

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(53) 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. dr hab. Dariusz K. Rosati
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. dr hab. Józef M. Fiszer
nauki prawne – prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość – dr Piotr Stolarczyk
statystyka – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu – prof. dr hab. Jerzy Kisielnicki

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

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

RECENZENT / REVIEWER

dr hab. Jacek Węclawski

REDAKTOR NAUKOWY / EDITOR

Prof. 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

Barbara Jancewicz

Measurement of income inequality re-examined: constructing experimental tests by questionnaire	17
---	----

Joanna Działo

Ewolucja narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w okresie 2004–2014	43
---	----

Wojciech Bieńkowski

Post communist countries of Central Eastern Europe facing middle income trap problem. Preliminary findings based on statistical data and some factor analyses for 1990–2014	66
---	----

Józef M. Fiszer

Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską	97
---	----

Joanna Szymoniczek

Pomagać? Pomagamy! Polska w światowym systemie współpracy rozwojowej	125
---	-----

Dorota Kawiorska, Agnieszka Witoń

Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii „Europa 2020”: postępy w realizacji	142
---	-----

Katarzyna Gmaj

Settling in Norway? The Case of Polish Migrants and Their Families	163
---	-----

Agnieszka Orzelska-Stączek

Uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej w okresie urzędowania ministra Stefana Mellera (31 X 2005 – 9 V 2006)	192
---	-----

Paulina Olechowska

Polska i Niemcy – medialne obrazy z początku lat 90. ubiegłego wieku na przykładzie „Gazety Zachodniej – Westzeitung” 217

Janusz J. Węc

Interkulturelle Kommunikation zwischen Polen und Deutschland in der Europäischen Union und ihre Herausforderungen 247

Piotr Szyja

Zmiany granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych i ich rola w systemie politycznym USA 277

RECENZJE

O multipolarnym świecie – polski głos w międzynarodowej debacie: Józef M. Fiszer, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek, *The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A forecast*, Logos Verlag, Berlin 2015, ss. 164; Józef M. Fiszer, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, ISP PAN, Warszawa 2014, ss. 172 (Ryszard Żelichowski) 357

Krzysztof Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, ss. 476 (Józef M. Fiszer, Marta M. Fiszer) 317

Noty o Autorach 327

CONTENTS

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

ARTICLES AND STUDIES

Barbara Jancewicz

Measurement of income inequality re-examined: constructing experimental tests by questionnaire	17
---	----

Joanna Działo

Evolution of national fiscal rules in the European Union countries in the period 2004–2014	43
---	----

Wojciech Bieńkowski

Post communist countries of Central Eastern Europe facing middle income trap problem: preliminary findings based on statistical data and some factor analyses for 1990–2014	66
---	----

Józef M. Fiszer

Effects of political transformation and integration of Central and Eastern European countries with the European Union	97
--	----

Joanna Szymoniczek

Shall we help? We help! Poland in the global system of developmental cooperation	125
---	-----

Dorota Kawiorska, Agnieszka Witoń

Poverty and social exclusion in the context of the strategy „Europe 2020”: progress of implementation	142
--	-----

Katarzyna Gmaj

Settling in Norway? The case of Polish migrants and their families	163
---	-----

Agnieszka Orzelska-Stączek

Conditions of Polish foreign policy in Minister Stefan Meller’s tenure (from 31 October 2005 until 9 May 2006)	192
---	-----

Paulina Olechowska

Poland and Germany – media pictures of the 1990s exemplified
by „Gazeta Zachodnia – Westzeitung” 217

Janusz J. Węc

Intercultural communication between Poland and Germany within
the European Union and resulting problems 247

Piotr Szyja

Redistricting in the elections to the US House of Representatives
and its role in the US political system 277

REVIEWS

On multipolar world – Polish voice in the international debate:
Józef M. Fiszer, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz
Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek,
The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A forecast,
Logos Verlag, Berlin 2015, 164 pages; Józef M. Fiszer,
Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka
Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki
w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Institute of Political
Studies of the Polish Academy of Sciences, Warszawa 2014,
172 pages (Ryszard Żelichowski) 307

Krzysztof Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony
koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*
[*Foreign, security and defence policy of the government coalition
SPD-Alliance '90/The Greens in the period 1998–2005*],
Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, 476 pages
(Józef M. Fiszer, Marta M. Fiszer) 317

Notes on the authors 327

СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции 11

СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Барбара Янцевич

Измерения неравенства доходов: повторный анализ результатов
экспериментального анкетирования 17

Иоанна Дзяло

Эволюция национальных бюджетных правил в государствах-членах
Европейского Союза в 2004–2014 годах 43

Войчех Беньковски

Посткоммунистические государства Центрально-Восточной Европы
перед лицом «ловушки» среднего уровня развития.
Предварительный анализ проблемы на основании статистических
данных и исследований 1990–2014 годов 66

Юзеф М. Фишер

Результаты государственных преобразований и интеграции государств
Центрально-Восточной Европы с Европейским Союзом 97

Иоанна Шимоничек

Помогать? Поможем! Польша в мировой системе развивающего
сотрудничества 125

Дорота Кавёрска, Агнешка Витонь

Нищета и социальная изоляция в контексте стратегии „Европа 2020”:
прогресс в реализации 142

Катажина Гмай

Останутся ли в Норвегии на постоянное жительство?
Польские иммигранты и их семьи 163

Агнешка Ожельска-Стончек

Факторы, обуславливающие польскую внешнюю политику в период
нахождения на посту министра Стефана Меллера
(31 X 2005 – 9 V 2006) 192

Паулина Олеховска

Польша и Германия – масс-медиа с начала 90-х годов прошлого века
на примере „Западной газеты – Westzeitung” 217

Януш И. Венц

Межкультурная коммуникация между Польшей и Германией
в евросоюзе и её проблемы 247

Пётр Шия

Изменения границ избирательных округов в выборах в Палату
Представителей Конгресса Соединённых Штатов Америки
и их роль в политической системе США 277

РЕЦЕНЗИИ

О мультиполярном мире – польское участие в международных
дебатах: Юзеф М. Фишер, Якуб Вудка, Павел Ольшевски, Томаш
Пашевски, Агнешка Чианчара, Агнешка Ожельска-Стончек,
The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A forecast, Logos
Verlag, Берлин 2015, стр. 164; Юзеф М.Фишер, Якуб Вудка,
Павел Ольшевски, Томаш Пашевски, Агнешка Чианчара, Агнешка
Ожельска-Стончек, *Евроатлантическая система
в многополярном мире. Попытка прогноза*, ISP PAN,
Варшава 2014, стр. 172 (Рышард Желиховски) 307

Кшиштоф Мищак, *Внешняя политика, политика безопасности
и защиты правительственной коалиции СДПГ-Альянс
90 / Зеленые в 1998-2005 годах*, Издательский Дом ELIPSA,
Варшава 2012, стр. 476 (Юзеф М. Фишер, Марта М. Фишер) 317

Примечания об Авторах 327

OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników drugi w 2016 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który jest nie tylko bardzo obszerny, ale także interesujący. Zawiera jedenaście wartościowych artykułów, w tym trzy w języku angielskim i jeden w języku niemieckim. Prezentowany kwartalnik powinien zainteresować nie tylko badaczy z nauk społecznych, zwłaszcza politologów, historyków i ekonomistów, ale także specjalistów, ekspertów i 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 rola Polski na arenie międzynarodowej. Niniejszy tom zawiera wiele oryginalnych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, finansowym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Polska, Unia Europejska i cały świat. Pokazuje, jak szybko zmienia się sytuacja na arenie międzynarodowej oraz, jak szybko pojawiają się nowe zjawiska i procesy, z którymi nie radzą sobie politycy, a które często są skutkiem ich wcześniejszych zaniedbań czy błędnych decyzji. Jak na przykład obecny kryzys migracyjny czy samozwańcze Państwo Islamskie, z którymi nie radzi sobie dziś Unia Europejska, a które są 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 „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem, biorąc pod uwagę jego bogactwo i ciekawą zawartość merytoryczną. Na jego łamach – tak jak dotychczas – publikujemy artykuły i studia naukowe o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, często będące efektem kilkuletnich badań ich autorów. Prezentowany tu numer, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, która poświęcona jest szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych oraz sytuacji międzynarodowej w Europie i na świecie.

Część pierwsza obejmuje pięć artykułów. Otwiera ją tekst w języku angielskim Barbary Jancewicz pt. „Measurement of Income Inequality Re-examined: Constructing Experimental Tests by Questionnaire”, w którym Autorka analizuje ważną i aktualną kwestię nierówności dochodowych oraz próbuje sformułować ich definicję, a także określić metody służące ich obiektywnym pomiarom. Zdaniem bowiem Autorki, dotychczas stosowana tutaj metodologia jest niedoskonała i dlatego podejmuje próbę jej udoskonalenia.

Kolejny artykuł, to opracowanie Joanny Działo pt. „Ewolucja narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w okresie 2004–2014”, które ukazuje zmiany zasad w polityce fiskalnej poszczególnych państw Unii Europejskiej w latach 2004–2014. Reguły fiskalne są – jak podkreśla Autorka – jednym z ważniejszych instrumentów, które wpływają na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej. W czasie kryzysu gospodarczego podstawowym celem reguł fiskalnych jest konsolidacja sektora finansów publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego. Z przeprowadzonych przez Autorkę badań wynika, że w latach 2004–2014 wzrosła liczba reguł narodowych w krajach UE i znacznie poprawiła się ich jakość.

Dalej w części tej mamy obszerny i ciekawy artykuł w języku angielskim Wojciecha Bieńkowskiego pt. „Post communist countries of Central Eastern Europe facing middle income trap problem. Preliminary findings based on statistical data and some factor analyses for 1990–2014”. Autor podejmuje próbę analizy i oceny procesu konwergencji krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–2014, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn spowolnienia tego procesu, który nastąpił wraz z rozpoczęciem kryzysu finansowo-gospodarczego na przełomie 2007/2008 roku.

Czwarty w tej części artykuł, to tekst Józefa M. Fiszera pt. „Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską”. Ma on charakter polemiczny, a jego celem jest próba nieco innego spojrzenia na procesy transformacji ustrojowej, europeizacji i demokratyzacji w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, tj. Bułgarii, Chorwacji, Czech, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz ich bilans niż jest to prezentowane w wielu dotychczasowych opracowaniach. Najczęściej spotykanym błędem metodologicznym jest daleko posunięte uogólnianie tych procesów i „wrzucanie” wszystkich tych państw do „jednego worka”.

Ostatni w tej części artykuł, to tekst pióra Joanny Szymoniczek pt. „Pomagać? Pomagamy! Polska w światowym systemie współpracy rozwojowej”. Autorka pokazuje udział Polski w międzynarodowej współpracy rozwojowej przypominając, że od 2015 roku jesteśmy zobowiązani, jako członek OECD

i Unii Europejskiej, przekazywać tzw. państwom priorytetowym 0,33% naszego PKB. Niestety, nie wywiązujemy się z tego zobowiązania, mimo że środki te trafiają do takich państw, jak: Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina.

Część druga, politologiczna, zawiera sześć tekstów naukowych. Otwiera ją interesujący artykuł Doroty Kawiorskiej i Agnieszki Witoń pt. „Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii Europa 2020: postępy w realizacji”. Jest on poświęcony istotnej problematyce, a mianowicie walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście realizacji Strategii Europa 2020, która jest jednym z najważniejszych celów działalności Unii Europejskiej. Przeprowadzone przez Autorki analizy pokazują, że przyjęty w tej strategii ilościowy parametr dla realizacji wyznaczonego celu, tj. zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln, jest zbyt wygórowany i nierealny do osiągnięcia. Jest to kolejny przykład, który pokazuje, że Unia Europejska często podejmuje wyzwania szlachetne, ale zbyt trudne do zrealizowania.

Katarzyna Gmaj w artykule pt. „Settling in Norway? The Case of Polish Migrants and Their Families”. Próbuje odpowiedzieć na pytania dotyczące przyszłości polskich migrantów w Norwegii, a mianowicie, czy tam pozostaną na stałe czy wrócą do Ojczyzny. Z badań przeprowadzonych przez Autorkę wynika, że Polacy w Norwegii, a są tam najliczniejszą grupą imigrantów (liczą około 100 tys. osób), osiedlają się na stałe i w tym kraju, a nie w Polsce, widzą swoją przyszłość. Ich aktywność nie ogranicza się do podejmowania pracy w Norwegii, ale zakładają tam rodziny, sprowadzają krewnych z Polski, kupują nieruchomości i posyłają dzieci do przedszkoli i szkół.

Kolejny w tej części artykuł, to tekst Agnieszki Orzelskiej-Stączek pt. „Uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej w okresie urzędowania ministra Stefana Mellera (31 X 2005 – 9 V 2006)”, w którym Autorka analizuje przesłanki polityki zagranicznej Polski w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz jej determinanty. Swoje rozważania konkluduje konstatacją, że w okresie urzędowania ministra Stefana Mellera w polityce zagranicznej Polski doszło do przesunięcia środka ciężkości z modelu racjonalnego aktora na rzecz modeli procesu organizacyjnego i polityki biurokratycznej.

Paulina Olechowska w artykule pt. „Polska i Niemcy – medialne obrazy z początku lat 90. ubiegłego wieku na przykładzie „Gazety Zachodniej – Westzeitung”, pisze o roli środków masowego przekazu w komunikacji międzynarodowej na przykładzie polsko-niemieckiego pogranicza po 1989 roku. Autorka wykorzystwała publikacje prasowe, które od kwietnia 1990 roku do sierpnia 1995 roku ukazywały się na łamach „Gazety Zachodniej – Westzeitung”, jednej z pierwszych, niezależnych, dwujęzycznych gazet w Polsce, która

miała istotny wpływ na kształtowanie opinii o Niemcach w Polsce i Polakach w Niemczech.

Przedostatni w tej części artykuł, to wyjątkowo ciekawy tekst w j. niemieckim autorstwa Janusza J. Węca, pt. „Interkulturelle Kommunikation zwischen Polen und Deutschland in der Europäischen Union und ihre Herausforderungen”, poświęcony relacjom międzykulturowym pomiędzy Polską a Niemcami w Unii Europejskiej. Autor pokazuje różnice i podobieństwa kulturowe między społeczeństwami obu państw na przykładzie trzech studiów przypadku: polskiej i niemieckiej kultury biznesu; polskiej i niemieckiej migracji w regionie przygranicznym, a także relacji międzykulturowych pomiędzy polskimi i niemieckimi studentami na uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Ostatni artykuł, autorstwa Piotra Szyji pt. „Zmiany granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych i ich rola w systemie politycznym USA” ukazuje wpływ zmian granic okręgów wyborczych na wyniki w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych i na cały system polityczny tego kraju.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają dwie recenzje z najnowszych, bardzo ciekawych i wartościowych książek naukowych, które poświęcone są systemowi euroatlantyckiemu i jego roli w budowie nowego ładu międzynarodowego na świecie oraz polityce zagranicznej i obrony RFN w dobie rządów koalicji SPD-Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2005.

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

Barbara Jancewicz

MEASUREMENT OF INCOME INEQUALITY RE-EXAMINED: CONSTRUCTING EXPERIMENTAL TESTS BY QUESTIONNAIRE

1. INTRODUCTION

People recognize income inequality as an important topic that influences economies, culture and their lives (Wilkinson and Pickett, 2010). But how to exactly define inequality is a difficult question – in practice we assume definitions imposed by inequality measures (functions that transform data about people's incomes into a single number). Experts propose many different ways of measuring inequality, and there is an ongoing discussion about which of them is best. At the base of the discussions are axioms – propositions stating how a measure should behave under certain circumstances, e.g. when all incomes are raised by 10%. There are many rivalry axioms that portray different ways of defining inequality. Many of the currently used measures, like the Gini, coefficient, Atkinson index and Theil index, share a small set of axioms, some of which are still considered controversial. Furthermore, there is no easy, objective way to decide which axiom is better, since all of them have their merits.

The perceived simplicity of inequality measures makes discussions about inequality easier, both for trained experts and for members of the general public that have started to take an interest in the topic. This rise in popularity has caused a lowered depth of understanding of inequality by the interested parties and, as a consequence, common misinterpretations. Therefore, there is a need to define inequality measures in a way that best corresponds with people's intuition and perception of inequality.

There is a lot of research into the perception of income inequality by ordinary people. For example Decoster and Schokkaert (2002) talk about how the Flemish working population perceives inequality in their country, Cuenca et

al. (2004) write about student's perception of inequality in their leaky-bucket experiments. However, very few scientists focus on how the understanding of inequality differs from the meaning of income inequality measures, when looking from the axiomatic perspective. It is the purpose of this article to repeat and critically examine one of the first and broadest studies in this field.

The earliest inquiry in this topic was carried out by Cowell (1985), later in collaboration with Amiel (1992). They conducted an income inequality questionnaire on 1108 students in the USA, the UK, Israel and Germany. While their research has shown that axioms shared by the most popular inequality measures do not have overwhelming support among the respondents, they also found many of their subjects' answers to be illogical, inconsistent or inexplicable. Further research by Amiel and Cowell (1999; 2002) and later by Ballano and Ruiz-Castillo (1993) and Harrison and Seidl (1994) also resulted in low axiom support and multiple puzzling answers. All these studies raised important questions about the validity of the way we measure income inequality. Unfortunately, the field of testing axioms with the population is quite new and scientists are struggling to understand the obtained answers and how to find the best way of eliciting respondents' views on income inequality. Because of this, the methodology used in the studies is still imperfect and the results require further verification.

The aim of this article is to provide insight and suggest improvements to the methodology of research into the perception of inequality. This paper also presents and compares results from a Polish replication of the research originally conducted by Amiel and Cowell. The article concentrates on the first questionnaire created by Amiel and Cowell, since it incorporates a variety of ideas on how to elicit views on such a difficult topic and takes an innovative approach to the problem. Other researchers tried to touch on this issue from this or similar perspectives, with mixed success: Devooght (2003) made similar inquiries, though he based his questionnaire not on axioms, but on the theory of inequality by Temkin (1993); Traub et al. (2003; 2009) asked respondents to rank distributions in different settings, e.g. self-concern and social-planner, and then tried to interpret their answers from the axiomatic perspective. Amiel and Cowell themselves expanded their scope of study by comparing inequality with risk, polarisation, welfare and other concepts (2001; 2002; 2010 with Ramos, 2012 with Gaertner). They avoided the problem of illogical responses by limiting their questionnaire's verbal section and accepted the remaining inconsistencies as normal. They also tried to attribute inconsistencies to respondents' individual characteristics (2004 with Slottje). It is the author's belief that the original methodology, with some

improvements, will yield better results and fewer inconsistent answers from the respondents.

For the purpose of understanding Amiel and Cowells' results and improving the methodology, their study (1992; 1999) was replicated on a group of Polish students. Additionally, many respondents who gave puzzling answers on the initial questionnaire were invited to an in-depth interview to better understand their reasoning. This paper very thoroughly analyses and compares the results obtained and the questionnaire itself.

The paper is structured as follows. Section 2 introduces possible approaches to evaluation of income inequality measures. Section 3 describes the combined quantitative and qualitative approach used in current research. Section 4 compares the results obtained by Amiel and Cowell with those from the Polish inquiry and discusses problems with the questionnaire offering possible solutions. Section 5 concludes.

2. HOW TO EVALUATE PERFORMANCE OF INCOME INEQUALITY MEASURES

There are many approaches one can take in order to judge to what extent an inequality measure achieves its goal. The first problem is whose opinion to take into consideration, the second – from what perspective to evaluate these measures.

Who should define what income inequality means? Originally these were economic experts. However, data about income inequality are mostly used in order to guide policies, hence the policymakers' definition should also matter. The policymakers themselves care about inequality mainly due to the fact that citizens care about it and consider it an important factor. Therefore we should also include all the citizens' opinions in our research. Going to these lengths has several major drawbacks that have stopped many scholars from performing such studies so far. Income inequality measures are complicated functions that take the whole distribution of incomes and transform it into a single number. The whole notion of inequality is complicated, thus most approaches to evaluation of income inequality measures require a significant prior knowledge, ability, time and concentration from the evaluator. Consequently, eliciting the views of all citizens, or even a relatively small representative sample, is a demanding task.

The problem of who should define what income inequality means is closely related to the problem of how to define it. The first and most popu-

lar way of evaluating income inequality measures is straightforward: through a measures' equation and the rationale behind it. For example, the Gini coefficient can be described as a mean standardized difference between all incomes, while the Shutz index (sometimes called the Robin Hood index) is the proportion of income that should be redistributed in order to create perfect equality. However, each index can be formulated and interpreted in at least several ways. The aforementioned Gini coefficient has over 20 possible formulations and interpretations related to them. Furthermore, thorough the understanding of an equation and its interpretation with all its consequences requires significant mathematical knowledge and effort. Thus, such an approach to evaluating income inequality measures significantly limits the potential group of evaluators.

Another way to evaluate income inequality measures is through their results. For every pair of income distributions, an inequality measure either considers them both equally unequal, or judges one as more unequal. Thus, we can ask a respondent to evaluate income inequality in a set of examples and check which income inequality measure produces the same ranking. This approach is often used, however it has one significant drawback: the results obtained heavily rely on the choice of specific examples used in the study. Since in one such study we can include several income distributions, only a few properties of income distribution can be tested.

The third option is to base our study on an income inequality measurement framework. There are a few frameworks trying to define income inequality. The most well-known and classic one relies on axioms, rules that an income inequality measure could abide to. These rules are often simple concepts that relate to concrete situations when incomes change. Axioms allow for the dividing of a complicated measure definition into a set of smaller and simpler ones. However, this approach also has its drawbacks. Some sets of reasonable axioms don't lead to any measure at all, because of conflicts between some of them. Other combinations can produce surprising results that the author did not foresee. Most importantly however, we do not know if people's views on income inequality can be expressed through simple axioms. To summarize, approaching the problem of income inequality measures through axioms simplifies research construction, but, just like other approaches, has significant drawbacks.

Nevertheless, the axiomatic approach was the one taken by Amiel and Cowell: each verbal question in their questionnaire describes one situation of changing incomes, and asks a respondent how they think it influenced

inequality; each numerical question presents an application of a certain axiom. Thus, the results and following interpretation is also axiom oriented.

3. METHODOLOGY

Problems encountered by Amiel and Cowell in the interpretation of the obtained answers are partially a result of choosing the axiomatic approach and partially due to the fact that they elicited respondents' views in a form of a questionnaire. The problems included: axioms that in certain combinations produced puzzling answers, errors, and self-conflicting responses. Unfortunately, a result of their quantitative interview was simply a list of choices made by respondents, with no possibility of asking additional questions after the study was completed. Although questionnaires often encourage people to leave comments or afterthoughts, few respondents really do. Hence, the task of understanding the reasons and motivations of the people questioned is laid solely on the researchers, with little or no additional guidance from the respondents.

The lack of understanding for the obtained results indicates that we need to take a different approach. In this case, since our main interest is discovering motivations and reasons for certain choices made in a questionnaire, the best method seems to be a qualitative interview. We want to concentrate on people whose responses were described by Amiel and Cowell as 'unconventional', which is why it would be best to interview those who gave such puzzling replies. In order to discriminate such respondents and check whether our sample seems to perceive inequality similarly to Amiel and Cowell's, their study was replicated. The first stage of the research consisted of an auditory questionnaire conducted in the Warsaw School of Economics and in the Institute of Sociology of the University of Warsaw. The questionnaire was an exact translation (done by the author) of the one used in the first Amiel and Cowell research (1992; 1999).

The second part of the research consisted of a series of in-depth interviews with some of the questionnaire respondents. In the first part of the study all the respondents were given a questionnaire with a code assigned to it and a contact card, which they were asked to fill in if they agreed to participate in the second part of the research. Almost one third (31.1%) of the sample agreed to an in-depth interview. From among those who also added their questionnaire's code to the contact card (25.8% of the sample) the interview-

ees were selected¹. The interviewees (as they will be hereinafter referred to), who were selected, presented almost every type of unconventional or illogical answer, so different problems could be discussed and analysed.

The sample used by Amiel and Cowell consisted of:

“(...) upper-level undergraduates who had some training in economics but who had not previously taken courses that included studying the measurement of income inequality” (1992, p. 7).

The idea was to use subjects:

“who are likely to avoid arithmetical mistakes and logical slips” (1992, p. 5).

In an attempt to replicate their research as closely as possible, the Polish sample consisted of undergraduates who did not frequent any inequality measurement classes. In order to ensure arithmetical abilities, all our respondents were students who had some training in statistics as well as the Warsaw School of Economics students who had already taken a basic course in economics².

The first study done by Amiel and Cowell showed only small differences between the answers of respondents from different countries who received the questionnaire translated into their native languages. Further research by those authors showed mixed results concerning variations of inequality perceptions among different nationalities, type of education and sex. Nevertheless, the samples used by the researchers were not random, so the results obtained are not truly comparable, hence no statistical tests of significance apply. However, for testing a new area of inquiry and improving methodology, these samples suffice, especially when combined with qualitative methods of research.

4. RESULTS

The results of the Polish study is twofold: on the one hand we have another set of results of the questionnaire that was already conducted in various countries; and on the other hand, thanks to qualitative interviews and

¹ One person filled in the questionnaire with as many as five inconsistencies, two people with four and one person with none (for comparison). Another six interviewees ranged from two to three inconsistencies and were selected so that all possible puzzling answers would be covered.

² Students of the Institute of Sociology take a basic economy course slightly later, when they might have already taken an income inequality class.

methodological analysis, we gain a better understanding of the respondents' answers.

This section presents five main topics that were addressed in Amiel and Cowell's study, namely: effect of income transformations, population replication, the principle of transfers, decomposition by population subgroups and unbalanced enrichment of a society. The questionnaire was organized in two sections: the first one consisted of questions using numerical examples of income distributions, while the second one contained verbal questions about rules guiding ones' decisions while an income change occurred. This structure was intended to "(...) allow for the 'learning-by-doing' (...)" (1992, p. 6). This section summarises the results obtained both in the original and the replicated study and also describes the questionnaire itself, but is organized according to a questions' topic instead of the order in which they appeared in the questionnaire.

4.1. Income transformations

Scale and translation invariance are two rivalling axioms that deal with the problem of how to compare distributions with different income means. Scale invariance assumes that inequality remains unchanged when all incomes are multiplied by a positive constant, while translation invariance claims that it is adding a constant that has no effect on inequality level.

In the numerical section respondents were asked to choose a more unequal income distribution out of the two presented to them. In question 1 the second distribution was created from the first one by doubling incomes and in question 2 by adding 5 units to each income. Throughout the article respondents will be labelled supporters of certain axioms if they answer according to those rules of the selected set of questions. For example, a supporter of a scale invariance axiom should mark "the same" in question 1 (that multiplying incomes preserves the level of inequality), and "down" in question 2 (that adding 5 units to each income decreases inequality). Followers of translation invariance should mark "up" in the first question (since multiplying incomes increases absolute differences) and "same" in the second question. Someone can be categorized a supporter of scale invariance when only question 1 is considered, but can be labelled a non-supporter when both questions 1 and 2 are taken into account, for instance when he or she answered "the same" to both questions.

Q1.	A = (5, 8, 10)	B = (10, 16, 20)
Q2.	A = (5, 8, 10)	B = (10, 13, 15)

Table 1 shows that 37% of the respondents in the original study and 16% in the Polish one are supporters of scale invariance, when answers to both numerical questions are considered. In case of translation invariance the corresponding rates are 17% and 26%. Many respondents, especially in the Polish sample (24%), chose to answer “the same” in both questions, which is puzzling since those axioms are considered rivalling. Accepting that both are theoretically possible leads to an enormous amount of distributions that are considered to have the same level of inequality even though they differ greatly. For example distributions like (1000, 1002, 1003) and (1000, 2000, 3000) would be considered equally unequal. Amiel and Cowell commented on their respondents’ answers:

“(…) there is a bias in favour of saying ‘the same’ even when such a response would appear illogical: perhaps this reflects an innate ‘safety first’ response on the part of student respondents” (1992, pp. 12–13).

The follow-up interviews clarified this apparent discrepancy to some extent. Many interviewees neither saw the conflict between their answers nor understood the result of accepting two axioms simultaneously. Both pairs of distributions are similar in some way (“So, they are generally the same, but (...), from what I see they differ by 5” [respondent no. 6038]), so when they are considered separately, it encourages the answer “the same” in both of them. Others considered the answer “the same” as equal to “I don’t know”. From the researcher’s point of view, it would be better if respondents that truly had no opinion left the question empty, or analysed the problem more thoroughly. However, interviewees admitted that when in doubt they either marked “the same” or chose a random answer, while leaving the question empty was the option of “last resort”. The decision to include an “I don’t know” answer is a difficult one and controversial in the methodological literature. Nevertheless, in the theory of income inequality there is an option of non-comparability of some income distributions. Amiel and Cowell decided not to include the “I don’t know” option in their study, since they aimed at minimizing non-responses. They were expecting that in the case of an uncomparable pair of examples, the respondents would leave an appropriate comment in their questionnaire.

During the follow-up interviews, we asked respondents who answered “the same” in both questions to rank all three distributions instead of comparing them pairwise: (5, 8, 10), (10, 16, 20), (10, 13, 15). Most interviewees put them at different inequality levels, choosing one axiom over another. What motivated them to do that was the comparison between the distribu-

tions after income changes ((10, 16, 20) and (10, 13, 15)), which was not in the original questionnaire. Thus, inviting respondents to consider both axioms concurrently reduces the amount of puzzling answers.

Table 1

Income transformation – answers to numerical questions compared

A&C		Add 5 units (q2) (%)		
		Down	Up	Same
Double income (q1)	Down (%)	8	2	5
	Up (%)	15	3	17*
	Same (%)	37**	5	9

Source: Amiel and Cowell (1992).

Poland (N = 131)		Add 5 units (q2) (%)		
		Down	Up	Same
Double income (q1)	Down (%)	6	0	2
	Up (%)	15	8	26*
	Same (%)	16**	2	24

* translation invariance supporters

** scale invariance supporters

Bold: puzzling answers

Source: own research.

Those who answered in accordance with scale or translation invariance in numerical questions did not necessarily agree with those axioms in general. Three verbal questions were asked to elicit views about those axioms – one depicted a situation of income multiplication, the other two of deducting and adding a fixed amount of money to everyone’s income.

- Q10. Suppose we double the “real income” of each person in a society, when not all the initial incomes are equal.
- (a) *Each person’s share remains unchanged, so inequality remains unchanged.*
 - (b) *Those who had more also get more, so inequality has increased.*
 - (c) *After doubling incomes more people have enough money for basic needs, so inequality has fallen.*

Q11a. Suppose we add the same fixed amount to the incomes of each person in a society, when not all the initial incomes are equal.

- (a) *Inequality has fallen because the share of those who had more has fallen.*
- (b) *Inequality remains the same.*
- (c) *Inequality has increased.*

Q11b. Suppose instead of adding we deduct a fixed amount from each person’s income. Then inequality...

- (a) *Is the same.*
- (b) *Increases.*
- (c) *Decreases.*

When asked verbally, 45–47% of the respondents agreed with the scale invariance axiom both in the Polish and in the A&C sample. The level of support for translation invariance is higher among Poles (60% when adding, 50% when deducting income) than among students questioned by A&C (35% and 28% respectively)³, but differences between verbal questions concerning translation invariance are similar.

Table 2

Income transformations – answers to verbal questions

Sample	N	Double income (q10) (%)			Add fixed sum (q11) (%)			Deduct fixed sum (q11) (%)		
		Down	Up	Same	Down	Up	Same	Down	Up	Same
A&C	1108	12	40	47**	58	6	3%*	7	64	28*
Poland	122–121	15	39	45**	38	2	60*	4	46	50*

* translation invariance supporters

** scale invariance supporters

Source: Amiel and Cowell (1992), own research.

Analysing answers to two verbal questions simultaneously (as presented in Table 3) leads to a significant fall in axioms support: by 17% and 29% for scale invariance in the A&C and Polish sample respectively (to 30% and 16%) and by 18% and 40% for translation invariance (to 17% and 20%).

³ Polish students answered in favour of translation invariance surprisingly often, possibly studying properties of variance (which is translation invariant) during their basic statistical course could have influenced their judgement.

Again, there are a significant percentage of responses “the same” to all the questions concerning income transformation.

Respondents were asked about support for translation invariance twice: in the case of adding and deducting a fixed amount of money from each income (11a and 11b). Both of these questions referred to the same numerical question (q2), yet the ordering in time of the distributions presented differed in each of them. Interviewees who marked conflicting answers in questions 11a and 11b (19% in A&B and the Polish sample) often did realize it, but argued that emotions made those situations different:

“Logically, I should say that it remains the same, (...) but I have a feeling that this inequality will be higher, because of situations between people. If they lived peacefully at the level of 10 or 1000 or whatever and now they will have to count every penny to somehow manage to survive, then the atmosphere in those groups and between them will cause the inequality to be higher” [respondent no. 1406].

Viewing losses and gains differently is a proven phenomenon (Kahneman and Tversky 1979) that often influences survey results. Additionally, respondents noticed that they were asked twice about the same thing and they might have felt tested instead of being asked for an opinion. In this case it seems that asking only one translation invariance question would suffice since the second one does not increase our understanding of the respondents significantly.

Another issue that could have caused some illogical or puzzling answers is the construction of verbal questions. In each of the above questions (Q10, Q11a and Q11b) there were three possible answers: inequality remains the same; inequality has increased and inequality has fallen. However, the order and phrasing of these answers differs in each one. This is especially confusing in case of questions 11a and 11b, since they depict similar situations. In question 10 all of the possible responses have explanations attached to them, in 11a only one, while in 11b none. An argument backing up one of the responses might increase or decrease its popularity (or even influence each respondent differently). For example, one person commented that they chose a different answer than the one they originally intended to in question 10, because the explanation attached to it was an “improper way of thinking” [re. no. 7610]. Amiel and Cowell hoped that by showing respondents that their views can be found in the literature, or in what other respondents suggested, would increase their understanding of the matter at hand. However, they admit (Amiel and Cowell 1992, p. 7) that the influence of these arguments in respondents’ answers is unknown and might be insignificant.

Table 3

Income transformation – answers to verbal questions compared

A&C		Add fixed sum (q11a) (%)		
		Down	Up	Same
Double income (q10)	Down (%)	7	1	4
	Up (%)	21	2	17**
	Same (%)	30*	3	14

Source: Amiel and Cowell (1992).

Poland (N = 132)		Add fixed sum (q11a) (%)		
		Down	Up	Same
Double income (q10)	Down (%)	4	0	11
	Up (%)	18	2	20**
	Same (%)	16*	1	29

* translation invariance supporters

** scale invariance supporters

Bold: puzzling answers

Source: own research.

Amiel and Cowell declared their numerical and verbal questions uncomparable (1992, p. 13), but comparing those answers gives us additional information about the respondents' perspective and more accurate information about the level of axiom acceptance. If someone supports an axiom, it should be shown in almost all answers concerning it, not just in the one type of question. It seems though that by taking this approach we are left with very few supporters (eight for scale and ten for translation invariance in the Polish sample⁴) and many intermediate or undecided ones. In the Polish sample answers to numerical and verbal questions about income transformations differed and most interviewees were unaware of it. The questionnaire did encourage participants to reconcile responses to both types of questions and almost half of the sample (47.4%) did use that option. However, not everyone compared their answers to both types of questions and many interviewees reported that they "(...) didn't pay much attention to it" [respondent no. 2088] or found the task tiresome. It is not surprising, since checking ones'

⁴ When considering answers to questions 1, 2, 10, 11a and 11b.

answers to the first part of the questionnaire required flipping through the pages back and forth. If all questions concerning the same topic were on the same page it would be easier to see a conflict between responses, however, it would ruin the “learning by doing” approach. Another way of solving this problem without changing the structure of the study would have required creating an interactive computer-based questionnaire that would show the respondent and his previous answers exactly when they were needed.

4.2. Population replication

Population replication states that “cloning” a society, even multiple times, does not change the level of inequality in it. It views people in terms of the percentage of population (e.g. one person is viewed only as 10% of a society of size 10) and is widely accepted by experts. Especially since it is the only axiom that deals with comparing inequality between differently sized groups. Both questions concerning this axiom were about doubling population size.

$$Q3. \quad A = (5, 8, 10) \quad B = (5, 5, 8, 8, 10, 10)$$

- Q12. Suppose we replicate a three-person society by merging it with an exact copy of itself (so that we now have a society of six people consisting of three sets of identical twins).
- (a) *The income inequality of the six-person community is the same as that of the three-person community because the relative income shares remain unchanged.*
 - (b) *The income inequality of the six-person community is less than that of three-person community because in the six-person community there are some people who have the same income.*
 - (c) *The income inequality of the six-person community is greater than that of the three-person community.*

Most respondents supported population replication: in the original sample 58% agreed with it in the numerical and 66% in the verbal question, while the corresponding percentages in the Polish sample were 51% and 60% (Table 4)⁵. The second most popular answer was that inequality among the bigger population is lower. Interviewees who gave such a reply pointed out the same thing that appeared in the verbal question: that in the multiplied

⁵ When both verbal and numerical questions were taken into consideration the support for population replication in the Polish sample fell to 45%.

group everyone has someone in the same situation as them, so no one is alone or ostracized.

Table 4

Population replication – answers to numerical and verbal questions

Sample	N	Numerical (q3) (%)			Verbal (q12) (%)		
		Down	Up	Same	Down	Up	Same
A&C	1108	31	10	58*	22	9	66*
Poland	131	40	9	51*	31	8	60*

* population replication supporters

Source: Amiel and Cowell (1992), own research.

Questions concerning population replication were rarely a source of conflicting answers. Only one fourth of the Polish sample (26%) replied to them in an inconsistent way. Nevertheless, these discrepancies between verbal and numerical questions touch a very important problem: are the verbal and numerical questions comparable? In the first part of the questionnaire, respondents face concrete examples that are viewed as static situations in different groups or countries. However, the verbal questions depict a situation of an income change in one society: they add a time order of events and that introduces the idea of losses and gains, not just differences. Thus, answers to verbal questions are more emotional, which sometimes cause respondents to answer in a conflicting way:

“(…) because gaining, and taking away, I don’t know, it may have conditioned my change of answers in some situations” [respondent no. 6565].

Another factor that influences answers to verbal questions is the fact that they are verbal: they use certain phrases that may have complex connotations, they trigger emotions, and they use examples, which also creates a framing effect. In the case of population replication we can talk about cloning a society, or about a next, bigger generation with the same incomes, or about merging it with a society that is exactly the same, and so on. The choice of a concrete example might be influential. Also influential is the specific phrasing used. Whether we talk about “rich” and “poor” or “those who have more”, or even introduce the idea of “basic needs”, it has an impact on the respondents way of thinking. All these factors make verbal questions significantly different from numerical ones. However, this is also the strength of verbal questions,

for they put axioms and problems of income inequality in a setting that is more natural, depicting arguments found in real-life discussions. Verbal questions elicit views on income inequality from a significantly different perspective than numerical ones. Thus, discrepancies between the two are not surprising, yet we should be aware of both of them. Answers to verbal and numerical questions give us partially different data that complement each other and are both necessary to fully understand how people perceive inequality.

4.3. Transfer principle

According to the Pigou-Dalton's principle of transfers, transferring a small amount of money from a richer person to a poorer one decreases inequality. Amiel and Cowell analyse the principle of transfers very closely, they even dedicated a separate questionnaire to it in their later study (Amiel, Cowell and Slottje, 2004).

Q4. A = (1, 4, 7, 10, 13) B = (1, 5, 6, 10, 13)

Q13. Suppose we transfer income from a person who has more income to person who has less, without changing anyone else's income. After the transfer the person who formerly had more still has more.

- (a) *Income inequality in this society has fallen.*
- (b) *The relative position of others has also changed as a consequence of this transfer. Therefore we cannot say, a priori, how inequality has changed.*
- (c) *Neither of the above.*

Amiel and Cowell were surprised by the pattern of acceptance of this axiom. They comment on the results of the numerical question saying that: "nearly two thirds of the sample fail to agree with the transfer principle" (1992, p. 16). When the axiom was presented verbally, 60% of the original sample supported it (Table 5). Results from the Polish sample are very similar: 38% support the axiom in the numerical and 55% in the verbal question. What is more important though is that in the Polish sample answers to verbal and numerical questions seem unrelated⁶ (Table 6), as if those questions concerned two completely different topics. This suggests that either those two types of questions show us a completely separate perspective on the problem or, which is more likely, that one or both of them were in some way misinterpreted by the respondents.

⁶ If the sample was random, the independence hypothesis would be accepted by Pearson's Chi-Square test at a significance level of 0.05.

Table 5

Principle of transfers – answers to numerical and verbal questions

Sample	N	Numerical (q4) (%)			Verbal (q13) (%)		
		Agree	Strongly disagree	Disagree	(a) Agree	(b) Strongly disagree	(c) Disagree
A&C	1108	35	42	22	60	24	14
Poland	132	38	42	20	55	23	22

Source: Amiel and Cowell (1992), own research.

Table 6

Principle of transfers
– answers to numerical verbal questions compared with the Polish sample

Transfer principle		Verbal (q13) (%)		
		(a) Agree	(b) Strongly disagree	(c) Disagree
Numerical (q4)	Down	23	9	6
	Up	20	9	13
	Same	11	5	3

Note: In the original sample the percentage of those who agreed with the axiom both in numerical and verbal question was 36% (Amiel and Cowell, 1992, p. 17).

Source: own research.

The numerical question concerning the principle of transfers is tricky. Interviewees who disagreed with the transfer principle in the numerical question often pointed out that the first example (1, 4, 7, 10, 13) is very regular in nature because the gaps between consecutive incomes are the same “(...) there is exactly a straight line here (...) and here everything is so perfectly arranged” [respondent no. 1616]. The second distribution on the other hand disrupts this sequence breaking this regularity and leaves the poorest person further away from others. That is why many respondents viewed this change as increasing inequality.

Asking about the transfer principle by describing it straightforwardly yielded more answers agreeing with the axiom, but as Amiel and Cowell noted:

“those whose responses differed as between question 4 and question 13, the majority did not indicate any desire to go back and change their response to question 4” (1992, p. 17).

The interviews revealed two explanations of this phenomenon. First: most interviewees did not notice that a transfer took place in the numerical question, so they did not take it into consideration. Only those who actually compared their numerical and verbal answers had a chance to even notice the problem. Second: the transfer principle sounds “right”. In theory respondents understood that the rule was general, but they rather thought about the most extreme and thus obvious examples of its application. The scenario of a poor person giving to those even poorer did not appeal to them. After being confronted with the conflict in their answers concerning the principle of transfer the interviewees either withdrew their support for the axiom or changed their numerical answer according to it, but they did both these things rather reluctantly. One of the interviewees even said that: “I mean, the principle that moving money to the poorer [people] seems fair, except in the case here (1,5,6,10,13)” [respondent no. 8932]. So she did claim to agree with the axiom, but with this one exception.

Another problem often reported by the interviewees when discussing the transfer principle questions was the way in which numerical examples were shown. Amiel and Cowell made the numerical part of the questionnaire minimalistic, as they said:

“The distributions are presented as vectors, without explicit currency units, and no hints were provided to the students as to what sort of living standards or welfare levels might correspond to those numbers” (1992, p. 6).

Also, there was no explanation among who the income is distributed: groups, people or working people. The numbers were relatively small ranging from 1 to 20, so they would be interpreted as abstract sums. However, some respondents complained that this resulted in small differences between the examples (only one unit of income was transferred in this example) and difficulties in imagining the situation. Therefore the interviewees made assumptions of their own and some of them even transformed given examples, so that they would be easier to visualise. Depending on a person, the same number, for example 1 meant 1 zloty, 100 zlotys or 1000 zlotys – respondents multiplied those numbers freely to make them easier to imagine. However, the same people did not always agree with the scale invariance axiom (so some of them did reply that multiplication changes inequality). As a result, they answered a different question than the one posed. This is a problem one must be aware of, but for which there is no easy solution. One could express examples in a local currency and use amounts close to incomes achievable in that given society. This would stop respondents from transforming the exam-

ples, but would cause problems with interpreting examples through the lens of the assumed basic needs and respectable income. The usage of abstract sums, instead of real-life earnings, was dictated by the fact that Amiel and Cowell wanted to avoid these aforementioned problems and obtain inter-country comparability of answers.

This situation proves again that asking about axiom acceptance only verbally or only numerically does not give us the full picture. Here both answers contain different kinds of biases and comparing answers to both of them alerts us to existing problems. Therefore, asking both questions does give us additional information and makes data more reliable, but creates the problem of conflicting answers that needs to be somehow solved.

4.4. Decomposability

The decomposability axiom states that inequality in a whole society comes from inequality within groups and differences between them (e.g. a divide between the incomes of men and women). That is why Theil index (which has this property) is often used for in-depth analysis even though its interpretation is quite unintuitive. Three questions in the questionnaire were dedicated to decomposability: two numerical and one verbal. Again we can see serious discrepancies in the axiom's support between verbal and numerical questions, yet this time they were the other way round: the numerical questions suggest bigger support for the axiom than the verbal one.

- Q5. A = (4, 8, 9) B = (5, 6, 10)
 Q6. A = (4, 7, 7, 8, 9) B = (5, 6, 7, 7, 10)

- Q14. Suppose there are two societies, A and B, with the same number of people and with the same total income, but with different distributions of income. Society A is now merged with C, and society B is merged with C' where C and C' are identical.
- (a) *The society that had the more unequal income distribution before the merger still has the more unequal distribution after the merger.*
 - (b) *We can't say which society has the more unequal income distribution unless we know the exact distributions.*
 - (c) *Neither of the above.*

Analysing support for decomposability in the numerical part requires two questions. The first one (q5) asks about the difference in inequality between

two small communities: (4, 8, 9) and (5, 6, 10). The second question (q6) compares those two communities both merged with a two-person group (7, 7). An answer is in accordance with the decomposability axiom if it is identical in both questions. Many respondents did that without realizing (at least at first) what the connection between those two questions was. Decomposability is quite a complicated axiom to explain, so the verbal question is also difficult: it requires comparing inequality in four abstract societies. In order to maintain precision, Amiel and Cowell resorted to the use of formal language hence reading the question properly requires concentration and effort. Perhaps using an example e.g. of two countries to which a small region is joined would allow for usage of more natural language and make the question simpler.

Support for decomposability in the A&C sample was quite strong: 57% in the numerical and 40% in the verbal part. In the Polish sample it was 49% and 27% respectively (Table 7), but only 16% expressed support in both of those questions simultaneously. What is more important is that again the pattern of answers suggests a complete lack of relation between those two questions⁷. Most respondents did not notice the way the numerical questions on decomposability were created. Even after reading the verbal questions, it requires a moment of attention to see what exactly happened and what the answers supporting the axiom should look like. Additionally, in each case both distributions are a mirror image of each other, the second example is the result of deducting the first one from 14. However, this is easier to notice in the three-person society than in the five-person one. Some respondents answered “the same” to the first one, because they recognized this, but gave a different answer to the second question, where this symmetry was harder to detect. Using a different, less distinctive example and making the verbal question easier would improve the answer’s consistency.

Table 7

Decomposability – answers to numerical and verbal questions

Sample	N	Numerical (q5 & q6) (%)		Verbal (q14) (%)		
		Same	Different	(a) Agree	(b) Strongly disagree	(c) Disagree
A&C	1108	57*	41	40	45	11
Poland	132	51*	49	27	69	5

* decomposability supporters

Source: Amiel and Cowell (1992), own research.

⁷ If the sample was random, the independence hypothesis would be accepted by Pearson’s Chi-Square test at a significance level of 0.05.

4.5. Unbalanced enrichment

Temkin (1986) described an example of unbalanced immiserisation where an originally perfectly equal and rich society gets poorer and poorer (one person at a time) until everyone is equally poor. Amiel and Cowell decided to analyse how respondents judge such a sequence of events but in a verbal question they assumed reverse order, namely unbalanced enrichment.

Q7.	A = (5, 5, 5, 10)	B = (5, 5, 10, 10)
Q8.	A = (5, 5, 10, 10)	B = (5, 10, 10, 10)
Q9.	A = (5, 5, 5, 10)	B = (5, 10, 10, 10)

Q15. Suppose there is a society consisting of n people. There is one rich person and $n-1$ identical poor people. One by one, some of those who were poor acquire the same income as the rich person, so that eventually there are $n-1$ (identical) rich people and just one poor person. Please circle the appropriate response

- (a) *Inequality increases continuously.*
- (b) *Inequality decreases continuously.*
- (c) *Inequality at first increases and then decreases.*
- (d) *Inequality at first decreases and then increases.*
- (e) *Inequality remains the same throughout.*
- (f) *None of the above.*

Interviewees often described questions concerning unbalanced enrichment as “difficult” (“the last three [numerical questions] were, well, a bit hard to answer” [respondent no. 7547]) and giving conflicting answers to them was common. The first type of conflict that occurred in the numerical questions where three income distributions were compared pairwise ((5, 5, 5, 10) (5, 5, 10, 10) (5, 10, 10, 10)). There are 27 possible combinations of answers to those numerical questions and only 13 of them provide a consistent non-conflicting ranking. Over 10% of each sample gave such an illogical response (11% in A&C sample (1999, p. 82) and 12.1% in the Polish sample). Posing this same question in the form of a ranking would reduce error and make it easier to fill in and understand for the respondents.

The second type of conflict, and a much more popular one, was between answers to numerical and verbal questions. The verbal question about unbalanced enrichment had six possible answers, which in itself makes answering hard (“Here, for example, in the 15th [question] there were a lot of options

and one had to read each one very carefully, to be sure” [respondent no. 2088]). Comparing one’s verbal answer with the numerical one required a lot of effort and concentration; some interviewees said that even after long consideration they still were not sure if they did it right in the end. Among Polish students who gave a logical response to the numerical questions, 56.1% gave a conflicting answer in the verbal part.

Table 8

Unbalanced enrichment – answers to numerical and verbal questions

Inequality...	Sample (%)			
	A&C		Polish	
	Numerical	Verbal	Numerical	Verbal
Increases continuously	8	7	4	5
Decreases continuously	8	20	12	28
First increases then decreases	26	19	19	16
First decreases then increases	42	35	48	35
Remains the same	3	11	4	11
Does none of the above	1	4	0	5
No transitive answer	11	–	12	–
Partial answer	1	4	2	0
N =	1108		132	

Source: Amiel and Cowell (1999), own research.

Percentages of answers to numerical and verbal questions in the Polish sample are very similar to those received by Amiel and Cowell (Table 8). Their later research showed (1999) the answers to these particular verbal questions were very volatile and are dependant heavily on the way the question is posed. Devooght (2003, pp. 254–256) has also shown that in numerical questions the order in which the distributions are presented (unbalanced enrichment or immiserisation) influences the results significantly. It suggests that the received results are heavily biased. The example and possible answers assume continuity in changes of inequality while the groups get richer one by one. This assumption itself should be verified with the respondents. In the questionnaire, there was no logical way to answer numerical questions

that would show discontinuity since there were only three distributions compared. In the verbal question one could express such a view only by marking “None of the above” which is an answer generally chosen reluctantly. One verbal question and three distributions dedicated to such a meaning loaded example is not enough. The example of unbalanced enrichment comes from a completely different approach to the measurement of inequality than the axiomatic framework and so should have a separate questionnaire dedicated to it.

5. DISCUSSION AND CONCLUSION

Research results thus far show a general lack of support for the most common inequality measures and significant differences in responses to verbal and numerical questions. Our study replicated the one conducted by Amiel and Cowell (1992; 1999), adding to prior knowledge new data on a sample of Polish students, and expanded our understanding of the obtained answers through qualitative interviews with selected respondents. Results from the Polish sample were only roughly similar to the ones obtained by Amiel and Cowell. The differences in answers from all the samples could be the result of cultural, language and educational differences, which cannot be overlooked. However, all the samples included both in the original and replicated study are non-random. Thus no statistical test of significance in differences can apply. Furthermore, the results obtained cannot be treated as representative for any bigger population. It would be most beneficial to conduct similar research on a random sample, so that results could be treated as the views of a larger group of people.

Before such a research can be conducted on a larger scale, we should work on further improving and experimenting with the methodology, so that upon receiving data from a bigger random sample, we can interpret them correctly without doubts and questions that are posed by the results obtained so far. Formulation and construction of examples for the numerical part of the questionnaire should be improved in order to minimize errors. The effects of different phrasing of verbal questions should be assessed. Finally, we should search for a way to motivate respondents to connect numerical examples and verbal questions about axioms and for them to think about them jointly. All these issues can be addressed in further studies on small samples.

The research conducted by Amiel and Cowell showed that the way we measure income inequality might be inadequate to the way ordinary people

actually perceive and define it. Their research can be compared to experiments on decision making that showed huge discrepancies between John von Neumann's and Oscar Morgenstern's (1944) rationality axioms and real life human behaviours. These experiments led to a significant development of decision-making theory (a description can be found in Kahneman, 2012). Nevertheless, Amiel and Cowell's study is only a first step, a suggestion that income inequality measurement axioms are not supported by the way people actually perceive inequality. However, their results are undermined by many inconsistencies in their respondents' answers and problems with interpreting others. Furthermore, these results are purely negative for they criticize existing axioms and offer no alternatives. Devising new axioms, or new ways to measure inequality, requires a different methodology and approach. Yet again, before we proceed on the search for a new way to define income inequality, we must first make sure that truly the way we do it now is not the best.

Reassessing, the results obtained by Amiel and Cowell's questionnaire both in the original and in the Polish study are burdened with high data error, but they bring to light important problems and questions. Improvements of research methodology proposed in this paper, based on qualitative interviews and methodological analysis, should enable us to better measure the way "ordinary people" define income inequality.

BIBLIOGRAPHY

- Amiel Y., Cowell F.A. (1992), *Measurement of income inequality: Experimental test by questionnaire*, „Journal of Public Economics” (47), 3–26.
- Amiel Y., Cowell F.A. (1999), *Thinking about Inequality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Amiel Y., Cowell F.A. (2001), *Risk and Inequality Perceptions*, „Distributional Analysis Research Programme Papers” (55).
- Amiel Y., Cowell F.A. (2002), *Attitudes Towards Risk and Inequality: A Questionnaire-Experimental Approach*, [in:] F. Andersson, H.J. Holm (eds.), *Experimental Economics Financial Markets, Auctions and Decision Making*, (85–115), Kluwer.
- Amiel Y., Cowell F.A., Slottje D.J. (2004), *Why Do People Violate the Transfer Principle? Evidence from Educational Sample Surveys*, „Research on Economic Inequality” (11), 1–16.
- Amiel Y., Cowell F., Gaertner W. (2012), *Distributional orderings: An approach with seven flavours*, „Theory and Decision” (73), 381–399.

- Amiel Y., Cowell F., Ramos X. (2010), *Poles Apart? An Analysis of The Meaning of Polarization*, „Review of Income and Wealth” (56), 23–46.
- Ballano C., Ruiz-Castillo U.J. (1993), *Searching by questionnaire for the meaning of income inequality*, „Revista española de economía”, 10(2), 233–259.
- Cuena E.C., Neugebauer T., Seidl C. (2004), *Leaky bucket Paradoxes in income inequality perceptions: an experimental investigation*, „Economics Working Papers” (04).
- Cowell F.A. (1985), *‘A Fair Suck of the Sauce Bottle’ or What Do You Mean by Inequality?*, „Economic Record”, 61(2), 567–579.
- Decoster A., Schokkaert E. (2002), *The choice of inequality measure in empirical research on distributive judgements*, „Journal of Economics”, 9(1), 197–222.
- Davidovitz L., Kroll Y. (1999), *Choices in Egalitarian Distribution Inequality Aversion versus Risk Aversion*, „Distributional Analysis Research Programme Papers” (43).
- Devooght K. (2003), *Measuring inequality by counting complaints theory and empirics*, „Economics and Philosophy”, 19(2), 241–263.
- Harrison E., Seidl C. (1994), *Perceptual inequality and preferential judgements: An empirical examination of distributional axioms*, *Public Choice*, 79(1–2), 61–81.
- Kahneman D. (2012), *Pułapki myślenia szybkiego i wolnego*, Poznań, Media Rodzina.
- Kahneman D., Tversky A. (1979), *Prospect theory: An analysis of decision under risk*, „Econometrica”, 47(2), 263–291.
- Neumann J. von, Morgenstern O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton.
- Sen A. (1973), *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
- Temkin L.S. (1986), *Inequality*, „Philosophy and Public Affairs”, 15(2), 99–121.
- Temkin L.S. (1993), *Inequality*, New York, Oxford University Press.
- Traub S., Seidl C., Schmidt U. (2003), *Lorenz, Pareto, Pigou: Who scores best? Experimental evidence on dominance relations of income distributions*, „Economics Working Papers” (04).
- Traub S., Seidl C., Schmidt U. (2009), *An experimental study on individual choice, social welfare and social preferences*, „European Economic Review”, 53(4), 385–400.
- Wilkinson R.G., Pickett K. (2010), *The spirit level why greater equality makes societies stronger*, New York, Bloomsbury Press.

MEASUREMENT OF INCOME INEQUALITY RE-EXAMINED: CONSTRUCTING EXPERIMENTAL TESTS BY QUESTIONNAIRE

Summary

Learning ordinary people's perception of income inequality is a relatively new field of research, but its importance is rapidly growing. Despite the popularity of inequality measures, the underlying assumptions concerning the most popular of them do not fully hold, as shown in early research by Amiel and Cowell (1992; 1999). However, results of their study contain multiple puzzling and inconsistent answers. This paper analyses methods used by Amiel and Cowell to elicit respondents' views about income inequality. It presents the results of a quantitative questionnaire repeated after Amiel and Cowell, combined with qualitative interviews with selected respondents. The research was conducted in Poland on 132 sociology and economy students. Qualitative interviews and the subsequent data analysis revealed multiple problems that caused respondents to answer inconsistently. Solutions to some of these problems are then proposed.

POMIAR NIERÓWNOŚCI DOCHODÓW: PONOWNA ANALIZA EKSPERYMENTÓW ANKIETOWYCH

Streszczenie

Próby zrozumienia, jak zwykli ludzie postrzegają nierówność dochodów, to stosunkowo nowa dziedzina badań o szybko rosnącym znaczeniu. Mimo powszechnego stosowania miar nierówności założenia, które leżą u ich podstaw, nie są w pełni akceptowane, co pokazali w swoich badaniach Amiel i Cowell (1992; 1999). Jednakże wyniki tych badań zawierają wiele niespójnych i trudnych do zrozumienia odpowiedzi. Niniejszy artykuł analizuje metodologię zastosowaną przez Amiela i Cowella do poznania poglądów ludzi na temat nierówności w dochodach. Przedstawiono w nim wyniki powtórzenia badań Amiela i Cowella (1992), uzupełnionego o serię wywiadów jakościowych z wybranymi respondentami. Badanie przeprowadzono w Polsce na 132 studentach ekonomii i socjologii. Wywiady jakościowe oraz późniejsza analiza danych ujawniły wiele problemów, które powodowały udzielanie niespójnych odpowiedzi. W artykule zawarto również możliwe rozwiązania zauważonych problemów.

ИЗМЕРЕНИЯ НЕРАВЕНСТВА ДОХОДОВ: ПОВТОРНЫЙ АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО АНКЕТИРОВАНИЯ

Резюме

Попытки выяснения того, как обычные люди воспринимают неравенство доходов, принадлежат к относительно новой области исследований, значение и роль которой возрастают в быстром темпе. Несмотря на широкое применение измерений неравенства, положения, которые приняты за их основу, не признаны до конца, что показали в своих исследованиях Амиэль и Коуэлл (1992; 1999). Тем не менее, результаты этих исследований содержат много непоследовательных и сложных для понимания ответов. В настоящей статье представлен анализ методологии, взятой за основу Амиэлем и Коуэллом для ознакомления с мнениями людей относительно неравенства в доходах. Представлены результаты повторного исследования Амиэля и Коуэлла (1992), дополненного рядом качественных методов интервью с избранными респондентами. Исследование было проведено в Польше со 132 студентами факультетов экономики и социологии. Качественные методы исследования, а также последующий анализ данных, выявили множество проблем, которые были вызваны непоследовательностью ответов. В статье предложены также возможные решения обнаруженных проблем.

Joanna Działo

EWOLUCJA NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE 2004–2014

WPROWADZENIE

Jednym z istotniejszych czynników wpływających na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej jest właściwy dobór reguł fiskalnych. Spełnienie tego warunku jest szczególnie istotne w okresie kryzysu ekonomicznego, którego jednym z przejawów jest drastyczne pogorszenie kondycji sektora finansów publicznych. W rezultacie podstawowym celem reguł fiskalnych w dobie kryzysu jest konsolidacja sektora finansów publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego (w wielkościach absolutnych i relatywnych). Należy jednak podkreślić, że jednym ze skutków kryzysu gospodarczego w sferze finansów publicznych była niemożność spełnienia obowiązujących reguł fiskalnych przez wiele państw członkowskich Unii Europejskiej. W konsekwencji tej sytuacji, UE przeprowadziła reformy ponadnarodowych reguł fiskalnych, a wiele krajów członkowskich stosujących reguły narodowe złagodziło kryteria (często na określony czas) spełniania tych reguł lub też wprowadziło nowe reguły. Celem artykułu jest analiza empiryczna ewolucji narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014¹. Sformułowana została hipoteza, że w badanym okresie rosła liczba narodowych reguł fiskalnych, a także ulegała poprawie ich jakość, co powinno mieć korzystny wpływ na stan finansów publicznych w państwach stosujących narodowe reguły fiskalne. Ponadto, liczebność narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych państwach deter-

¹ W momencie oddawania artykułu do redakcji nie były dostępne dane liczbowe za rok 2015.

minowana jest takimi czynnikami, jak: długość okresu przynależności kraju do UE, mentalność fiskalna danego kraju i stosowanie wspólnej waluty. Czynniki te mają także istotny wpływ na zmiany jakości narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych grupach krajów.

1. REGUŁY FISKALNE – ISTOTA, RODZAJE I PRZYCZYNY WPROWADZANIA

Reguła fiskalna rozumiana jest najczęściej jako ilościowe ograniczenie poziomu deficytu, wydatków rządowych, długu publicznego, lub jako instrument oddziałujący na alokację przychodów budżetowych, który jest umocowany prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie². W tym znaczeniu reguła fiskalna stanowi permanentne ograniczenie nakładane na realizację polityki fiskalnej.

Reguły fiskalne mogą być wprowadzane z kilku powodów. Jednym z nich jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej w gospodarce oraz poprawa wiarygodności prowadzonej polityki fiskalnej i redukcja nadmiernego deficytu budżetowego. Zadaniem reguł jest także utrzymanie stabilności przyjętego kształtu polityki fiskalnej w długim okresie. Rolą reguł fiskalnych jest również ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej przez kraje należące do określonej federacji państw (np. kraje Unii Europejskiej). Ponadto, wprowadzenie reguł fiskalnych ma ograniczać swobodę polityków w kształtowaniu polityki fiskalnej. Ten ostatni problem został dobrze rozpoznany w ekonomii politycznej, gdzie wskazuje się na nadmierną skłonność polityków do generowania deficytu budżetowego (*deficit bias*) oraz na systematyczny wzrost długu publicznego niezależnie od wahań koniunkturalnych (*debt ratcheting*)³. Wspomnieć także należy o kwestii pokusy nadużycia (*moral hazard*) i jazdy na gapę (*free ride*), które mogą wystąpić w sytuacji, gdy silne gospodarczo i wiarygodne państwo członkowskie strefy euro zdecyduje się na zwiększenie ekspansywności polityki fiskalnej niezależnie od cyklu koniunkturalnego⁴.

Reguły fiskalne ujmuje się najczęściej w czterech grupach:

1) reguły deficytu,

² A. Schick, *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal on Budgeting”, 2010, s. 34–49.

³ A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Budget Deficit*, „NBER Working Paper”, No. 4637, 1994, s. 57–76.

⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011 s. 47.

- 2) reguły długu publicznego,
- 3) reguły wydatków,
- 4) reguły przychodowe⁵.

Reguły deficytu występują przeważnie w postaci zapisu, że w danym czasie (okresie fiskalnym) deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć pewnej stałej, granicznej wielkości, wyrażonej jako procent PKB. Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Traktacie z Maastricht), według którego deficyt budżetowy w krajach członkowskich nie powinien przekroczyć 3% PKB⁶.

Reguły długu publicznego są dosyć jednolite i polegają na nałożeniu limitów na łączny poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie z Maastricht, według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB. Podobna reguła występuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji RP:

„nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”⁷.

Reguły wydatkowe mogą przyjmować różnorodną postać ze względu na znaczne zróżnicowanie kategorii wydatków budżetowych. Jednak najpopularniejszym limitem wydatków są reguły wzrostu wydatków, zgodnie z którymi wydatki budżetowe mają rosnać w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodów budżetu. Przykładem takiej reguły jest obecnie w Polsce nowa, stabilizująca reguła wydatkowa, która ma mieć charakter antycykliczny i w sposób automatyczny wyznaczać dopuszczalny poziom wydatków państwa, powodując w dłuższym okresie redukcję długu publicznego⁸.

Reguły przychodowe dotyczą przychodów budżetu. Najczęściej mają one na celu utrzymywanie stabilnych podatków i ograniczanie gwałtownych zmian

⁵ Ch. Wyplosz, *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. „Polityka fiskalna po kryzysie finansowym, Cambridge”, 1–15.07.2011.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r.; www.europarl.europa.eu/parliament/archive (19.12.2014).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.

⁸ Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., Nr 28, poz. 1646.

ich wysokości. Ponadto ich celem może być ustalenie zasad alokacji nadwyżek dochodów, przede wszystkim w celu spłaty zadłużenia. Pozwalają także na zdefiniowanie zasad przekazywania części dochodów (przychodów) budżetowych na specjalnie wydzielone państwowe fundusze stabilizacyjne. Przykładem takiej reguły w Polsce jest reguła przychodowa, która obliguje do przekazywania części przychodów z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej⁹.

2. EWOLUCJA REGUŁ FISKALNYCH NA ŚWIECIE

Dynamiczny rozwój ilościowych reguł fiskalnych na świecie nastąpił w ciągu ostatnich 20 lat. W roku 1990 tylko 5 krajów posiadało reguły fiskalne obejmujące swym zasięgiem co najmniej budżet centralny (lub cały sektor finansów publicznych): Indonezja, Japonia, Luksemburg, Niemcy i USA. Od tego czasu liczba krajów, które wprowadziły narodowe i/lub ponadnarodowe reguły fiskalne wzrosła do 76, co w dużej mierze związane było z kryzysem ekonomicznym ostatniej dekady. W przypadku reguł narodowych, w analizowanym czasie zastosowało je 45 krajów, przede wszystkim kraje wysoko rozwinięte, choć w ostatnim dziesięcioleciu można obserwować rosnącą liczbę tych reguł zaadoptowanych przez kraje z grupy tzw. rynków wschodzących¹⁰.

Na początku lat 90. najczęściej reguł fiskalnych stosowano na niższych poziomach władzy, tj. na poziomie rządu lokalnego lub regionalnego (samorządów). Było to zapewne wynikiem dążenia do nakładania ograniczeń władzom niższego szczebla w celu zapewnienia lepszej koordynacji pomiędzy rządami poszczególnych szczebli, jak i efektywniejszej kontroli nad działalnością władz niższych szczebli. Jednak od połowy lat 90. obserwuje się wzrost liczby reguł nakładanych na władze wszystkich szczebli; szczególnie dynamicznie zaczęła rosnąć liczba reguł w sektorze opieki społecznej, co było spowodowane chęcią ograniczania presji na zwiększanie wydatków związanych z opieką społeczną¹¹.

Większość państw, które stosują reguły fiskalne, najczęściej posiada więcej niż jedną regułę. W dużej mierze jest to rezultatem wprowadzania reguł ponadnarodowych w danej grupie krajów (np. reguły deficytu budżetowego

⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 7 (32), 2010.

¹⁰ M. Kumar, A. Schaechter, A. Baldacci, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, November 12, 2009.

¹¹ G. Pałuszak, *Reguły fiskalne rządów na poszczególnych poziomach władzy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Oeconomica” nr 238, Łódź 2010, s. 54–68.

i długu publicznego obowiązujące w Unii Europejskiej). Co więcej, sytuacja taka jest rezultatem rosnącej świadomości, że wykorzystywanie tylko jednej reguły fiskalnej niesie za sobą pewne słabości i nie pozwala na bardziej kompleksowe, wszechstronne oddziaływanie na konsolidację finansów publicznych. Dlatego wiele krajów wprowadziło również reguły narodowe, które są komplementarne w stosunku do wykorzystywanych reguł ponadnarodowych¹².

Najczęściej wykorzystywane są reguły długu publicznego i reguły zrównoważonego budżetu, w tym reguły deficytu budżetowego. Wiele krajów stosuje te reguły jednocześnie i są one w większości wprowadzane na szczeblu ponadnarodowym. Tak jest w przypadku reguł występujących w Unii Europejskiej oraz w uniach monetarnych zrzeszających kraje poza Europą, np. w Zachodnio-Afrykańskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (West African Economic and Monetary Union, WAEMU) czy w Środkowo-Afrykańskiej Wspólnocie Ekonomicznej i Walutowej (Central African Economic and Monetary Community, CEMAC). Jedynie w krajach zrzeszonych we Wschodnio-Karaibskiej Unii Walutowej (Eastern Caribbean Currency Union, ECCU) występuje tylko reguła zrównoważonego budżetu. Obserwować można także rosnące zainteresowanie wykorzystywaniem reguł dotyczących salda strukturalnego budżetu. Przykładem takiej reguły w UE są zapisy zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSW), który ustanowił tzw. średniookresowy cel budżetowy (*medium-term budgetary objective* – MTO), oparty na wskaźniku strukturalnego salda budżetu w zakresie od 1,5% PKB deficytu strukturalnego do 1% PKB nadwyżki budżetowej¹³.

Wymienione wyżej reguły ponadnarodowe są uzupełniane najczęściej przez reguły narodowe dotyczące wydatków. Jest to zapewne rezultatem dążenia do ograniczania rozmiarów budżetów poszczególnych państw poprzez ograniczanie nadmiernych wydatków budżetowych¹⁴. Najmniej popularne są reguły przychodowe, prawdopodobnie ze względu na fakt, że mają one mniejszy wpływ na równowagę finansów publicznych, gdyż dotyczą strony przychodowej budżetu, która jest w dużej mierze zależna od czynników zewnętrznych, takich jak tempo wzrostu gospodarczego, stopa bezrobocia itp.

Biorąc pod uwagę częstotliwość występowania poszczególnych reguł w różnych grupach krajów, zauważyć można pewną prawidłowość. Regu-

¹² N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*, „IMF Working Paper”, WP/12/273, 2012.

¹³ A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber, *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, „IMF Working Paper”, WP/12/187, 2012.

¹⁴ M. Kumar, A. Schaechter, A. Baldacci, *Fiscal Rules...*, *op. cit.*

ły długu publicznego są bardziej popularne w gospodarkach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych gospodarczo. Natomiast w przypadku reguł zrównoważonego budżetu można zaobserwować, że reguły oparte na rzeczywistym saldzie budżetowym dominują w krajach rozwijających się, podczas gdy reguły uwzględniające cykl koniunkturalny częściej występują w krajach rozwiniętych.

Zauważalne są także różnice dotyczące umocowania prawnego danej reguły oraz jej zasięgu (zakresu oddziaływania). Zdecydowana większość reguł narodowych dotyczących wydatków, zrównoważonego budżetu oraz długu publicznego to reguły zapisane w aktach prawnych. Reguły przychodowe powstają najczęściej na podstawie zawartych umów koalicyjnych pomiędzy poszczególnymi partiami formułującymi rząd. Reguły wydatkowe częściej zapisane są w ustawach w krajach rozwijających się niż w gospodarkach rozwiniętych ekonomicznie, gdzie reguły te opierają się przede wszystkim na umowach koalicyjnych. Natomiast reguły długu publicznego i zrównoważonego budżetu to w większości krajów reguły ponadnarodowe, których umocowanie prawne zawarte jest w międzynarodowych umowach (jak np. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Jeżeli chodzi o zakres oddziaływania reguł, to reguły ponadnarodowe, a więc długu i zrównoważonego budżetu, dotyczą najczęściej całego sektora finansów publicznych, podczas gdy większość reguł narodowych dotyczy budżetu centralnego, zwłaszcza reguły wydatkowej. Analizując tę zmienną z punktu widzenia poziomu rozwoju gospodarczego kraju, można zauważyć, że w krajach rozwijających się większość reguł ma szeroki zasięg, tzn. dotyczy całego sektora finansów publicznych, podczas gdy w krajach rozwiniętych gospodarczo częściej występują reguły odnoszące się do budżetu centralnego (a więc nie dotyczące budżetów lokalnych)¹⁵.

Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie reguły nie przesądza o tym, czy będzie ona skuteczna. Ważny jest monitoring stosowania reguły, aby ograniczyć możliwości manipulowania nią poprzez np. kreatywną księgowość i rozliczenia pozabudżetowe¹⁶. Istotne są także efektywne procedury egzekucyjne oraz wysokie koszty polityczne złamania danej reguły, np. utrata reputacji i społecznej akceptacji przez rząd, co zniechęca do prób niestosowania reguły¹⁷.

¹⁵ N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, *Fiscal Rules...*, *op. cit.*

¹⁶ J. von Hagen, G. Wolff, *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, „Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre”, No. 38/2004.

¹⁷ X. Debrun, *Tying Hands Is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?*, „Bruegel Working Paper”, No. 01/2007.

3. NARODOWE REGUŁY FISKALNE W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014 – ANALIZA EMPIRYCZNA

3.1. Hipotezy badawcze

Przedmiotem analiz empirycznych w tej części artykułu są narodowe reguły fiskalne obowiązujące w 27 krajach UE w okresie 2004–2014. Analizie zostaną poddane cztery rodzaje reguł fiskalnych: reguły przychodowe, wydatkowe, zrównoważonego budżetu (w tym reguły deficytu) oraz reguły długu publicznego. Będą one rozpatrywane z uwzględnieniem różnych kryteriów pozwalających podzielić badane kraje na kilka grup.

Kryteria zastosowane w badaniu obejmują:

- 1) okres przynależności do Unii Europejskiej,
- 2) mentalność fiskalną,
- 3) uczestnictwo w unii walutowej.

Ze względu na pierwsze kryterium, kraje UE podzielono na „stare” (będące w UE przed 2004 r.) i „nowe” kraje UE (które dokonały akcesji do UE w 2004 r. lub później). Do „starych” krajów UE należą: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Natomiast Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry to „nowe” kraje UE.

Mentalność fiskalna rozumiana jest jako wspólna cecha danego społeczeństwa, wyrażająca się określonymi przekonaniem, sposobem myślenia czy poglądami w odniesieniu do dyscypliny fiskalnej w gospodarce jako całości (stan finansów publicznych) oraz na poziomie jednostki (dyscyplina podatkowa, skłonność do płacenia podatków)¹⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się na różnice geograficzne dotyczące mentalności podatkowej/fiskalnej¹⁹. Biorąc pod uwagę to kryterium, wyróżniono trzy grupy krajów: 1) kraje o „północnej” mentalności fiskalnej, 2) kraje o mentalności „południowej” oraz 3) kraje postkomunistyczne. Do krajów o mentalności północnej zaliczono: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Szwecję i Wielką Brytanię. W skład krajów o mentalności południowej wchodzi: Cypr, Grecja, Hiszpania, Malta, Portugalia, Włochy.

¹⁸ Cz. Bywalec, *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 76.

¹⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004, s. 89.

Byłe kraje komunistyczne to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Ostatnie kryterium zastosowane w badaniu odnosi się do członkostwa w unii walutowej. Kraje stosujące wspólną walutę to: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy. Kraje używające walut narodowych to: Bułgaria, Czechy, Dania, Litwa, Polska, Rumunia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania.

Rozważania prowadzone w artykule dotyczą kilku kwestii. Po pierwsze dokonano analizy zmian liczby narodowych reguł fiskalnych w badanych latach. Wydaje się, że liczba tych reguł powinna rosnąć sukcesywnie, ale szczególnie dynamicznie w okresie od rozpoczęcia kryzysu gospodarczego, ze względu na ich niewątpliwie duży wpływ na konsolidację finansów publicznych. Największy wzrost liczby reguł powinien wystąpić w przypadku reguł wydatkowych, ponieważ reguły długu publicznego i deficytu stosowane są w UE jako reguły ponadnarodowe, a reguły przychodowe są generalnie bardzo rzadko wykorzystywane. Ponadto, reguły te oddziałują bezpośrednio na wydatkową stronę budżetu, są przejrzyste, zrozumiałe i potencjalnie łatwo egzekwowalne, co sprzyja ich relatywnie wysokiej efektywności oddziaływania na stan finansów publicznych. Ich atutem jest także to, że odnoszą się do wielkości, które znajdują się pod bezpośrednią kontrolą władz publicznych²⁰. Reguły wydatkowe przyczyniają się więc do wzrostu przewidywalności polityki fiskalnej i tym samym ułatwiają jej koordynację z polityką pieniężną²¹.

H1. W analizowanym okresie rosła liczba reguł narodowych w krajach UE, szczególnie po roku 2007.

H2. Najbardziej dynamiczny wzrost liczby reguł można zaobserwować w przypadku reguł wydatkowych.

Dalsze rozważania dotyczą zależności pomiędzy liczbą narodowych reguł fiskalnych w badanym okresie oraz długością okresu przynależności danego kraju do Unii Europejskiej. Zostało sformułowane założenie, że w „starych” krajach UE liczba reguł fiskalnych jest większa, co jest konsekwencją długoletnich tradycji demokracji, stosowania zasad gospodarki rynkowej i relatywnie wysokiej dbałości o stan finansów publicznych. Jednocześnie jednak stawiana jest teza, że „proces doganiania” w „nowych” krajach UE jest dynamiczny, tzn. liczba reguł narodowych rośnie tam szybciej niż w „starych” krajach.

²⁰ M. Banaszewka, *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” nr 2 (3)/2013.

²¹ X. Debrun, N. Epstein, S. Symansky, *A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss’?*, „IMF Working Paper”, WP/08/87, 2008.

H3. W „starych” krajach UE średnia liczba narodowych reguł fiskalnych była większa niż w „nowych” krajach.

Istotnym czynnikiem wpływającym na dyscyplinę fiskalną i, w konsekwencji, na stan finansów publicznych gospodarki jest mentalność fiskalna. Kraje charakteryzujące się tzw. północną mentalnością fiskalną wykazują wyższą dbałość o finanse publiczne, co przejawia się między innymi stosowaniem szerszego spektrum reguł fiskalnych na poziomie narodowym niż w przypadku krajów o południowej mentalności. W prowadzonych analizach przyjęto także, że kraje postkomunistyczne, biorąc pod uwagę relatywnie niedługi czas funkcjonowania w realiach gospodarki rynkowej, wykorzystują mniejszą liczbą reguł fiskalnych niż kraje o mentalności północnej. Jednocześnie jednak, pamiętając o procesie konwergencji jaki zachodzi w tych krajach należy przyjąć, że w badanym okresie liczba narodowych reguł fiskalnych w tych krajach rośnie szybciej niż w krajach o mentalności północnej. Przyjęto także, że kraje o południowej mentalności fiskalnej stosują najmniej reguł narodowych oraz, że liczba tych reguł jest tam względnie stabilna w całym badanym okresie.

H4. W krajach o północnej mentalności fiskalnej liczba narodowych reguł fiskalnych była większa niż w dawnych krajach postkomunistycznych i krajach o mentalności południowej.

Analiza zależności pomiędzy liczbą stosowanych reguł narodowych w danym kraju a przynależnością tego kraju do unii walutowej może wskazywać, że kraje należące do strefy euro stosują mniej reguł fiskalnych na poziomie narodowym niż kraje nie używające wspólnej waluty. Uzasadnieniem takiej tezy może być fakt, że kraje strefy euro zobligowane są prowadzić wspólną politykę monetarną, co oznacza, że przyjmując wspólną walutę rezygnują z prowadzenia własnej polityki monetarnej i pozbawiają się jednocześnie możliwości reagowania za jej pomocą na tzw. szoki asymetryczne. W tej sytuacji polityka fiskalna staje się najważniejszym i praktycznie jedynym instrumentem reagowania na negatywne zjawiska gospodarcze. Dlatego wydaje się, że państwa strefy euro będą mniej chętnie nakładać ograniczenia (reguły) na politykę fiskalną, dążąc do tego, aby polityka fiskalna była bardziej elastyczna i mniej uregulowana.

H5. W krajach należących do unii walutowej liczba narodowych reguł fiskalnych była niższa niż w krajach nie wchodzących w skład unii walutowej.

Inną ważną kwestią jest zbadanie zmian dotyczących jakości stosowanych reguł fiskalnych na poziomie narodowym. W niniejszym artykule została przyjęta teza, że w badanym okresie rośnie liczba reguł fiskalnych charakteryzujących się wysoką jakością, jednak dynamika tych zmian zależy od rodzaju

kraju (klasyfikowanego według wyżej wymienionych trzech kryteriów), jaki te reguły stosuje.

Jakość reguł fiskalnych rozpatrywana będzie z punktu widzenia ich umocowania prawnego oraz zakresu oddziaływania. Jeśli chodzi o rangę prawną reguł fiskalnych, to w przypadku krajów UE reguły zapisane w Traktacie z Maastricht i w Pakcie Stabilności i Wzrostu²² mają bardzo wysoki status prawny, gdyż są one nadrzędne w stosunku do prawa krajowego i bardzo trudne (praktycznie niemożliwe) do zmienienia. Oznacza to potencjalnie wysoką skuteczność reguł fiskalnych zapisanych w ramach prawa unijnego. Natomiast reguły narodowe zapisane są najczęściej w postaci kilku form prawnych, które różnią się rangą w systemie prawnym, poziomem szczególności zapisów oraz zakresem sankcji, jakie mogą być stosowane w przypadku nieprzestrzegania reguł. W Polsce najwyższą rangę w systemie prawnym ma reguła fiskalna zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewnia to wysoką skuteczność reguły, gdyż nawet jeśli parlament przyjmie ustawę budżetową niezgodną z zapisem konstytucyjnym, to ustawa taka zostanie podważona przez Trybunał Konstytucyjny. Relatywnie silnym umocowaniem prawnym charakteryzują się także reguły zapisane w ustawach; w Polsce jest to Ustawa o Finansach Publicznych, która zawiera rozwinięcie zapisu konstytucyjnego. Aktem o najniższym statusie prawnym w Polsce jest uchwała Rady Ministrów, która najczęściej nazywana jest strategią lub programem. Akt taki może być stosunkowo łatwo zmieniony, a także nie występują sankcje prawne za prowadzenie działań niezgodnych z przyjętą uchwałą. Dokument ten stanowić może więc swoistą deklarację polityczną, a ewentualne sankcje za jej nieprzestrzeganie mogą polegać na utracie części elektoratu.

Analizując natomiast zakres oddziaływania reguł fiskalnych, można stwierdzić, że spotyka się reguły, które dotyczą całego sektora finansów publicznych (zarówno budżetu centralnego, jak i budżetów samorządów lokalnych), reguły dotyczące tylko budżetu centralnego lub jedynie budżetów władz lokalnych. Na przykład w Polsce reguła długu obejmuje cały sektor finansów publicznych, ale dodatkowo oddzielne rozwiązania stosowane są w odniesieniu do sektora samorządu terytorialnego, który może się zadłużać w oparciu o tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów²³. Wydaje się, że im szerszy jest zasięg oddziaływania reguły fiskalnej, tym wyższa jej skuteczność w kwestii pozytywnego wpływu na stan finansów publicznych.

²² Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997 (97/C 236/1).

²³ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21 (113)/2011.

W prowadzonych analizach jakościowe ujęcie reguł fiskalnych zostało wyrażone poprzez nadanie regułom fiskalnym stosowanym w poszczególnych krajach odpowiednich rang w zależności od ich umocowania prawnego i zakresu oddziaływania.

Biorąc pod uwagę to pierwsze kryterium, zastosowane zostały następujące rangi:

3 – umocowanie konstytucyjne,

2 – umocowanie ustawowe,

1 – umocowanie w formie dokumentów rządowych, umowy koalicyjnej i in.

Ze względu na zakres oddziaływania przyjęto następujące rangi:

2 – cały sektor finansów publicznych,

1 – tylko budżet centralny lub tylko budżety władz lokalnych.

H6. Jakość reguł fiskalnych rosła najbardziej dynamicznie w nowych krajach UE, krajach postkomunistycznych oraz krajach nie należących do unii walutowej.

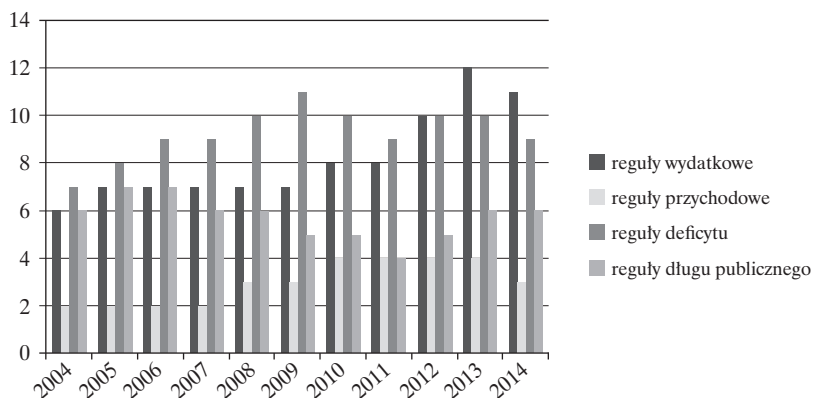
4. ANALIZA EMPIRYCZNA EWOLUCJI NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwszym obszarem badawczym jest dynamika zmian liczby poszczególnych narodowych reguł fiskalnych wykorzystywanych w krajach UE w okresie 2004–2014 (wykres 1). W przypadku reguł wydatkowych zaobserwować można wyraźny wzrost ich liczby, szczególnie widoczny po roku 2007, a więc w okresie kryzysu gospodarczego. Na przykład w roku 2004 tylko 6 krajów UE stosowało reguły wydatkowe, w latach 2005–2009 liczba tych reguł była stabilna (7), po czym zaczęła rosnąć od roku 2010, osiągając w roku 2013 poziom 12 reguł (w 2014 roku 11 krajów stosowało reguły wydatkowe). W analizowanym okresie liczba reguł wydatkowych uległa więc podwojeniu. Wniosek stąd, że kryzys gospodarczy spowodował w niektórych krajach dążenie do konsolidacji finansów publicznych poprzez nałożenie większych restrykcji na stronę wydatkową budżetu. Jeśli chodzi o reguły przychodowe, to, jak już wspomniano, są to najmniej popularne reguły fiskalne, ale także w ich przypadku można zauważyć wzrost liczby tych reguł w okresie kryzysu. Dla przykładu, w roku 2004 tylko 2 kraje stosowały te reguły, w roku 2008 liczba krajów stosujących te reguły wzrosła do 3, a od roku 2010 kolejny kraj UE wprowadził regułę wydatkową. W przypadku reguł zrównoważonego budżetu ich liczba była stosunkowo stabilna przez cały badany okres, np. w roku 2004 reguły te

na poziomie narodowym stosowane były w 7 krajach, do roku 2013 liczba państw je stosujących wzrosła do 11, po czym spadła i w roku 2014 wynosiła 9. Podobna sytuacja występuje w przypadku reguł długu. Reguły narodowe długu publicznego występują w krajach, które miały je zapisane w swoim ustawodawstwie zanim weszły do UE, jak to było np. w przypadku Polski. Nawet jeśli zapisy reguł narodowych są inne niż reguł ponadnarodowych, to wyższą rangą i obowiązująca jest reguła zapisana w traktacie międzynarodowym. W badanym czasie narodowe reguły długu występowały w 6–7 krajach, jedynie w latach 2009–2012 liczba krajów stosujących te reguły spadła do 5–4.

Wykres 1

Zmiany liczebności poszczególnych reguł narodowych we wszystkich krajach UE w okresie 2004–2014



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Interesująca wydaje się być także analiza zmian średniej liczby reguł narodowych w krajach członkowskich UE oraz zmian ich jakości w badanym czasie, z uwzględnieniem dodatkowych trzech kryteriów, wskazanych w pierwszej części artykułu. Pierwszym kryterium jest okres przynależności badanego kraju do UE. Analiza danych liczbowych przedstawionych w tabeli 1 pozwala stwierdzić, że „stare” kraje UE charakteryzują się relatywnie wysoką średnią liczbą reguł narodowych w porównaniu do „nowych” krajów UE (1,13 reguły w roku 2004 i 1,33 reguły w roku 2014 w „starych” krajach UE i odpowiednio: 0,33 i 0,75 reguły w „nowych” krajach UE). Jest to zupełnie zrozumiałe zważywszy na fakt, że większość „nowych” krajów UE to dawne kraje postkomunistyczne, które relatywnie od niedawna funkcjonują według zasad gospodarki rynkowej. Należy zarazem podkreślić, że liczba narodowych

reguł fiskalnych rośnie bardziej dynamicznie w „nowych” krajach. W badanym okresie średnia liczba reguł w tej grupie krajów wrosła w ciągu 10 lat ponad dwukrotnie (2,27 razy). W krajach „starej Unii” średnia liczba reguł przez cały okres objęty badaniem była w miarę stabilna. Oznacza to, że w „nowych” krajach członkowskich występuje proces doganiania „starych” krajów UE pod względem zwiększania efektywności prowadzonej polityki fiskalnej.

Tabela 1

Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych w „starych” i „nowych” krajach UE

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,13	1,27	1,27	1,27	1,33	1,27	1,27	1,13	1,27	1,40	1,33
„Nowe” kraje UE	0,33	0,42	0,50	0,42	0,50	0,58	0,67	0,67	0,83	0,92	0,75

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Kolejna analiza nawiązuje do hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w „nowych” krajach UE niż w krajach „starych”. Dane liczbowe przedstawione w tabelach 2 i 3 potwierdzają tę tezę. Ocena jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (tabela 2) pozwala stwierdzić, że chociaż w „starych” krajach UE w pierwszym roku badania przeciętne umocowanie prawne reguł było niemal dwukrotnie wyższe niż w krajach „nowych” (odpowiednio: 1,40 i 0,58), to w roku 2014 różnica ta wyraźnie się skurczyła (odpowiednio: 2,00 i 1,42). Znacząco to, że w „nowych” krajach UE poprawa umocowań prawnych reguł fiskalnych postępowała bardziej dynamicznie (wzrost niemal 2,5-krotny) niż w krajach „starych” (wzrost o 43%).

Tabela 2

Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych w „starych” i „nowych” krajach UE

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,40	1,60	1,60	1,60	1,80	1,73	1,73	1,53	1,87	2,07	2,00
„Nowe” kraje UE	0,58	0,75	0,92	0,83	0,92	1,00	1,25	1,25	1,58	1,75	1,42

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Podobnie wnioski można wyciągnąć analizując zmiany zakresu oddziaływania reguł narodowych w „starych” i „nowych” krajach UE (tabela 3). Choć „stare” kraje UE w pierwszym roku analizy charakteryzowały się średnim zakresem oddziaływania reguł ponad trzykrotnie wyższym niż kraje „nowe” (odpowiednio: 1,80 i 0,58), to w roku 2014 różnica ta była znacznie mniejsza (odpowiednio: 2,10 i 1,33). Tak więc także w tym przypadku w „nowych” krajach UE zwiększenie zakresu oddziaływania reguł fiskalnych następowało bardziej dynamicznie niż w krajach „starych”. Dynamika wzrostu w „nowych” krajach UE wyniosła 129%, podczas gdy w „starych” krajach tylko 17%.

Tabela 3

**Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w „starych” i „nowych” krajach UE**

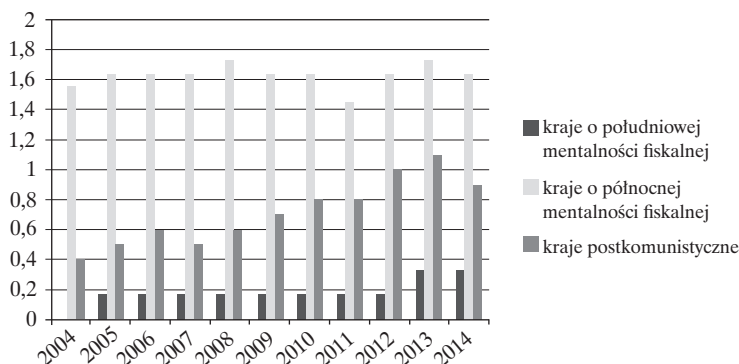
Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
„Stare” kraje UE	1,80	2,00	2,00	2,07	2,13	2,07	2,07	1,80	2,07	2,20	2,10
„Nowe” kraje UE	0,58	0,75	0,92	0,75	0,83	1,00	1,25	1,25	1,58	1,67	1,33

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Następny obszar badawczy dotyczy zależności pomiędzy liczbą narodowych reguł fiskalnych a mentalnością fiskalną kraju, który daną regułę stosuje. Wykres 2 przedstawia dane pokazujące zmiany średniej liczby wszystkich reguł narodowych w zależności od grupy kraju. W krajach o południowej mentalności fiskalnej średnia liczba reguł wahała się od 0 w roku 2004 do 0,33 w roku 2014. W krajach postkomunistycznych średnia liczba reguł była wyższa, jednak nadal relatywnie niewysoka (0,40 reguły w roku 2004 i 0,90 w roku 2014). Zdecydowanie najwięcej reguł narodowych stosowały kraje o północnej mentalności fiskalnej (1,55 reguły w roku 2004 i 1,64 reguły w roku 2014). Średnia liczba reguł w krajach o północnej mentalności była więc przeciętnie kilka razy wyższa niż liczba reguł stosowanych przez kraje postkomunistyczne, a zwłaszcza przez kraje o mentalności południowej. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że liczba reguł narodowych rosła najbardziej dynamicznie w krajach postkomunistycznych (wzrost o 125% w okresie 2004–2014).

Wykres 2

Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej

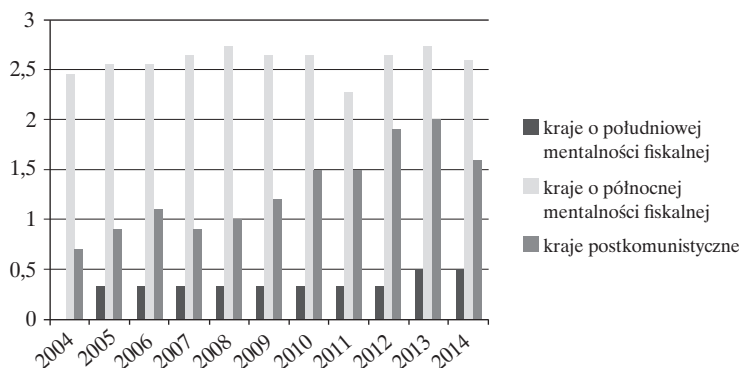


Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Kolejny wymiar analizy nawiązuje do hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w krajach postkomunistycznych w porównaniu do krajów o północnej mentalności fiskalnej, a zwłaszcza niż w krajach o mentalności południowej. Analiza jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (wykres 3) pozwala stwierdzić, że chociaż w krajach o północnej mentalności w pierwszym roku badawczym przeciętne umocowanie prawne reguł było ponad dwukrotnie wyższe niż w krajach postkomunistycznych (odpowiednio: 1,91 i 0,70), to w roku 2014 różnica ta istotnie się zmniejszyła (odpowiednio: 2,36 i 1,70). Wyniki te jednoznacznie wskazują, że w krajach postkomunistycznych UE poprawa umocowań prawnych reguł fiskalnych postępowała bardziej dynamicznie (wzrost o 143%) niż w krajach o północnej mentalności fiskalnej (wzrost o 24%), co oznacza, że kraje postkomunistyczne wdrożyły intensywny proces doganiania krajów o mentalności północnej w zakresie poprawy jakości stosowanych reguł narodowych. Na tym tle wyraźnie gorzej wygląda sytuacja w krajach o południowej mentalności fiskalnej. Średnie umocowanie prawne reguł fiskalnych w tych krajach jest kilka razy niższe niż w krajach o północnej mentalności i krajach postkomunistycznych. Co więcej, umocowanie to jest stabilne praktycznie przez cały badany okres; jedynie w latach 2011–2014 zaobserwowano jego wzrost (z poziomu 0,33 do poziomu 0,67).

Wykres 3

Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

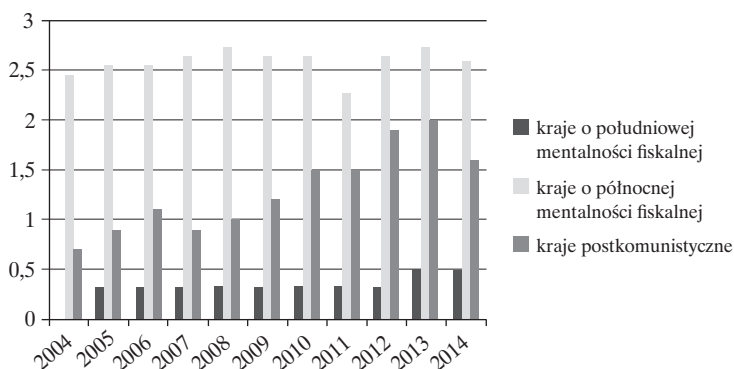
Analiza średniego zasięgu oddziaływania reguł fiskalnych (wykres 4) pozwala na wyciągnięcie podobnych wniosków. W krajach o północnej mentalności fiskalnej na początku okresu badawczego średni zakres oddziaływania reguł był 3,5-krotnie wyższy niż w krajach postkomunistycznych (odpowiednio: 2,45 i 0,7), ale w ostatnim roku różnica ta istotnie zmniejszyła się (odpowiednio: 2,59 i 1,60). Wniosek stąd, że w krajach postkomunistycznych proces rozszerzania zakresu oddziaływania reguł fiskalnych postępował bardziej dynamicznie (wzrost o 129%) niż w krajach o północnej mentalności fiskalnej (wzrost jedynie o 6%). Zdecydowanie niższy zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych występował w krajach o południowej mentalności fiskalnej. Średni zasięg oddziaływania reguł fiskalnych w tych krajach jest kilka razy niższy (średnio 3-krotnie) niż w krajach o północnej mentalności i krajach postkomunistycznych. Ponadto, zasięg ten utrzymuje się praktycznie na niezmiennym poziomie przez cały badany okres; jedynie w latach 2013–2014 zaobserwowano jego wzrost (z poziomu 0,33 do poziomu 0,50). Podsumowując, można stwierdzić, że jakość reguł fiskalnych zmieniała się w różnym tempie w zależności od przynależności kraju do określonej grupy państw, zdefiniowanych według ich mentalności fiskalnej.

Biorąc pod uwagę kryterium przynależności kraju do unii walutowej, należy stwierdzić, że kraje stosujące wspólną walutę wykorzystywały wyraźnie mniej narodowych reguł fiskalnych niż kraje, które wspólnej waluty nie przyjęły (tabela 4). Co ciekawe, na początku badanego okresu (przed kryzysem

gospodarczym) różnice średniej liczebności reguł pomiędzy obydwoma grupami krajów były wyraźnie niższe niż w okresie późniejszym. Liczba reguł narodowych w krajach strefy euro pozostawała względnie stabilna w całym badanym okresie (0,71 reguły w roku 2004 i 0,88 w roku 2014, wzrost o 24%). Natomiast w krajach nie stosujących wspólnej waluty liczba reguł rosła dość dynamicznie, z poziomu 0,90 reguły w roku 2004 do poziomu 1,70 reguły w roku 2013; tylko w ostatnim roku badanego okresu średnia liczba tych reguł spadła do poziomu 1,40 (wzrost o 56%).

Wykres 4

**Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w krajach o różnej mentalności fiskalnej**



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Tabela 4

**Średnia liczba narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro**

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy Euro	0,71	0,82	0,82	0,76	0,82	0,76	0,76	0,76	0,76	0,88	0,88
Nie należące do strefy Euro	0,90	1,00	1,10	1,10	1,20	1,30	1,40	1,20	1,60	1,70	1,40

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Ostatni analizowany obszar badawczy dotyczy hipotezy, która zakłada, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych poprawiała się szybciej w krajach nie należących do unii walutowej w porównaniu do krajów stosujących wspólną walutę. Analiza jakości umocowań prawnych reguł fiskalnych (tabela 5) pozwala stwierdzić, że w krajach nie stosujących wspólnej waluty przeciętne umocowanie prawne reguł było prawie dwukrotnie wyższe niż w krajach strefy euro (odpowiednio: 1,30 i 0,88 w roku 2004 oraz 2,50 i 1,29 w roku 2014). Co więcej, dynamika zmian w tym obszarze była wyższa w krajach spoza strefy euro (wzrost o 92% w krajach spoza strefy i o 46% w krajach unii walutowej), co oznacza, że w krajach tych proces doskonalenia jakości umocowań prawnych narodowych reguł fiskalnych był bardziej intensywny.

Tabela 5

**Średnie umocowanie prawne narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro**

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy euro	0,88	1,06	1,06	1,00	1,18	1,12	1,12	1,12	1,12	1,29	1,29
Nie należące do strefy euro	1,30	1,50	1,70	1,70	1,80	1,90	2,20	1,90	2,80	3,00	2,50

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

Poddając analizie średni zasięg oddziaływania reguł fiskalnych (tabela 6), można sformułować podobne wnioski. W krajach spoza strefy euro na początku okresu badawczego średni zakres oddziaływania reguł był wyraźnie wyższy niż w krajach strefy (odpowiednio: 1,60 i 1,06), a w ostatnim roku różnica ta wzrosła (odpowiednio: 2,55 i 1,29). Tak więc także i w tym przypadku kraje nie będące członkami strefy euro prowadziły bardziej skuteczny proces poprawy jakości reguł narodowych (dynamika zmian na poziomie 59%). Należy także podkreślić, że w krajach stosujących wspólną walutę przeciętny zasięg oddziaływania reguł narodowych jest stabilny i utrzymuje się na zbliżonym poziomie przez cały badany okres, wahając się od 1,06 do 1,29 (wzrost o 22%). Reasumując, jakość reguł fiskalnych rosła w różnym tempie w zależności od przynależności kraju do strefy euro.

Tabela 6

Średni zakres oddziaływania narodowych reguł fiskalnych
w krajach należących i nie należących do strefy euro

Kraje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Należące do strefy euro	1,06	1,24	1,24	1,18	1,24	1,18	1,18	1,18	1,18	1,29	1,29
Nie należące do strefy euro	1,60	1,80	2,00	2,00	2,10	2,30	2,60	2,20	3,00	3,10	2,55

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Fiscal Rules Dataset.

PODSUMOWANIE

W okresie kryzysu gospodarczego władze Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych krajów członkowskich, rozpoczęły proces reformowania dotychczasowych reguł fiskalnych, zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i narodowym. Niektóre kraje wprowadziły także nowe reguły fiskalne. Działania te miały na celu skorygowanie nierównowagi fiskalnej i przywrócenie zaufania do gospodarki.

Prowadzone w artykule analizy pokazały, że w badanym okresie rosła liczba narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej. Szczególnie dynamicznie rosło wykorzystanie reguł wydatkowych, prawdopodobnie dlatego, że reguły te oddziałują bezpośrednio na wydatkową stronę budżetu, są przejrzyste i potencjalnie łatwo egzekwowalne. Ponadto, sytuację tę można tłumaczyć faktem, że w krajach UE reguły długu publicznego i reguły zrównoważonego budżetu (deficytu) stosowane są jako reguły ponadnarodowe; z kolei reguły przychodowe są generalnie bardzo rzadko wykorzystywane.

W „starych” krajach UE średnia liczba reguł fiskalnych jest wyższa niż w „nowych” krajach. Jednak w „nowych” krajach liczba tych reguł rośnie szybciej, a więc proces doganiania „starych” krajów UE jest dynamiczny. Wydaje się więc, że „nowe” kraje UE doceniają znaczenie reguł fiskalnych dla poprawy skuteczności prowadzonej polityki fiskalnej.

Bardzo istotnym czynnikiem różnicującym kraje UE pod względem liczby stosowanych reguł narodowych okazała się mentalność fiskalna, a więc podejście danego kraju i jego obywateli do kwestii dyscypliny fiskalnej w gospodarce. W rezultacie przeprowadzonych analiz okazało się, że kraje o północnej mentalności fiskalnej (charakteryzujące się wysoką dyscypliną fiskalną) stosu-

ją znacznie więcej reguł narodowych niż kraje postkomunistyczne, a zwłaszcza kraje o południowej mentalności.

W krajach należących do unii walutowej liczba narodowych reguł fiskalnych jest mniejsza, niż w krajach, które nie stosują wspólnej waluty. Może to wynikać z chęci pozostawienia sobie przez kraje strefy euro pewnej swobody w realizacji polityki fiskalnej na poziomie narodowym, w sytuacji, gdy polityka monetarna prowadzona jest na poziomie ponadnarodowym i poszczególne kraje strefy euro nie mają wpływu na jej kształt.

Przeprowadzone badania pokazują także, że w badanym okresie jakość narodowych reguł fiskalnych (rozumiana jako stosowanie reguł o silnej podstawie prawnej i szerokim zakresie oddziaływania) rosła dynamicznie. Jednocześnie jednak dynamika tego wzrostu była różna w poszczególnych grupach krajów, rozpatrywanych z punktu widzenia trzech kryteriów. Najbardziej znaczące zmiany w zakresie wzmocnienia jakości narodowych reguł fiskalnych zaobserwowano w „nowych” krajach UE, krajach postkomunistycznych oraz krajach nienależących do unii walutowej.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., Perotti R., *The Political Economy of Budget Deficit*, „NBER Working Paper”, No. 4637, 1994.
- Banaszewka M., *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” nr 2 (3), 2013.
- Bywalec Cz., *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Budina N., Kinda T., Schaechter A., *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*, „IMF Working Paper”, WP/12/273, 2012.
- Debrun X., *Tying Hands Is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?*, „Bruegel Working Paper”, No. 01/2007.
- Debrun X., Epstein N., Symansky S., *A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss’?*, „IMF Working Paper”, 08/2008.
- Fiscal Rules Dataset, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm (19.12.2014).
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004.
- Hagen von J., Wolff G., *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, „Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre”, No. 38/2004.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 216, ust. 5.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21 (113)/2011.
- Kumar M., Schaechter A., Baldacci A., *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, November 12/2009.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 7 (32)/2010.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Paluszak G., *Reguły fiskalne rządów na poszczególnych poziomach władzy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Acta Universitas Lodzensis. Folia Oeconomica” nr 238, Łódź 2010.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, „IMF Working Paper”, 12/12012.
- Schick A., *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, „OECD Journal on Budgeting”, 2010.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r.; www.europarl.europa.eu/parliament/archive (19.12.2014).
- Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997 (97/C 236/1).
- Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., Nr 28, poz. 1646.
- Wyplosz Ch., *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, artykuł prezentowany na konferencji NBER pt. „Polityka fiskalna po kryzysie finansowym, Cambridge”, 1–15.07.2011.

EWOLUCJA NARODOWYCH REGUŁ FISKALNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE 2004–2014

Streszczenie

Celem artykułu jest empiryczna analiza ewolucji narodowych reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2014. Reguły fiskalne są jednym z ważniejszych instrumentów wpływających na efektywność prowadzonej w danym kraju polityki fiskalnej. W okresie kryzysu ekonomicznego podstawowym celem reguł fiskalnych jest konsolidacja sektora finansów

publicznych, przede wszystkim ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego. Prowadzone badanie jest analizą porównawczą koncentrującą się na ocenie zmian ilości oraz jakości reguł narodowych w 27 krajach Unii Europejskiej. Za najważniejsze czynniki różnicujące średnią liczbę narodowych reguł fiskalnych stosowanych w poszczególnych krajach przyjęto: okres przynależności kraju do UE, mentalność fiskalną danego kraju oraz członkostwo w Unii Walutowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie 2004–2014 rosła liczba reguł narodowych w krajach UE i dynamicznie poprawiała się ich jakość. Ponadto stwierdzono, że wymienione wyżej czynniki są istotnymi determinantami liczebności narodowych reguł fiskalnych stosowanych przez poszczególne kraje UE. Zauważono również, że czynniki te różnicują dynamikę zmian jakości narodowych reguł fiskalnych w poszczególnych grupach krajów.

EVOLUTION OF NATIONAL FISCAL RULES IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE PERIOD 2004–2014

Summary

The purpose of this article is an empirical analysis of the evolution of national fiscal rules in the European Union countries in the years 2004–2014. Fiscal rules are some of the most important factors affecting the efficiency of fiscal policy carried out in a country. During the economic crisis, the primary objective of fiscal rules is to consolidate public finance, most of all to reduce budget deficit and public debt. The study focuses on the assessment of changes in the number of national fiscal rules as well as changes in their quality in the 27 old and new EU countries. It is assumed that the most important factors differentiating the average number of national fiscal rules applied in particular countries are: the length of the country's membership in the EU, the fiscal mentality of a country, and use of the single currency. The empirical research shows that in the period 2004–2014 the number of national fiscal rules in the EU was systematically growing, and their quality was improving dynamically. Moreover, it occurred that the above-mentioned factors are statistically significant determinants of the number of national fiscal rules applied by different EU countries.

ЭВОЛЮЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В 2004–2014 ГОДАХ

Резюме

Целью статьи является эмпирический анализ эволюции национальных бюджетных правил в странах Европейского Союза в 2004–2014 годах. Бюджетные правила являются одним из важнейших инструментов, воздействующих на эффективность проводимой в данной стране бюджетной политики. В период экономического кризиса основной целью бюджетных правил является консолидация государственных финансов, прежде всего ограничение дефицита бюджета и государственного долга. Проводимое исследование представляет собой сравнительный анализ, сконцентрированный на оценке количественных и качественных изменений бюджетных правил в 27 государствах-членах Европейского Союза. Важнейшими факторами, дифференцирующими средний показатель национальных бюджетных правил, применяемых в отдельных странах, признаны: период членства государства в ЕС, бюджетная политика данного государства и членство в Валютном союзе. Проведенные исследования показывают, что в 2004–2014 годах наблюдался рост количества национальных правил в странах ЕС и в быстром темпе улучшалось их качество. Кроме того, отмечено, что вышеупомянутые факторы являются существенными детерминантами количества национальных бюджетных правил, соблюдаемых в отдельных государствах ЕС. Замечено также, что данные факторы дифференцируют динамику качественных изменений национальных бюджетных правил в отдельных группах государств.

Wojciech Bieńkowski

POST COMMUNIST COUNTRIES
OF CENTRAL EASTERN EUROPE FACING
MIDDLE INCOME TRAP PROBLEM. PRELIMINARY
FINDINGS BASED ON STATISTICAL DATA
AND SOME FACTOR ANALYSES FOR 1990–2014

INTRODUCTION

There is a growing need and interest coming from academic circles as well as a need and demand for expertise coming from government officials responsible for our economic policy – to identify the causes of the Central Eastern Europe Countries, namely: Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania and Bulgaria, significant growth and convergence slowdown since ca 2007/8 in relation to many old EU members. The process of the convergence slowdown has been visible also vis-à-vis other OECD countries – non EU members like: countries of Anglo-Saxon socio economic model or countries of Far East Asia and most of the remaining OECD members like: Chile, Israel, Turkey or Switzerland. With respect to this later group we could observe noticeable if not significant divergence tendencies as well.

The convergence slowdown or divergence phenomenon indicate clearly that there have been a number of structural problems facing countries of this part of Europe – new EU member states, causing, as a result, a middle income trap situation. This means, if the observed tendency is to continue, the CEE countries are to remain in a second level development category or peripheral position vis-à-vis some EU or OECD – non EU countries for many years, if not decades, to come. The observed tendency create a challenge to both economist and politicians responsible for economic policy directions in these countries. One should underline that the growth and convergence slow-

down and even divergence process is a relatively new phenomenon for these countries, and it has come as a surprise to many economists and experts on the subject matter, because it has emerged after slow but steady CEEC's real convergence growth, as observed since these countries successful systemic transformation after 1990 and, especially, due to these countries entrance into EU in 2004 and 2007 respectively. The last fact has had accelerated rate of CEEC's GDP growth and, as the result, pushed the convergence process up as well, at least until 2008. In other words, due to these two extremely important factors (systemic transformation and benefits coming from EU accession) the CEEC's have moved up or converge from ca average 40% of EU GDP pc ppp average in 1990 to 55% of that level in 2007 – according to the World Bank or OECD estimates¹.

The after 2007/2008 growth and convergence slowdown is, in our understanding, a very dangerous phenomenon because, if it is to continue for the next several years and there are not measures to reverse it or implemented right ones on time, the current will drive the CEEC's into a middle income trap (defined by 40 to 70% of the OECD GDP per capita ppp average) for decades as it has had taken place with respect to many Latin American countries like Argentina or Brazil years before, or as it has happened to some ambitious countries of Far East Asia like Thailand or Malaysia for some time ago as well.

To tackle with the above mentioned tendencies in this paper we have concentrated on two sets of main aspects, basically:

The first one, which is to take most of author attention, relates to the growth and convergence process in CEEC's as observed since the beginning of the systemic transformation process in 1990 until now (2014). It consists of statistical analyses of the convergence process especially after the year 2007/2008 when the first significant growth and convergence process and progress has broken down. We have monitored and analyzed the convergence process by dividing the period of 1990–2014 into 3 sub periods: 1990–2003, 2004–2007 and 2008 and 2014. The sub periods relate respectively to: systemic transformation phase, EU membership rents or benefits and, after 2008 – the after crises period due to a visible slowdown occurrence.

The second subject area of the analyses, to be touched upon in less developed manner, relates to the problem of identification and possibly calibration of some causes of the CEEC's convergence slowdown after 2007/8. Since it has been a highly recognized fact that a success in real convergence for the

¹ World Bank, 2015; OECD, 2014.

countries of the middle and/or high income level is Total Factor Productivity – TFP dependent, therefore the decision was to concentrate and analyze some of the CEEC's growth determinants such as investment, education and research and development expenditures mostly.

CEECS' CONVERGENCE AND MIDDLE INCOME TRAP PROBLEM

1. CEECS' CONVERGENCE PROBLEMS AS PART OF THE WORLD WIDE DISCUSSION ON DEVELOPMENT THEORY AND DEVELOPMENT POLICY

No doubts the process of economic or real convergence has become a widely discussed issue especially in reference to advances of the emerging economies which have made big progress to converge with the developed West or developed North in recent decades. The debate on middle income economies and middle income trap especially has become the issue a bit later, a decade ago or so when some countries evidently stopped developing, at least in terms of real convergence progress towards the developed ones. A number of valuable research studies appeared in relation to some Latin American countries which had a good chance to catch up with developed countries, like Argentina or Brazil, but have failed². Similar studies have been conducted with respect to some ambitious development programs of countries of Far East Asia like Malaysia, Thailand, Indonesia or the Philippines which also failed to reach their goals³. Much of the research work has been done and/or supported by international financial institutions like, Asian Development Bank – ADB⁴, the World Bank Development Research

² E.P. Caldentey (2012), *Income Convergence, Capability Divergence, and the Middle Income Trap: An Analysis of the Case of Chile*, Springer Science Business Media.

³ S. Yusuf, K. Nabeshima (2009), *Can Malaysia Escape the Middle-Income Trap? A Strategy for Penang*, The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper 4971; J. Felipe (2012a), *Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 1*, „Asian Development Bank”, No. 306.

⁴ I.e. J. Felipe (2012b), *Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 2*, „Asian Development Bank”, No. 307; B. Eichengreen, P. Donghyun, S. Kwanho (2013), *Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap*, NBER Working Paper Series, Working Paper 18673.

Group and Inter – American Development Bank⁵, as well as by OECD-Development Centre⁶.

The problems has become especially interesting, if not intriguing, in view of a great success of other ambitious countries like Korean Republic, Taiwan, Singapore or Hongkong which tried to catch up and successfully converged proving that real convergence is possible in real world, not only in theory – provided the country would embark herself onto intelligently structured industrial policy and remain consistent and persistent for a certain, rather long time period⁷.

In contrast to the above discussion on convergence problems of the emerging economies, the CEEC's convergence or catch up process has not been discussed in the same way. The prevailing opinion was that the systemic transformation in these post-communist countries which unchained previously frozen entrepreneurial spirit in these newly privatized, opened to international trade economies, would secure fast growth and prosperity fairly quickly, especially when reinforced by these countries expected and then completed integration into EU in 2004 and soon after in 2007 (Bulgaria, Romania). The visible growth and convergence success of Poland especially, the biggest country in the group, secured the optimistic vision and opinion on the convergence process and progress in CEEC's as a group.

However, as we will see from the analyses laid down below in this article, the CEEC's have encountered some significant structural problems which resulted in a slowdown of real convergence since 2008 when measured against EU or OECD total. The negative tendency has been especially visible when we have measured CEEC's growth vis-à-vis selected EU or OECD – non EU members, In the latter case we have noticed for some years even a slight yet important divergence process when we compared GDP growth rates with those of EU North (i.e. Germany or Sweden) or most of OECD – non EU members like countries of Anglo-Saxon model. The same divergence trend

⁵ S. Yusuf, K. Nabeshima (2009), *Can Malaysia..., op. cit.*

⁶ I.e. A. Jankowska, A.J. Nagengast, J.R. Perea (2012), *The Middle-Income Trap: Comparing Asia and Latin American Experiences*, OECD Development Centre, „Policy Insights”, No. 96.

⁷ See K. Lee (2013), *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap*, Cambridge University Press; K. Lee, B.-Y. Kim, Y.-Y. Park, E. Sanidas (2013), *Big business and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis*, „Journal of Comparative Economics”, No. 41; E. Paus (2012), *Confronting the Middle Income Trap: Insights from Small Latecomers*, Springer Science Business Media.

has been observed since or even earlier when CEEC's GDP growth rates have been compared with similar growth indicators of other relatively small or medium size OECD countries like: Chile, Switzerland, Israel or Turkey, which simply grew faster than most of CEEC's at that period.

The point is that the CEEC's slowdown and/or divergence process since 2008 has not been widely discussed yet, both because it has come as a kind of the surprise, given previously observed success story and because it is a fairly new and not well recognized problem yet. So far only very few analytical reports started to tackle with the issue⁸ and/or some research papers published in Hungary and Czech Republic mostly pointed at the issue⁹ referred to that. We believe this research work and this article will make the CEEC's recent convergence and the emerging middle income problems better known and recognized at least.

2. CEEC'S CONVERGENCE TOWARDS EU IN 1990–2014 AND SOME SELECTED OECD COUNTRIES – NON EU MEMBERS; STATISTICAL ANALYSES AND PRELIMINARY FINDINGS

2.1. CEEC's convergence vis-à-vis EU total; need to enrich the picture

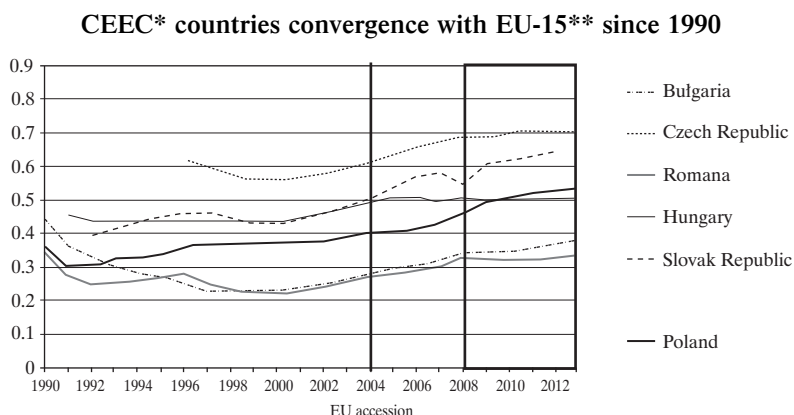
When taking the first glance into the CEEC's real convergence towards EU-15 in 1990–2013 (Graph 1) one may conclude, that most of the countries of the group converged during the period. The progress has been most visible with respect to Poland and Slovakia, less impressive with respect to the Czech Republic and Hungary and almost invisible with respect to Bulgaria and Romania if we take the whole period into account.

⁸ European Bank for Reconstruction and Development (2013), *Transition Report 2013*; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (2014), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje*, Kraków; M. Golonka, L. Gyorgy, K. Krulis, Ł. Pokrywka, V. Vano (2015), *Middle-Income Trap in V4 Countries? – Opening thesis*, The Kosciuszko Institute; M.-J. Radło, D. Ciesielska (2013), *Polska w pułapce średniego dochodu? Perspektywy konkurencyjności polskiej gospodarki i regionów*, Diffin.

⁹ I.e., Z. Gal (2015), *Interdependence between Core and Peripheries of the European Economy: Secular Stagnation and Growth in the Western Balkans*, Paper presented at First World Congress of Comparative Economics, Rome 25–27 June 2015.

Another first glance observation relates to visible distinctive sub- periods in the CEEC's convergence process namely: period of 1990–2004, 2004–2008, and period since 2008 until 2014.

Graph 1



* CEEC: Bulgaria, Romania, Czech Republic, Hungary, Slovak Republic, Poland

** EU-15: Sweden, Finland, Germany, Denmark, UK, Austria, Ireland, Italy, Spain, France, Greece, Portugal, Luxembourg.

Source: own calculations based on the IMF, 2015.

During the first period, which we will call systemic transformation phase, CEEC's have moved from centrally planned economies based on public ownership into more and more market oriented ones based on private ownership, as well as shifting from foreign trade state monopoly towards open trade policy run by private companies and individuals. The process, as we know it, has unleashed a lot of previously frozen entrepreneurial energy and has started to reduce inefficiency in old publicly owned industrial structures but it has evolved different ways in these countries based on the individual countries preferences with respect to the speed and/or character of the chosen economic policies after 1990, bringing some times unexpected negative results, for example in terms of the efficiency of the newly formed private sectors vis-à-vis old state ones both in manufacturing as well as in agriculture¹⁰.

¹⁰ See J.C. Brada, A.E. King, C.Y. Ma (1997), *Industrial economics of the transition: determinants of enterprise efficiency in Czechoslovakia and Hungary*, Oxford University Press, Oxford Economic Papers 49; J.C. Brada, A.E. King (1993), *Is Private Farming More Efficient than Socialized Agriculture?*, Wiley, „Economica”, Vol. 60, No. 237.

These problematic gains due to systemic transformation from state to market economies have been most striking in Bulgaria, Romania as well as in the Czech Republic, the countries where we could observe divergence rather than convergence in 1990–2004 (Table 1).

Table 1

GDP per capita for CEEC*, 1990 and 2004, % of GDP of EU total

	1990 (% , PPP)	2004 (% , PPP)
Hungary	45.49	49.27
Poland	36.16	39.75
Slovakia	39.3 (in 1992)	50.28
Czech Republic	62 (in 1992)	60.97
Bulgaria	44.37	27.29
Romania	34.65	27.45

* CEEC: Bulgaria, Romania, Czech Republic, Hungary, Slovak Republic, Poland.

Source: own calculations based on IMF, 2015.

The second period in the CEEC's convergence process is symbolically marked by 2004 when most of the CEEC's have become EU members¹¹ and therefore we will call the phase – the EU rent period. Symbolically, because the effects/rents related to CEEC's membership have started to take place even earlier, ca 2000, when the pre-accession agreements indicated clearly that the Countries have already embarked on institutional convergence process with EU¹², setting a safe ground for international investors which resulted, ultimately, in a significant FDI inflow into CEEC's economies and the acceleration of growth at that time.

The other obvious benefits of the either expected or real EU membership related to: free access to EU markets for CEEC's exporters (i.e., Poland has gotten duty free access to EU markets when Poland-EU accession agreement had been signed and approved by all EU member counties in 1994), EU assistance programs which could reach up to 4% of GDP of CEEC's, and free movement of people including systematically implemented legal work permits for the outflow of labor, easing the dramatic, in some countries, unemployment-

¹¹ Bulgaria and Romania joined in 2007.

¹² Acquis Communautaire.

ment problem as well as resulting in substantial money transfers coming from emigrants into the mother countries, i.e., Poland has been receiving from 5 to 7 billion US\$ annually from the remittances since EU membership¹³.

The positive effects of the facts and factors, in addition to the rents coming from more and more mature systemic transformation process (mostly thanks to the progressing privatization processes, open trade benefits and on-going institutional adjustments) resulted in significant GDP growth acceleration in these countries (see Table 2).

Table 2

GDP pc growth in CEEC* in 2004–2013 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgaria	6.56	5.96	6.47	6.91	5.75	-5.01	0.66	1.98	0.49	1.07
Czech Republic	4.95	6.44	6.88	5.53	2.71	-4.84	2.30	1.96	-0.81	-0.70
Hungary	4.79	4.26	3.96	0.51	0.88	-6.55	0.79	1.81	-1.48	1.53
Poland	5.14	3.55	6.19	7.20	3.92	2.63	3.70	4.76	1.76	1.67
Romania	9.12	4.29	8.72	6.26	7.86	-6.80	-0.94	2.31	0.35	3.50
Slovakia	5.24	6.54	8.26	10.68	5.45	-5.29	4.83	2.70	1.60	1.42

* CEEC: Bulgaria, Romania, Czech Republic, Hungary, Slovak Republic, Poland.

Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

As we could see from the above data on GDP growth rates the CEEC's have experienced an unprecedented fast GDP growth in 2004–2007, which made them being considered the group of “fast growing countries”, that is the countries where” growth of GDP pc had been growing for seven or more years at an average annual rate of 3.5%”¹⁴. This criterion can be applied because when we take the year 2000 as a base year the average rate of growth in CEEC's for the 2000–2007 period was estimated at 4.62%¹⁵.

¹³ See Main Statistical Office data – GUS, 2014.

¹⁴ B. Eichengreen, P. Donghyun, S. Kwanho (2013), *Growth slowdowns...*, *op. cit.*

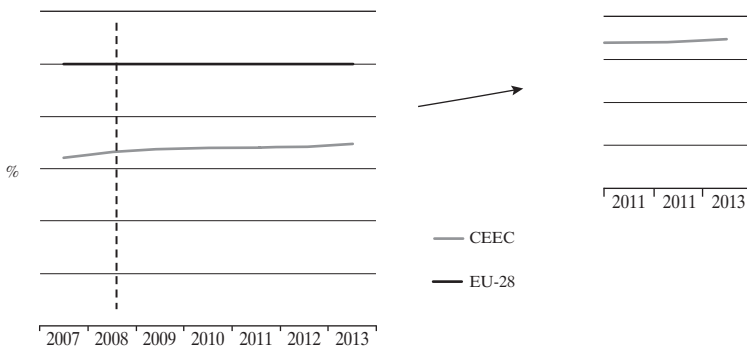
¹⁵ World Bank, 2015.

The problem is that the happy growth era of 2000–2007 and 2004–2007 in particular, has dramatically ended in the after 2007 period bringing most of the CEE’s convergence almost to a stop. This has come to the surprise for the economists, politicians and expert alike¹⁶.

The declining CEEC’s GDP growth rates since 2008 contributed to the convergence slowdown as illustrated on the graph 6 below which demonstrate the process vis-à-vis EU-28 (Graph 2). The trend could be even more striking when we take into account that EU GDP total or EU-28 at present equals EU-15 or Old EU plus relatively poor 11 countries of post-communist Europe plus Malta and Cyprus which, taken together, weighted down the EU-28 average as a reference point and thus making the CEEC’s convergence process easier for to be continued.

Graph 2

CEEC’s real convergence vis-à-vis EU-28 in 2008–2013 (EU = 100%)



Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

In other words, the almost flat CEEC’s convergence line indicate, that subtracting CEEC’s, Malta and Cyprus from EU GDP total would make the convergence line really flat. This fact suggested further investigation into the CEEC’s convergence process to be measured more detailed way by segmenting EU total into smaller, more representative units (Graph 3).

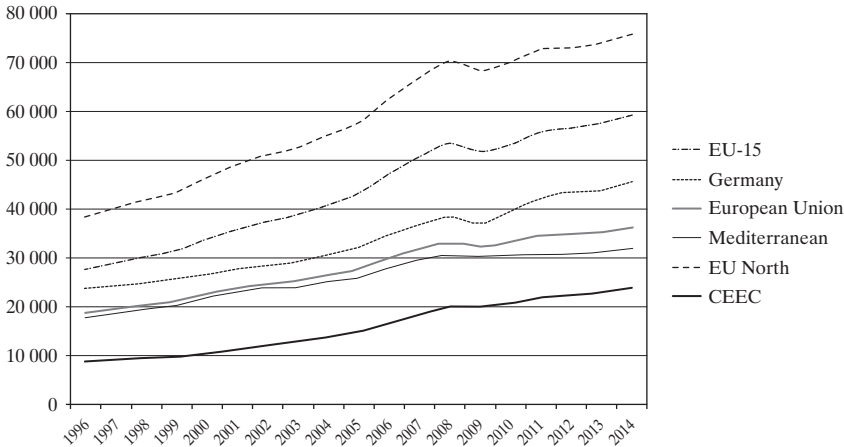
¹⁶ I.e., see European Bank for Reconstruction and Development (2013), Transition Report 2013.

2.2. CEEC’s convergence towards EU North and selected EU countries

The other factor which made CEEC’s convergence vis-à-vis EU total easier to be achieved has been the phenomenon of the EU Mediterranean countries negative and/or relatively slow growth for most of 2008–2013 period. This phenomenon contrast with relatively positive growth rates of most of the rest of EU-15, which we could call EU-North, and which comprise of the Scandinavian countries, Austria, Germany, Belgium, The Netherlands, UK, Ireland and Luxemburg (Graph 3).

Graph 3

EU GDP per capita, PPP, current international \$ by selected members in 1996–2014



Mediterranean: Italy, Spain, France, Greece, Portugal

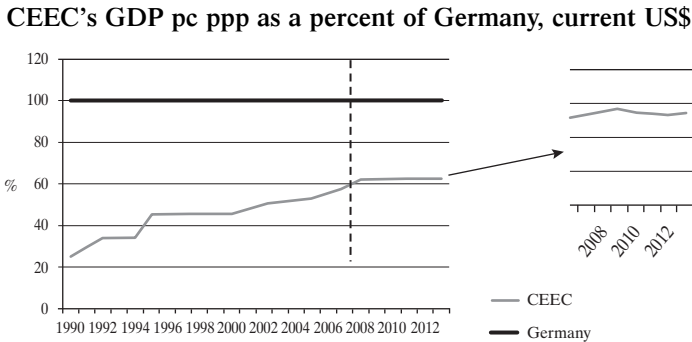
EU North: Sweden, Finland, Germany, Denmark, UK, Austria, Ireland, Netherlands, Belgium

EU-15: Sweden, Finland, Germany, Denmark, UK, Austria, Ireland, Italy, Spain, France, Greece, Portugal, Luxembourg, Belgium, The Netherlands

Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

With respect to some of these countries, like for example the main trade and investment partner of CEEC’s – namely Germany, we could notice a divergence process to occur at that time (Graph 4).

Graph 4



Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

As we could observe, the Mediterranean countries as a group, having had negative and/or very slow GDP growth rates at that period, have become the only EU area against which the CEEC’s could claim a substantial progress in real convergence process (Table 3).

Table 3

Deltas between GDP per capita for CEEC’s and given groups of EU countries in 2008–2014 (US\$)

	2008	2014	Difference	Result
Mediterranean*	10 608.32	8 166.47	-2441.85	Convergence
EU North**	50 324.08	51 907.82	1583.73	Divergence
EU-15***	20 881.74	19 622.01	-1259.72	Slight convergence
EU	13 116.18	12 388.52	-727.66	Convergence

* **Mediterranean:** Italy, Spain, France, Greece, Portugal

** **EU North:** Sweden, Finland, Germany, Denmark, UK, Austria, Ireland, Netherlands, Belgium

*** **EU-15:** Sweden, Finland, Germany, Denmark, UK, Austria, Ireland, Italy, Spain, France, Greece, Portugal, Luxembourg, Belgium, The Netherlands

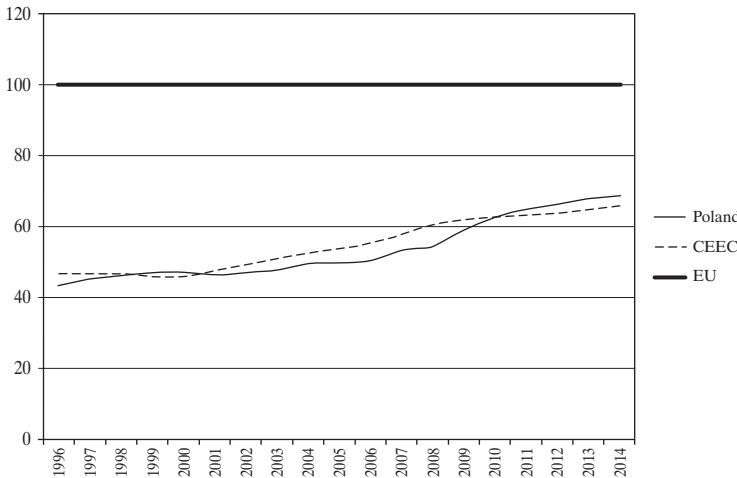
Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

As the result of the simultaneous developments of the two opposite tendencies, namely: relatively fast EU – North growth and negative and/or very slow growth of the Mediterranean countries (see Table 4), and given a visible CEEC’s growth slowdown at that period – the CEEC’s convergence towards

EU total and EU-15 has been reduced significantly with some minor positive difference with respect to Poland and/or Slovakia (Graph 5).

Graph 5

EU and CEEC's GDP per capita, PPP, current international \$ in 1996–2014.
 UE = 100%



Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

2.3. CEEC's convergence towards OECD and OECD – non EU members; need to broaden the picture

An obvious conclusion coming from the preliminary findings on CEEC's convergence vis-à-vis EU is that the analyses should be more diversified with respect to reference points because taking EU total as well as OECD total as we will see below, which incorporates most of the EU countries, may be misleading as we have seen when measuring CEEC's convergence vis-à-vis EU North and/or EU Mediterranean. Another reason for changing and diversifying the reference points as to measure the CEEC's convergence more broadly and/or properly is the growing discrepancy between EU and OECD and/or OECD – non EU members. At that period of our analyses (2008–2013), EU total GDP grew at the speed of – 0,07% annually, whereas OECD grew at 0.65% and OECD – non EU members grew at the speed of 2.22% (Table 4).

Table 4

OECD, OECD – non EU, EU, CEEC's GDP growth rates in 2008–2013 (in %)

Country name	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Average
Australia	3.7	1.73	1.96	2.32	3.73	2.51	2.66
Bulgaria	5.75	-5.01	0.66	1.98	0.49	1.07	0.82
Canada	1.18	-2.71	3.37	2.96	1.92	2.0	1.45
Chile	3.29	-1.04	5.75	5.84	5.46	4.23	3.92
Czech Republic	2.71	-4.84	2.3	1.96	-0.81	-0.7	0.10
Germany	1.05	-5.64	4.09	3.59	0.38	0.11	0.60
EU	0.48	-4.41	2.12	1.76	-0.49	0.12	-0.07
Hungary	0.88	-6.55	0.79	1.81	-1.48	1.53	-0.50
Israel	3.5	1.9	5.75	4.19	3.0	3.25	3.60
Japan	-1.04	-5.53	4.65	-0.45	1.75	1.61	0.17
Korea Rep.	2.83	0.71	6.5	3.68	2.29	2.9	3.15
Mexico	1.4	-4.7	5.11	4.04	4.01	1.39	1.88
New Zealand	-1.62	-0.25	1.44	2.22	2.18	2.47	1.07
OECD	0.2	-3.56	2.93	1.72	1.24	1.38	0.65
Poland	3.87	2.62	3.71	4.77	1.82	1.71	3.08
Romania	7.86	-6.8	-0.94	2.31	0.35	3.5	1.05
Slovak Republic	5.45	-5.29	4.83	2.7	1.6	1.42	1.79
Turkey	0.66	-4.83	9.16	8.77	2.13	4.19	3.35
United States	-0.29	-2.78	2.53	1.6	2.32	2.22	0.93
CEEC	4.42	-4.31	1.89	2.59	0.33	1.42	1.06
OECD non EU	1.36	-1.75	4.62	3.52	2.88	2.68	2.22
United Kingdom	-0.33	-4.31	1.91	1.65	0.66	1.66	1.38
Ireland	-2.61	-6.37	-0.28	2.77	-0.31	0.17	1.53

Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

When picking up particular group of countries for comparisons, i.e., OECD – non EU members, we could observe that the EU total position worsened vis-à-vis OECD – Anglo-Saxon overseas and towards most of small

and medium OECD countries like: Switzerland, Chile, Israel or Turkey, as measured by the GDP pc differences which have been growing in favor of OECD – non EU members or has reduced EU surplus position vis-à-vis Chile, Switzerland, Turkey and Israel at that time (Table 5).

Table 5

EU's GDP per capita as a percent of chosen groups of OECD in 2008–2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Difference
EU as a percent of OECD	95,39622	95,72201	95,02841	95,28129	94,2046	93,50856	-1,88765
EU as a percent of Anglo-Saxons	85,12826	82,6821	83,74479	83,51517	82,3274	81,03086	-4,0974
EU as a percent of Chile, Switzerland, Turkey, Israel	121,2514	119,5474	115,9634	112,378	110,0993	108,5745	-12,6769

* OECD non EU: Australia, Canada, Switzerland, Chile, Japan, Korea Rep., Mexico, New Zealand, Turkey, USA,

* Anglo-Saxons- overseas: USA, Canada, New Zealand, Australia

Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

In view of the above discrepancies in GDP growth rates between EU and OECD total and towards particular groups of OECD members countries we tried to check the position of CEEC's not only against OECD total but towards OECD – non EU, as well as by group of countries, namely: OECD countries of Anglo-Saxon economic system characteristics and other fast growing economies like: Chile, Switzerland, Turkey or Israel as to have a better picture of the CEEC's convergence process in the global rather than regional environment as well. In these analyses we have consciously omitted Far East Asia Tigers (South Korea, Taiwan, Singapore and Hongkong) because the Asian countries have already left CEEC's behind years before with no chance to catch-up for CEEC's given their almost twice as high growth rates in 1990–2013¹⁷.

¹⁷ World Bank, 2015.

Analyzing data on GDP growth rates contained in the Table 4 we can see that the OECD – non EU members have been growing at the pace of 2.22% annual average in 2008–2013 as compared to 1.06% for CEEC's. Similar negative deltas we may find comparing CEEC's GDP growth rates towards those of either OECD – Anglo-Saxon overseas or towards Switzerland, Israel or Turkey to mention few of fast moving countries – OECD – non EU members. As the result, in that period, we have found the divergence process well under way rather the convergence one as experienced by the CEEC's prior to 2008 (Table 1 and 2). That may suggest that CEEC's have reached a kind of plateau or “glass ceiling” in their development path as measured by the real convergence process and progress as a criterion. If the convergence process cannot be revived than we must admit that the CEEC's have got stuck in the middle income trap as many Latin American or some Far East Asian countries have done it years before.

3. THE DANGER OF BEING STUCK IN THE “MIDDLE INCOME TRAP”; ARE CEEC'S ALREADY IN IT AND/OR CAN THEY GET OUT IT AND IF-WHEN?

The danger of being stuck in the middle income trap brings several problems to be investigated further. First, we should choose and justify adequate definition of middle income level and middle income trap for the CEEC's. Secondly, we should try to analyze the chances to get out of it defining time horizon under the provision that the present economic conditions and economic trends are not changed much. This will be done by simple extrapolations of present trends until say 2025 or ten years from now. The third part of our analyses will relate to identification and analyses of the TFP determinants which have been critical for CEEC's growth and convergence process so far and which could determine these countries further growth and convergence process as well. The last part of the investigation is based on econometric model and is to be done in the second part of our analyses below as has been indicated earlier.

3.1. Defining “Middle income trap – MIT” for CEEC's; choosing the reference point

Majority of development economists and/or experts on convergence and/or middle income trap when looking into proper definition of the phenom-

enon refer in most cases to standard definitions used by the World Bank which sets certain GDP level brackets either in nominal or ppp US\$ as reference points, adjusting these levels and brackets every some time¹⁸. Our problem and proposal however is not whether the country or group of countries has moved from “low middle income” into “upper middle income” or from “upper middle income” into “high income countries” but what is the country position vis-à-vis her “club members” (i.e. OECD) or regional partners and/or integration unit members (i.e. EU members), and whether the country can maintain and/or change the position in a given time horizon indicating her ability to converge with the best of the given reference point or not. This approach which we have chosen is similar to that as presented by Jesus Felipe i.e. (Felipe 2012b) and we believe it is more adequate to the problem the CEEC’s countries have been facing since the 2008 as discussed earlier above. Obviously, we should choose the two reference points as most right simply because when we discuss the CEEC’s convergence process and the countries are both the EU members and OECD members for most part (Romania and Bulgaria still waiting) we will refer to their natural and most important economic environment. The choice or dilemma whom to choose EU and OECD total as reference points is secondary, because EU total and OECD GDP pc total are almost at the same level and the rates of growth of the two Units have been almost identical for the last 25 years with the small difference in the last few years only in favor of OECD.

The choice of EU and/or OECD is also obvious for political reasons because CEEC’s by joining both organization membership and EU especially, aimed at institutional convergence which were to lead, with assistance of EU various financial programs, to the real convergence over time, thus making these countries valuable if not equal members of the two organizations in terms of standard of living over time as well.

Under these assumptions and following the above mention reasoning we have decided to use both reference points, EU first and OECD next, especially as to compare CEEC’s performance to OECD – non UE members as well and assess CEEC’s convergence over time.

The brackets chosen for both reference points are the same as well. We decided to choose 40% to 70% of the GDP pc ppp level as the frame for

¹⁸ According to The World Bank definition (the so called Atlas method using Gross National Income – GNI as a measure), middle income status refer to countries of between 1 005 US\$ for low middle income, up to 12 075 US\$ of GNI per capita for upper middle income group. More than 12 076 US\$ pc means high income country status (World Bank, 2015).

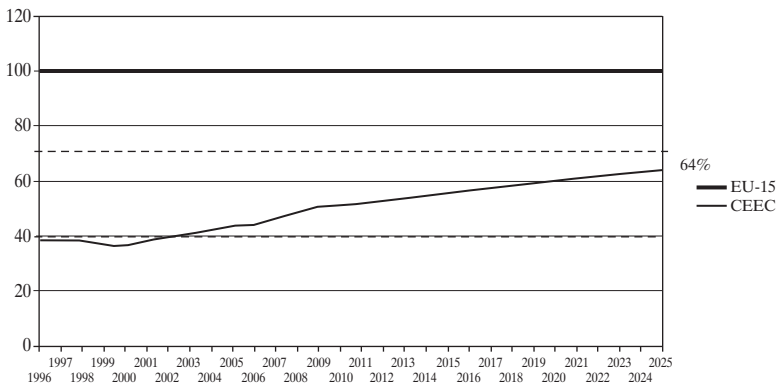
middle income level for EU and OECD or better say – “middle income position within the group”.

Finally, we decided to extrapolate the trend of GDP growth of CEEC’s in 2008–2013 up to 2025, or for the next ten years to come, and place the results against the same extrapolations done for EU and OECD total and OECD – non EU members respectively until 2025 (see note on methodology under Graph 9).

As the first reference point in our CEEC’s convergence predictions until 2025 we have chosen EU 15 as to avoid the deformation or/misleading effect coming as the result the new EU members with their lower GDP pc and thus making convergence targets easier to gain. As illustrated by data presented on graph below the CEEC’s countries may reach ca 64% in 2025 of the EU 15 level as oppose to 67% for EU total (Graph 6).

Graph 6

**Forecasted GDP per capita for CEEC with respect to EU-15 (2014–2025)
based on the growth trends 2008–2013**



Note: While constructing the following graphs the next methodology was followed: First, we determine our reference point, which we use to evaluate the performance of CEEC. For instance, let us consider that we have chosen OECD member states as our reference point.

The data for GDP per capita (in current international \$) during 1996–2013 for both groups of countries is taken from World Bank Database.

To estimate the values for the period of 2014–2025 the following procedure is used:

1. Calculate the nominal increase in values for each consequent year from 2008–2013 – delta.
2. Calculate the average of all the nominal increases in values (all deltas) – avrdelta.
3. To get the estimated value for any year from 2014–2025 add the avrdelta to the previous year. For instance, 2014 = 2013 + avrdelta.

Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

Now the percentage ratio of CEEC to OECD member states can be calculated for any year. In order to do this, one should divide the value of CEEC over the value of OECD and multiply by 100%.

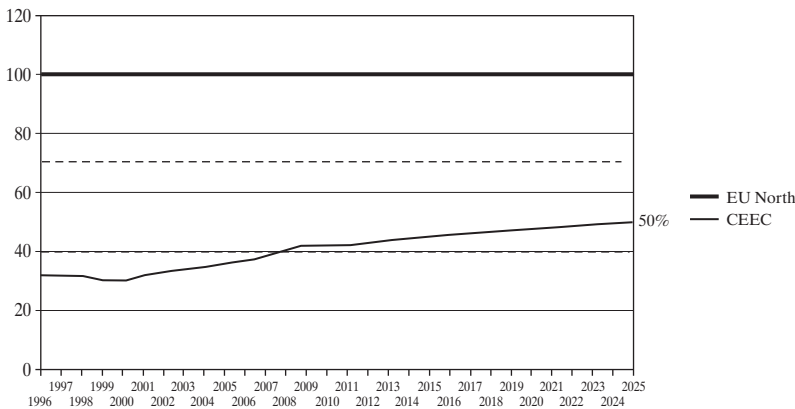
Thus, the values of OECD in each year are considered as 100% and the CEEC percentage ratio is calculated as mentioned above.

As a result, we get the graph which consists of a straight line at level of 100% (which is an illustration of chosen reference point) and a curve which demonstrates a rate of growth of CEEC in comparison to chosen reference point (in percentage points).

But in reference to EU North, CEEC’s will reach, *ceteris paribus*, only 50% of these countries level in 2025 (Graph 7).

Graph 7

Forecasted GDP per capita for CEEC with respect to EU North (2014–2025) based on the growth trend 2008–2013



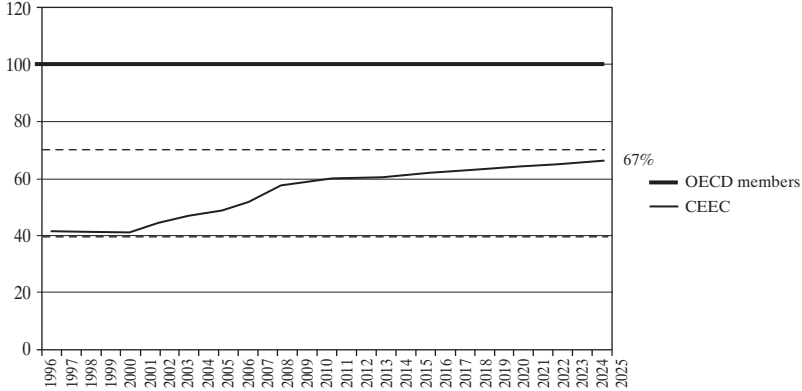
Source: own calculations based on the World Bank data, 2015.

The ca 50% of the EU North GDP pc ppp that the CEEC’s countries could possibly achieve by 2025 means that the countries will remain in middle income group brackets for decades to come, leaving little hope for escaping the trap.

As for OECD total and OECD – non EU members the prognosis is not encouraging either.

The prediction for CEEC’s convergence towards OECD total the level the CEEC’s could reach are around 67% of the OECD GDP pc level, slightly lower yet similar to the calculated for EU GDP pc in that year (Graph 8).

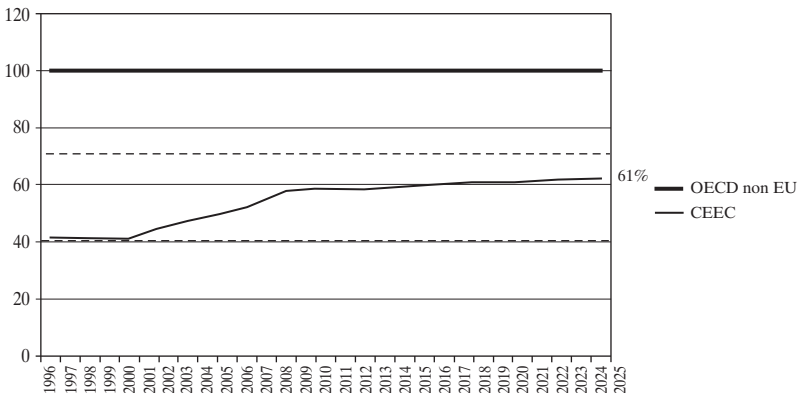
Graph 8
Forecasted GDP per capita for CEEC with respect to OECD members (2014–2025)
based on the growth trend 2008–2013



Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

As for OECD – non EU members the situations is even worse because the CEEC’s may reach only slightly over 60% of the OECD – non EU members level in 2025 at most (Graph 9).

Graph 9
Forecasted GDP per capita for CEEC with respect to OECD non EU (2014–2025)
based on the growth trend 2008–2013



Source: own calculations based on the World Bank, 2015.

The above mentioned predictions of ours are against many and, at times dominant notions, about the CEEC's convergence as undeniable and/or nonreversible ongoing process, eliminating successfully the development gap between these countries and EU 15 over time. The positive notions have been popularized by some World Bank economists¹⁹ and politicians especially in reference to Poland because the country have had relatively high growth rates and, in addition, had successfully survived the financial crises which hit EU in 2006–2007. The convergence scenarios built at that time even when taken in moderate or negative versions secured growth and/or convergence position well above our prediction as illustrated above²⁰. Very few experts or analysts have had the opposite view, similar to ours²¹.

4. LOOKING FOR CAUSES OF THE CEEC'S CONVERGENCE SLOWDOWN: SOME HINTS ON GDP GROWTH DETERMINANTS AND ITS CHANGES

As indicated in introduction to this paper its main aim is to point at the new phenomenon which is a significant CEEC's convergence slowdown after 2008. This has been done in the first part of this paper by providing a number of statistical data which have illustrated this trend. In this second part, an in depth analyses of factors or determinants of the CEEC's growth slowdown process are to be touched upon only partially and occasionally²². Yet, some preliminary observations and analyses provided in this, second part, indicate clearly that the negative CEEC's growth tendency started to be better recognized and understood when data on corporate investment started be found as falling at that time as well (Graph 10) and data on unemployment in the CEEC's started to grow as the result (see Graph 11).

¹⁹ See i.e. M. Piątkowski, *The 'Warsaw Consensus': The New European Growth Model*, paper presented during the Kozminski University Seminar, 2014.

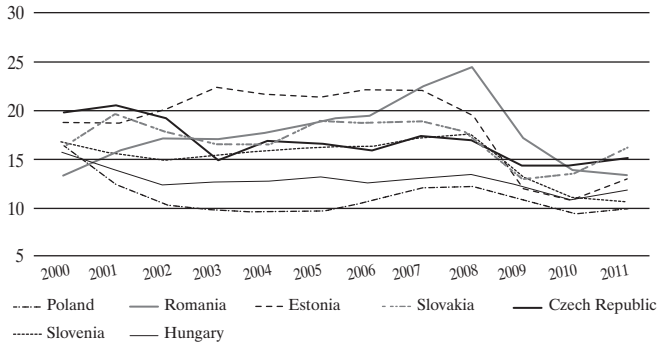
²⁰ See i.e. McKinsey Report, 2015.

²¹ I.e. see EBRD, 2013, Kosciuszko Foundation, 2015.

²² For the extended version of the in depth analyses of the CEEC's growth determinants with the use of the econometric model see: W. Bieńkowski and W. Grabowski – presentation delivered at the First World Congress of the Comparative Economic Associations at TRE University in Rome in June 2015. The paper based on the presentation is under review now at the Journal of Comparative Economics and is expected to be published there soon.

Graph 10

Corporate investment as percentage of GDP in selected countries

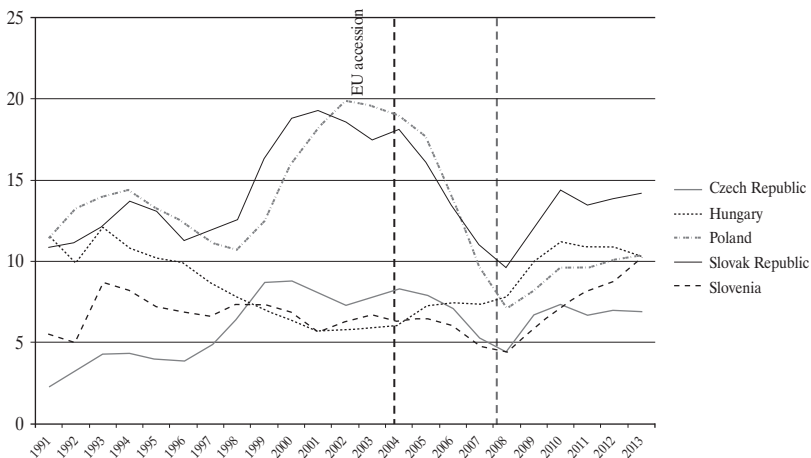


Source: EUROSTAT, 2015.

The data depicted on Graph 10 indicate clearly how big was the impact of the worldwide financial crises on the CEEC’s economies. The impact combined with the internal, structural weakness of the CEEC’s resulted in significant reduction of investment, including FDI in these countries.

Graph 11

CEEC’s unemployment level (in % to total population) in 1991–2013



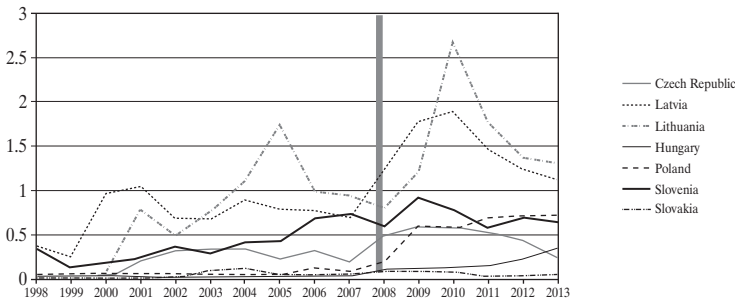
Source: own calculations based on the World Bank, 2015 and ILO Geneva 2015.

Data depicted in Graph 11 in turn indicate and explain how this negative investment trend and growth reduction in CEEC’s translated into the increase of unemployment in these countries. After significant unemployment reduction at the time when the CEEC’s have been entering EU, the financial crisis in USA and soon after in Europe as well as the internal structural problems have reversed the positive trend dramatically.

As the result of the growth and investment slowdown which brought unemployment rise, yet another plaque has started to be a problem, namely the CEEC’s emigration has started to grow rapidly which has been easing unemployment on one hand, however, the weak point of the current is the dangerous age composition of the labor outflow, because the dominant groups of the emigration consist of mostly of young and middle aged educated people first of all (see Graphs 12 and Graph 13 below). This negative tendency of the brain and men power drain generally, given overall negative demographic tendencies in these countries, create a very powerful brake on the economies of these countries. These negative effects will be especially painful in years or decades to come diminishing CEEC’s growth potential dramatically²³.

Graph 12

Emigrants as a percent of total population in selected CEEC countries

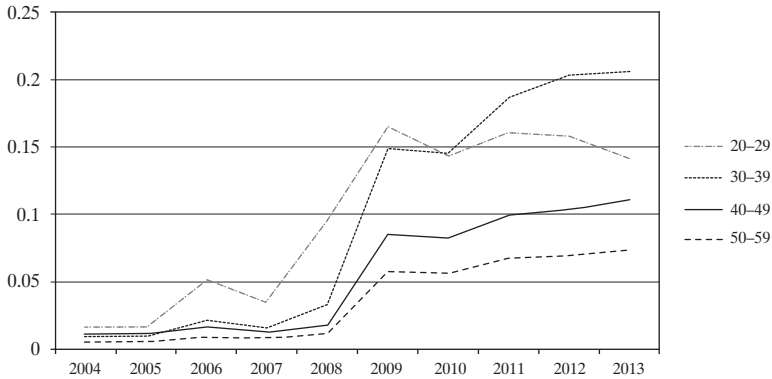


Source: Eurostat, 2015.

²³ B.B. Bakker, Paper on Demographic factor and its impact on CEEC’s growth potential Presentation given during NBP – ONB 15-15 October 2015 seminar titled Boosting EU Competitiveness – The Role of the CESEE Countries.

Graph 13

Emigrants by group of age for Poland (% of total population)

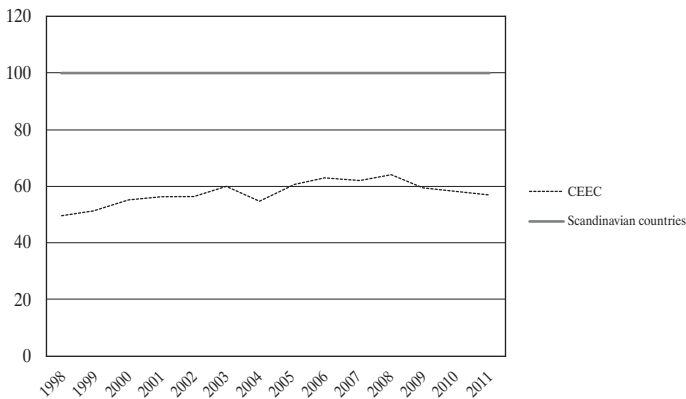


Source: Eurostat, 2015.

Another factors which has scaled down CEEC’s growth and effectiveness for that matter has been a relatively low level of education, both with respect to the share of expenditures on education in GDP compared to ie., Scandinavian countries (see Graph 14 below) as well as with respect to the quality of it as exemplified in annual university rankings²⁴.

Graph 14

CEEC’s expenditures on education compared to expenditures in Scandinavia



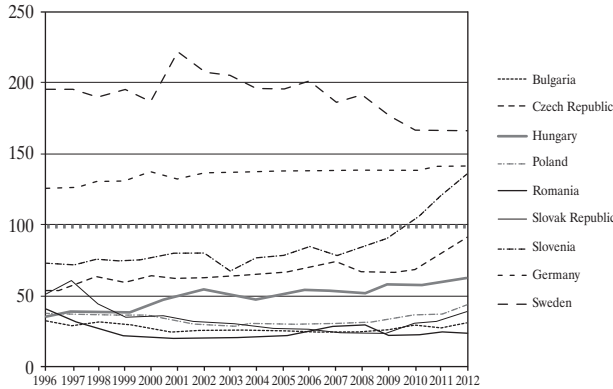
Source: own calculations based on the World Bank, 2016.

²⁴ See annual report by Shanghai University Ranking or the Times – Thomson Reuters Reports on University Rankings, 2007–2014.

Another factors which has scaled down CEEC’s growth and effectiveness for that matter has been a relatively low level of innovativeness resulting from very low level of expenditures laid down for research and development – R&D in these countries since the beginning of the systemic transformation process, staying at the level well below 1% of GDP in these countries as opposed to Germany or Sweden where it has been 3–4 times higher for decades (Graph 15). This negative tendency has been changing in recent years, yet the level difference of the expenditures compared to EU countries is still huge, hampering growth, effectiveness and competitiveness greatly.

Graph 15

Research and development expenditures as % of GDP in CEEC’s countries vis-à-vis R&D expenditures in Germany and Sweden in 1996–2012

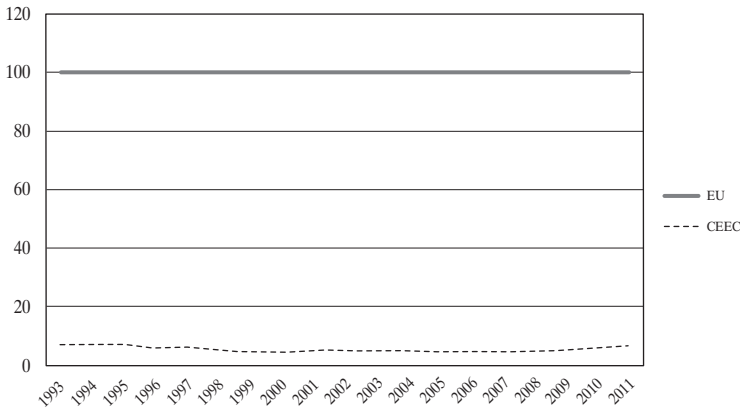


Source: OECD, 2014.

As the result of the low quality of the university education in CEEC’s as well as the result of the permanent low level of the R&D expenditure in relation to GDP in these countries it comes as no surprise that innovativeness level as measured by relatively small numbers of patents show the striking difference as compared to the same indicators in the EU countries (see data depicted on Graph 16).

Graph 16

Patent applications, residents. CEEC's as a percent of EU total numbers



Source: own calculations based on the World Bank, 2016.

In view of the above facts and figures it comes as no surprise that given the low level of investment and low level of technological effort in CEEC's their export composition consist mostly of medium and low tech goods as opposed to the old EU or other OECD export composition where high tech goods represent from 30% to 50% share of their total exports. As we can see from the data depicted in graph 19 below most of CEEC's countries don't reach these levels. What is more, some of them like Hungary or the Czech Republic have been even scaling down their export composition with respect to the high tech goods share in their exports total. Slovakia and Poland has experienced some minor improvements in 2007–2014 period, yet the ca 7% high tech goods share in Poland's total exports indicate clearly an innovation gap with respect to old EU or other OECD²⁵. That is one of the most visible indicators of being a secondary or peripheral economic partner in importance in international transactions, indicating CEEC's big chance to remain in the middle income trap for years to come. Unless there is a significant change in the economic policy direction in these countries aiming at improving growth conditions based on business environment conducive to innovativeness, the CEEC's competitiveness will remain at low level as being based on low labor cost inputs rather than being on innovativeness and efficiency high tech based, leaving these countries where they are with little chance to converge and efficiency high tech based with little chance to converge

²⁵ GUS, 2015.

towards EU or OECD – non EU members. This thesis can be confirmed by the data of the CEEC’s on these countries high tech goods share in their total exports indicating clearly that the share is very low compared to old EU countries or OECD where the share is sometimes several times higher exceeding 30% for most developed OECD countries²⁶. As we can see from data depicted in Table 6 below the high tech goods share in most CEEC’s don’t reach this level and in Poland, for example, has not reached even 8% yet (see Table 6).

Table 6

CEEC’s high-tech trade as a percentage of their total in 2007–2014
as measured by RCA index methodology/SITC. Rev. 4

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poland	Exports	3.000	4.300	5.700	6.000	5.100	6.000	6.700	7.700
	Imports	9.300	9.900	11.800	11.600	10.200	10.500	10.800	11.300
Bulgaria	Exports						3.800		3.900
	Imports	6.600	6.300	7.200	7.500	7.800	8.900	6.900	7.500
Czech Republic	Exports	14.100	14.100	15.200	16.100	16.400	16.100	15.100	15.300
	Imports	15.500	15.100	17.400	19.000	17.400	16.900	16.400	17.200
Hungary	Exports	21.300	20.200	22.200	21.800	20.900	17.300	16.300	14.400
	Imports	18.700	17.100	19.800	20.300	18.800	17.600	16.900	15.000
Slovakia	Exports	5.000	5.200	5.900	6.600	6.600	8.200	9.600	9.700
	Imports	10.300	9.800	10.600	10.900	12.700	15.300	16.500	16.500
Romania	Exports	3.500	5.400	8.200	9.800	8.800	6.300	5.600	6.400
	Imports	8.400	8.700	10.800	12.200	10.800	9.600	10.100	10.000

Source: own calculations based on the Eurostat, 2016.

The data in table 6 confirm our quick yet comprehensive review of the factors of growth and weak competitiveness indicators of the CEEC’s in recent years explaining why there has been the visible CEEC’s convergence slowdown causing the middle income trap problem as depicted and indicated in respective graphs and tables on CEEC’s earlier in this paper.

²⁶ WTO, 2015.

CONCLUSIONS

Results of the analysis of the CEEC's performance of the Gross Domestic Product per capita or convergence process show that the convergence of the Central and Eastern European countries with the world economy slowed down after the global financial crisis started significantly suggesting a typical situation when the respective group of countries enter the so called "middle income economy trap".

In the first part of our analyzes, based mostly on a in depth statistical investigation, we have found out that though countries under consideration had relatively high GDP growth rates after 2000 and after the EU accession in 2004 especially, yet soon after, that is in the period of the global financial crisis 2007–2008, their GDP slowdown was very significant. What is more, the slow yet continued CEEC's convergence towards EU total at that 2008–2013 period can be attributed mostly to the very deep recession in some Euro area, mostly in the Mediterranean countries, rather than to their relatively good economic performance. In fact, when we measured CEEC's performance vis-à-vis EU North, namely such countries as Germany or Sweden during 2008–2013 period, even some divergence tendencies could be observed. Similar negative tendencies has been observed after 2008 especially when comparing the CEEC's growth results with analogous figures for other world economies such as OECD – non EU members, in example the Anglo-Saxon countries overseas such as USA, Canada, Australia and New Zealand or other OECD members such as Switzerland, Chile, Israel or Turkey, not to mention the Far East Asia Tigers such as Republic of Korea or Taiwan which has had twice or three time higher GDP growth rates compared to CEEC's at that period. By extrapolating the above trends we came to conclusion that by the year 2025 the CEEC's position vis-à-vis the respective group of countries will change in an insignificant way leaving these countries at peripheral territory of the developed world as depicted by the respective reference points in our analyzes. We have called the situation a typical middle income level trap which, by the way, is not in accord with the prevailing view as represented by majority of experts on the issue²⁷.

²⁷ See 15–16 October 2015 National Bank of Poland – NBP and Oesterreichische National Bank – ONB conference in Warsaw titled "Boosting EU Competitiveness – The Role of the CECEE Countries" for example when most the speakers representing also World Bank, OECD and EU, preached CEEC's as a EU GDP and competitiveness growth frontrunners or champions/

As suggested in the later part of the article (Part 4), the observed CEEC's slowdown in convergence results from relatively low rates of growth of the Total Factor Productivity factors such as low investments generally and low innovativeness of these countries (especially Poland and Romania). The low innovativeness in turn comes as the result low level of CEEC's expenditures on education combined with low level of R&D expenditures compared to GDP which, in turn, brings a very low number of patents and the Central and Eastern European countries vis-à-vis EU or OECD. Under the circumstances it comes as no surprise that the share of high tech goods in export composition in these countries exports total is very low and in some cases has been even declining in recent years, indicating competitiveness problem. In fact these countries competitiveness has been mainly low labor costs driven, which is not a sufficient condition for maintain a long-term ability to compete. No doubts these are one of the main causes of the growth and convergence problem slowdown. In order to advance and not being stuck in the middle income trap, these countries should spend less money on consumption and more money on investment, quality of education and on research and development.

BIBLIOGRAPHY

- Agenor P.-R., Canuto O., Jelenic M. (2012), *Avoiding Middle-Income Growth Taps*, „The World Bank Economic Premise”, November 2012, No. 98.
- Bakker B.B., *Paper on “Demographic factor and its impact on CEEC’s growth potential” Presentation given during NBP – ONB 15-15 October 2015 seminar titled Boosting EU Competitiveness – The Role of the CESEE Countries.*
- Bieńkowski W., Grabowski W. (2015), *Central Eastern European countries and the middle income trap – the case of Poland*, Paper presented at First World Congress of Comparative Economics, Rome 25–27 June 2015.
- Brada J.C., King A.E., Ma C.Y. (1997), *Industrial economics of the transition: determinants of enterprise efficiency in Czechoslovakia and Hungary*, Oxford University Press, Oxford Economic Papers 49.
- Brada J.C., King A.E. (1993), *Is Private Farming More Efficient than Socialized Agriculture?*, Wiley, „Economica”, Vol. 60, No. 237.
- Caldentey E.P. (2012), *Income Convergence, Capability Divergence, and the Middle Income Trap: An Analysis of the Case of Chile*, Springer Science Business Media.

- Eichengreen B., Donghyun P., Kwanho S. (2013), *Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap*, NBER Working Paper Series, Working Paper 18673.
- European Bank for Reconstruction and Development (2013), *Transition Report 2013*.
- Felipe J. (2012a), *Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 1*, „Asian Development Bank”, No. 306.
- Felipe J. (2012b), *Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 2*, „Asian Development Bank”, No. 307.
- Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (2014), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje*, Kraków.
- Główny Urząd Statystyczny 2014 and 2015, Warsaw, Poland – Respective volumes on GDP and Poland’s Foreign Trade performance.
- Gal Z. (2015), *Interdependence between Core and Peripheries of the European Economy: Secular Stagnation and Growth in the Western Balkans*, Paper presented at First World Congress of Comparative Economics, Rome 25–27 June 2015.
- Golonka M., Gyorgy L., Krulis K., Pokrywka Ł., Vano V. (2015), *Middle-Income Trap in V4 Countries? – Opening thesis*, The Kosciuszko Institute.
- Jankowska A., Nagengast A.J., Perea J.R. (2012), *The Middle-Income Trap: Comparing Asia and Latin American Experiences*, OECD Development Centre, „Policy Insights”, No. 96.
- Lee K. (2013), *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap*, Cambridge University Press.
- Lee K., Kim B.-Y., Park Y.-Y., Sanidas E. (2013), *Big business and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis*, „Journal of Comparative Economics”, No. 41.
- McKinsey & Company (2015), *Poland 2025: Europe’s new growth engine*.
- Paus E. (2012), *Confronting the Middle Income Trap: Insights from Small Late-comers*, Springer Science Business Media.
- Piątkowski M. (2014), *The ‘Warsaw Consensus’: The New European Growth Model*, paper presented during the Kozminski University Seminar.
- Radło M.-J., Ciesielska D. (2013), *Polska w pułapce średniego dochodu? Perspektywy konkurencyjności polskiej gospodarki i regionów*, Diffin.
- Yusuf S., Nabeshima K. (2009), *Can Malaysia Escape the Middle-Income Trap? A Strategy for Penang*, The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper 4971.

POST COMMUNIST COUNTRIES OF CENTRAL EASTERN EUROPE FACING MIDDLE INCOME TRAP PROBLEM. PRELIMINARY FINDINGS BASED ON STATISTICAL DATA AND SOME FACTOR ANALYSES FOR 1990–2014

Summary

The main aim of the paper is to illustrate and analyse growth and convergence process of the countries of Central and Eastern Europe, CEE, namely: Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovakia, Bulgaria and Romania in the 1990–2014 period. The countries, after a successful growth and catch-up process as observed over most of the transformation period of 1990–2007, have suddenly, since 2008, slowed down their convergence process vis-à-vis some old EU member countries and especially vis-à-vis the non EU OECD member countries like the countries of the Anglo-Saxon socio-economic model and several countries of Far East Asia. The process of the slowdown, if it is to continue, will make most of the countries of the region being stuck in the middle income trap level defined as 40–70% of the GDP *per capita* level of the reference countries, i.e. the old EU or the non EU OECD members, for many years to come. An attempt to identify and analyse some main causes of the economic growth and the convergence slowdown of CEE countries is to be undertaken in this paper as well.

POSTKOMUNISTYCZNE KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WŚCHODNIEJ W OBLICZU PUŁAPKI ŚREDNIEGO POZIOMU ROZWOJU. WSTĘPNA DIAGNOZA PROBLEMU NA PODSTAWIE DANYCH STATYSTYCZNYCH I ANALIZ Z LAT 1990–2014

Streszczenie

Celem tego opracowania jest ilustracja i analiza procesów wzrostu oraz konwergencji krajów Europy Środkowo-Wschodniej, konkretnie: Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Bułgarii i Rumunii w okresie 1990–2014. Wymienione kraje, po okresie pozytywnych wzrostów i postępującej konwergencji widocznych w okresie transformacji w latach 1990–2007, wyraźnie spowolniły swój wzrost po roku 2008, zmniejszając widocznie proces konwergencji vis-à-vis krajów „starej” UE, a jeszcze bardziej względem krajów OECD nie będących członkami Unii, czy wiodących krajów Dalekiej Azji. Ten proces spowolnienia, jeśli będzie kontynuowany, uczyni kraje tego regionu Europy

zakładnikami tzw. „pułapki średniego poziomu rozwoju”, rozumianej jako przedział między 40% a 70% poziomu PKB *per capita* krajów referencyjnych, w naszym przypadku krajów „starej” UE 15 czy krajów OECD nie będących członkami UE. W prezentowanej pracy pojęta została także pewna próba identyfikacji i analizy czynników zaobserwowanego spowolnienia wzrostu i mało satysfakcjonujących postępów w realnej konwergencji krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА
ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ ПЕРЕД ЛИЦОМ «ЛОВУШКИ»
СРЕДНЕГО УРОВНЯ РАЗВИТИЯ. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ПРОБЛЕМЫ НА ОСНОВАНИИ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ
И ИССЛЕДОВАНИЙ 1990–2014 ГОДОВ

Резюме

Целью данного исследования является иллюстрация и анализ процессов снижения роста развития и конвергенции государств Центрально-Восточной Европы, в частности, Чехии, Словакии, Венгрии, Болгарии и Румынии в 1990–2014 годах. Перечисленные страны, после периода позитивных изменений и прогрессивной конвергенции, отмеченных во время трансформации в 1990–2007 годах, переживают снижение роста своего развития после 2008 года, что заметно замедляет процесс конвергенции *vis-à-vis* по сравнению с государствами прежнего ЕС, а тем более по отношению к государствам OECD (ОЭСР), не являющимся ни членами ЕС, ни ведущими государствами Дальней Азии. Если процесс снижения будет продолжаться, государства данного европейского региона будут заложниками так называемой «ловушки» среднего уровня развития, понимаемой как интервал между 40% и 70% уровня ВВП на душу населения референционных государств, в данном случае государств прежнего ЕС-15, или государств OECD (ОЭСР), не являющихся членами ЕС. В представленном исследовании предпринята также определённая попытка идентификации и анализа факторов отмечаемого снижения роста развития и малоутешительных сдвигов в реальной конвергенции государств Центрально-Восточной Европы.

Józef M. Fiszer

EFEKTY TRANSFORMACJI USTROJOWEJ I INTEGRACJI PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

WPROWADZENIE

Do napisania niniejszego artykułu skłoniła mnie lektura ciekawego tekstu znanego politologa węgierskiego profesora Attili Ágha, opublikowanego na łamach ostatniego numeru kwartalnika Polskiego Towarzystwa Socjologicznego „Polish Sociological Review”¹, poświęconego – ogólnie rzecz biorąc – efektom transformacji ustrojowej, europeizacji i demokratyzacji w ośmiu nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dokładnie, chodzi tutaj o takie kraje, jak: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry². Państwa te zostały przyjęte do Unii Europejskiej w różnym czasie, a mianowicie 1 maja 2004 roku (Czechy, Słowacja, Słowenia, Polska, Węgry), 1 stycznia 2007 roku (Bułgaria, Rumunia) i 1 lipca 2013 roku (Chorwacja).

¹ A. Ágh, *The Rocky Road of Europeanization in the New Member States: From the democracy to the second try of democratization*, „Polish Sociological Review”, nr 1(193) 2016.

² Profesor A. Ágh w ostatnich kilku latach napisał na ten temat kilka opracowań i artykułów, opublikowanych w różnych pracach i czasopismach naukowych, m.in.: A. Ágh, *Progress Report on the New Member States: Twenty Years of Social and Political Developments*, Together for Europe Research Centre, Budapeszt 2013; A. Ágh, *The fall of the Berlin Wall and European politics: Perspectives of new Europe in the early-first century*, [w:] J. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, Londyn 2014, s. 116–131; A. Ágh, *De-Europeanization and de-Democratization trends in ECE: From the Potemkin democracy to the elected autocracy in Hungary*, „Journal of Comperative Politics”, Vol. 8, No. 2, s. 4–26.

Warto zauważyć, że oprócz Polski, którą zalicza się do państw średniego rzędu (38,7 mln ludności), pozostałe siedem państw to kraje małe (Bułgaria – 7,5 mln, Chorwacja – 4,2 mln, Czechy – 10,3 mln, Rumunia – 22,3 mln, Słowacja – 5,4 mln, Słowenia – 2 mln, Węgry – 9,8 mln), których łączna liczba ludności wynosi około 62,5 mln, co stanowi zaledwie 10% ogółu ludności Unii Europejskiej. Państwa te w literaturze przedmiotu powszechnie nazywa się „nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej” (New Member States – NMS)³.

Jak pokazuje historia stosunków międzynarodowych, pozycję, miejsce i rolę państwa w systemie międzynarodowym określają jego ustrój, potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny oraz prowadzona polityka zagraniczna, a o jej jakości, atrakcyjności i skuteczności decyduje również wiele czynników. Większe możliwości pod tym względem mają państwa silne, duże pod każdym względem, potocznie nazywane imperiami lub mocarstwami. To one *de facto* prowadzą najbardziej ofensywną politykę zagraniczną i kreują rzeczywistość międzynarodową oraz odgrywają główne role na arenie międzynarodowej. One też ostatecznie przesądzają o kształcie i charakterze powstających systemów (ładów) międzynarodowych czy takich specyficznych podmiotów stosunków międzynarodowych, jak Unia Europejska, i odgrywają w nich kluczowe role, a nie państwa małe czy średnie. Wyrazem tego są m.in. bilateralne i multilateralne kontakty międzynarodowe, członkostwo w sojuszach międzynarodowych oraz inicjatywy na rzecz społeczności międzynarodowej. Różna też jest skala, zasięg i charakter tego uczestnictwa w życiu międzynarodowym, gdyż różne są racje stanu, interesy i możliwości poszczególnych państw⁴.

Do wyżej wymienionych ośmiu państw, zwanych również nowymi demokracjami lub nowymi członkami Unii Europejskiej zalicza się także post-sowieckie kraje Europy Północnej – Estonię, Litwę i Łotwę, a także Cypr i Malte, które do Unii zostały przyjęte 1 maja 2004 roku. *Nota bene*, nie wiadomo, dlaczego profesor Attila Agh pominął te kraje w swojej analizie,

³ J.M. Fiszer, *Polska wobec małych sąsiadów – aspekty teoretyczne i utylitarne*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięćdziesiątka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 36; J.T. Berent, *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011; A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014. Geneza, funkcjonowanie, uwarunkowania*, ISP PAN, Warszawa 2014, s. 13–38.

⁴ T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa, s. 17; A. Toynbee, *The Word after the Peace Conference*, Oxford University Press, Londyn 1925, s. 4–6.

zwłaszcza jeśli idzie o kraje nadbałtyckie (Estonia, Litwa, Łotwa), które co prawda nie należą – według klasyfikacji ONZ – do Europy Wschodniej, bo są zaliczane do Europy Północnej, ale są przecież postkomunistycznymi, nowymi krajami członkowskimi UE. Są one, tak jak poddana przez tego Autora analizie cała ósemka, państwami zaliczanymi do poradzieckich i zostały przyjęte do UE 1 maja 2004 roku. Prawdopodobnie uczynił to świadomie, gdyż sytuacja społeczno-polityczna i gospodarcza w tych małych krajach jest inna, lepsza, a demokracja mniej fasadowa niż w pozostałych nowych państwach członkowskich UE i *de facto* nie pasuje do przyjętej z góry przez Autora tezy.

Nie jest też dla mnie jasne i nie wynika to z tekstu, dlaczego profesor Attila Ágh do „nowych państwa członkowskich UE” dołączył Chorwację, która *de jure* i *de facto* jest „nowym” członkiem Unii, ale dopiero od 1 lipca 2013 roku. Kraj ten ogłosił suwerenność w 1991 roku i stał się niepodległy dopiero po rozpadzie socjalistycznej Jugosławii, ale ciągle jest na etapie transformacji ustrojowej i na drodze europeizacji, i w związku z tym nie sposób porównać go nawet ze Słowenią, także krajem pojugosłowiańskim, która przystąpiła do Wspólnoty już w 2004 roku i ma inne dziś problemy związane z demokratyzacją i europeizacją. Chorwacja to kraj żyjący z turystyki, biedny, gdzie bezrobocie sięga 21%, który od wielu lat boryka się z recesją i licznymi problemami społeczno-politycznymi. Będąc w strukturze federacji jugosłowiańskiej, Chorwacja obok Słowenii należała do najbogatszych republik, zarówno pod względem gospodarczym, jak i poziomu życia jej mieszkańców, ale wojny, które toczyła na początku lat 90. doprowadziły ten kraj do ruiny⁵.

Przypuszczam więc, że jedynym kryterium, które zostało tutaj przyjęte przez Autora, jest kryterium geograficzne, tzn. wzięte zostały do analizy tylko kraje postkomunistyczne z Europy Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry) i Europy Południowej (Chorwacja, Słowenia), które w przeszłości zaliczano do Europy Środkowo-Wschodniej. Chorwacja i Słowenia nie należały jednak do bloku sowieckiego, który też nie był monolitem i pozostawił trwałe ślady we wszystkich państwach – satelitach ZSRR, a szczególnie w świadomości i postawach obywateli. Oczywiście, zmiany przełomu lat 80. i 90. XX wieku przeorały świadomość narodów, ich tradycje i przyzwyczajenia. Obok tak oczywistych wartości, jak swobody obywatelskie, wolność gospodarowania, całkowita przebudowa struktury władzy, brak

⁵ E. Bujwid-Kurek, *Zaawansowanie procesów transformacji ustrojowej państw pojugosłowiańskich*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011, s. 154–164; A. Bobrowicz, *Chorwaci, witajcie w Unii*, „Metro”, 1.VII.2013, s. 4.

cenzury, jedną z podstawowych zdobyczy tego okresu jest odbudowa państwowości narodowej, gdzie najwyższym suwerenem jest naród. Odbudowa świadomości narodowej w poszczególnych państwach tej części Europy, obok oczywistych zysków, przyniosła również pewne kłopoty i problemy związane z ich historią, dziedzictwem i pewnymi mitami narodowymi. Bezspornie miało to duży wpływ na ich transformację ustrojową i europeizację po upadku komunizmu w Europie⁶.

Dokonany przez Autora dobór państw do analizy według kryterium geograficznego (kraje postkomunistyczne Europy Środkowo-Wschodniej) zapewne sprawił też, że znalazła się wśród nich Polska, gdzie transformacja ustrojowa, demokratyzacja i europeizacja przyniosła jednak znacznie lepsze efekty społeczno-polityczne i gospodarcze aniżeli w Czechach czy na Słowacji, nie mówiąc już o Węgrzech, Bułgarii i Rumunii. Konstytucyjna konstrukcja państwa, podział władz, prawa i wolności obywatelskie były respektowane. Przez minione 25 lat wszyscy nasi sąsiedzi, Unia Europejska i cały świat oceniali nasz kraj pozytywnie, stawiając go wręcz za przykład udanej transformacji i demokratyzacji. Nikt nie manipulował wyborami i ich wynikami, nowe rządy i kolejni prezydenci byli mniej lub bardziej, akceptowani przez społeczeństwo. Co prawda, narzekano na niską frekwencję wyborczą i bierność społeczeństwa, na jakość elit politycznych i na lokalne układy, pojawiały się od czasu do czasu jakieś afery, ale zarazem prowadzono dość skuteczną walkę z nepotyzmem i korupcją na wysokich szczeblach władzy, a media nie były przesadnie ograniczane. Zawłaszczanie mediów publicznych, ostentacyjne lekceważenie prawa i zasad demokratycznego państwa czy łamanie przez rządzących konstytucji było bez porównania mniejsze aniżeli w Bułgarii, Rumunii, Słowacji czy na Węgrzech⁷.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej po upadku komunizmu znajdowały się też w różnym położeniu, zwłaszcza jeśli idzie o sytuację gospodarczą i społeczno-polityczną. Na przykład Polska, Bułgaria i Rumunia *de facto* były

⁶ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Zeszyt nr 36, Warszawa 2011; H. Świta-Ziemia, *Dziedzictwo psychologicznego totalitaryzmu*, [w:] Z. Sadowski (red.), *Społeczeństwo post totalitarne. Kierunki przemian*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1991.

⁷ W. Cimoszewicz, *O egzaminie Polaków. Godzina próby*, „Gazeta Wyborcza”, 27.IV.2016, s. 11; K. Leszczyńska (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

bankrutami⁸, zaś znacznie lepsza sytuacja gospodarcza była w Czechosłowacji i na Węgrzech. Na przykład zadłużenie Węgier wynosiło wówczas 18 mld dolarów, a Czechosłowacji – relatywnie najbogatszego państwa w regionie – tylko 6 mld⁹. Bankrutem nie była też Jugosławia i kraje, które powstały po jej rozpadzie, w tym Słowenia i Chorwacja. Jugosławia i Rumunia były dużo bardziej niezależne od Moskwy niż Polska, Węgry czy Bułgaria, bowiem na ich terytoriach nie stacjonowała Armia Radziecka, nie brały też udziału w interwencjach na Węgrzech i Czechosłowacji, nie były też członkami Układu Warszawskiego. W Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech była za to silna opozycja antykomunistyczna, której z kolei nie było prawie wcale w Bułgarii i Rumunii, a także w Jugosławii. W Polsce, w przeciwieństwie do pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, silną pozycję społeczną miał Kościół Katolicki, który wspierał działania opozycji politycznej, a następnie starania o wejście Polski do Unii Europejskiej¹⁰.

Pisząc o transformacji ustrojowej i „kamienistej drodze do europeizacji” nowych państw członkowskich UE oraz o obecnym stanie ich demokracji, Attila Ágh wyżej wymienione osiem państw postkomunistycznych wrzucił jednak do przysłowiowego „jednego worka”, co uważam za błąd metodologiczny, gdyż każde z tych państw miało i ma nie tylko różne problemy gospodarcze i społeczne, ale także inną historię, różną drogę do wolności oraz inny początek i przebieg transformacji systemowej, która była mniej lub bardziej racjonalna, przyniosła wymierne sukcesy, ale też liczne porażki. Tymczasem przeszłość oraz początek drogi do wolności i demokracji był i jest istotny

⁸ Na przykład w Polsce hiperinflacja (roczna stopa inflacji osiągnęła w 1989 roku 639,6%), a zadłużenie zagraniczne wynosiło 42,3 mld USD (co stanowiło według danych GUS 64,8% PKB); występowały olbrzymie niedobory rynkowe, a gospodarce groziła zapaść. Jednocześnie do 1992 roku mieliśmy do czynienia z narastającą recesją. Tymczasem Węgry były zadłużone. Patrz P. Borowiec, *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 270; Z. Sadowski, *Kierunek neoliberalny a cele społeczne w transformacji polskiej*, [w:] W. Jakubik (red.), *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 12–13.

⁹ P.S. Wandycz, *Cena wolności*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 1995, s. 404; B. Łomiński, *Europa Wschodnia – upadek systemu*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Społecznych i Dziennikarstwa UŚ, Katowice 1994, s. 16–17.

¹⁰ Szerzej na ten temat: J. Kofman, W. Roszkowski, *Transformacja i postkomunizm*, ISP PAN, Warszawa 1999; J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007; M. Jarosz (red.), *Transformacja, elity, społeczeństwo*, ISP PAN, Warszawa 2007; M. Król, *Byliśmy głupi*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2015; E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki: globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

dla każdego państwa, bowiem wywierał wpływ na przyjęte koncepcje i wprowadzane zmiany w każdej dziedzinie życia. Jak pisze Marcin Król, historyk idei i filozof, działacz opozycji w PRL-u, autor opublikowanej w 2015 roku książki „Byliśmy głupi”, w której dokonuje obrachunku z 25 latami polskiej demokracji:

„Od początku przecież bardzo wiele zależy. Na początku można uczynić i przemysleć znacznie więcej niż później, kiedy ruszy się szlakiem przez siebie wyznaczonym. Cofnąć się trudno. Zawrócić się nie da. A jednak warto wiedzieć, co się na początku zrobiło źle, bo może przyjdzie okazja, by to naprawić”¹¹.

* * *

Patrząc z perspektywy 25 lat, które minęły od rozpoczęcia zasadniczych i gruntowych przemian systemowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach, widać wyraźnie, że po początkowej euforii przyszły trudności okresu transformacji, a droga do systemu demokratycznego i rynkowego okazywała się trudniejsza niż wcześniej przewidywano i wymagała od społeczeństwa wielu wyrzeczeń¹². Pokazuje to wyraźnie przykład Polski, gdzie transformacja ustrojowa po 1989 roku i wprowadzane wówczas reformy spowodowały szokowy wzrost cen, a jednocześnie spadek realnych dochodów i poziomu życia dużej części społeczeństwa. Działania liberalizujące, prowadzące do otwarcia gospodarki na świat, doprowadziły do upadku wielu przedsiębiorstw, nie przygotowanych do konkurencji z zachodnim importem. Upadające firmy nie płaciły podatków, co szybko spowodowało problemy budżetowe państwa, m.in. wskutek pogłębiającego się deficytu. Brak środków w budżecie był odczuwany zwłaszcza przez pracowników sfery budżetowej i emerytów. Pogłębił się kryzys w dziedzinie usług publicznych – w oświacie, nauce i ochronie zdrowia. Wprowadzone reformy, zamiast odczuwalnego powszechnie polepszenia sytuacji społeczeństwa, przyniosły pogorszenie. Lęk, niepewność, rozczarowanie zdominowały wszystkie warstwy społeczne. Do tego doszedł chaos normatywny. Urynkowienie, uwolnienie cen i prywatyzowanie gospodarki – a raczej uwłaszczenie nomenklatury i dzika prywatyzacja

¹¹ M. Król, *Byliśmy głupi...*, op. cit., s. 7.

¹² Szerzej na temat przebiegu i skutków transformacji ustrojowej i europeizacji państw postkomunistycznych patrz m.in.: J.M. Fiszer (red.), *Sytuacja wewnętrzna w krajach postkomunistycznych Europy i Azji oraz ich polityka międzynarodowa w latach 2007–2007*, ISP PAN, Warszawa 2007; J.M. Fiszer (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna w państwach postkomunistycznych Europy i Azji w latach 2004–2005*, ISP PAN, Warszawa 2005.

– wraz z likwidacją nierentownych zakładów pracy, spowodowały gwałtowne zmiany na rynku pracy i przyczyniły się do wzrostu bezrobocia, zjawiska w dobie socjalizmu raczej nieznanego. Bezrobocie i zubożenie społeczeństwa prowadziły do wzrostu pesymizmu i liczby samobójstw w tym czasie¹³.

Szybkość wprowadzanych zmian, które nazywano terapią szokową, oraz ich negatywne skutki społeczne, a także gospodarcze i polityczne, stały się „znakiem firmowym” polskiej transformacji. Miała ona zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników w kraju i zagranicą. Nie wszyscy jednak, nawet ci, którzy te zmiany wprowadzali, byli do nich w pełni przekonani. Premier Tadeusz Mazowiecki był zwolennikiem „długiego marszu”, wolniejszych przekształceń politycznych, późniejszego przejmowania władzy przez opozycję, a tym samym i wolniejszych przemian gospodarczych¹⁴.

Pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej po obaleniu komunizmu przyjmowały podobny kierunek transformacji jak w Polsce albo go znacznie łagodziły, aby ograniczyć jej koszty społeczne. Popępiały mniejsze lub większe błędy, które do dziś wywołują spory i dyskusje. Transformacja i demokratyzacja po 1989 roku napotykały w Polsce i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej wiele barier, ale były warunkiem koniecznym dla ich europeizacji. Jedne były efektem „pozostałości” w mentalności obywateli po 45 latach komunistycznej propagandy, inne wynikały z nałożenia się zmian ustrojowych na zmiany wywołane dynamicznym rozwojem technologii informatyczno-komunikacyjnych, z Internetem na czele. Nowoczesne media, wykorzystanie Internetu, masowe zastosowanie nowych technologii, zmieniły też sferę działań politycznych w kolejnych latach i miały duży wpływ na procesy europeizacji w Polsce i pozostałych państwach byłego bloku sowieckiego¹⁵.

Nie ustrzegły się też błędów nauki społeczne, a zwłaszcza nauki o polityce, które na początku lat 90. XX wieku zakładały optymistycznie, że istnieje jeden model transformacji postkomunistycznej, a jej utrwalenie jest tylko kwestią czasu, i to nieodległego. Jednakże wnikliwa analiza i bliższe przypatrywa-

¹³ M. Jarosz (red.), *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, ISP PAN, Warszawa 2005; S. Kozłowski, *Transformacja w Polsce jako innowacja pozytywna i negatywna*, [w:] J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 32–34; M. Jarosz, *Samobójstwa. Dlaczego teraz?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 14–150.

¹⁴ T. Mazowiecki, *Muszę się spieszyć prędko*, „Gazeta Wyborcza”, 25.VIII.1989, s. 5; Z. Domarańczyk, *100 dni Mazowieckiego*, Warszawa 1990, s. 87.

¹⁵ J. Adamowski (red.), *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Instytut Dziennikarstwa WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004; B. Dobek-Ostrowska (red.), *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

nie się zachodzącym wówczas przeobrażeniom, determinowanym reformami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi w postkomunistycznych państwach Europy zweryfikowało to optymistyczne założenie. Dziś już można postawić tezę, że nie istniał i nie istnieje jeden model przemian w postkomunistycznej Europie Środkowo-Wschodniej. Ich przebieg zależał bowiem, i zależy nadal, od wielu przesłanek natury wewnętrznej i zewnętrznej, takich jak na przykład: tradycje własnej państwowości, istnienie tradycji demokratycznych, jakość elit politycznych, struktura narodowościowa kraju, kultura polityczna, bliskość relacji z kulturą zachodnią, stopień rozwoju cywilizacyjnego itd.¹⁶

W kontekście powyższego nie mogę więc zgodzić się z tezą profesora Attili Ágh'a, że to Unia Europejska i europeizacja przyczyniły się do „kontrowersyjnej demokratyzacji” i turbulencji ustrojowych w jej nowych państwach członkowskich. Moim zdaniem jest to efekt nałożenia się procesu transformacji ustrojowej na procesy akcesyjne w krajach postkomunistycznych, ich niedostatków i błędów oraz złego przygotowania tych państw do członkostwa w UE. W sumie, przyczyniły się do tego olbrzymie trudności społeczno-polityczne i gospodarcze w tych państwach, które pogłębił światowy kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2008–2009. Świat zachodni, a tym bardziej postkomunistyczne kraje Europy, nie były przygotowane do przeciwdziałania kryzysowi finansowo-gospodarczemu. Wynikało to w dużej mierze z przekonania, że przyjęty neoliberalny porządek systemowy posiada mechanizm samoczyszczący się z zaburzeń w funkcjonowaniu gospodarki realnej. Ewentualny kryzys finansowy pozostawał poza sferą zagrożeń. Dominowało przekonanie, że funkcjonuje on nienagannie, banki komercyjne bowiem są podmiotami doskonale osadzonymi w środowisku wolnorynkowym, dobrze znającymi mechanizmy jego funkcjonowania, potrafiącymi więc przeciwdziałać patologiom. Tymczasem okazało się, że banki te nie tylko nie zapobiegły kryzysowi, lecz przeciwnie, stały się jego głównymi kreatorami¹⁷.

¹⁶ C.M. Ardelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 27–37; T.G. Grosse, *Europeizacja*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski: struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 289–316.

¹⁷ P. Bożyk (red.), *Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009; A. Zaorska, *Ekspansja inwestycyjna korporacji transnarodowych. Obecne przemiany i ich implikacje dla Polski*, [w:] W. Jakóbiak (red.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2006, s. 183–209.

Na nadejście kryzysu nie było też przygotowane środowisko naukowe ekonomistów. W zdecydowanej większości stało się ono bezkrytycznym wyznawcą wiary neoliberalnej. Snuto więc raczej optymistyczne wizje globalizacji gospodarki światowej, lekceważąc pojawiające się od czasu do czasu zjawiska kryzysowe jako niewiele znaczące dla głównego nurtu rozwoju świata. Podobna sytuacja była w Polsce i innych krajach postkomunistycznych, które dodatkowo wierzyły, że członkostwo w UE będzie skutecznym remedium na wszelkie trudności. Media nagłaśniały opinie ekonomistów rządowych i ekspertów bankowych, tryskających optymizmem i niczym niezachwianą wiarą w szybki rozwój społeczno-gospodarczy. Dominowały opinie, że kraje te są uodpornione na kryzys, gdyż ich gospodarki są już dobrze zintegrowane z systemem ekonomicznym UE i funkcjonują w całkowitej zgodzie z Konsensusem Waszyngtońskim – skodyfikowaną wykładnią neoliberalizmu¹⁸.

Po wielkim rozszerzeniu UE w latach 2004–2007 rozwój integracji europejskiej opierał się na ponadnarodowym porozumieniu elit wokół modelu wspólnotowego. To porozumienie było w istocie zawierane ponad głowami obywateli i przy próbie ograniczania wpływu demokracji wyborczej na sprawy europejskie. Natomiast społeczeństwa postkomunistyczne były karmione ideami europejskimi i intensywną promocją integracji, jako projektu jednoznacznie korzystnego na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej. Zamiast procedur legitymizacji demokratycznej podstawą autoryzacji procesów integracyjnych były kwestie utylitarne, związane z wymiernymi korzyściami i poprawą jakości życia większości obywateli. Legitymizacja utylitarne i europeizacja bazowały więc na rozwoju gospodarczym i poprawie warunków społecznych. Ten stan rzeczy został zakłócony przez kryzys finansowo-gospodarczy, który z różną siłą dał o sobie znać w poszczególnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego, trwającego w niektórych państwach już od 2008 roku, coraz trudniej było unikać werdyktu wyborczego i wpływu demokracji na procesy integracyjne. Przejawem tych tendencji jest podwójny sprzeciw wyborców, zarówno w państwach centralnych, jak i peryferyjnych, w państwach „starej 15-ki” i w nowych krajach członkowskich UE. W obu grupach państw słabnie

¹⁸ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1962; F. Fukuyama, *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996; J. Williamson, *Did the Washington Consensus Fall?*, Institute for International Economics, Washington 2002; T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

poparcie dla europeizacji i dla idei integracyjnych oraz nasilają się wpływy poglądów eurosceptycznych¹⁹.

* * *

Nie dostrzegając wielu różnic i specyfiki poszczególnych państw postkomunistycznych, ich uwarunkowań historycznych i przebiegu transformacji po 1989 roku oraz obiektywnych i subiektywnych trudności w procesie demokratyzacyjnym, a co nie było bez wpływu na ich europeizację, w artykule profesora A. Agh'a mamy do czynienia – moim zdaniem – ze zbyt daleko idącymi uogólnieniami tych procesów i ich skutków społeczno-politycznych i gospodarczych. Przedstawiony tutaj obraz przemian demokratycznych w krajach postkomunistycznych Europy oraz skutków ich europeizacji w minionym 25-leciu jest mało kontrastowy, nieostry, wręcz szary, zbyt subiektywny i kontrowersyjny. Chyba bardziej pasuje do sytuacji w Rosji, Mołdawii, Armenii, na Białorusi i Ukrainie czy Gruzji i Kazachstanie²⁰.

Kontrowersyjne są też tutaj hipotezy i tezy Autora, formułowane przez pryzmat doświadczeń węgierskich i obecnej sytuacji gospodarczej i społeczno-politycznej na Węgrzech, która znacznie odbiega od sytuacji na przykład w Czechach, Słowacji czy w Polsce²¹.

Przypomnijmy tutaj, że Węgry w 1989 roku wychodziły z półwiecza totalitaryzmu w dużo lepszym stanie niż pozostałe państwa bloku sowieckiego. Gospodarka narodowa, choć pogrążona w kryzysie dotyczącym wszystkie ogniwa systemu komunistycznego, funkcjonowała bez porównania lepiej niż gospodarka Polski czy sąsiedniej Rumunii. Nie dotyczyło to wyłącznie wskaźników makroekonomicznych, ale przekładało się też na relatywnie wysoki poziom życia przeciętnego obywatela. Gospodarka węgierska na przełomie

¹⁹ J. Neyer, *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 48, nr 4/2010, s. 903–921; J.D. Medrano, *The Limits of European Integration*, „Journal of European Integration”, Vol. 34, nr 2/2012, s. 191–204.

²⁰ A.K. Cianciara, A. Burakowski, P. Olszewski, J. Wódka (red.), *Europeizacja partii politycznych i grup interesu w wybranych krajach Partnerstwa Wschodniego i kandydujących do Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2015, s. 319–330.

²¹ Szerzej na ten temat patrz: A. Burakowski, *Doświadczenia Węgier w Unii Europejskiej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 102–118; A. Komendy, *Transformacja ustrojowa na Węgrzech: sukces czy porażka? (Geneza i anatomia transformacji)*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011, s. 67–92; B. Góralczyk, *Węgry – Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, PISM, Warszawa 2003.

lat 80. i 90. ubiegłego wieku była jednak w dużej mierze nastawiona na zaspokajanie potrzeb socjalnych mieszkańców, a nie na szybki rozwój, co od początku transformacji ustrojowej blokowało wprowadzanie reform ekonomicznych, niezbędnych do dostosowania kraju do warunków panujących we Wspólnotach Europejskich. Węgrom nie udało się, wbrew oczekiwaniom i zapowiedziom, wstąpić do UE wcześniej niż pozostałym krajom Europy Środkowo-Wschodniej. Z biegiem lat Węgry straciły miano lidera przemian, a po akcesji do UE w dość krótkim czasie wpadły w kryzys polityczny, z którego do dzisiaj nie widać wyjścia. Do tego doszedł ogólnoswiatowy kryzys finansowo-gospodarczy, który nad Dunajem był silniejszy niż w innych krajach regionu. Ważną kwestią dotyczącą transformacji i funkcjonowania Węgier w UE były i nadal pozostają sprawy narodowościowe – elity polityczne uznały, że Unia może być użyteczną platformą do zjednoczenia narodu podzielonego po I wojnie światowej²².

Trajektoria, o której pisze węgierski politolog w swoim artykule, czyli ewolucja państw Europy Wschodniej i krajów bałkańskich od komunizmu do demokracji (kapitalizmu) poprzez transformację systemu politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturowego, która dokonała się w latach 1989–1991 i później poprzez ich europeizację i w wyniku akcesji do UE, nie była jednak ani prosta, ani łatwa. Nie przebiegała w sposób linearny i bez zakłóceń. Wprost przeciwnie, rzeczywiście była to „kamienista droga”, za przebycie której kraje postkomunistyczne zapłaciły wysoką cenę. Była to cena, którą kraje Europy Wschodniej i państwa bałkańskie musiały zapłacić, aby po 45 latach wrócić do Europy i móc wejść do struktur euroatlantyckich, czyli do UE i NATO, i w ten sposób umocnić odzyskaną suwerenność oraz zapewnić sobie bezpieczeństwo.

Artykuł profesora Attili Agh'a ma charakter krytycznej analizy socjologiczno-politologicznej i jest – jak już wspominałem – podsumowaniem jego badań poświęconych diagnozie obecnej sytuacji społeczno-politycznej, a dokładnie rzecz ujmując kryzysowi demokracji w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Autor ukazując drogę tych państw w minionym 25-leciu od socjalizmu do demokracji, od uzyskanej w 1989 roku suwerenności do członkostwa w UE i ich europeizację, szuka zarazem odpowiedzi na wiele pytań związanych z tymi procesami i ich efektami, które dziś są coraz głośniejszym krytykowane i budzą różne emocje w całej Europie. Analizując przesłanki tych złożonych procesów, stara się odkryć prawidłowości nimi rządzące i ukazać źródła obecnego kryzysu europeizacji i demokracji

²² *Ibidem*.

w nowych państwach członkowskich i w ogóle w Unii Europejskiej. Słabością tej analizy, opartej na szerokiej bazie źródłowej, jest powierzchowność sformułowanych ocen i wniosków oraz brak odwołania się Autora do konkretnych teorii ekonomicznych, socjologicznych czy politologicznych. Nie można się zgodzić z jego niektórymi tezami i wnioskami. Na przykład z tezą, że akcesja państw postkomunistycznych do UE oraz ich europeizacja nie przyniosły spodziewanych efektów i doprowadziły je do obecnego kryzysu politycznego. Autor pisze, że w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej dokonał się odwrót od fasadowej demokracji do demokracji większościowej. Zmiana ta dokonuje się od niedawna i tylko w niektórych krajach, głównie na Słowacji, Węgrzech i ostatnio w Polsce.

Attila Ágh zapomina, że z kryzysem demokracji partycypacyjnej mamy do czynienia już od dawna w całej Unii Europejskiej, a nie tylko w nowych krajach członkowskich, co pokazują m.in. wybory do Parlamentu Europejskiego, a także w wielu innych krajach współczesnego świata, łącznie ze Stanami Zjednoczonymi. Z drugiej strony powszechnie wiadomo, że droga do stabilnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w każdym kraju czy w takim systemie państw jakim jest UE wymaga czasu. Tymczasem droga do demokracji w nowych państwach członkowskich UE została pokonana zbyt szybko i „na skrót”. W rezultacie tego nie zostały spełnione trzy warunki wstępne, niezbędne dla stabilnego systemu demokratycznego: sprawnie działające państwo, rządy prawa oraz odpowiedzialność władzy przed społeczeństwem²³.

Co więcej, jak trafnie zauważa Francis Fukuyama, demokracje, zarówno liberalna, jak i neoliberalna, która uchodzi dziś za najbardziej prawowitą formę rządów, wymagają społecznej legitymizacji, a ta uzależniona jest od osiągnięć ekonomicznych (gospodarczych). Te z kolei zależą od tego, czy jest ona zdolna zachować odpowiednią równowagę między zdecydowanymi działaniami ze strony państwa, gdy jest taka potrzeba, a indywidualnymi swobodami, które są podstawą jej demokratycznej prawowitości i sprzyjają rozwojowi sektora prywatnego²⁴. *Notabene*, według danych Eurostatu w 2015 roku w UE aż 41 mln osób żyło w stanie deprivacji materialnej. Najgorzej pod tym względem było w Bułgarii, gdzie w skrajnej deprivacji materialnej żyło ponad 34% populacji. Wysoki wynik zanotowały też Węgry – 19,4%. Najlepiej pod tym względem było w Holandii (2,5%) i Finlandii (2,2%). Na tle innych państw europejskich przyzwoicie wypadła Polska, gdzie w 2012 r. deprivacji

²³ F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzia do rewolucji francuskiej*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2012, s. 533.

²⁴ *Ibidem*, s. 534.

materialnej doświadczyło 13,5% obywateli, a w 2015 roku ta wartość spadła do 8,1%, czyli mieliśmy 3 mln biednych obywateli²⁵.

Niedociągnięcia współczesnych demokracji, także w nowych państwach członkowskich UE, przybierają – wbrew temu co pisze profesor Atilla Ágh – wiele form, ale najczęstszą z nich jest słabość państwa. Współczesne demokracje, także państw należących do UE, zostały zbyt mocno skrupowane i stały się zbyt sztywne, a w sumie niezdolne do podejmowania trudnych decyzji, od których zależy ich długofalowe ekonomiczne i polityczne przetrwanie. To zaś sprzyja narastaniu populizmów oraz tendencji antydemokratycznych i antyunijnych. Populizmy i nacjonalizmy deformują, „okaleczają” demokrację i prowadzą do prób jej „upraszczania”, co szczególnie wyraźnie widać od kilku lat na Węgrzech, a ostatnio także w Polsce. W efekcie tego system trójpodziału władzy, warunek *sine qua non* demokracji, jest coraz mniej skuteczny, a rośnie w siłę władza wykonawcza, dla której nie ma przeciwwagi²⁶.

W czasach narastających na świecie zagrożeń, m.in. nasilającego się międzynarodowego terroryzmu i kryzysu integracji, ludzie pragną silnej władzy, władzy efektywnej, sprawnie i szybko podejmującej decyzje, ale im silniejsza staje się władza wykonawcza, tym bardziej musi być ona kontrolowana i to w sposób wielokrotniony. W przeciwnym razie demokracja liberalna czy neoliberalna przekształca się w „demokrację większościową”, albo „demokrację suwerenną”, której teoretyczny kształt nadał Władimir Putin. Wówczas w praktyce demokracja staje się fikcją i sprzyja narastaniu w państwie autorytaryzmu.

Attila Ágh, szukając przyczyn słabości demokracji w nowych państwach członkowskich UE, wskazuje na istniejący tam deficyt społeczny, polityczny i dobrego rządzenia. Píše, że po akcesji do Unii Europejskiej w krajach tych

„została zbudowana jedynie wielka europejska fasada dużych instytucji formalnych bez pełnej architektury instytucji demokratycznych”.

Ponadto podkreśla, że kraje te w ciągu minionych 25 lat musiały przejść przez potrójny kryzys: kryzys transformacji, kryzys poakcesyjny i światowy kryzys finansowy, które negatywnie wpłynęły na procesy ich europeizacji i demo-

²⁵ Deprywacja materialna to według definicji Eurostatu sytuacja, w której osoba nie jest w stanie pozwolić sobie m.in. na tygodniowe wakacje z dala od domu, spożywanie co drugi dzień posiłków zawierających mięso, ogrzanie mieszkania zimą czy opłacenie rachunków. Patrz: *Nierówności społeczne. Mniej biedy w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 15.IV.2016, s. 23.

²⁶ *I znowu mówimy o tyranii większości*. Z Pierr'em Rosanvallone'em rozmawia Jolanta Kurska, „Gazeta Wyborcza”, 16–17.IV.2016, s. 20–21.

kratyżacji. W efekcie tego „demokracja uległa erozji”, została pozbawiona wielu istotnych elementów, m.in. nie powstało społeczeństwo obywatelskie, nie ukształtowała się „kultura polityczna oparta na społecznym zaufaniu”. W sumie pisze A. Ágh, w pierwszej dekadzie członkostwa nowych państw UE dokonał się „kontrowersyjny rozwój z wieloma sukcesami i porażkami”. Z tezą tą należy się zgodzić. Potwierdza ją także bilans dziesięciu lat polskiego członkostwa w UE²⁷.

Ogólnie rzecz biorąc, członkostwo w UE dało Polsce szansę dalszego rozwoju, ale wymaga to opracowania przemyślanej strategii i aktywności ze strony polskich elit. Nie zwalnia ich ona ani z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinna prowadzić do przekazania całości władzy do instytucji europejskich. Z drugiej strony akcesja narzuciła Polsce określone reguły gry, które stanowią ramy dla dalszego rozwoju kraju, ujmowanego w szerokim sensie, a więc nie tylko w aspekcie ekonomicznym. Polska ostatecznie bowiem zmieniła – kontekst sojuszy międzynarodowych – jednak zasadniczo nie wyzwoliła się ze statusu peryferyjnego. A to oznacza, że ma stosunkowo niewielki wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach unijnego systemu władzy. Występuje tutaj pewne napięcie między szansami, jakie stwarza integracja europejska, a ograniczeniami, jakie ona narzuca. Polska, podobnie jak pozostałe kraje członkowskie UE, uzyskała historyczną szansę na poprawę pozycji międzynarodowej, czyli możliwość awansu z peryferii do tzw. półperyferii Europy. Ale jest to tylko okazja, która może być zmarnowana, a europeizacja może nawet utrwalić naszą zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej²⁸.

Natomiast obrona suwerenności i zapewnienie bezpieczeństwa to nadal najważniejsze zadania dla Polski i pozostałych nowych państw członkowskich UE i ich organów władzy. Jednakże obrona suwerenności to dziś nie tylko umacnianie armii i szykowanie się do odparcia ataku wroga, ale dalsza integracja i umacnianie zdolności instytucji państwa do zagwarantowania

²⁷ A. Janowicz, *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski w latach 2004–2013*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(52)2016, s. 56–115; 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.

²⁸ J.M. Fiszer, *Polska po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej. Próba bilansu (2004–2014)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2014, s. 8–30; J.M. Fiszer, *Polska w zjednoczonej Europie (2004–2014)*, „Studia Społeczne”, nr 2/2014, s. 57–72; T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.

obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. Tymczasem dziś w Polsce i innych krajach UE, zarówno „starych”, jak i „nowych” członków”, na przykład we Francji, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech populistyczne i antysystemowe partie polityczne nawołują do likwidacji niektórych fundamentów państwa prawa i demokracji. Przekonują, że demokracja to model większościowy i władza wyłoniona w wyborach jest najważniejsza. Trzeba więc dziś bronić wciąż nieokrępej demokracji w nowych krajach członkowskich UE i przypominać, że w państwie demokratycznym muszą istnieć bezstronne instytucje, niezależnie od większości, które chronią przed autorytaryzmem władzy.

Profesor Attila Ágh podkreśla, że jedną z przyczyn słabości demokracji w nowych państwach członkowskich jest zawłaszczanie jej przez partie polityczne i oligarchizacja życia społeczno-gospodarczego, co prowadzi do przekształcania formalnej demokracji w pewien rodzaj demokracji fasadowej, która jest demokratyczną z zewnątrz i na powierzchni, ale jest coraz bardziej autorytatywna wewnątrz i w jej rzeczywistości²⁹. Owe zawłaszczanie demokracji prowadzi – jego zdaniem – do „aksamitnej dyktatury”, która polega na tym, że władza działa bez stosowania bezpośredniego ucisku wobec przeciwników politycznych i jest oparta na negatywnych, nieformalnych sieciach połączonych elit politycznych i biznesowych z jednej strony i na medialnej hegemonii nadmiernie scentralizowanego ośrodka władzy z drugiej strony. W praktyce eliminuje ona funkcjonowanie systemu kontroli i równowagi oraz ogranicza partycypację obywateli w sprawowaniu władzy, a społeczeństwo obywatelskie przestaje istnieć. Prowadzi to do dalszej degradacji roli instytucji formalnych w państwie na rzecz instytucji nieformalnych.

Konkludując rozważania na temat efektów transformacji ustrojowej i europeizacji w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej w minionym 25-leciu, wielu autorów, w tym także Attila Ágh, podkreśla, że doprowadziły one do powstania wręcz szokującej asymetrii między demokratycznymi instytucjami formalnymi i nieformalnymi, do „demokracji Potiomkinowskiej”. Winę za ten stan rzeczy – zdaniem tych autorów – ponosi w dużym stopniu UE, która kładła nacisk tylko na tworzenie instytucji formalnych, związanych z rządami prawa, a przeoczyła „socjologiczno-merytoryczny wymiar budowania demokracji konstytucyjnej”³⁰. Sprzyjało to powstawaniu w niektórych państwach wielu nieformalnych instytucji, które tworzyły nieformalne sieci

²⁹ A. Ágh, *De – Europeanization and de...*, op. cit., s. 4–26.

³⁰ E. Heidbreder, *Civil Society Participation in EU Governance*, <http://europeangovernance.livingreviews.Org./Articles/ireg> – 2012 – 2/

klientystyczno-korupcyjne, co prowadziło do osłabienia działalności formalnych instytucji demokratycznych i ich malejącej roli w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym³¹.

Badania naukowe pokazują dziś, że po dziesięciu latach członkostwa w UE w niektórych krajach Europy Wschodniej, zwłaszcza na Węgrzech, w Rumunii i Bułgarii, nastąpił regres demokracji, co jest oznaką słabości tych państw i małej skuteczności ich europeizacji. Zawłaszczanie państwa przez partie polityczne, oligarchizacja wraz z korupcją doprowadziły tam do zawłaszczenia demokracji przez elity rządzące, tworzące fasadową demokrację. Nieformalne sieci klientystyczno-korupcyjne oligarchów stworzyły w tych państwach nowy rodzaj ustroju politycznego, zmieniając duże formalne instytucje w „zamki z piachu” na „ruchomych piaskach”, co przyznała także Komisja Europejska³².

Niektórzy badacze w swoich ocenach idą jeszcze dalej i dowodzą dziś, że nowy system władzy w postkomunistycznych państwach Europy, także w nowych krajach członkowskich UE, został oparty na połączonych grupach polityczno-biznesowych i fuzji gospodarki i polityki. W takim systemie politycznym rządy prawa zostały przekształcone w „prawo do rządzenia” lub „rządzenie przez prawo”, a elity polityczno-administracyjne połączyły się lub przynajmniej zostały „zsynchronizowane” z oligarchicznymi elitami biznesu, tworząc wspólną elitę polityczno-biznesową, która ustanawiała prawo tak, aby wszystkie jej działania były „legalne”³³. Prowadziło to do pogłębienia erozji systemów politycznych w poszczególnych państwach, gdzie demokracja została ograniczona do wyborów parlamentarnych i samorządowych, w dodatku przy coraz mniejszej partycypacji obywateli, którzy zostali pozbawieni informacji i motywacji do aktywnej działalności społeczno-politycznej.

Summa summarum, zdaniem wielu ekspertów i badaczy, także profesora A. Agh'a, w nowych państwach członkowskich UE, mimo trwającej ćwierć wieku europeizacji i demokratyzacji, wciąż nie mamy do czynienia z prawdziwą, partycypacyjną (obywatelską) demokracją. Jakość obecnej demokracji, wbrew dużym nadziejom i optymizmowi, które towarzyszyły początkom transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południo-

³¹ R. Jacques and J. Zielonka, *The State of Democracy 20 Years on: Domestic and External Factors*, „East European Politics and Societies”, Vol. 27, 2013, s. 1–25.

³² European Commission; 25 years after the fall of the Iron Curtain: The state of integration of East and West in Th European Union, https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/east-west_integration.pdf

³³ A. Ágh, T. Kaiser and B. Koller (eds), *10 Yers After: Multilevel governance and differentiated integration in the EU*, Together for Europe Series, Budapeszt 2014, s. 2007.

wej po upadku komunizmu wciąż pozostawia wiele do życzenia. Musi to ulec daleko idącej zmianie³⁴. Zgadzam się z tym poglądem, ale jak to osiągnąć?

Krytyka akcesji, przemian i dorobku nowych państw członkowskich UE, z jaką mamy dziś do czynienia – moim zdaniem – jest zbyt surowa i w odniesieniu do poszczególnych państw nieuzasadniona. Attila Ágh w tej krytyce nie jest jednak odosobniony, gdyż w ostatnich latach w wielu krajach nasila się także krytyka UE, jej instytucji, polityk i roli na arenie międzynarodowej. Próbuje się zanegować słuszość decyzji o członkostwie poszczególnych państw w UE, coraz głośniej krytykuje się efekty polityczne, społeczne i gospodarcze uzyskane po dziesięciu latach członkostwa w Unii. Także w Polsce coraz głośniejsi są dziś nie tylko europesymiści, ale także eurorealiści, a eurooptymiści gdzieś się pochowali. Coraz mniej pisze się o sukcesach, a coraz więcej o porażkach polskiej polityki integracyjnej. Tu i ówdzie można spotkać się z opiniami, że Polska właściwie do unijnego budżetu dopłaca. Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów jednak wynika, że od 1 maja 2004 roku do 31 stycznia 2016 roku Polska otrzymała z UE dotacje o łącznej wartości 124,8 mld euro, równocześnie wpłacając do unijnego budżetu 39,4 mld euro. Uwzględniając dodatkowo to, że w tym samym czasie musieliśmy zwrócić niewykorzystane środki o łącznej wartości 151 mln euro, od przystąpienia do UE do końca stycznia bieżącego roku otrzymaliśmy netto aż 85,2 mld euro. Dzięki tym pieniądzom zrealizowano wiele ważnych projektów, które nie byłyby zrealizowane, gdyby Polska do UE nie należała. W latach 2004–2015 PKB Polski wzrastał przeciętnie o 3,8% rocznie i było to obok Słowacji (3,9%) najwyższe tempo wzrostu ze wszystkich krajów UE. Przeciętne roczne tempo wzrostu całej UE wynosiło w tym czasie zaledwie 1%. W roku 2004 PKB Polski na mieszkańca stanowił 49% średniej unijnej, a w 2014 roku już 68% tej średniej. Czy nie będąc członkiem UE Polska mogła się rozwijać szybciej? Z pewnością nie. Mimo tego i wielu innych danych, które pokazują, że *summa summarum* bilans naszego członkostwa w UE jest dodatni, pojawiają się głosy, że akcesja do UE była swego rodzaju pułapką zastawioną na Polskę, która miała uzależnić nasz kraj od kapitału zagranicznego. Dziś w ocenie eurosceptyków podkreśla się, że Polska stała się właściwie półkolonią wyżej rozwiniętych państw UE, zwłaszcza Niemiec, które przejęły prężny polski przemysł, doprowadziły do jego upadku i uczyniły

³⁴ B.W. Mach, *Jakość demokracji a struktura społeczna: uwagi koncepcyjne i ilustracje empiryczne*, [w:] B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji*, ISP PAN, Warszawa 2012; J. Zielonka, *The Quality of Democracy after Joining the European Union*, „East European Politics and Societies”, nr 1, 2007.

z Polski rynek zbytu dla swoich wyrobów z kilkoma montowniami, w których polscy niewolnicy pracują za głodowe pensje³⁵.

W związku z powyższymi ocenami, niedawno w Sejmie RP powołany został Parlamentarny Zespół Eurorealistów, który postawił sobie za cel dokonanie oceny korzyści i kosztów naszego członkostwa w UE. Składający się z posłów Kukiz'15 i PiS zespół ma się skupić na ekonomicznych i prawnych konsekwencjach członkostwa Polski w UE. Nie jest wykluczone, że efektem tego prac będzie referendum w sprawie wyjścia Polski z Unii Europejskiej.

W całej Europie narasta dziś populizm i eurosceptycyzm. UE krytykują już nie tylko zwolennicy państwa narodowego, ale także przywódcy Unii i najbogatszych państw członkowskich, które na jej rozszerzeniu o nowe kraje z Europy Środkowo-Wschodniej skorzystały najwięcej. Pięć lat, dwa, a nawet jeszcze pół roku temu zapewne nikt nie sądził, że premier Francji Manuel Valls publicznie powie, że unijny „projekt może umrzeć szybko i nagle”, a przewodniczący Parlamentu Europejskiego, socjalista Martin Schulz oświadczy, że „upadek UE jest całkiem realnym scenariuszem”. Pomysły przeprowadzenia referendum w sprawie brytyjskiego członkostwa w UE i w sprawie fińskiego euro nazywa się dziś politycznym realizmem. Tylko niewielu skomentowało wywiad Marine Le Pen dla brytyjskiej prasy, w którym przywódczyni francuskich nacjonalistów porównuje Brukselę do muru berlińskiego i mówi, że Brexit będzie dla Europy tym, czym dla Europy Środkowej był upadek Związku Sowieckiego³⁶.

Dziś kłopoty w UE mają nie tylko „nowe kraje członkowskie”, ale ma je cała Unia Europejska. Nie ulega wątpliwości, że z Unią Europejską i z jej demokracją dzieje się coś złego. Momentem zwrotnym w historii Unii było stworzenie wspólnej waluty, ale na tym nie można było poprzestać. Należało stworzyć model, który integrowałby lepiej i głębiej każdy z krajów członkowskich. Do tego był jednak potrzebny lepszy unijny budżet. Mówiono o wielkich, „mocarstwowych” ambicjach Unii jako potęgi światowej, która miałaby

³⁵ J. Czekaj, *Eurorealistom poddaję pod rozważę*, „Rzeczpospolita”, 6.IV.2016, s. B12. Szerzej na ten temat: J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015, s. 23–50; F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013; M. Mróz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa*, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014; P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydentur. Kościół Katolicki w Polsce i Unia Europejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

³⁶ T. Wróblewski, *Europa po Europie*, „Wprost”, nr 5, 7.II.2016, s. 3.

stawić czoło innym, o zdynamizowaniu jej gospodarki i solidarności z regionami i krajami mniej rozwiniętymi, ale europejskie państwa narodowe odmówiły zwiększenia budżetu europejskiego. W efekcie tego, istniejące różnice pogłębiały się coraz bardziej, rosły też oczekiwania wobec Europy, podsycane przez polityków europejskich, którzy zapewniali, że Unia Europejska jest lekiem na wszelkie zło, a później okazywało się, że nie jest ona w stanie rozwiązać wspólnotowo kryzysu.

Unię Europejską już od dłuższego czasu gnębi poważny kryzys, który jest kumulacją wielu kryzysów: kryzysu integracji europejskiej, przywództwa unijnego, kryzysu finansowo-gospodarczego, kryzysu aksjologii, kryzysu politycznego i społecznego oraz innych. Timothy G. Ash, brytyjski historyk, profesor na Uniwersytecie Oksfordzkim, znawca Europy i Unii Europejskiej pisze wprost, że:

„To jest na pewno najważniejszy kryzys po II wojnie światowej. Kryzys istotnie egzystencjalny, który może oznaczać początek końca Unii Europejskiej. Dotąd dominowała w Europie tendencja do integracji, teraz mamy trend dezintegracyjny. (...) Europa zawsze żyła kryzysami, ale potrafiła je przezwyciężyć, a odpowiedzią była zawsze większa integracja. Teraz ta odpowiedź jest słaba, raczej retoryczna i w Brukseli. Brakuje jej wewnątrz krajów członkowskich, nawet najważniejszych, jak Niemcy i Francja. Co więcej, ruch nacjonalistyczny Marine Le Pen dyktuje całą politykę Francji. (...) W całej Europie rośnie przekonanie, że winne są elity, technokraci z Brukseli, neoliberalowie, czempioni wolnego rynku. (...) Europa jest zawłaszczana przez elity, kosmopolitów, ludzi z wielkich metropolii, korporacje, właścicieli współczesnego kapitalizmu. To oni się bogacą, my biedniejemy”³⁷.

Timothy G. Ash ze smutkiem przyznaje, że sceptycyzm i niewiara w przyszłość UE narasta także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które do wspólnej Europy tak tęskniły i weszły dopiero niedawno, i gdzie wiele tych kryzysowych zjawisk jeszcze nie dotarło albo dociera słabo. Podkreśla, że:

„Trend nieufności jest w całej Europie i ma różne warianty: SYRIZA w Grecji, Podemos w Hiszpanii, ruch narodowy we Francji, UKIP w Anglii, Jobbik na Węgrzech, PiS w Polsce. To są różne zjawiska, ale przecież mają coś wspólnego ze sobą. (...) Tym wspólnym elementem jest sceptycyzm”³⁸.

Obecnie Unia Europejska przypomina łódź, którą zbudowano niezbyt solidnie, przecieka więc i powoli nabiera wody. Powoli tonie, i jeśli łódź ta

³⁷ *Bij się o Europę*. Z profesorem T.G. Ashem rozmawia Maciej Stasiński, „Gazeta Wyborcza”, 27–28.II.2016, s. 24.

³⁸ *Ibidem*.

nie zostanie szybko naprawiona, to rzeczywiście może ona zatonąć. Profesor Pierr Rosanvallon, francuski historyk i socjolog także przyznaje, że:

„prawdopodobnie rozpoczął się powolny proces rozpadu Unii Europejskiej”³⁹.

Unia Europejska potrzebuje więc dobrego kapitana i sternika, nowych elit politycznych i wizjonerów, którzy pomysłami na jej sanację zmobilizują całą Europę do dalszej integracji i jej demokratyzacji. Póki co, dziś w UE mamy coraz mniej solidarności, zaufania, spójności oraz wiary i optymizmu co do jej dalszych perspektyw. Wrogami Unii są dziś nie tylko nacjonaliści, populiści i eurosceptycy, ale także eurorealiści, którzy głoszą, że UE się rozpada, że źle działa i należy dbać tylko o własne interesy narodowe.

PODSUMOWANIE

Kryzysy finansowo-gospodarczy i imigracyjny obnażyły również wiele innych słabości Unii Europejskiej, a zwłaszcza bezsilność technokratycznego zarządzania unijnymi politykami, oraz ujawniły faktyczne ośrodki władzy w skomplikowanym unijnym systemie politycznym, w którym codzienna działalność nie zawsze wskazuje na pierwszy rzut oka centra podejmowania kluczowych decyzji. Przede wszystkim ujawniły słabość decyzyjną czołowego organu ponadnarodowego Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej. Kryzysy te, bezprecedensowe w najnowszych dziejach Europy i UE, pokazały również słabość czynnika międzyrządowego oraz istniejące wciąż w Unii Europejskiej podziały, egoizmy i partykularyzmy. W większości krajów Europy obywatele stracili do niej zaufanie, a proces dezintegracji nasila się. Dzieje się tak dlatego, że UE już od dawna nie ma charyzmatycznych przywódców, wizjonerów ani wybitnych polityków. Kierują nią dziś biurokraci i partyjni działacze, oderwani od obywateli i ich potrzeb, a jej system polityczny jest ułomny i wymaga głębokich, a nie tylko kosmetycznych zmian. Musi się on zmienić i to jak najszybciej. Unia Europejska chcąc przetrwać musi ewoluować w kierunku państwa obywatelskiego i socjalnego⁴⁰.

³⁹ *I znowu mówimy o tyranii większości...*, *op. cit.*, s. 21.

⁴⁰ J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(44), 2014, s. 101–125; J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

Nie ulega wątpliwości, że po 60 latach od powstania pierwszych Wspólnot i 25 latach od utworzenia, Unia Europejska potrzebuje nowej wizji rozwoju i strategii działania oraz daleko idącej modernizacji i demokratyzacji. Dziś musimy odpowiedzieć sobie nie tylko na pytanie, czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej oraz, czy Unia powinna stać się państwem (mocarstwem), ale przede wszystkim musimy odpowiedzieć na pytanie, co należy uczynić, aby Europejczycy nadal chcieli Unii i aby nie doszło do jej rozpadu⁴¹.

Na temat Unii Europejskiej i jej przyszłości, szans i zagrożeń mamy różne scenariusze i rozbieżne opinie zarówno wśród elit politycznych, jak i zwykłych obywateli. Szczególne kontrowersje wzbudza w dziejach UE okres 2004–2014, czyli miniona dekada od jej rozszerzenia o kraje z Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje „starej Unii” głoszą dziś, że rozszerzenie w 2004 roku UE na Wschód było błędem, gdyż było przedwczesne i dla nich bardzo kosztowne⁴². Natomiast „nowe” kraje unijne z Europy Środkowo-Wschodniej mają pretensje, że w UE traktowane są po macoszemu i nadmiernie wykorzystywane przez kraje „starej UE”. Jest to efekt niewiedzy i zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązano w krajach Europy Środkowo-Wschodniej z akcesją do Unii Europejskiej⁴³.

Jak potwierdzają badania naukowe prowadzone przez socjologów, psychologów, prawników i politologów, w tym również moje badania, chcemy Unii silnej i efektywnej pod każdym względem, Unii, która będzie gwarantem interesów narodowych w Europie i na świecie, a z drugiej strony boimy się UE, którą „rządzi niemiecko-francuski tandem”, dbający o zachowanie suwerenności swoich państw, a zarazem zmuszający do rezygnacji z niej pozostałe państwa członkowskie. *De facto*, mamy dziś w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej dwie opcje, dwa spojrzenia na Unię Europejską i na efekty po dziesięciu latach członkostwa w UE: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią⁴⁴.

⁴¹ J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne...*, *op. cit.*, s. 101–125.

⁴² B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IŻ Policy Papers”, nr 6, Poznań 2012, s. 104.

⁴³ J.M. Fiszer, *Kryzys integracji europejskiej, czy kryzys Unii Europejskiej? Przesłanki i skutki*, „Przegląd Europejski”, nr 3/2015, s. 111–131; T.G. Ash, *Kryzys Europy. Czyli, jak Unia powstała i dlaczego się rozpada*, „Przegląd Polityczny”, nr 115/116, 2012, s. 10–19.

⁴⁴ A. Antoszewski, *Postrzeżanie demokracji w Polsce*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 75–84; Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Słowo/obraz/terytoria, Gdańsk 2003.

Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na potrzebę włączenia w jej decyzyjny mainstream oraz podkreśla się pozytywny bilans członkostwa w Unii, a z drugiej strony pokazuje niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli oraz eksponuje negatywne skutki akcesji. W związku z tym, chce się pogłębiania integracji i wzmocnienia UE albo odwrotnie, postuluje się ją politycznie i ideologicznie rozmiękczyć, rozluźnić, tak zmienić, aby *de facto* przekształciła się w jakieś niezobowiązujące stowarzyszenie suwerennych państw, strzegące swych granic przed napływem imigrantów⁴⁵. Ta sama Unia jest nadal atrakcyjną „ziemią obiecaną” dla setek tysięcy imigrantów z całego świata. Wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo w tym specyficznym związku demokratycznych i suwerennych państw. Dziś trudno sobie wyobrazić Europę i świat bez Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowski J. (red.), *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Instytut Dziennikarstwa WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- Ágh A., Kaiser T. and Koller B. (eds.), *10 Yers After: Multilevel governance and differentiated integration in the EU*, Together for Europe Series, Budapeszt 2014.
- Ágh A., *The Rocky Road of Europeanization in the New Member States: From the democracy to the second try of democratization*, „Polish Sociological Review”, nr 1(193)2016.
- Ágh A., *Progress Report on the New Member States: Twenty Years of Social and Political Developments*, Together for Europe Research Centre, Budapeszt 2013.
- Ágh A., *The fall of the Berlin Wall and European politics: Perspectives of new Europe in the early-first century*, [w:] J. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, Londyn 2014.
- Ágh A., *De-Europeanization and de-Democratization trends in ECE: From the Potemkin democracy to the elected autocracy in Hungary*, „Journal of Comperative Politics”, Vol. 8, No. 2.

⁴⁵ Szerzej na ten temat: J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 29–59.

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Ardelli C.M., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Ash T.G., *Kryzys Europy. Czyli, jak Unia powstała i dlaczego się rozpada*, „Przeгляд Polityczny”, nr 115/116, 2012.
- Berent J.T., *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Bij się o Europę. Z profesorem T.G. Ashem rozmawia Maciej Stasiński*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28.II.2016.
- Błuszkowski J. (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007.
- Bobrowicz A., *Chorwaci, witajcie w Unii*, „Metro”, 1.VII.2013.
- Borowiec P., *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Bożyk P. (red.), *Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.
- Bujwid-Kurek E., *Zaawansowanie procesów transformacji ustrojowej państw pojugosłowiańskich*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011.
- Burakowski A., *Doświadczenia Węgier w Unii Europejskiej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2010.
- Burgoński P., Sowiński S. (red.), *Od akcesji do prezydencji. Kościół Katolicki w Polsce i Unia Europejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Cianciara A.C., *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014. Geneza, funkcjonowanie, uwarunkowania*, ISP PAN, Warszawa 2014.
- Cianciara A.C., Burakowski A., Olszewski P., Wódka J. (red.), *Europeizacja partii politycznych i grup interesu w wybranych krajach Partnerstwa Wschodniego i kandydujących do Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2015.
- Cimoszewicz W., *O egzaminie Polaków. Godzina próby*, „Gazeta Wyborcza”, 27.IV.2016.
- Czekaj J., *Eurorealistom poddaję pod rozważę*, „Rzeczpospolita”, 6.IV.2016, s. B12.

- Dobek-Ostrowska B. (red.), *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Domarańczyk Z., *100 dni Mazowieckiego*, Warszawa 1990.
- European Commission; 25 years after the fall of the Iron Curtain: The state of integration of East and West in The European Union, <https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-reviews/east-west-integration.pdf>
- Fiszer J.M., *Polska wobec małych sąsiadów – aspekty teoretyczne i użytkowe*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2010.
- Fiszer J.M. (red.), *Sytuacja wewnętrzna w krajach postkomunistycznych Europy i Azji oraz ich polityka międzynarodowa w latach 2007–2007*, ISP PAN, Warszawa 2007.
- Fiszer J.M. (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna w państwach postkomunistycznych Europy i Azji w latach 2004–2005*, ISP PAN, Warszawa 2005.
- Fiszer J.M., *Polska po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej. Próba bilansu (2004–2014)*, *Przegląd Politologiczny*, nr 4/2014.
- Fiszer J.M., *Polska w zjednoczonej Europie (2004–2014)*, „*Studia Społeczne*”, nr 2/2014.
- Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M., *Kryzys integracji europejskiej, czy kryzys Unii Europejskiej? Przesłanki i skutki*, „*Przegląd Europejski*”, nr 3/2015.
- Fiszer J.M., *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „*Myśl Ekonomiczna i Polityczna*”, nr 1(44), 2014.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Friedman M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1962.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 1996.
- Fukuyama F., *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzia do rewolucji francuskiej*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2012.

- Grosse T.G., *Europeizacja*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski: struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Grosse T.G. (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Góralczyk B., *Węgry – Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, PISM, Warszawa 2003.
- Heidbreder E., *Civil Society Participation in EU Governance*, <http://europe-angovernance.livingreviews.org/articles/ireg-2012-2/>
- I znowu mówimy o tyranii większości. Z Pierr'em Rosanvallone rozmawia Jolanta Kurska*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17.IV.2016.
- Jacques R. and Zielonka J., *The State of Democracy 20 Years on: Domestic and Exteenal Factors*, „East European Politics and Societies”, Vol. 27, 2013.
- Janowicz A., *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski w latach 2004–2013*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(52)2016, s. 56–115.
- Jarosz M. (red.), *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, ISP PAN, Warszawa 2005.
- Jarosz M. (red.), *Transformacja, elity, społeczeństwo*, ISP PAN, Warszawa 2007.
- Jarosz M., *Samobójstwa. Dlaczego teraz?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Kofman J., Roszkowski W., *Transformacja i postkomunizm*, ISP PAN, Warszawa 1999.
- Komendy A., *Transformacja ustrojowa na Węgrzech: sukces czy porażka? (Geneza i anatomia transformacji)*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011.
- Koszel B., *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IŻ Policy Papers”, nr 6, Poznań 2012.
- Kozłowski S., *Transformacja w Polsce jako innowacja pozytywna i negatywna*, [w:] J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.
- Król M., *Byliśmy głupi*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2015.
- Leszczyńska K. (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Łomiński B., *Europa Wschodnia – upadek systemu*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Społecznych i Dziennikarstwa UŚ, Katowice 1994.

- Łoś-Nowak T., *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Mach B.W., *Jakość demokracji a struktura społeczna: uwagi koncepcyjne i ilustracje empiryczne*, [w:] B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Mazowiecki T., *Muszę się spieszyć prędko*, „Gazeta Wyborcza”, 25.VIII.1989.
- Medrano J.D., *The Limits of European Integration*, „Journal of European Integration”, Vol. 34, nr 2/2012.
- 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.
- Mróz M. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa*, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.
- Neyer J., *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 48, nr 4/2010.
- Nierówności społeczne. Mniej biedy w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 15.IV.2016.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Zeszyt nr 36, Warszawa 2011.
- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.
- Sadowski Z., *Kierunek neoliberalny a cele społeczne w transformacji polskiej*, [w:] W. Jakubik (red.), *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, ISP PAN, Warszawa 1994.
- Świta-Ziemba H., *Dziedzictwo psychologicznego totalitaryzmu*, [w:] Z. Sadowski (red.), *Spółczesność post totalitarne. Kierunki przemian*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1991.
- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Toynbee A., *The World after the Peace Conference*, Oxford University Press, Londyn 1925.
- Wandycz P.S., *Cena wolności*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 1995.
- Williamson J., *Did the Washington Consensus Fall?*, Institute for International Economics, Washington 2002.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki: globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Wróblewski T., *Europa po Europie*, „Wprost”, nr 5, 7.II.2016.

Zaorska A., *Ekspansja inwestycyjna korporacji transnarodowych. Obecne przemiany i ich implikacje dla Polski*, [w:] W. Jakóbiak (red.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2006.

Zielonka J., *The Quality of Democracy after Joining the European Union*, „East European Politics and Societies”, nr 1, 2007.

EFEKTY TRANSFORMACJI USTROJOWEJ I INTEGRACJI PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma charakter polemiczny, a jego celem jest próba nieco innego spojrzenia na procesy transformacji ustrojowej, europeizacji i demokratyzacji w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, tj. Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Polsce, Rumunii, Słowenii, na Słowacji i Węgrzech oraz ich bilans, które zaprezentował węgierski politolog, profesor Attila Ágh w artykule pt. *The Rocky Road of Europeanization in the New Member States: From the democracy to the second try of democratization* na łamach kwartalnika „Polish Sociological Review”, nr 1(193)2016. Ten ciekawy artykuł ma jednak – moim zdaniem – pewne mankamenty metodologiczne i merytoryczne. Ponadto zawiera on liczne tezy i hipotezy, które w moim przekonaniu są dyskusyjne i wymagają dalszych badań empirycznych.

EFFECTS OF POLITICAL TRANSFORMATION INTEGRATION OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES WITH THE EUROPEAN UNION

Summary

The article is polemic in nature and it aims at an attempt to have a bit different look at political transformation processes, Europeanization and democratisation in the new European Union Member States, i.e. Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Slovenia and Slovakia, and their results presented by a Hungarian political studies expert, Professor Attila Ágh, in his article entitled *The Rocky Road of Europeanization*

in the New Member States: From the democracy to the second try of democratization, published in the quarterly „Polish Sociological Review”, No. 1 (193) 2016. This interesting article has – in my opinion – some methodological and factual weak points. Moreover, it contains numerous theses and hypotheses that I believe are debatable and need further empiric research.

РЕЗУЛЬТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Резюме

Настоящая статья имеет полемический характер, а её целью является попытка несколько иного рассмотрения процессов государственных преобразований, европеизации и демократизации в новых государствах-членах Европейского Союза, а именно в Болгарии, Хорватии, Чехии, Польше, Румынии, Словении, Словакии и Венгрии, а также результаты этих процессов, которые продемонстрировал венгерский политолог, профессор Аттила Аг (Attila Ágh) в статье под заголовком *The Rocky Road of Europeanization in the New Member States: From the democracy to the second try of democratization* (Покироуд европеизации в новых государствах-членах: от демократии до второй попытки демократизации) на страницах ежеквартального издания „Polish Sociological Review”, номер 1(193)2016. Эта любопытная статья имеет – по нашему мнению – некоторые методологические и связанные с её содержанием недоработки. Кроме того, она содержит многочисленные тезисы и гипотезы, которые, по нашему убеждению, являются спорными и нуждаются в дальнейших эмпирических исследованиях.

Joanna Szymoniczek

POMAGAĆ? POMAGAMY! POLSKA W ŚWIATOWYM SYSTEMIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

WPROWADZENIE

Przystąpienie Polski w 1996 roku do OECD oraz zakończenie rokowań akcesyjnych z UE było sygnałem, że Polska jest krajem na tyle rozwiniętym, że może włączać się w działania pomocowe związane z międzynarodowym systemem współpracy rozwojowej¹. Wymiernym wskaźnikiem polskiego postępu społeczno-gospodarczego był awans w rankingach monitorujących rozwój społeczny do pozycji państwa wysoko rozwiniętego². W 2003 roku Polska zajmowała 35 miejsce w tym rankingu i oznaczało to awans w ciągu 7 lat aż o 21 pozycji. Miejsce to Polska utrzymuje do dziś. Zakwalifikowanie Polski do państw wysoko rozwiniętych, przystąpienie do UE i OECD spowodowało, że Polska nie tylko powinna, ale stała się zobowiązana do udzielania pomocy rozwojowej. Sprawa ta od początku wzbudzała jednak wśród polskich polityków i społeczeństwa kontrowersje. Oznaczała bowiem odwrócenie sytuacji. Do tej pory to pomoc płynęła do kraju. Teraz to Polska miała stać się państwem-donatorem. Czy rzeczywiście jest już nas stać na udzielanie takiej

¹ P. Bagiński, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r.*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2011, s. 193.

² Human Development Report (Wskaźnik Rozwoju Społecznego) publikowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju; do obliczenia syntetycznego miernika WRS wykorzystane są następujące dane: średnia oczekiwana długość życia, analfabetyzm, poziom edukacji oraz standard życia w państwach, w skali światowej. W rankingu zawarte zostały także informacje na temat jakości życia, szczególnie dzieci. Wiadomości te pozwalają określić stopień rozwinięcia kraju (wysoko, średnio lub nisko), a także wpływ polityki ekonomicznej na jakość życia. Aktualna lista państw świata według wskaźnika rozwoju społecznego znajduje się pod adresem <http://hdr.undp.org/en/2015-report>

pomocy? Czy jednak polskie społeczeństwo jest jeszcze za biedne i samo potrzebuje wsparcia, aby móc w poziomie życia dogonić Europę Zachodnią i dopiero wtedy pomyśleć o innych? Jakie zobowiązania międzynarodowe w tym zakresie przyjęła na siebie Polska przystępując do kolejnych organizacji międzynarodowych? To właśnie próbie odpowiedzi na te pytania poświęcony jest ten artykuł. Zacząć należy jednak od przybliżenia czytelnikowi historii pomocy rozwojowej, aby móc przedstawić udział w niej Polski.

* * *

Pomoc rozwojowa rozumiana jako:

„pomoc świadczona przez państwa oraz organizacje międzynarodowe w formie finansowej, materialnej czy doradczej na rzecz krajów mniej rozwiniętych, której celem jest redukcja ubóstwa, promocja zrównoważonego rozwoju, wsparcie reform demokratycznych i rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie wzrostu gospodarczego, zapobieganie konfliktom oraz promocja bezpieczeństwa globalnego”³,

zaś pod pojęciem współpracy rozwojowej ukryte są:

„partnerskie współdziałania pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, organizacjami międzynarodowymi oraz instytucjami niepublicznymi (w tym organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami), których celem jest zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju na świecie poprzez podniesienie jakości życia w krajach słabiej rozwiniętych”.

Celem podejmowanych działań, w ramach zarówno pomocy rozwojowej, jak i współpracy, jest likwidowanie różnic rozwojowych poprzez podniesienie poziomu życia w krajach słabiej rozwiniętych oraz redukcję problemów wiążących się z zacofaniem i niedorozwojem⁴. Za pierwszą akcją w ramach współpracy rozwojowej – początkowo nazywanej właśnie pomocą rozwojową – można uznać pomoc dla Wenezueli po trzęsieniu ziemi w 1812 roku. To na początku XIX wieku podpisano pierwsze dokumenty zobowiązujące państwa do udzielania pomocy potrzebującym społeczeństwom. Jednak idea pomocy rozwojowej połączona była z pobudzeniem gospodarki i eksportu państwa-donatora⁵. Przykładem takiego podejścia jest przyjęty w 1929 roku Colonial Development Act, który zezwalał na udzielanie pożyczek preferencyjnych

³ *Raport: Polska pomoc rozwojowa*, Grupa Zagranica, Warszawa 2007, s. 7.

⁴ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, *op. cit.*, s. 18.

⁵ P. Bagiński, M. Kowalska, *Finansowanie rozwoju krajów słabiej rozwiniętych jako element polityki zagranicznej państw rozwiniętych*, [w:] E. Latoszek (red.), *Pomoc rozwojowa dla*

i dofinansowywanie projektów modernizacji infrastruktury w koloniach brytyjskich⁶. W początkowym okresie nie utworzono wprawdzie żadnych oficjalnych i wyspecjalizowanych instytucji, które zajęłyby się organizacją oraz dystrybucją pomocy, ale ich namiastkę tworzyły – funkcjonujące zazwyczaj przy kościołach – różnego typu organizacje charytatywne. Zajmowały się one ochroną zdrowia, dostarczaniem wody pitnej, przekazywaniem żywności. Ich działalność była spontaniczna i pozbawiona reguł, bowiem aż do wybuchu II wojny światowej brakowało sprecyzowanych celów świadczenia pomocy rozwojowej nie tylko przez państwa, ale i organizacje międzynarodowe oraz pozarządowe⁷.

Rozkwit pomocy rozwojowej dokonał się po II wojnie światowej. To wtedy zostały wyznaczone instytucjonalne ramy porządku międzynarodowego oraz upowszechniło się przeświadczenie o konieczności udzielania pomocy rozwojowej. Pomoc ta miała objąć państwa, które najbardziej ucierpiały podczas II wojny światowej⁸. Udzielana wówczas pomoc traktowana była nie tylko jako element działania na rzecz poprawy standardów życia, lecz także jako decydujący czynnik stanowiący o utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa⁹. Głównym donatorem pomocy były Stany Zjednoczone Ameryki, które realizowały tzw. plan Marshalla. W ciągu kilku lat państwa zachodnioeuropejskie otrzymały prawie 13 miliardów dolarów, w postaci żywności, paliwa, maszyn czy też inwestycji w przemysł.

krajów rozwijających się na przełomie XX i XXI wieku, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 90.

⁶ K. Jarecka-Stepień, *Geneza i ewolucja pomocy rozwojowej*, [w:] Ł. Fyderk, K. Jarecka-Stepień, R. Kurpiewska-Korbut, J. Stepień (red.), *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010, s. 23.

⁷ *Ibidem*, s. 27.

⁸ Tego typu pomoc jest pomocą z pogranicza pomocy rozwojowej i humanitarnej: pomoc humanitarna to ratowanie i ochrona życia w czasie klęsk i katastrof spowodowanych warunkami naturalnymi lub wywołanych działalnością człowieka, ale także udzielanie koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy oraz pomoc w tzw. zapomnianych kryzysach; przeprowadzanie krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, biorąc pod uwagę, jeśli to możliwe, długoterminowe cele rozwoju; pokonywanie trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci), spowodowanymi przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka; działania na rzecz zapobiegania katastrofom oraz ograniczania ich skutków. G. Michałowska, *Pomoc humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 323–324, 328.

⁹ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, *op. cit.*, s. 18.

Kolejny etap to wsparcie dla krajów słabo uprzemysłowionych, położonych przede wszystkim w Azji i Afryce Subsaharyjskiej. To wówczas Organizacja Narodów Zjednoczonych zaczęła tworzyć wyspecjalizowane agendy, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju przy Banku Światowym, Światowy Program Żywnościowy¹⁰. A także, czy może przede wszystkim, powstała Grupa Pomocy Rozwojowej, która następnie została włączona – jako Komitet Pomocy Rozwojowej – w struktury OECD. Do dnia dzisiejszego Komitet ten jest najważniejszą instytucją zrzeszającą państwa świadczące pomoc na rzecz krajów rozwijających się. Kolejną zmianę przyniosły lata 70. i 80., kiedy to nastąpił spadek udzielania pomocy, związany najpierw z kryzysami naftowymi, a następnie z recesją. Dopiero lata 90. przyniosły korzystne przekształcenia, nadając nową dynamikę i nowy kierunek pomocy, która odtąd miała efektywniej walczyć z ubóstwem¹¹. Ukoronowaniem zmian miało być przyjęcie strategii pomocy rozwojowej w ramach obchodów nowego Milenium¹². Deklaracja Milenijna, podpisana przez 189 państw, stanowiła zobowiązanie społeczności międzynarodowej do: wyeliminowania skrajnego ubóstwa i głodu, zapewnienia powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, promowania równego statusu kobiet i mężczyzn, ograniczenia umieralności wśród dzieci, poprawienia opieki zdrowotnej nad matkami, walki z HIV, AIDS, malarią i innymi chorobami, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju¹³. Należy jednak zwrócić uwagę, że w Deklaracji w zasadzie powtórzono to, do czego już od dawna zobowiązała się społeczność międzynarodowa, ale czego nie udało się do końca XX wieku zrealizować. Obowiązek walki z problemami rozwojowymi i humanitarnymi wynika bowiem z podpisanych wcześniej i ratyfikowanych dokumentów takich, jak: Karta Narodów Zjednoczonych, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, Deklaracja o Postępie Społecznym i Rozwoju oraz Deklaracja Prawa do Rozwoju, a także Karta Ekonomicznych Praw i Obo-

¹⁰ *Ibidem*, s. 22.

¹¹ M. Trojanek, *Jakie były początki i historia pomocy rozwojowej?*, <http://zagranica.org.pl/en/Wspolpraca-rozwojowa-FAQ/jakie-byy-pocztki-i-historia-pomocy-rozwojowej.html> [dostęp: 19.03.2016].

¹² *We, the people. The role of the United Nations in the 21 st century*, United Nations, New York 2000, s. 3–5.

¹³ United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly, Fifty-fifth session, A/RES/55/2, s. 1–9.

wiązków Państw. Warunkiem zrealizowania zadań zapisanych w Deklaracji Milenijnej miał być ostatni jej cel, czyli właśnie współpraca państw na rzecz rozwoju. Założono, że państwa Północy będą sukcesywnie zwiększać swoje zaangażowanie w pomoc, natomiast biorcy mieli tak gospodarować środkami pomocowymi, aby nie tylko zrealizować cele Deklaracji, ale i osiągnąć wspólne korzyści ekonomiczne, gospodarcze, społeczne. Zobowiązania wynikające z Deklaracji Milenijnej potwierdzone zostały podczas międzynarodowej Konferencji Finansowania Rozwoju w Monterrey, zakończonej podpisaniem w marcu 2002 roku tzw. Konsensu/Porozumienia z Monterrey. Na jego mocy każdy kraj rozwijający się bierze odpowiedzialność za własny rozwój i zobowiązuje się do umacniania stabilnych bezkorupcyjnych rządów oraz do tworzenia dogodnych warunków dla prywatnych inwestycji. W zamian za to kraje rozwinięte obiecały pomoc tym państwom, które opracują wiarygodne strategie rozwojowe. Zadeklarowały także zwiększenie pomocy rozwojowej, redukcję zadłużenia, prorozwojową ewolucję systemu handlu światowego, a także przeznaczanie na tę pomoc 0,7% swojego PKB. Podobne deklaracje padły podczas Światowego Szczytu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, który trwał od 26 sierpnia do 4 września 2002 roku w Johannesburgu. Potwierdził on Cele Milenijne oraz ustanowił nowe zobowiązania. Rzeczywistość okazała się, jak łatwo przewidzieć, inna. Podstawą finansowania Milenijnych Celów Rozwoju była bowiem Oficjalna Pomoc Rozwojowa¹⁴ (ang. *Official Development Assistance* – ODA) udzielana przez 22 najbogatsze kraje należące do Komitetu Pomocy Rozwojowej (Europa Zachodnio-Północna, Nowa Zelandia, Australia, Kanada, USA, Japonia). Państwa te miały przekazywać 0,7% swojego PNB na pomoc rozwojową. Tylko Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja wywiązały się z tego zobowiązania, dostarczając około 20% całościowej pomocy rozwojowej. Średnia dla pozostałych państw wynosi około 0,3% PKB. Najsłabiej z zaciągniętych zobowiązań wywiązały się Stany Zjednoczone i Japonia. Państwa te tłumaczyły się trudnościami związa-

¹⁴ Oficjalna Pomoc Rozwojowa – to według definicji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przepływy finansowe kierowane do lub na rzecz określonej grupy krajów i instytucji wielostronnych przez instytucje państw-dawców, w tym instytucje państwowe i samorządowe; Oficjalna Pomoc Rozwojowa jest odpowiedzią krajów rozwiniętych na problemy krajów uboższych, które wynikają z ich niższego poziomu rozwoju. Celem Oficjalnej Pomocy Rozwojowej jest wspieranie rozwoju i dobrobytu krajów rozwijających się. Przepływy finansowe zaliczane są do ODA wówczas, gdy zawierają minimum 25% darowizny. Kryterium uznania pomocy za Oficjalną Pomoc Rozwojową jest obecność kraju-biorcy na liście ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – do którego co roku Oficjalna Pomoc Rozwojowa jest raportowana przez państwa-dawców.

mi z ogólnościowym kryzysem gospodarczym, w tym osłabioną dynamiką gospodarczą i problemami budżetowymi oraz rosnącymi potrzebami w innych sprawach, które też wymagają wsparcia finansowego. Nie oznacza to jednak, że nic nie osiągnięto. Dzięki zaangażowaniu organizacji międzynarodowych, przede wszystkim ONZ, pozarządowych i niektórych państw udało się zrealizować wiele programów, polegających m.in. na inwestowaniu w: kapitał ludzki (prawidłowe odżywianie, opieka zdrowotna, pomoc w nagłych wypadkach, działania prewencyjne, likwidacja analfabetyzmu), infrastrukturę (system informacji, właściwy transport, dostęp do wody i paliwa), kapitał naturalny (ochrona przed klęskami żywiołowymi, ochrona ekosystemów, zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska), kapitał w postaci wiedzy (udoskonalenie procedur organizacyjnych, opracowywanie i rozpowszechnianie nowych leków i odmian roślin)¹⁵. W efekcie udało się zaobserwować ogólną poprawę jakości życia w krajach rozwijających się, jednak w części państw sytuacja pozostaje wciąż zła, a w niektórych nawet pogarsza się. Ekspertki Grupy Zadaniowej ds. Zaległości w Realizacji Milenijnych Celów Rozwoju stwierdzili, że udało się osiągnąć (niewystarczającą) redukcję ubóstwa, zapewnić lepszy – ale wciąż niewystarczający – dostęp do czystej wody, poprawić w pewnym stopniu warunki życia mieszkańców slumsów. Odnotowano również znaczny postęp w dostępności pierwszego szczebla edukacyjnego oraz opieki zdrowotnej dla osób zarażonych HIV. Osiągnięcie pozostałych celów okazało się za trudne.

Jak już wspomniano, członkostwo Polski w OECD, a następnie w UE spowodowały, że Polska musiała, realizując zobowiązania międzynarodowe, podjąć współpracę także w ramach współpracy na rzecz rozwoju¹⁶. Był to dla polskiej dyplomacji ważny element budowy wizerunku i strefy wpływów zarówno w Europie, jak i na świecie, ale też istotne zobowiązanie i wyzwanie¹⁷. Początki polskiej polityki rozwojowej datuje się wprawdzie jeszcze w czasach istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jednakże ówczesne działania nie miały wiele wspólnego z obecnie pojmowaną polityką rozwojową. Były natomiast realizacją potrzeb ZSRR, za pomocą udzielanych kredytów handlowych,

¹⁵ D. Heidrich-Hamera, A. Jarczevska-Romaniuk, *ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalnych*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op. cit., s. 530–533.

¹⁶ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe: założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001, s. 441; *Raport z konferencji: Specjalizacja Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – szanse, wyzwania, zagrożenia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 9.

¹⁷ B. Ociepka, *Dyplomacja publiczna jako forma komunikowania międzynarodowego*, [w:] B. Ociepka (red.), *Dyplomacja publiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 11.

dostarczania sprzętu inwestycyjnego i myśli technicznej oraz kształcenia kadry poprzez wysyłanie specjalistów. Taka pomoc kierowana była przede wszystkim do tych państw, które wyrażały chęć podążenia socjalistyczną drogą rozwoju¹⁸. Polska, jako kraj członkowski RWPG, dostarczała pomoc Jemenowi, Mongolii, Wietnamowi i Kambodży¹⁹. Podejmując działania w połowie lat 90., w żaden sposób nie korzystano z tych doświadczeń ani w jakikolwiek sposób nikt się do nich nie odniósł. Zaangażowanie w międzynarodową pomoc rozwojową traktowano jako nowe zadanie państwa. Kierunki polskich działań w ramach nowej współpracy rozwojowej zawarte zostały w Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju z 2003 roku i Ustawie o współpracy rozwojowej (dopiero) z 2011 roku²⁰. Praca nad tymi dokumentami trwała ponad 8 lat, co wiązało się z brakiem poparcia politycznego dla tego typu aktywności. Nie było bowiem zrozumienia dla podejmowanych działań i konieczności przyjęcia stosownych uregulowań prawnych. Głównie dzięki wytrwałości środowiska organizacji pozarządowych udało się przygotować stosowne dokumenty i przekonać do ich przyjęcia. W Strategii i Ustawie znalazły się jednak zapisy, że podejmowane działania mają służyć podstawowym celom polskiej polityki zagranicznej, przysłużyć się promocji Polski w kręgach opiniotwórczych krajów-biorców jako państwa otwartego na współpracę, prężnego gospodarczo, stabilnego politycznie, interesującego kulturowo oraz dysponującego bogatymi zasobami ludzkimi, pozwolić na nawiązywanie współpracy w takich dziedzinach, jak: kultura, nauka czy technika. Także wyraźnie stwierdzono, że współpraca rozwojowa przede wszystkim ma przynosić Polsce korzyści, a w dalszym rzędzie znajdują się potrzeby społeczeństw państw rozwijających się. Takie podejście nie jest odosobnione, o czym wspominałam przedstawiając początki pomocy rozwojowej, jednak rzadko zdarzają się tak bezpośrednie zapisy. Nie powoduje to jednak, że Ustawa traci na wartości. Reguluje bowiem ona takie kwestie, jak koordynacja pomocy rozwojowej zgodnie z wymogami UE, stworzenie efektywnego i skutecznego mechanizmu finansowego, korzystanie z doświadczeń i rozwiązań przyjętych i sprawdzonych w innych krajach rozwiniętych oraz rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Za polską pomoc

¹⁸ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, op. cit., s. 190; J. Stępień, *Bridging Cultures. Dyplomacja publiczna i dialog międzykulturowy*, [w:] J. Stępień (red.), *Bridging cultures. Polska pomiędzy Wschodem i Zachodem w XXI wieku*, Wyd. Stowarzyszenia „Projekt. Orient”, Kraków 2011, s. 219.

¹⁹ G. Chimiak, *Między Zachodem a Globalnego Południa: Innowacje odwrotne w Polsce*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, nr 16/2014, s. 19.

²⁰ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, *Dziennik Ustaw* 2011 nr 234, poz. 1386.

odpowiada przede wszystkim Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W jego strukturze od 2005 roku funkcjonuje Departament Współpracy Rozwojowej, który odpowiedzialny jest za: wdrażanie polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju w życie, planowanie polskiej współpracy rozwojowej, w tym przygotowywanie projektów dokumentów strategicznych, planów rocznych i wieloletnich, raportów rocznych, wybór krajów biorców i biorców priorytetowych, przekazywanie środków pomocowych instytucjom wielostronnym, prowadzenie konkursów na projekty pomocowe oraz na współpracę międzynarodową w zakresie rozwoju, w tym z instytucjami UE, ONZ i OECD²¹. Na mocy Ustawy powołano również Radę Programową Współpracy Rozwojowej przy ministrze spraw zagranicznych, która zajmuje się opiniowaniem zaplanowanej przez Departament polskiej współpracy rozwojowej. Zadania Ustawa przypisuje także Ministerstwu Finansów, Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Ich rola jest jednak uzupełniająca. Ministerstwo Finansów odpowiada przede wszystkim za udzielanie przez Polskę państwom-biorcom Oficjalnej Pomocy Rozwojowej kredytów rządowych w ramach pomocy wiązanej, redukcję zadłużenia wobec Polski państw będących biorcami ODA, dokonywaniem części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD, przekazywaniem polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE²². Natomiast MNiSW, za pośrednictwem Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, przekazuje pomoc o charakterze edukacyjnym obywatelom krajów trzecich, w tym przede wszystkim stypendia pozwalające na kształcenie się w Polsce²³. Jest to najstarsza forma polskiej współpracy rozwojowej. A Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i podlegający jemu Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odpowiedzialne są za udzielenie pomocy socjalnej uchodźcom z krajów rozwijających się, której koszty zaliczane są do polskiej ODA²⁴.

²¹ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, *op. cit.*, s. 195; Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Development Assistance Committee – DAC OECD) jest organem OECD koordynującym pomoc udzielaną przez najbardziej rozwinięte państwa członkowskie Organizacji krajom rozwijającym się i państwom w okresie transformacji, a także forum współpracy na rzecz zwiększenia efektywności działań pomocowych oraz ustalania zasad przekazywania pomocy rozwojowej. Obecnie członkami DAC jest 29 państw członkowskich OECD oraz Komisja Europejska.

²² *Polska pomoc zagraniczna 2009*, Grupa Zagranica, Warszawa 2010, s. 5; *Humanitarian Aid from the European Community. Emergency Aid, Food Aid, Refugee Aid*, Brussel 1992, s. 28–29.

²³ P. Bagiński, *Polityka współpracy...*, *op. cit.*, s. 195.

²⁴ *Polska pomoc zagraniczna...*, *op. cit.*, s. 13.

Omawiając system polskiej współpracy rozwojowej, nie można pominąć organizacji pozarządowych, przede wszystkim pozarządowych organizacji rozwojowych. Są one ważnym źródłem informacji na etapie planowania i wdrażania działań pomocowych, realizują przedsięwzięcia pomocowe, zarówno ze środków publicznych, jak i darowizn przekazywanych przez obywateli, a także z odpowiednich funduszy wspólnotowych UE²⁵, uświadamiają, zarówno środowiska polityczne, jak i społeczne, co do wagi problemu pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się. Szczególna rola w tym zakresie przypada Grupie Zagranica. Jest to stowarzyszenie na dzień dzisiejszy 61 polskich organizacji pozarządowych, które zaangażowane są w międzynarodową współpracę rozwojową, wspieranie demokracji, pomoc humanitarną i edukację globalną. Do Grupy Zagranica należą takie organizacje, jak: Chrześcijańska Służba Charytatywna, Forum Młodych Dyplomatów, Fundacja dla Somalii, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Fundacja Edukacji Międzykulturowej, Fundacja Polityki Rozwojowej, Fundacja Usłyszeć Afrykę, Polska Akcja Humanitarna i wiele, wiele innych. Przedstawiciele organizacji członkowskich Grupy Zagranica uczestniczą w spotkaniach orzecznich, opracowują dokumenty programowe dotyczące polskiej pomocy zagranicznej, a także konsultują rządowe dokumenty związane z pomocą dla krajów w okresie transformacji i krajów rozwijających się. Grupa Zagranica jest również członkiem sieci CONCORD, międzynarodowej federacji reprezentującej ponad 1600 europejskich organizacji pozarządowych, które w swoich działaniach wspierają społeczeństwa krajów rozwijających się²⁶. Organizacje stowarzyszone w Grupie Zagranica aktywnie działają na rzecz realizacji polskiej pomocy rozwojowej, opracowując i wdrażając projekty pomocowe²⁷.

Przyjęcie przez Polskę roli donatora pomocy spowodowało, że Polska stara się aktywnie uczestniczyć w pracach instytucji, które są odpowiedzial-

²⁵ *Humanitarian Aid from the European Community. Annual Report 2012*, ECHO: The European Community Humanitarian Office, s. 8–12, *ibidem*, *ECHO's partnership with non-governmental organizations*, s. 13.

²⁶ CONCORD (Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs) to europejska konfederacja organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą humanitarną i rozwojową. Tworzy ją 27 krajowych federacji, 18 sieci międzynarodowych i 2 organizacje stowarzyszone, które razem reprezentują ponad 1800 organizacji pozarządowych, wspieranych przez miliony obywateli Unii Europejskiej. Konfederacja Concord powstała w 2003 r., aby koordynować dialog europejskich organizacji pozarządowych z instytucjami UE realizującymi pomoc rozwojową. Jest zarejestrowana w Belgii jako międzynarodowa organizacja *not for profit*.

²⁷ *NGOs and humanitarian organizations who have signed the framework partnership contract*, „Humanitarian Aid of the European Union”, *Annual Report 2013*, s. 32–33, 41.

nych za problematykę pomocy dla krajów rozwijających się, lecz również państw, które są w okresie transformacji. Polskie podejście do pomocy rozwojowej charakteryzuje bowiem przekonanie, wyniesione m.in. z okresu polskiej transformacji społeczno-gospodarczej, że niemożliwy jest rozwój i budowa zamożnego społeczeństwa bez demokratyzacji życia publicznego. Dlatego też polska pomoc rozwojowa skupia się przede wszystkim na dwóch priorytetowych obszarach wsparcia: demokracji i prawach człowieka oraz transformacji systemowej²⁸. Działania te, wobec istniejących zobowiązań międzynarodowych, są cały czas niewystarczające. W 2005 roku Polska zobowiązała się do zwiększenia pomocy rozwojowej do 2010 roku do poziomu 0,17% PKB, a od 2015 roku poziom ten miał wynosić 0,33%. W obliczu światowego kryzysu finansowego, Polsce nie udało się osiągnąć nawet pierwszego, wymaganego prognozy²⁹. Środki, które udało się wygospodarować, przekazywane są tzw. państwom priorytetowym. Żeby zostać uznanym za takie państwo muszą one: utrzymywać z Polską znaczący poziom stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych, realizować procesy transformacji systemowej, być zamieszkiwanymi przez duże grupy ludzi pochodzenia polskiego³⁰. Określenie grupy państw priorytetowych, wybieranej co roku przez MSZ, nie zawsze jednak zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami, ma na celu zwiększenie przydatności i efektywności polskiej pomocy w krajach spełniających zasady określone w Strategii. Obecnie, zgodnie z *Wieloletnim programem współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* priorytetowymi krajami polskiej pomocy jest dziesięć krajów, tj. Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina oraz Etiopia, Kenia, Mjanmar, Palestyna, Senegal, Tanzania. Z jednej strony są to państwa należące do Partnerstwa Wschodniego, które Polska poprzez swoje wsparcie chce zbliżyć do UE³¹. Z drugiej, państwa i obszary regionu Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu. Są to kraje o wysokim wskaźniku ubóstwa lub stojące w obliczu wymagających wyzwań transformacyjnych. Ponadto zwiększenie wartości pomocy dla Afryki i krajów Afryki Subsaharyjskiej podyktowane jest członkostwem Polski w UE. Wcześniej do polskich krajów prioryteto-

²⁸ *Polska pomoc zagraniczna...*, op. cit., s. 14.

²⁹ *Dlaczego pomagamy*, <http://www.polskapomoc.gov.pl/Dlaczego,pomagamy,50.html> [dostęp: 20.03.2016]; *UNDP na świecie*, <http://www.undp.org.pl/O-nas/UNDP-na-Swiecie> [dostęp: 19.03.2016].

³⁰ *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2013 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2003, s. 6.

³¹ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012, s. 5–6; W. Materski, *Gruzja*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2000, s. 9.

wych należały takie państwa, jak: Afganistan, Angola, Wietnam, Irak czy Mołdawia. Zaangażowanie w pomoc Afganistanowi i Irakowi podyktowane było obecnością tam polskich jednostek wojskowych³². W 2008 roku Polacy utworzyli swój podzespół przy amerykańskim Zespole Obudowy Prowincji Ghazni oraz zaangażowali się w działania grupy Współpracy Cywilno-Wojskowej, której głównym celem jest złagodzenie wizerunku sił zbrojnych, aby byli postrzegani jako wyzwoliciele, a nie okupanci. Uczestnictwo polskich żołnierzy w takich akcjach jest sprzeczne z międzynarodowymi zasadami pomocy rozwojowej oraz wykorzystuje środki przeznaczone dla najuboższych do celów militarnych, co nie tylko przeczy głównym ideom humanitaryzmu, ale i powszechnemu poczuciu moralności. Lista państw priorytetowych zmienia się więc zgodnie z aktualną sytuacją polityczną, działaniami Polski na arenie międzynarodowej czy też polskim zaangażowaniem wojskowym³³.

Ustawa o współpracy rozwojowej jest swego rodzaju potwierdzeniem polskich władz i organizacji pozarządowych do podejmowania dalszych działań skoncentrowanych na rozbudowie systemu polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Ze względu na to, że współpraca rozwojowa stanowi integralną część polityki zagranicznej RP, została ona wyróżniona w priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016. Rada Ministrów podkreśliła gotowość Polski do stania się jednym z ważnych podmiotów europejskich w tym zakresie. Jednym z priorytetowych regionów działalności polskiej pomocy na rzecz rozwoju są kraje Partnerstwa Wschodniego, do których przekazywane jest 60% środków z polskiej pomocy rozwojowej, w szczególności na działania wspierające demokratyzację oraz transformację w poszczególnych krajach³⁴. Udzielając wsparcia tym państwom, Polska staje się silnym krajem w regionie, może liczyć na współpracę w innych dziedzinach polityczno-ekonomicznych i zyskuje sympatię obywateli. Również dzięki nawiązywaniu ścisłej współpracy z biedniejszymi krajami regionu może być pomostem pomiędzy krajami Europy Zachodniej i Wschodniej oraz w przyszłości pośredniczyć w negocjacjach dotyczących przystąpienia do Unii Europejskiej czy NATO. Jednak głównym celem projektu Partnerstwa Wschodniego jest nie tyle pomoc, ile uzyskanie liberalizacji systemu wizowego i zapewnienie Polsce bezpieczeństwa ener-

³² *Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2001 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskim Państwie Afganistanu, Republice Tadżykistanu i Republice Uzbekistanu oraz na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim*, Monitor Polski z 2001 r., nr 42, poz. 674.

³³ *Kierunki promocji Polski do 2015 roku*, Rada Promocji Polski, Warszawa 2010, s. 78.

³⁴ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012, s. 22.

getycznego. Jest to oczywiście obopólna korzyść, jednak pomoc rozwojowa, z samej swojej idei, powinna być oddzielona od takich celów, które nie są bezpośrednio z nią związane.

Pomoc rozwojowa nie zależy jedynie od decyzji przedstawicieli politycznych i urzędników, ale w dużej mierze od całego społeczeństwa i jego hierarchii wartości. W 2012 roku aż 74% ludności polskiej popierało udzielanie pomocy rozwojowej państwom w gorszej sytuacji ekonomiczno-społecznej³⁵. Aż 45% respondentów odczuwa potrzebę zadośćuczynienia za wsparcie, jakie Polska otrzymywała w po II wojnie światowej czy po transformacji ustrojowej. Także członkostwo w Unii Europejskiej to ważny argument dla przekonania społeczeństwa do udzielania pomocy krajom rozwijającym się. Z drugiej jednak strony nie brakuje głosów, że Polacy są zbyt biedni, mają zbyt wiele własnych problemów, aby się jeszcze pochylać nad losem świata. Takich wątpliwości nie budzi polskie zaangażowanie w pomoc humanitarną. Dlatego polski udział we współpracy rozwojowej nie może ograniczać się tylko do przekazywania środków finansowych, Działaniom powinny towarzyszyć akcje edukacyjne, które mają przybliżyć społeczeństwu idee, jakie znajdują się u podstaw tego rodzaju pomocy.

Przyjęcie Ustawy o pomocy rozwojowej pozwala mieć nadzieję, że polska pomoc będzie spójną strategią, która w dłuższej perspektywie choć trochę poprawi kondycję wybranego kraju. Niestety, możliwość częstej zmiany listy państw priorytetowych, jak i określanie środków w corocznej ustawie budżetowej odbierają możliwość udzielenia efektywnego wsparcia. Jeśli Polska ma udzielać pomocy to powinna być ona sensowna. Pomaganie dla samego pomagania jest marnotrawstwem finansowym i tworzeniem iluzji, która nam przynosi straty, a państwom biednym nie daje żadnych korzyści. Istnieją sposoby na wypracowanie kompromisu pomiędzy możliwościami finansowymi a optymalizacją działań na rzecz krajów rozwijających się. Najwięcej korzyści przyniosłaby w tym wypadku nowelizacja Ustawy, przy współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą rozwojową. Dobrym rozwiązaniem jest także czerpanie z już powstałych w innych krajach aktów prawnych dotyczących tego tematu, które zostały przetestowane, co pozwala na ocenę ich skuteczności oraz zaoszczędzenie środków i czasu, które trzeba będzie poświęcić na kolejne prace ustawodawcze. Mimo licznych błędów i potrzeby nowelizacji ustawa ta jest wielkim przełomem dla pomocy rozwojowej,

³⁵ *Polacy o pomocy rozwojowej. Wyniki badania TNS Polska dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Warszawa 2012, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2012/Badanie_opinii_2012/badanie%20opinii%20publicznej%202012%20PL.pdf [dostęp: 18.03.2016].

która w końcu ma swoje odzwierciedlenie w akcie prawnym. Predysponuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych do koordynacji działań na rzecz krajów rozwijających się, ale i wyposaża je w możliwość kontroli oraz oceny. Jest to niezwykle ważne, bo zanim dojdzie do uwzględnienia zmian w ustawie będzie można stwierdzić, jakie błędy są popełniane oraz, jakie rzeczywiste korzyści przynoszą działania pomocowe. Równie ważną zmianą jest nałożenie na Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiedzialności za koordynację działań z innymi krajami biorącymi udział we wspieraniu krajów rozwijających się.

PODSUMOWANIE

Polska pomoc rozwojowa wynika z zobowiązań międzynarodowych, jak i egalitaryzmu, humanizmu, altruizmu oraz potrzeby niesienia pomocy w podziękowaniu za to, że myślny ją kiedyś otrzymali. Jednocześnie realizuje wiele celów politycznych oraz społecznych. W konsekwencji tych działań Polska może uzyskać korzyści nie powiązane bezpośrednio z udzielaniem pomocy rozwojowej. Państwo, które angażuje się w działania podnoszące poziom życia w innych krajach, zyskuje lepszą opinię na arenie międzynarodowej, co stanowi zakres zainteresowań dyplomacji publicznej. W wymiarze międzynarodowym udzielanie pomocy świadczy o wysokim poziomie rozwoju dawcy, a także o jego poczuciu solidarności z innymi krajami. Państwo udzielające pomocy nie tylko jest na tyle zaradne, że potrafi utrzymać się na wysokim poziomie ekonomiczno-społecznym, ale może także pozytywnie wpływać na sytuację w innych krajach. Pomaganie jest transakcją związaną. W stosunkach międzyludzkich, a już tym bardziej między państwami, trudno jest doszukać się działań czysto altruistycznych. Zazwyczaj wiąże się to z pewnymi konsekwencjami, nawet jeśli sprowadzają się one jedynie do poczucia wdzięczności. Kraj, tak jak jednostka, otrzymując pomoc, odczuwa potrzebę wynagrodzenia państwu pomagającemu poniesionego wysiłku. Dodatkowo taka sytuacja zacieśnia także więzy nie tylko w wymiarze ideologicznym, ale szczególnie gospodarczym. Nie ulega też wątpliwości, że bogacenie się i równowaga ustrojowa oraz społeczna w innych państwach jest korzyścią ogólnoswiatową³⁶.

³⁶ L. Kasprzyk, *Rozwój ekonomiczny – nadzieją na wyrównanie szans*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op. cit., s. 249.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Postanowienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2001 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskim Państwie Afganistanu, Republice Tadżykistanu i Republice Uzbekistanu oraz na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim, Monitor Polski z 2001 r., nr 42, poz. 674.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012.

Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2013 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2003.

United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly, Fifty-fifth session, A/RES/55/2.

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, Dziennik Ustaw 2011, nr 234, poz. 1386.

Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012, s. 5–6.

Raporty

Annual Report 2012, ECHO: The European Community Humanitarian Office. *Humanitarian Aid of the European Union*, Annual Report 2013, s. 32–33, 41.

Polacy o pomocy rozwojowej. Wyniki badania TNS Polska dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, http://www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2012/Badanie_opinii_2012/badanie%20opinii%20publicznej%202012%20PL.pdf [dostęp: 18.03.2016].

Polska pomoc rozwojowa, Grupa Zagranica, Warszawa 2007.

Polska pomoc zagraniczna 2009, Grupa Zagranica, Warszawa 2010.

Raport z konferencji: Specjalizacja Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju – szanse, wyzwania, zagrożenia, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.

Opracowania

- Bagiński P., *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r.*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa 2011.
- Bridging cultures Polska pomiędzy Wschodem i Zachodem w XXI wieku, J. Stępień (red.), Wyd. Stowarzyszenia „Projekt. Orient”, Kraków 2011.
- Chimiak G., *Między Zachodem a Globalnego Południa: Innowacje odwrotne w Polsce*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, nr 16/2014.
- Dlaczego pomagamy*, http://www.polskapomoc.gov.pl/Dlaczego_pomagamy,50.html [dostęp: 20.03.2016].
- Dyplomacja publiczna*, B. Ociepka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Humanitarian Aid from the European Community. Emergency Aid, Food Aid, Refugee Aid*, Brussel 1992.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe: założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.
- Materski W., *Gruzja*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2000.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, J. Symonides (red.), Wydawnictwo Naukowe „Scholar”: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2006.
- Pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się na przełomie XX i XXI wieku*, E. Latoszek (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.
- Trojanecki M., *Jakie były początki i historia pomocy rozwojowej?*, <http://zagranica.org.pl/en/Wspolpraca-rozwojowa-FAQ/jakie-byy-pocztki-i-historia-pomocy-rozwojowej.html> [dostęp: 19.03.2016].
- UNDP na świecie*, <http://www.undp.org.pl/O-nas/UNDP-na-Swiecie> [dostęp: 19.03.2016].
- We, the people. The role of the United Nations in the 21 st century*, United Nations, New York 2000.
- Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Ł. Fyderek, K. Jarecka-Stępień, R. Kurpiewska-Korbut, J. Stępień (red.), Księgarnia Akademicka, Kraków 2010.

POMAGAĆ? POMAGAMY! POLSKA W ŚWIATOWYM SYSTEMIE WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ

Streszczenie

Przystąpienie do OECD i UE oznaczało dla Polski, że włączy się ona w działania pomocowe związane z międzynarodową współpracą rozwojową. Taka aktywność budzi od początku kontrowersje wśród polityków i społeczeństwa polskiego, bowiem Polska z państwa-biorecy różnej pomocy, ma się stać państwem-donatorem. Za polską pomoc odpowiada przede wszystkim Ministerstwo Spraw Zagranicznych i funkcjonujący w jego strukturze Departament Współpracy Rozwojowej. Od 2015 roku jesteśmy zobowiązani przekazywać 0,33% PKB, jednak nie wywiązujemy się z tych ustaleń. Środki, które udało się wygospodarować, przekazywane są tzw. państwom priorytetowym, czyli Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainie oraz Etiopii, Kenii, Mjanmarowi, Palestynie, Senegalowi i Tanzanii.

SHALL WE HELP? WE HELP! POLAND IN THE GLOBAL SYSTEM OF DEVELOPMENTAL COOPERATION

Summary

For Poland, the OECD and EU accession meant that it would join the assistance programmes designed for international development cooperation. This activeness has raised controversies among the Polish society and politicians since the very beginning because Poland is to change from a beneficiary state into a donor state. The Ministry of Foreign Affairs and the Development Cooperation Department, which is in its structure, are mainly responsible for assistance for Poland. Since 2015, we are obliged to submit 0.33% of the GDP to the EU budget but we do not fulfil the requirement. The resources we managed to gather are transferred to the so-called priority countries, i.e. Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine as well as Ethiopia, Kenya, Myanmar, Palestine, Senegal and Tanzania.

ПОМОГАТЬ? ПОМОЖЕМ! ПОЛЬША В МИРОВОЙ СИСТЕМЕ РАЗВИВАЮЩЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Резюме

Присоединение к ОЕСД (ОЭСР) и Евросоюзу для Польши было ознаменованием того, что она примет участие в действиях по оказанию помощи, связанных с международным развивающим сотрудничеством. Активность такого рода вызывает противоречивые мнения среди политиков и польского общества, так как Польше, вместо государства, принимающего различного вида помощь, предстоит стать государством-донором. За помощь со стороны Польши отвечает прежде всего Министерство иностранных дел и функционирующее в его структуре Агентство по сотрудничеству в целях развития. С 2015 года на нас возложена обязанность передавать 0,33% ВВП, однако мы не справляемся с выполнением этих указаний. Средства, которые удалось собрать, передаются так называемым первоочередным государствам: Белоруссии, Грузии, Молдавии и Украине, а также Эфиопии, Кении, Мьянме, Палестине, Сенегалу и Танзании.

Dorota Kawiorska, Agnieszka Witoń

UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W KONTEKŚCIE STRATEGII „EUROPA 2020”: POSTĘPY W REALIZACJI*

WPROWADZENIE

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z wyraźnie określonych celów Unii Europejskiej. Jego realizacja wymaga i w praktyce następuje poprzez podejmowane przez Unię działania służące koordynacji współpracy państw członkowskich w obszarze polityki społecznej, zatrudnienia oraz ochrony socjalnej, w tym te ukierunkowane na rozwój gospodarczy sprzyjający inkluzji społecznej¹.

W działania te wpisuje się, przyjęta w 2010 roku przez Radę Europejską, dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii „Europa 2020”, będąca z jednej strony odpowiedzią na problemy i wyzwania związane z kryzysem finansowym i recesją gospodarczą, a z drugiej, próbą korekty europejskiego modelu wzrostu gospodarczego. W strategii wskazane zostały trzy najważniejsze czynniki wzrostu gospodarczego wspierane przez działania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym: wzrost inteligentny (zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego), wzrost zrównoważony (bardziej przyjazna środowisku produkcja i efektywniejsze wykorzystanie zasobów przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności) oraz wzrost sprzyjający inkluzji

* Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego w 2015 roku.

¹ S. Kraatz, *The fight against poverty, social exclusion and discrimination*, Fact Sheets on the European Union [online] 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.9.html [dostęp: 15.12.2015].

społecznej (zwiększenie udziału w rynku pracy i poziomu wykształcenia oraz walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym)².

Wśród pięciu głównych celów strategii, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym po raz pierwszy została wyróżniona jako odrębny i wiążący dla całej Unii cel zaplanowany do osiągnięcia w perspektywie do 2020 roku. Mając na uwadze zróżnicowanie poziomu życia w państwach członkowskich wynikające z istniejących różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym w tych państwach, a także z wpływu, jaki na ten rozwój miał kryzys gospodarczy w ostatnich latach, w pracy starano się zweryfikować hipotezę badawczą postulującą, że przyjęty w ramach strategii „Europa 2020” dla całej Unii ilościowy parametr zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln był zbyt ambitny, a prawdopodobieństwo jego realizacji w perspektywie pozostałych 2 lat jest znikome³.

W celu weryfikacji powyższej hipotezy badawczej wyodrębnione zostały następujące etapy analizy. W pierwszej części opracowania przedstawiono krótką charakterystykę wybranych aspektów zagadnienia ubóstwa i wykluczenia społecznego: przybliżono rozumienie kategorii ubóstwa i pojęć mu pokrewnych na poziomie Unii Europejskiej, wskazano podstawy prawne działań UE w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz wyjaśniono sposób pomiaru tego zjawiska w ramach strategii „Europa 2020”. W drugiej części pokrótce omówiono metodę przeprowadzonych badań. Część trzecia – empiryczna, w ramach której w pierwszej kolejności, z wykorzystaniem metod taksonomii numerycznej, analizie zostały poddane trzy wskaźniki definiujące poziom zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w państwach członkowskich UE w 2014 roku. Celem tego badania było wyróżnienie grup krajów podobnych pod względem wartości przyjętych wskaźników częściowych. Następnie, na podstawie danych statystycznych, dokonano analizy zjawiska zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w krajach UE, a także stopnia realizacji deklarowanych celów krajowych w horyzoncie czasowym 2008–2014. Część czwarta to wnioski końcowe.

² Delegation of the European Union to the United States of America, *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*, EU Fact Sheets [online] 2010, <http://www.euintheus.org/resources-learning/eu-fact-sheets/august-2010-europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/> [dostęp: 15.11.2015].

³ Stopień realizacji celów strategii w obszarach, w których za rok bazowy przyjęto rok 2008 (a tak było w przypadku ubóstwa i wykluczenia społecznego), oceniony zostanie według danych za rok 2018.

1. UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ASPEKTY

Na poziomie Unii Europejskiej podejście do zjawiska ubóstwa istotnie ewoluowało w stosunku do okresu powojennego: uległo ono zmianie polegającej na tym, że zjawisko to, uprzednio postrzegane, definiowane i mierzone w kategoriach ubóstwa absolutnego, zaczęło być postrzegane, definiowane i mierzone w kategoriach ubóstwa relatywnego. Podczas gdy dla koncepcji ubóstwa absolutnego istotą jest określona bezwzględna wysokość dochodu, to dla koncepcji ubóstwa relatywnego kluczowym kryterium jest poziom nierówności, czyli dystans między poziomem życia poszczególnych grup ludności.

Już w latach 70. i 80. XX wieku przyjęta w UE koncepcja ubóstwa była zbliżona do podejścia zaproponowanego przez Townsend'a, który posługiwał się pojęciem ubóstwa relatywnego (relatywna deprivacja) nawiązującego do „wymiaru partycypacji społecznej”. W ujęciu tego Autora relatywna deprivacja ma miejsce wówczas, gdy osoby nie mogą korzystać w ogóle lub w wystarczającym stopniu ze standardowych warunków życia – to znaczy żywienia, wyposażenia, świadczeń i usług – co uniemożliwia im spełnianie ich ról, uczestniczenie i postępowanie zgodnie ze zwyczajowymi zachowaniami, oczekiwanymi od nich z tytułu ich przynależności do społeczeństwa⁴. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że w latach 90. w efekcie prowadzonego dyskursu akademickiego⁵ oraz objęcia przewodnictwa Komisji Europejskiej przez J. Delors'a widoczne było odchodzenie od koncepcji ubóstwa opartego na wykluczeniu finansowym na rzecz koncepcji wykluczenia społecznego⁶. Takie podejście pozwoliło na wielowymiarowe postrzeganie

⁴ P. Townsend, *The International Analysis of Poverty*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993, [za:] A.M. Brady, L. McKenzie, *Empirical Findings: Poverty*, [w:] J. Arpe, S. Milio, A. Stuchlik (eds.), *Social Policy Reform in the EU: A cross-national Comparison*, London School of Economics and Political Science, London 2015, s. 17.

⁵ Szerzej na temat ewolucji pojęć, definicji i koncepcji teoretycznych dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego zob. R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 17–49.

⁶ S. Kröger, *The commonly agreed indicators in the context of the OMC/incl.: Challenges and limitations*, Paper prepared for the French-German workshop on „Governance, Law and Technology”, Centre Marc Bloch, Berlin, 7 December 2004 [online], www.uni-goettingen.de/en/.../kroeger_Indicators.pdf [dostęp: 4.12.2015].

zjawiska ubóstwa i znalazło swój wyraz w przyjętych na poziomie Unii definicjach pojęć: ubóstwo, wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna⁷:

- **Ubóstwo:** osoby uważane są za żyjące w ubóstwie, jeśli ich dochody i zasoby są na tyle niewystarczające, że uniemożliwiają im one osiągnięcie poziomu życia uznanego za wystarczający w społeczeństwie, w którym żyją. Z powodu ich ubóstwa mogą one zostać dotknięte wieloma niekorzystnymi zjawiskami wynikającymi z bezrobocia, niskich dochodów, złych warunków mieszkaniowych, nieodpowiedniej opieki zdrowotnej czy barier w dostępie do kształcenia, korzystania z kultury, sportu i rekreacji. Osoby te są często marginalizowane i wykluczone z udziału w różnego rodzaju działalności (gospodarczej, społecznej i kulturalnej), która jest normą dla innych ludzi, a ich dostęp do praw podstawowych może być ograniczony.
- **Wykluczenie społeczne:** proces, poprzez który pewne osoby wypychane są na margines społeczeństwa oraz uniemożliwia się im pełne uczestnictwo w życiu społecznym ze względu na ich ubóstwo bądź brak podstawowych kwalifikacji i możliwości uczenia się przez całe życie lub w wyniku dyskryminacji. To oddala je od możliwości zdobycia pracy, dochodów oraz wykształcenia, a także od powiązań społecznych i środowiskowych oraz możliwości działania w ich obrębie. Mają one niewielki dostęp do władzy i organów podejmujących decyzje, a tym samym często czują, że są bezsilne i że nie mogą przejąć kontroli nad decyzjami, które mają wpływ na ich życie codzienne.
- **Inkluzja społeczna:** proces, który zapewnia, aby osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym uzyskiwały możliwości i zasoby niezbędne do pełnego udziału w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz do korzystania ze standardu życia i dobrobytu, uznawanych za normalne w społeczeństwie, w którym żyją. Gwarantuje im ono większy udział w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na ich życie oraz dostęp do ich praw podstawowych.

Przytoczone powyżej definicje uzupełniają i wzmacniają zrozumienie pojęć ubóstwa i wykluczenia społecznego również w kontekście podstaw prawnych działania Unii w tym zakresie. W aktualnym stanie prawnym wynikają one wprost z przepisów prawa pierwotnego – Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁸,

⁷ European Commission, *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Communities, Luxembourg, [online] 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf [dostęp: 1.04.2016].

⁸ Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁹, a także Karty Praw Podstawowych. W Traktacie o Unii Europejskiej pośród określonych w art. 3 celów i zadań Unii wymienione zostały: wspieranie wartości i dobrobytu jej narodów (ust. 1), a także zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej (ust. 3 akapit drugi). Ich konkretyzacja następuje w dalszych przepisach prawa traktatowego, z których wynika m.in., że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z aspektów unijnej polityki społecznej, będącej przedmiotem unormowań zawartych w tytule X TFUE (art. 151–161 TFUE). W ramach tej polityki Unia wraz z państwami członkowskimi dąży do promowania zatrudnienia, poprawy warunków życia i pracy, aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiedniej ochrony socjalnej, dialogu między partnerami społecznymi, rozwoju zasobów ludzkich pozwalającego podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałania wykluczeniu (art. 151 TFUE). W dziedzinach unijnej polityki społecznej Komisja dla osiągnięcia tych celów zachęca do współpracy między państwami członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań (art. 156 TFUE).

Warto nadmienić, że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony zyskała wymiar horyzontalny, bowiem zgodnie z zawartą w art. 9 TFUE klauzulą przekrojową Unia, przy określaniu i realizacji wszystkich swoich polityk i działań, bierze pod uwagę wymogi związane m.in. z zapewnieniem ‘odpowiedniej ochrony socjalnej’ oraz ‘zwalczaniem wykluczenia społecznego’¹⁰. Klauzula ta ma istotne znaczenie praktyczne jeśli wziąć pod uwagę, że znajduje ona zastosowanie we wszystkich dziedzinach działalności UE i opiera się na założeniu, że wymienione wymogi stanowią w każdym przypadku element składowy tych działań.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest także przedmiotem Karty Praw Podstawowych, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ma moc równą traktatom¹¹. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Karty:

„w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

⁹ Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, C 306, z 17.12.2007.

¹¹ Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010.

W nawiązaniu do zmian wprowadzonych w prawie pierwotnym Traktatem z Amsterdamu (1997), Traktatem z Nicei (2001) i Traktatem z Lizbony (2007) Unia kontynuuje swoje dotychczasowe działania w omawianym zakresie m.in. poprzez przyjmowane przez Radę Europejską programy gospodarczo-społeczne w formie ogólnych strategii rozwojowych¹². Wyznaczają one długookresowe kierunki rozwoju Unii, a w ich ramach uwzględnia się kwestie inkluzji społecznej. Przyjęta w 2000 r. tzw. Strategia Lizbońska¹³ koncentrowała się na stworzeniu warunków zapewniających gospodarce unijnej status gospodarki najbardziej konkurencyjnej na świecie poprzez oddziaływanie na wzrost zatrudnienia, wdrażanie reform ekonomicznych i wzmacnianie spójności społecznej¹⁴. Była ona odpowiedzią na wyzwania globalizacji i starzenia się społeczeństw. W kolejnej i aktualnie realizowanej strategii rozwojowej „Europa 2020” priorytetami są wypracowanie inteligentnych, zrównoważonych i sprzyjających włączeniu społecznemu gospodarek europejskich¹⁵. W celu ich efektywnej realizacji Komisja Europejska zaproponowała pięć powiązanych ze sobą głównych celów do osiągnięcia do 2020 roku: wzrost zatrudnienia, inwestycje w badania i rozwój, ochrona klimatu i zrównoważone wykorzysta-

¹² W latach 1975–1994 Europejska Wspólnota Gospodarcza podejmowała działania służące zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w postaci realizowanych projektów i programów. Więcej na temat ewolucji wspólnotowych programów i projektów ukierunkowanych na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego zob. R. Szarfenberg, *Marginalizacja...*, *op. cit.*, s. 93–96.

¹³ Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 march 2000 [online], http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 12.12.2015].

¹⁴ Filarami tej strategii były: wzmocnienie innowacyjności gospodarki europejskiej, liberalizacja jej określonych rynków, aktywizacja przedsiębiorczości oraz zwiększenie spójności społecznej poprzez modernizację europejskiego modelu społecznego, inwestowanie w ludzi oraz walkę z wykluczeniem społecznym, zob. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, wyd. I, Warszawa 2002.

¹⁵ Jednym z narzędzi służących realizacji obydwu strategii była przyjęta w trakcie szczytu lizbońskiego koncepcja tzw. otwartej metody koordynacji (OMC), która w praktyce okazała się skutecznym mechanizmem wzmacniającym współpracę między państwami członkowskimi oraz jej koordynację na poziomie unijnym. Metoda ta obejmuje: a) ustalenie wytycznych (*guidelines*) Unii wraz z odpowiednimi ramami czasowymi osiągnięcia wyznaczonych celów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, b) wprowadzenie jakościowych i ilościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*), c) przełożenie tych wytycznych na polityki narodowe i regionalne oraz d) okresową obserwację, przegląd i ocenę (*peer review*), zob. A. Gruszczak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006, s. 8; szerzej na temat tej metody zob. także s. 7–15 tego opracowania.

nie energii, poprawa poziomu edukacji społeczeństwa, a także zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹⁶.

Opisanym celom strategii „Europa 2020” przypisane zostały określone parametry ilościowe. W przypadku celu odnoszącego się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym założono zmniejszenie liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowego progu ubóstwa o 25% w stosunku do roku 2008, co w praktyce wymaga wyciągnięcia z ubóstwa ponad 20 mln osób do 2018 roku. Na potrzeby statystycznego pomiaru i monitorowania tego celu przyjęty został zagregowany wskaźnik ubóstwa i wykluczenia społecznego (ARPE¹⁷). Został on skonstruowany według trzech szczegółowych wskaźników traktowanych jako kryteria identyfikacji osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a mianowicie¹⁸:

- 1) zagrożenie ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych,
- 2) pogłębiona deprivacja materialna,
- 3) bardzo niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym.

Dla celów łącznego pomiaru zjawiska zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osoby, które zostały uznane za zagrożone na podstawie dwóch lub więcej powyższych kryteriów, liczone są tylko raz w ramach zagregowanego wskaźnika ARPE.

2. METODA BADAWCZA

W pracy wykorzystano dane dotyczące wskaźników związanych z pomiarem zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego z uwzględnieniem jego trzech kryteriów: zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych, pogłębionej deprivacji materialnej oraz bardzo niskiej

¹⁶ European Commission, *Communication from the Commission, EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010, (COM(2010) 2020) [online], <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [dostęp: 27.04.2015].

¹⁷ At risk of poverty or social exclusion (ARPE).

¹⁸ Szerzej na temat wymienionych wskaźników, ich definicji, metodologii i algorytmów naliczania zob. GUS, *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziomie nts 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego*, M. Fijałkowska (kierownik merytoryczny) [online], stat.gov.pl/download/gfx/.../pl/.../5803/1/.../raport_metodologiczny_.pdf [dostęp: 28.11.2015], s. 17–24.

intensywności pracy w gospodarstwie domowym. Dodatkowo posłużono się danymi ilustrującymi sytuację gospodarczą w badanych krajach.

Źródłem danych statystycznych były bazy Eurostat oraz raporty Komisji Europejskiej i państw członkowskich tworzone w związku z realizacją semestru europejskiego (zalecenia Komisji dla poszczególnych krajów, dokumenty robocze służb Komisji, dokumenty krajowe, w tym krajowe programy reform, programy stabilności i programy konwergencji).

Przyjęty w opracowaniu w odniesieniu do analizy zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego okres badawczy 2008–2014 odpowiada dostępności danych odnoszących się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Wybór roku 2008 jako początku analizy podyktowany jest faktem, że cel strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym odnosi się do tego właśnie roku jako bazowego. W wyjątkowych przypadkach (braku najnowszych danych, przyjęcia za rok bazowy wartości wskaźników z innych lat) ramy czasowe analizy są krótsze.

W badaniu wykorzystano także metody taksonomii numerycznej. Dla wyróżnienia grup krajów podobnych pod względem wartości wskaźników częściowych, tj. odsetka populacji zagrożonej ubóstwem, doświadczającej deprywacji materialnej lub żyjącej w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy, zastosowano aglomeracyjną metodę Warda. Macierz odległości niezbędną do przeprowadzenia analizy skupień skonstruowano wykorzystując odległości euklidesowe pomiędzy obiektami.

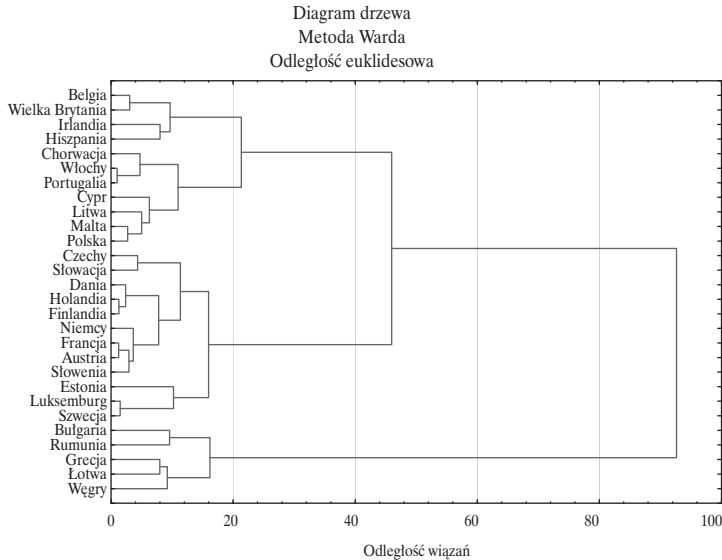
3. ANALIZA EMPIRYCZNA

W pierwszej części analizy badaniu zostały poddane trzy wymiary (wskaźniki częściowe) determinujące poziom zjawiska ubóstwa lub wykluczenia społecznego (wskaźnik zagregowany AROPE) w każdym z państw członkowskich UE w 2014 roku. Przedstawione poniżej wyniki grupowania wskazują na możliwość wyróżnienia w obrębie Unii Europejskiej co najmniej trzech głównych skupień państw członkowskich charakteryzujących się w 2014 roku zbieżnymi wartościami jednego lub więcej z analizowanych wymiarów.

Proces grupowania krajów członkowskich w wyraźny sposób podzielił je na skupienia łączące kraje o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów. Co więcej, podział ten w niemal idealny sposób odzwierciedla sytuację w krajach UE pod względem wartości zagregowanego wskaźnika AROPE.

Rysunek 1

Wyniki grupowania państw UE według trzech cząstkowych wskaźników pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego dla roku 2014: diagram drzewa



Źródło: opracowanie własne w programie Statistica.

Do grupy „liderów” (skupienie drugie na diagramie i w tabeli) zaliczyć należy 12 krajów UE: Czechy, Słowację, Danię, Holandię, Finlandię, Niemcy, Francję, Austrię, Słowenię, Estonię, Luksemburg i Szwecję. Kraje te w 2014 r. charakteryzowały się najmniejszym udziałem populacji doświadczającej deprivacji materialnej oraz żyjącej w gospodarstwach o niskiej intensywności pracy. W większości z nich (poza Estonią) również wskaźnik zagrożenia ubóstwem nie przekroczył wartości średniej dla wszystkich krajów Unii. W rankingu państw członkowskich kraje te pod względem zagregowanego wskaźnika (ARPE) zajmują czołowe pozycje (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym wahał się w tej grupie od 14,8% w Czechach do 20,6% w Niemczech, co plasuje kraje te zdecydowanie poniżej średniej wartości dla całej UE (24,4%). Wyjątkiem była Estonia, którą znaleźć można dopiero w środku rankingu krajów „średniaków” (ARPE = 26%).

Tabela 1

**Wyniki grupowania trzech cząstkowych wskaźników pomiaru ubóstwa
i wykluczenia społecznego wśród państw UE dla roku 2014**

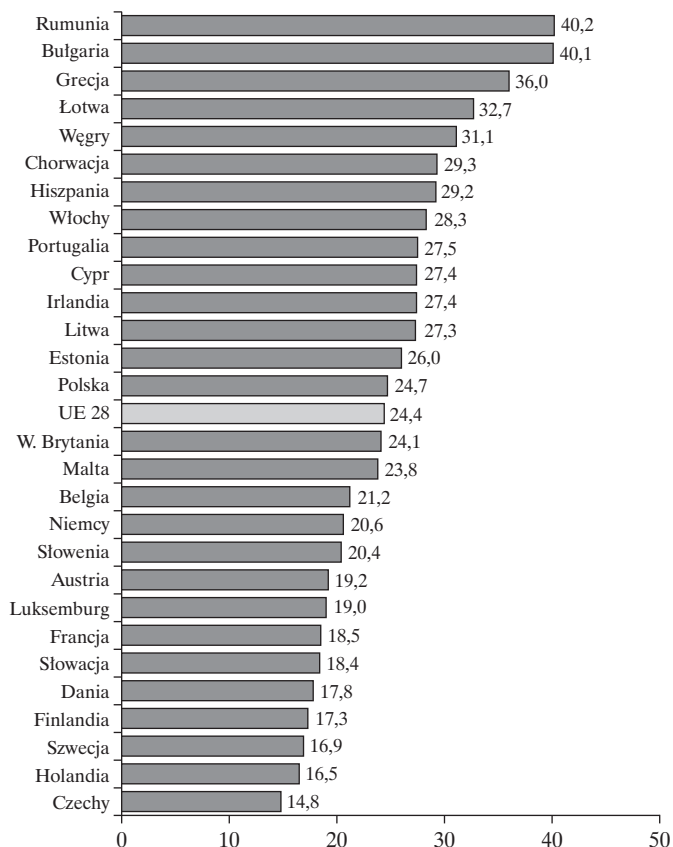
Państwo	Niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym (odsetek populacji w 2014 r.)	Ryzyko ubóstwa po transferach (odsetek populacji w 2014 r.)	Deprywacja materialna (odsetek populacji w 2014 r.)
Grupa 1: kraje o umiarkowanych wartościach wskaźników			
Belgia	14,6	15,5	5,9
W. Brytania	12,2	16,8	7,3
Irlandia	21,0	15,3	8,4
Hiszpania	17,1	22,2	7,1
Chorwacja	14,7	19,4	13,9
Włochy	12,1	19,4	11,6
Portugalia	12,2	19,5	10,6
Cypr	9,7	14,4	15,3
Litwa	8,8	19,1	13,6
Malta	9,8	15,9	10,2
Polska	7,3	17,0	10,4
Grupa 2: kraje o najmniejszych wartościach wskaźników deprywacji i udziału gospodarstw o niskiej intensywności pracy; kraje o najlepszej sytuacji ogólnej			
Czechy	7,6	9,7	6,7
Słowacja	7,1	12,6	9,9
Dania	12,1	11,9	3,2
Holandia	10,2	11,6	3,2
Finlandia	10,0	12,8	2,8
Niemcy	10,0	16,7	5,0
Francja	9,6	13,3	4,8
Austria	9,1	14,1	4,0
Słowenia	8,7	14,5	6,6
Estonia	7,6	21,8	6,2
Luksemburg	6,1	16,4	1,4
Szwecja	6,4	15,1	0,7
Grupa 3: kraje o zdecydowanie największych wartościach wskaźnika deprywacji materialnej oraz dużych wartościach wskaźnika ryzyka ubóstwa			
Bułgaria	12,1	21,8	33,1
Rumunia	6,4	25,4	26,3
Grecja	17,2	22,1	21,5
Łotwa	9,6	21,2	19,2
Węgry	12,2	14,6	23,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Grupa „średniaków” skupiała takie kraje, jak Belgia, Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Cypr, Litwa, Malta oraz Polska (skupienie pierwsze na diagramie i w tabeli). Kraje te w 2014 roku charakteryzowały się umiarkowanymi wartościami analizowanych wskaźników. Miało to swoje odzwierciedlenie w rankingu krajów UE klasyfikowanych według wskaźnika AROPE: kraje z tego skupienia zajmowały środkowe miejsca w rankingu (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym był w tych krajach zbliżony do wielkości średniego udziału dla całej Unii: od 21,2% w Belgii do 29,3% w Chorwacji.

Rysunek 2

**Zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym (ARPE) w 2014 roku
(% populacji)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

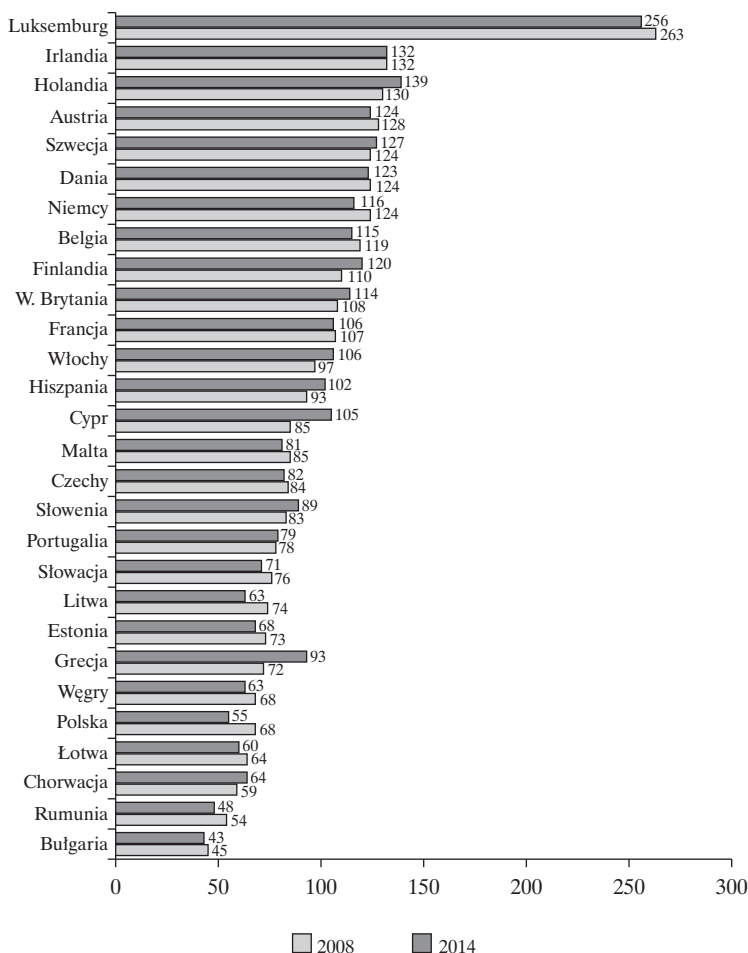
Ostatnie skupienie tworzyły: Bułgaria, Rumunia, Grecja, Łotwa oraz Węgry. Jest to grupa krajów, przed którymi stoi największe wyzwanie w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, bo sytuacja w nich, zwłaszcza w zakresie deprivacji materialnej, ale i zagrożenia ubóstwem, jest zdecydowanie gorsza niż w pozostałych państwach członkowskich. W rankingu według AROPE państwa należące do tego skupienia znajdowały się na jego końcu (rys. 2). Udział populacji zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym był tam dużo większy niż średnia dla całej UE: od 31,1% na Węgrzech do 40,2% w Rumunii.

Uzyskane rezultaty grupowania państw członkowskich, jak i pozycja każdego z tych państw w ramach jednego z trzech wyróżnionych skupień (o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów), były w dużym stopniu zdeterminowane ogólnym poziomem rozwoju gospodarek tych krajów. Spośród 28 państw Unii Europejskiej, 13 z nich to tzw. nowe państwa członkowskie o zdecydowanie niższym poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do 15 krajów tzw. starej Unii. Ten dystans rozwojowy pomiędzy „nowymi” i „starymi” państwami Unii bezpośrednio przełożył się na dystans dzielący te państwa w zakresie odnotowanego poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w szczególności poziomu deprivacji materialnej. Można zaobserwować (por. rys. 2 i 3) występowanie bardzo silnej negatywnej korelacji: państwa o relatywnie niskim poziomie rozwoju charakteryzowały się wysokim poziomem wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (np. Bułgaria, Rumunia, Węgry, Grecja, Łotwa, Chorwacja) i odwrotnie (np. Luksemburg, Holandia, Szwecja, Austria, Dania, Finlandia czy Belgia).

Nie mniej istotną determinantą odnotowanego w 2014 roku poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym był kryzys finansowy, który wpędził gospodarki wielu państw UE w głęboką recesję, skutkowałą wzrostem bezrobocia i narastaniem zjawiska spirali zadłużenia. W roku 2009, w którym kryzys osiągnął dno, PKB dla EU-28 (uwzględniając Chorwację) obniżył się średnio o 4,4%, a w latach 2008–2014 średnioroczne tempo wzrostu realnego PKB kształtowało się na poziomie 0,1%. Tytułem przykładu wskazać można na zmiany PKB na mieszkańca w Grecji, który w 2008 r. stanowił 93% średniej UE, a w 2014 r. – już tylko 72%. W przypadku Cypru wskaźnik ten spadł ze 105% do 85% średniej UE. Ogółem obniżenie wskaźnika relatywnego poziomu rozwoju gospodarczego w 2014 roku w stosunku do roku 2008 odnotowano w 10 państwach członkowskich (rys. 3).

Rysunek 3

Relatywny poziom rozwoju gospodarczego (EU 28 = 100), PKB na osobę, według PPS w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Trudno się dziwić, że w tej sytuacji realizacja przyjętego w warunkach kryzysu i recesji gospodarczej celu strategii „Europa 2020”, jakim było zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w całej Unii z poziomu 116,5 mln osób zarejestrowanych w 2008 roku do 96,5 mln w 2018 roku napotyka poważne trudności. Sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt, że przyjęty na poziomie UE cel wydobywania z ubóstwa i wykluczenia 20 mln osób do 2018 roku nie przekładał się bezpośrednio na przyjmowa-

ne w poszczególnych państwach członkowskich cele krajowe. Wyznaczony cel dla całej Unii nie wiązał się bowiem się z podziałem obciążeń między państwa członkowskie. Każde z państw zadeklarowało własne obciążenia, a część z nich zdecydowała się na monitorowanie swoich postępów w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym za pomocą innych wskaźników niż te przyjęte w ramach „Strategii 2020” dla całej Unii (zob. tabela 2). Krajowe cele wyrażone za pomocą wskaźnika innego niż liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym obrało dziewięć krajów Unii. Część z nich zamiast wskaźnika głównego (ARPE) wykorzystwała wskaźniki cząstkowe lub ich kombinacje. Tak było w przypadku Danii, Estonii i Łotwy. Sześć krajów, tj. Bułgaria, Irlandia, Niemcy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania określiło swoje cele z wykorzystaniem wskaźników innych niż te przyjęte w ramach strategii „Europa 2020”.

Jak przedstawiono w tabeli 2 oraz na rysunku 4 stopień realizacji celów krajowych jest pośród badanych państw członkowskich bardzo zróżnicowany. Siedem z nich już w 2014 roku osiągnęło założony cel. Są to: Szwecja, Litwa, Czechy, Polska, Rumunia, a także Niemcy oraz Malta. Dwóm ostatnim udało się osiągnąć redukcje rzędu ponad 200% założonego celu krajowego. Kolejne trzy państwa są bardzo bliskie realizacji deklarowanych celów: Słowacja zrealizowała swój cel w 89%, Chorwacja w 93%, a Łotwa w 97,5%. Kraje te, z bardzo dużym prawdopodobieństwem, osiągną zakładane cele krajowe przed 2018 rokiem. Bułgaria i Austria to państwa, które poczyniły stosunkowo niewielkie lub umiarkowane postępy w realizacji swoich celów krajowych: Bułgaria zrealizowała do tej pory jedynie 11% założonego celu, natomiast Austria 38%. Opierając się na tych wynikach, można stwierdzić, że Austria ma stosunkowo realne szanse na osiągnięcie celu do 2020 roku, pod warunkiem przynajmniej utrzymania tempa zmian. Bułgaria bez znacznego przyspieszenia zmian najprawdopodobniej nie osiągnie zakładanego celu krajowego.

Dużą grupę państw członkowskich stanowią te kraje, które nie tylko nie poczyniły postępów w realizacji swoich celów krajowych, ale wręcz pogorszyły swoją sytuację w stosunku do sytuacji wyjściowej. Dotyczy to 15 państw, są to: Dania, Luksemburg, Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Słowenia, Włochy, Estonia, Portugalia, Węgry, Belgia, Francja, Finlandia i Holandia, z czego 11 to państwa zaliczane do grupy tzw. starej Unii. W siedmiu pierwszych z wymienionych państw sytuacja pogorszyła się znacząco. Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (lub ich odpowiednika w przypadku zastosowania przez kraj innego wskaźnika) zwiększyła się o liczbę przekraczającą planowaną redukcję. Najgorzej wypadają Dania i Luksemburg. W Danii wzrost liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych

o niskiej intensywności pracy przekroczył sześciokrotność zakładanej redukcji, a w Luksemburgu wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym przekroczył czterokrotność zakładanej redukcji. W zasadzie wszystkie te 15 państw nie mają szans na osiągnięcie deklarowanych celów krajowych nawet do roku 2020.

Tabela 2

Realizacja celów krajowych w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Kraj	Założony cel*	Stan w 2008 r. (w tys. osób)	Stan w 2014 r. (w tys. osób)	Zmiana (w tys. osób)
AT	-235 tys.	1 699	1 609	-90
BE	-380 tys.	2 194	2 339	145
BG	-260 tys. osób żyjących w ubóstwie finansowym (ang. <i>monetary poverty</i>)	1 608	1 580	-28
HR	-152 tys. (w stosunku do 2011 r.)	1 384***	1 243	-141
CY	-27 tys.	181	234	53
CZ	-30 tys. (lub przynajmniej utrzymanie poziomu z 2008 roku, czyli 15,3% populacji)	1 566	1 532	-34
DK	-22 tys. osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy	347	495	148
EE	-36,25 tys. (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem po transferach do 15% populacji)	259	285	26
FI	-140 tys.	910	927	17
FR	-1 900 tys.	11 150	11 540	390
GR	-450 tys.	3 046	3 885	839
ES	-1 400 tys. – 1 500 tys.	11 124	13 402	2 278
NL	-100 tys. osób w wieku 0–64 żyjących w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje	1 613	1624****	11
IE	-200 tys. osób żyjących w ubóstwie (ang. <i>combined poverty</i>) (stałe ubóstwo, zagrożenie ubóstwem lub podstawowa deprivacja)	1 412**	1722****	310

Kraj	Założony cel*	Stan w 2008 r. (w tys. osób)	Stan w 2014 r. (w tys. osób)	Zmiana (w tys. osób)
LT	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do poziomu 814 tys.	910	804	-106
LU	-6 tys.	72	96	24
LV	-121 tys. osób zagrożonych ubóstwem i/lub żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy	574	456	-118
MT	-6,56 tys.	81	99	18
DE	-320 tys. długoterminowo bezrobotnych (-20%)	1 621	865	-756
PL	-1 500 tys.	11 491	9 337	-2 154
PT	-200 tys.	2 757	2 863	106
RO	-580 tys.	9 418	8 549	-869
SK	-170 tys.	1 111	960	-151
SI	-40 tys.	361	410	49
SE	Redukcja udziału osób w wieku 20–64, którzy nie należą do siły roboczej (poza studentami), są długoterminowo bezrobotni lub na długoterminowym urlopie zdrowotnym do poniżej 14%	14,4%**	12,6%	-1,8 p.p. (ok. 86 tys. os.)
HU	-450 tys.	2 794	3 035	241
GB	Istniejące cele ilościowe dotyczące ubóstwa dzieci zawarte w Child Poverty Act z 2010 r. i Child Poverty Strategy 2011–2014; poszczególne cele i stopień ich realizacji celów różny w różnych częściach Wielkiej Brytanii			
IT	-2 200 tys.	15 099	17 146	2 047
UE-28	-20 000 tys.	118 008	122 253	4 245

* jeśli nie zaznaczono inaczej, cel krajowy dotyczy osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym

** dane dla 2010 roku

*** dane dla 2011 roku

**** dane dla 2013 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji państw członkowskich oraz danych Eurostat.

Rysunek 4

Stopień realizacji celów krajowych w zakresie walki z ubóstwem
i wykluczeniem społecznym w poszczególnych krajach UE w roku 2014



Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie postępów Wielkiej Brytanii napotyka się trudności, co wynika ze stosowania przez nią wielu wskaźników, które dodatkowo są zróżnicowane w poszczególnych regionach kraju. Część wyników sugeruje poprawę sytuacji w zakresie ubóstwa dzieci, ale sytuacja w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Płn. jest na tyle odmienna, że trudno ocenić szanse realizacji celu w przypadku tego kraju.

Oceniając postępy państw członkowskich w zakresie deklarowanych celów krajowych, można stwierdzić, że większości z tych krajów nie uda się zrealizować celów, mimo że łączna liczba osób, jaką państwa członkowskie w swoich deklaracjach planowały wydobyc z ubóstwa do 2018 roku, stanowiła niewiele ponad połowę (10,7 mln) celu unijnego (20 mln). Co więcej, z analizy danych wynika, że do roku 2014 wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym we wszystkich państwach członkowskich łącznie przekroczył 20% przyjętej w strategii redukcji.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w pracy analiza problematyki walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście realizacji strategii „Europa 2020” pozwala na sformułowanie kilku końcowych wniosków.

Po pierwsze, zarówno w dyskursie teoretycznym, podstawach traktatowych, jak i działaniach podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej we współpracy z państwami członkowskim podkreśla się znaczenie wielowymiarowego postrzegania zjawiska ubóstwa. Pozwala to, prowadząc badania, w większym stopniu uwzględniać przyczyny zróżnicowanych form deprivacji, a także bariery i procesy, które determinują wykluczenie z udziału w życiu społecznym, politycznym czy kulturowym. Wymiernym efektem wielowymiarowego podejścia do zjawiska ubóstwa w jego statystycznym pomiarze było uwzględnienie trzech wskaźników cząstkowych, dzięki czemu w większym stopniu możliwe było porównanie standardów życia w 28 państwach członkowskich.

Po drugie, pozycja poszczególnych państw członkowskich zakwalifikowanych do jednego z trzech wyróżnionych w obrębie UE 28 skupień, łączących kraje o najlepszej, średniej i najgorszej sytuacji pod względem analizowanych kryteriów dla 2014 roku, była silnie zdeterminowana ogólnym poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE oraz skutkami kryzysu finansowego i recesji gospodarczej.

Po trzecie, biorąc pod uwagę, że większość państw członkowskich UE została w poważnym stopniu dotknięta recesją gospodarczą w 2009 roku oraz fakt, iż suma deklarowanych krajowych celów w zakresie ograniczenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym jedynie w niewielkim stopniu przekraczała połowę z założonego dla całej Unii celu, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że dokonana przez Komisję Europejską w latach 2009–2010 ocena sytuacji gospodarczej państw członkowskich, jak i możliwości jej ewolucji w kolejnych latach, okazała się zbyt optymistyczna, a przyjęty w strategii ilościowy parametr dla realizacji wyznaczonego celu, w kontekście całej UE, zbyt wygórowany. Zbyt ambitne okazały się też liczne cele krajowe.

Po czwarte, badania należy kontynuować w kierunku oceny skuteczności oddziaływania polityki społecznej na skalę zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem roli automatycznych stabilizatorów, jak i wdrażanych programów o charakterze osłonowym jako niezbędnych mechanizmów dostosowawczych w sytuacji szoków gospodarczych.

BIBLIOGRAFIA

- Brady A.M., McKenzie L., *Empirical Findings: Poverty*, [w:] J. Arpe, S. Milio, A. Stuchlik (eds.), *Social Policy Reform in the EU: A cross-national Comparison*, London School of Economics and Political Science, London 2015.
- Delegation of the European Union to the United States of America, *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*, EU Fact Sheets [online] 2010, <http://www.euintheus.org/resources-learning/eu-fact-sheets/august-2010-europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/europe-2020-a-european-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth/> [dostęp: 15.11.2015].
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Communities, Luxembourg, [online] 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf [dostęp: 1.04.2016].
- European Commission, *Communication from the Commission, EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010, (COM(2010) 2020) [online], <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [dostęp: 27.04.2015].
- Gruszczak A., *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa 2006.
- GUS, *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziomie 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego*, M. Fijałkowska (kierownik merytoryczny) [online], stat.gov.pl/download/gfx/.../pl/.../5803/1/.../raport_metodologiczny_.pdf [dostęp: 28.11.2015].
- GUS, *Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2013 r.*, Notatka informacyjna z dn. 22.12.2014 [online], http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/7/5/1/euro_badanie_dochodow_i_warunkow_zycia_-eu-silc-_w_2013.pdf [dostęp: 26.11.2015].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010.
- Kraatz S., *The fight against poverty, social exclusion and discrimination*, Fact Sheets on the European Union [online] 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.9.html [dostęp: 15.12.2015].
- Kröger S., *The commonly agreed indicators in the context of the OMC/incl.: Challenges and limitations*, Paper prepared for the French-German work-

- shop on „Governance, Law and Technology“, Centre Marc Bloch, Berlin, 7 December 2004 [online], www.uni-goettingen.de/en/.../kroeger_Indicators.pdf [dostęp: 4.12.2015].
- Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 march 2000 [online], http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 12.12.2015].
- Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE. C 306. z 17.12.2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 326 z 26.10.2012.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, wyd. I, Warszawa 2002.

UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W KONTEKŚCIE STRATEGII „EUROPA 2020”: POSTĘPY W REALIZACJI

Streszczenie

Celem artykułu było zbadanie stopnia realizacji celu strategii „Europa 2020” w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym na półmetku funkcjonowania strategii. Dodatkowo, celem była także analiza stopnia realizacji celów krajowych w poszczególnych państwach UE. Postawiona hipoteza badawcza postulowała, że przyjęty w ramach strategii „Europa 2020” dla całej Unii ilościowy parametr zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln był zbyt ambitny, a prawdopodobieństwo jego realizacji w przyjętym w ramach strategii horyzoncie czasowym jest znikome. W badaniu zastosowano metody analizy danych statystycznych, a także metodę aglomeracyjną Warda. Przeprowadzone analizy pozwalają na stwierdzenie, że przyjęty w strategii ilościowy parametr dla realizacji wyznaczonego celu, w kontekście całej UE, jest zbyt wygórowany. Zbyt ambitne okazały się też liczne cele krajowe.

POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE CONTEXT OF THE STRATEGY „EUROPE 2020”: PROGRESS OF IMPLEMENTATION

Summary

The aim of the article is to evaluate progress in achieving the „Europe 2020” target concerning the reduction of the number of people living in poverty or social exclusion at the middle of the Strategy’s duration. The additional aim is to evaluate progress in achieving the national targets. We formulate a hypothesis that the EU-wide „Europe 2020” target concerning the reduction of the number of people living in or at risk of poverty or social exclusion by 20 million was too ambitious, and that the probability of its implementation in the set time limits is very low. To verify this hypothesis a statistical data analysis methods have been used, as well as Ward’s agglomeration method. The conducted analyses show that the Strategy’s EU-wide target was too high and unreasonable. Many of the national targets are also proved to be too ambitious.

НИЩЕТА И СОЦИАЛЬНАЯ ИЗОЛЯЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ „ЕВРОПА 2020”: ПРОГРЕСС В РЕАЛИЗАЦИИ

Резюме

Целью статьи является определение степени реализации цели стратегии „Европа 2020” в области борьбы с нищетой и социальной изоляцией как промежуточный этап функционирования данной стратегии. Кроме основной, дополнительной целью был также анализ степени реализации национальных задач в отдельных государствах ЕС. Постулат представленной исследовательской гипотезы гласил, что принятый в рамках стратегии «Европа 2020» для всего Евросоюза количественный параметр снижения численности людей, подверженных нищете и социальной изоляции на 20 миллионов оказался слишком амбициозным, а вероятность его реализации в течение оставшихся двух лет является ничтожной. В исследовании были использованы методы анализа статистических данных, а также метод агломерации Уорда. Проведённые исследования позволяют утверждать, что принятый во главу стратегии количественный параметр для реализации поставленной цели, в контексте всего Евросоюза является слишком завышенным. Слишком амбициозными оказались также многочисленные внутренние национальные задачи государств.

Katarzyna Gmaj

SETTLING IN NORWAY? THE CASE OF POLISH MIGRANTS AND THEIR FAMILIES

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. TRANSFAM research project is run by Jagiellonian University (leader) and its partners from the Polish-Norwegian consortium: Centre for International Relations, Agder Research, NOVA Oslo and Akershus University College of Applied Sciences.

INTRODUCTION

This article presents different patterns of settlement choices and spatial experiences of Polish migrants and their families in Norway¹. Therefore, the main focus is on the choice of destination, which is Norway, or more precisely, a given locality in Norway. Consequently, *pull factors* are analysed while *push factors* are omitted. It should be stressed that people with an immigrant background from Poland constitute the largest group of immigrants in Norway)².

The analysis is based on 10 biographical interviews, 4 of which were conducted with couples, collected by Jagiellonian University in winter and spring

¹ The article is a result of Work Package 6. Settlement choices in Norway (leader: Katarzyna Gmaj, PhD).

² See also K. Iglicka, K. Gmaj, A. Wierzejski, *The Poles in Norway – we wanted workers but people arrived*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1, 2016, p. 116–138.

2014 (in Oslo and localities distant no more than an two hours and half, by car or train, from the Norwegian capital)³, and on 8 in-depth structured interviews (all in all with 10 Poles residing in different towns and villages in Vest Agder and Aust Agder counties) provided by Agder Research⁴. They were conducted in summer, 2014. Settlement patterns in both cases were not the main focus of the interviews, but one of the topics that was mentioned among others. Additionally, TRANSFAM web survey (May–June 2015) is also used in this analysis. The sample consists of 648 respondents. The issue of settlement was just one of many topics addressed by survey. It has been carried out by NOVA, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences⁵.

1. DESCRIPTION OF QUALITATIVE AND QUANTITATIVE SAMPLES⁶

With regards to qualitative material used in this article, the interviewees have at least six years' experience of their stay in Norway, although the longest stay has taken almost 25 years. In short, the vast majority of interviewees can be labelled as a 'post-EU accession migration' to Norway. Only 6 out of 24 interviewees have arrived to Norway, at least for the first time, with the aim to work or to accompany his/her spouse before May, 2004. Of course, in the time-span the form of their residence has evolved. The change refers to some elements, e.g.: length of periods spent in Poland and Norway, type and status of undertaken jobs (registered, unregistered, temporal or permanent, full-time, part-time, etc.), staying abroad alone or accompanied by family (spouse and children, parents and siblings) and more distant relatives or friends. The interviewees are also diverse with regard to their educational level (achieved in Poland and Norway), previous migration experience

³ It is selection from 30 interviews that have been conducted within Work Package 2. Migrant families in Norway/structure of power relations and negotiating values and norms in transnational families (leader: Magdalena Ślusarczyk, PhD). However only ten interviews were made accessible for this analysis.

⁴ These interviews have been conducted within Work Package 3. Social Capital among Polish immigrant families in Norway (leader: Eugene Guribye, PhD).

⁵ The web survey has been conducted within Work Package 4. Parenthood in a migrant life course perspective (leader: Lihong Huang, Senior Researcher). All tables presenting data from TRANSFAM web survey have been computed by Ewa Krzaklewska, Jagiellonian University.

⁶ In the article the term 'interviewee' is used in case of qualitative sample, the term 'respondent' is reserved for quantitative TRASFAM sample.

(beside Norway), their professional career in both countries, including type of current (during the research) employment, and level of religiosity. Although all of them are Poles, even those living in the same city, town or region are differentiated by the region of origin and circumstances of migration. It is not an exaggeration to say that the sample responds to the idea of ‘super-diversity’ of contemporary migration⁷.

Regarding web survey sample, it should be stressed that the gender distribution of respondents does not reflect the one that is observed in population of Poles residing in Norway. Female respondents constitute 60% of the sample, while their percentage in migrants population is 34% (2015, Statistics Norway). A similar comment can be made on educational level. 47% of respondents have tertiary education, 40% secondary, while in 2014 the percentage of Polish immigrants (16 years and over) with higher education was 31% and secondary – 53% (Statistics Norway). Respondents, who take part in the TRANSFAM web survey in their vast majority arrived to Norway in 2004 or later (585 out of 607 valid answers). It is also remarkable that for one third of respondents (210 out of 648) and for 27% of their partners Norway is not the first country in which they have resided for a period longer than three months. The same experience is shared by some of interviewees (and their partners), who worked earlier in different countries.

2. GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION OF POLES RESIDING IN NORWAY

It cannot escape one’s attention that Polish people constitute not only the largest group of immigrants in Norway, but also the largest group of immigrants in many Norwegian municipalities. E.g. at the beginning of 2011, they were the largest group in 211 out of 429 municipalities, and in 16 out of 19 counties⁸. What is characteristic about the Polish citizens’ presence in Norway is the fact that they can be found all over the country (see the Table 1 below).

⁷ S. Vertovec, *Super-diversity and its implications*, „Ethnic and Racial Studies”, No. 30 (6), 2007, pp. 1024–1025.

⁸ L. Østby, E. Høydahl and Ø. Rustad, *Innvandrerne fordeling og sammensetning på kommunenivå* [PDF FOR Digital Editions version]. Statistics Norway Reports 2013/37. Available at: http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/136681?_ts=140e2a916f8 [Accessed: 6 May 2015], p. 5.

Table 1

**Polish immigrants and Norwegian-born to Polish.
Distribution across Counties, 2015**

Counties	Number of Poles
Østfold	6 062
Akershus	14 179
Oslo	15 862
Hedmark	1 952
Oppland	2 298
Buskerud	7 351
Vestfold	4 296
Telemark	2 056
Aust-Agder	2 034
Vest-Agder	2 364
Rogaland	12 559
Hordaland	10 938
Sogn og Fjordane	2 138
Møre og Romsdal	5 606
Sør-Trøndelag	4 135
Nord-Trøndelag	1 372
Nordland	2 009
Troms Romsa	1 455
Finnmark Finnmárku	758
Total	99 424

Source: Statistics Norway.

Although the most significant group is situated in Oslo and its surroundings, Poles reach more distant areas, even small towns or villages. The table below presents geographical distribution of Poles residing in Norway with regard to their number and the position they have among all migrants living in given municipality.

Table 2

Highest number of Polish immigrants and Norwegian-born to Polish parents in 13 Norwegian municipalities, 2015

Municipality	Number of Poles	Position among immigrants in municipality
Oslo	15 862	2
Bergen	6 232	1
Bærum	3 744	1
Stavanger	3 263	1
Sandes	2 710	1
Trondheim	2 199	1
Drammen	1 926	2
Asker	1 811	1
Sarpsborg	1 316	1
Fredrikstad	1 298	2
Haugesund	1 246	1
Kristiansand	1 156	1
Ålesund	998	1

Source: Statistics Norway.

3. WHY NORWAY?

Why have interviewees decided to arrive to Norway? One shall understand that the reasons listed in this part are not separate and can overlap each other. When analysing the qualitative material, the first motivation is not a surprise. The interviewees pointed out that they, or their close relatives (spouse, parents) had an opportunity to undertake a gainful employment. Due to the labour force shortages among local population Norway runs programs of seasonal employment e.g. in agriculture. Furthermore, at the beginning of the century there was a demand for workers with technical skills in industry and services (technicians, mechanics, and other skilled workers). Employment was arranged by employment agencies (e.g. ADECCO) or by Norwegian employers. Some of migrants' activities took place in a shadow

economy (e.g. in private households – construction and cleaning). Doctors and nurses were also welcomed.

The second reason for interviewed immigrants' arrival to Norway is also related to work, and more precisely, to location-specific capital and social network⁹. Namely, Polish migrants, who had been already working in Norway (both in registered and unregistered way). They invited other Poles to join them in order to work together. Polish migrants also actively searched for jobs for their relatives and friends in order to escape their economic hardships in Poland. These labour migrants at certain point brought their relatives (family reunion), siblings, cousins, aunts, uncles, etc. This description suits the framework of the chain migration¹⁰:

„My brother has already arrived six months earlier in the middle of 1999. In 2000 he pulled me in here, it was during holiday, in June. Since that time I have been staying here (...) He told me: come, because you can earn money [in Norway]. He came here just the same way – his family had been already in Norway... Later, we brought the third brother, then the fourth brother. And only one resides in Poland with our parents (...) And I worked. Later I was self-employed. I did renovations, bathrooms and this kind of things. And then I went to (the name) factory. I worked there for 7 years. (...) She [interviewee's wife] came later, in 2005, at the end of this year, she became pregnant and gave birth to our son here. He attends school now (Male, 32 years old, 14 years in Norway)”.

Among migration histories analysed in this article, there is also rather an exceptional example of a sportsman for whom Norway offered opportunities for a professional career. Nevertheless, this case, somehow, might be classified as labour migration. All in all, we can say that with the exception mentioned above and another example of an interviewee, who wanted to escape personal problems, and to recover and to start new life in a calm country, Norway is a destination mainly due to the economic reasons:

⁹ The concept of location-specific capital focuses on the territorial limitation of the utility of resources accessible by individuals. Human and social capital is not easily transferred from one place to another destination, therefore location-specific capital is important in the evaluation of a potential place of destination. Despite the development of communication channels – as cheap calls, internet, social media – and means of transport, people are still attached to certain territories (J. DaVanzo, *Repeat migration, information costs, and location specific capital*, „Population and Environment”, No. 4(1), 1981, pp. 45–73; S. Haug, *Migration Networks and Migration Decision-Making*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, No. 34 (4), 2008, pp. 585–605).

¹⁰ Chain migration is an old concept pointing that migration process is constituted by stages of pioneer migration, labour migration and family migration (J.S. MacDonald, L.D. MacDonald, *Chain Migration, Ethnic Neighborhood Formation, and Social Networks*, „Milbank Memorial Fund Quarterly”, No. 42(1), 1964, pp. 82–97).

„I was divorced, I got engaged in a new relationship, a new challenge. Well it looks like that. (...) In 2007 it was a trip to Norway, basically just to get some rest from some events in Poland, my divorce, property division, etc. Eventually, I closed my business. Not due to economic reasons, but rather due to personal reasons. Here [in Norway] I wanted to rest a little, see how it is. (...) I was looking for a calm country. When I was in the US that Americans, people older than me, told that they would like to spend their retirement in one of the Scandinavian countries, because they are peaceful and silent (Male, 53 years old, 7 years in Norway)”.

Economic factor is mentioned even in the case of mixed Polish-Norwegian family. They have chosen Norway since they wanted to bring up their children in one of their countries with keeping possibly close relations with the family left in a remaining one. They have decided that living and working in Norway provide resources for this. Poland cannot offer comparable opportunities. Consequently, they settled in Oslo area since the best labour opportunities for her husband were in there.

There is a refrain repeated spontaneously by the interviewees – when you work in Norway you can lead a predictable life. There are clear rules regulating everyday life. People can be sure that they will be paid for their work and that the salary is adequate for the costs of living:

„Female: Sense of security.

Male: Calm.

Female: When I work, I know I will be paid. I know what I can buy for the salary. I know that I can afford the bills, and I will be able to buy whatever I need.

Male: We can afford a normal life. (Male, 38 years old, 7 years in Norway, female, 37 years old, together with their children she joined her husband after several years)”.

It was also stressed several times that Norway is a country where one can have a family in one place. All family members may live together with no need to delegate someone to work abroad in order to provide money for those who are left in Poland. The interviewees base this statement on their own practice since they had earlier experienced separation caused by labour migration. Moreover, in Norway people have time for work and for family. While in Poland, even when they reside under the same roof, they suffer because of the constant absence at home. It is due to additional jobs undertaken by spouses in order to pay basic bills:

„In Poland I was not present in my family’s life, because I had to work at school and evening language courses. On weekends I also had lectures. So, generally, I was absent. Here, there is a lot to do at work, but still there is some time off (...), even if I had full time employment in one place, my family can function normally. I can handle financially and at 4 pm I am at home (Female, 40 years old, 6 years in Norway)”.

It might be said that the interviewees appreciate a specific lifestyle. In Norway one can find a balance between work, family, pleasures and duties, effort and rest. It is a huge difference to constant chase for money, which they had been experiencing in Poland, which anyway still had not allowed, in frequent cases, to sustain a family:

„When I was working in Poland, I was often delegated to European countries (...) well and I have been here... probably for a month in total in northern Norway. We arrived on Saturday... mmm... it was not a working day, we arrived at the shipyard and... and they were supposed to organize people to help us. And all these people, left their tools and coats (...). Well and I remember, I remember that I spoke with the head of the shipyard, and he said, ‘I cannot insist on my employees to prolong their working day if they have done their job. If someone says he wants to help, he will help, right?’ (...) I talked to them and they explained ‘listen, as we earn enough money during a week, what is the purpose of working on Saturday and Sunday? (...) ‘I chose Norway because I was there a couple of times, but once I was almost a month and I looked at some things (...) It is so peaceful, isn’t it?’ (Male, 32 years old, 8 years in Norway)”.

Young couples pointed that Norway offers them an opportunity to keep individual households, while in Poland they relied on their parents and parents-in-law, which was extremely difficult, especially when the older generation is not well-off.

Finishing this part of the article, one should stress that the choice of a particular locality or an area depends mainly on the employment opportunities. It is valid both at the initial stage of migration to Norway and at further stages:

„Male: After the first visit [in 2003], when we said ‘goodbye’, they invited us for picking apples. They said that we could always come and visit them. And in general they were very good people, very helpful, friendly, open-minded, elderly people. Even today we still have a good contact with them, we meet each other.

Female: we have not been working for them for a long time. We have visited them later several times, but my husband was already working on a grid of his own customers here in Oslo.

Male: My first client, was a friend of this ‘lady from apples’ [she helped to organize]. (Male, 43 years old, 11 years in Norway, including circulation between Poland and Norway; female, 41 years old, 11 years in Norway, including circulation between Poland and Norway)”.

At this point it is worth to recall findings of the TRANSFAM web survey. They provide more countable picture. As one can learn from the table below, better working conditions in Norway, meaning, higher income, stable contract, etc. are indicated as a reason for planning permanent settlement in Norway by 67% of respondents. This argument is the most frequently pointed

among all other reasons (28%)¹¹. Higher living standard in Norway is pointed by 51% of respondents (and it constitutes about 21% of all given answers). For every fourth respondent starting education by children in Norway is an argument in favour of a decision to plan a permanent settlement. Almost every fifth respondent likes the cultural/religious/social climate in Norway.

Table 3

Reasons for planning permanent settlement in Norway

Reasons	Frequency of a specific answer	Percentage of a specific answer among all indicated answers	Percentage of respondents who selected a specific answer
I like the cultural/religious/social climate in Norway	123	8	19
Relationships with family in Poland did not persist (I have nobody to go back to)	11	1	2
My children started school in Norway	158	10	24
Better working conditions in Norway: higher income, stable contract, etc.	438	28	67
No prospects in Poland	328	21	51
Higher living standard in Norway	326	21	50
Better access to welfare state's assistance in Norway (social and family benefits)	92	6	14
My family members (e.g. partner, children) want to live in Norway	73	5	11
Total	1549	100	–

Source: TRANSFAM web survey data.

¹¹ Respondents could indicate more than one reason.

TRANSFAM web survey data confirm that Polish migrants appreciate living standards in Norway and that they rely mainly on their own labour as a base for their well-being. Only 14% of respondents indicate better access to welfare state's assistance (social and family benefits). This reason constitutes merely 6% of all indicated answers.

4. STEP BY STEP – MOVING TO NORWAY

Certain trajectories might be described on the basis of the interviews. The first one consists of a typical settlement migration starting from the very beginning, when spouses decide to build their own and their children's future in Norway since they cannot accept the idea of a separation even for a short time. It is the least common:

„We have decided to come to Norway, because we could start living together here. In Poland, we did not have such a possibility... My husband [who worked in Germany] visited home 3 times a year. We have been together for 6 years, and in reality, we have never been together. Only on holidays and vacations. (Female, 34 years old, 8 years in Norway)”.

Another trajectory could be reflected in the example of the following family story: one of spouses receives contract in Norway. As a consequence the family moves to Norway since its members prefer to live together. An initial contract turns into a stable employment or a contract extension. With the time passing, children are born in Norway and/or they reach a sufficient age to start preschool or school. As a result, the family prolongs its stay which becomes permanent although it was not planned to be so initially:

„Male: When I have started looking for a job, it had already been decided that if I go, we will go together.

Female: Everyone who lives in Poland thinks that if you go abroad, you will work two, three, four years, and you will be able to build a house in Poland, which is completely unrealistic due to prices in Poland. And we came here because we had a dream to build a house (...) Our daughter started going to kindergarten here.

Male: And later to school.

Female: And later to school. We were simply caught up in this life here, not in the negative sense, because this life here... We started to like it, but that's because...

Male: We had to...

Female: We finally could live like a family. We could afford a normal life, not like in Poland (Male, 36 years old; Female 34, 8 years in Norway)”.

A bit similar is a situation of families that have got reunited because separation was too harsh experience. They have not planned settlement but

with the time passing they continued their stay in Norway and even assisted other relatives to move to Norway:

„None of us could make it any more. He came here in order to give us better life. But I felt lonely. It was getting harder and harder. I guess that [husband's name] felt the same. By that time we had two children... at first he missed [son1] then [son2], whom he almost did not know, because he could not... visit us every month just for a weekend or every three weeks for two days (female, 30 years old, together with children joined her husband)”.

This conclusion relates not only to circular migrants, who left their families in Poland, but also to those who had planned to come back to Poland after reaching a specific financial aim. It concerns also individual migrants, who at a certain point got involved and established their families in Norway, and highly-skilled professionals focused on development of their career:

„We did not buy this house straight away. Because our daughter was three years old, when we moved to [CITY], we rented a flat Then I decided that... I cannot stand living (laughing) such life (...) [in Norway] We decided that we were going back to Poland (...) well and I remember that we packed up everything, I flew by plane with our daughter and my husband took a car, packed it fully, (...) and he went back to finish a contract here, in Norway (...) Well, and once he called me and said ‘Listen... I have a proposal, that we need to talk (laughs) and it actually was such a turning point in our life here, where my husband was offered a job here, (...) he says... ‘so, all in all it is a very, very good deal’, and so... and what I was supposed to say to him? yeah, it's his, his career, just his, his life... (Female, 47 years old, 24 years in Norway)”.

The interviewees' experiences confirm findings from earlier studies. Processes of migration and adaptation of Polish migrants in Norway are better explained in terms of different stages in the migratory process rather than in terms of different categories of migrants¹².

¹² J.H. Friberg distinguished three stages in the migratory process: initial stage characterized by plans of returning home in the near future (in some aspects it reminds pioneer migration), transnational commuter' stage characterized by permanent temporariness, travelling between Norway and Poland (labour opportunities are crucial at this stage), and settlement (family migration in the chain migration scheme). The final stage is reached when the primary household is situated in Norway what in case of a family reunion is a challenging process. It means changes in housing, consumption, leisure-time activities, searching for educational opportunities for children, etc. (J.H. Friberg, *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, „Ethnic and Racial Studies”, No. 35 (11), 2012, pp. 1914–1933).

5. SPREADING OR CONCENTRATING?

As it is presented in Table 1. Poles are to be found in all counties, however, more than half of them (54%) reside in four counties (Oslo: 15 862, Akershus: 14 189, Rogeland: 12 559, Hordaland 10 938). Having a closer look at statistics on municipality level, one can notice that in some localities there are single or just a few Poles registered.

The TRANSFAM project confirmed the role of *migrants' network* in the case of Polish migration to Norway, which was pointed in previous studies¹³. Only one of the interviewees (out of 24) noticed that Poles concentrate in his close neighbourhood or more precisely, street. Based on other statements, it seems that although in some localities Poles are found in higher numbers, they do not constitute segregated communities there and they are rather spread. Nevertheless, the location specific social capital plays an important role at least at the initial stage of migration for those who are not using professional employment agencies or NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration) are not offered contracts by Norwegian employers due to their very particular skills (e.g. sportsmen, nurses). During the research, the interviewees referred to both professional and more informal channels of getting into Norway and particular localities. Some 'were brought' by siblings, cousins, uncles/aunts, brothers/sisters in law, close friends, etc. Some mentioned that they themselves assisted Poles to find a job and place of residence (examples of temporary cohabitation at the initial period have been recalled several times):

„Interviewer: Your sister resides in Norway. Is she alone?

Male: I mean... I found a job for my brother-in-law. He had lived for a while with us. And later he lived on his own, got a job. And then my sister came with children... a little bit later. She had no job, and he lost half of his earnings in Poland, and they had a loan. It was hard. And I had a good relationship there with the head of the company, which I used to work for. (Male, 36 years old; 8 years in Norway)”.

¹³ J. Napierała, P. Trevena, *Patterns and determinants of sub-regional migration: A case study of Polish construction workers in Norway*, [in:] R. Black, G. Engbersen, M. Okólski and C. Panțiru (eds.) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2010; J.H. Friberg, R.K. Tronstad and J.E. Dølvik, *Central and Eastern European labour migration to Norway: trends, conditions and challenges*, “Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union” [PDF FOR Digital Editions version], OECD Publishing, 2012. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en> [date of access: 27 November 2015], pp. 147–172.

To conclude, interviewees do not point presence of other Poles as a factor considered by them when they select particular place of residence in Norway. Nevertheless, some of them joined their relatives and friends, who had been settled in Norway, and some brought other Poles to Norway. Co-ethnics living in neighbourhood do not attract new Polish settlers. As it has been shown Poles arriving to Norway are not monolithic. Differences among Polish people arriving to Norway are recognized by several interviewees. During the research we reached also those who, after bad experience with co-ethnics, decided to limit their contacts with other Poles or who suffer from a growing competition of new arrivals working in a shadow economy and as a result they distance themselves from them. Nonetheless, it should be said that migrants use their social capital – their relatives and friends living in Norway and their broader Polish network – especially in order to find a flat or a house for rent.

With the exception of pre-accession migrants and those who had a place of residence organized by the employer, our interviewees mentioned problems with finding an accommodation in Norway. It is not only a high price of rental (which in case of our two interviewees forced them even to sell their apartment in Poland in order to have money for an initial rent deposit and a rent) but also the reluctance of potential landlords who found out nationality of the interviewees:

„At the beginning it was very hard; we could not find a house. Despite the fact that I was looking intensely-I’ve been calling both the ads from newspapers, and also Internet, I did not speak Norwegian, only English, and there was always a question, where was I from. It was about 2–3 months when I could not find anything and only thanks to my neighbour-friend [Polish], we managed to find something, a flat. (Female, 40 years old, 6 years in Norway)”.

In order to overcome hardship in finding the place to reside the interviewees not only relied on the Polish network in search of accommodation but even shared flats with other Polish migrants (not relatives). Passing flats to other Poles when someone is moving away is an interesting practice recalled during the research.

„Female: First we rented a house with another Polish family, and we had only one bedroom. The bathroom, kitchen and a big living room were shared.

Interviewer: Children were together with you?

Female: Yes, and it lasted a couple of months. After about six months, we found a small apartment, 60 square meters. In this apartment we had lived for a few years and then we bought a house. (Female, 40 years old, 6 years in Norway)”.

Female: And we bought a flat last year, in May, and we moved out. They [interviewees' children] stayed in our old flat, which we used to rent. They rent it now, because it is closer to Oslo.

Male: Closer to the city.

Female: 15 minutes to the centre.

Male: T-ban is nearby.

Female: They say that it is a rural area here (Male, 43 years old, 11 years in Norway; female, 41 years old, 11 years in Norway; including circulation between Poland and Norway).

The first who came here was my brother. He had been living in this apartment for about 10 years (...) it was rented by this person who built this house. And now, the second brother had been living here for three years. (...) This flat has passed from one brother to another. Then it passed from my brother to friends, in order to keep it, simply because it is still the old price and it is not expensive. Now, for a place like this, one would have to pay 4,000 more. (Male, 32 years old, 14 years in Norway)".

Asked about the concrete localization of place of residence interviewees recalled the price, transport options (regarding schools and working place, including relying on public transport or their own cars) and the airport location (visiting Poland). One can also observe a relationship between family formation and cycle, and mobility within the borders of the city or region. Families with children demand bigger apartments. They also limit their mobility when they have children in the school age since they do not want to break their social ties, or they try to arrange it in the least harmful way for kids (especially if they have already experienced broken relationships in Poland and undergone difficult time building new ones in Norway). Children are a kind of anchor that keeps migrants not only in Norway but also in certain locations within the country. Parents show high understanding for the fact that through everyday activities, and repeated routine their children build the sense of belonging to certain areas and communities and they feel secure there. In short, child's relationship to a given location in Norway can be described as habitual bonds¹⁴.

„Female: Well, the family has grown. It was not so easy to move within Norway anymore, so from the moment we bought this house here, close to this school, we did it with the

¹⁴ See S. Ossowski, *Analiza socjologiczna pojęcia ojczyzny*, [in:] *Dziela*, t. 3, PWN, Warszawa 1967. He recognizes two types of ties that link an individual with territory. Ideological bounds refer to the belief of belonging to a certain imagined community – ethnic/national group – that is perceived as related to certain territory; habitual bonds rely on direct and individual, personal relationship with the territory, which is formed in everyday activities. It is an attachment that one feels to certain milieu due to the fact that one had spent there a significant part of life, and in particular, a period open to long-lasting emotional ties – childhood.

idea that children could go to this school, because everywhere here it is far to go by taxis or buses. All in all, we wanted very much to live close to the primary school... and probably we will still live here until the [name of the daughter] will be attending school. I have always dreamed of living on the sunny side, this side is... shady, in winter the sun comes out in February. In the summer it is great, because it is hot. (...) I say to my husband, that when children finish primary school here, they will no longer be dependent on walking there and maybe we will change something. (Female, 47 years old, 24 years in Norway)".

The pattern drawn after analysing qualitative material shows tendency to buy one's own property, using a home loan, instead of renting rooms, apartments or houses. When migrants gain higher professional stability, meaning predictable job (it does not need to be a middle or high position in the hierarchy or ownership of an enterprise) and when they accumulate some savings, they tend to move from rented flats to their own properties. There is a huge difference between Poland and Norway in this dimension. In the latter, home credits are accessible even for factory workers. They can afford buying a house or a flat. Buying a real estate binds a person to the country and can be interpreted as an indicator of a permanent settlement. On the other hand, an accessibility of one's own housing and an opportunity of establishing safe and predictable environment for the family is a pulling factor. It can be concluded that it keeps Poles in Norway.

The interviewees pointed that they themselves and other Poles they heard about, accept more distant locations since they are cheaper. However, due to good transport infrastructure (roads, railways) they can get to work, school or places for additional children activities by car or train/bus. Some buildings require renovation. For some interviewees a house or a flat is the final one, some have already sold it in order to buy one responding to growing family needs, some plan to change it when children finish school.

Let's have a look at the results of TRANSFAM web survey, keeping in mind that it is not representative and that its findings do not reflect the general Polish migrants situation in Norway. Referring to TRANSFAM web survey, 37% (241) of respondents own a flat or a house in Norway. Almost half (49%, 319) rent a flat or a house and only small proportions (0.4% and 0.02%) live in a room/flat provided by a Norwegian employer and live in a room/flat belonging to friends/family/parents in Norway. Unfortunately, statistics on real estate ownership that could put some light on a situation of the whole Polish population are not available.

It was pointed that the availability of employment, at least partially, can explain the geographical distribution of Poles residing in Norway. In case of people who got accustomed to certain localities, and who established their

families, who learned the space (town, village and their surroundings) and organized their everyday activities internal migration might be unacceptable. Below one can find a statement of a woman, who despite husband's unemployment decided not to move. He is actively searching for a job, and participating in courses organized by NAV, improving his language skills, for what he had not have time earlier:

„Female: (...) Our acquaintances suggested us to move to [City in Norway], that we could come and so and so forth (...).

Male: I like it here and I do not want to change, because we are close to everything we need. I've got everything nearby. I like the place that we live in. I cannot imagine that I would go somewhere different than this, because the smaller towns, they are not so... they are such small fjords, flats are cheaper there in the out-of-the-way places. There you need to have a car and one can have a beautiful house. You can go there to rest for a week, in my opinion, for two ...I'd probably go crazy. It would have been too much, too quiet for me (laughs).

Female: Well, here too we have an organized life. Our son has three times a week this...

Male: Taekwondo.

Female: he trains taekwondo. Well, on Saturday it is a Polish school. Every second Saturday.

Male: There's also more of these children, more of those...

Female: This is such a, well, they have much to do. There is a Norwegian school, there is homework.

Male: Our son has friends. I also have some friends. (Male, 38 years old, 7 years in Norway; Female, 37 years old, together with their child she joined her husband after several years)”.

Language, as a factor influencing adaptation, is a topic that deserves more researchers' attention in future. From TRANSFAM project one has learned that the interviewees take advantage of different options available for them in order to learn Norwegian. However, it shall be stressed that their access to free of charge courses is limited so they benefit from reimbursement offered by trade unions to which they belong or by their employer. When they are entitled (due to the fact that they had been working in registered way for sufficient time) they take advantage of language courses that are part of vocational training offered by NAV. Some interviewees mentioned collecting money in order to pay for lessons in language schools. Females, whose labour activities are limited by the fact that they take care of young children, use this time to learn Norwegian (in organized or individual – self-study – way):

„The first year was tough for me, I had no job, I had no friends, I had no family, I was alone with a small child in the house (...) [the husband's name] at work, at that time he was working long, long days and long, long lonely quite nights, but as [name of the

daughter] went to kindergarten and I went to a course, it is from that, it seems to me that it was my turning point, that I started to learn language, I was again with the people and it was cool (Female 34, 8 years in Norway)".

Of course, it is not possible to compare current opportunities with the ones accessible for an interviewee who arrived at the beginning of 1990. Today it is much more difficult to learn Norwegian. Opportunities of language training are also geographically differentiated. An interviewee who lives in Aust Arendal had waited for two years for a place in a language school. Finally, she attended classes for a year and a half (both evening and day courses), simultaneously working as a cleaner (in registered way). This example is significant, since upgrading her language skills ensured finding a job in accordance to the interviewee's profession.

The interviewees take official exams, but even those who have passed the most advanced one, after years spent in Norway, unfortunately do not achieve the level that is appreciated in all social relations and they are recognized as foreigners. Nevertheless, language skills are crucial for upward mobility at better performance at labour market.

6. APPROPRIATION OF SPACE

What is meant by appropriation of space? It is placing oneself for a shorter or longer time on certain territory and recognizing it, to some extent, in the sense of using it, as one's own and safe¹⁵. People cannot exist and function normally in a completely strange, unfamiliar space. Therefore international migrants go through the process of appropriation of space as inhabitants and users of certain areas. They place themselves for a shorter or longer time on certain territory and recognize it, to some extent, in the sense of using it, as one's own and safe. It has been also written that the interviews analysed were conducted with diverse Poles. This diversity refers to their educational level (achieved in Poland and Norway), previous migration experience (beside Norway), their professional career in both countries, including type of current (during the research) employment, and level of religiosity, region of origin in Poland, circumstances of migration, age, etc. Basing on such a rich and varied material it is possible to show some patterns of appropriation of space.

¹⁵ B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

It seems reasonable to recall the idea of sense of place since migrants, gradually during everyday activities, produce the sense of place of their own¹⁶. An initially abstract space is becoming recognizable and familiar – the place. Migrants go through practical training to achieve skills useful in playing their roles as neighbourhood residents, as shoppers, as workers, as commuters, parents of school-aged children, etc. Their behaviours are becoming automatic and thoughtless, with no unnecessary effort – they are becoming local people¹⁷.

Poles get accustomed with Norwegian realities in everyday activities and interactions. They meet other migrants and Norwegians, who are both direct or indirect source of information for them when it comes to the area, rules and requirements, etc. They learn on their way to work, they learn when they work, doing shopping, traveling with public transport or using their own means of transport (car, bicycle) or simply walking.

„This job was an hour and a half and for me it was great because [husband’s name] was coming from work and he was taking care of [interviewees’ son name] and I was taking a tram and was just going there to work. On my way, I was visiting stores, taking a walk. (Female, 37 years old, 2 years in Norway)”.

In professional relationships the interviewees steadily enlarge the cycle of people they meet, including other Poles, non-Polish migrants and Norwegians. Although it is not a rule, the majority of their sociable activities takes place among Poles – relatives and friends. As one interviewee noticed – ‘It takes years to be invited to Norwegian home’. Some interviewees have experienced such close relations, however their Norwegian friends are presented rather as exceptional examples of Norwegian people.

„Male: Yes, I have one Norwegian friend, this is important information. One real friend, a true one, the closest from Norwegians.

Female: And the rest are rather Poles.

Male: Acquaintances and so on. This is the only one whose phone number I have. We give ourselves a hug when we see each other. He helps me a little with Norwegian. (...) Very positive guy (Male, 38, 7 years in Norway; Female, 37 years old, together with their child she joined her husband after several years).

¹⁶ See: Y.F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987. Tuan describes place as humanized space.

¹⁷ F. Buhr, *Spatial Integration of Migrants: A Brief overview and Critique* [PDF FOR Digital Editions version], IGOT/CEG-UNIVERSITY OF LISBON INTEGRIM ONLINE PAPERS 1/2014, Available at: <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2014/02/Buhr-Spatial-Integration-of-Migrants.pdf> [Accessed: 6 May 2015].

I belong to trade unions. I have a very good contact with the current staff, because it has changed a little recently [it is an ethnically mixed team]. I work in a public procurement. I have a good contact with colleagues from my department. Once a month we go to a restaurant and we talk, we backbite others so to speak (laughs), that is how it looks (Female, 41 years old, 11 years in Norway, including circulation between Poland and Norway)”.

Migrants organize their places of accommodation and in this way they create safe and friendly private places for themselves and for their families. Parents are getting involved in everyday routine: play-grounds, preschools, schools, sport activities, lessons of Polish language, etc. Sending children to preschool or school parents get involved in the interaction with Norwegian institutions and Norwegian parents. Even if, usually, these relationships are rather superficial, as it is shown in the interviews, they are becoming a part of routine of being a parent in Norway. The most frequently parents recall birthday parties that are organized typically with the idea that the whole school unit is invited. Afterwards parents meet for a quick coffee. Some interviewees pointed that they share responsibilities of assisting children during sports activities and other events with other parents, including Norwegian ones:

„Female: When we collect children, we come by for a cup of coffee or something like that.
Interviewer: So these are acquaintances because of children.
Female: Yes, and because of the activities they participate in. I do not know, we somehow run an incredibly fast lifestyle, there is no time to rest (Female, 47 years old, 24 years in Norway)”.

For these interviewees for whom religion is an important element of life, finding a church with a service in Polish seems to be one of the essential steps in the process of appropriation of space. It is not only about a concrete building in which people can reconstruct ‘a piece of Poland’ through an engagement in a familiar way of worship, which is extremely significant for creating safe and own places for migrants. Visiting church on Sunday and on holidays organises immigrants’ life in repeating sequences (weekly or monthly, depending on availability of Polish priests in a given area). In other words, it inserts some routine, that is necessary to build the sense of safeness:

„Previously there were no Polish service in the nearby church. My husband went there and it was in Norwegian. The mass in Polish was in Oslo, Olaf. Then once a month, father [priest’s name] came at least to [city in Norway], I remember this, well, It was not enough...Well only once a month. Then he [priest] had to resign because he had too many duties. There was no Polish masses. Now, for the last three years, or even more, we have a Mass every Sunday (...) for the last two or three months there is one at nine and the other at two in the afternoon. So there are already two services on Sunday. That’s

because many Poles came and (...) in the morning and in the afternoon the church is full'. (Female, 30 years old, 7 years in Norway)".

Through the churches with services in Polish, migrants also mark their presence on the local landscape. Churches play an important role also in case of those, who are less religious and visit places of worship only during holidays, since during this time they can experience atmosphere reminding the one, they know from Poland. Furthermore, it is a common sense knowledge that Poles gathering in sacral places are also sharing information about jobs and accommodation.

And finally, together with a growing number of Poles residing in particular municipalities and counties, one observes development of 'ethnic services'. Some interviewees use hairdressing, beauty and car repair services provided by Poles, paying in Norwegian crowns. Some Poles search for services offered by Polish doctors and nurses whenever it is possible. In some cases it is based on individual experience, in other cases it is general mistrust to foreign doctors, that is not based on earlier practice. Sometimes it is caused by low language competences that do not allow to deal with intimate issues, as it is in case of gynaecologist or to simply explain all concerns that bring someone to a general practitioner:

„When you come here, at the beginning you do not know any doctors. Our first doctor was a nice person. And now we are registered to Polish doctors (...) my wife's gynaecologist is also a Polish doctor. I think that there is more focus on prophylactic here to let a patient help himself. (...) A man comes to the doctor and it seems to him that he is seriously ill and he is given aspirin, acetaminophen. (...) I do not know why many people do not trust Norwegian health care. When they are in Poland they visit private doctors (Male, 53 years old, 7 years in Norway)".

Using so called ethnic services enables migrants to feel 'like at home':

„Generally everything is here. More and more Polish stuff (...) there is more and more Polishness here, because there are more and more Poles, well, we were recently in the cinema to watch a Polish film'. (female, 41 years old, 11 years in Norway, including circulation between Poland and Norway)".

7. WHERE DO POLISH IMMIGRANTS FEEL AT HOME?

Responses given in the web survey are distributed as follows: in Norway 38% (245), in Poland 27% (174); both in Poland and in Norway 33% (215), somewhere else 2% (14). Analysing qualitative material one can see that

through an involvement in one's everyday activities, some migrants, steadily, start to treat Norway as a home. Others keep related to Poland, even after years spend in Norway. As it was described by one of interviewees they 'feel like guests'. The third category of attachment deserves a special attention since it describes a type of 'dual orientation' that is characteristic for transnational migrants. Sometimes with the time passing affection to the place of residence in Norway has developed in a way that migrants feel deep attachment both to the past Polish and current place. 'Migrants adapt themselves while maintain strong ties of sentiment, if not material exchange, with their place of origin'¹⁸. The following quote reflects it perfectly:

„Male: I have to say than when we visit Poland, we never felt like at someone's place. We are still at home. And it looks like that, doesn't it?

Female: yes

Interviewer: So you say you're going home?

Female: home, still home (...) but when we return to Norway we also return home.

Male: but here we also return home.

Female: (laughs) and it is even possible to reconcile (Male, 36 years old; Female 34, 8 years in Norway)”.

On the basis of the analysed material it can be concluded that we are witnessing a process of settlement of Polish migrants in Norway. Regardless of the initial plans, that in case of the interviewees were quite diverse, currently they see their future in Norway, not in Poland. Their activities in Norway do not limit to work exclusively, they establish their families there or gather family members, who used to live in Poland, they buy flats and houses, send their children to Norwegian kindergartens and schools.

These observations are confirmed by statistics on the number of Polish immigrants residing in Norway for more than five years. Since the TRANS-FAM project focuses on 'post- EU accession migration' the figures below refer to 2010–2015. During this period the number of Poles living in Norway for more than five years has increased from about six to 35,5 thousand. It is almost six times. They constitute about one third of the total number of Polish immigrants and Norwegian-born to Polish parents in Norway (99 424, Norway Statistics 2015). It should be also stressed that the number of Polish children residing in Norway is growing each year as well.

¹⁸ S. Vertovec, *Migrant Transnationalism and Modes of Transformation*, [in:] A. Portes, J. DeWind (eds.), *Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives*, Berghahn Books: New York, Oxford 2008, p. 156.

Table 4

Poles residing in Norway for more than 5 years

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
No of Poles	6 262	7 435	9 993	15 547	25 639	35 516

Source: Statistics Norway.

Table 5

Number of children
(Polish immigrants and Norwegian-born to Polish parents, 15 years and younger)

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
No of children	7 137	8 992	10 738	12 560	14 420	16 078

Source: Statistics Norway.

Although number of naturalisations is not high, compared to the total population of Poles in Norway, it can be used as another indicator of change, from temporary to permanent stay, observed among Poles. As one can see in the table, it has been growing. On the margin of this observation it should be mentioned that Poles can reside and work in Norway on the basis of the free movement of workers so their motivation for obtaining Norwegian citizenship might be weakened. It can be one of the explanations for low numbers of naturalisations.

Table 6

Naturalisations

		2010	2011	2012	2013	2014
Males	0–17 years	6	7	26	23	33
	18 years or older	6	17	32	44	90
Females	0–17 years	11	11	9	15	40
	18 years or older	27	45	71	84	161
Total		50	80	138	166	324

Source: Statistics Norway.

Recalling the results of TRANSFAM web survey – respondents were asked about their settlement plans. Distribution of their responses is shown

in the table 7. Half of respondents plan permanent settlement in Norway and 35% have not decided yet. Answers are more or less evenly distributed through genders¹⁹.

Table 7

Decision on permanent settlement in Norway (%)

Decision	Females	Males	Total
Yes	52	48	50
No	12	18	15
I do not know	36	34	35
Total	100	100	100 (648)

Source: TRANSFAM web survey.

Regarding relationship between the age of respondents and their plans. It has turned out that such a relationship exists²⁰, however, it is very weak. Therefore, one can assume that the age of respondents does not affect their settlement plans too much. Similar conclusion refer to the length of stay in Norway – the relationship is weak²¹ so it can be assumed the year of initial stay in Norway rather does not affect respondents' plans.

Table 8

Decision on permanent settlement in Norway, age sub-groups (%)

Decision	Less than 20	20–29	30–39	40 and more	Total
Yes	53	49	55	47	50
No	16	11	8	21	15
I do not know	31	40	36	32	35
Total	100	100	100	100	100 (648)

Source: TRANSFAM web survey.

¹⁹ There is no relationship between the respondent's gender and decision on settlement (The chi-square statistic is 3,9142, the p -value is 0,141267. The result of the chi-square test is not significant at $p < 0,05$).

²⁰ The chi-square statistic is 14,3202, the p -value is 0,026256. The result of the chi-square test is significant at $p < 0,05$. Pearson's C contingency coefficient is 0,15.

²¹ The chi-square statistic is 8,6072, the p -value is 0,196906. The result is not significant at $p < 0,05$. Pearson's C contingency coefficient is 0,22.

Table 9

**Decision on permanent settlement in Norway
and a year of respondent's first stay in Norway for more than 3 months (%)**

Decision	Before 2004	2004–2008	2008–2012	2012-till the research	Total
Yes	52	54	50	48	51
No	24	15	15	12	15
I do not know	24	28	35	40	34
Total	100	100	100	100	100 (622)

Source: TRANSFAM web survey.

Interestingly, relationship between being a parent or not and settlement intentions is not observed²². The same is true in case of migrants educational level²³. Concluding, neither parenthood nor education affect plans that respondents have with regards to permanent settlement in Norway.

8. CLOSING REMARKS – WHAT DOES KEEP POLES ON THE SCANDINAVIAN PENINSULA?

The answer is short: predictability that forms the sense of security for the family. As it has been shown by empirical material from both qualitative and quantitative TRANSFAM studies, economic factor is crucial. Norway offers something that is key to feel safe – the sense of security consequent from clear rule: when you work, you receive sufficient remuneration to sustaining a family.

Materials from biographical and semi structured interviews show how, regardless of their initial plans and sometimes hardships, migrants were finally, day by day, settling in Norway. Recalling findings of the web survey, vast majority of respondents (85%) find their family situation after migration at least good and app. 15% find it difficult to give definite answer (only six out of 648 respondents describe their family situation after migration as bad or very bad, which is less than 1%).

²² The chi-square statistic is 1,7005, the *p*-value is 0,427314. The result is not significant at *p* < 0,05.

²³ The chi-square statistic is 1,3367, the *p*-value is 0,855111. The result is not significant at *p* < 0,05.

Table 10

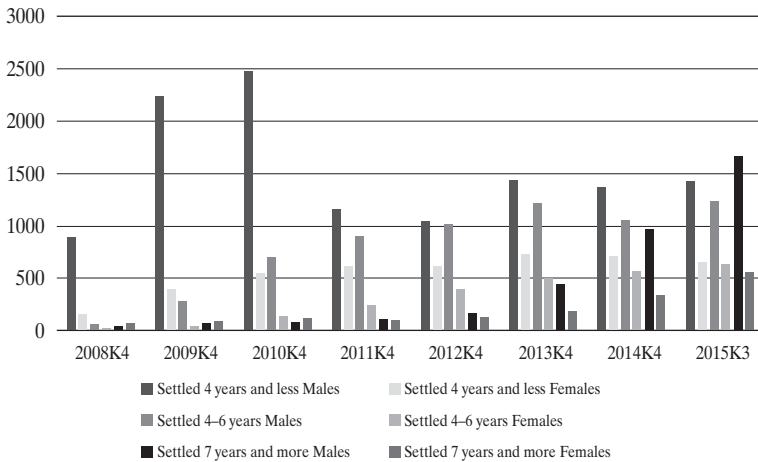
Evaluation of respondent’s family situation after migration (%)

How do you evaluate your family’s situation	
Very good	37
Good	48
Difficult to say	15
Bad	0
Very bad	0
Total	100 (648)

Source: TRANSFAM web survey.

Figure 1

Registered unemployed Polish immigrants 15–74 years, by years of residence and sex, in thousands, 4 quarter 2008–2014 and 3 quarter 2015



Source: own elaboration on the basis of Statistics Norway data.

Even though Polish immigrants, due to their engagement into labour intensive sectors, are more exposed to the risk of unemployment than the total population²⁴ one can assume that migrants experiencing temporary unemployment wait for next job offers in Norway instead of coming back

²⁴ Poles were affected more by the economic crisis than natives. The registered unemployment rate for the whole population sustained below 3 per cent while among Polish

to Poland. This statement is justified by data on registered unemployment among Polish immigrants. It is evident that in case of those ‘settled for the period 4-6 years’ and ‘for 7 years and more’, the numbers grow each year. This is true for both sexes (see Figure 1).

Summing up, the results of TRANSFAM study at least partially undermine the earlier expectation of the temporary nature of Polish migration to Norway. Analysis of materials collected in the project indicates the similarity of the patterns observed since 2004 in the UK and Ireland²⁵.

BIBLIOGRAPHY

- Buhr F., *Spatial Integration of Migrants: A Brief overview and Critique*, [PDF FOR Digital Editions version], IGOT/CEG-UNIVERSITY OF LISBON INTEGRIM ONLINE PAPERS 1/2014, Available at: <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2014/02/Buhr-Spatial-Integration-of-Migrants.pdf> [Accessed: 6 May 2015].
- DaVanzo J., *Repeat migration, information costs, and location specific capital*, „Population and Environment”, No. 4(1), 1981.
- Friberg J.H., *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, „Ethnic and Racial Studies”, No. 35 (11), 2012.
- Friberg J.H., Tronstad R.K., Dølvik J.E., *Central and Eastern European labour migration to Norway: trends, conditions and challenges*, „Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union” [PDF FOR Digital Editions version], OECD Publishing, 2012. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en> [date of access: 27 November 2015].
- Haug S., *Migration Networks and Migration Decision-Making*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, No. 34 (4), 2008.
- Iglicka K., Gmaj K., Wierzejski A., *The Poles in Norway – we wanted workers but people arrived*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, No. 1, 2016.

workers was much higher reaching 10,2 in 2010. Similarly in the third quarter of 2015 the rate for the total population was 3,1 while for Poles 9,2, which is three times higher.

²⁵ K. Iglicka, *Powroty Polaków po 2004 roku. W pętli pułapki migracji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010; A. White, *Polish Families and Migration since EU accession*, The Policy Press, Bristol 2011; A. Romejko, *Polacy w Wielkiej Brytanii interpretacja mimetyczna*, Tuchów 2015.

- Iglicka K., *Powroty Polaków po 2004 roku. W pętli pułapki migracji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010;
- Jałowicki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- MacDonald J.S., MacDonald L.D., *Chain Migration, Ethnic Neighborhood Formation, and Social Networks*, „Milbank Memorial Fund Quarterly”, No. 42(1), 1964.
- Napierała J., Trevena P., Patterns and determinants of sub-regional migration: *A case study of Polish construction workers in Norway*, [in:] R. Black, G. Engbersen, M. Okólski and C. Panțîru (eds.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.
- Ossowski S., *Analiza socjologiczna pojęcia ojczyzny*, [in:] *Dzieła*, t. 3. PWN, Warszawa 1967.
- Østby L., Høydahl E. and Rustad Ø., *Innvandrerne fordeling og sammensetning på kommunenivå* [PDF FOR Digital Editions version]. Statistics Norway Reports 2013/37. Available at: http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/136681?_ts=140e2a916f8 [Accessed: 6 May 2015].
- Romejko A., *Polacy w Wielkiej Brytanii interpretacja mimetyczna*, Tuchów 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].
- Tuan Y.F., *Przestrzeń i miejsce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987.
- White A., *Polish Families and Migration since EU accession*, The Policy Press, Bristol 2011.
- Vertovec S., *Super-diversity and its implications*, „Ethnic and Racial Studies”, No. 30 (6), 2007.
- Vertovec S., *Migrant Transnationalism and Modes of Transformation*, [in:] A. Portes, I J. DeWind (eds.), *Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives*, Berghahn Books: New York, Oxford 2008.
- Statistics Norway, available [Online], available at: www.ssb.no

SETTLING IN NORWAY? THE CASE OF POLISH MIGRANTS AND THEIR FAMILIES

Summary

People of Polish origin constitute not only the largest group of immigrants in Norway (99,424 in 2015, Statistics Norway), but also the largest group of immigrants in many Norwegian municipalities. This article presents different patterns of settlement choices and spatial experiences of Polish migrants and their families in Norway. Based on the analysed material, it can be concluded that we are witnessing a process of settlement of Polish migrants in Norway. Regardless of their initial plans, currently they see their future in Norway, not in Poland. Their activities in Norway are not limited to work exclusively, they start families there or bring family members who used to live in Poland, they buy flats and houses, send their children to Norwegian kindergartens and schools.

CZY ZOSTANĄ W NORWEGII NA STAŁE? POLSCY MIGRANCI I ICH RODZINY

Streszczenie

Polacy stanowią nie tylko najliczniejszą grupę imigrantów mieszkających w Norwegii (według Norweskiego Urzędu Statystycznego liczba osób z polskim pochodzeniem w 2015 roku wyniosła 99 424), ale także są najliczniejszą grupą imigrantów w wielu miejscowościach. Artykuł przedstawia różne wzory osiedlania się Polaków w Norwegii. Na podstawie badania można stwierdzić, że bez względu na początkowe plany Polacy osiedlają się w Norwegii na stałe i w tym kraju, a nie w Polsce, widzą swoją przyszłość. Ich aktywność nie ogranicza się do podejmowania pracy w Norwegii, zakładają tu rodziny albo sprowadzają krewnych z Polski, kupują nieruchomości i posyłają dzieci do przedszkoli i szkół.

ОСТАНУТСЯ ЛИ В НОРВЕГИИ НА ПОСТОЯННОЕ ЖИТЕЛЬСТВО? ПОЛЬСКИЕ ИММИГРАНТЫ И ИХ СЕМЬИ

Резюме

Поляки представляют собой наиболее многочисленную группу иммигрантов, проживающих в Норвегии (согласно Норвежскому статистическому центру, численность лиц польского происхождения в 2015 году составила 99 424 человек); они являются также наиболее многочисленной группой иммигрантов, проживающих во многих населённых пунктах. В статье представлены различные примеры поселения поляков в Норвегии. Исследование позволяет утверждать, что, независимо от первоначальных планов, поляки остаются в Норвегии на постоянное жительство, и с этой страной, а не с Польшей, связывают своё будущее. Их деятельность не ограничивается трудоустройством в Норвегии, – они заводят здесь семьи либо приглашают родственников из Польши, покупают недвижимость и отправляют своих детей в детские сады и школы.

Agnieszka Orzelska-Stączek

**UWARUNKOWANIA
POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
W OKRESIE URZĘDOWANIA
MINISTRA STEFANA MELLERA
(31 X 2005 – 9 V 2006)**

WPROWADZENIE

Stefan Meller był ministrem spraw zagranicznych od 31 października 2005 r. do 9 maja 2006 r., a zatem należał do najkrócej urzędujących szefów dyplomacji. W tym krótkim okresie doszło jednak do ważnych zmian w sferze polskiej polityki zagranicznej. Wyraźnie wzrosło znaczenie uwarunkowań wewnętrznych – na decyzje dotyczące polityki zagranicznej coraz bardziej wpływały tarcia między poszczególnymi decydentami i organami władzy.

Przez wiele lat trzy ośrodki władzy w sferze polityki zagranicznej – prezydenta, premiera i szefa dyplomacji – zasadniczo łączyły wspólne poglądy na interes narodowy, cel działań i sposób ich realizacji. Wielokrotnie dochodziło do sytuacji, gdy ministrem spraw zagranicznych była osoba spoza partii politycznej tworzącej rząd (np. W. Bartoszewski w rządzie J. Buzka w 2000 r., A.D. Rotfeld w drugim rządzie premiera M. Belki w 2005 r.), ale nie było to źródłem poważnych napięć. Polityka zagraniczna pozostawała zasadniczo wyłączona z wewnętrznych rozgrywek partyjnych. Najsilniejsze partie łączył konsensus w kluczowych kwestiach z punktu widzenia racji stanu, do jakich należało m.in. członkostwo w UE i NATO. Natomiast w omawianym okresie różnice między bezpartyjnym szefem dyplomacji a środowiskiem PiS doprowadziły do rozbieżności między ośrodkami władzy o kompetencjach w sferze polityki międzynarodowej. W ocenie S. Mellera w pewnym momencie pojawiła się wręcz paralelna polityka władz Polski wobec Niemiec i Rosji

– innym językiem mówił kierowany przez niego MSZ, a innym pozostałe ośrodki decyzyjne¹.

1. MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA MODELI G. ALLISONA

Nową sytuację w polityce zagranicznej Polski można próbować wyjaśnić na płaszczyźnie teoretycznej. Popularnym narzędziem do analizy polityki zagranicznej są trzy komplementarne modele decyzyjne, zaproponowane przez Grahama Allisona w 1969 r., rozwinięte w 1971 r. i zrewidowane w 1999 r.² Mimo krytyki, tzw. modele Allisona pozostają wciąż przydatne i mogą być pomocne w wyjaśnianiu niektórych aspektów polityki zagranicznej Polski w badanym okresie.

W pierwszym modelu, zwanym modelem „racjonalnego aktora” (*RAM, rational actor model*) albo modelem klasycznym, zakłada się, że państwo jest unitarnym decydującym i działa racjonalnie. Dąży do osiągnięcia zdefiniowanego celu polityki zagranicznej kalkulując korzyści i koszty różnych opcji. Wybiera tę opcję, która powinna przynieść maksymalne korzyści. W tym modelu analityk koncentruje się na decyzji państwa podjętej w obliczu problemu międzynarodowego³. Taki sposób analizy jest powszechnie stosowany i przydatny dla wyjaśnienia zachowań państw zwłaszcza w sytuacji zagrożenia.

Kolejne dwa modele akcentują znaczenie wewnętrznych uwarunkowań kształtowania polityki zagranicznej. Model „procesu organizacyjnego” (*organizational behavior model*) kładzie nacisk na kontekst organizacyjny, na grono instytucji rządowych stojących na straży swych własnych interesów i własnych

¹ S. Meller w wywiadzie z M. Komarem, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, tom 2, Warszawa 2008, Rosner&Wspólnicy, s. 252.

² G.T. Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, „The American Political Science Review”, 1969, Vol. 63; G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971; G. Allison, P. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999. Na temat modeli Allisona zob. R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012, s. 245. Krytyka: J. Bendor i T. H. Hammond, *Rethinking Allison's Models*, „The American Political Science Review”, Vol. 86, No. 2, 1992, s. 301–322, http://jonathanrenshon.com/Teaching/NPS/DecisionMaking/Bendor_Hammond_Rethinking%20Allisons%20Models.pdf. Szerzej o modelach podejmowania decyzji: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000; J. Ciechański, *Teorie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, 2006.

³ „The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or government is the trademark of the Rational Actor Model”, G. Allison, P. Zelikow, *Essence of...*, *op. cit.*, s. 13.

standardowych procedur operacyjnych. Decyzji nie podejmuje monolityczne państwo ani rząd; są one raczej wynikiem współdziałania wielu powiązanych ze sobą organizacji. W przypadku Stanów Zjednoczonych G. Allison i P. Zelikov akcentowali, że:

„rząd nie jest jednostką. To nie tylko prezydent i jego otoczenie, nawet nie tylko urząd prezydenta i Kongres. To jest szeroki konglomerat luźno powiązanych organizacji”⁴.

W USA system kształtowania polityki zagranicznej jest odmienny niż w Polsce, ale mimo zasadniczych różnic niektóre mechanizmy decyzyjne pozostają analogiczne.

Z kolei model polityki biurokratycznej (*bureaucratic politics model*, zwany też *governmental politics model* albo *government bargaining*) akcentuje znaczenie poszczególnych decydentów, uwzględniając rywalizację jednostek o własną pozycję i interesy. W tym ujęciu kluczową rolę w procesie decyzyjnym odgrywają głównie decydenci, a aparat państwowy stanowi pole do skomplikowanej gry. Duże znaczenie ma formalna i nieformalna sieć komunikacji i władzy. Liczą się osobiste relacje między decydentami oraz wpływ podejmowanych decyzji na ich relatywną pozycję. Znaczenia nabierają wzajemne sympatie, bądź antypatie, a także czynniki emocjonalne. Podczas gdy w modelu RAM państwo działa jako unitarny, racjonalny aktor, to w modelu polityki biurokratycznej takiego unitarnego aktora nie ma – jest raczej wielu graczy bez zestawu wyraźnie określonych opcji wyboru i przejrzystych strategicznych celów. W efekcie decyzja władz państwowych nie tyle wynika z obiektywnej, racjonalnej analizy interesów narodowych, ale staje się wynikiem politycznych targów między kluczowymi decydentami⁵.

Analizując polską politykę zagraniczną w omawianym okresie, warto odpowiedzieć na pytanie, który z trzech opisanych powyżej modeli najlepiej oddaje układ jej uwarunkowań. Należy przy tym pamiętać, że modele Allisona mają charakter komplementarny, co oznacza, że zastosowanie może mieć nie jeden model, ale ich zespół.

2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE

W sferze uwarunkowań wewnętrznych wpływających na S. Mellera jako ministra można wyróżnić trzy zasadnicze obszary. Po pierwsze, na cały rząd,

⁴ *Ibidem*, s. 143.

⁵ *Ibidem*, s. 255–256.

w tym na szefa dyplomacji, silnie oddziaływała polaryzacja sceny politycznej i zaostarzająca się rywalizacja między PO i PiS, przy czym poglądy S. Mellera były bliższe PO niż PiS. Po drugie, na kształtowanie polityki wpływały chłodne relacje między prezydentem a szefem dyplomacji. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na uwarunkowania biurokratyczne, związane z funkcjonowaniem MSZ i koniecznością zreformowania tej instytucji.

S. Meller został szefem dyplomacji 31 października 2005 r. w rządzie kierowanym przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Był ministrem bezpartyjnym, ale jego polityka była uwarunkowana stanowiskiem zwycięskiej partii. K. Marcinkiewicz zapowiadał, że w sferze spraw zagranicznych nie zostaną zmienione dotychczasowe strategiczne priorytety, które „od przeszło dekady są stałe i takowymi pozostaną”, ale zapowiadał nową „filozofię dyplomacji”⁶. W programie PiS z 2005 r. silnie zaakcentowano elementy cechujące nurt realistyczny – za zasadniczy cel polityki zagranicznej uznawano ochronę interesu narodowego, kładąc nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa, z uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Podkreślano dążenie do budowy silnej Polski i umocnienia jej pozycji międzynarodowej. PiS akcentowało wagę relacji z USA i członkostwa NATO, a także UE, traktowanej jako płaszczyzna współpracy państw zabiegających o własne interesy. Z pewną nieufnością podchodzono do Rosji i Niemiec – niepokój budziła zwłaszcza umowa dotycząca budowy gazociągu północnego łączącego te dwa kraje⁷.

S. Meller zasadniczo podzielał cele określone przez PiS, ale różnił się w kwestii rozłożenia akcentów i sposobem, w jaki chciał prowadzić dyplomację. Szczególną rolę przypisywał współpracy w ramach UE, starał się ocieplić kontakty z Niemcami i Rosją, doceniał znaczenie relacji z USA, ale jednocześnie przestrzegał przed zbytnią uległością wobec tego mocarstwa. Uznawał Sojusz Północnoatlantycki za fundament bezpieczeństwa, ale poświęcał mu mniej uwagi niż UE.

S. Meller został szefem dyplomacji w okresie bardzo burzliwych zmian na polskiej scenie wewnętrznej. Jesienią 2005 r. odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie, poprzedzone wielomiesięczną kampanią wyborczą. Najsilniej-

⁶ Premier K. Marcinkiewicz, Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów w wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10.11.2005, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6925B14F>

⁷ *Program PiS 2005, IV RP, Sprawiedliwość dla Wszystkich*, Warszawa 2005 <http://old.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=3>, s. 45, W. Paruch, M. Rydel, *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1, s. 193–218.

szymi partiami stały się PO i PiS, wywodzące się ze środowisk prawicowych. Te dwie partie od tego czasu zdominowały scenę polityczną. Przed wyborami parlamentarnymi z 25 września 2005 r. PiS i PO wiele razy deklarowały chęć zawarcia koalicji (tzw. POPiS), czemu sprzyjała zbieżność ich programów wyborczych w wielu kwestiach. Na przełomie września i października 2005 r. prowadzono rozmowy na ten temat, jednak relacje między partiami wyraźnie się pogarszały. Negocjacje prowadzono na finiszu zaciętej walki o prezydenturę – w wyborach prezydenckich w pierwszej turze 9 października zwyciężył Donald Tusk, lider PO, ale w drugiej turze 23 października więcej głosów (54%) otrzymał L. Kaczyński. Było już wówczas przesądzone, że do powstania koalicji PO i PiS nie dojdzie. Po fiasku koalicji POPiS napięcia między najsilniejszymi ugrupowaniami przybierały na sile, a ich wcześniejsza zbieżność programowa paradoksalnie mogła wpłynąć na zaostrzenie rywalizacji po wyborach i na chęć podkreślania dzielących obie partie różnic.

W tych okolicznościach PiS powołało rząd mniejszościowy, który miał stanowić swego rodzaju substytut niedosłej koalicji. We wcześniejszych planach resort spraw zagranicznych przypadła PO⁸. Gdy cały skład rządu został już niemal ustalony, brakowało osoby właśnie na to stanowisko. K. Marcinkiewicz zaproponował tę funkcję Radosławowi Sikorskiemu, ale ten był bardziej zainteresowany MON. Brano też pod uwagę inne kandydatury, np. Jana Tombińskiego, ówczesnego ambasadora w Paryżu, lecz po konsultacjach desygnowanego premiera m.in. z Władysławem Bartoszewskim zapadła decyzja, aby szefem dyplomacji został S. Meller⁹.

Pełnił on wówczas funkcję ambasadora RP w Rosji. Nie zabiegał o posadę ministra spraw zagranicznych i nie przygotowywał się do tej roli. Propozycja objęcia stanowiska MSZ w nowym rządzie zaskoczyła go¹⁰. Nie od razu dał odpowiedź – najpierw postanowił się skonsultować w tej sprawie z trzema osobami, których opinię szczególnie cenił: W. Bartoszewskim, Bronisławem Geremkiem i Adamem Michnikiem. Były to postacie odległe od środowiska PiS. Można powiedzieć więcej – A. Michnika od braci Kaczyńskich dzielił wręcz fundamentalny konflikt dotyczący wizji Polski¹¹. W świetle swej relacji, od wszystkich swych rozmówców usłyszał zachętę do objęcia stanowiska szefa

⁸ J. Kaczyński, *Polska naszych marzeń*, Lublin 2011, s. 200; L. Kaczyński w wywiadzie z Ł. Warzechą, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 108.

⁹ K. Marcinkiewicz w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 90.

¹⁰ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 211.

¹¹ L. Kaczyński i J. Kaczyński w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Alfabet braci Kaczyńskich*, Warszawa 2010, s. 239.

dyplomacji. Akcentowali, że odpowiedzialność obywatelska za kraj przemawia za przyjęciem tej propozycji, polityka zagraniczna jest wyłączona z bieżących debat politycznych, a on jako minister spraw zagranicznych pozytywnie wpłynie na to:

„aby uspokoić wszystkich naszych europejskich i światowych partnerów, którzy obawiali się, że powstanie rząd niechętny Europie”¹².

Dwa dni po odebraniu pierwszego telefonu od przyszłego szefa rządu, 31 października 2005 r. S. Meller już był w Warszawie i uczestniczył w ceremonii zaprzysiężenia rządu pod kierownictwem premiera K. Marcinkiewicza, powołanego przez ustępującego prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Był to znaczący moment dla polskiej sceny wewnętrznej – od władzy odsunięty został SLD, a coraz aktywniejszą rolę odgrywały nowe partie, powołane w XXI w.

S. Meller, pierwszy szef dyplomacji w rządzie K. Marcinkiewicza, zastąpił na tym stanowisku Adama D. Rotfelda. Należał do kilku bezpartyjnych ministrów w nowym rządzie. Jego nominacja wynikała z kalkulacji politycznych PiS – miało wzmocnić wizerunek i wiarygodność nowego gabinetu, udowodniając, że PiS jest partią otwartą również na osoby spoza swego ścisłego kręgu. Jak tłumaczył J. Kaczyński:

„Skład był dobrany trochę przypadkowo, ale na takiej zasadzie, żeby było dużo twarzy niekoniecznie identyfikowanych z PiS (...) To była z naszej strony trochę pokazówka, a S. Meller czuł się w tej konfiguracji całkiem dobrze”¹³.

W momencie obejmowania urzędu szef dyplomacji nie wiedział, na czym jego funkcja w praktyce będzie polegać – czy uda mu się odgrywać aktywną rolę, zgodnie z jego aspiracjami, czy też będzie spychany do roli fasadowej. Wchodził do rządu z nadziejami, że będzie mógł być „niezależnym ekspertem w takim układzie politycznym”¹⁴, stanowiąc swoisty łącznik między różnymi opcjami politycznymi.

Jego stanowisko wynikało z dotychczasowych doświadczeń w zakresie kształtowania polskiej polityki zagranicznej, w wyjaśnieniu której pomocny

¹² S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 212. Warto zauważyć, że z relacji tych samych wydarzeń przez K. Marcinkiewicza wyłania się inny obraz – w tej wersji S. Meller odmówił objęcia stanowiska MSZ, tłumacząc się względami zdrowotnymi i niedawną operacją w Moskwie. Dopiero po namowach osób ze swego środowiska ostatecznie zmienił zdanie. K. Marcinkiewicz w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 91.

¹³ J. Kaczyński, *Polska naszych...*, *op. cit.*, Lublin 2011, s. 200.

¹⁴ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 214.

jest wspomniany model RAM. W tym ujęciu państwa są w stanie właściwie identyfikować wyzwania w sferze polityki zagranicznej, a także podejmować optymalne decyzje pod względem korzyści i kosztów, biorąc pod uwagę cele i interesy państwa. S. Meller tłumaczył, że:

„polityka zagraniczna koniecznie powinna być w dalszym ciągu sferą zagadnień, gdzie się wszyscy zgadzamy co do podstawowych kierunków. I w tym sensie powinna być ona, na ile to jest możliwe, a powinno być możliwe w dużym stopniu, polityką zagraniczną Rzeczypospolitej ponadpartyjną, gwarantującą elementy podstawowej ciągłości. Z perspektywy konsensusu, o którym mówię, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i minister spraw zagranicznych powinni być wspierani przez wszystkie siły polityczne, to znaczy, że ponadpartyjny minister powinien być wspierany przez partie podzielające pogląd, że w sprawie polityki zagranicznej istnieje konsens”¹⁵.

Tak jednak nie było. Po 2005 r. w polskiej polityce zagranicznej znacznie wzrosła rola uwarunkowań wewnętrznych, w związku z czym warto sięgnąć po model polityki biurokratycznej oraz model procesu organizacyjnego.

Po objęciu funkcji ministra spraw zagranicznych przez S. Mellerę między trzema ośrodkami władzy o kompetencjach w sferze polityki zagranicznej powstał specyficzny układ, niespotykany wcześniej w polskiej polityce. Jak wspomniano, miał się on zasadniczo opierać na tym, że S. Meller będzie łącznikiem między środowiskiem prezydenta i premiera a opozycją. W obliczu różnic poglądów między osobami stojącymi na czele poszczególnych ośrodków władzy stan taki stwarzał trudności. Problemy potęgował fakt, że rola ministra spraw zagranicznych nie została ściśle zdefiniowana na gruncie prawnym¹⁶. W świetle art. 133 Konstytucji RP z 1997 r.:

„Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

Polskie ustawodawstwo dopuszczało różny stopień podziału zadań między trzema ośrodkami władzy w sprawach międzynarodowych, zależny od praktyki politycznej. Elastyczność takiego rozwiązania pozwalała na większą lub mniejszą rolę prezydenta, premiera lub szefa dyplomacji, zależnie od

¹⁵ S. Meller w dyskusji na temat: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/2561ACD0>

¹⁶ Na temat instytucjonalnych uwarunkowań polskiej polityki zagranicznej: J. Przybojewski, *Normatywny model polityki zagranicznej w porządku ustrojowym RP*, [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzkańska, *Polityka zagraniczna: decyzje, procedury, instytucje*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2009; A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna”, nr 1, 2013, s. 114–142.

ich wzajemnych relacji i układu sił. W pewnych uwarunkowaniach mogło to ułatwić kształtowanie polityki zagranicznej, ale w badanym okresie stało się źródłem problemów.

Wyznaczaniu realnego podziału władzy między prezydentem, premierem i ministrem spraw zagranicznych na przełomie lat 2005 i 2006 towarzyszyły napięcia. Najwięcej trudności napotkano w relacjach szefa dyplomacji z głową państwa, co w dużej mierze wynikało z ich chłodnych osobistych stosunków. Prezydent chciał odgrywać bardzo aktywną rolę w sferze polityki zagranicznej, licząc na wsparcie ministra, podczas gdy S. Meller miał ambicje, by kierować obszarem tej polityki przy współpracy pozostałych organów. Od początku pojawiły się problemy dotyczące zakresu ich władzy w MSZ. Za przykład może służyć sprawa Anny Fotygi – dla prezydenta oczywiste było, że skoro PiS wygrało wybory, to będzie on miał w MSZ „swoją osobę godną zaufania na stanowisku podsekretarza stanu”¹⁷. W tej roli widział A. Fotyge. Natomiast S. Mellerowi zależało, aby ona w ogóle do resortu spraw zagranicznych nie trafiła, o co osobiście prosił prezydenta w czasie pierwszej rozmowy. W odpowiedzi usłyszał, że wobec tego A. Fotyga będzie zajmowała jeszcze wyższe stanowisko – sekretarza stanu. S. Meller uważał, że:

„zostanie to odebrane jako mianowanie komisarza politycznego w MSZ, co zniszczy autonomię resortu”¹⁸.

Ostatecznie zgodził się na jej nominację pod warunkiem, że w ministerstwie będzie dwóch sekretarzy stanu, a tym drugim zostanie Barbara Tuge-Erecińska, z funkcją pierwszego zastępcy ministra. I tak się stało. Do innego, poważniejszego sporu między głową państwa a szefem dyplomacji doszło w czasie przygotowań do oficjalnej wizyty L. Kaczyńskiego w USA w lutym 2006 r. Gdy okazało się, że w skład delegacji wejdzie A. Fotyga zamiast S. Mellera, złożył on dymisję na ręce premiera. Ten jednak tę dymisję schował i skłonił prezydenta do zmiany stanowiska¹⁹. Ostatecznie S. Meller został włączony w skład delegacji.

W rządzie PiS S. Meller był traktowany jako osoba z zewnątrz. Wymownie świadczył o tym początkowy brak jego nominacji do Rady Bezpieczeństwa Narodowego przy prezydencie. Nominację do Rady Bezpieczeństwa Narodowego otrzymał 20 lutego 2006 r., gdy skłaniał się już ku decyzji o odejściu z rządu.

¹⁷ L. Kaczyński w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 108.

¹⁸ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 222.

¹⁹ K. Marcinkiewicz w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 160. Według relacji S. Mellera „zagroziłem dymisją i prezydent się ugiał”, S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 222.

O ile w relacjach z prezydentem pojawiało się wiele problemów, to stosunki szefa dyplomacji z premierem kształtowały się bardzo dobrze. Nie dawało to jednak szansy S. Mellerowi na wzmocnienie swej pozycji w ówczesnym układzie politycznym. Pozycja K. Marcinkiewicza od początku była ściśle uzależniona od braci Kaczyńskich i z miesiąca na miesiąc słabła. W lipcu 2006 r., czyli dwa miesiące po ustąpieniu S. Mellera, premier podał się do dymisji, a jego następcą został prezes PiS J. Kaczyński.

3. UWARUNKOWANIA MIĘDZYNARODOWE

Problematyka unijna. Do najważniejszych zagadnień stojących przed S. Mellerem należała problematyka europejska. UE stanowiła dla niego główny punkt odniesienia. Popierał pomysł, by:

„Unia kontynuowała swoją ewolucję od projektu, głównie gospodarczego, do całościowej architektury instytucjonalnych rozwiązań politycznych i społecznych”²⁰.

Taka wizja pogłębiania współpracy unijnej odbiegała od założeń zawartych w programie PiS, przeciwnego wszelkim koncepcjom federalistycznym. W ocenie PiS:

„unijna polityka w ogromnym stopniu została zdominowana przez krótkowzrocznie pojmowane interesy ekonomiczne »starych« państw członkowskich”²¹,

a UE była obszarem gry interesów różnych państw.

Gdy S. Meller obejmował urząd szefa dyplomacji, UE starała się otrząsnąć po fiasku konstytucji dla Europy. Losy tego dokumentu przesądził negatywny wynik referendum we Francji i w Holandii (w maju i w czerwcu 2005 r.). W tych okolicznościach nie doszło już do planowanego w październiku refe-

²⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>

²¹ *Program PiS 2005...*, op. cit., s. 42; szerzej: J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, UMCS 2011. O relacjach z UE: 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:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009; M. Musiał-Karg, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] R. Podgórska (red.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.

rendum w Polsce. Rozpoczął się za to „okres refleksji” nad dalszymi próbami reformowania UE, a następnie prace nad nowym dokumentem, czyli traktatem lizbońskim, który ostatecznie zastąpił traktat nicejski. Z perspektywy Polski szczególne znaczenie przywiązywano do zmian w systemie głosowania w Radzie UE. Do celów polityki europejskiej w programie PiS zaliczano utrzymanie określonej w traktacie nicejskim pozycji Polski w UE (co się nie powiodło, ale decyzje w tej sprawie zapadły już po ustąpieniu S. Mellera). Dyskusje te były ważne, ale pod koniec 2005 r. głównym tematem stał się unijny budżet.

W grudniu 2005 r. S. Meller brał udział w szczycie Rady Europejskiej w Brukseli, co stało się jednym z najważniejszych wydarzeń w okresie jego urzędowania. Finalizowano wówczas negocjacje na temat budżetu unijnego na lata 2007–2013. Przewodniczącym polskiej delegacji na unijnym szczycie szefów państw i/lub rządów został premier K. Marcinkiewicz. W tej kwestii nie było żadnych kontrowersji, bo L. Kaczyński po zwycięstwie w wyborach przygotowywał się dopiero do przejęcia urzędu prezydenta RP, co nastąpiło formalnie 23 grudnia 2005 r. Mimo pewnych różnic co do wizji UE, współpraca szefa dyplomacji z premierem w czasie trudnych negocjacji układała się doskonale. Polskiej delegacji udało się uzyskać 67,5 mld euro funduszy strukturalnych w budżecie UE, a zatem więcej niż się spodziewano. S. Meller wrócił ze szczytu w Brukseli zadowolony, że mógł uczestniczyć w ważnym dla Polski wydarzeniu. Był też przekonany, że podjął słuszną decyzję, przyjmując stanowisko szefa dyplomacji²².

Europa Środkowo-Wschodnia. W okresie przygotowań do negocjacji w sprawie unijnego budżetu, 25 listopada 2005 r. S. Meller złożył jednodniową wizytę w Pradze, Bratysławie i Budapeszcie. Z tej wizyty w krajach Grupy Wyszehradzkiej wrócił przeświadczony, że:

„każde państwo szuka swojej drogi i nie ma co liczyć na jakąkolwiek solidarność w trakcie rokowań w Brukseli. Krótko mówiąc, byłem pewien, że wynegocjują swoje i nas zostawią”²³.

Po poszerzeniu UE w 2004 r. Grupa Wyszehradzka stała się ugrupowaniem wewnętrznym w UE. Współpraca między tymi czterema państwami w dużym stopniu przeniosła się na poziom unijny i regularnie powracało pytanie o sens dalszego istnienia tej formuły.

Politycy PiS wiązali duże nadzieje z zacieśnieniem więzi w państwami Europy Środkowo-Wschodniej. W programie PiS zapowiadano podjęcie energicznych działań, mających na celu odtworzenie współpracy wyszehradz-

²² S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 238.

²³ *Ibidem*, s. 229.

kiej, a także zwiększenie aktywności innych środkowoeuropejskich struktur współpracy. O ile PiS widziało w tym szansę na wzmocnienie pozycji Polski, to S. Meller większe znaczenie niż Grupie Wyszehradzkiej przypisywał **Trójkątowi Weimarskiemu**.

Szukając wsparcia dla polskiego stanowiska w negocjacjach unijnych na grudniowym szczycie, S. Meller wysunął inicjatywę opublikowania listu, w którym władze Polski, Francji i RFN wyraziłyby sprzeciw wobec brytyjskiej koncepcji zmniejszenia dopłat do rolnictwa. List opublikowany w „Financial Times” ostatecznie podpisali S. Meller oraz szef francuskiej dyplomacji Philippe Douste-Blazy²⁴. Dzięki swojemu doświadczeniu jako ambasadora Polski we Francji w latach 1996–2001 S. Meller miał tam wciąż dobre kontakty. Szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier nie dołączył do sygnatariuszy listu, ale ze strony Niemiec padło zapewnienie, że w czasie negocjacji Polska uzyska ich poparcie. Słabością Trójkąta Weimarskiego była jego silna asymetryczność, brak oparcia na jakichkolwiek strukturach instytucjonalnych, przez co pozostawał on zależny od stanu bieżących relacji między Polską a Niemcami i Francją. W kolejnych latach jego znaczenie osłabło.

Niemcy. 22 listopada 2005 r. kanclerzem RFN została Angela Merkel (CDU), zastępując na tym stanowisku Gerharda Schrodera (SPD). Zmiana na niemieckiej scenie politycznej niemal zbiegła się z przejściem władzy przez PiS w Polsce. W relacjach między Warszawą a Berlinem pojawiały się trudne tematy wynikające zarówno z uwarunkowań historycznych, z bieżącej polityki zagranicznej, jak również przeobrażeń ładu międzynarodowego. Wiązało się to z mocarstwowymi aspiracjami Niemiec i ich coraz silniejszą pozycją, a jednocześnie przeciwnym dążeniem Polski do umocnienia własnej roli.

Stosunki prezydenta L. Kaczyńskiego z kanclerz A. Merkel od początku układały się chłodno. 2 grudnia 2005 r., w czasie wizyty w Polsce jej rozmowa z prezydentem-elektem – według relacji S. Mellera – zaczęła się niefortunnie, bo L. Kaczyński wszedł kanclerz w słowo, mówiąc, że: „jeszcze nie wszystko między nami zostało załatwione”²⁵. Po chwili S. Meller poprosił go o zgodę na zabranie głosu – w przeciwieństwie do prezydenta-elekta znał język niemiecki.

„Prosiłem więc panią Merkel, żeby słów prezydenta Kaczyńskiego nie traktowała jako przejawu obsesji; to raczej wyraz troski o to, aby wyprostować wszystkie sprawy między

²⁴ P. Douste-Blazy, S. Meller, *Budget impasse: EU needs to move on and the world will not wait*, „Financial Times”, 15 grudnia 2005, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f49d747e-6d0e-11da-90c2-0000779e2340.html#axzz3pr7hSn7a>

²⁵ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 223. Szerzej o relacjach z RFN: J. Sanecka-Tyczyńska, B. Bąk, *Koncepcje PiS polityki zagranicznej RP wobec RFN*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1, s. 219–230.

nami (...) Tę całą perorę wygłosiłem po niemiecku; pewnie bym się na to nie odważył, gdyby Kaczyński mówił po niemiecku. Nie w jego obecności”²⁶.

Dwa tygodnie później S. Meller miał okazję spotkać A. Merkel na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Decyzję władz niemieckich, by przeznaczyć część unijnych pieniędzy dla wschodnich landów na najbiedniejsze regiony Polski, przyjął z entuzjazmem. Był to, jego zdaniem, dowód na europejską solidarność ze strony kanclerz Niemiec.

Kwestią, która budziła największy niepokój polskiego rządu, była umowa RFN z Rosją o budowie gazociągu Nordstream podpisana 8 września 2005 r. Gazociąg ten miał połączyć dwa kraje omijając Polskę, kraje nadbałtyckie oraz Białoruś i Ukrainę. Z punktu widzenia Warszawy obawiano się, że w ten sposób Rosja otrzyma instrument szantażu energetycznego wobec swych sąsiadów, bo zamknięcie gazociągów lądowych nie wpłynie już na dostawy gazu z Rosji do Niemiec. W tym kontekście ostre słowa padły z ust ministra obrony narodowej R. Sikorskiego, który przestrzegał przed nawiązaniem do tradycji paktu Ribbentrop – Mołotow.

Zdaniem S. Mellera:

„istotnie, sprawa budowy Gazociągu Północnego kładzie się cieniem na atmosferę w stosunkach polsko-niemieckich. Strona niemiecka podjęła decyzję o realizacji tego projektu bez konsultacji z Polską i innymi krajami. (...) Otóż z tej perspektywy można by nawet uznać, że została naruszona w pewnym sensie zasada solidarności państw należących do Unii Europejskiej”²⁷.

Problem ten starał się jednak tonować, wskazując, że pojawiła się propozycja gotowości rządu niemieckiego do dialogu z Polską na temat bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto wskazywał, że problem Gazociągu Północnego powinien być rozpatrywany w kontekście bezpieczeństwa energetycznego całej UE.

S. Meller nawoływał do działań w tej sprawie w sposób zniuansowany, stanowiący podstawę do europejskiej dyskusji z wszystkimi zainteresowanymi partnerami, ale te apele o zmianę tonu dyskusji nie znajdowały zrozumienia w środowisku PiS. Jak tłumaczył w swym artykule prasowym opublikowanym 1 kwietnia 2006 r.:

²⁶ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 225. Wydarzenie to znane jest tylko z relacji S. Mellera, z jego wspomnień spisywanych kilka lat po tym spotkaniu.

²⁷ S. Meller w dyskusji na temat: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6D425A91>

„sprawa tzw. rury gazowej skupia jak w soczewce różnice percepcji między Berlinem a Warszawą. Język, jakim z kolei dyskutowana jest od lat ta kwestia w Polsce, pogłębia tylko różnice i nasila wzajemne podejrzania do granic paranoi. Każda »teoria konspiracji« staje się dobra. Pod zrozumiętymi w Warszawie słowami »bezpieczeństwo dostaw gazu« wpływowe interesy gospodarcze i polityczne w Berlinie i Moskwie doszukują się drugiego dna, »czegoś więcej«. Tęgo „czegoś więcej” ani Berlin, ani Moskwa Warszawie nie chcą dać – bez względu na wartość takiej »teorii«”²⁸.

Lista spraw będąca tematem rozmów polsko-niemieckich obejmowała wiele zagadnień, np. budowę Centrum przeciwko Wypędzeniom, działalność Powiernictwa Pruskiego wysuwającego roszczenia odszkodowawcze wobec polskich władz, itp. Do dyskutowanych kwestii należał też status Polaków w RFN, a ściślej biorąc realizacja przez stronę niemiecką zapisów traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. w części dotyczącej sytuacji Polaków zamieszkałych w RFN. Wątpliwości polskiego MSZ budził m.in. niejednoznaczny sposób określania przez władze niemieckie zasad finansowania projektów kulturalnych i sportowych, zgłaszanych przez organizacje polonijne, a także niewystarczające wsparcie finansowe nauczania języka polskiego. W opinii Polonii w Niemczech rozwiązaniem byłoby przyznanie jej statusu mniejszości narodowej, ale w tym względzie nie mogli liczyć na wsparcie MSZ. Zdaniem S. Mellera:

„problem mniejszości narodowej czy mniejszości narodowych w Niemczech jest dosyć skomplikowany, w zasadzie jest to jakość niewystępująca w tym państwie. Nasze ministerstwo stoi na stanowisku, że zobowiązania strony niemieckiej, zapisane w traktacie, stanowią dobrą gwarancję praw Polonii w Niemczech, jeśli będą one wszystkie respektowane i spełniane”²⁹.

Różnice między Polską i Niemcami dotyczyły zarówno kwestii o wymiarze bilateralnym, jak multilateralnym, m.in. dalszego poszerzenia UE – podczas gdy Polska opowiadała się za stworzeniem Ukrainie perspektywy członkostwa w UE, to Niemcy były w tej sprawie wstrzemięźliwe. Inne było również podejście obu krajów do Rosji, o czym wspomniano, a także do Stanów Zjednoczonych.

Wymiar atlantycki. Stosunki z USA zajmowały priorytetowe miejsce w programie PiS. Utrzymywanie strategicznych więzi z USA było najważniejszym celem tej partii, silnie akcentowanym przez prezydenta Lecha

²⁸ S. Meller, *Język polityki i racja stanu*, „Rzeczpospolita”, 1 kwietnia 2006 r.

²⁹ S. Meller w debacie na temat Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r. 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6D425A91>

Kaczyńskiego. Z tym celem zasadniczo zgadzał się S. Meller. Na forum Sejmu zapowiadał, że:

„będziemy nadal zacieśniać partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi, stanowiące istotny czynnik naszego bezpieczeństwa, a ponadto służące umacnianiu więzi transatlantyckich”³⁰.

Jednocześnie jednak w niektórych wystąpieniach ostrzegał przed zbytnią uległością wobec USA. Jego zdaniem:

„problem tak naprawdę polegał na tym, do jakiego stopnia można zacieśnić relacje z USA, nie popadając w rolę klienta wiszącego u pańskiej klamki. Jak wiadomo, klientelizm niejedno ma imię, bardzo łatwo popaść w całkowite uzależnienie, nie zdając sobie z tego sprawy”³¹.

S. Meller pojechał do USA w grudniu 2005 r., a także w lutym 2006 r., gdy towarzyszył prezydentowi w oficjalnej wizycie. W stosunkach polsko-amerykańskich do najważniejszych tematów należała kwestia dalszej obecności wojsk polskich w Iraku i przygotowania do misji w Afganistanie. Pojawił się też temat tzw. tajnych więzień CIA. Rozpoczęto rozmowy na temat umieszczenia w Polsce instalacji elementów tarczy antyrakietowej, co w kolejnych latach stało się przedmiotem ożywionej debaty w Polsce. Do stałych tematów rozmów należało zniesienie wiz. Polska kontynuowała tzw. dialog strategiczny z USA, czyli forum dyskusji między Polską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki na temat wzajemnych stosunków, polityki bezpieczeństwa i gospodarki, zainicjowany w 2004 r.

Relacje Polski z USA były powiązane z problematyką natowską. Zdaniem S. Mellera:

„Podejmujemy wspólnie z innymi sojusznikami działania na rzecz wzmocnienia politycznego wymiaru Sojuszu Północnoatlantyckiego, który powinien nie tylko pozostawać instytucjonalnym zwornikiem cywilizacji zachodniej, ale i forum wypracowywania kluczowych decyzji strategicznych Zachodu”³².

³⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>

³¹ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 245. Zob. także A. Chojan, *Ministrowie spraw zagranicznych RP w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007)*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa spraw zagranicznych wobec wyzwań XXI w.*, Łódź 2013, s. 109.

³² Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>. Szerzej na ten temat: A. Kamiński, H. Szlajfer, *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej a projekt Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:]

Wspólnota transatlantycka miała pozostać fundamentem polskiego bezpieczeństwa. Władzom Polski zależało na zdynamizowaniu kontaktów na linii NATO – Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone – Unia Europejska, ale w tej sferze napotymano wiele przeszkód. Polska miała za mały potencjał, zbyt słabą pozycję, aby te przeszkody pokonać.

Stosunki z Rosją. Na stosunki polsko-rosyjskie negatywnie wpłynęły napięcia wokół pomarańczowej rewolucji na Ukrainie z 2004 r. Poparcie polskich władz dla demokratycznych przemian w Kijowie i dla proeuropejskich aspiracji opozycji krytycznie przyjmowano w Moskwie. Sprzeczne interesy Polski i Rosji wobec obszaru wspólnego sąsiedztwa stawały się coraz bardziej widoczne. Lista trudnych spraw obejmowała nie tylko aktywność Polski na terenach leżących w nieformalnej rosyjskiej strefie wpływów, ale też politykę energetyczną (wspomniany już gazociąg północny). Ostry sprzeciw Moskwy wywoływały plany budowy amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Sprawy dzielące Polskę i Rosję obejmowały także kwestie historyczne, w szczególności ujawnienia pełnych akt ze śledztwa katyńskiego,

Do nowych problemów w relacjach polsko-rosyjskich należało nałożone w listopadzie 2005 r. przez Rosję embargo na polskie produkty rolne i zwierzęce, co uzasadniano przypadkami fałszowania certyfikatów dla tych produktów. W Polsce było to odbierane jako krok o charakterze politycznym, będący swoistą karą za poparcie dla pomarańczowej rewolucji na Ukrainie, a także testem dla unijnej solidarności. Embargo stało się wyzwaniem dla jednolitej unijnej polityki handlowej. W wymiarze politycznym wprowadzało podział na kraje UE utrzymujące dobre stosunki z Moskwą i te, które te stosunki miały napięte. Nie chcąc zaognić sporu, S. Meller publicznie mówił, że chodzi o sprawy techniczno-weterynaryjne. Politycy PiS mieli inne zdanie w tej sprawie – woleli nazywać rzeczy po imieniu, uznając, że zawołowanie problemu będzie tylko odbierane jako słabość Polski. W czasie urzędowania S. Meller nie udało się tej sprawy rozwiązać.

S. Meller w relacjach z Rosją starał się omijać tematy historyczne wywołujące kontrowersje, używał delikatnego języka, widząc w tym drogę ku rozwiązaniu problemów. Jego zdaniem Rosję należało traktować jako państwo i naród przechodzące przez trudny proces dopasowywania się do współczesnego świata. Przestrzegał przed nieobliczalnym politycznym konfliktem politycznym z Rosją i izolacją od tego sąsiada. Optował za wypracowaniem koalicyjnej polityki w stosunkach z Rosją, opartej na cierpliwym

dążeniu do uzgodnienia stanowisk z UE i jej najważniejszymi partnerami. Podkreślił, że:

„w naszych stosunkach z Rosją nie istnieją żadne obiektywne uwarunkowania i przesłanki, które przeszkadzałyby dobrosąsiedzkiej współpracy, opartej na racjonalnie sformułowanych interesach państwowych”³³.

W sumie w okresie urzędowania S. Mellera zostały podjęte próby normalizacji współpracy polsko-rosyjskiej, ale pozytywne deklaracje i gesty nie przyniosły rozwiązania kwestii spornych. Dla następczyni S. Mellera, minister A. Fotygi relacje z Rosją stały się jednym z najważniejszych wyzwań.

4. WYZWANIA INSTYTUCJONALNE

Na poziomie uwarunkowań wewnętrznych wpływających na funkcjonowanie szefa dyplomacji istotną rolę odgrywa jakość zaplecza instytucjonalnego, czyli samego ministerstwa. S. Meller, jako wieloletni dyplomata dobrze znał tę instytucję. Jego atutem były dobre relacje ze środowiskiem służby dyplomatycznej skupionej wokół MSZ, ukształtowanym przez K. Skubiszewskiego i B. Geremka.

Znajomość tej instytucji nie oznaczała jednak, że S. Meller był przygotowany do jej reformowania. Wręcz przeciwnie, więzi towarzyskie mogły utrudnić próby zmiany tej biurokratycznej struktury. Niewątpliwie MSZ wymagało pilnych, gruntownych reform dotyczących służby dyplomatycznej i personelu pomocniczego, ale szef dyplomacji miał przed sobą też wiele innych pilnych spraw. Jego priorytetem było kształtowanie polskiej polityki zagranicznej w czasie dynamicznych zmian w środowisku międzynarodowym.

W programie PiS z 2005 r. zapowiadano usunięcie z ministerstwa i dyplomacji funkcjonariuszy i tajnych współpracowników byłych służb specjalnych. S. Meller podzielał opinię o konieczności odwołania niektórych ambasadorów. Mówił, że:

„Gdyby to ode mnie zależało, wyrzuciłbym natychmiast nie dziesięciu, a trzydziestu ambasadorów. Niekoniecznie za to, że niegdyś współpracowali ze służbami. Czasem po prostu za nicnierobienie albo całkowity brak profesjonalizmu”³⁴.

³³ Informacja Ministra..., *op. cit.* Píše o tym także: A. Eberhardt, *Stosunki Polski z Rosją*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”, s. 133–145.

³⁴ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 217. O zmianach w MSZ: B. Surmacz, *Analiza zmian struktury organizacyjnej MSZ Polski po 1989 r.*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa Spraw Zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 2013, s. 7–31.

Pierwsza grupa odwołanych ambasadorów miała obejmować tylko osoby, którym udowodniono współpracę ze służbami (TW). S. Meller spodziewał się trzech nazwisk, jednak na liście osób do odwołania zobaczył ich dziesięć. Później zarzucał sobie, że nie uzgodnił z prezydentem szczegółowo procedury odwołań. Problemy, jakie wynikły przy okazji zmian kadrowych, były po części tego skutkiem.

S. Meller dostrzegał pilną konieczność zreformowania zarządu obsługi MSZ. O personelu pomocniczym w MSZ – odpowiedzialnym za wystrój polskich placówek, zakup materiałów promocyjnych itp. – wyrażał się bardzo krytycznie:

„Jakby w tym samym gmachu, obok dobrze wykształconych, prezentujących nienaganne manieri ludzi, funkcjonowały jakieś ministerialne czworaki, oparte na mafijnej sieci wzajemnych zależności i wspólnego interesu”³⁵.

Twierdził:

„Nie miałem wątpliwości, że trzeba rozwalić część struktury, przede wszystkim to, co nazywa się zarządem obsługi. To jest olbrzymia liczba osób, które, Bóg mi świadkiem, nie wiadomo, czym się zajmują”³⁶.

Trudności związane z reformą MSZ potęgował fakt, że nominacja S. Meller na szefa dyplomacji zaskoczyła nawet jego samego. Obejmując ten urząd, nie miał on programu zmian w resorcie; nie miał nawet uregulowanych własnych spraw związanych z opuszczeniem placówki dyplomatycznej w Moskwie. S. Meller był ambasadorem Polski w Moskwie od 2002 r. aż do objęcia funkcji szefa dyplomacji. Z powodu tej niespodziewanej nominacji szefem placówki w Moskwie przez pół roku pozostawał *chargé d'affaires*. Kilka miesięcy trwało szukanie odpowiedniego kandydata na ambasadora Polski w Rosji i dopiero w maju 2006 r. stanowisko to zajął Jerzy Bahr.

Reformowanie instytucji biurokratycznej, opartej na filarach utworzonych jeszcze w czasach PRL, której nikt dotąd gruntownie nie zrekonstruował, stanowiło wyzwanie. Instytucja ta o skomplikowanej strukturze organizacyjnej zatrudniała kilka tysięcy osób, w kraju i za granicą. Istniała tam specyficzna kultura organizacyjna. Reformy MSZ, które zapoczątkował S. Meller, nie spotkały się z akceptacją wielu podległych mu osób. Wynikało to po części z uwarunkowań biurokratycznych, z obaw o utratę osobistych korzyści, ale także z upolitycznienia dużej części środowiska związanego ze służbą dyplo-

³⁵ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 251.

³⁶ *Ibidem*, s. 216.

matyczną. Ze względu na udział w rządzie utworzonym przez PiS S. Meller wielokrotnie spotykał się z silną krytyką. Był to okres niespotykanej wcześniej polaryzacji politycznej, krytyki medialnej pod adresem urzędującego prezydenta i PiS, co odbijało się negatywnie na S. Mellerze.

5. KU DECYZJI O DYMISJI

S. Meller miał poczucie, że osoby z kręgu J. Kaczyńskiego coraz ostrzej realizowały taktykę „osaczenia” MSZ, czyli zminimalizowania wpływów tego resortu. Te same osoby, jego zdaniem, pilnowały K. Marcinkiewicza. Od lutego 2006 r. sytuacja szefa dyplomacji komplikowała się. Polityka poszczególnych ośrodków decyzyjnych w sprawach zagranicznych stała się coraz bardziej rozbieżna, czyli jak to określał:

„w polskiej polityce zagranicznej nastąpiło rozjeżdżanie się nóg. Podejmowano próby wrywania niektórych spraw z MSZ albo faktycznego korygowania kierunku polityki zagranicznej”³⁷.

Znaczenie MSZ słabło kosztem zwiększenia wpływów innych ośrodków decyzyjnych. S. Meller tłumaczył:

„Obserwowałem mianowicie coś w rodzaju dziwnej gry, kiedy nad moją głową piłkę podawały sobie Pałac Prezydencki i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”³⁸.

Przykładowo w sprawie pakietu energetycznego główną rolę przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Tam właśnie powstawały zręby tzw. Paktu Muszkietierów, przedstawianego jako „europejskie energetyczne NATO”, czyli program europejskiej solidarności w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, w tym budowy infrastruktury magazynowej i przesyłowej dla gazu, wzajemnej pomocy w sytuacjach kryzysowych oraz wspólnej dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych.

Od lutego 2006 r. S. Meller przygotowywał się do rezygnacji. Uwarunkowania wewnętrzne, w jakich działał jako szef dyplomacji, rozczarowały go. Sygnałem rezygnacji miał być artykuł pt. *Język polityki i racja stanu*, który traktował jako swój testament polityczny. Jako członek rządu nie chciał wchodzić w otwartą polemikę z PiS, dlatego jego krytyka była zawoalowana. Być może była zbyt zawoalowana, bo tekst ten przeszedł wręcz niezauważony.

³⁷ *Ibidem*, s. 253.

³⁸ *Ibidem*, s. 252.

Wpłynąć na to mogła też niefortunna data publikacji – artykuł ukazał się 1 kwietnia, gdy ze względu na *prima aprilis* wielu polityków nie sięgnęło do gazet, a ponadto uwaga opinii publicznej skupiła się na nadchodzącej pierwszej rocznicy śmierci św. Jana Pawła II.

Sytuacja rządu nie dysponującego wsparciem większości parlamentarnej stawała się coraz trudniejsza. Wobec braku możliwości porozumienia z PO, liczącą na przejęcie władzy przy okazji najbliższych wyborów, PiS szukało sojuszników wśród innych partii – w Samoobronie i LPR. Zbliżenie z tymi środowiskami stało się bezpośrednim powodem decyzji S. Mellera o złożeniu dymisji. Od początku zapowiadał, że odejdzie z rządu, jeśli znajdzie się tam Andrzej Lepper. 28 kwietnia 2006 r., czyli w dniu, gdy otrzymał taką informację, S. Meller ogłosił swoją dymisję. Formalnie był szefem dyplomacji do 9 maja 2006 r., a następnie pozostał wciąż zatrudniony w MSZ. Jego ostatnim głośnym aktem politycznym było podpisanie tzw. listu ośmiu, sygnowanego przez ośmiu byłych szefów polskiej dyplomacji (byli to: Dariusz Rosati, Bronisław Geremek, Władysław Bartoszewski, Andrzej Olechowski, Włodzimierz Cimoszewicz, Adam D. Rotfeld, Stefan Meller i Krzysztof Skubiszewski). Dokument ten ukazał się w lipcu 2006 r. i został przyjęty jako krytyka wymierzona w prezydenta L. Kaczyńskiego za odwołanie szczytu Trójkąta Weimarskiego. Świadczył o pogłębiających się podziałach w sprawach polityki zagranicznej wśród polskich elit politycznych. Z perspektywy czasu S. Meller oceniał, że:

„dzisiaj podpisałbym ten list jeszcze raz, może tylko zadbałbym o to, aby najpierw trafił do rąk adresata, a potem do mediów”³⁹.

Po tym wydarzeniu relacje S. Mellera z prezydentem uległy pogorszeniu, a z szefową dyplomacji A. Fotygą ustały. W dalszym ciągu S. Meller miał w MSZ własny gabinet, sekretarkę, ale nie powierzano mu obowiązków. W 2007 r., w wieku 65 lat przeszedł na emeryturę. Zmarł w 2008 r. po długiej i ciężkiej chorobie.

PODSUMOWANIE

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że S. Meller wszedł do rządu licząc na to, że kształtowanie polskiej polityki zagranicznej będzie oparte na modelu RAM. Państwo jako unitarny aktor zdefiniowałoby cel polityki zagra-

³⁹ *Ibidem*, s. 258.

nicznej, a także sposoby jego realizacji, wybierając najlepszą opcję. W takim modelu brak przynależności partyjnej szefa dyplomacji do partii tworzącej rząd mógłby być atutem w tym sensie, że pomógłby on łączyć różne środowiska i budować ponadpartyjny konsensus.

Rozwój wydarzeń okazał się jednak inny. Polska polityka zagraniczna została włączona w bieżącą wewnętrzną walkę polityczną. S. Meller nie stał się łącznikiem między różnymi środowiskami politycznymi. Z jednej strony czuł się coraz bardziej wyobcowanym członkiem rządu, a z drugiej strony został wyalienowany przez część swojego dawnego środowiska. Pogłębiająca się polaryzacja sceny politycznej między PiS i PO coraz bardziej dzieliła sam rząd – wizja polityki zagranicznej S. Mellera była znacznie bliższa PO niż PiS. Problemy pojawiły się zarówno na płaszczyźnie personalnej wśród głównych decydentów, jak i reprezentowanych przez nich instytucji o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych.

Daje to w pewnym stopniu odpowiedź na postawione na wstępie pytanie o możliwość zastosowania modeli analitycznych do opisu polskiej polityki zagranicznej w omawianym okresie. Ówczesna polityka zagraniczna uwarunkowana była zarówno dążeniem do realizacji polskiej racji stanu, jak również interakcjami („targami”) między instytucjami i decydentami. Wynik tych „targów” w okresie urzędowania S. Mellera był przesądzony. Wśród głównych decydentów, do których należało zaliczyć prezydenta, premiera, szefa dyplomacji, a także (choć nieformalnie) prezesa PiS, najsłabszą pozycję miał szef dyplomacji, nie dysponujący własnym zapleczem partyjnym, bądź silnym wsparciem instytucjonalnym. Podległe mu zbiurokratyzowane MSZ wymagało głębokich reform. Aspiracje i oczekiwania S. Mellera wyraźnie rozminęły się z powierzoną mu *de facto* rolą. Nie zamierzał pełnić fasadowej funkcji szefa dyplomacji, więc podał się do dymisji.

Z punktu widzenia rozważań teoretycznych widać zatem, że mieliśmy do czynienia z sytuacją, która znacznie odbiegała od modelu RAM. Można stwierdzić, że w okresie urzędowania S. Mellera doszło do przesunięcia środka ciężkości z modelu RAM na rzecz modeli procesu organizacyjnego i polityki biurokratycznej, przy czym dynamikę procesów zachodzących w polskiej polityce zagranicznej w badanym okresie najlepiej oddaje model polityki biurokratycznej.

Równocześnie należy być świadomym pewnych niedoskonałości modeli decyzyjnych Allisona, zwłaszcza z polskiej perspektywy. Żaden z nich nie uwzględnia specyficznego układu sił na scenie wewnętrznej, wynikającego z polaryzacji między PiS a PO. Ponadto w praktyce powstaje trudność wynikająca z ograniczonego dostępu do źródeł dotyczących relacji między decy-

dentami, sposobami przepływu informacji, mechanizmów biurokratycznych w MSZ itp. Mimo tych wyzwań, warto podejmować dalsze próby pogłębiania refleksji nad kształtowaniem polskiej polityki zagranicznej w zmieniających się uwarunkowaniach, a także poszukiwać nowych, doskonalszych narzędzi analitycznych i teoretycznych dla jej wyjaśniania.

BIBLIOGRAFIA

- Allison G.T., *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, „The American Political Science Review”, Vol. 63, issue 3, Sept. 1969.
- Allison G., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.
- Allison G., Zelikow P., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999.
- Chojan A., *Ministrowie spraw zagranicznych RP w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007)*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa spraw zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 2013.
- Chojan A., *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna”, nr 1, 2013.
- Ciechański J., *Teorie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, 2006.
- Douste-Blazy P., Meller S., *Budget impasse: EU needs to move on and the world will not wait*, „Financial Times”, 15 grudnia 2005.
- Eberhardt A., *Stosunki Polski z Rosją*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”.
- Jackson R., Sorensen G., *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012.
- Kaczyński J., *Polska naszych marzeń*, Lublin 2011.
- Kaczyński L. i Kaczyński J. w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Alfabet braci Kaczyńskich*, Warszawa 2010.
- Kaczyński L. w wywiadzie z Ł. Warzechą, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010.
- Kamiński A., Szlajfer H., *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej a projekt Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] A. Orzelska (red.), *Stosunki transatlantyckie z perspektywy polskiej polityki zagranicznej*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Marcinkiewicz K. w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Kulisy władzy*, Warszawa 2007.

- Meller S. w wywiadzie z M. Komarem, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, tom 2, Warszawa 2008.
- Meller S., *Język polityki i racja stanu*, „Rzeczpospolita”, 1 kwietnia 2006 r.
- Minister spraw zagranicznych S. Meller w debacie na temat Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., Warszawa, 15 lutego 2006.
- Minister spraw zagranicznych S. Meller, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku, Warszawa, 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>
- Musiał-Karg M., *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] R. Podgórska (red.) *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2009.
- Paruch W., Rydel M., *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1.
- Pietras Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000.
- Premier K. Marcinkiewicz, Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, Warszawa, 10 listopada 2005, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6925B14F>
- Program PiS 2005, IV RP, Sprawiedliwość dla Wszystkich*, Warszawa 2005.
- Przybojewski J., *Normatywny model polityki zagranicznej w porządku ustrojowym RP*, [w:] J.J. Piątek, R. Podgórska (red.), *Polityka zagraniczna: decyzje, procedury, instytucje*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2009.
- Sanecka-Tyczyńska J., Bąk B., *Koncepcje PiS polityki zagranicznej RP wobec RFN*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1.
- Sanecka-Tyczyńska J., *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, UMCS, Lublin 2011.
- Surmacz B., *Analiza zmian struktury organizacyjnej MSZ Polski po 1989 r.*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa Spraw Zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 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-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.

UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
W OKRESIE URZĘDOWANIA MINISTRA STEFANA MELLERA
(31 X 2005 – 9 V 2006)

Streszczenie

W okresie urzędowania ministra spraw zagranicznych S. Mellera na decyzje dotyczące polityki zagranicznej silnie wpływały tarcia między poszczególnymi decydentami i organami władzy. Tę nową sytuację w polityce zagranicznej Polski można próbować wyjaśnić używając modeli decyzyjnych zaproponowanych przez G. Allisona. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że S. Meller wszedł do rządu licząc na to, że kształtowanie polskiej polityki zagranicznej będzie oparte na modelu racjonalnego aktora. Państwo jako unitarny aktor zdefiniowałoby cel polityki zagranicznej, a także sposoby jego realizacji, wybierając najlepszą opcję. Brak przynależności partyjnej szefa dyplomacji do partii tworzącej rząd mógłby być atutem w tym sensie, że pomógłby on łączyć różne środowiska i budować ponadpartyjny konsensus. W praktyce jednak polska polityka zagraniczna została włączona w bieżącą wewnętrzną walkę polityczną. Pogłębiająca się polaryzacja sceny politycznej między PiS i PO coraz bardziej dzieliła sam rząd – wizja polityki zagranicznej S. Mellera była znacznie bliższa PO niż PiS. Problemy pojawiły się zarówno na płaszczyźnie personalnej wśród głównych decydentów, jak i reprezentowanych przez nich instytucji o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych. Ówczesna polityka zagraniczna uwarunkowana była zarówno dążeniem do realizacji polskiej racji stanu, jak i silnymi interakcjami („targami”) między instytucjami i decydentami, znacznie odbiegając od modelu racjonalnego aktora. W rezultacie w okresie urzędowania S. Mellera doszło do przesunięcia środka ciężkości z modelu racjonalnego aktora na rzecz modeli procesu organizacyjnego i polityki biurokratycznej. W analizie polskiej polityki zagranicznej należy uwzględnić znaczący wzrost znaczenia uwarunkowań wewnętrznych od 2005 r.

CONDITIONS OF POLISH FOREIGN POLICY IN MINISTER STEFAN MELLER'S TENURE (FROM 31 OCTOBER 2005 UNTIL 9 MAY 2006)

Summary

During the tenure of Foreign Minister Stefan Meller the decisions concerning Polish foreign policy were strongly influenced by frictions between particular policy-makers and between institutions forming Polish foreign policy. This new situation in Polish foreign policy may be explained with the use of Graham Allison's decision-making models. In somewhat simplified terms, it may be said that S. Meller entered the government hoping that the shaping of Polish foreign policy would be based on the rational actor model. Thus, the state as a unitary actor would define the aim of foreign policy as well as the way of its implementation, choosing the best option. The fact that the minister of foreign affairs was not a member of the party forming the government might have been an advantage as he could have helped to unite different groups and build a cross-party consensus. In practice, however, Polish foreign policy became entangled in current internal political struggle, as the polarization of the political scene between the Law and Justice Party (PiS) and the Civic Platform Party (PO) grew. The problems emerged both on the personal plane among the main decision-makers and among institutions forming Polish foreign policy. During the tenure of S. Meller the centre of gravity of the rational actor model moved towards the organizational process and bureaucratic politics models. The significant increase in the importance of internal determinants that began in 2005 should be taken into consideration in the analysis of Polish foreign policy.

ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ ПОЛЬСКУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ В ПЕРИОД НАХОЖДЕНИЯ НА ПОСТУ МИНИСТРА СТЕФАНА МЕЛЛЕРА (31 X 2005 – 9 V 2006)

Резюме

В период нахождения на посту министра иностранных дел С. Меллера на решения, касающиеся внешней политики, в значительной степени влияли трения между отдельными органами по принятию решений и органами государственного управления. Суть этой новой ситуации во внешней политике

Польшу можно попытаться определить, используя модели принятия решений, предложенные Г. Аллисоном. В упрощённой форме можно утверждать, что С. Меллер вошёл в органы государственной власти, рассчитывая на то, что формирование польской внешней политики будет основываться на модели рационального актора. Государство как унитарный актор определяло бы цель внешней политики, а также способы его реализации, выбирая наиболее оптимальное направление. Факт отсутствия принадлежности шефа внешнеполитического ведомства к партии, формирующей правительство, мог бы быть козырем в том смысле, что благодаря нему можно было объединять различные общественные движения и создать внепартийный консенсус. Однако на деле польская внешняя политика была задействована в текущей внутривластной борьбе. Усугубляющаяся поляризация политической сцены и разногласия между PiS (Право и Справедливость) и PO (Гражданская платформа) всё больше и больше разделяли само правительство – видение внешней политики С. Меллером было гораздо ближе к PO (Гражданская платформа), чем к PiS (Право и Справедливость). Проблемы возникли как в личной плоскости среди главных децидентов, так и представляемых ими организациях с компетенциями в сфере международных отношений. Внешняя политика в то время была обусловлена как стремлением к реализации польских государственных интересов, так и сильным взаимодействием («торгами») между организациями и учреждениями, в значительной степени отдаляясь от модели рационального актора. В результате в период нахождения на посту министра иностранных дел С. Меллера произошёл перенос центра тяжести с модели рационального актора в пользу модели организационного процесса и бюрократической политики. При анализе польской внешней политики следует учитывать значительный рост причин внутреннего характера с 2005 года.

Paulina Olechowska

**POLSKA I NIEMCY – MEDIALNE OBRAZY
Z POCZĄTKU LAT 90. UBIEGŁEGO WIEKU
NA PRZYKŁADZIE
„GAZETY ZACHODNIEJ – WESTZEITUNG”**

WPROWADZENIE

Jednym z czynników pogłębiających współpracę między Polską i Niemcami są media, które interpretują procesy i zjawiska zachodzące na arenie międzynarodowej czy w obszarze stosunków bilateralnych, kształtują społeczną opinię o polityce międzynarodowej, a także o wydarzeniach zachodzących w kraju sąsiada. Szczególnie interesującym obszarem badawczym w tym zakresie są transgraniczne projekty medialne, które należy rozumieć jako środki masowego przekazu ukazujące się na terenie co najmniej dwóch bezpośrednio ze sobą sąsiadujących państw¹ (w literaturze przedmiotu podkreśla się, że obszar transgraniczny, pograniczny czy pogranicze² są terminami o zbliżonym zakresie znaczeniowym; rozumie się je jako obszar położony w sąsiedztwie, w pobliżu granicy, po obu jej stronach)³, które spełniają kryteria odnoszące się do:

¹ D. Wojakowski, *Poza socjologię pogranicza: w poszukiwaniu nowych ujęć teoretycznych dla zjawiska pograniczności*, [w:] M. Zielińska, B. Trzop, K. Lisowski (red.), *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza Polski w integrującej się Europie*, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2007, s. 31.

² W niniejszym opracowaniu autorka ogranicza się do pojmowania pogranicza przede wszystkim w aspekcie przestrzenno-kulturowym. Za Andrzejem Saksonem przyjęła, że pogranicze to: „obszar, który stanowi przedmiot wpływów i wzajemnego przenikania się zjawisk kulturowych dwu sąsiadujących narodów”, cyt. za: A. Sakson, *Mazury – społeczność pogranicza*, Instytut Zachodni, Poznań 1990, s. 23.

³ Pogranicze jest przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, mają więc one interdyscyplinarny charakter. Podkreśla się, że pogranicze jest pojęciem nieprecyzyjnym, uwikłanym w wielość kontekstów. Więcej: J. Leszkowicz-Baczyński, *Przemiany na*

- **organizacji zespołów redakcyjnych** – wytwory pracy redakcji są efektem współpracy formalnej lub nieformalnej dziennikarzy z obu (lub więcej) krajów;
- **zasięgu terytorialnego** – ukazują się na obszarze szeroko rozumianego pogranicza; w omawianym przypadku jest to obszar pogranicza polsko-niemieckiego;
- **formy** – są dwujęzyczne;
- **treści przekazu** – są ukierunkowane na problematykę dotyczącą funkcjonowania (tu: polsko-niemieckiego) pogranicza, zlokalizowanego przy granicy państwa, zamieszkanego przez społeczności różnych kultur⁴.

Jednym z pierwszych zrealizowanych w Polsce⁵ – dotychczas pomijanych w rodzimych badaniach nad środkami masowego przekazu (z położeniem akcentu na historyczne badania mediów) – transgranicznych projektów medialnych była „Gazeta Zachodnia – Westzeitung” (dalej stosuje się skrót „Gazeta Zachodnia”). Spełnia ona kryteria: organizacji zespołów redakcyjnych (na łamach pisma publikowali polscy i niemieccy dziennikarze); ukazywała się na obszarze polsko-niemieckiego pogranicza (szczególnie w przypadku Polski, obejmowała bowiem ówczesne województwa: jeleniogórskie, legnickie, wrocławskie, wałbrzyskie, opolskie; zaś w Niemczech pismo było dostępne w kraju związkowym Hesji); była dwujęzyczna (to samo wydanie pisma ukazywało się w języku polskim i niemieckim); publikowane na jej łamach treści dotyczyły polsko-niemieckiego pogranicza i stosunków bilateralnych. „Gazeta Zachodnia” odegrała ważną rolę w okresie transformacji ustrojowej, będąc jednym z przykładów odradzania się wolnego dziennikarstwa po epoce komunizmu; stając się swoistego rodzaju multiplikatorem eksponującym to, co w polsko-niemieckich stosunkach może łączyć, traktując pogranicze jako wspólne, choć wciąż zróżnicowane, bogactwo, w którym warto uczestniczyć⁶.

pograniczu polsko-niemieckim, [w:] Z. Kurcz (red.), *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 26; B.A. Orłowska, *Czym jest pogranicze. Kwestie definicyjne*, [w:] A. Bobryk (red.), *Kultura pogranicza. Pogranicze kultur*, Siedleckie Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne „Brama”, Warszawa–Siedlce 2005, s. 7.

⁴ Por. P. Olechowska, *Transgraniczne projekty medialne na przykładzie polsko-niemieckiego pogranicza – studium rozwoju od 1989 roku po współczesność*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 2014, tom 6/14, s. 259–272.

⁵ Za pierwsze pismo ponadnarodowe należy uznać „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki”, ukazujący się w Polsce i w Niemczech od 1987 roku, dwujęzyczny (w języku polskim od 1993 roku), wydawany przez Federalny Związek Towarzystw Niemiecko-Polskich w Niemczech i Polsko-Niemieckich w Polsce.

⁶ L. Dyczewski, *Media czynnikiem spajającym heterogeniczną społeczność pogranicza (przyczynek do dyskusji)*, „Akcent. Literatura i Sztuka” 2001, nr 4, s. 77.

Media kształtują bowiem wzajemny wizerunek zarówno przez to, co piszą, jak i przez to, o czym nie piszą⁷, stąd nie tylko jakość przekazu informacji, ale również i jej ilość wpływa na obraz relacji polsko-niemieckich.

1. GENEZA PISMA

„Gazeta Zachodnia” ukazywała się od kwietnia 1990 r. do sierpnia 1995 r., z przerwą w latach 1992–1993. Jej wydawcą było Wydawnictwo i Agencja Dziennikarzy „Fo-Press”, we współpracy z niemieckim wydawcą Dieter Breuer Verlag z Wiesbaden; przez kilka miesięcy w 1995 roku wydawcą nieregularnika była wrocławska spółka VIVA Communications. Pomysłodawcą, redaktorem naczelnym i właścicielem pisma był Janusz Cymanek, były dziennikarz wydawanej we Wrocławiu „Gazety Robotniczej”⁸ (od 2007 roku „Polska – Gazeta Wrocławska”).

„Gazeta Zachodnia” wychodziła ze zmieniającymi się podtytułami. Pierwszy określał zakres tematyczny pisma: „Gospodarka, kultura, sport, polityka, kooperacja, biznes, reklama”; drugi – zasięg geograficzny podejmowanych tematów, najczęściej pod winiętą figurowały nazwy miast: Wrocław, Opole, Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Katowice, Lublin oraz partnerskie Wiesbaden.

Jak podkreśla w rozmowie z autorką J. Cymanek⁹, powstanie „Gazety Zachodniej” miało podłoże koincydencyjne i było nierozzerwalnie związane z sytuacją polityczną w kraju. Jeszcze przed 1989 rokiem Wrocław prowadził ożywioną politykę transgraniczną, nawiązując w 1987 roku współpracę z Wiesbaden, stolicą Hesji (ówczesna RFN). Podczas jednej z wizyt studyjnych niemieckich dziennikarzy we Wrocławiu Cymanek nawiązał ścisły kontakt m.in. z ówczesnym burmistrzem Achimem Exnerem (SPD), co umożliwiło mu odbycie 5-miesięcznego stażu dziennikarskiego w „Wiesbadener Kurier”, lokalnym dzienniku. Podczas pobytu w Wiesbaden poznał Dietera Breuera, wydawcę prasy dzielnicowej (tzw. ‘Anzeigery’). Ich właściciel, urodzony w przedwojennym Wrocławiu, protagonista polsko-niemieckiego pojednania,

⁷ H. Rusek, *Plecami do siebie – Czesi, Słowacy i Polacy*, [w:] W. Kopczyński, D. Roszkowska (red.), *Przyszłość mediów – almanach 2002*, Międzynarodowe Stowarzyszenie Przyszłość Mediów, Warszawa 2002, s. 26–27.

⁸ *I sobie tu menedżeruję*, z Januszem Cymankiem rozmawiała Iwona Lisek, „Vidart – Informator Poligraficzny” 2005, nr 11, www.vidart.com.pl/05_11/s_36.htm [dostęp: 1.06.2013].

⁹ Rozmowa autorki z Januszem Cymankiem (Świnoujście 18 sierpnia 2015).

wsparł pomysł stworzenia niezależnego, dwujęzycznego, ogólnoinformacyjnego – z domieszką ambitnej publicystyki – pisma, którego zadaniem miało być wspieranie współpracy polskich i niemieckich przedsiębiorców. W pierwszym wydaniu „Gazety Zachodniej” można przeczytać jej swoiste *credo*:

„Znajdziesz w niej [gazecie – dop. P.O.] przegląd najważniejszych wydarzeń gospodarczych mijającego tygodnia oraz komentarze, dyskusje i opinie na ich temat. Poznasz firmy, które wiedzą, jak robić interesy, i te, które walczą jedynie o szmal za wszelką cenę (...) Czy zwróciłeś uwagę na narożnik »Gazety Zachodniej«? Umieszczona tam jest nazwa – w języku niemieckim – to nie wybryk snobizmu. To zachód szuka współpracy z nami, a do nas należy jedynie wyjść naprzeciw. Nie stać nas na to? Dieter Breuer w Wiesbaden, stolicy Hesji, który podjął się kolportażu naszej gazety w RFN i współpracy w tworzeniu informatora gospodarczego, traktuje nas poważnie. Jesteśmy dla niego partnerami”¹⁰.

Pismo miało za zadanie nie tylko wspierać kontakty gospodarcze przedsiębiorców obydwu krajów, ale i stanowić swoistego rodzaju forum poznania i dialogu różnych środowisk społeczeństw obydwu krajów. Wspomniany już Achim Exner, burmistrz Wiesbaden, w udzielonym gazecie wywiadzie zapowiedział:

„Polsko-niemiecka gazeta we Wrocławiu przyczyni się do dalszego zanikania granic państwowych i językowych. Mam nadzieję, że będzie ona prawdziwym łącznikiem między naszymi miastami i narodami. To także krok w stronę pojednania oraz pokonania lęków narodu polskiego, którego kulturalna i naukowa przyszłość ma duże znaczenie dla przyszłej wolnej Europy”¹¹.

Periodyk liczył od czterech do ośmiu kolumn; był drukowany w monokolorze we wrocławskiej drukarni; wydawany w formacie gazetowym A-3, w wersji polsko- i niemieckojęzycznej. Nakład pisma wynosił od 2000 do 20 000 tys. egzemplarzy i podobnie jak jego częstotliwość ukazywania się – był uzależniony od przychodów wydawcy, zaś te – na początku lat 90. – uwarunkowane były czynnikami ekonomicznymi, przede wszystkim koniecznością pozyskiwania reklamodawców. Początkowo pismo ukazywało się codziennie, z biegiem czasu było wydawane jako tygodnik, następnie jako miesięcznik. Pismo redagowano we Wrocławiu, dystrybuowano równolegle w stolicy Dolnego Śląska, jak też głównych miastach ościennych województw, oraz w Wiesbaden; w Polsce dostępny w kioskach oraz rozprowadzany w sieci hoteli Orbis,

¹⁰ J. Sasiadek, J. Cymanek, *Marzy nam się Manhattan*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer reklamowy, styczeń/luty 1990, s. 2.

¹¹ J. Cymanek, *Czy zburzymy mur niepewności?*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990, s. 1.

biurach podróży i liniach autobusowych (trasa Polska – Niemcy) opolskiego przedsiębiorstwa Sindbad; w Niemczech miasto Wiesbaden oraz Dieter Breuer Verlag kolportowały pismo bezpłatnie w Izbach Handlowo-Przemysłowych na terenie Niemiec oraz lokalnych oddziałach Dresdner Banku.

Dwujęzyczność periodyku sprzyjała jego popularności, „Gazeta Zachodnia” cieszyła się dużym zainteresowaniem polskich i niemieckich czytelników, jak również wśród dziennikarzy obydwu krajów (jak zapewnia w rozmowie z autorką właściciel pisma, w polskich i niemieckich mediach na jego temat ukazywały się liczne publikacje¹²). Redakcja współpracowała z niemieckimi magazynami gospodarczymi „Hessische Wirtschaft” oraz „Wiesbadener Kurier”.

Redaktorem naczelnym „Gazety Zachodniej” był Janusz Cymanek, jego zastępcą Marzena Czaporowska, zdobywająca swoje pierwsze szlify dziennikarskie w gazecie zakładowej „Polar”. Trzon zespołu redakcyjnego stanowili wrocławscy dziennikarze (m.in. Jolanta Sąsiadek-Stec, Alicja Kocot, Bogusława Nowakowska), część tekstów była zamawiana u niezależnych publicystów z całej Polski, na łamach periodyku ukazały się teksty m.in. Andrzeja Kotuli ze Szczecina¹³, Wojciecha Świącickiego z Gdańska¹⁴, Adama Karolczuka z Opola¹⁵, Agaty Nowak z Zielonej Góry¹⁶ czy Jana Załubskiego z Poznania¹⁷. Rzadziej pojawiały się teksty autorstwa dziennikarzy niemieckich, jak np. Werner Schui¹⁸, Hermann Böhm¹⁹ czy Markus Ziener z „Mainzer Allgemeine Zeitung”²⁰.

¹² M.in.: „Gazeta Zachodnia” i „West Zeitung”. W Polsce i w RFN, „Dziennik Łódzki” z dn. 7 marca 1990, s. 2; M. Deutsch, *Deutsche zurück nach Schlesien? Beamter des polnischen Außenamtes für Restitution der Länder*, „Das Ostpreußenblatt. Unabhängige Wochenzeitung für Deutschland” z dn. 26 stycznia 1991, s. 2.

¹³ A. Kotula, *Brytyjska królowa polsko-niemieckiego pogranicza*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995, s. 7.

¹⁴ W. Świącicki, *Honorowi obywatele Gdańska z Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995, s. 3.

¹⁵ A. Karolczuk, *Czarno na białym*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 6(34), czerwiec 1995, s. 3.

¹⁶ A. Nowak, *Nur für*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 5(33), maj 1995, s. 7.

¹⁷ J. Załubski, *Klaus Staemmler, czyli niemiecki Boy-Żeleński*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995, s. 2.

¹⁸ W. Schui, *Historia prześcignię spór o granice*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990, s. 1.

¹⁹ H. Böhm, *Wspomnienia*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 12, 13–26 września 1990, s. 1.

²⁰ M. Ziener, *Co oznacza wschodni kurs w gospodarce RFN*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 1.

2. PERSPEKTYWA DESKRYPTYWNA I NORMATYWNA

Analizy „Gazety Zachodniej” można dokonać w perspektywie dwóch wymiarów – deskryptywnym, odzwierciedlającym procesy zachodzące na obszarze polsko-niemieckiego pogranicza, oraz normatywnym, widocznym przede wszystkim w umacnianiu postawy otwartości i ciekawości wobec *innych/obcych* jako pewnego rodzaju wzorca kulturowego.

„Gazetę Zachodnią” należy uznać za jedno z pierwszych w Polsce pism, które opisywało aktualne wydarzenia w zakresie polsko-niemieckich stosunków w ich regionalnym/lokalnym wymiarze. Zdecydowana większość publikacji była poświęcona obszarom pogranicza, w tym przede wszystkim południowo-zachodniej Polsce oraz wschodnim niemieckim landom²¹.

Normatywny wymiar pisma widoczny jest przede wszystkim w wypowiedziach członków redakcji, będących swoistego rodzaju zapowiedzią profilu ideowego „Gazety Zachodniej”. Jak już wspomniano, celem wydawców było stworzenie pisma, które „co tydzień będzie wprawiało w zakłopotanie, będzie zadawało pytania, których tak często wolimy unikać”²². Wyraźnie widoczna w narracji tekstów „otwartość” na zachodniego sąsiada Polski:

„(...) teraz powinniśmy podkreślać wszystko, co nas łączy, a przechodzić do porządku dziennego (czasem z ubolewaniem czy smutkiem) nad tymi rzeczami, które nas dzielą”²³

– wywoływała wśród czytelników „Gazety Zachodniej” gorące dyskusje. Z perspektywy lat teksty prasowe analizowanej gazety jawią się jako dowód na trudny i bolesny – szczególnie w latach 90. ubiegłego wieku – proces przełamywania wzajemnych uprzedzeń i stereotypów.

Swoje medialne reperkusje miał choćby felieton Sławoja Nowaka, który pisząc o przeszłości polsko-niemieckich stosunków, stwierdził:

„(...) życie nie znosi próżni, więc gdy granice zaczną łączyć, a nie dzielić narody, wtedy do wiosek, w których kiedyś było 100 domów, a dziś jest 10, do miasteczek, w których kiedyś

²¹ M.in.: *Pogranicze współdziałania*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 7; J. Sawiński, *Współpraca między muzeami*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 3; M. Czaporowska, *Partnerstwo pożądane*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 6; M. Czaporowska, *Krzyżowa*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 2, 8; M. Czaporowska, *Będzie Niemiec Polakowi bratem?*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 5(33), maj 1995, s. 3.

²² J. Cymanek, D. Breuer, *Zmieńmy sposób myślenia*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 1.

²³ A. Kocot, *Czy możliwa jest przyjaźń Polaka z Niemcem?*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 5, 24 maja 1990, s. 1.

mieszkało 5 tysięcy ludzi, a dziś wegetuje zaledwie tysiacy, przyjdą mieszkać Niemcy. To wciąż będzie Polska, w której będzie musiał umieć współżyć Polak z Niemcem i Niemiec z Polakiem”²⁴.

Tekst wywołał falę krytyki. Zaskoczony jej skalą, w kolejnym numerze pisma autor ripostował:

„Nie spodziewałem się, że tym krótkim tekstem, a zwłaszcza cytowanym zdaniem [„wcześniej niż później przyjdą tu Niemcy i zamieszkają wśród nas” – dop. P.O.], wywołam aż tak burzliwą polemikę, zawierającą niestety więcej emocji niż pogłębionej refleksji (...). Były też artykuły zapraszające do poważnej dyskusji na poważny temat. Jednak niemal we wszystkich tych publikacjach więcej było zacietrzewienia i wycieczek osobistych niż głębszej myśli i sensownych propozycji”²⁵.

Większość publikacji „Gazety Zachodniej” podkreślała pozytywny wymiar polsko-niemieckiej współpracy. Jednym z licznych przykładów jest tytuł wywiadu z Brunonem Weberem, konsulem generalnym Republiki Federalnej Niemiec we Wrocławiu: *Czas dobrego sąsiedztwa*²⁶. O profilowym założeniu redakcji, przełamywaniu stereotypów, wspieraniu procesów normalizacji polsko-niemieckich stosunków – świadczy również dobór publikowanych na łamach „Gazety Zachodniej” listów czytelników. W jednym z nich czytamy:

„Nigdy nie sądziłam, że ci »odwieczni wrogowie polskiego narodu« staną się kiedyś dla mnie przyjaciółmi (...) Po pobycie studenckim w RFN (...) powoli mój obraz Niemca zaczął się zmieniać. Nie była to już przewrotna bestia ogarnięta myślą przywłaszczenia sobie ziem polskich na wschód od Odry, lecz normalny człowiek, którego niewiele obchodził Gdańsk, Poznań czy Wrocław”²⁷.

Analiza tekstów „Gazety Zachodniej” wskazuje na zdecydowanie „integracyjny” wymiar, widoczny choćby w tekstach poświęconych powstającym w latach 90. euroregionom, które traktowano jako „przyczółek Unii Europejskiej”²⁸. Podobnie w przypadku akcesji Polski do Unii Europejskiej, którą publicyści „Gazety Zachodniej” postrzegali jako naturalny, kolejny etap transformacji ustrojowej kraju, dyskutując o niej nie tylko w kontekście przyszłych

²⁴ „Gazeta Zachodnia” rok I, numer reklamowy, styczeń/luty 1990, s. 1.

²⁵ S. Nowak, *Zanim tu przyjdą...*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 1.

²⁶ B. Brożyniak, *Czas dobrego sąsiedztwa*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 1, 5.

²⁷ B. Białkowska, *A propos...*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 3.

²⁸ S. Jabłoński, *Przyczółek Unii Europejskiej*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 7.

korzyści gospodarczych, ale również w aspekcie geopolitycznego położenia Polski w zjednoczonej Europie²⁹, procesu powrotu Polski do Europy.

3. POLSKO-NIEMIECKIE KONTEKSTY

W publikacjach dotyczących polsko-niemieckich relacji występowały wątki polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturalne. Były one rozpatrywane niejako w dwóch płaszczyznach – krajowej oraz regionalnej/lokalnej. Obok informacji dotyczących bieżących wydarzeń politycznych w kraju (np. o odbywających się w Polsce manewrach NATO³⁰), szeroki blok tematyczny stanowiła publicystyka poświęcona stosunkom bilateralnym. Jednym ze stałych publicystów pisma był Kazimierz Wóycicki, który w cyklu felietonów „Między Odrą a Renem” komentował to, co się dzieje na płaszczyźnie kontaktów polsko-niemieckich³¹. Dla przykładu, w jednym z tekstów oceniał on znaczenie gestu Romana Herzoga (który podczas 50. rocznicy Powstania Warszawskiego nieoczekiwanie przeprosił Polaków za zbrodnie dokonane przez Niemców w czasie II wojny światowej), oceniając go jako przełomowy dla wzajemnych stosunków:

„Dialog Polaków i Niemców możliwy będzie już nie tylko w oparciu o zimno skalkulowany pragmatyzm, ale i szczyptę wiary w ludzką zdolność do wybaczenia, przyjaźni i rozumienia innych (...) Zamknięty został okres wzajemnej podejrzliwości, otwierając nowy nie napisany jeszcze rozdział, tworzenia wzajemnego zaufania”³².

Innym razem ten sam publicysta odniósł się do kryzysu idei europejskiej, który, jego zdaniem, mógłby:

„(...) wyzwolić i w Niemczech demona nacjonalizmu, może jednak dlatego Niemcy – pełni obaw i lęków wobec własnych dziejów – są najbardziej zagorzałymi adwokatami jednoczenia się kontynentu, poszerzenia granic Unii Europejskiej, a także zasięgu NATO”³³.

²⁹ A. Karolczuk, *Nie my byliśmy rewizjonistami*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 7.

³⁰ B. Brożniak, *Wojskowe mosty współpracy*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994, s. 2.

³¹ M.in. K. Wóycicki, *Dużo zmian bez zmiany*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994, s. 1; K. Wóycicki, *Dobry rok w złej Europie*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995, s. 1.

³² K. Wóycicki, *Niemiec, który przeprosza*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 1.

³³ K. Wóycicki, *Od zjednoczonych Niemiec do zjednoczonej Europy?*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994, s. 1–2.

Wóycicki już wówczas prognozował, że brak woli politycznej Unii Europejskiej skłania:

„coraz bardziej polityków w Waszyngtonie do upatrywania właśnie w Niemcach głównych amerykańskich partnerów na kontynencie europejskim. Od Niemców żąda się przy tym, by wzięły na siebie więcej ciężarów związanych z polityką światową i niekiedy zaczyna się w nich upatrywać głównego gwaranta europejskiej stabilizacji”³⁴.

Fot. 1. „Gazeta Zachodnia”
– polsko- i niemieckojęzyczne wydanie czasopisma, numer 1/1994



Źródło: materiały własne autorki.

Szczególnie bliskie redakcji „Gazety Zachodniej” były tematy bezpośrednio nawiązujące do historii południowo-zachodniej Polski oraz losów jej mieszkańców. Jednym z poruszanych zagadnień była problematyka wysiedleń i przesiedleń polskich i niemieckich obywateli. Ogólnopolskie i regionalne dzienniki na bieżąco informowały o działających w Niemczech związkach wypędzonych, wzniecając obawy związane z potencjalnym wykupem polskich ziem przez ich byłych mieszkańców. „Gazeta Zachodnia” również podejmowała ten temat, informując np. o napływających do legnickiego urzędu woje-

³⁴ *Ibidem*.

wódzkiego listach niemieckich obywateli żądających zwrotu pozostawionego na tych terenach mienia. Bruno Brożyniak, autor jednego z tekstów, odniósł się do tematu osobiście:

„Piszący te słowa jako przesiedleńca z byłych terenów wschodnich Polski także pozostawił na obecnej Ukrainie swój dom, znaczną połąć urodzajnej ziemi, ale nie przychodzi mu do głowy pisanie niemądrych listów”³⁵.

W jednym z numerów pisma Janusz Cymanek przeprowadził wywiad z Herbertem Hupką, znanym w Polsce przede wszystkim jako szef Ziomkostwa Ślązaków, opublikowany pod dość wymownym tytułem *Nie trzeba wcale podzielać moich poglądów*. Dziennikarz wskazał na istniejący dysonans pomiędzy rozpowszechnianym w polskiej opinii publicznej obrazem działań niemieckich ziomkostw a ich faktycznymi żądaniami. W wywiadzie Cymanek stwierdził:

„– Panie Hupka, jest Pan w Polsce znany, przynajmniej przez moje pokolenie, jako wróg Polski, człowiek domagający się oddania Niemcom Śląska, Pomorza (...) To, co ja dzisiaj od Pana słyszę, co Pan tu mówi, to Pańska linia polityczna, ale jakby mocno zliberalizowana (...) – Nie, to była zawsze moja linia. Ja poglądów nie zmieniłem. Tylko, że w Polsce nie mówiono wszystkiego o moich poglądach. Dokonywano selekcji na użytek totalitarnej propagandy”³⁶.

W temacie „wypędzeń” redakcja racjonalizowała przekaz, pozbawiając polskich czytelników wszelkich złudzeń co do realizacji przez Niemców idei tzw. Drang nach Osten. W tym tonie wypowiedział się również Jens Hildebrand, przewodniczący Związku Wypędzonych w Zwickau, który mówił:

„Ludzie ci nie chcą wracać do domów, które ponad 50 lat temu musieli opuścić (...) Kraj dzieciństwa jest miejscem, o którym często się myśli i chętnie opowiada. Członkowie Związku Wypędzonych chcą razem spotykać się i wspominać dawne czasy”³⁷.

Zarówno wobec Polaków, jak i Niemców redakcja stosowała to samo określenie – wypędzeni. Tego typu narracja wzbudzała emocje, o czym świadczy nadesłany do redakcji list Edwarda Pietraszka, pracownika naukowego Uniwersytetu Wrocławskiego:

³⁵ B. Brożyniak, „Proszę oddać dom”. *Niepokojące listy z Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 4(32), kwiecień 1995, s. 7.

³⁶ J. Cymanek, *Nie trzeba wcale podzielać moich poglądów...*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 1, 4.

³⁷ B. Białkowska, *Czasu nie można zatrzymać*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 5.

„Zdziwiło mnie użycie w artykule »Zwrócenie ku Odrze« (»GZ«, marzec 1995, s. 3) sformułowanie »wypędzenie Niemców po 1945 roku« (i odpowiednio: »Vertreibung der Deutschen« w wersji niemieckiej). Mogą sobie tak pisać w Niemczech, eksponując swe emocje przez określenie przymusowo wysiedlonych zza Odry rodaków jako »Vertreibung«, ale nie w Polsce”³⁸.

Wśród tekstów dotyczących stosunków polsko-niemieckich można wymienić kilka kategorii tematycznych. Pierwszą stanowiły teksty mające za zadanie przybliżyć czytelnikom „Gazety Zachodniej” kraj zachodniego sąsiada. Stałą rubrykę pisma stanowił zbiór wzmianek ukazujących się pod tytułem *Krótko u sąsiadów*, zawierający ciekawostki z życia mieszkańców RFN, nie brakowało krótkich przewodników po atrakcjach turystycznych zachodnich landów Niemiec³⁹. Ukazywały się również przedruki z prasy krajowej poświęcone ważnym wydarzeniom w RFN (np. przejście przez NRD waluty zachodnio-niemieckiej⁴⁰). Wiele publikacji miało wymiar praktyczny, czytelnik pisma mógł się dowiedzieć o uregulowaniach dotyczących niemieckiego obywatelstwa⁴¹. Za szczególnie interesujące można uznać teksty dotyczące transformacji systemowej w Polsce, odnoszące się do niemieckich rozwiązań w tym zakresie. Jednym z przykładów jest felieton mieszkającego w Getyndze Jerzego Sawińskiego, który rozważał na temat koncepcji zreformowania polskiej służby zdrowia na wzór niemiecki⁴².

Kolejną kategorię tematyczną stanowiły publikacje opisujące proces wzajemnego poznania i współpracy, służyła temu stała rubryka „Polska-Niemcy '90”, w której rozważano na temat wzajemnego postrzegania Polaków i Niemców. Przykładem jest wypowiedź Andrzeja Wiszniewskiego, który do przyczyn trudności w przełamywaniu obaw wobec zachodniego sąsiada zaliczył: zaszczości historyczne; barierę językową oraz swoistego rodzaju „polski” kompleks niższości („My bardzo lubimy Rosjanina, na zasadzie poklepywania go po ramieniu, a kurczymy się wewnątrznie wobec Niemca, w przekonaniu, że to on nas poklepuje po ramieniu”)⁴³. Innym przykładem jest tekst

³⁸ E. Pietraszek, *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 6(34), czerwiec 1995, s. 6.

³⁹ R. Sachs, *Meklemburgia – Pomorze Przednie – kraina małomównych*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 8; *Poznajemy Niemcy. Na przelaj przez Saksonię*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 6.

⁴⁰ *Krok do jedności Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990, s. 1 (przedruk z „Życia Warszawy” z 2 lipca br.).

⁴¹ *Niemieckie prawo o obywatelstwie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 6.

⁴² J. Sawiński, *Recepta na leczenie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 8.

⁴³ A. Kocot, *Czy możliwa...*, *op. cit.*, s. 1.

o przeprowadzonej w 1994 roku wśród wrocławian minisondzie. Pytano w niej o wizerunek Niemiec i Niemców. Czytamy w nim:

„Obraz, jaki rysował się z wypowiedzi, był dość czytelny. Można go sprowadzić do następującego twierdzenia: »Niemcy to państwo, którego zbytnio nie kochamy, ale zdajemy sobie sprawę, że współpraca z nimi jest konieczna i nieunikniona«”⁴⁴.

Również sama redakcja przyczyniała się do likwidowania przeszkód stojących na drodze polsko-niemieckiego poznania i współpracy. Dzięki kooperacji Wydawnictwa i Agencji Dziennikarzy „Fo-Press” z Wrocławia z Dieter Breuer Verlag inicjowano jak na tamte czasy pionierskie przedsięwzięcia mające za zadanie zbliżenie polskich i niemieckich mieszkańców pogranicza. Przykładem jest uczestnictwo pisma w akcji „Dzieci Dzieciom”, rozpoczętej przez wydawców heskich dzienników. W „Gazecie Zachodniej” redakcja zachęcała dzieci i młodzież z Dolnego Śląska do nadsyłania np. widokówek, rysunków czy listów, które następnie miałyby trafić do ich rówieśników w Wiesbaden. Dzięki obydwu redakcjom polska i niemiecka młodzież mogła nawiązać kontakt⁴⁵. Akcja przyniosła zamierzony efekt, już w kolejnym numerze pisma wydawca opublikował ogłoszenia, w których ich autorzy, podając adres zamieszkania – zachęcali swoich rówieśników z Niemiec do wzajemnej wymiany listów⁴⁶.

Lata 90. ubiegłego wieku stanowiły okres intensywnej pracy na rzecz tworzenia dzieła, które literatura przedmiotu po latach określiła jako polsko-niemieckie pojednanie. Również „Gazeta Zachodnia” wpisała się w nurt bieżącego informowania swoich czytelników o tym procesie, informując m.in. o sukcesach współpracy polskich i niemieckich instytucji obszaru pogranicza⁴⁷. W wielu publikacjach podkreślano ich pozytywny wymiar, przykładem jest wypowiedź Wojciecha Wrzesińskiego, ówczesnego rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, który z okazji zbliżającego się jubileuszu 50-lecia uczelni podkreślał rangę i znaczenie współpracy z niemieckimi uczelniami oraz szczególną rolę współpracy wrocławskiej uczelni z Uniwersytetem Viadrina we Frankfurcie nad Odrą⁴⁸.

⁴⁴ B. Białkowska, *Minisonda o sąsiadach*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 5.

⁴⁵ *Czym skorupka za młodu... Między Wrocławiem a Wiesbaden*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 2.

⁴⁶ *Dzieci – dzieciom. Między Wrocławiem a Wiesbaden*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990, s. 1.

⁴⁷ B. Nowakowska, *Ochrona środowiska – naszą wspólną sprawą*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 2.

⁴⁸ R. Młynarski, *W przededniu półwiecza*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 1.

Szczególnym zainteresowaniem redakcji cieszyły się wydarzenia dotyczące polsko-niemieckiej wymiany młodzieży. Na przykład informowano, że dzięki spotkaniu uczestników Jugendprojekt im Muskauer Park/Klubu Młodzieżowego w Parku Mużakowskim z uczniami Liceum ASSA z Wrocławia goście z Niemiec:

„przełamali opory, pokonali barierę językową i udowodnili, że pobyt we Wrocławiu czy Ponikwie może być dla niemieckich kolegów równie atrakcyjny jak dla nich wizyta w Dreźnie czy w Bad Muskau”⁴⁹.

Nie zabrakło i tematów trudnych, przykładem jest informacja o tzw. wydarzeniach frankfurckich⁵⁰, kiedy to niemiecka policja aresztowała grupę 300 Polaków, którzy udali się do Niemiec w związku z ukazującymi się w Słubicach ogłoszeniami o możliwości zatrudnienia przy roznoszeniu ulotek reklamowych⁵¹.

Kolejną obszernie pojawiającą się na łamach „Gazety Zachodniej” kategorię tematyczną stanowiła gospodarka i ekonomia. Poświęcone jej teksty miały przede wszystkim charakter informacyjny (np. Joachim Thannhäuser, konsul w Konsulacie Generalnym RP w Monachium, przedstawił dane dotyczące obecności niemieckiego kapitału w Polsce⁵²), ale i poradnikowy (np. w serii publikacji Zbigniew Sieja informował czytelników o zasadach prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej⁵³). Na bieżąco informowano o instytucjach wspierających współpracę gospodarczą z innymi krajami⁵⁴.

Na łamach pisma głos zabierali polscy przedsiębiorcy, którzy swoimi wypowiedziami starali się przełamać, obecny szczególnie w okresie odradza-

⁴⁹ J. Możejko, *Polsko-niemiecka wymiana młodzieży – inaczej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 8. Również: J. Duda, *Na naukę do Dolnej Saksonii*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 12, 13–26 września 1990, s. 2; J. Duda, *Polscy uczniowie w Dolnej Saksonii*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 6, 7–20 czerwca 1990, s. 2; J. Dziurawiec, *Czujemy się bardziej w Europie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 6.

⁵⁰ Por. P. Olechowska, *Rola mediów w komunikacji międzynarodowej na przykładzie wydarzeń frankfurckich z 1995 roku*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2013, nr 25, s. 501–518.

⁵¹ (ag), *Frankfurcki incydent*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995, s. 2.

⁵² J. Thannhäuser, *Inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw niemieckich. Dane i przewidywania*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995, s. 5.

⁵³ M.in. Z. Sieja, *Paragrafy dla biznesmena*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 7.

⁵⁴ *Co to jest Europartenariat?*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 3.

nia się gospodarki wolnorynkowej, negatywny stereotyp polskiego kapitalisty. Przykładem jest wywiad z Jerzym Włodarczykiem, prezesem Rady Krajowej Polskiego Towarzystwa Przemysłowców, który mówił:

„Lata całe wpajano nam, że prywaciarze to banda złodziei i oszustów (...) pokutuje pogląd, że za największymi pieniędzmi stoją machloje. Jednak większość ludzi biznesu zarabia pieniądze operatywnością, konsekwencją, głową na karku, żelaznym charakterem i pracą”⁵⁵.

Fot. 2. „Gazeta Zachodnia” zdominowana tematyką polsko-niemiecką, od lewej: rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990, s. 1 i stała kolumna „Poznajemy Niemcy”; „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 8



Źródło: materiały własne autorki.

Ukazująca się w pierwszej połowie lat 90. „Gazeta Zachodnia” doskonale obrazuje skalę transformacji polskiej gospodarki rynkowej i towarzyszących jej obaw związanych z obecnością obcego kapitału. Redakcja opisywała je, jednocześnie wyraźnie podkreślając konieczność otwarcia polskiego rynku na zagraniczny kapitał – cykl publikacji „Polska gospodarczym tygrysem Euro-

⁵⁵ J. Sasiadek, *Biznesmenem być*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 2.

py?”. Przykładem jest wywiad ze Stefanią Wolszczak, dyrektorem przejętego przez niemiecki kapitał Zakładu Przemysłu Odzieżowego „Lubinx” w Lubianie (były zakład Elpo). Wolszczak oceniała:

„– Wielu polskich przedsiębiorców odnosi się z dużą rezerwą do propozycji rozpoczęcia współpracy z przedsiębiorcami z Niemiec. Co może Pani powiedzieć wszystkim wahającym się? – Że ja też się wahałam. Nie są to proste decyzje (...) wiedzieliśmy, że firma Ahlers istnieje ponad 70 lat, że jest uczciwa i wiarygodna. Stwierdziłiśmy to empirycznie. Współpracując z nią. Ale sprawdziliśmy także, jak funkcjonują podobne do naszych zakłady wykupione wcześniej przez Ahlersa (...) Z całą odpowiedzialnością mogę powiedzieć, że postąpiliśmy słusznie: związaliśmy się z solidnym kontrahentem, na partnerskich zasadach, z czego odnosimy wspólne korzyści”⁵⁶.

W podobnym tonie wypowiadał się Andrzej Szlachetka, dyrektor firmy Window w Ścinawie. Na pytanie, czy nie żałuje utraty pełnej kontroli nad firmą, która stała się spółką joint-venture z udziałem niemieckiego kapitału, Szlachetka powiedział:

„(...) łączenie kapitałów, tworzenie spółek jest zjawiskiem normalnym i korzystnym (...) Niemcy są dla nas pomostem do Unii Europejskiej, a Polska dla Niemiec i dla Unii może być pomostem na Wschód”⁵⁷.

O obecności niemieckiego kapitału w Polsce wypowiadali się nie tylko przedsiębiorcy, ale i przedstawiciele świata nauki. W tekście pod wymownym tytułem *Czy we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku trzeba się bać niemieckiego kapitału* Józef Popkiewicz, wrocławski ekonomista, odwoływał się do wykupu polskich firm i nieruchomości przez zachodni kapitał:

„(...) wcale nie obawiałbym się wielkiego kapitału u nas, jeśli doprowadziłby on do zasadniczych inwestycji i pozytywnych przekształceń naszej gospodarki. (...) nie wydaje mi się również, aby drobni np. niemieccy posiadacze kapitału byli zdania, że wykupywanie pojedynczych nieruchomości u nas stanowi najlepsza lokatę. Naszej polskiej racji stanu, także to nie nadweręży”⁵⁸.

Dość jednoznaczne stanowisko w kwestii wykupu polskiej ziemi przez obco-krajowców zajął publicysta Bruno Brożyniak, który w swoim felietonie opowiedział się za zlikwidowaniem wszelkich prawnych obostrzeń w tym zakresie:

⁵⁶ J. Dobrzański, *Elpo + Ahlers = Lubinx*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 2.

⁵⁷ J. Dobrzański, *Pomost nad Polską?*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 4.

⁵⁸ A. Kocot, *Czy we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku trzeba się bać niemieckiego kapitału*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 6, 7–20 czerwca 1990, s. 3.

„filtry [dotyczy zapisów prawa – dop. P.O.] byłyby zrozumiałe, gdyby Polska była w stanie zagospodarzyć wszystkie posiadane grunty oraz budynki, w tym zabytkowe dworki, zamki i pałace (...) Naszym zdaniem, jednym ze skutecznych rozwiązań [sprawnego zagospodarowania upadających obiektów czy gruntów – dop. P.O.] byłoby uproszczenie procedur oraz generalnie ułatwienie nabywania ziemi, dworców i pałaców przez cudzoziemców”⁵⁹.

Tak ukierunkowany prokapitalistyczny profil pisma nie oznaczał, że na jego łamach nie pojawiała się polemika w zakresie niemieckich uregulowań prawnych mających na celu ochronę rodzinnego rynku pracy. Przykładem jest felieton wspomnianego już Brożyniaka, który negatywnie ocenił wprowadzenie kontyngentów ograniczających liczbę Polaków pracujących na budowach w Niemczech. Autor pisał:

„W ramach w sumie bardzo dobrych stosunków sąsiedzkich problem ten powinien być szybko wyjaśniony i uporządkowany”⁶⁰.

Ten sam autor wypowiedział się w sprawie wprowadzonych miesięcznych kontyngentów dla polskich barek:

„Polacy są metodycznie »leczeni« z idealistycznego rozumienia zasad wolnego rynku i wolnej konkurencji, nad którymi – jak się w praktyce okazuje – zawsze wiszą różne działania protekcyjnistyczne i zaporowe poszczególnych rządów. Polscy żegludowcy twierdzą, że blokada rzeczna była z ich strony głośnym aktem protestu przeciw dyktatowi silniejszego. (...) Myślę, do tej głośnej awantury by nie doszło, gdyby wśród niektórych niemieckich urzędników nie odżyły tradycje pruskiej, butnej biurokracji”⁶¹.

Dwujęzyczność pisma oraz fakt, że było ono kolportowane w Polsce i w Niemczech, powodowały, iż jego szpalty służyły również jako swoistego rodzaju tablica ogłoszeń polskich i niemieckich przedsiębiorców, którzy pragnęli nawiązać współpracę. Wiele publikacji poświęconych gospodarce powstało we współpracy z niemieckimi redakcjami (wspomniane „Hessische Wirtschaft” oraz „Wiesbadener Kurier”) i polskimi instytucjami branżowymi, jak np. Centrum Informacji Rynkowej Handlu Zagranicznego w Warszawie, Biuro Rady Handlowego Ambasady RP w Kolonii⁶² czy Deutsche Zentrale für Tourismus/Niemiecka Centrala Turystyki z Frankfurtu nad Menem⁶³.

⁵⁹ B. Brożniak, *Ziemia i dworki dla cudzoziemców*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994, s. 3.

⁶⁰ B. Brożniak, *Polscy budowlani w nielasce*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 2.

⁶¹ B. Brożniak, *Awantura o barki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994, s. 5.

⁶² „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 7.

⁶³ *Dolna Saksonia*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 8.

„Gazeta Zachodnia” była jedną z pierwszych w Polsce tak otwarcie podejmujących temat związany z wielokulturowym dziedzictwem obszarów pogranicza. Niemieckie dziedzictwo kulturowe od wielu lat nie jest już tematem tabu, wręcz przeciwnie, podkreśla się fakt, że niemiecka historia tego regionu to również nasza historia, gdyż, jak zaznacza Anna Wolff-Powęska:

„Pamięć zapewnia ciągłość czasową i pozwala na poznanie siebie, kształtowanie własnej tożsamości”⁶⁴.

Na łamach pisma prezentowano sylwetki mieszkających przed II wojną światową na Dolnym Śląsku niemieckich uczonych (m.in. Johannesesa Gutenberga, Johannesesa Keplera, Wilhelma Schickarda – cykl publikacji „Umysł z pewnością niezwykle”⁶⁵), jak i opisywano historię wrocławskich poniemieckich budynków⁶⁶ czy dróg⁶⁷. Należy dodać, że wielokulturowość Wrocławia była prezentowana niejako dwupłaszczyznowo – dla przykładu, gdy opisywano historię Konsulatu Generalnego Republiki Federalnej Niemiec⁶⁸, w kolejnym wydaniu pisma ukazał się tekst o dziejach polskiego konsulatu funkcjonującego we Wrocławiu przed wojną⁶⁹. Niemiecką historię miasta odkrywali nie tylko Polacy, ale i niemieccy czytelnicy pisma. Świadczy o tym nadesłany do redakcji list Kurta G.P. Schustera (Towarzystwo im. Augusta Heinricha Hoffmanna von Fallersleben), w którym opisał pobyt pewnej grupy Niemców, odkrywających historię znanego, mieszkającego we Wrocławiu, niemieckiego poety Hoffmanna von Fallerslebena⁷⁰.

W obszarze wielokulturowości jednym z ciekawszych tekstów był felieton Jana Miodka (językoznawcy) i Jana Łopuszańskiego (fizyka), w którym – wbrew pozorom – nie język, ale dziedzictwo kulturowe miasta zostało tema-

⁶⁴ Por. A. Wolff-Powęska, *Polska–Niemcy. Partnerstwo z dystansu*, „Nauka” 2004, nr 4, s. 53.

⁶⁵ *Umysł z pewnością niezwykle*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 8; „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 8; „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 12.

⁶⁶ J. Ilkosz, *Tereny wystawowe na szczytnikach we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 5; J.L. Dobesz, *Spadek po III Rzeszy*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 9(27), listopad 1994, s. 3.

⁶⁷ E. Sawińska, *Autostrada naszym zabytek*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 3.

⁶⁸ E. Szumowska, *Historyczne dzieje niemieckiego konsulatu we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 15/16, lipiec–sierpień 1991, s. 1, 8.

⁶⁹ R. Gelles, *Historyczne dzieje polskiego konsulatu we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 17/18, lipiec–sierpień 1991, s. 1, 9.

⁷⁰ K.G.P. Schuster, *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 3(31), marzec 1995, s. 6.

tem przewodnim rozważań. Rozważając, czy można stosować dwujęzyczną nazwę Wrocław – Breslau, autorzy podkreślają konieczność uszanowania tradycji historycznej miasta.

„Stwierdzenie, że w roku 1945 umarł dla Niemców Breslau, a narodziło się nowe miasto Wrocław, ma silne zabarwienie emocjonalne (...) Patrząc na sprawy *sub specie aeternitatis*, trzeba obiektywnie stwierdzić, że wiele miast na świecie zmieniło swoich gospodarzy. Zachowuje się jednak zazwyczaj ciągłość historyczną tych miast (...) W swoich dziejach był on [Wrocław – dop. P.O.] polski, czeski, austriacki, pruski. Lecz dla Polaków – był to zawsze Wrocław”⁷¹.

Felieton skomentował monachijski pisarz i historyk Günter Elze, autor książki *Breslau. Biographie einer deutschen Stadt (Wrocław: biografia niemieckiego miasta)*. W opublikowanym przez redakcję liście napisał:

„Jest on [pogląd na stosowanie polskiej i niemieckiej nazwy miasta – dop. P.O.] (prawie) zgodny z tym, co ja myślę. Niebawem będę wygłaszał na ten temat wykład i artykuł stanowi dla mnie bardzo przekonujące potwierdzenie z polskiej strony (...) autorzy tak lekko i niedbale stwierdzają, że przecież wiele miast na świecie zmieniło swoich gospodarzy. Ale przecież we Wrocławiu i na całym niemieckim wschodzie było to chyba nieco inaczej! Aż do końca XIX wieku zmiany przynależności politycznej – i jest to prawda – prawie nie miały wpływu na ciągłość mieszkańców. Wypędzenie 12 milionów ludzi w Niemiec wschodnich i to tak, aby uczynić aneksję nieodwracalną, jest w historii świata przypadkiem jednorazowym”⁷².

Na list odpowiedział Jan Łopuszański:

„Pana Elze zbulwersowało to, że w artykule naszym mówimy o polskim, czeskim, austriackim i pruskim panowaniu we Wrocławiu, pomijając panowanie niemieckie. Tu ma pan Elze rację, jest to nieprzyjemne przeoczenie. Nasz manuskrypt został opublikowany (...) w roku 1986, a więc w czasach surowej cenzury komunistycznej; wcześniej był on z miejsca odrzucony”⁷³.

W dyskusję włączył się Werner Schui, który przypomniał

„przykry spór wiesbadeńczyków dotyczący nazwy [Breslau czy Wrocław – dop. P.O.]” – i podkreślił – „Wkrótce zapomni się też o sporze dotyczącym polskich granic. Prześcignie go historia. W latach dziewięćdziesiątych granice w Europie zostaną otwarte, a nie na nowo wyznaczone”⁷⁴.

⁷¹ J. Łopuszański, J. Miodek, *Dlaczego Breslau?*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 1, 3 (materiał dostępny na stronie http://www.dpg-brandenburg.de/nr_6_7/breslau.htm).

⁷² G. Elze, *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 1.

⁷³ J. Łopuszański, *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994, s. 2.

⁷⁴ W. Schui, *Historia...*, *op. cit.*, s. 1.

Na łamach „Gazety Zachodniej” nie mogło zabraknąć – szczególnie popularnych w latach 90. – tematów poświęconych niejako odkryciu na nowo niemieckiej mniejszości narodowej Dolnego Śląska. Informowano o działających na Śląsku związkach mniejszości niemieckiej (np. Towarzystwie Społeczno-Kulturalnym Niemców na Śląsku Opolskim w Gogolinie⁷⁵), jak i publikowano cykl rozmów z jej przedstawicielami⁷⁶. W ich wypowiedziach powtarzał się wątek przywiązania do Śląska i przyjaznego współżycia z Polakami („najgorzej, jak się jakaś garstka maniaków dorwie do władzy i zaczyna tych ludzi [Polaków i Niemców – dop. P.O.] podjudzać przeciw sobie”⁷⁷). W jednym z tekstów można było przeczytać pełne emocji wypowiedzi jednego z przedstawicieli mniejszości:

„(...) denerwuje mnie takie gadanie, jak ludzie zaczynają się zastanawiać nad swoimi korzeniami. Więc im tłumaczę, że właśnie nie niemieckie, nie polskie, ale śląskie (...) Parę lat temu brat przyjechał do mnie, dzwoni do drzwi, otwieram mu, a on do mnie »Guten Morgen«. To ja go łap za kłapy i ostro, że w moim domu nie będzie żadnego »Guten Morgen«. Jak chcesz być moim gościem, mów »Dzień dobry«. Jak ja do ciebie przyjadę i zażyczysz sobie, bym rozmawiał z tobą po niemiecku, uszanuję twoją wolę”⁷⁸.

W każdym wydaniu „Gazety Zachodniej” ukazywały się teksty poświęcone kulturze: sztuce, literaturze, teatrowi czy muzyce⁷⁹. Bardzo interesujące wydają się te publikacje, w których pojawiały się polsko-niemieckie wątki. Stały dział stanowiła rubryka „Germania in flagranti” (w styczniu 1995 roku zmieniła nazwę na „Za i przeciw”). Jej autorem był Norbert Honsza, germanista i kulturoznawca z Uniwersytetu Wrocławskiego, autor kilkudziesięciu książek na temat niemieckojęzycznego obszaru kulturowego. Szczególnym polem zainteresowań autora była literatura, którą uważał za „pomosty porozumienia między narodami”, tworząc czytelnikowi „Gazety Zachodniej” swoistego rodzaju katalog najpoczytniejszych polskich tytułów w Niemczech⁸⁰.

⁷⁵ A. Karolczuk, *Mniejszość z niemalymi ambicjami*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994, s. 1, 6.

⁷⁶ J. Sasiadek, *PO znaczy Polen (1)*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 7, 21 czerwca – 4 lipca 1990, s. 1.

⁷⁷ M. Nikodemski, *Ojcowizna. Losy podzielone granicami*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990, s. 6.

⁷⁸ A. Karolczuk, *Polskość, śląskość, niemieckość...*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995, s. 5.

⁷⁹ E. Gil-Kołakowska, *Piosenka aktorska, czyli kompleks Warszawy*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990, s. 7.

⁸⁰ N. Honsza, *Literatura polska w Niemczech*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 7.

W felietonach wrocławskiego niemcoznawcy literatura była ujmowana również w kontekście historycznym i filozoficznym. Przykładem jest tekst poświęcony niemieckiemu pisarzowi Ernstowi Jüngerowi. Honsza rozważał w nim o rzekomym nacjonalizmie pisarza, przekonując jednocześnie, że Jünger był postacią ambiwalentną, z biegiem lat dystansującą się wobec dorobku III Rzeszy:

„Jego utworom literackim zarzucano chłód, dystans, dandyzm, radykalny nacjonalizm i antyliberalną postawę. Do dziś jego utwory wywołują na przemian negację i akceptację”⁸¹.

W innym felietonie Honsza podjął się historycznej rekapitulacji idei zjednoczonej Europy, przypominając niemieckich pisarzy (m.in. Tomasza Manna, Kurta Tucholsky’ego czy Stefana Zweiga) krzewiących idee zjednoczonej Europy, odwołując się niejako do aktualnej geopolitycznej sytuacji Polski:

„Chcąc nie chcąc znajdujemy się u progu kulturalnej symbiozy, której przyświecać powinno najświętsze hasło – tolerancja”⁸².

Jednym z felietonistów był również Eugeniusz Tomiczek, ówczesny dyrektor Instytutu Filologii Germańskiej Uniwersytetu Wrocławskiego, założyciel Niemiecko-Polskiego Towarzystwa Uniwersytetu Wrocławskiego. W felietonach podejmował najczęściej temat zwyczajów i zachowań grzecznościowych niemieckojęzycznego obszaru kulturowego. Opisywał przykłady źródeł powstawania uprzedzeń, stereotypów czy uogólnień. W centrum zainteresowań autora był język niemiecki⁸³, stworzył on praktyczny poradnik z zakresu sformułowań w korespondencji listownej⁸⁴, obowiązujących w Polsce i w Niemczech formuł powitalnych⁸⁵; w jednym z tekstów „obalił stereotyp” przywiązywania Niemców do stosowania stopni i tytułów naukowych⁸⁶.

⁸¹ N. Honsza, *Ernst Jünger obchodzi setne urodziny*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 3(31), marzec 1995, s. 7.

⁸² N. Honsza, *Jedność kultury europejskiej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 7.

⁸³ E. Tomiczek, *Polsko-niemiecki językowy savoir-vivre*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994, s. 3.

⁸⁴ E. Tomiczek, *Ludzie listy piszą*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994, s. 7.

⁸⁵ E. Tomiczek, *Całuję Twoją dłoń, madame...*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 7.

⁸⁶ E. Tomiczek, *O rzekomej tytułomanii Polaków*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994, s. 7.

Stały dział pisma stanowiła „VIII Kolumna”, redagowana przez Zdzisława Smektałę, wrocławskiego dziennikarza i aktora. Opisywano w niej ludzi kultury i sztuki

„»zasypujących« swoją postawą i twórczością rów pomiędzy zaściankiem a salonem, pomiędzy Polską a Europą, wreszcie pomiędzy Wschodem a Zachodem”⁸⁷.

Przedstawiano w nim m.in. postać Günтера Grassa⁸⁸, będącego symbolem niemieckiego rozrachunku z nazizmem, rzecznikiem dialogu, osobą, która przyczyniła się do zmniejszenia polsko-niemieckich antagonizmów, jak i do próby zrozumienia Polaków przez Niemców.

W piśmie na bieżąco informowano o aktualnych wydarzeniach kulturalnych w ich polsko-niemieckim wymiarze. Można było przeczytać np. o współpracy niemieckiej rozgłośni publicznego radia z Niemiecko-Polskim Towarzystwem Kulturalnym POLONICA⁸⁹. Znaczną część stanowiły informacje i recenzje poświęcone polskim⁹⁰ i niemieckim⁹¹ nowościom wydawniczym przedstawiającym niemiecką historię Wrocławia.

PODSUMOWANIE

Jednym z czynników decydujących o współpracy między dwoma krajami są media, które interpretują procesy i zjawiska zachodzące w stosunkach dwustronnych, kształtują społeczną opinię o polityce międzynarodowej, a także o wydarzeniach w kraju sąsiada. W relacjach polsko-niemieckich formy komunikowania międzynarodowego i międzykulturowego są tworzone przez media lub przez nie relacjonowane⁹². Na tle rozważań o roli środków masowego przekazu w kształtowaniu opinii o Niemcach i Polakach nie sposób

⁸⁷ „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990, s. 7.

⁸⁸ Z. Smektała, *Günter Grass – doktor honoris causa*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990, s. 8.

⁸⁹ M. Matzke, *W Niemczech ceni się kulturę Europy Wschodniej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 9(27), listopad 1994, s. 3.

⁹⁰ Z. Nowak, *Dla miłośników wędrówek*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 17/18, lipiec–sierpień 1991, s. 3; E. Gil-Końkowska, *Listy z Wrocławia do Breslau*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 4(32), kwiecień 1995, s. 3, 11.

⁹¹ Z. Antkowiak, *Jak zostałem okupantem*. „Das Breslau Lexikon” – rzecz godna uwagi, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995, s. 6; *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995, s. 6.

⁹² B. Ociepka, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 2002, s. 14.

pominąć „Gazety Zachodniej”, której powstanie było nierozdzielnie związane ze zmianami transformacyjnymi w Polsce. Narodziny „Gazety Zachodniej” wynikały również niejako z naturalnych potrzeb informowania o tym, co nieznanne; i choć ukazywała się jedynie pięć lat (z dwuletnią przerwą), stała się istotnym elementem wzbogacania procesów komunikacji mieszkańców polsko-niemieckiego pogranicza. Warto dodać, że pismo cieszyło się znacznie większą popularnością w Niemczech niż w Polsce, czytane było z zacięciem, co wynikało z zainteresowania przemianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi w Polsce. W Polsce – jak podkreśla Janusz Cymanek – pismo budziło skrajne emocje.

„Przez dwujęzyczność periodyku początkowo podejrzewano, że to Niemcy w Polsce wydają swoją gazetę. Niektórzy sądzą, że »Gazetę Zachodnią« wydają niemieckie ziomkostwa, co było oczywistą nieprawdą”.

Na początku lat 90., charakteryzujących się złożonością i dynamiką kontaktów społeczności obszaru pogranicza, „Gazeta Zachodnia” pełniła funkcję informacyjną, a dziś – posiadając już walor historyczny – stanowi istotne źródło obrazu zjawisk i procesów, które zachodziły na pograniczu w tych latach. Celem publikacji ukazujących się w „Gazecie Zachodniej” było rozbudzanie wiedzy o tym terenie, a tym samym tworzenie „przestrzeni publicznej debaty”⁹³ i budowanie nowych polsko-niemieckich relacji. Pismo było jednym z pierwszych wydawanych po 1989 roku w Polsce, którego celem – dzięki indywidualnej inicjatywie i współpracy polskiego wydawcy z Dieterem Breuerem – było kreowanie pozytywnego wizerunku Polski i Polaków w Niemczech; Niemiec i Niemców w Polsce. To poczucie potrzeby oraz swoistego rodzaju misji widoczne jest w analizowanych publikacjach, pismo zapoczątkowało proces odkrywania wielokulturowego dziedzictwa narodowego ziem, których polska przynależność – przed podpisaniem w 1991 roku Traktatu o dobrym sąsiedztwie – była podważana w pewnych kręgach politycznych. Pomimo to ukazująca się w latach 1990–1995 „Gazeta Zachodnia” nie zmieniła swojego profilu, nabierając po czasie (od momentu wznowienia wydawania pisma w 1994 roku) charakteru jeszcze bardziej eksperckiego, skierowanego do wąskiej grupy odbiorców, zainteresowanych czy nawet zawodowo zajmujących się polsko-niemieckimi stosunkami⁹⁴. Tacy publicyści „Gazety Zachodniej”,

⁹³ J. Jastrzębski, *Na rynku wartości. O mediach i etyce dziennikarskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 71.

⁹⁴ Por. B. Brożyniak, *Ogromny dorobek – coraz chudsza kasa*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994, s. 3; A. Karolczuk, *Nie my...*, *op. cit.*, s. 1, 7.

jak m.in. Kazimierz Wóycicki, Roman Dudko, Eugeniusz Tomiczek, Norbert Honsza – istotnie przyczynili się do rozwoju współpracy między polskimi i niemieckimi mediami, a co za tym idzie do poprawy stosunków polsko-niemieckich⁹⁵. Zaś konfrontacja na łamach pisma opinii polskich i niemieckich publicystów stwarzała:

„okazję do uświadomienia sobie odmienności, ale i do zrozumienia, jak wiele łączy mieszkańców polsko-niemieckiego pogranicza, stanowiącego wspólne, choć wciąż zróżnicowane, bogactwo, w którym warto uczestniczyć”⁹⁶.

BIBLIOGRAFIA

- (ag), *Frankfurcki incydent*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995.
- Deutsch M., *Deutsche zurück nach Schlesien? Beamter des polnischen Außenamtes für Restitution der Länder*, „Das Ostpreußenblatt. Unabhängige Wochenzeitung für Deutschland” z dn. 26 stycznia 1991.
- „Gazeta Zachodnia” i „West Zeitung”. *W Polsce i w RFN*, „Dziennik Łódzki” z dn. 7 marca 1990.
- „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990.
- „Gazeta Zachodnia” rok I, numer reklamowy, styczeń/luty 1990.
- „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Antkowiak Z., *Jak zostałem okupantem*. „Das Breslau Lexikon” – rzecz godna uwagi, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995.
- Białkowska B., *A propos...*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Białkowska B., *Czasu nie można zatrzymać*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Białkowska B., *Minisonda o sąsiadach*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Brożyniak B., *„Proszę oddać dom”*. *Niepokojące listy z Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 4(32), kwiecień 1995.

⁹⁵ B. Ociepka, *Rola mediów masowego przekazu w kształtowaniu opinii o Niemcach i Polakach*, [w:] *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989–1998*, D. Bingen, K. Malinowski (red.), Instytut Zachodni, Poznań 2000, s. 118–119.

⁹⁶ L. Dyczewski, *Media czynnikiem...*, *op. cit.*, s. 77.

- Brożyniak B., *Awantura o barki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994.
- Brożyniak B., *Czas dobrego sąsiedztwa*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Brożyniak B., *Ogromny dorobek – coraz chudsza kasa*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Brożyniak B., *Polscy budowlani w nielasce*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Brożyniak B., *Wojskowe mosty współpracy*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994.
- Brożyniak B., *Ziemia i dworki dla cudzoziemców*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994.
- Co to jest Europartenariat?*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Cymanek J., Breuer D., *Zmieńmy sposób myślenia*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Cymanek J., *Czy zburzymy mur niepewności?*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990.
- Cymanek J., *Nie trzeba wcale podzielać moich poglądów...*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Czaporowska M., *Będzie Niemiec Polakowi bratem?*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 5(33), maj 1995.
- Czaporowska M., *Krzyżowa*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Czaporowska M., *Partnerstwo pożądane*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Czym skorupka za młodu... Między Wrocławiem a Wiesbaden*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Dobesz J.L., *Spadek po III Rzeszy*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 9(27), listopad 1994.
- Dobrzański J., *Elpo+Alhers=Lubinx*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Dobrzański J., *Pomost nad Polską?*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Dolna Saksonia*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Duda J., *Na naukę do Dolnej Saksonii*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 12, 13–26 września 1990.
- Duda J., *Polscy uczniowie w Dolnej Saksonii*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 6, 7–20 czerwca 1990.

- Dyczewski L., *Media czynnikiem spajającym heterogeniczną społeczność pogranicza (przyczynek do dyskusji)*, „Akcent. Literatura i Sztuka” 2001, numer 4. *Dzieci – dzieciom. Między Wrocławiem a Wiesbaden*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990.
- Dziurawiec J., *Czujemy się bardziej w Europie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Elze G., *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Gelles R., *Historyczne dzieje polskiego konsulatu we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 17/18, lipiec–sierpień 1991.
- Gil-Kołąkowska E., *Listy z Wrocławia do Breslau*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 4(32), kwiecień 1995
- Gil-Kołąkowska E., *Piosenka aktorska, czyli kompleks Warszawy*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Honsza N., *Ernst Jünger obchodzi setne urodziny*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 3(31), marzec 1995.
- Honsza N., *Jedność kultury europejskiej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Honsza N., *Literatura polska w Niemczech*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- I sobie tu menedżeruję*, z Januszem Cymankiem rozmawiała Iwona Lisek, „Vidart – Informator Poligraficzny” 2005, nr 11, www.vidart.com.pl/05_11/s_36.htm [dostęp: 1.06.2013].
- Ilkosz J., *Tereny wystawowe na szczytnikach we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Jabłoński S., *Przyczółek Unii Europejskiej*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Jastrzębski J., *Na rynku wartości. O mediach i etyce dziennikarskiej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Karolczuk A., *Czarno na białym*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 6(34), czerwiec 1995.
- Karolczuk A., *Mniejszość z niepełnymi ambicjami*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994.
- Karolczuk A., *Nie my byliśmy rewizjonistami*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Karolczuk A., *Polskość, śląskość, niemieckość...*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995.
- Kocot A., *Czy możliwa jest przyjaźń Polaka z Niemcem?*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 5, 24 maja 1990.

- Kocot A., *Czy we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku trzeba się bać niemieckiego kapitału*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 6, 7–20 czerwca 1990.
- Kotula A., *Brytyjska królowa polsko-niemieckiego pogranicza*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995.
- Krok do jedności Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990, s. 1 (przedruk z „Życia Warszawy” z 2 lipca br.).
- Leszkowicz-Baczyński J., *Przemiany na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] Z. Kurcz (red.), *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Łopuszański J., Miodek J., *Dlaczego Breslau?*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Łopuszczański J., *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Matzke M., *W Niemczech ceni się kulturę Europy Wschodniej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 9(27), listopad 1994.
- Młynarski R., *W przededniu półwiecza*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Możejko J., *Polsko-niemiecka wymiana młodzieży – inaczej*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Niemieckie prawo o obywatelstwie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Nikodemski M., *Ojcowizna. Losy podzielone granicami*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990.
- Nowak A., *Nur für*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 5(33), maj 1995.
- Nowak S., *Zanim tu przyjdą...*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Nowak Z., *Dla miłośników wędrówek*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 17/18, lipiec–sierpień 1991.
- Nowakowska B., *Ochrona środowiska – naszą wspólną sprawą*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Ociepka B., *Komunikowanie międzynarodowe*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 2002.
- Ociepka B., *Rola mediów masowego przekazu w kształtowaniu opinii o Niemcach i Polakach*, [w:] D. Bingen, K. Malinowski (red.), *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989–1998*, Instytut Zachodni, Poznań 2000.
- Olechowska P., *Rola mediów w komunikacji międzynarodowej na przykładzie wydarzeń frankfurckich z 1995 roku*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2013 nr 25.

- Olechowska P., *Transgraniczne projekty medialne na przykładzie polsko-niemieckiego pogranicza – studium rozwoju od 1989 roku po współczesność*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy” 2014, tom 6/14.
- Orłowska B.A., *Czym jest pogranicze. Kwestie definicyjne*, [w:] A. Bobryk (red.), *Kultura pogranicza. Pogranicze kultur*, Siedleckie Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne „Brama”, Warszawa–Siedlce 2005.
- Pietraszek E., *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 6(34), czerwiec 1995.
- Pogranicze współdziałania*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Poznajemy Niemcy. Na przelaj przez Saksonię*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Rusek H., *Plecami do siebie – Czesi, Słowacy i Polacy*, [w:] W. Kopczyński, D. Roszkowska (red.), *Przyszłość mediów – almanach 2002*, Międzynarodowe Stowarzyszenie Przyszłość Mediów, Warszawa 2002.
- Sachs R., *Meklemburgia – Pomorze Przednie – kraina małomównych*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Sakson A., *Mazurzy – społeczność pogranicza*, Instytut Zachodni, Poznań 1990.
- Sawińska E., *Autostrada niczym zabytek*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Sawiński J., *Recepta na leczenie*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Sawiński J., *Współpraca między muzeami*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Sąsiadek J., *Biznesmenem być*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Sąsiadek J., Cymanek J., *Marzy nam się Manhattan*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer reklamowy, styczeń/luty 1990.
- Sąsiadek J., *PO znaczy Polen (1)*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 7, 21 czerwca – 4 lipca 1990.
- Schui W., *Historia prześcignię spór o granice*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 1, 5 kwietnia 1990.
- Schuster K.G.P., *Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 3(31), marzec 1995.
- Sieja Z., *Paragrafy dla biznesmena*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.
- Smektała Z., *Günter Grass – doktor honoris causa*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 8, 12–25 lipca 1990.
- Szumowska E., *Historyczne dzieje niemieckiego konsulatu we Wrocławiu*, „Gazeta Zachodnia” rok II, numer 15/16, lipiec–sierpień 1991.

- Święcicki W., *Honorowi obywatele Gdańska z Niemiec*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995.
- Thannhäuser J., *Inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw niemieckich. Dane i przewidywania*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995.
- Tomiczek E., *Całuję Twoją dłoń, madame...*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 4(22), czerwiec 1994.
- Tomiczek E., *Ludzie listy pisać*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994.
- Tomiczek E., *O rzekomej tytułomanii Polaków*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Tomiczek E., *Polsko-niemiecki językowy savoir-vivre*, „Gazeta Zachodnia” numer 1(19), styczeń 1994.
- Umysły z pewnością niezwykłe*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 3(21), maj 1994.
- Wojakowski D., *Poza socjologię pogranicza: w poszukiwaniu nowych ujęć teoretycznych dla zjawiska pograniczności*, [w:] M. Zielińska, B. Trzop, K. Lisowski (red.), *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Pogranicza Polski w integrującej się Europie*, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2007.
- Wolff-Powęska A., *Polska–Niemcy. Partnerstwo z dystansu*, „Nauka” 2004, numer 4.
- Wóycicki K., *Dobry rok w złej Europie*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 1(29), styczeń 1995.
- Wóycicki K., *Dużo zmian bez zmiany*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 10(28), grudzień 1994.
- Wóycicki K., *Niemiec, który przeprosza*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 7(25), wrzesień 1994.
- Wóycicki K., *Od zjednoczonych Niemiec do zjednoczonej Europy?*, „Gazeta Zachodnia” rok III, numer 8(26), październik 1994.
- Z pocztowej skrzynki*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 2(30), luty 1995.
- Załużski J., *Klaus Staemmler, czyli niemiecki Boy-Żeleński*, „Gazeta Zachodnia” rok IV, numer 7/8(35/36), lipiec–sierpień 1995.
- Ziener M., *Co oznacza wschodni kurs w gospodarce RFN*, „Gazeta Zachodnia” rok I, numer 0, 8 marca 1990.

POLSKA I NIEMCY

– MEDIALNE OBRAZY Z POCZĄTKU LAT 90. UBIEGŁEGO WIEKU
NA PRZYKŁADZIE „GAZETY ZACHODNIEJ – WESTZEITUNG”

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę określenia roli środków masowego przekazu w komunikacji międzynarodowej, wpisanej w funkcjonowanie polsko-niemieckiego pogranicza tuż po 1989 roku. Jako przykład wykorzystano publikacje prasowe, które w okresie od kwietnia 1990 r. do sierpnia 1995 r. ukazywały się na łamach „Gazety Zachodniej – Westzeitung”, będącej efektem współpracy wrocławskiego wydawnictwa „Fo-Press” z niemieckim wydawcą Dieter Breuer Verlag z Wiesbaden. Czasopismo to należy uznać za jeden z pierwszych po transformacji ustrojowej niezależnych (prywatny wydawca) transgranicznych projektów medialnych, realizujących postulatory: międzynarodowej organizacji zespołów redakcyjnych, transgranicznego oddziaływania pisma (zasięgu kolportażu), dwujęzyczności oraz treści przekazu (ukierunkowanego na polsko-niemiecką problematykę). Czasopismo jest jednym z przykładów odradzania się niezależnego dziennikarstwa po 1989 roku w Polsce. Pomimo że nie przetrwało „próby czasu” – jego funkcjonowanie było nierozzerwalnie związane ze zmianami transformacyjnymi w Polsce – odegrało istotną rolę w kształtowaniu opinii o Niemcach w Polsce i Polakach w Niemczech.

POLAND AND GERMANY – MEDIA PICTURES OF THE 1990S
EXEMPLIFIED BY „GAZETA ZACHODNIA – WESTZEITUNG”

Summary

The article attempts to present the role of mass media in international communication within the specific situation of the Polish-German borderland immediately after 1989. The analysis is based on press releases in *Gazeta Zachodnia – Westzeitung*, a joint venture of Wrocław based publishing house *Fo-Press* and Dieter Breuer Verlag, a German publisher from Wiesbaden, published from April 1990 till August 1995. The periodical, having been a private enterprise, is one of the first independent cross-border media projects after the political system transformation in Poland to fulfil the postulates of international editorial boards, cross-border impact and distribution range,

and bilingualism in the content of communication, in this case focused on Polish-German issues. The periodical exemplifies the process of the revival of independent journalism in Poland after 1989. Although, the paper did not survive, its functioning was inextricably linked to the transformational changes in Poland – it played a crucial role in creating general opinions about the Germans in Poland and about the Poles in Germany.

ПОЛЬША И ГЕРМАНИЯ – МАСС-МЕДИА С НАЧАЛА
90-Х ГОДОВ ПРОШЛОГО ВЕКА НА ПРИМЕРЕ
„ЗАПАДНОЙ ГАЗЕТЫ – WESTZEITUNG”

Резюме

В статье предпринята попытка определения роли средств массовой информации в международной коммуникации, введённой в функционирование польско-немецкой приграничной зоны вскоре после 1989 года. В качестве примера использованы печатные публикации, которые в период с апреля 1990 года по август 1995 года появлялись на страницах «Западной газеты – Westzeitung», которая представляла собой результат сотрудничества издательства „Fo-Press” во Вроцлаве с немецким издателем Дитером Бройером из Висбадена. Данный журнал по праву считается одним из первых после политических трансформаций независимых (частный издатель) приграничных медиальных проектов, отвечающим требованиям: международной организации редакционных коллегий, приграничного распространения журнала (диапазона тиражирования), двуязычности, а также контента вещания (ориентированного на польско-немецкую проблематику). Журнал является одним из примеров возрождения независимой журналистики после 1990 года в Польше. Хотя он и не выдержал «испытания временем» – его функционирование было неразрывно связано с трансформационными изменениями в Польше – он сыграл существенную роль в формировании мнений о немцах в Польше и поляках в Германии.

Janusz Józef Węc

INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION ZWISCHEN POLEN UND DEUTSCHLAND IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHRE HERAUSFORDERUNGEN

1. EINLEITUNG

Die Analyse konzentriert sich auf interkulturelle Kommunikation zwischen Polen und Deutschland in der Europäischen Union. Einerseits werden die interkulturellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Polen und Deutschland dargestellt, die aufgrund der Wertvorstellungen von Polen und Deutschen, der gegenseitigen Wahrnehmung und Assoziationen, sowie der polnischen und deutschen Kulturdimensionen rekonstruiert worden sind. Andererseits wird die interkulturelle Kommunikation am Beispiel von drei Fallstudien präsentiert: Fallstudie zur polnischen und deutschen Geschäftskultur; Fallstudie zur grenzüberschreitenden Migration im deutsch-polnischen Grenzraum, sowie Fallstudie zur Europa-Universität Viadrina.

Um die interkulturelle Kommunikation zwischen den beiden Völkern beurteilen zu können, sollte man vornehmlich auf die Frage nach interkultureller Kompetenz eine Antwort geben. Nach Darla K. Deardorff setzt sich diese Kompetenz aus vier Komponenten zusammen. Diese sind: Konstruktive Interaktion; Haltung und Einstellung; Handlungskompetenz, sowie Reflexionskompetenz. Diese Definition unterscheidet sich von anderen Modellen interkultureller Kompetenz dadurch, dass sie zum ersten mal neben der Motivationsebene auch Wirkungsebene umfasst¹. Konstruktive Interaktion

¹ *Interkulturelle Kompetenz – Schlüsselkompetenz des 21. Jahrhunderts? Thesenpapier der Bertelsmann Stiftung auf Basis der Interkulturellen-Kompetenz-Modelle von Dr. Darla K. Deardorff, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2006, S. 5.*

(externe Wirkung) ist die Fähigkeit, Regelverletzungen zu vermeiden, Konflikte konstruktiv zu lösen und Interaktionen zu gestalten, welche aufgrund von bestimmten Einstellungen und Handlungskompetenzen möglich sind. Unter Haltungen und Einstellungen (Motivation) ist die positive Grundhaltung gegenüber interkulturellen Interaktionen zu verstehen, welche durch den Respekt vor anderen Kulturen, Wertschätzung von Vielfalt, Ambiguitätstoleranz und den richtigen Umgang mit unbekanntem Situationen erreicht werden können. Handlungskompetenz (Motivation) das ist das Wissen über die fremde Kultur und ihre Wertehierarchie sowie das Verständnis nicht nur für die religiösen und historischen Hintergründe dieser Kultur, aber auch für die unterschiedlichen Kommunikationsformen mit Berücksichtigung der Länderbesonderheiten. Unter Reflexionskompetenz (interne Wirkung) ist die Fähigkeit, das eigene Wertesystem erweitern bzw. relativieren zu können und nicht als einzig geltendes zu betrachten, sowie die Empathiefähigkeit gegenüber dem anderen Wertesystem zu entwickeln².

In bezug auf das Forschungsthema, insbesondere aber auf die drei oben genannten Fallstudien, kann man daher folgende drei Fragen formulieren: erstens, verfügen die polnischen und die deutschen Unternehmer, Migranten, sowie Studenten, zumal im deutsch-polnischen Grenzraum, über eine interkulturelle Kompetenz?; zweitens, wenn ja, welche Komponenten dieser Kompetenz besitzen sie?; drittens, wenn diese Kompetenz oder einige ihrer Komponenten fehlen, warum ist es so?

2. INTERKULTURELLE UNTERSCHIEDE UND GEMEINSAMKEITEN ZWISCHEN POLEN UND DEUTSCHLAND

2.1. Wertvorstellungen

In den Jahren 2010–2011 hat das Institut für Demoskopie in Allensbach eine Untersuchung zum Thema der Wertvorstellungen von Polen und Deutschen gemacht. Schwerpunkte der Untersuchung waren insbesondere die Grundhaltung zum Staat, das Verständnis von Demokratie und Freiheit, sowie die lebensbezogene Wertehierarchie. Die Antworten auf die Fragen aus den genannten Bereichen können viel mehr über Gemeinsamkeiten und

² *Ibidem*, S. 7–10. Vgl. dazu auch J. Bolten, *Interkulturelle Kompetenz*, Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 2007.

Unterschiede von zwei Gesellschaften aussagen als die direkte Frage nach den Vorstellungen vom anderen.

Was die Grundhaltung zum Staat anbelangt, ist festzustellen, dass das politische System in der Bundesrepublik Deutschland viel größere Akzeptanz genießt als das politische System in Polen. In Deutschland hielten im Jahre 2010 69% der Befragten die Demokratie für die beste Staatsform. In Polen lag dieser Wert im Jahre 2011 lediglich bei 28%. Während in Polen 44% der Befragten der Meinung waren, dass es eine bessere alternative Staatsform gibt, so waren in Deutschland lediglich 11% dieser Meinung (vgl. Diagramm 1)³. Dies ist vornehmlich auf die historischen Erfahrungen zurückzuführen, insbesondere auf die Tatsache, in was für einem System die Bevölkerung sozialisiert wurde⁴. Diese These bestätigt die Einstellung der Bevölkerung Ostdeutschlands zur Demokratie. Während in Westdeutschland 74% der Befragten die Demokratie als beste Staatsform betrachteten, waren dies in Ostdeutschland nur 47%. Zudem waren in Ostdeutschland etwa 20% der Überzeugung, dass es eine bessere alternative Staatsform gibt. Noch vor 3 Jahren ähnelte die Einstellung in Ostdeutschland der Haltung der polnischen Bevölkerung⁵.

Auch das Verständnis von Freiheit unterscheidet sich in beiden Ländern. Bis auf die Religionsfreiheit (52%) und die betriebliche Mitbestimmung (35%), werden fast alle Werte bezüglich des Verständnisses von Freiheit von der deutschen Bevölkerung für wichtiger betrachtet als von der polnischen. Die Deutschen betrachten für die wichtigsten Freiheiten die Meinungsfreiheit (88%), die Freiheit, vom Staat nicht überwacht zu werden (73%), die Reisefreiheit (72%) sowie die freie Wahl des Wohnortes (71%)⁶. Dagegen für Polen die wichtigsten Freiheiten sind: Meinungsfreiheit (64%), der Wunsch, dass der Staat seine Bürger umfassend absichert (58%) sowie die Forderung nach möglichst großer Chancengleichheit (56%)⁷. Weniger bedeutsam sind für die Polen hingegen: das Recht, zwischen verschiedenen politischen Parteien wählen zu können (36%), die Freiheit, vom Staat nicht überwacht zu werden (34%) sowie das Recht, vor Gericht klagen zu dürfen (30%)⁸.

³ *Ein großer Schritt in Richtung Normalität: Der Stand der deutsch-polnischen Beziehungen. Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen in Deutschland und Polen*, Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach 2011, S. 94.

⁴ *Ibidem*, S. 95.

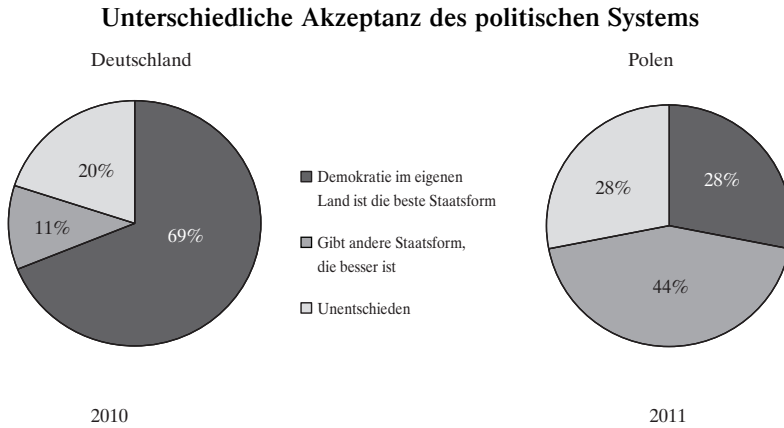
⁵ *Ibidem*, S. 94–95.

⁶ *Ibidem*, S. 95–96.

⁷ *Ibidem*, S. 96.

⁸ *Ibidem*.

Diagramm 1



Basis: Bundesrepublik Deutschland und Polen, Bevölkerung ab 16 Jahre.

Quelle: *Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 10062 (Oktober 2010) und 6214 (Februar 2011)*, [in:] *Ein großer Schritt in Richtung Normalität: Der Stand der deutsch-polnischen Beziehungen. Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen in Deutschland und Polen*, Institut für Demoskopie Allensbach, 2011, S. 94.

Ähnlich wie im Falle der Grundhaltung zum Staat stimmt das Freiheitsverständnis der Ostdeutschen sehr oft viel stärker mit der Haltung der Polen überein als mit dem Freiheitsverständnis der westdeutschen Bevölkerung. Auch dies ist vornehmlich auf die historischen Erfahrungen zurückzuführen, u.a. auf die Tatsache, in was für einem System die ostdeutsche Bevölkerung sozialisiert wurde. Außerdem gibt es in Polen und Deutschland aufgrund der geschichtlichen Entwicklung der beiden Staaten unterschiedliche Freiheitsbegriffe. Während in Polen der Wert der Freiheit viel stärker mit dem Begriff der Solidarität verknüpft ist, wird der Begriff der Freiheit in Deutschland sehr oft mit individualistischen Vorstellungen verbunden, was sich u.a. darin ausdrückt, dass für die Deutschen Freiheit vornehmlich Handlungsfreiheit bedeutet⁹.

Was die Wertehierarchie, insbesondere die Wertvorstellungen von Lebensbereichen, anbelangt, so ist festzustellen, dass die Meinungen der Polen und der Deutschen sich auch hier sehr von einander unterscheiden. Traditionelle Werte wie Familie, Kinder, Menschen zu helfen, die in Not sind – haben bei Deutschen fast dieselbe große Bedeutung wie bei Polen.

⁹ *Ibidem*, S. 96–97.

Es gibt nur zwei Lebensbereiche, denen die Polen größere Bedeutung beimessen, als es die Deutschen tun. Dies sind die Möglichkeit, viel leisten zu können (43%), sowie die Religion und feste Glaubensüberzeugung (36%). Andererseits ein sehr großer Teil der verschiedenen Lebensbereiche hat bei Deutschen einen höheren Stellenwert als bei Polen. Es handelt sich vor allem um folgende Werte: Gute Freunde haben (88% – 63%), soziale Gerechtigkeit (74% – 47%), Unabhängigkeit (71% – 51%), gute vielseitige Bildung (66% – 40%), viel Spaß haben (60% – 43%) und Erfolg im Beruf (56% – 39%)¹⁰. Es ist hier zudem anzumerken, dass all diese Lebensbereiche von West- und Ostdeutschen „als ähnlich bedeutsam eingestuft“ werden¹¹. Dies bedeutet, dass die Diskrepanzen in der Einstellung von Polen und Deutschen vornehmlich auf die kulturellen Unterschiede zwischen den beiden Gesellschaften zurückzuführen sind.

2.2. Gegenseitige Wahrnehmung der Deutschen und Polen

Bei der gegenseitigen Wahrnehmung sollte man vornehmlich die positiven und negativen Charaktereigenschaften eines typischen Polen und eines typischen Deutschen aus Sicht der Polen und aus Sicht der Deutschen berücksichtigen.

Was die positiven Charaktereigenschaften eines typischen Polen und Deutschen aus Sicht der Polen angeht, so hat die im Jahre 2013 durch das Institut für Öffentliche Angelegenheiten in Polen durchgeführte Untersuchung ergeben, dass besonders viele Polen den typischen Deutschen als gut organisiert (78%), diszipliniert (77%), aktiv (73%) und effektiv (70%) beschrieben hatten. Andererseits hatten sich die Polen selbst vor allem folgende positive Eigenschaften zugeschrieben: Gesellig (78%), gläubig (62%), aktiv (60%) und effektiv (60%)¹².

Beim Vergleich der negativen Eigenschaften fielen die Deutschen in den Augen der Polen viel besser aus. Während sie sich vornehmlich Alkoholmissbrauch (59%) und Intoleranz (30%) vorgeworfen hatten, wiesen sie den Deutschen hauptsächlich Ungläublichkeit (45%) und Überheblichkeit (37%) zu. Bei der Einstellung der Polen zu den negativen Charaktereigen-

¹⁰ *Ibidem*, S. 91–93.

¹¹ *Ibidem*, S. 92.

¹² A. Łada, *Deutsch-polnisches Barometer. Das Bild Deutschlands und der Deutschen in der polnischen Gesellschaft nach zehn Jahren gemeinsamer EU-Mitgliedschaft*, Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2013, S. 26–27.

schaften der Deutschen ist jedoch seit 2000 eine deutliche Verbesserung zu bemerken¹³.

Was die positiven und negativen Charaktereigenschaften eines typischen Deutschen und Polen aus Sicht der Deutschen anbelangt, so ist hier festzustellen, dass sie vor allem eine sehr gute Meinung von sich selbst haben. Die im Jahre 2013 durch die Bertelsmann Stiftung und das Institut für Öffentliche Angelegenheiten in Deutschland durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass die Deutschen sich als gut organisiert (85%), ordentlich (85%), fleißig (84%) und diszipliniert (84%) betrachten. Besonders viele Deutsche haben hingegen den typischen Polen als gesellig (77%), religiös (75%), freundlich (59%) und aktiv (48%) beschrieben. Andererseits nach den Angaben des GfK Marktforschungsinstituts aus dem Jahre 2006 und 2014 haben sich selbst sehr viele Deutsche in erster Linie für pessimistisch und schlecht gelaunt gehalten. Deutsch zu sein hat für sie viel zu jammern – über das Wetter, über die Familie, über den Job – bedeutet¹⁴. Zugleich aber haben sie die Polen als unehrlich (28%), unordentlich (22%), undiszipliniert (19%) und schlecht organisiert (17%) beschrieben. Seit 2000 hat sich jedoch die Bewertung der negativen Eigenschaften von Polen durch die Deutschen entschieden verbessert (vgl. Diagramme 2–8)¹⁵.

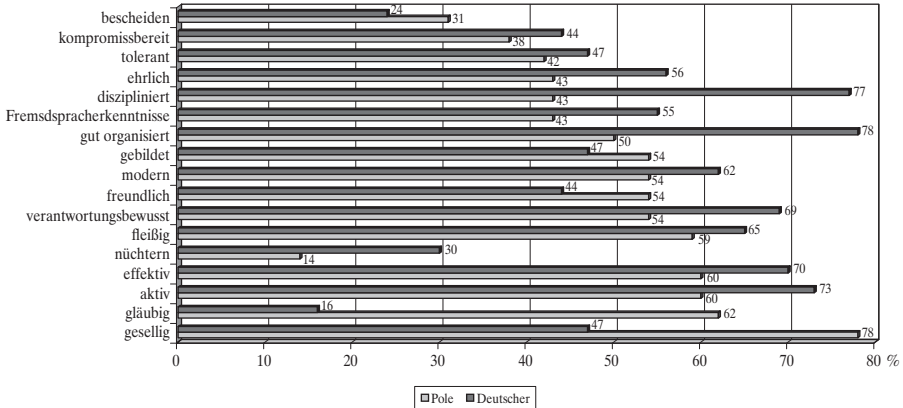
¹³ *Ibidem*, S. 28–31.

¹⁴ E. Liermann, *Typisch deutsch – was unsere Nachbarn von uns halten?*, 2014, <http://www.platinnetz.de/magazin/gesellschaft/kultur>, (Zugriff: 15.04.2015), S. 1.

¹⁵ J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten was Neues? Das Bild Polens und Russlands in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung und Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2013, S. 64–66.

Diagramm 2

Positive Charaktereigenschaften eines typischen Polen und Deutschen aus Sicht der Polen im Jahr 2013

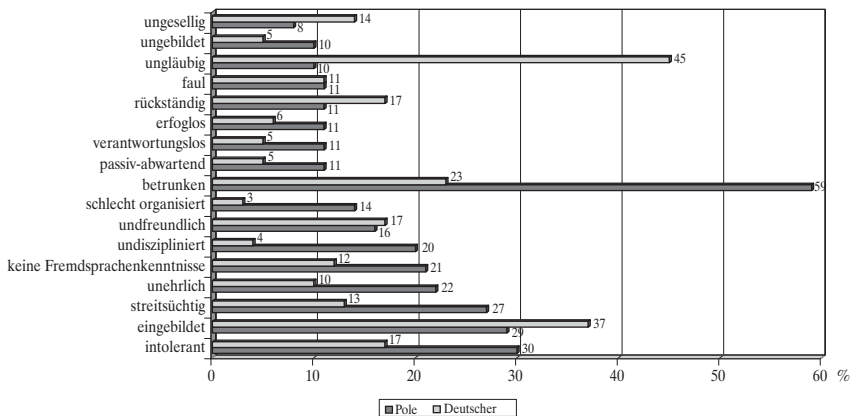


Basis: Polen, Bevölkerung ab 15 Jahre.

Quelle: *Meinungsforschungsinstitut GfK Polonia, Umfragen 1000 (September 2013)*, [in:] A. Łada, *Deutsch-polnisches Barometer. Das Bild Deutschlands und der Deutschen in der polnischen Gesellschaft nach zehn Jahren gemeinsamer EU-Mitgliedschaft*, Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2013, S. 27.

Diagramm 3

Negative Charaktereigenschaften eines typischen Polen und Deutschen aus Sicht der Polen im Jahr 2013

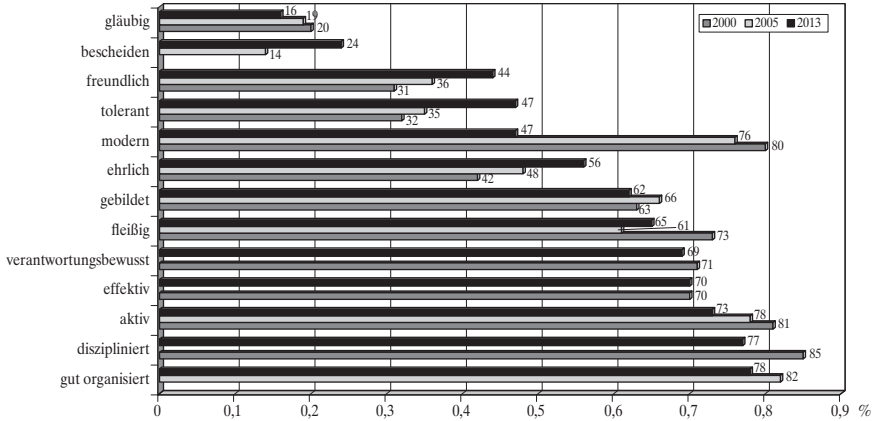


Basis: Polen, Bevölkerung ab 15 Jahre.

Quelle: *Meinungsforschungsinstitut GfK Polonia, Umfragen 1000 (September 2013)*, [in:] A. Łada, *Deutsch-polnisches..., op. cit.*, S. 28.

Diagramm 4

Positive Charaktereigenschaften eines typischen Deutschen aus Sicht der Polen in den Jahren 2000, 2005 und 2013

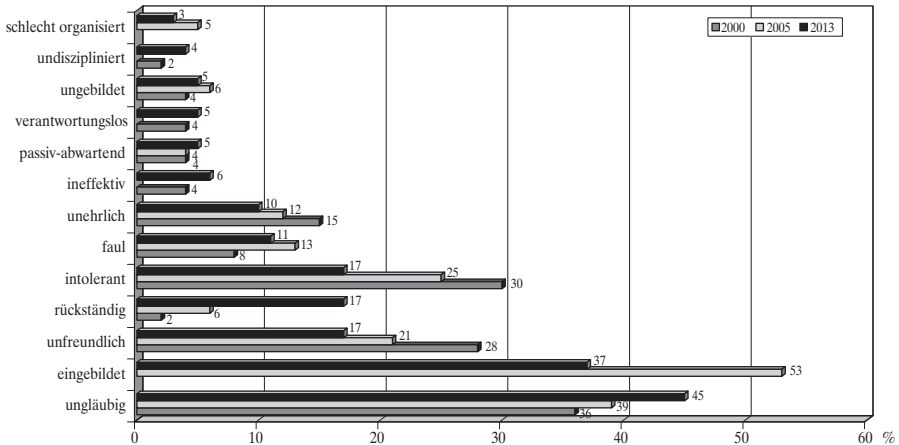


Basis: Polen, Bevölkerung ab 15 Jahre.

Quelle: Meinungsforschungsinstitut GfK Polonia, Umfragen 1000 (September 2013), [in:] A. Łada, *Deutsch-polnisches...*, op. cit., S. 29.

Diagramm 5

Negative Charaktereigenschaften eines typischen Deutschen aus Sicht der Polen in den Jahren 2000, 2005 und 2013

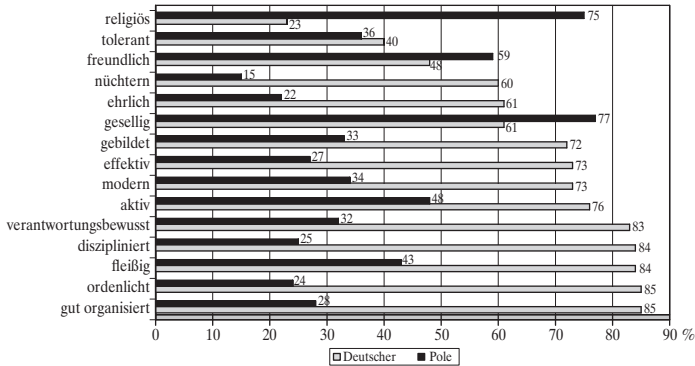


Basis: Polen, Bevölkerung ab 15 Jahre.

Quelle: Meinungsforschungsinstitut GfK Polonia, Umfragen 1000 (September 2013), [in:] A. Łada, *Deutsch-polnisches...*, op. cit., S. 30.

Diagramm 6

Welche Charaktereigenschaften machen einen durchschnittlichen Deutschen und Polen aus? Vergleich positiver Eigenschaften aus Sicht der Deutschen im Jahr 2013

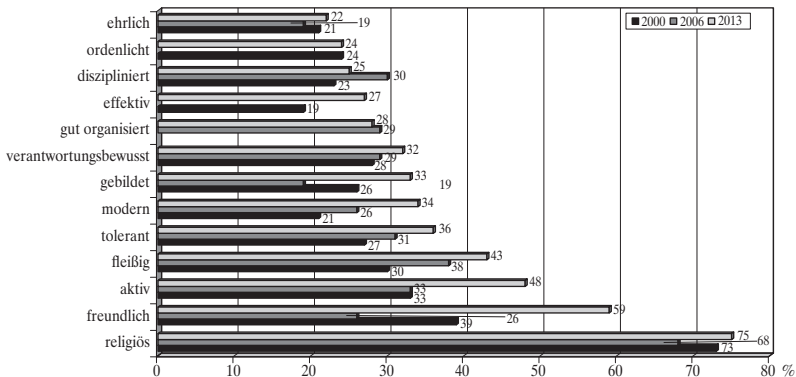


Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahre.

Quelle: Meinungsforschungsinstitut TNS EMNID, Umfragen 1045 (März 2013), [in:] J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten was Neues? Das Bild Polens und Russlands in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung und Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2013, S. 65.

Diagramm 7

Welche Charaktereigenschaften machen einen durchschnittlichen Polen aus? Vergleichswerte positiver Eigenschaften aus Sicht der Deutschen in den Jahren 2000, 2006 und 2013

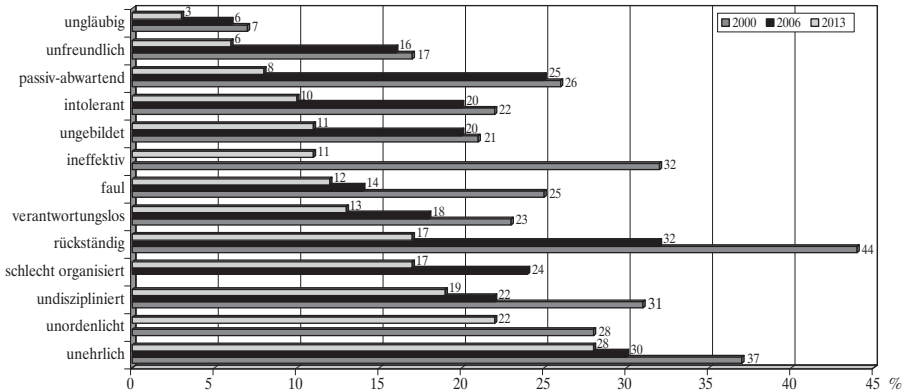


Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahre

Quelle: Meinungsforschungsinstitut TNS EMNID, Umfragen 1045 (März 2013), [in:] J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten..., op. cit.*, S. 68.

Diagramm 8

**Welche Charaktereigenschaften machen den durchschnittlichen Polen aus?
Vergleichswerte negativer Charaktereigenschaften aus Sicht der Deutschen
in den Jahren 2000, 2006 und 2013**



Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahre.

Quelle: *Meinungsforschungsinstitut TNS EMNID, Umfragen 1045 (März 2013)*, [in:] J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten...*, op. cit., S. 69.

2.3. Häufigste Assoziationen der Polen mit Deutschland und den Deutschen sowie der Deutschen mit Polen und den Polen

Den beiden obengenannten Berichten sind auch Unterschiede in den Assoziationen der Polen mit Deutschland und den Deutschen sowie der Deutschen mit Polen und den Polen zu entnehmen. Während die meisten Polen Deutschland und seine Bevölkerung hauptsächlich mit der Geschichte, insbesondere mit dem Zweiten Weltkrieg, aber auch mit der gut entwickelten deutschen Wirtschaft assoziieren, beziehen sich die häufigsten Assoziationen, die die meisten Deutschen mit Polen und seinen Bürgern haben, vor allem auf Aspekte des Alltagslebens, darunter insbesondere auf den Arbeitsbereich, sowie Tourismus und Kultur.

Im Zuge der Untersuchung des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten, die in Polen durchgeführt worden ist und bei der jeder Befragte bis zu drei Assoziationen angeben konnte, assoziierten 25,2% der Respondenten Deutschland und die Deutschen mit dem Zweiten Weltkrieg, Hitler, Faschismus, Besatzung, Zwangsarbeit, Angriff, Überfall auf Polen im Jahr 1939, Konzentrationslager sowie persönliche und familiäre Erfahrungen mit dem

Krieg¹⁶. Dies ist darauf zurückzuführen, dass während des Zweiten Weltkrieges die Beziehungen zwischen Polen und Deutschland ihren tragischen Tiefpunkt der Geschichte der beiden Völker erlebten. Andererseits geht aus der erwähnten Untersuchung hervor, dass 20,2% der Befragten Deutschland und die Deutschen mit Reichtum, Wohlstand, höherem Lebensstandard, hohem Einkommen, Materialismus, Geschäften, guten Einkäufen, Geld, Euro, Wirtschaftsmacht, gut entwickelter Wirtschaft und konkreten Firmen assoziierten. 20% der Respondenten verstanden dagegen unter Deutschland und den Deutschen ein Nachbarland bzw. die Nachbarn (vgl. Tabelle 1)¹⁷.

Während der Untersuchung der Bertelsmann Stiftung und des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten, die in Deutschland durchgeführt worden ist und bei der jeder Befragte ebenso bis zu drei Assoziationen angeben konnte, assoziierten 40% der Respondenten Polen und die Polen mit billigem Einkauf, Niedriglohnland, Saisonarbeitern aus Polen, polnischen Pflegekräften in Deutschland, Zuwanderern, Schwarzarbeit, guten Arbeitern, Autodiebstahl, Kriminalität, Korruption, Arbeitslosigkeit, guten Sportlern/Fußballspielern und schönen Frauen. Dagegen bezogen 20% der Befragten ihre Assoziation auf die Bereiche Tourismus und Kultur. Sie assoziierten Polen und die Polen vornehmlich mit einem Land an der Ostsee, mit Masuren, Schlesien, Warschau, Krakau und Danzig, schöner Landschaft, billigem Urlaub, Urlaubsland, gutem Essen und fremder Kultur (vgl. Tabelle 2)¹⁸.

Tabelle 1

**Assoziationsgruppen und wichtigste Assoziationen mit Deutschland
und den Deutschen***

Assoziationsgruppe	Assoziationen
Okkupant, Aggressor (25,2%)	Zweiter Weltkrieg, Hitler, Faschismus, Besatzung, Zwangsarbeit, Angriff, Überfall im Jahr 1939, Konzentrationslager, persönliche und familiäre Erfahrungen mit dem Krieg
Land des Wohlstands (20,2%)	Reichtum, Wohlstand, höherer Lebensstandard, hohes Einkommen, Materialismus, Geschäfte, gute Einkäufe, Geld, Euro, Wirtschaftsmacht, gut entwickelte Wirtschaft, kräftige, starke Wirtschaft, konkrete Firmen

¹⁶ A. Łada, *Deutsch-polnisches...*, op. cit., S. 13–14.

¹⁷ *Ibidem*, S. 14–16.

¹⁸ J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten...*, op. cit., S. 31–37.

Assoziationsgruppe	Assoziationen
Land (20%)	Nachbarland (unser, nächster)
Land der Regeltreue und Ordnung (11,6%)	Disziplin, Genauigkeit, Rechtstreue, Fleiß, Unternehmergeist, Qualität, Ordnung, gut regiertes Land, gutes Gesundheitssystem
Arbeitsmarkt (5,8%)	Erdbeeranbau, Spargel, Wein, Arbeitsmigration der Polen nach Deutschland, Schwarzarbeit
Tourismus, Kultur (5,5%)	Landschaft, Urlaub, Musik, Sport, Fußball, Bundesliga, Borussia Dortmund, die besten Fußballmannschaften, Bier, Oktoberfest, Wurst
Politik und gegenseitige Beziehungen (5,4%)	Mitglied der Europäischen Union und NATO, Kooperation, Verbündeter
Charaktereigenschaften (2,3%)	Überheblich, verschlossen, faul, kalt, selbstsicher, Schlaueköpfe; tolerant, sympathisch, nett, offen
Persönliche Kontakte (1%)	Familie, Freunde
Sonstige (2,9%)	

* Jeder Befragte konnte bis zu drei Assoziationen angeben.

Basis: Polen, Bevölkerung ab 15 Jahre.

Quelle: *Meinungsforschungsinstitut GfK Polonia, Umfragen 1000 (September 2013)*, [in:] A. Łada, *Deutsch-polnisches...*, op. cit., S. 14–15.

Tabelle 2

Assoziationsgruppen und wichtigste Assoziationen mit Polen und den Polen*

Alltagsleben, darunter Arbeit (40%)	Billiges Einkaufen, Polenmärkte, Niedriglohnland, Saisonarbeiter aus Polen, viele arbeiten in Deutschland, polnische Pflegekräfte, Zuwanderer, Schwarzarbeit, gute Arbeiter, Autodiebstahl, Kriminalität, Korruption, Arbeitslosigkeit, gute Sportler/ Fußballspieler, schöne Frauen
Tourismus, Kultur (20%)	Warschau, Land an der Ostsee, Masuren, Krakau, Schlesien, Danzig, schöne Landschaft, schönes Land/ schöne Orte, billiger Urlaub, Urlaubsland, gutes Essen, fremde Kultur
Situation in Polen (7%)	Armes Land, Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsaufschwung, viel Landwirtschaft
Geschichte (6%)	Ostblockland, Lech Wałęsa, Solidarność, Zweiter Weltkrieg, Auschwitz

Gegenseitige Beziehungen und Politik (6%)	EU-Land, Offene Grenzen, Nachbarland, gute Nachbarn
Charaktereigenschaften (6%)	Freundliche Menschen, Gastfreundlichkeit, modern, gesellig; faule Menschen
Religion (4%)	Papst, fromme Katholiken
Persönliche Kontakte (2%)	Komme selbst aus Polen/habe Familie, Freunde in Polen
Sonstige (9%)	

* Jeder Befragte konnte bis zu drei Assoziationen angeben.

Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahre.

Quelle: Meinungsforschungsinstitut TNS EMNID, Umfragen 1045 (März 2013), [in:] J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Im Osten...*, op. cit., S. 34.

2.4. Polnische und deutsche Kulturdimensionen

Wenn man die Kulturdimensionen von Geert Hofstede berücksichtigt¹⁹, so würden relevante Unterschiede zwischen Polen und Deutschen vor allem bei der Machtdistanz (PDI) und der Unsicherheitsvermeidung (UAI) liegen. Dagegen sind bei den Dimensionen wie – Individualismus (IDV) und Maskulinität (MAS) keine großen Unterschiede festzustellen. Infolgedessen entsprechen die deutschen Werte den polnischen Werten wie folgt: Machtdistanz (35–68), Unsicherheitsvermeidung (65–93), Individualismus (67–60) und Maskulinität (66–64) (vgl. Diagramm 9)²⁰.

Während die Deutschen eine relativ niedrige Machtdistanz besitzen, ist für die Polen eine hohe Akzeptanz von Hierarchiestrukturen in der Gesellschaft, in Organisationen und Unternehmen wichtig. Diese äußert sich in der Distanz und Achtung vor höher gestellten Personen, Behörden, Vorgesetzten usw. Ist für Deutsche das Streben nach Vermeidung von Unsicherheit,

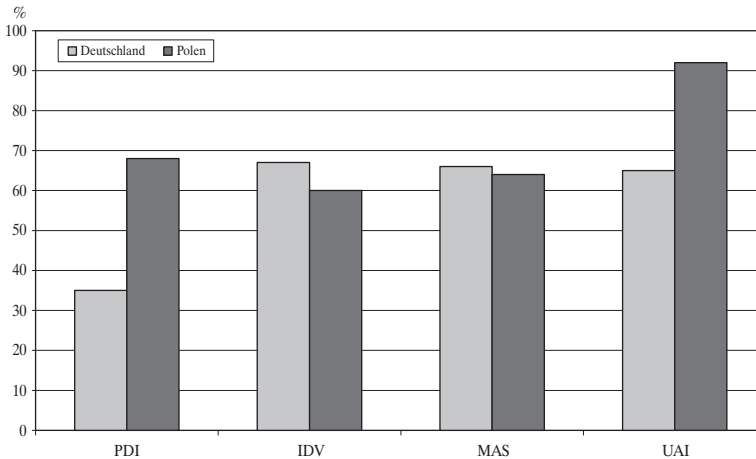
¹⁹ Im Jahre 1997 hat Geert Hofstede vier grundlegende Dimensionen zur Charakterisierung von Kulturunterschieden zwischen den Völkern entwickelt. Es waren im einzelnen: Machtdistanz, Unsicherheitsvermeidung, Individualismus versus Kollektivismus und Maskulinität versus Feminität, vgl. G. Hofstede, *Lokales Denken, globales Handeln. Kulturen, Zusammenarbeit und Management*. Aktualisierte Ausgabe der deutschen Übersetzung, Verlag C.H. Beck, München 1997, S. 25 ff, 63 ff, 107 ff, 151 ff.

²⁰ M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede in der deutsch-polnischen Wirtschaftskommunikation – Fiktion oder Realität?*, Verlag der Europa – Universität Viadrina, Frankfurt an der Oder 2013, S. 150–151.

Unklarheit und Ungewissheit und dazu die Ausrichtung an Formalismus, Detailorientierung und Organisationsliebe charakteristisch, so werden in Polen das Experimentieren, das Provisorium und die Flexibilität als sehr positive Eigenschaften bewertet, was auch oft mit einer größeren Kreativität und Anpassungsfähigkeit gleichbedeutend ist. Dieser flexible Umgang mit den Regeln verursacht, dass die Polen in unstrukturierten Situationen (Krise, Stress, Überraschung usw.) gut zurechtkommen. Sie gehen die Probleme pragmatisch sowie zielorientiert an.

Diagramm 9

Dimensionenvergleich nach Geert Hofstede zwischen Deutschland und Polen



PDI: Machtdistanz, **IDV:** Individualismus, **MAS:** Maskulinität, **UAI:** Unsicherheitsvermeidung

Quelle: M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 151.

Während für Deutsche der Individualismus eine sehr große Bedeutung hat und das Individuum im Zentrum der Aktivitäten steht, sind Polen eher ein kollektivistisches Volk, was sich u.a. in der Loyalität, Solidarität und Gruppentreue ausdrückt. Die polnische und deutsche Kultur ähneln sich jedoch sehr, was die Einstellung gegenüber den Geschlechtern angeht. Sowohl Deutsche, als auch Polen sind für die Teilung der sozialen Rollen in der Gesellschaft zwischen Männern und Frauen und vertreten in diesem Sinne die maskuline Ausrichtung. Was den Arbeitsablauf anbelangt, so bestehen die Unterschiede zwischen Deutschen und Polen vornehmlich darin, dass die Deutschen mehr planen und mehr Wert auf Protokolle, sowie formelle

Absprachen legen. Währenddessen gehen Polen mit dem Arbeitsablauf flexibler und zugleich kreativer um. Während die Deutschen die Lebensbereiche strikt voneinander trennen, verbinden die Polen sehr oft das Private mit dem Beruflichen (vgl. Tabelle 3)²¹.

Tabelle 3

Deutsche und polnische Kulturdimensionen

Deutsche Kulturdimensionen	Polnische Kulturdimensionen
Machtdistanz. Relativ niedrige Machtdistanz. Jeder Deutsche identifiziert sich mit der Macht. („Ich bin die Macht“). Andererseits Achtung vor funktionaler Hierarchie: Verschiedene Personen sind je nach Kompetenzbereich für verschiedene Sachverhalte zuständig.	Machtdistanz. Hohe Akzeptanz von Hierarchiestrukturen in der Gesellschaft, in den Organisationen und den Unternehmen. Diese äußert sich in der Distanz und Achtung vor höher gestellten Personen, Behörden, Vorgesetzten usw.
Unsicherheitsvermeidung. Das Streben nach Vermeidung von Unsicherheit, Unklarheit und Ungewissheit und dazu eine Ausrichtung an Formalismus, Detailorientierung und Organisationsliebe.	Unsicherheitsvermeidung. Das Experimentieren, das Provisorium, die Flexibilität, größere Kreativität und Anpassungsfähigkeit werden als sehr positive Eigenschaften bewertet. Dieser flexible Umgang mit Regeln verursacht, dass die Polen in unstrukturierten Situationen sehr gut zurechtkommen. Sie sind imstande mehrere Arbeitsabläufe gleichzeitig auszuführen und gehen Probleme pragmatisch sowie zielorientiert an.
Individualismus. Der Individualismus hat für die Deutschen eine sehr große Bedeutung. Das Individuum steht im Zentrum der Aktivitäten.	Individualismus. Die Polen sind eher ein kollektivistisches Volk, was sich u.a. in der Loyalität, Solidarität und Gruppentreue ausdrückt.
Maskulinität. Die Deutschen sind für die Teilung der sozialen Rollen in der Gesellschaft zwischen den Männern und den Frauen.	Maskulinität. Die Polen sind für die Teilung der sozialen Rollen in der Gesellschaft zwischen den Männern und den Frauen.

²¹ M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 133–237. A. Klejne, *Różnice kulturowe między Niemcami a Polską*, <http://www.bestcommunication.pl/portfolio-view/polskie-i-niemieckie-podobienstwa-i-roznice-kulturowe/>, S. 1–8. E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2004, S. 155, 329–337.

<p>Zeitgefühl. Die Deutschen haben ein monochrones Zeitgefühl. Sie streben danach, nur ein Ziel in der gegebenen Zeit zu erreichen. Die Zeit, die Pünktlichkeit und die langfristige Planung spielen für sie eine sehr wichtige Rolle.</p>	<p>Zeitgefühl. Die Polen haben weder ein monochrones, noch ein polichrones Zeitgefühl. Einerseits ist die Zeit für sie sehr wichtig, andererseits leben sie sehr oft von Tag zu Tag. Dagegen ist für die Polen eine Polichronie des Sprechens, häufiges Unterbrechen und gleichzeitiges Reden charakteristisch.</p>
<p>Lebensbereiche. Trennung des Privaten vom Beruflichen. Das Private ist unverletzlich.</p>	<p>Lebensbereiche. Verbindung des Privaten mit dem Beruflichen.</p>
<p>Niedrig-Kontext-Kultur. Kommunikationsstil ist immer klar, eindeutig und personenbezogen (“Ich meine”, “Meiner Meinung nach” usw.).</p>	<p>Hohe-Kontext-Kultur. Kommunikationsstil arbeitet mehr mit Andeutungen, Humor ist sehr wichtig, Informationen werden auch über Körpersprache, Gesichtsausdruck, Tonfall, Signale im Umfeld usw. übermittelt. Konfliktvermeidung hat auf jeden Fall Vorrang vor der Konfliktaustragung.</p>

Quelle: M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 133–237. A. Klejne, *Różnice kulturowe...*, op. cit.

3. INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION: FALLSTUDIE ZUR POLNISCHEN UND DEUTSCHEN GESCHÄFTSKULTUR

Die polnische und die deutsche Geschäftskultur weist sowohl Ähnlichkeiten, als auch Unterschiede auf. Ähnlichkeiten liegen bei der Einstellung zur Tradition und Rangordnung, sowie zu Umgangsformen vor. In den zwischenmenschlichen Beziehungen sind Deutsche und auch Polen traditionell eingestellt und legen Wert auf Hierarchie. Die Geschäftspartner haben große Achtung vor älteren oder in der Hierarchie höher gestellten Personen. Während der ersten Kontakte bleiben beide Seiten eher zurückhaltend. Deutsche und Polen tragen klassische, aber nicht zu auffallende Anzüge. Sie begrüßen und verabschieden sich mit einem Händeschütteln. Außerdem suchen sie dabei den Augenkontakt. Nach einer ersten Vorstellung tauschen sie ihre Visitenkarten. Sie vermeiden übertriebene Gestik und ein Anheben der Stimme. Der feine Unterschied im Bezug auf die Umgangsformen ist es, dass der polnische Partner:

„ein Lächeln bei der Begrüßung zulässt oder seine Unzufriedenheit mit dem Verlauf der Verhandlungen ausdrücken kann“.

Außerdem bleiben Deutsche auch bei den folgenden Treffen mit dem gleichen Geschäftspartner eher zurückhaltend, wohingegen Polen lockerer wirken (vgl. Tabelle 4)²².

Die Unterschiede beziehen sich vor allem auf die Einstellung zu den Handlungen und zum Verhandlungspartner, sowie zum Zeitplan. Die Deutschen sind anspruchsvolle Verhandlungspartner und vertreten hoch transaktionsorientierte Einstellung zu Geschäften. Sie sind:

„stark auf den Abschluss der Transaktion und weniger auf den Verhandlungspartner konzentriert“.

Außerdem bereiten sie sich in der Regel gründlich auf jedes Gespräch vor und informieren sich gut über den Verhandlungsgegenstand, sowie den Vertragspartner. Die Polen sind dagegen sehr oft sowohl an den Transaktionen, als auch auf den Partner orientiert. Im Gegensatz zu der hoch transaktionsorientierten Kultur der Deutschen „ziehen die Polen ein persönliches Treffen einem Telefongespräch vor“. Während der Geschäftsverhandlungen bevorzugen sie eine offene und direkte Ausdrucksweise, „die doch eigentlich so typisch für die Deutschen ist“, andererseits legen sie aber gleichzeitig „großen Wert auf gegenseitiges Vertrauen“ und einen Aufbau guter zwischenmenschlicher Beziehungen. Die deutsche Geschäftskultur ist sehr formal. Deutsche schätzen Pünktlichkeit sehr und halten einen zuvor festgelegten Zeitplan sehr strikt ein. Verspätung oder Nichteinhaltung eines Termins betrachten sie als Unredlichkeit. Ein Geschäftstreffen soll aus Sicht der Deutschen grundsätzlich nicht unterbrochen werden. Die jeweils vertretenden Standpunkte in den Verhandlungen sollten wenn möglich noch vor dem Treffen besprochen werden. Die polnische Geschäftskultur ist weniger formal. Die Polen verfügen nicht immer über „einen detaillierten Verhandlungsplan oder eine Liste möglicher Zugeständnisse“ und Vorteile. Manchmal improvisieren sie und ändern ihre Meinung während der Verhandlungen. Polnische Partner „messen der Zeitplanung und Pünktlichkeit weniger Gewicht bei“. Sie lassen

²² CERi International Sp. z o.o. Commerzbank Group, *Polen-Deutschland: interkulturelle Gemeinsamkeiten fördern gute Geschäftsbeziehungen*, „Outsourcing Journal“, 15. März 2012, S. 1–2. M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 133–196. Vgl. auch dazu M. Eidam, *Interkulturelle Kompetenz. Beruflich in Polen*, Markus Eidam&Partner, Chemnitz 2004, S. 2–8.

kleine Verspätungen zu und gehen oft mit dem Zeitplan flexibel um. Aus polnischer Sicht ist es auch zulässig, ein Geschäftstreffen zur Beratung zu unterbrechen (vgl. Tabelle 4)²³.

Tabelle 4

Ähnlichkeiten und Unterschiede in der polnischen und deutschen Geschäftskultur

Ä-1. Tradition und Rangordnung	Ä-1. Tradition und Rangordnung
In den zwischenmenschlichen Beziehungen sind die Deutschen traditionell und legen Wert auf Hierarchie.	In den zwischenmenschlichen Beziehungen sind die Polen traditionell und legen Wert auf Hierarchie.
Die deutschen Geschäftspartner haben Achtung vor älteren oder in der Hierarchie höher gestellten Personen. Sie sprechen sich mit dem Nachnamen an.	Die polnischen Geschäftspartner haben Achtung vor älteren oder in der Hierarchie höher gestellten Personen. Sie sprechen sich mit dem Nachnamen an, nicht selten auch mit dem akademischen Titel oder Berufstitel.
Während der ersten Kontakte bleiben die Deutschen zurückhaltend.	Während der ersten Kontakte bleiben die Polen zurückhaltend.
Ä-2. Umgangsformen	Ä-2. Umgangsformen
Die deutschen Geschäftsleute tragen klassische, aber nicht zu auffallende Anzüge.	Die polnischen Geschäftsleute tragen klassische, aber nicht zu auffallende Anzüge.
Die Deutschen begrüßen sich und verabschieden mit einem Händeschütteln und suchen dabei den Augenkontakt.	Die Polen begrüßen sich und verabschieden sich mit einem Händeschütteln und suchen dabei den Augenkontakt.
Nach der Vorstellung tauschen sie ihre Visitenkarten und eventuell kleine Geschenke aus, die meistens Firmengadgets sind.	Nach der Vorstellung tauschen sie ihre Visitenkarten und eventuell kleine Geschenke aus, die meistens Firmengadgets sind.
Die Deutschen vermeiden übertriebene Gestik und ein Anheben der Stimme.	Die Polen vermeiden übertriebene Gestik und ein Anheben der Stimme.
Bei den folgenden Treffen mit dem gleichen Geschäftspartner bleiben die Deutschen zurückhaltend.	Bei den folgenden Treffen mit demselben Geschäftspartner wirken die Polen lockerer.

²³ CERI International Sp. z o.o. Commerzbank Group, *Polen-Deutschland*, op. cit., S. 2–4. Vgl. auch dazu M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 133–196. M. Eidam, *Interkulturelle...*, op. cit., S. 7. E. Grünfeld, *Polen und Deutsche: Verschiedene Mentalitäten – gemeinsamer Erfolg. Erfolgreich verhandeln und kommunizieren mit polnischen Geschäftspartnern*, Interkulturelles Management&Trainig, Münster, 2005, S. 3–16.

	Der feine Unterschied im Bezug auf die Umgangsformen ist es, dass der polnische Vertragspartner ein Lächeln bei der Begrüßung zulässt oder seine Unzufriedenheit mit dem Verlauf der Verhandlungen ausdrücken kann.
U-1. Transaktion und Verhandlungspartner	U-1. Transaktion und Verhandlungspartner
Die Deutschen vertreten eine hoch transaktionsorientierte Einstellung zu Geschäften. Sie sind stark auf den Abschluss der Transaktion und weniger auf den Verhandlungspartner konzentriert.	Die Polen sind oft transaktions- und partnerorientiert. Sie bevorzugen während der Geschäftsverhandlungen eine offene und direkte Ausdrucksweise, andererseits legen sie großen Wert auf gegenseitiges Vertrauen und den Aufbau guter zwischenmenschlicher Beziehungen vor und während der Geschäftsgespräche.
Die Deutschen sind anspruchsvolle Verhandlungspartner, bereiten sich in der Regel gründlich auf jedes Gespräch vor, indem sie sich gut über den Verhandlungsgegenstand und den Vertragspartner informieren.	Im Gegensatz zu den hoch transaktionsorientierten Kulturen ziehen die Polen ein persönliches Treffen einem Telefongespräch vor.
U-2. Zeitplan	U-2. Zeitplan
Die deutsche Geschäftskultur ist sehr formal.	Die polnische Geschäftskultur ist weniger formal.
Die Deutschen schätzen Pünktlichkeit und halten sich strikt an einen zuvor festgelegten Zeitplan. Verspätung oder Nichteinhaltung eines Termins können als Unredlichkeit interpretiert werden.	Die Polen verfügen nicht immer über einen detaillierten Verhandlungsplan oder eine Liste der möglichen Zugeständnisse und Vorteile. Manchmal improvisieren sie und ändern ihre Meinung während der Verhandlungen. Sie messen der Zeitplanung und Pünktlichkeit weniger Gewicht bei. Sie lassen kleine Verspätungen zu und gehen oft mit dem Zeitplan flexibel um.
Ein Geschäftstreffen soll aus Sicht der Deutschen grundsätzlich nicht unterbrochen werden. Die vertretenden Standpunkte in den Verhandlungen sollten wenn möglich noch vor dem Treffen geklärt werden.	Aus polnischer Sicht ist es zulässig, ein Geschäftstreffen zur Beratung zu unterbrechen.

Quelle: CERI International Sp. z o.o. Commerzbank Group, *Polen–Deutschland...*, op. cit., S. 1–4. M. Boensch, *Kulturelle Unterschiede...*, op. cit., S. 133–196. M. Eidam, *Interkulturelle...*, op. cit., S. 2–8.

Trotz der Unterschiede bei der Geschäftskultur gibt es objektive Voraussetzungen, die sehr günstig für die Zusammenarbeit zwischen deutschen und polnischen Firmen sind. Erstens gehören beide Länder zu verwandten Kulturkreisen, was die Zusammenarbeit einfacher und weniger riskant macht als dies mit Partnern aus anderen Regionen der Welt der Fall ist. Zweitens ist auch die geographische Nachbarschaft eine zusätzliche Voraussetzung für die gemeinsamen Geschäfte Deutschlands und Polens. Sie erleichtert es sehr, die Absichten und Handlungsmotivation des ausländischen Geschäftspartners richtig zu verstehen. Drittens macht es die langjährige Erfahrung des Aufbaus der gemeinsamen wirtschaftlichen Beziehungen möglich, dass man Wünsche, Fähigkeiten und Möglichkeiten des Vertragspartners gut kennt²⁴.

4. INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION: FALLSTUDIE ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN MIGRATION IM DEUTSCH-POLNISCHEN GRENZRAUM

Der deutsch-polnische Grenzraum umfasst die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen sowie die polnischen Woiwodschaften Westpommern, Lebusener Land und Niederschlesien. Die Kooperationen auf der Ebene der Bundesländer und Woiwodschaften ergänzen viele Verbindungen zwischen den vier Euroregionen, die an der deutsch-polnischen Grenze gelegen sind. Diese sind: Die Euroregion Pomerania (1991), bis 2013 mit schwedischer Beteiligung, die Euroregion Pro Europa Viadrina (1993), die Euroregion Spree-Neiße-Bober (1993) und die Euroregion Neiße-Nisa-Nysa (1991) mit tschechischer Beteiligung.

Einen relevanten Einfluss auf die polnische Migration nach Ostdeutschland hatten folgende Faktoren: Der EU-Beitritt Polens im Jahre 2004; die Beseitigung der Grenzkontrollen im Jahre 2007, sowie die vollständige Liberalisierung des deutschen Arbeitsmarktes im Jahre 2011. Dabei ist zu sagen, dass das Ausmaß und der Charakter dieser Migration in der untersuchten Grenzregion nicht wesentlich verändert worden ist.

Die Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt an der Grenzregion sind jedoch für die polnischen Migranten sehr beschränkt. Der beschränkte Zugang wird durch die relativ große Arbeitslosigkeit in der Region und nicht selten auch durch die geringen Sprachkenntnisse der Migranten verursacht. Zu den wesentlichen Zugangsvoraussetzungen gehören hohe Anforder-

²⁴ *CERI International Sp. z o.o. Commerzbank Group, Polen-Deutschland..., op. cit., S. 4.*

rungen in Bezug auf die berufliche Kompetenz und gute Deutschkenntnisse (vor allem in öffentlichen Einrichtungen), sowie die Ausübung einer selbständigen Wirtschaftstätigkeit (seltener Produktionsbetriebe, sondern vor allem kleinere Handels-, Handwerks- oder Dienstleistungsunternehmen)²⁵. Abgesehen von den aus Westdeutschland zurückkehrenden Polen, die sich inzwischen im Grenzgebiet westlich der Oder neu ansiedeln, verfügen die neuen Migranten aus Polen in der Regel über keine Migrationserfahrung in anderen Ländern²⁶. Die meisten Migranten stammen aus Westpommern, Pommern, Großpolen, dem Lebuser Land und Niederschlesien.

Charakteristisch für die untersuchte Grenzregion ist, neben der Vollmigration, das Phänomen der Teilmigration²⁷. Für die Vollmigration entschieden sich die Vertreter der ersten Welle von Migranten, für die der stärkste Anziehungsfaktor die hohe Attraktivität der Wohnangebote in der ostdeutschen Grenzregion war. Entscheidend waren die im Vergleich zu Polen erheblich niedrigeren Immobilienpreise und eine große Auswahl an leer stehendem Wohnraum. Vorteilhaft war auch die relativ geringe Entfernung vom Heimatland²⁸. Dies betraf z. B. die Uckermark, wo sich damals viele Bürger aus Stettin angesiedelt hatten²⁹. Es stellte sich jedoch sehr schnell heraus, dass den polnischen Migranten die interkulturellen Kompetenzen – Sprachkenntnisse, sowie Kenntnisse über die Kultur und die Realitäten des Nachbarlandes – fehlten³⁰. Dies wiederum erschwerte ihre Integration in der Aufnahmegesellschaft. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes stieg die Zahl der polnischen Vollmigranten in Deutschland in den Jahren 2007–2013 von 384 808 auf 609 855. In den untersuchten Bundesländern betrug die Zahl der Vollmigranten Ende 2013 insgesamt 26 556, wobei 6 496 Polen in Mecklenburg-Vorpommern, 11 522 in Brandenburg und 8 538 in Sachsen wohnten³¹.

²⁵ H. Bojar, *Die neue polnische Migration nach Deutschland. Das Leben in grenznahen lokalen Gemeinschaften aus der Perspektive der Migranten*, [in:] *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive*, hrsg. von A. Łada und J. Segeš Frelak, Warschau 2012, S. 112–126.

²⁶ *Ibidem*, S. 104–105, 109.

²⁷ *Ibidem*, S. 107–112.

²⁸ *Ibidem*, S. 118–120.

²⁹ S. Garsztecki, *Der deutsch-polnische Grenzraum: Verflechtungszone oder anhaltende Asymmetrien?*, „Polen-Analysen“, 2011, Nr. 99, S. 6.

³⁰ H. Bojar, *Die neue...*, *op. cit.*, S. 111–125. A. Kriszan, M. Szaniawska-Schwabe, *Die neue polnische Migration nach Deutschland in grenznahen lokalen Gemeinschaften aus deutscher Perspektive*, [in:] *Eine Grenze verschwindet...*, *op. cit.*, S. 91.

³¹ *Statistisches Bundesamt. Fachserie 1 Reihe 2. 2014. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Ausländische Bevöl-*

Zur Teilmigration entschieden sich die Vertreter der zweiten Welle von Migranten, die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommen sind. Obwohl die genaue Zahl der Teilmigranten nicht bekannt ist, handelt es sich nach einigen Schätzungen zumindest um mehrere Tausend Pendler. Bei dieser Art der Migration werden die wesentlichen Lebensbereiche (wie z. B. Arbeit oder Familienleben) zwischen Herkunfts- und Zielland aufgeteilt. Dies ist gleichbedeutend mit einer täglichen Wanderung zwischen Polen und Deutschland und führt dazu, dass ein großer Teil der polnischen Erwerbsmigranten keine starken sozialen Beziehungen mit dem deutschen Arbeitsumfeld hat und stattdessen Parallelgesellschaften bildet³².

Eine der letzten Studien zur Lage der polnischen Migranten in der deutschen Grenzregion zeigt dagegen, dass ihre Erfahrungen mit dem dortigen Bildungssystem überwiegend positiv sind. Die Verfasser der Studie behaupten sogar, dass damit die deutschen bzw. deutsch-polnischen Schulen und Kindergärten zu einem wichtigen Raum der Entwicklung „positiver Vorbilder für die sozialen Beziehungen zwischen Polen und Deutschen“ werden können³³. Die polnischen Kinder, die deutsche Kindergärten und Schulen besuchen, integrieren sich am schnellsten u.a. deswegen, dass dort polnischsprachige Lehrer beschäftigt werden, um schon „bei den Jüngsten den Integrationsgeist zu wecken und Sprachbarrieren zu überwinden“, aber auch bilinguale Schulen und Kindergärten entstehen³⁴.

Was die Migration der Deutschen nach Polen anbelangt, so sind in den Jahren 2008–2013 wegen der Finanzkrise in der Euro-Zone insgesamt 55 592 Personen nach Polen ausgewandert³⁵. Der Hauptgrund dafür war die günstige wirtschaftliche Lage in Polen, die auch dazu geführt hat, dass viele deutsche Firmen auf dem polnischen Markt ihre Präsenz ausgebaut (große Unternehmen, Banken, Versicherungsunternehmen, Rechtsanwaltskanzleien) und

kerung 2007 bis 2013 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten, <http://www.destais.de>, S. 1, 9, 89–91. Außerdem besaßen im Jahre 2013 etwa 690 000 in Deutschland lebende Polen die doppelte (polnische und deutsche) Staatsbürgerschaft, vgl. Vier Millionen Deutsche besitzen zwei Pässe, 10. April 2014, www.zeit.de, S. 1.

³² H. Bojar, *Die neue...*, *op. cit.*, S. 107–108.

³³ *Eine Grenze verschwindet...*, *op. cit.*, S. 9 (Schlussfolgerungen).

³⁴ A. Kriszan, M. Szaniawska-Schwabe, *Die neue polnische...*, *op. cit.*, S. 61–62, 78–82, 90–91, 96.

³⁵ *Bundesministerium des Innern. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013*, <http://www.bmi.bund.de>, S. 118.

infolgedessen deutsche Mitarbeiter auch sehr gerne angestellt hatten³⁶. In der untersuchten Grenzregion haben sich die deutschen Migranten hauptsächlich in den großen polnischen Städten angesiedelt, wie Stettin, Breslau usw. Dazu kommen noch die deutschen Teilmigranten, die im deutsch-polnischen Grenzgebiet pendeln, obwohl ihre Zahl im Vergleich zu den polnischen Pendlern nicht so groß ist.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sowohl den polnischen als auch den deutschen Voll- und Teilmigranten die interkulturellen Kompetenzen fehlen. Vollmigranten verfügen über keine guten Sprachkenntnisse, sowie Kenntnisse über die Kultur und die Realitäten des Nachbarlandes. Teilmigranten pendeln dagegen zwischen Polen und Deutschland bzw. Deutschland und Polen. Dies führt dazu, dass sie keine starken sozialen Beziehungen mit dem deutschen bzw. polnischen Arbeitsumfeld und den Deutschen bzw. den Polen selbst haben und statt dessen Parallelgesellschaften bilden.

5. INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION: FALLSTUDIE EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA

Die Europa-Universität Viadrina wurde im Jahre 1991 gegründet. Sie zählt zu den internationalsten Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland. Im Studienjahr 2014/2015 gab es dort knapp 6 500 Studierende, darunter waren etwa 25% ausländische Studenten aus über 80 Ländern. Dies legitimiert, das man in diesem Falle von einer interkulturell angelegten Hochschule sprechen kann. Seit mehr als zwanzig Jahren akzentuiert übrigens die Europa-Universität Viadrina selbst ihre Kompetenz für Grenzen und Grenzräume sowie interkulturelle Kommunikation. Sie bezeichnet sich sogar als eine „Schnittstelle zwischen Ost und West“³⁷. Unter den ausländischen Studierenden bilden die polnischen Studenten die Mehrheit. An der Universität sind z. Z. 612 Mitarbeitende, darunter 76 Professoren, beschäftigt. Die Hochschule bietet Bachelor- und Masterstudiengänge sowie Promotionsmöglichkeiten im Bereich der Jura-, Wirtschafts- und Kulturwissenschaften an³⁸.

³⁶ *Deutsche Unternehmerinnen in Polen und polnische Unternehmerinnen in Deutschland. Soziokulturelle Phänomene der Europäisierung in Vergleich. Niemieckie przedsiębiorczynie w Polsce i polskie przedsiębiorczynie w Niemczech. Porównanie społeczno-kulturowego zjawiska europeizacji*, Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld 2014, S. 14-15.

³⁷ *Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)*, <https://www.europa-uni.de/de/struktur/index.html>, (Zugriff: 15.04.2015), S. 1.

³⁸ *Ibidem*.

Die neue Universität sollte, so lautete die Grundidee vom Anfang der neunziger Jahre, der europäischen Integration Rechnung tragen:

„das interdisziplinäre Denken und Arbeiten über die geisteswissenschaftlichen Disziplinengrenzen hinweg fördern“,

sowie die interkulturelle Kompetenz bei den Studierenden entwickeln. Die Hochschule bietet tatsächlich viele Möglichkeiten für Kontakte unter den Studenten aus verschiedenen Staaten an. Trotzdem gibt es auch viele Kommunikationsprobleme zwischen den Studierenden, darunter zwischen deutschen und polnischen Studenten, an dieser Universität. Die meisten Studenten schließen kaum internationale Freundschaften, weil sie grundsätzlich das Zusammensein mit Kommilitonen aus eigenem Land bevorzugen³⁹.

Im Wintersemester 2003 hat Gundula G. Hiller ein Forschungsprojekt an der Europa-Universität Viadrina mit dem Titel *Interkulturelle Kommunikation zwischen deutschen und polnischen Studierenden* durchgeführt. Die Untersuchung hat ergeben, dass sowohl deutsche, als auch polnische Studenten das internationale Umfeld als positiv bewerteten. Jedoch führten u.a. die Sprachbarrieren, gegenseitige Zurückhaltung, Fremdheitsgefühle und mißglückte Kommunikation sehr oft zum Desinteresse an Kontakten und an sozialer Integration. Außerdem tendierten beide Gruppen von Studierenden zur Verfestigung von Vorurteilen und zur gegenseitigen Distanzierung⁴⁰.

Im Jahre 2007 hat Hiller die Monographie mit dem Titel *Interkulturelle Kommunikation zwischen Deutschen und Polen an der Europa-Universität Viadrina* veröffentlicht, die der Beurteilung der interkulturellen Kommunikation zwischen deutschen und polnischen Studenten im Alltagsleben gewidmet worden ist. Die Grundlage bildeten zwanzig Interviews mit deutschen und polnischen Studierenden der Viadrina. Die Autorin kam zum sehr schwerwiegenden Schluß, dass es eine tiefe Diskrepanz zwischen dem Selbstverständnis der Hochschule und dem Alltag an der Viadrina gibt, weil die Intensität der Kontakte zwischen deutschen und polnischen Studenten sehr defizitär ist. Zwar ist eine internationale Durchmischung bei allen Studiengängen gegeben, jedoch steht es den Studenten frei, mit wem sie Arbeitsgruppen während des Studiums bilden.

Die Autorin hat auch bewiesen, dass viele Kommunikationsprobleme sehr oft auf subtilen kulturellen Unterschieden zwischen deutschen und

³⁹ G.G. Hiller, *Wunschdenken versus Alltagsrealität. Interkulturalität an einer internationalen Hochschule*, „Interculture Journal“ 2006, Nr. 1, S. 52–54.

⁴⁰ *Ibidem*, S. 56–57.

polnischen Studenten beruhen. Dazu kommt, dass die Interaktionspartner sich derer Unterschiede häufig nicht ganz bewusst sind. Es handelt sich vornehmlich um Normen und Werte, aber auch um Verhaltensstandards und sogar verschiedene Stile der Kommunikation. Während es bei den deutschen Studenten als Ursache für die Zurückhaltung gegenüber den polnischen Kommilitonen vornehmlich Sprachbarrieren, wenig Wissen, aber auch kein großes Interesse in Bezug auf das östliche Nachbarland, sowie missglückte Kommunikation gelten, so sind dies bei den polnischen Studierenden vor allem Sprachbarrieren, mangelnde Kenntnis der deutschen Kultur und damit verbundene Fremdheitsgefühle, sowie misslungene Interaktionen. In diesem Zusammenhang formulierte Hiller die Handlungsempfehlungen zur Förderung der interkulturellen Kommunikation an der Europa-Universität Viadrina. Es sind: Bildung von national gemischten Lerngruppen, Erarbeitung eines auf die Vertiefung der interkulturellen Kompetenz fokussierten Lehrangebots, Durchführung gemeinsamer Projekte, Vermittlung von Kulturwissen und gemeinsame Exkursionen⁴¹. Die Verwirklichung dieser Empfehlungen könnte sicherlich die interkulturelle Kommunikation zwischen den beiden Gruppen von Studenten verbessern sowie die interkulturelle Kompetenz oder zumindest einige ihrer Komponenten bei den Studierenden entwickeln, wie sie eigentlich im Sinne der Gründerväter erwünscht wären.

6. FAZIT

Die Analyse führt zum Schluß, dass die polnischen und deutschen Unternehmer über einige Komponenten interkultureller Kompetenz (Haltung und Einstellung, sowie Handlungskompetenz) verfügen. Die lässt sich darauf zurückzuführen, dass die polnische und deutsche Geschäftskultur mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede aufweist. Außerdem gibt es objektive Voraussetzungen, die sehr günstig für die Zusammenarbeit zwischen den deutschen und polnischen Firmen sind (Zugehörigkeit zu den verwandten Kulturkreisen, geographische Nachbarschaft und langjährige Erfahrung in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit). Die Beziehungen zwischen den Unternehmern werden auch durch die Tatsache gestärkt, dass ihre Vertreter mindestens eine Fremdsprache (Deutsch oder Englisch) gut sprechen. Die gemeinsamen Geschäftsinteressen helfen den Relationen zwischen den polnischen und deutschen Firmen.

⁴¹ G.G. Hiller, *Interkulturelle Kommunikation zwischen Deutschen und Polen an der Europa-Universität Viadrina. Eine empirische Analyse von Critical Incidents*, IKO-Verlag, Berlin 2007, passim.

Andererseits ergibt die Untersuchung aber auch, dass die über zwanzig Jahre lang andauernden und relativ intensiven Kontakte zwischen Deutschen und Polen in der Grenzregion zu keiner interkulturellen Identität geführt haben. Insbesondere handelt sich hier um eine Identität, die auf zwei verschiedene Kulturen basiert und über keine ausreichende interkulturelle Kompetenz verfügt. Keine der beiden Seiten hat die Fähigkeit entwickelt Konflikte konstruktiv zu lösen und Interaktionen zu gestalten; den Respekt und die Kenntnisse über die fremde Kultur und ihre Wertehierarchie zu erwerben; Verständnis für die religiösen und historischen Hintergründe der fremden Kultur zu zeigen, sowie das eigene Wertesystem zu relativieren und nicht als einzig geltendes zu betrachten. Diese Feststellung bezieht sich in erster Linie auf die grenzüberschreitende Migration. Sowohl die polnischen, als auch die deutschen Vollmigranten bzw. Teilmigranten verfügen über keine nennenswerte interkulturelle Kompetenz. Die polnischen und deutschen Studenten von der Europa-Universität Viadrina verfügen zwar über einige Komponenten interkultureller Kompetenzen (in gewissem Masse Haltung und Einstellung, sowie Handlungskompetenz), jedoch weist ihr Alltagsleben und die Intensität der Kontakte viele Defizite auf.

Abgesehen von geringen Sprachkenntnissen und der unzureichenden Kenntnis der Kultur und der Realitäten des Nachbarlandes (polnische Migranten und deutsche Bevölkerung der Grenzregion), aber auch dem Mangel an wirksameren Instrumenten zur Förderung der interkulturellen Kommunikation (polnische und deutsche Studenten) – lässt sich das Fehlen der interkulturellen Kompetenz bei der Bevölkerung des deutsch-polnischen Grenzraumes mit den Unterschieden in folgenden Bereichen erklären: Gegenseitige Wahrnehmung und Assoziationen, unterschiedliche Kulturdimensionen und Unterschiede in den Wertvorstellungen, wobei im letztgenannten Bereich die Grundhaltung zur Demokratie und zum Freiheitsverständnis bei den Ostdeutschen und den Polen weitgehend übereinstimmen.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Statistische Quellen

Bundesministerium des Innern. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013, <http://www.bmi.bund.de>

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 1 Reihe 2. 2014. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Ausländische Bevölkerung 2007 bis 2013 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten*, <http://www.destatis.de>

2. Monographien

Boensch M., *Kulturelle Unterschiede in der deutsch-polnischen Wirtschaftskommunikation – Fiktion oder Realität?*, Verlag der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt an der Oder 2013.

Bolten J., *Interkulturelle Kompetenz*, Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 2007.

Deutsche Unternehmerinnen in Polen und polnische Unternehmerinnen in Deutschland. Soziokulturelle Phänomene der Europäisierung in Vergleich. Niemieckie przedsiębiorczynie w Polsce i polskie przedsiębiorczynie w Niemczech. Porównanie społeczno-kulturowego zjawiska europeizacji, Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld 2014.

Eidam M., *Interkulturelle Kompetenz. Beruflich in Polen*, Markus Eidam&Partner, Chemnitz, 2004.

Grünefeld E., *Polen und Deutsche: Verschiedene Mentalitäten – gemeinsamer Erfolg. Erfolgreich verhandeln und kommunizieren mit polnischen Geschäftspartnern*, Interkulturelles Management&Trainings, Münster 2005.

Hiller G.G., *Interkulturelle Kommunikation zwischen Deutschen und Polen an der Europa-Universität Viadrina. Eine empirische Analyse von Critical Incidents*, IKO-Verlag Berlin, Berlin 2007.

Hofstede G., *Lokales Denken, globales Handeln. Kulturen, Zusammenarbeit und Management*, Verlag C.H. Beck, München 1997.

Institut für Demoskopie Allensbach, *Ein großer Schritt in Richtung Normalität: Der Stand der deutsch-polnischen Beziehungen. Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen in Deutschland und Polen*, Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit, Allensbach 2011.

Interkulturelle Kompetenz – Schlüsselkompetenz des 21. Jahrhunderts? Thesenpapier der Bertelsmann Stiftung auf Basis der Interkulturellen-Kompetenz-Modelle von Dr. Darla K. Deardorff, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, 2006.

Kucharczyk J., Łada A., Ochmann C., Wenerski Ł., *Im Osten was Neues? Das Bild Polens und Russlands in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung und Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM“, Warschau 2013.

- Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2004.
- Łada A. und Segeš Frelak J. (Hrsg.), *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive*, Stiftung Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2012.
- Łada A., *Deutsch-polnisches Barometer. Das Bild Deutschlands und der Deutschen in der polnischen Gesellschaft nach zehn Jahren gemeinsamer EU-Mitgliedschaft*, Institut für Öffentliche Angelegenheiten, Warschau 2013.

3. Beiträge

- Bojar H., *Die neue polnische Migration nach Deutschland. Das Leben in grenznahen lokalen Gemeinschaften aus der Perspektive der Migranten*, [in:] A. Łada und J. Segeš Frelak (Hrsg.), *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive*, Warschau 2012.
- CERI International Sp. z o.o. Commerzbank Group, *Polen-Deutschland: interkulturelle Gemeinsamkeiten fördern gute Geschäftsbeziehungen*, „Outsourcing Journal”, 2012.
- Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), <https://www.europa-uni.de/de/struktur/index.html>. (Zugriff: 15.04.2015).
- Garsztecki S., *Der deutsch-polnische Grenzraum: Verflechtungszone oder anhaltende Asymmetrien?*, „Polen-Analysen”, 2011, Nr. 99.
- Hiller G.G., *Wunschdenken versus Alltagsrealität. Interkulturalität an einer internationalen Hochschule*, „Interculture Journal” 2006, Nr. 1.
- Klejne A., *Różnice kulturowe między Niemcami a Polską*, <http://www.bestcommunication.pl/portfolio-view/polskie-i-niemieckie-podobienstwa-i-roznice-kulturowe> (Zugriff: 15.04.2015).
- Kriszan A., Szaniawska-Schwabe M., *Die neue polnische Migration nach Deutschland in grenznahen lokalen Gemeinschaften aus deutscher Perspektive*, [in:] A. Łada und J. Segeš Frelak (Hrsg.), *Eine Grenze verschwindet. Die neue polnische Migration nach Deutschland aus lokaler Perspektive*, Warschau 2012, S. 61–96.
- Liermann E., *Typisch deutsch – was unsere Nachbarn von uns halten?* 2014, <http://www.platinnetz.de/magazin/gesellschaft/kultur> (Zugriff: 15.04.2015).
- Vier Millionen Deutsche besitzen zwei Pässe*, www.zeit.de. (Zugriff: 15.04.2015).

INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION ZWISCHEN POLEN UND DEUTSCHLAND IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHRE HERAUSFORDERUNGEN

Zusammenfassung

Gegenstand des Artikels sind die interkulturellen Relationen zwischen Polen und Deutschland in der Europäischen Union. Der erste Teil der Arbeit wurde der Analyse der interkulturellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Polen und Deutschland gewidmet, die aufgrund der Wertvorstellungen von Polen und Deutschen, der gegenseitigen Wahrnehmung und Assoziationen, sowie der polnischen und deutschen Kulturdimensionen rekonstruiert worden sind. Dagegen im zweiten Teil des Artikels wurde die interkulturelle Kommunikation zwischen Polen und Deutschland am Beispiel von drei Fallstudien präsentiert: Fallstudie zur polnischen und deutschen Geschäftskultur; Fallstudie zur grenzüberschreitenden Migration im deutsch-polnischen Grenzraum, sowie Fallstudie zur Europa-Universität Viadrina.

KOMUNIKACJA INTERKULTUROWA POMIĘDZY POLSKĄ A NIEMCAMI W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PROBLEMY

Streszczenie

Tematem artykułu są relacje międzykulturowe pomiędzy Polską a Niemcami w Unii Europejskiej. Pierwsza część pracy poświęcona została analizie różnic i podobieństw kulturowych między społeczeństwami obu państw. Natomiast w drugiej części artykułu, właściwej rzeczowo z punktu widzenia jego tytułu, przedstawiono zagadnienie komunikacji międzykulturowej między Polakami a Niemcami na przykładzie trzech studiów przypadku: polskiej i niemieckiej kultury biznesu; polskiej i niemieckiej migracji w regionie przygranicznym, a także relacji międzykulturowych pomiędzy polskimi i niemieckimi studentami na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

INTERCULTURAL COMMUNICATION BETWEEN POLAND
AND GERMANY WITHIN THE EUROPEAN UNION
AND RESULTING PROBLEMS

Summary

The article deals with the intercultural relations between Poland and Germany within the European Union. The first part of the article is devoted to the analysis of cultural similarities and differences between the societies of the two countries. The second part of the article, on the other hand, the proper one from the point of view of its title, presents the issue of intercultural communication between Poland and Germany exemplified by three case studies: Polish and German business culture, Polish and German local border traffic and intercultural relations between Polish and German students at European University Viadrina in Frankfurt (Oder).

МЕЖКУЛЬТУРНАЯ КОММУНИКАЦИЯ МЕЖДУ ПОЛЬШЕЙ
И ГЕРМАНИЕЙ В ЕВРОСОЮЗЕ И ЕЁ ПРОБЛЕМЫ

Резюме

Предметом статьи являются межкультурные связи между Польшей и Германией в Европейском Союзе. Первая часть исследования посвящена анализу культурных различий и сходств между народами обеих стран. Вторая же часть статьи, по своему предметному содержанию соотносящаяся с её заголовком, представляет проблему межкультурной коммуникации между поляками и немцами на примере трёх тематических исследований: польской и немецкой культуры бизнеса; польской и немецкой миграции в приграничном районе; а также межкультурных связей между польскими и немецкими студентами в Европейском университете Виадрина во Франкфурте над Одрой.

ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW KONGRESU STANÓW ZJEDNOCZONYCH I ICH ROLA W SYSTEMIE POLITYCZNYM USA

WPROWADZENIE

System polityczny ma charakter dynamiczny i złożony. Jego podział na elementy składowe zawsze jest z natury analityczny, składa się bowiem z wielu elementów, które z kolei zbudowane są z jeszcze mniejszych części. Wszystkie one zmieniają się i oddziałują na siebie wzajemnie, wchodzą również w relacje z otoczeniem społecznym. Dotyczy to zwłaszcza systemu politycznego USA, demokratycznego, otwartego, wielopłaszczyznowego i wielopoziomowego.

Głównym celem badawczym niniejszego artykułu jest przedstawienie tych dynamicznych zależności, na przykładzie elementu systemu wyborczego, jakim są zmiany granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych.

Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza przedstawia historyczny proces kształtowania się fundamentów systemu zmian granic okręgów wyborczych, druga jego współczesną ewolucję, trzecia to analiza konsekwencji dla systemu wyborczego i dla całego systemu politycznego jakie wynikają z takiego a nie innego sposobu zmian granic okręgów.

Istotność tematu podkreśla fakt, że po każdym wyborach do Izby Reprezentantów pojawiają się kontrowersje co do wpływu granic okręgów na wyniki wyborów. Wobec tego, że to co dzieje się w USA wciąż ma duże znaczenie dla reszty świata (jak pokazuje kryzys ekonomiczny), warto jest bliżej przyjrzeć się temu problemowi.

Artykuł opiera się na tezie, że wbrew powszechnej opinii zmiany granic okręgów nie mają bezpośredniego wpływu na wyniki wyborów, a także na system polityczny jako taki. Mają jednak istotny wpływ pośredni, wzmacniający inne tendencje.

1. KSZTAŁTOWANIE SIĘ FUNDAMENTÓW SYSTEMU ZMIAN GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH

Zgodnie z Konstytucją USA:

„władza ustawodawcza przysługuje Kongresowi Stanów Zjednoczonych, który składa się z Senatu i z Izby Reprezentantów”.

Każdemu stanowi przysługuje dwóch senatorów, którzy pierwotnie wybierani byli przez legislatury stanowe, później jednak zdecydowano się na wyłanianie ich w wyborach bezpośrednich. Odnośnie do Izby Reprezentantów Konstytucja mówi, że w jej skład „wchodzi członkowie wybierani co dwa lata przez ludność poszczególnych stanów”, zaś liczbę mandatów przysługującą poszczególnym stanom określa się „odpowiednio do liczby mieszkańców”, przy zaznaczeniu, że „każdy stan musi mieć przynajmniej jednego przedstawiciela”. Danych do odpowiednich obliczeń dostarczą zaś „spisy ludności [które] dokonywać się będą co dziesięć lat”. W kwestii sposobu wyboru Reprezentantów Konstytucja mówi jedynie, że:

„[c]zas, miejsce i sposób przeprowadzania wyborów do Senatu i Izby Reprezentantów określa w każdym stanie jego ciało ustawodawcze. Zawsze jednak Kongres może w drodze ustawy wydać lub zmienić przepisy w tym przedmiocie”¹.

Od początku problemem było wprowadzenie w życie konstytucyjnego wymogu proporcjonalnej do liczby ludności liczby mandatów przysługujących poszczególnym stanom. Podział mandatów pomiędzy stany określany jest mianem *apportionment*. Pierwszy *apportionment* wyznaczała konstytucja, kolejne (*reapportionment*) odbywały się po każdym spisie ludności (cenzusie) na mocy osobnej ustawy Kongresu. W miarę wzrostu liczby ludności, wynikającego

¹ Wszystkie cytaty z Konstytucji USA za: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki* [online], <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>, dostęp 12.05.2015. O tym, dlaczego Konstytucja mówi tak mało w tym temacie zob.: J.L. Moore (red.), *Congressional Quarterly's Guide to Elections*, CQ Press, Waszyngton 1985, s. 684.

z przyłączania nowych stanów do unii, rosła liczba obywateli przypadająca na jednego reprezentanta, wzrastała także liczba członków Izby. W 1911 roku ustalono maksymalną liczbę Reprezentantów na 435². Wobec tego konieczne stało się ustanowienie nowego sposobu matematycznego obliczania przysługujących każdemu stanowi mandatów. Jednocześnie, w wyniku postępującej urbanizacji, w latach 20. liczba ludności miejskiej miała przewyższyć liczbę ludności wiejskiej. Reprezentanci z terenów wiejskich, bojąc się utraty dominującej pozycji, doprowadzili do kryzysu, w wyniku którego zablokowano *reapportionment* po cenzusie w 1920 roku³. Wobec tych wydarzeń w 1929 roku przyjęto ustawę, która stosowaną dotychczas metodę „głównych ułamków” (*major fractions*) zastąpiła metodą „równych proporcji” (*equal proportions*), co umożliwiło sprawiedliwy rozdział mandatów wobec stałej liczby Reprezentantów przy rosnącej liczbie mieszkańców⁴. W tej samej ustawie ustanowiono stały system automatycznego *reapportionment* po każdym cenzusie, aby unieemożliwić kolejne próby politycznego zablokowania tego procesu⁵.

Wprowadzone uregulowania systemowe doprowadziły do implementacji proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych stanów w Izbie Reprezentantów. Wciąż nie uregulowana pozostawała jednak sprawa tego, w jaki sposób poszczególne stany wybierają przysługującą im liczbę reprezentantów. W początkach istnienia Stanów Zjednoczonych różne stany stosowały różne metody wyboru, część decydowała się na wybory jednookręgowe, część na wielookręgowe, część ustanawiała okręgi jednomandatowe, część wielomandatowe, część stosowała ordynacje większościowe, a część proporcjonalne. Pierwsza próba uregulowania tej różnorodności przez Kongres, na rzecz okręgów jednomandatowych, nastąpiła w 1842 roku⁶, jednak przyjęta wtedy ustawa nie została dobrze przyjęta i wiele stanów wciąż stosowało inne niż zalecana metody wyboru (zwłaszcza w latach 1872–1929). Ostateczne ustanowienie jednomandatowych okręgów wyborczych jako jedyne i obowiązującego sposobu wyboru Reprezentantów dokonane zostało w 1967 roku⁷. Wydaje się, że ostateczne zwycięstwo tej właśnie opcji wynika z przywiązania

² J.L. Moore (red.), *Congressional...*, *op. cit.*, s. 687.

³ *Ibidem*, s. 687–688.

⁴ *Ibidem*, s. 688.

⁵ *Ibidem*, s. 689.

⁶ *Ibidem*, s. 690.

⁷ C. Stewart, *Analyzing Congress*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2001, s. 202; R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress and Its Members*, CQ Press, Waszyngton 1996, s. 47; R.B. Morton, *Analyzing Elections*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2006, s. 402.

do terytorialnych form reprezentacji, związanego z brytyjskim dziedzictwem amerykańskiej tradycji politycznej⁸.

Nie rozwiązało to jednak problemu tego, w jaki sposób ludność poszczególnych stanów zostanie przydzielona do poszczególnych okręgów. Stany rzadko dokonywały zmian granic ustanowionych już okręgów (*redistricting*). Nawet jeśli w wyniku *reapportionment* został im przyznany dodatkowy mandat, często rozdysponowywano go za pomocą wyborów jednookręgowych w całym stanie. Skutkowało to tym, że wraz z postępującymi procesami demograficznymi (urbanizacja, industrializacja) różnica liczby ludności pomiędzy okręgami rosła, często do bardzo drastycznych rozmiarów (tzw. *malapportionment*)⁹. Z powodów politycznych Kongres nie interweniował w tej sprawie, przez długi czas wstrzymywały się od tego także sądy. Najważniejszy był tu wyrok w sprawie *Colegrove v. Green* z 1946 roku, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że nie ma kompetencji do wydawania decyzji w tej sprawie, gdyż jest to wyłącznie kwestia polityczna¹⁰. Przełom nastąpił w latach 60. Od nich rozpoczęła się trwająca do dziś reforma systemu zmian granic okręgów wyborczych do Izby Reprezentantów.

2. WSPÓŁCZESNA EWOLUCJA SYSTEMU ZMIAN GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH

Wspomniany czas reform można podzielić na trzy okresy. Pierwszy z nich to okres *reapportionment revolution*. W roku 1962 Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie *Baker v. Carr*, w której stwierdził, że *malapportionment* prowadzi do sytuacji, w której głosy wyborców w okręgach z większą liczbą ludności „ważą” mniej niż tych z mniejszą liczbą ludności. Nie stanowi to jedynie kwestii politycznej, gdyż może naruszać 14 poprawkę do Konstytucji USA, a konkretnie „klauzulę równej ochrony” (*Equal Protection Clause*). Niedługo później, w roku 1964, Sąd potwierdził tę linię argumentacji nakazując, aby standard równej liczby wyborców w okręgach (jedna osoba, jeden głos, *one person, one vote*) obowiązywał w wyborach do legislatur stanowych (*Reynolds v. Sims*) oraz Izby Reprezentantów (*Wesberry v. Sanders*). W kolejnych sprawach z tej serii Sąd doprecyzował, że różnice w liczbie ludności pomiędzy poszczególnymi okręgami muszą być jak najmniejsze (*Karcher v. Daggett* z 1983 roku). Jeśli nie

⁸ A. Gardner, *What is “Fair” Partisan Representation, and How Can It Be Constitutionalized? The Case for Fixed Election Districts*, „Marquette Law Review” 2007, nr 90, s. 588.

⁹ R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress...*, *op. cit.*, s. 48.

¹⁰ C. Stewart, *Analyzing...*, *op. cit.*, s. 202.

ma przekonującego uzasadnienia, Sąd nie tolerował różnic rzędu kilkunastu osób¹¹. Wyroki z linii *Baker v. Carr* doprowadziły do *reapportionment revolution*, czyli fali regularnych zmian granic okręgów wyborczych, aby odpowiadały one standardowi *one person, one vote*¹². Od lat 60. stany nie mogły już, jak zdarzało się to dawniej, nie przeprowadzić *redistrictingu* po cenzusie, narażały się bowiem na interwencję sądów, które w ostateczności same rysowały nowe mapy okręgów¹³.

Również w latach 60. działania w zakresie granic okręgów wyborczych rozpoczął Kongres Stanów Zjednoczonych. Pomimo formalnego zrównania w prawach ludności afroamerykańskiej wiele stanów wciąż stosowało różne praktyki ograniczające prawa czarnoskórych Amerykanów, w tym prawo do reprezentacji politycznej, co dokonywało się m.in. za pomocą rozmaitych barier w prawie do głosowania (np. test na piśmienność), ale też przez manipulacje granicami okręgów wyborczych. Chcąc przeciwdziałać temu zjawisku, w 1965 roku Kongres przyjął *Voting Rights Act* (VRA), którego dwa artykuły dotyczyły bezpośrednio kwestii *redistrictingu*¹⁴.

Artykuł 2 zabraniał „rozcieńczania” (*dilution*) głosów mniejszości mającego na celu utrudnić im wybranie reprezentującego ich przedstawiciela. Chodziło tu o rysowanie granic okręgów wyborczych w poprzek obszarów z dużą koncentracją ludności afroamerykańskiej, aby poszczególne części tego obszaru znalazły się w okręgach z dominacją białych wyborców. Wobec faktu, że ludność czarna zawsze stanowi mniejszość populacji, nawet przypadkowo rysowane granice okręgów mogłoby tak podzielić terytorium, aby członkowie

¹¹ T.L. Brunell, *The One Person, One Vote Standard in Redistricting: The Uses and Abuses of Population Deviations in Legislative Redistricting*, “Case Western Reserve Law Review” 2012, nr 4, s. 1059–1063.

¹² B.E. Cain, K. Mac Donald, M. McDonald, *From Equality to Fairness: The Path of Political Reform since Baker v. Carr*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005, s. 8–12.

¹³ G.W. Cox, J.N. Katz, *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2002, s. 127–208.

¹⁴ J. Levitt, E.L. Wood, *A Citizen's Guide to Redistricting* [online], The Brennan Center for Justice at New York University School of Law, Nowy Jork 2010, s. 46–48, <http://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/CGR%20Reprint%20Single%20Page.pdf> [dostęp: 14.06.2015]; L.P. Whitaker, *Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview* [online], Waszyngton: Congressional Research Service, 2012, s. 1, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42482.pdf> [dostęp: 12.09.2015]; P.D. Hair, P. Karlan, *Redistricting for Inclusive Democracy: A Survey of the Voting Rights Landscape and Strategies for Post-2000 Redistricting*, Ford Foundation, Advancement Project, Nowy Jork 2002, s. 9–10.

mniejszości w żadnym z nich nie byli decydującą siłą. Ponieważ jednak zgodnie z konstytucją wszyscy obywatele mają prawo do reprezentacji politycznej, art. 2 VRA stwarzał także obowiązek stworzenia odpowiedniej, proporcjonalnej do liczby członków mniejszości w danym stanie, liczby okręgów, w których dana mniejszość stanowiłaby większość wyborców (tzw. *minority-majority districts*)¹⁵.

Artykuł 5 VRA dotyczył tylko wybranych stanów USA, głównie z południa, mających w swojej historii tradycję dyskryminacji mniejszości. Wobec tych stanów VRA stwarzał obowiązek każdorazowego przedkładania planów nowych granic okręgów w Departamencie Sprawiedliwości, celem sprawdzenia, czy plan ten z jednej strony nie ma na celu „roztopienia” głosów mniejszości, a z drugiej, czy nie pogarsza sytuacji mniejszości w stosunku do obecnie obowiązujących granic (tzw. zakaz retrogresji)¹⁶.

Sąd Najwyższy jeszcze przed uchwaleniem VRA zajmował się dyskryminacją mniejszości poprzez manipulacje granicami okręgów wyborczych (*Gomillion v. Lightfoot* z 1960 roku), także po uchwaleniu VRA wydał kilka wyroków pozytywnie ustosunkowując się do zawartych tam postanowień (*Allen v. State Bd. of Elections*, 1969; *White v. Regester*, 1973; *Zimmer v. McKeithen*, 1973)¹⁷. Jednak w roku 1980, w wyroku w sprawie *Mobile v. Bolden*, znacznie ograniczył możliwość powoływania się mniejszości na art. 2 VRA. W wyroku tym Sąd stwierdził, że aby udowodnić, że dana mapa okręgów wyborczych dyskryminuje mniejszości, należy wykazać nie tylko dyskryminujący efekt, ale także odnośną intencję ze strony osób rysujących nową mapę, co było często niemożliwe¹⁸.

Wobec takiego rozwoju spraw Kongres ponownie wkroczył do akcji i w 1982 roku dokonał reformy VRA, która precyzowała, że Akt 2 może służyć za podstawę do tworzenia *minority-majority districts*, i ustanawiała, że do udowodnienia, iż dany plan granic okręgów jest sprzeczny z VRA, wystarczy wykazać tylko jego dyskryminujący efekt¹⁹. Reforma VRA zbiegła się w czasie z wyrokiem *Karcher v. Daggett*²⁰, stanowiącym niejako zwieńczenie linii wyro-

¹⁵ L.P. Whitaker, *Congressional...*, *op. cit.*, s. 2–4; P.D. Hair, P. Karlan, *Redistricting...*, *op. cit.*, s. 10–12.

¹⁶ L.P. Whitaker, *Congressional...*, *op. cit.*, s. 6–9; P.D. Hair, P. Karlan, *Redistricting...*, *op. cit.*, s. 12.

¹⁷ R.B. Morton, *Analyzing...*, *op. cit.*, s. 617.

¹⁸ N. Persily, *When Judges Carve Democracies: A Primer on Court-Drawn Redistricting Plans*, „The George Washington Law Review” 2005, nr 73, s. 1713.

¹⁹ N. Persily, *Forty Years in the Political Thicket: Judicial Review of the Redistricting Process since Reynolds v. Sims*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005, s. 87.

²⁰ *Ibidem*, s. 75–76.

ków dotyczących standardu *one person, one vote*²¹. Początek lat 80. stanowi zatem koniec okresu *reapportionment revolution* i początek kolejnego etapu, zwanego etapem „roztapiania”²².

W drugim okresie reform systemu zmian granic okręgów wyborczych skupiano się głównie na zapewnieniu sprawiedliwej reprezentacji wszystkim obywatelom, aby nie byli oni dyskryminowani pod żadnym względem. W tym okresie do dyskusji o dyskryminacji na tle rasowym dołączyła dyskusja o dyskryminacji wyborców ze względów politycznych, czyli o konstytucjonalności map okręgów wyborczych faworyzujących jedną z partii politycznych. Sąd z reguły unikał zajmowania się takimi sprawami, ze względu na to, że – jak wspomniano – *redistricting* uważano przede wszystkim za kwestię polityczną, za element normalnej gry partyjnej. W roku 1986, w wyroku w sprawie *Davis v. Bandemer* Sąd Najwyższy uznał, że *redistricting* oparty na kryteriach politycznych może naruszać prawo, jeśli:

„w sposób ciągły udaremnia wolę większości wyborców lub ogranicza mniejszości wyborców należną im szansę na wpływanie na proces polityczny”²³.

Jest to trudny do pokonania próg dowodu, stanowił on jednak przełom, zapowiadający, że być może w przyszłości uda się rozwiązać problem politycznego *redistrictingu* na drodze prawnej.

W kwestii praw mniejszości reforma VRA spowodowała wysyp pozwów sądowych ze strony niezadowolonych mniejszości. W roku 1986, w wyroku w sprawie *Thornburg v. Gingles* Sąd sformułował proste kryteria, za pomocą których można ocenić, czy dana mapa okręgów jest dyskryminująca²⁴. Jednocześnie Departament Sprawiedliwości zmienił interpretację art. 5 VRA i zaczął zachęcać stany, aby jak najbardziej maksymalizowały liczbę okręgów *minority-majority*, co doprowadziło do stworzenia po cenzusie w 1990 roku znacznej liczby okręgów o niezwykle wymyślnych kształtach²⁵.

²¹ Choć problem *malapportionment* teoretycznie wciąż istnieje, a wynika z faktu, że zgodnie z Konstytucją każdemu stanowi przysługuje przynajmniej jeden mandat do Izby Reprezentantów. Skutkuje to tym, że w stanach z najmniejszą liczbą mieszkańców, którym zgodnie z cenzusowymi obliczeniami należałaby się jedynie część mandatu, Reprezentanta wybiera znacznie mniej osób niż w stanach o największej liczbie ludności. R.B. Morton, *Analyzing...*, *op. cit.*, s. 399.

²² B.E. Cain, K. Mac Donald, M. McDonald, *From Equality...*, *op. cit.*, s. 12.

²³ *Ibidem*, s. 13; N. Persily, *Forty Years in the Political Thicket...*, *op. cit.*, s. 78–80.

²⁴ B.E. Cain, K. Mac Donald, M. McDonald, *From Equality...*, *op. cit.*, s. 12.

²⁵ N. Persily, *Forty Years in the Political Thicket...*, *op. cit.*, s. 83.

W roku 1993, zajmując się jednym z takich okręgów, Sąd w wyroku *Shaw v. Reno* zdecydował, że rasa nie może być jedynym kryterium na którym opiera się mapa okręgów wyborczych. Sąd przywołał „tradycyjne kryteria *redistrictingu*”, takie jak ciągłość, zwartość i poszanowanie dla istniejących podziałów politycznych, i stwierdził, że segregacja ludzi wyłącznie na podstawie rasy jest niekonstytucyjna. Nie ma żadnego uzasadnienia dla tego, aby ludzie nie mający ze sobą nic wspólnego poza kolorem skóry znajdowali się w jednym okręgu wyborczym. Rasa może być brana pod uwagę przy tworzeniu nowych granic okręgów, np. w celu zapewnienia zgodności z VRA, jednak nie jako jedyny czy najważniejszy czynnik, ponieważ jednym z kryteriów z wyroku *Thornburg v. Gingles* jest np. zwartość terytorium, na którym zamieszkuje mniejszość²⁶.

Wyrok w sprawie *Shaw v. Reno* stanowi symboliczne zakończenie etapu „roztapiania”. Pokazał on, że reformatorzy systemu zmian granic okręgów wyborczych nie osiągną już wiele powołując się na konstytucyjny zakaz dyskryminacji i należy szukać innych sposobów na przeprowadzenie zmian. Konkluzję tę potwierdził wyrok w sprawie *Miller v. Johnson* (1995), kontynuujący linię *Shaw v. Reno*²⁷. Od roku 1993 możemy mówić o rozpoczęciu okresu kryteriów²⁸. W okresie tym reformatorzy skupili się na próbie wypracowania konsensusu odnośnie do katalogu kryteriów, jakie powinny spełniać plany granic okręgów wyborczych. Jest to związane z faktem, że coraz większa liczba stanów, wobec kontrowersji jakie otaczają *redistricting*, zdecydowała się na odebranie kontroli nad tym procesem legislatorom stanowym i oddanie jej w ręce specjalnych, powołanych do tego ciał, takich jak niezależne czy bezpartyjne komisje²⁹. I to właśnie kryteriów, którymi mają kierować się te komisje, dotyczy debata w trzecim okresie. Jednocześnie jest to początek ogólnonarodowej dyskusji na temat samego *redistrictingu*, jego skutków oraz konieczności³⁰ i możliwości³¹ reform. Uwaga skupiła się na problemach poli-

²⁶ P.D. Hair, P. Karlan, *Redistricting...*, *op. cit.*, s. 15–18; R.B. Morton, *Analyzing...*, *op. cit.*, s. 620.

²⁷ N. Persily, *Forty Years in the Political Thicket...*, *op. cit.*, s. 82.

²⁸ B.E. Cain, K. Mac Donald, M. McDonald, *From Equality...*, *op. cit.*, s. 16–19.

²⁹ M.P. McDonald, *A Comparative Analysis of Redistricting Institutions in the United States, 2001–02*, „State Politics & Policy Quarterly” 2004, nr 4, s. 371–395.

³⁰ Pojawiły się liczne organizacje i inicjatywy pozarządowe domagające się reformy systemu zmian granic okręgów i wskazujące na potrzebę i konieczność takich reform, np. Fair Vote. Center for Voting and Democracy (<http://www.fairvote.org/redistricting>); The Redistricting Game (<http://redistrictinggame.org/index.php>).

³¹ M. Altman, *Modeling the effect of mandatory district compactness on partisan gerrymanders*, „Political Geography” 1998, nr 17, s. 989–1012; M.P. McDonald, *Redistricting and Competitive Districts*, [w:] M.P. McDonald, J. Samples (red.), *Marketplace of Democracy*:

tycznych jakie mogą wynikać z takiego a nie innego systemu zmian granic okręgów (niska konkurencyjność wyborów, ostre podziały polityczne).

W kwestii dyskryminacji rasowej pojawił się argument, że tworzenie okręgów *minority-majority* wprowadzi zwiększą deskryptywną reprezentację mniejszości (oraz ich frekwencję w wyborach³²) jednak zmniejszą reprezentację substancywną. Reprezentant, niezależnie czy należy do danej mniejszości, mający w swoim okręgu pewien procent wyborców należących do mniejszości, jest w jakimś stopniu zainteresowany jej sprawami. Poprzez skupienie mniejszości w jednym okręgu otaczające go okręgi są rasowo i etnicznie jednolite (tzw. wybielanie, *bleaching*), przez co ogólna liczba reprezentantów zainteresowanych losem mniejszości spada, choć większa liczba jej przedstawicieli zasiada w Kongresie³³. Sąd Najwyższy w wydanym w 2003 roku wyroku w sprawie *Georgia v. Ashcroft* odniósł się do tej dyskusji stwierdzając, że wymagania VRA są spełnione nie tylko wtedy, kiedy mniejszość stanowi większość wyborców w danym okręgu, ale także wtedy, kiedy ma możliwość wywarcia znaczącego wpływu na reprezentujących dany okręg polityków³⁴. Rozpoczęło to dyskusję o tworzeniu okręgów z widocznym wpływem, lecz nie większością, wyborców należących do mniejszości (*minority influence districts, coalition districts*).

Electoral Competition and American Politics, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006, s. 234–240; T.E. Mann, *Redistricting Reform: What Is Desirable? Possible?*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005, s. 92–114.

³² D. Hayes, S.C. McKee, *The Intersection of Redistricting, Race, and Participation*, „American Journal of Political Science” 2012, nr 1, s. 115–130.

³³ D. Epstein, S. O’Halloran, *Majority-minority districts and the new politics of congressional elections*, [w:] D. Brady, J. Cogan, M. Fiorina (red.), *Continuity and Change in House Elections*, Stanford: Stanford University Press, 2000, s. 87–109; M. Overby, K.M. Cosgrove, *Unintended Consequences? Racial Redistricting and the Representation of Minority Interests*, „The Journal of Politics” 1996, nr 2, s. 540–550; R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress...*, *op. cit.*, s. 54. Odmienne zdanie prezentują np.: D. Grigg, J.N. Katz, *The Impact of Majority-Minority Districts on Congressional Elections* [online] 2005, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.178.7736&rep=rep1&type=pdf> [dostęp: 4.05.2015]; K.W. Shotts, *The Effect of Majority-Minority Mandates on Partisan Gerrymandering*, „American Journal of Political Science” 2001, nr 2, s. 120–135; K.W. Shotts, *Does Racial Redistricting Cause Conservative Policy Outcomes? Policy Preferences of Southern Representatives in the 1980s and 1990s*, „Journal of Politics” 2003, nr 1, s. 216–226.

³⁴ N. Persily, *Forty Years in the Political Thicket...*, *op. cit.*, s. 86; N. Persily, *When Judges Carve Democracies...*, *op. cit.*, s. 1717.

Znaczącego tempa nabrała również sprawa regulacji dyskryminacji politycznej, jaka może wynikać ze zmian granic okręgów. W wyroku *Vieth v. Jubelirer* w 2004 roku Sąd Najwyższy potwierdził ustalenia z *Davis v. Bandemer* dotyczące możliwej nielegalności czysto politycznego *redistrictingu*. Zaś w przełomowej sprawie *LULAC v. Perry* Sąd zapowiedział, że sprawa niekonstytucyjnej dyskryminacji opartej na kryteriach politycznych może być przedmiotem badania przez sądy, do tego jednak konieczne jest znalezienie odpowiednich kryteriów oceny. Kryteria takie obecnie nie istnieją, Sąd wskazał, że takim kryterium może być symetria partyjna³⁵. Wyrok ten otwiera pole do znaczącego postępu w tej sprawie.

3. KONSEKWENCJE ZMIAN GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH DLA SYSTEMU POLITYCZNEGO

Intensywność przedstawionych wyżej prób reformy systemu *redistrictingu* wskazuje, że jest on postrzegany jako zjawisko ważne i mające daleko sięgające konsekwencje. W istocie, zwłaszcza w mediach, *gerrymandering*³⁶, czyli *redistricting*, oparty na kryteriach partyjnych, mających dać jednej partii przewagę nad drugą, jest widziany jako forma manipulacji ze strony partii politycznych, które zamiast zabiegać o głosy wyborców zapewniają je sobie w nieuczciwy sposób³⁷ (argument: przedstawiciel wybiera swoich wyborców³⁸). Dodatkowo wspomina się też o doprowadzeniu do polaryzacji politycznej przyczyniającej się do coraz częstszych kryzysów politycznych³⁹, czy wręcz o pozbawienie

³⁵ B. Grofman, G. King, *The Future of Partisan Symmetry as a Judicial Test for Partisan Gerrymandering after LULAC v. Perry*, „Election Law Journal” 2007, nr 1, s. 2–35; A. Gardner, *What is „Fair” ...*, *op. cit.*, s. 555–592.

³⁶ J. Levitt, E.L. Wood, *A Citizen’s...*, *op. cit.*, s. 8.

³⁷ *Gerrymandering. How can Republicans be both safer and more numerous?* [online], The Economist, 2013, www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2013/10/gerrymandering [dostęp: 7.12.2014]; L.J. Sabato, *Republicans Really Could Win It All This Year* [online], Politico Magazine, 2014, <http://www.politico.com/magazine/story/2014/01/midterm-elections-republicans-really-could-win-2014-101802.html> [dostęp: 8.12.2014]; T. Dickinson, *How Republicans Rig the Game*, „Rolling Stone” [online] 2013, nr 1196, <http://www.rollingstone.com> [dostęp: 8.12.2014].

³⁸ J. Levitt, E.L. Wood, *A Citizen’s...*, *op. cit.*, s. 10.

³⁹ C. Mui, *To End Gridlock, Start by Ending Gerrymandering* [online:] Forbes Magazine, 2011, <http://www.forbes.com/sites/chunkamui/2011/12/09/to-end-gridlock-end-gerrymandering> [dostęp: 9.12.2014]; E. Willies, *Extreme GOP Gerrymandering Responsible For Tea Party Extremist* [online:] Daily Kos, 2013, <http://www.dailykos.com>

amerykańskich wyborów sensowności, gdyż ich wynik znany jest jeszcze przed ich przeprowadzeniem⁴⁰. Politolodzy szeroko odnoszą się do tych zarzutów, najczęściej nie znajdując dla nich istotnego potwierdzenia lub stwierdzając niewielki tylko wpływ. Przedstawię teraz ogólny przegląd najważniejszych kwestii poruszanych w medialnej i naukowej debacie na temat konsekwencji *redistrictingu* dla systemu politycznego.

Pierwszą kwestią jest bezpośredni wpływ *gerrymanderingu* na wynik wyborów. Sprawa ta staje się ważna zwłaszcza wobec faktu, że w wyborach do Izby Reprezentantów w 2012 roku Partia Demokratyczna, choć zdobyła ponad 50% głosów, to nie uzyskała większości miejsc w Izbie Reprezentantów, a jedynie nieznacznie powiększyła liczbę posiadanych mandatów⁴¹. *Gerrymandering* wydaje się być zdroworozsądkowym wyjaśnieniem tej sytuacji. Politolodzy wskazują jednak, że chociaż istotnie pewną liczbę mandatów Republikanie zdobyli dzięki *gerrymanderingowi*, to główną przyczyną takiego wyniku wyborczego jest fakt, że wyborcy Demokratów są nierównomiernie rozłożeni na mapie. Są oni skupieni głównie w miastach, podczas gdy wyborcy Republikanów na terenach wiejskich i na przedmieściach. Skutkiem tego jest swego rodzaju „naturalny” *gerrymandering*, bowiem duże i zwarte skupiska Demokratów nawet bez dodatkowej manipulacji trudno by było podzielić na osobne okręgi bez dzielenia istniejących granic politycznych i społecznych czy bez tworzenia okręgów o dziwacznych kształtach. Dzięki temu wyborcy Republikańscy mogą być bardziej efektywnie rozłożeni w pozostałych okręgach⁴².

com/story/2013/10/11/1246244/-Extreme-GOP-Gerrymandering-Responsible-For-Tea-Party-Extremist-VIDEO [dostęp: 9.12.2014]; J. Terbush, *How to fix gerrymandering and stop future shutdowns* [online], The Week, 2013, <http://theweek.com/article/index/250618/how-to-fix-gerrymandering-and-stop-future-shutdowns> [dostęp: 9.12.2014]; J. Fitz-Gerald, *Stealing the White House One Gerrymander at a Time* [online], Huffington Post, 2013, http://www.huffingtonpost.com/joan-fitzgerald/electoral-college-gerrymandering_b_2552584.html [dostęp: 9.12.2014]; J. Nichols, *Our Elections Really Are Rigged – by Gerrymandering and Districting Abuses* [online] The Nation, 2013, <http://www.thenation.com/blog/174235/our-elections-really-are-rigged-gerrymandering-and-districting-abuses> [dostęp: 9.12.2014].

⁴⁰ J. Polk, *Why your vote for Congress might not matter* [online] CNN Politics, 2011, http://edition.cnn.com/2011/11/18/politics/gerrymandering/index.html?hpt=hp_c1, 10.02.2015.

⁴¹ G.C. Jacobson, *How the Economy and Partisanship Shaped the 2012 Presidential and Congressional Elections*, „Political Science Quarterly” 2013, nr 1, s. 21.

⁴² J. Chen, J. Rodden, *Unintentional Gerrymandering: Political Geography and Electoral Bias in Legislatures*, „Quarterly Journal of Political Science” 2013, nr 8, s. 239–269; J. Chen, J. Rodden, *Tobler’s Law, Urbanization, and Electoral Bias: Why Compact, Contiguous Districts are Bad for the Democrats* [online] 2009, www.stanford.edu/~jrodden/

Sytuacja ta pogłębiona jest przez działania VRA, który nakazuje tworzenie okręgów z dużymi skupiskami mniejszości, zaś mniejszości są z reguły wyborcami Partii Demokratycznej⁴³. Wpływ *gerrymanderingu* jest tu zatem pośredni, pogłębia on bowiem istniejący skądinąd trend.

Kolejnym zarzutem jest wpływ *gerrymanderingu* na – notowany w badaniach – zanik konkurencji wyborczej (nie mylić z konkurencyjnością wyborów)⁴⁴. Należy zaznaczyć, że jest to zarzut przy założeniu, że konkurencja wyborcza wyborów jest czymś pożądanym, jest to jednak założenie kwestionowane, są bowiem głosy mówiące, że konkurencja wyborcza nie sprzyja realizacji podstawowego celu wyborów, jakim jest zapewnienie obywatelom efektywnej reprezentacji⁴⁵.

Istnieją dwa rodzaje *gerrymanderingu*. Pierwszym jest *gerrymandering* partyjny, do którego dochodzi, gdy jedna partia kontroluje ciało wyznaczające granice okręgów. Opiera się on na taktyce „łącz i dziel” (*pack & crack*) i polega na „spakowaniu” wyborców partii opozycyjnej do jak najmniejszej liczby okręgów, w których stanowią oni zdecydowaną większość, a następnie podzielenie pozostałej ich liczby na pozostałe okręgi tak, aby w każdym z nich stanowili mniejszość. Tym sposobem partia traci okręgi „zapakowane” wyborcami przeciwnymi, zyskuje jednak wszystkie pozostałe, w których jej zwolennicy stanowią mniej lub bardziej znaczącą większość. Jest to dokładnie ten sam mechanizm, który powoduje naturalną przewagę Republikanów w wyborach, tyle że tym razem opiera się na celowym działaniu⁴⁶.

chen_rodnen_florida.pdf [dostęp: 3.03.2015]; J. Rodden, C. Warshaw, *Why the Democrats Need Boll Weevils and Blue Dogs: The Distribution of Political Preferences across U.S. House Districts* [online] 2009, http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/10542/rodnen_paper.pdf [dostęp: 4.05.2015].

⁴³ Należy wspomnieć, że choć teza ta wydaje się być oczywista, to istnieją badania empiryczne jej przeczące, np. A.B. Cox, R.T. Holden, *Reconsidering Racial and Partisan Gerrymandering*, „University of Chicago Law Review” 2011, nr 78, s. 553–604.

⁴⁴ G.C. Jacobson, *Competition in US Congressional Elections*, [w:] M.P. McDonald, J. Samples (red.), *Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006, s. 27.

⁴⁵ T.L. Brunell, *Rethinking Redistricting: How Drawing Uncompetitive Districts Eliminates Gerrymanders, Enhances Representation, and Improves Attitudes toward Congress*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1, s. 77–85; J. Buchler, *Competition, Representation and Redistricting: the Case Against Competitive Congressional Districts*, „Journal of Theoretical Politics” 2005, nr 4, s. 431–463.

⁴⁶ M.P. McDonald, *Redistricting and Competitive Districts*, *op. cit.*, s. 230–232; F. Gul, W. Pesendorfer, *Strategic Redistricting*, „American Economic Review” 2010, nr 100, s. 1616–1641.

Drugi rodzaj, *gerrymandering* dwupartyjny, zwany również „*gerrymanderingiem* ochrony urzędujących (*incumbent protection*)”, pojawia się gdy kontrola na ciałami rysującymi mapy okręgów dzielona jest przez obydwie partie. Mapy najczęściej rysowane są wtedy tak, aby ochronić obecnie urzędujących Reprezentantów, tzn. w znaczący sposób zachowując istniejące granice, zaś w przypadku konieczności korekty dokonywane są w taki sposób, aby wzmocnić okręgi urzędujących (z braku dobrego polskiego tłumaczenia używam tego słowa jak rzeczownika), czyli dodać wyborców sympatyzujących z ich partią, bądź odjąć wyborców przeciwnych⁴⁷.

Oba rodzaje opierają się na tworzeniu tzw. bezpiecznych (*safe*) okręgów, kosztem okręgów marginesowych (*marginal*), czyli takich, w których wyborców obu partii jest mniej więcej po równo, a co za tym idzie, konkurencja jest najbardziej intensywna. Główną winą obarcza się – bardziej rozpowszechniony – *gerrymandering* ochrony urzędujących, który powoduje praktyczne zablokowanie konkurencji, ponieważ zmiana reprezentującego może dokonać się tylko w wyniku jego rezygnacji. Głębsze analizy tego problemu wskazują jednak, że nie jest to tak oczywiste jak mogłoby się wydawać. Po pierwsze, choć badania empiryczne nie są zgodne co do związku *gerrymanderingu* z liczbą marginalnych (konkurencyjnych) okręgów⁴⁸, zanik konkurencji wyborczej jest trendem historycznym, rozpoznany i analizowany już od bardzo dawna⁴⁹. Współczynnik reelekcji od wielu dekad sięga ponad 90%. Z byciem urzędującym reprezentantem wiąże się wiele przywilejów, w tym dostęp do mediów, lepsza rozpoznawalność, budowanie sobie reputacji wśród

⁴⁷ M.P. McDonald, *Redistricting and Competitive Districts*, *op. cit.*, s. 227–229.

⁴⁸ Brak takiego związku wykazują: A.I. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Incumbency, Redistricting, and the Decline of Competition in U.S. House Elections*, „The Journal of Politics” 2006, nr 1, s. 75–88; G.C. Jacobson, *Competition in US Congressional Elections*, *op. cit.*, s. 34–35; A.I. Abramowitz, B. Alexander, M. Gunning, *Drawing the Line on District Competition: A Rejoinder*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1, s. 95–97. Nie zgadzają się z nimi: M.P. McDonald, *Drawing the Line on District Competition*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1, s. 91–94; M.P. McDonald, *Re-Drawing the Line on District Competition*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1, s. 99–101; T.E. Mann, *Polarizing the House of Representatives: How Much Does Gerrymandering Matter*, [w:] P.S. Nivola, D.W. Brady (red.), *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006, s. 268–274.

⁴⁹ S. Ansolabehere, J.M. Snyder, *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*, „Election Law Journal” 2002, nr 3, s. 315–338; D.R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven 2004.

wyborców (tzw. *personal vote*⁵⁰). Właśnie dzięki nim istnieją, choć nie jest ich wielu, reprezentacji wybrani w okręgach zdominowanych przez partię przeciwną. *Gerrymandering* może w pewnym stopniu pomagać urzędującym lub im zaszkodzić⁵¹, ale nie zmienia faktu, że i tak dysponują znaczną przewagą. Innym ciekawym argumentem jest to, że zanik konkurencji jest wynikiem zmian na poziomie elektoratu, polegających na geograficznym łączeniu się Amerykanów we wspólnoty wyznające podobne wartości i mające podobne upodobania polityczne⁵². Dodatkowym argumentem jest to, że w konkurencja wyborcza nie jest wcale większa w wyborach do Senatu, w których nie ma *redistrictingu*⁵³.

Istnieją głosy mówiące, że *redistricting* wręcz wzmaga konkurencję wyborczą. Po pierwsze dlatego, że w wyniku utraty mandatu przez stan dwóch urzędujących w danym stanie może znaleźć się w jednym okręgu i będą musieli ze sobą konkurować lub, że w wyniku zmian utracą część swoich dotychczasowych wyborców, a z nimi część *personal vote*. Świadomi tego potencjalni kontrkandydaci wybierają właśnie moment *reapportionment* na zgłoszenie swojej kandydatury⁵⁴. Po drugie dlatego, że choć urzędujący nie muszą obawiać się pokonania w wyborach, wciąż jednak muszą obawiać się konkurencji w prawyborach, w których może ich zastąpić inny członek dominującej w okręgu partii⁵⁵. Dowodem na prawdziwość tych tez jest fakt, że w wyborach odbywających się bezpośrednio po kolejnej rundzie *redistrictingu* procent urzędujących odchodzących na emeryturę lub rezygnujących z innego powodu jest zawsze znacząco wyższy⁵⁶.

⁵⁰ J.L. Carson, E.J. Engstrom, J.M. Roberts, *Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress*, „American Political Science Review” 2007, nr 2, s. 289–301.

⁵¹ S.W. Desposato, J.R. Petrocik, *The Variable Incumbency Advantage: New Voters, Redistricting, and the Personal Vote*, „American Journal of Political Science” 2003, nr 1, s. 18–32; J.N. Friedman, R.T. Holden, *The Rising Incumbent Reelection Rate: What's Gerrymandering Got to Do With It?*, „The Journal of Politics” 2009, nr 2, s. 593–611.

⁵² B. Bishop, *The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*, Mariner Books, Nowy Jork 2009.

⁵³ G.C. Jacobson, *Competition in US Congressional Elections*, *op. cit.*, s. 46–50.

⁵⁴ G.W. Cox, J.N. Katz, *Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow?*, „American Journal of Political Science” 1996, nr 2, s. 478–497; L.S. Maisel, C.D. Maestas, W.J. Stone, *The Impact of Redistricting on Candidate Emergence* [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005, s. 31–50.

⁵⁵ D.W. Brady, H. Han, J.C. Pope, *Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate?*, „Legislative Studies Quarterly” 2007, nr 1, s. 79–105.

⁵⁶ J.N. Friedman, R.T. Holden, *The Rising...*, *op. cit.*, s. 595.

Następnym zarzutem wobec *gerrymanderingu* jest to, że wzmaga on polaryzację amerykańskiej sceny politycznej. Polaryzacja ta jest zjawiskiem szeroko rozpoznany i mierzalnym, np. poprzez zanik tzw. *ticket splitting*, czyli głosowania na kandydatów różnych partii w wyborach na prezydenta, do Senatu i Izby Reprezentantów, ale także poprzez różne inne wskaźniki, co potwierdzają liczne badania⁵⁷. Korelacja polega rzekomo na tym, że w bezpiecznych okręgach, powstałych przez *gerrymandering*, Reprezentanci nie mają żadnej konkurencji, więc mogą bardziej skupić się na działaniu zgodnym ze swoją ideologią i przynależnością partyjną. Konkurencja tymczasem powoduje staranie się o zdobycie jak największej liczby głosów, co wymusza umiarkowanie⁵⁸. Dodatkowo, w prawyborach biorą udział najbardziej ideologicznie zaciekli zwolennicy danej partii, urzędujący muszą starać się przede wszystkim o nich⁵⁹, co pogłębia upartyjnienie i ideologizację ich zachowania.

Ponownie, politolodzy w znacznej mierze negują taki przebieg zdarzeń. Wskazuje się, że w perspektywie historycznej polaryzacja partyjna jest zjawiskiem stale występującym w amerykańskim systemie politycznym, okres jej zaniku po II Wojnie Światowej należy traktować jako wyjątek, obecnie zaś mamy do czynienia ze swoistym powrotem do normalności⁶⁰. Głównym argumentem jest tu jednak fakt, że za polaryzację odpowiadają dwa wzajemnie napędzające się zjawiska, z których żadne nie jest związane z *gerrymanderingiem*: polaryzacja elit politycznych i polaryzacja wyborców. To pierwsze zjawisko wynika ze zmian instytucjonalnych, jakie zaszły w Kongresie po przejściu nad nim kontroli przez Republikanów w 1994 roku. Za te zmiany, głównie negatywne, odpowiedzialne są obie partie, ich wynikiem zaś, oprócz polaryzacji, polegającej na wzmocnieniu spójności partii politycznych i oddaleniu się ich stanowisk, jest m.in. postępujący paraliż decyzyjny⁶¹.

⁵⁷ L.M. Bartels, *Partisanship and Voting Behavior, 1952–1996*, „American Journal of Political Science” 2000, nr 1, s. 35–50.

⁵⁸ T.E. Mann, *Polarizing the House of Representatives...*, *op. cit.*, s. 266.

⁵⁹ D.W. Brady, H. Han, J.C. Pope, *Primary Elections...*, *op. cit.*, s. 79–105.

⁶⁰ D.W. Brady, H. Han, *An Extended Historical View of Congressional Party Polarization* [online] 2004, Working paper prepared for presentation at Princeton University, <http://www.princeton.edu/csdp/events/Brady120204/BradyHan12022004.pdf> [dostęp: 17.08.2015]. Zobacz też: E.J. Engstrom, S. Kernell, *Manufactured Responsiveness: The Impact of State Electoral Laws on Unified Party Control of the Presidency and House of Representatives, 1840–1940*, „American Journal of Political Science” 2005, nr 3, s. 531–549.

⁶¹ J.M. Roberts, S.S. Smith, *Procedural Contexts, Party Strategy, and Conditional Party Voting in the U.S. House of Representatives, 1971–2000*, „American Journal of Political Science” 2003, nr 2, s. 305–317; T. Mann, N.J. Ornstein, *The Broken Branch: How*

Drugim ważnym zjawiskiem jest polaryzacja elektoratu. Wskazuje się, że wśród amerykańskich wyborców doszło do znaczącej korelacji między wyznaczoną ideologią, przynależnością partyjną i sposobem głosowaniem, a także rozszerzenia konfliktu partyjno-ideologicznego na różne dziedziny życia⁶², co prowadzi do wyostrenia się podziału na dwa obozy (o mniej więcej równej liczebności). Następnie ta polaryzacja społeczna przenoszona jest przez system wyborczy do systemu partyjnego i dalej⁶³. Kwestią sporną pozostaje, czy dotyczy to wszystkich obywateli czy wyłącznie tych świadomych i aktywnych politycznie⁶⁴, wskazuje się, mimo to, na wiele możliwych przyczyn tego stanu rzeczy, najczęściej chyba rewolucję polityczną na południu USA i zanik konserwatywnej frakcji Demokratów z południa i liberalnej frakcji Republikanów ze wschodniego wybrzeża⁶⁵, oraz związany z tym rozpad *New Deal Coalition*⁶⁶.

Ważnym argumentem jest, że polaryzacja wypływa po prostu z natury amerykańskiego systemu politycznego, opartego na dwóch partiach i jedno-mandatowych okręgach wyborczych w systemie „zwycięzca bierze wszystko”⁶⁷. Kolejna linia argumentacji wskazuje na wzrost różnic w dochodach (u podłoża których leżą m.in.: migracje, zanik związków zawodowych, rozwój rynków finansowych, otwarcie na handel międzynarodowy)⁶⁸. Innym wyjaśnieniem są zmiany kulturowe. Chodzi tu o pojawienie się w polityce od lat 60. takich kwestii, jak: seks i sprawy z nim związane (aborcja, antykoncepcja, edukacja, homoseksualizm), wojna i pokój (wydatki na zbrojenia, użycie siły, bezpie-

Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track, Oxford University Press, Nowy Jork 2008.

⁶² M.D. Brewer, *The Rise of Partisanship and the Expansion of Partisan Conflict within the American Electorate*, „Political Research Quarterly” 2005, nr 2, s. 219–229.

⁶³ G.C. Jacobson, *Partisan Polarization in Presidential Support: The Electoral Connection*, „Congress & the Presidency” 2003, nr 1, s. 1–36; G.C. Jacobson, *Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper*, „Presidential Studies Quarterly” 2013, nr 4, s. 688–708.

⁶⁴ M.P. Fiorina, S.J. Abrams, J.C. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Longman, Nowy Jork 2010; A.I. Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, Yale University Press, New Haven 2012; G.C. Layman, T.M. Carsey, *Party Polarization and “Conflict Extension” in the American Electorate*, „American Journal of Political Science” 2002, nr 4, s. 786–802.

⁶⁵ G.C. Jacobson, *Partisan Polarization in American Politics...*, *op. cit.*, s. 7–8.

⁶⁶ T.E. Mann, *Polarizing the House of Representatives...*, *op. cit.*, s. 263.

⁶⁷ S. Ansolabehere, W. Leblanc, J.M. Snyder, *When parties are not teams: party positions in single-member district and proportional representation system*, „Economic Theory” 2011, nr 3, s. 521–547.

⁶⁸ N. McCarty, K.T. Poole, H. Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, MIT Press, Cambridge 2008.

czeństwo narodowe), religia (edukacja, symbole w miejscach publicznych), rasa i etniczność (akcja afirmacyjna, wydatki socjalne), podatki i deficyt budżetowy, prawa kobiet (parytety, nowe role społeczne, mobbing). Pojawienie się tych spraw na scenie politycznej doprowadziło do powstania masowych ruchów społecznych, które z kolei wytworzyły spójne i jednoznaczne stanowisko wobec wszystkich tych, pozornie niepowiązanych ze sobą kwestii (np. ruch feministyczny, ruchy religijne). Następnie ruchy te sprzymierzyły się z partiami politycznymi, dzięki czemu Republikanin stał się synonimem konserwatysty, a Demokrat liberała, choć po II Wojnie Światowej tak nie było⁶⁹.

Brak relewantnego związku polaryzacji z *gerrymanderingiem* potwierdza większość badań empirycznych⁷⁰, a także fakt, że jest ona równie znacząca w Senacie⁷¹, w wyborach do którego nie ma *redistrictingu*. Nawet badania potwierdzające pewien związek między *gerrymanderingiem* i polaryzacją (dowodzą one związku między polaryzacją okręgu a faktem, że niedawno uległ on zmianom granic) szacują, że jest to raczej wpływ pośredni, odpowiedzialny za 10–20% całości zjawiska⁷². Absolutnym wyjątkiem są badania stwierdzające związek bardziej bezpośredni i sprawczy⁷³. Można wspomnieć również o głosach mówiących, że polaryzacja nie jest niczym złym, m.in. dlatego, że powoduje większą przejrzystość sporów politycznych czy wzmacnia związek partii z jej zwolennikami⁷⁴.

⁶⁹ T.B. Edsall, *Why Other Sources of Polarization Matter More. Comments on Chapter Six*, [w:] P.S. Nivola, D.W. Brady (red.), *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006, s. 290–298.

⁷⁰ N. McCarthy, K.T. Poole, K.T. Rosenthal, *Does Gerrymandering Cause Polarization?*, „American Journal of Political Science” 2009, nr 2, s. 666–680; K. Ono, *Electoral Origins of Partisan Polarization in Congress: Debunking the Myth* [online] 2005, <http://www.ou.edu/special/albertctr/extensions/fall2005/Ono.pdf> [dostęp: 7.09.2015]; T.E. Mann, *Polarizing the House of Representatives...*, *op. cit.*, s. 274–283; T.L. Brunell, B. Grofman, *Evaluating the Impact of Redistricting on District Homogeneity, Political Competition, and Political Extremism in the U.S. House of Representatives, 1962–2002* [online] 2005, <http://www.socsci.uci.edu/~bgrofman/Brunell-Grofman%20APSA%202005.pdf> [dostęp: 7.09.2015].

⁷¹ J. Buchler, *The Inevitability Of Gerrymandering: Winners And Losers Under Alternative Approaches To Redistricting*, „Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy” 2010, nr 1, s. 27.

⁷² S.M. Theriault, *Party Polarization in Congress*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2008, s. 62–84.

⁷³ J.L. Carson et al., *Redistricting and Party Polarization in the U.S. House of Representatives*, „American Politics Research” 2007, nr 6, s. 878–904.

⁷⁴ Por. A.I. Abramowitz, *The Disappearing Center...*, *op. cit.*

Ostatnią kwestią jest wpływ *gerrymanderingu* na istotę najważniejszego demokratycznego mechanizmu, jakim są wybory, a konkretnie na kwestię efektywnej reprezentacji wyborców przez wyłonionych przez nich przedstawicieli. Główny zarzut opiera się na stwierdzeniu, że urzędujący w bezpiecznych okręgach, ze względu na brak zagrożenia wyborczego, stają się niewrażliwi na problemy obywateli i skupiają się na rozgrywkach partyjnych, bądź kłótniach ideologicznych, często prezentując w nich swoje własne stanowisko, zupełnie odmienne od stanowiska większości ludzi w okręgu. Temat ten poruszono już wcześniej, przy okazji konkurencji wyborczej i polaryzacji. Istnieje wiele argumentów przemawiających za tym, że zjawiska te wcale nie pogarszają efektywności reprezentacji, wręcz przeciwnie. Dodatkowo, istnieje wiele badań potwierdzających, że urzędujący są wrażliwi na zdanie opinii publicznej, co widać m.in., choć nie tylko, w tym, jak zmienia się ich sposób głosowania w reakcji na zmiany polityczne i ideologiczne w ich okręgu⁷⁵. Badania potwierdzają także, że Amerykańscy wyborcy nie są pasywni i gdy czują, że nie są odpowiednio reprezentowani, podejmują aktywne działania społeczne, aby zmienić tę sytuację⁷⁶.

⁷⁵ R.S. Erikson, G.C. Wright, *Representation of constituency ideology in Congress*, [w:] D. Brady, J. Cogan, M. Fiorina (red.), *Continuity and Change in House Elections*, Stanford University Press, Stanford 2000, s. 149–177; C. Leveaux-Sharpe, *Congressional Responsiveness to Redistricting Induced Constituency Change: An Extension to the 1990*, „Legislative Studies Quarterly” 2001, nr 2, s. 275–286; S.M. Theriault, *Party Polarization in the US Congress: Member Replacement and Member Adaptation*, „Party Politics” 2006, nr 4, s. 483–503; T. Stratmann, *Congressional Voting over Legislative Careers: Shifting Positions and Changing Constraints*, „The American Political Science Review” 2000, nr 3, s. 665–676; B. Canes-Wrone, D.W. Brady, J.F. Cogan, *Out of Step, out of Office: Electoral Accountability and House Members’ Voting*, „The American Political Science Review” 2002, nr 2, s. 127–140; R. G. Boatright, *Static Ambition in a Changing World: Legislators’ Preparations for, and Responses to, Redistricting*, „State Politics & Policy Quarterly” 2004, nr 4, s. 436–454; M. Hayes, M.V. Hibbing, T. Sulkin, *Redistricting, Responsiveness, and Issue Attention*, „Legislative Studies Quarterly” 2010, nr 1, s. 91–115; S. Ansolabehere, J.M. Snyder, C. Stewart, *Candidate Positioning in U.S. House Elections*, „American Journal of Political Science” 2001, nr 2, s. 136–159; D.R. Jones, M.L. McDermott, *Americans, Congress, and Democratic Responsiveness: Public Evaluations of Congress and Electoral Consequences*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2010.

⁷⁶ S. Issacharoff, *Collateral Damage: The Endangered Center in American Politics*, „William & Mary Law Review” 2004, nr 2, s. 415–427.

PODSUMOWANIE

W artykule zaprezentowano dynamikę połączeń i zależności łączących poszczególne części systemu politycznego USA. Zmiany granic okręgów wyborczych mogą wpływać na działanie całego systemu wyborczego, a za jego pośrednictwem oddziaływać zwrotnie na system partyjny, reżim polityczny, kulturę i tradycję polityczną, zmianę polityczną i wreszcie otoczenie społeczne, czyli wpływać na kształt całego systemu politycznego.

Najwyraźniej widać to na przykładzie ewolucji systemu zmian granic okręgów wyborczych, która jest wypadkową rozmaitych tendencji pochodzących zarówno spoza, jak i z wnętrza systemu politycznego.

Problematiczna jest jednoznaczna ocena relacji zwrotnej, to jest wpływu systemu zmian granic okręgów na system wyborczy i system polityczny. Ze względu na wspomnianą wcześniej złożoność trudno byłoby oczekiwać wyraźnych, bezpośrednich i sprawczych powiązań, dlatego też głosy wskazujące na *gerrymandering* jako główne źródło obecnych problemów amerykańskiego systemu politycznego są w dużej mierze przesadzone.

Bez wątpienia mamy jednak do czynienia, jak wspomniano we wstępie, z wpływem pośrednim, wzmacniającym istniejące skądinąd trendy, oraz wpływem pośredniczącym, czyli przekazywaniem zmian i tendencji z jednego poziomu systemu politycznego na inny. Wpływ ten jest trudny do jednoznacznego uchwycenia i zmierzenia w ilościowych badaniach empirycznych (zwłaszcza, że ich wyniki często zależą od zastosowanych metod i wybranych do analizy danych), nie można go jednak wykluczyć.

Sensowne jest więc kontynuowanie dyskusji na ten temat, jak również zastanawianie się nad możliwością reformy obecnego systemu *redistrictingu*. Dyskusja ta nie zamyka się w granicach USA, jak bowiem pokazuje przykład kryzysu ekonomicznego, bądź niedawnych wydarzeń związanych z groźbą bankructwa państwa w wyniku kryzysu politycznego związanego z uchwaleniem budżetu federalnego, kichnięcie Ameryki (zgodnie ze starym powiedzeniem) wciąż zagraża zdrowiu świata.

BIBLIOGRAFIA

Abramowitz A.I., Alexander B., Gunning M., *Drawing the Line on District Competition: A Rejoinder*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1.

- Abramowitz A.I., Alexander B., Gunning M., *Incumbency, Redistricting, and the Decline of Competition in U.S. House Elections*, „The Journal of Politics” 2006, nr 1.
- Abramowitz A.I., *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, Yale University Press, New Haven 2012.
- Altman M., *Modeling the effect of mandatory district compactness on partisan gerrymanders*, „Political Geography” 1998, nr 17.
- Ansolabehere S., Snyder J.M., Stewart C., *Candidate Positioning in U.S. House Elections*, „American Journal of Political Science” 2001, nr 2.
- Ansolabehere S., Snyder J.M., *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*, „Election Law Journal” 2002, nr 3.
- Ansolabehere S., Leblanc W., Snyder J.M., *When parties are not teams: party positions in single-member district and proportional representation system*, „Economic Theory” 2011, nr 3.
- Bartels L.M., *Partisanship and Voting Behavior, 1952–1996*, „American Journal of Political Science” 2000, nr 1.
- Bishop B., *The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*, Mariner Books, Nowy Jork 2009.
- Boatright R.G., *Static Ambition in a Changing World: Legislators’ Preparations for, and Responses to, Redistricting*, „State Politics & Policy Quarterly” 2004, nr 4.
- Brady D.W., Han H., *An Extended Historical View of Congressional Party Polarization* [online] 2004, Working paper prepared for presentation at Princeton University, <http://www.princeton.edu/csdp/events/Brady120204/BradyHan12022004.pdf> [dostęp: 17.08.2015].
- Brady D.W., Han H., Pope J.C., *Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate?*, „Legislative Studies Quarterly” 2007, nr 1.
- Brewer M.D., *The Rise of Partisanship and the Expansion of Partisan Conflict within the American Electorate*, „Political Research Quarterly” 2005, nr 2.
- Brunell T.L., Grofman B., *Evaluating the Impact of Redistricting on District Homogeneity, Political Competition, and Political Extremism in the U.S. House of Representatives, 1962–2002* [online] 2005, <http://www.socsci.uci.edu/~bgrofman/Brunell-Grofman%20APSA%202005.pdf> [dostęp: 7.09.2015].
- Brunell T.L., *Rethinking Redistricting: How Drawing Uncompetitive Districts Eliminates Gerrymanders, Enhances Representation, and Improves Attitudes toward Congress*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1.

- Brunell T.L., *The One Person, One Vote Standard in Redistricting: The Uses and Abuses of Population Deviations in Legislative Redistricting*, „Case Western Reserve Law Review” 2012, nr 4.
- Buchler J., *Competition, Representation and Redistricting: the Case Against Competitive Congressional Districts*, „Journal of Theoretical Politics” 2005, nr 4.
- Buchler J., *The Inevitability Of Gerrymandering: Winners And Losers Under Alternative Approaches To Redistricting*, „Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy” 2010, nr 1.
- Cain B.E., Mac Donald K., McDonald M., *From Equality to Fairness: The Path of Political Reform since Baker v. Carr*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005.
- Canes-Wrone B., Brady D.W., Cogan J.F., *Out of Step, out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting*, „The American Political Science Review” 2002, nr 2.
- Carson J.L. et al., *Redistricting and Party Polarization in the U.S. House of Representatives*, „American Politics Research” 2007, nr 6.
- Carson J.L., Engstrom E.J., Roberts J.M., *Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress*, „American Political Science Review” 2007, nr 2.
- Chen J., Rodden J., *Tobler's Law, Urbanization, and Electoral Bias: Why Compact, Contiguous Districts are Bad for the Democrats* [online] 2009, www.stanford.edu/~jrodden/chen_rodden_florida.pdf [dostęp: 3.03.2015].
- Chen J., Rodden J., *Unintentional Gerrymandering: Political Geography and Electoral Bias in Legislatures*, „Quarterly Journal of Political Science” 2013, nr 8.
- Cox A.B., Holden R.T., *Reconsidering Racial and Partisan Gerrymandering*, „University of Chicago Law Review” 2011, nr 78.
- Cox G.W., Katz J.N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2002.
- Cox G.W., Katz J.N., *Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow?*, „American Journal of Political Science” 1996, nr 2.
- Davidson R.H., Oleszek W.J., *Congress and Its Members*, CQ Press, Waszyngton 1996.
- Desposato S.W., Petrocik J.R., *The Variable Incumbency Advantage: New Voters, Redistricting, and the Personal Vote*, „American Journal of Political Science” 2003, nr 1.

- Dickinson T., *How Republicans Rig the Game*, „Rolling Stone” [online] 2013, nr 1196, <http://www.rollingstone.com> [dostęp: 8.12.2014].
- Edsall T.B., *Why Other Sources of Polarization Matter More. Comments on Chapter Six*, [w:] P.S. Nivola, D.W. Brady (red.), *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006.
- Engstrom E.J., Kernell S., *Manufactured Responsiveness: The Impact of State Electoral Laws on Unified Party Control of the Presidency and House of Representatives, 1840–1940*, „American Journal of Political Science” 2005 nr 3.
- Epstein D., O'Halloran S., *Majority-minority districts and the new politics of congressional elections*, [w:] D. Brady, J. Cogan, M. Fiorina (red.), *Continuity and Change in House Elections*, Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Erikson R.S., Wright G.C., *Representation of constituency ideology in Congress* [w:] D. Brady, J. Cogan, M. Fiorina (red.), *Continuity and Change in House Elections*, Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Fiorina M.P., Abrams S.J., Pope J.C., *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Nowy Jork: Longman 2010.
- Fitz-Gerald J., *Stealing the White House One Gerrymander at a Time* [online], Huffington Post, 2013, http://www.huffingtonpost.com/joan-fitzgerald/electoral-college-gerrymandering_b_2552584.html [dostęp: 9.12.2014].
- Friedman J.N., Holden R.T., *The Rising Incumbent Reelection Rate: What's Gerrymandering Got to Do With It?*, „The Journal of Politics” 2009, nr 2.
- Gardner A., *What is “Fair” Partisan Representation, and How Can It Be Constitutionalized? The Case for Fixed Election Districts*, „Marquette Law Review” 2007, nr 90.
- Grigg D., Katz J.N., *The Impact of Majority-Minority Districts on Congressional Elections* [online] 2005, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.178.7736&rep=rep1&type=pdf> [dostęp: 4.05.2015].
- Grofman B., King G., *The Future of Partisan Symmetry as a Judicial Test for Partisan Gerrymandering after LULAC v. Perry*, „Election Law Journal” 2007, nr 1.
- Gul F., Pesendorfer W., *Strategic Redistricting*, „American Economic Review” 2010, nr 100.
- Hair P.D., Karlan P., *Redistricting for Inclusive Democracy: A Survey of the Voting Rights Landscape and Strategies for Post-2000 Redistricting*, Nowy Jork: Ford Foundation, Advancement Project, 2002.

- Hayes D., McKee S.C., *The Intersection of Redistricting, Race, and Participation*, „American Journal of Political Science” 2012, nr 1.
- Hayes M., Hibbing M.V., Sulkin T., *Redistricting, Responsiveness, and Issue Attention*, „Legislative Studies Quarterly” 2010, nr 1.
- Issacharoff S., *Collateral Damage: The Endangered Center in American Politics*, „William. & Mary Law Review” 2004, nr 2.
- Jacobson G.C., *Competition in US Congressional Elections*, [w:] M.P. McDonald, J. Samples (red.), *Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006.
- Jacobson G.C., *How the Economy and Partisanship Shaped the 2012 Presidential and Congressional Elections*, „Political Science Quarterly” 2013, nr 1.
- Jacobson G.C., *Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper*, „Presidential Studies Quarterly” 2013, nr 4.
- Jacobson G.C., *Partisan Polarization in Presidential Support: The Electoral Connection*, „Congress & the Presidency” 2003, nr 1.
- Jones D.R., McDermott M.L., *Americans, Congress, and Democratic Responsiveness: Public Evaluations of Congress and Electoral Consequences*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2010.
- Layman G.C., Carsey T.M., *Party Polarization and “Conflict Extension” in the American Electorate*, „American Journal of Political Science” 2002, nr 4.
- Leveaux-Sharpe C., *Congressional Responsiveness to Redistricting Induced Constituency Change: An Extension to the 1990*, „Legislative Studies Quarterly” 2001, nr 2.
- Levitt J., Wood E.L., *A Citizen’s Guide to Redistricting* [online], Nowy Jork: The Brennan Center for Justice at New York University School of Law, 2010, s. 46-48, <http://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/CGR%20Reprint%20Single%20Page.pdf> [dostęp: 14.06.2015].
- Maisel L.S., Maestas C.D., Stone W.J., *The Impact of Redistricting on Candidate Emergence* [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005.
- Mann T.E., *Polarizing the House of Representatives: How Much Does Gerrymandering Matter*, [w:] P.S. Nivola, D.W. Brady (red.), *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America’s Polarized Politics*, Waszyngton: Brookings Institution Press, 2006.
- Mann T.E., *Redistricting Reform: What Is Desirable? Possible?*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005.

- Mann T., Ornstein N.J., *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, Nowy Jork 2008.
- Mayhew D.R., *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven 2004.
- McCarthy N., Poole K.T., Rosenthal K.T., *Does Gerrymandering Cause Polarization?*, „American Journal of Political Science” 2009, nr 2.
- McCarty N., Poole K.T., Rosenthal H., *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge: MIT Press. 2008.
- McDonald M.P., *A Comparative Analysis of Redistricting Institutions in the United States, 2001–02*, „State Politics & Policy Quarterly” 2004, nr 4.
- McDonald M.P., *Drawing the Line on District Competition*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1.
- McDonald M.P., *Redistricting and Competitive Districts*, [w:] M.P. McDonald, J. Samples (red.), *Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2006.
- McDonald M.P., *Re-Drawing the Line on District Competition*, „PS: Political Science and Politics” 2006, nr 1.
- Moore J.L. (red.), *Congressional Quarterly’s Guide to Elections*, CQ Press, Waszyngton 1985.
- Morton R.B., *Analyzing Elections*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2006.
- Mui C., *To End Gridlock, Start by Ending Gerrymandering* [online:] Forbes Magazine, 2011, <http://www.forbes.com/sites/chunkamui/2011/12/09/to-end-gridlock-end-gerrymandering> [dostęp: 9.12.2014].
- Nichols J., *Our Elections Really Are Rigged – by Gerrymandering and Districting Abuses* [online] The Nation, 2013, <http://www.thenation.com/blog/174235/our-elections-really-are-rigged-gerrymandering-and-districting-abuses> [dostęp: 9.12.2014].
- Ono K., *Electoral Origins of Partisan Polarization in Congress: Debunking the Myth* [online] 2005, <http://www.ou.edu/special/albertctr/extensions/fall2005/Ono.pdf> [dostęp: 7.09.2015].
- Overby M., Cosgrove K.M., *Unintended Consequences? Racial Redistricting and the Representation of Minority Interests*, „The Journal of Politics” 1996, nr 2.
- Persily N., *Forty Years in the Political Thicket: Judicial Review of the Redistricting Process since Reynolds v. Sims*, [w:] T.E. Mann, B.E. Cain, M. Altman (red.), *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Institution Press, Waszyngton 2005.
- Persily N., *When Judges Carve Democracies: A Primer on Court-Drawn Redistricting Plans*, „The George Washington Law Review” 2005, nr 73.

- Polk J., *Why your vote for Congress might not matter* [online] CNN Politics, 2011, http://edition.cnn.com/2011/11/18/politics/gerrymandering/index.html?hpt=hp_c1, 10.02.2015.
- Roberts J.M., Smith S.S., *Procedural Contexts, Party Strategy, and Conditional Party Voting in the U.S. House of Representatives, 1971–2000*, „American Journal of Political Science” 2003, nr 2.
- Rodden J., Warshaw C., *Why the Democrats Need Boll Weevils and Blue Dogs: The Distribution of Political Preferences across U.S. House Districts* [online] 2009, http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/10542/rodnen_paper.pdf [dostęp: 4.05.2015].
- Sabato L.J., *Republicans Really Could Win It All This Year* [online], Politico Magazine, 2014, <http://www.politico.com/magazine/story/2014/01/mid-term-elections-republicans-really-could-win-2014-101802.html> [dostęp: 8.12.2014].
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki* [online], <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html> [dostęp: 12.05.2015].
- Shotts K.W., *Does Racial Redistricting Cause Conservative Policy Outcomes? Policy Preferences of Southern Representatives in the 1980s and 1990s*, „Journal of Politics” 2003, nr 1.
- Shotts K.W., *The Effect of Majority-Minority Mandates on Partisan Gerrymandering*, „American Journal of Political Science” 2001, nr 2.
- Stewart C., *Analyzing Congress*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2001.
- Stratmann T., *Congressional Voting over Legislative Careers: Shifting Positions and Changing Constraints*, „The American Political Science Review” 2000, nr 3.
- Terbush J., *How to fix gerrymandering and stop future shutdowns* [online], The Week, 2013, <http://theweek.com/article/index/250618/how-to-fix-gerrymandering-and-stop-future-shutdowns> [dostęp: 9.12.2014].
- The Economist. *Democracy in America, Gerrymandering. How can Republicans be both safer and more numerous?* [online] 2013, http://www.economist.com/blogs/democracyin_america/2013/10/gerrymandering [dostęp: 7.12.2014].
- Theriault S.M., *Party Polarization in Congress*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2008, s. 62–84.
- Theriault S.M., *Party Polarization in the US Congress: Member Replacement and Member Adaptation*, „Party Politics” 2006, nr 4.
- Whitaker L.P., *Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview* [online], Waszyngton: Congressional Research Service, 2012, s. 1, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42482.pdf> [dostęp: 12.09.2015].

Willies E., *Extreme GOP Gerrymandering Responsible For Tea Party Extremist* [online:] Daily Kos, 2013, <http://www.dailykos.com/story/2013/10/11/1246244/-Extreme-GOP-Gerrymandering-Responsible-For-Tea-Party-Extremist-VIDEO> [dostęp: 9.12.2014].

ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW KONGRESU STANÓW ZJEDNOCZONYCH I ICH ROLA W SYSTEMIE POLITYCZNYM USA

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest analiza systemu zmian granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu USA oraz zbadanie, jakie konsekwencje ma on dla funkcjonowania całego systemu politycznego. Artykuł opiera się na tezie, że zmiany granic okręgów nie mają bezpośredniego wpływu na wyniki wyborów i na system polityczny, mają jednak istotny wpływ pośredni, wzmacniający inne tendencje, a także pośredniczący, polegający na transmisji zmian z jednego poziomu systemu politycznego na inny.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiony jest historyczny proces kształtowania się systemu zmian granic okręgów wyborczych, od ustanowienia Stanów Zjednoczonych aż do lat 60. XX wieku. W drugiej części omówione są trzy kolejne etapy ewolucji współczesnego systemu zmian granic okręgów. W trzeciej części zanalizowany jest wpływ systemu zmian granic okręgów na funkcjonowanie całego systemu politycznego. Poruszone są takie zagadnienia, jak: bezpośredni wpływ na wynik wyborów, domniemany zanik konkurencji wyborczej, rosnąca polaryzacja sceny politycznej i elektoratu oraz wrażliwość wybranych przedstawicieli na problemy wyborców.

REDISTRICTING IN THE ELECTIONS TO THE US HOUSE OF REPRESENTATIVES AND ITS ROLE IN THE US POLITICAL SYSTEM

Summary

The main purpose of this article is to analyse the system of redistricting regarding the elections to the US House of Representatives and to examine what consequences it has for the entire political system. The article is based on a hypothesis that redistricting does not have a direct impact on elections

results and on the political system. However, it has an important indirect impact, strengthening already existing trends, and also a mediating impact, consisting in the transmission of changes from one level of the political system to another level. The article consists of three parts. The first one is devoted to historical evolution of the redistricting system, from the creation of the United States till the 1960s. The second part discusses three subsequent phases of the evolution of the contemporary redistricting system. The third part investigates how redistricting affects the political system as a whole. The following issues are analysed in this part: direct impact on elections results, alleged decline in electoral competition, growing polarization of the political arena and the electorate, and representatives' attentiveness to their constituents' problems.

ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ В ВЫБОРАХ В ПАЛАТУ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОНГРЕССА СОЕДИНЁННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И ИХ РОЛЬ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ США

Резюме

Главной целью статьи является анализ системы изменений границ избирательных округов в выборах в Палату Представителей Конгресса США, а также исследование того, какие последствия она имеет для функционирования всей политической системы. Статья опирается на тезис, суть которого в том, что изменения границ округов не имеют непосредственного влияния на результаты выборов и на политическую систему, однако имеют существенное косвенное влияние, укрепляющее другие тенденции, а также посредническое, суть которого состоит в передаче изменений с одного уровня политической системы на другой. Статья состоит из трёх частей. В первой части представлен исторический процесс формирования системы изменения границ избирательных округов, с момента образования Соединённых Штатов и до 60-х годов XX века. Вторая часть посвящена анализу трёх последующих этапов эволюции современной системы изменения границ округов. В третьей части анализируется влияние системы изменения границ округов на функционирование всей политической системы. Затронуты следующие вопросы: непосредственное влияние на результат выборов, мнимое исчезновение избирательной конкуренции, растущая поляризация политической сцены и электората, а также внимание избранных представителей к проблемам избирателей.

R E C E N Z J E

JÓZEF M. FISZER (ED.)

THE EURO-ATLANTIC SYSTEM IN A MULTIPOLAR WORLD. A FORECAST

JÓZEF M. FISZER, JAKUB WÓDKA, PAWEŁ OLSZEWSKI, TOMASZ PASZEWSKI, AGNIESZKA CIANCIARA, AGNIESZKA ORZELSKA-STĄCZEK

LOGOS VERLAG, BERLIN 2015, SS. 164

O MULTIPOLARNYM ŚWIECIE – POLSKI GŁOS W MIĘDZYNARODOWEJ DEBACIE

W 2015 roku w renomowanym berlińskim wydawnictwie Logos ukazała się drukiem angielskojęzyczna prognoza opracowana w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk na temat roli systemu Euro-Atlantyckiego w świecie multipolarnym¹. Prognozę tę, pod kierownictwem profesora Józefa M. Fiszera, przygotowała grupa pracowników naukowych zatrudnionych w trzech Zakładach ISP PAN – Europeistyki, Europy Środkowo-Wschodniej oraz Zakładzie Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych. Stanowi ona podsumowanie projektu badawczego sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pod roboczym tytułem „Rola euroatlantyckiego systemu w wielobiegunowym świecie w kontekście kształtującego się nowego ładu globalnego²”.

Celem projektu była próba analizy wyzwań dla systemu euroatlantyckiego w nowym układzie sił międzynarodowych, a materiałem wyjściowym wieloletnie badania grupy autorów, którzy rozważania swoje zawarli w recenzowanej pracy. Raport składa się ze wstępu Józefa M. Fiszera, sześciu rozdziałów

¹ Jest to angielskojęzyczne wydanie pracy zbiorowej – *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Józef M. Fiszera, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączyk, Instytut Studiów Politycznych Polska Akademia Nauk, Warszawa 2014, ss. 172.

² Projekt NCN nr 2011/01/B/HS5/02630.

merytorycznych (z wieloma podrozdziałami), odrębnego zakończenia, obszernej bibliografii oraz not o autorach.

Ponieważ tytuły nieco różnią się w obu wersjach językowych, ze względu na fakt ich modyfikacji na potrzeby angielskojęzycznego czytelnika, konieczne jest ich wymienienie. Pierwszy rozdział to: *Euro-Atlantic System Today and its Prospects in the New Global Order* (w polskiej wersji: System euroatlantycki i jego perspektywy); rozdział drugi: *Rising Powers, Global Governance and the New International Order – Challenges for the Europe and Union and the United States* (Wschodzące potęgi, global governance i nowy ład międzynarodowy – wyzwania i zadania dla Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych); rozdział trzeci: *The European Union and the United States in the Process of Shaping a New Architecture of Global Governance in a Transatlantic Perspective* (Unia Europejska i Stany Zjednoczone w procesie kształtowania nowej architektury ładu globalnego w perspektywie relacji transatlantyckich), rozdział czwarty: *The West in the Face of China's Rising Power – Challenges and Tasks* (Zachód wobec rosnącej potęgi Chin – zagrożenia i zadania), rozdział piąty: *Differentiated Integration in the European Union and Its Prospects in the Context of Enlargement and Neighbourhood Policies* (Zróżnicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa) oraz rozdział szósty: *The Place and Role of Poland in the Euro-Atlantic System (1999–2013)* (Miejsce i rola Polski w systemie euroatlantyckim (1999–2013)).

Zanim przejdę do analizy rozdziałów, muszę poczynić ważną wzmiankę metodologicznej natury. Autorzy prognozy zwracają uwagę na fakt, że obecnie zarówno politycy, publicyści, jak i naukowcy, traktują system transatlantycki i euroatlantycki jako synonimy, utożsamiając go z NATO i Unią Europejską oraz szeroko pojmowanym bezpieczeństwem międzynarodowym Zachodu. System transatlantycki to przede wszystkim relacje i współpraca w różnych dziedzinach między państwami należącymi do NATO oraz Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, system euroatlantycki zaś to szerszy obszar współpracy międzynarodowej obejmującej europejskie państwa członkowskie NATO oraz inne położone w Europie, które nie są jego członkami.

Główna teza Józefa Fiszera pt. *Euro-Atlantic System Today and its Prospects in the New Global Order* brzmi, że system euroatlantycki jest obecnie, i będzie w przyszłości, niezbędny dla zapewnienia świata pokoju i bezpieczeństwa oraz, że nie ma dla niego i świata lepszej alternatywy. Konieczny jest zatem dla utrzymania pozycji Europy zagrożonej marginalizacją w nowym ładzie globalnym i niezbędny dla przeciwwagi rosnącemu w siłę i na znaczeniu regionowi Azji i Pacyfiku, w którym dominującą rolę odgrywają Chiny. Józef Fiszler twierdzi, na podstawie swoich badań teoretycznych i empirycznych, że jest to:

„wręcz unikatowa forma współpracy wielu państw w dziedzinie gospodarczej, politycznej i wojskowej, oparta na uniwersalnych zasadach i sieci wielostronnych powiązań, która gwarantuje bezpieczeństwo i pokój nie tylko jego uczestnikom, ale całemu światu” (s. 38).

Józef Fiszer nie zapomina o zagrożeniach, do których jako główne zalicza przesuwanie się owego centrum polityki światowej w kierunku regionu Azji i Pacyfiku, egoizmy narodowe, słabnącą Unię Europejską, brak woli do integracji militarnej czy kolejne kryzysy finansowe. To właśnie te elementy, zdaniem autora, przemawiają na rzecz utrzymania sojuszu euroatlantyckiego i wzmocnienia wszystkich więzi ze Stanami Zjednoczonymi. Ważnym krokiem w tym kierunku jest Transatlantyckie Porozumienie w Dziedzinie Handlu i Inwestycji, osławiony już TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Wejście w życie tego projektu usuwałoby bariery w dostępie do rynków obu partnerów, z korzyścią dla Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Autor uważa, że niezbędne jest jak najszybsze powołanie wspólnego gremium polityczno-decyzyjnego, jakim mogłyby być na przykład Rada Bezpieczeństwa lub Rada Zarządzająca NATO-UE.

„Europa jest bowiem nadal skazana na współpracę z Ameryką, zwłaszcza w kwestiach bezpieczeństwa i obrony. NATO i USA nadal są po doświadczeniach w Afganistanie i Iraku – potrzebują UE i w ogóle Europy” (s. 40)

– kończy swe rozważania Józef Fiszer.

Teza ze wszech miar słuszna i w zasadzie niekwestionowana. Zakresem sporu pozostaną instytucje i instrumenty, które miałyby służyć temu celowi. Odbiorcom prognozy autor dostarcza argumentów na rzecz tej współpracy i nie pozostawia wątpliwości, co do kierunku ewolucji systemu euroatlantyckiego.

Celem analizy przeprowadzonej przez Jakuba Wódkę, autora drugiego rozdziału pt. *Rising Powers, Global Governance and the New International Order – Challenges for the Europe and Union and the United States*, jest próba nakreślenia perspektywy dalszego zaangażowania wzrastających potęg w proces kształtowania się nowego ładu międzynarodowego i „architektury zarządzania” nim. Jakub Wódka przypomina, że *global governance* to:

„rządzenie bez rządu” [lub] kolektywne zaradzanie wspólnymi problemami na poziomie międzynarodowym [obejmuje] instytucje, reżimy procesy, partnerstwa i sieci, które włączone są w kolektywne działania na rzecz rozwiązywania problemów na poziomie międzynarodowym” (s. 42).

Większość funkcjonujących do dziś instytucji globalnego zarządzania powstała po II wojnie światowej z inspiracji Stanów Zjednoczonych. Jakub

Wódka stawia interesujące poznawczo pytanie, czy po kryzysach, a najbardziej po kryzysie finansowym z 2008 roku, niezachodnie państwa, których aspiracje rosną, zechcą kontestować zastane *staus quo*? A jeśli nie, to na ile będą chciały ewolucyjnie wpływać na istniejące (zastane) instytucje. Autor milcząco zakłada, że w taki czy inny sposób będą jednak musiały ulec zmianie. Zasadne jest zatem kolejne pytanie, na ile multipolarność będzie wielobiegunowością „kooperatywną”, a na ile „rywalizacyjną” (ang. *competitive*). W konkluzji Wódka stwierdza, że trudno jest jeszcze mówić o:

„spójnej, jasno zdefiniowanej tożsamości wzrastających potęg. Nie wykształciły one (i mało prawdopodobne wydaje się, aby kiedykolwiek się to stało) jednej tożsamości, zarówno jeśli chodzi o role międzynarodowe poszczególnych państw jak i tożsamość grupowa bloku wzrastających potęg” (s. 61).

Pojawianie się nowych instytucji prowadzić będzie do powolnej erozji struktur powstałych po II wojnie światowej, co spowoduje, że:

„przelamywany będzie »instytucjonalny imperializm« świata zachodniego – USA i Unii Europejskiej” (s. 63).

I w tym przypadku rozumowanie Jakuba Wódki idzie w słuszną stronę. Czas, który upłynął od zakończenia II wojny światowej, w nieunikniony sposób doprowadził do zmian pokoleniowych, a więc i do nacisku na zmiany. Ograniczenia wynikające z doświadczeń historycznych zwykle nie wiążą pokoleń, których bezpośrednio nie dotyczą. Z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy założyć, że *status quo* jest nie do utrzymania. Dlatego zasadne jest pytanie, w jakim kierunku będą zmierzały nowe, wzrastające potęgi, na jakich czynnikach kształtować będą swoją tożsamość. Jakub Wódka nie udziela odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, ale podkreśla konieczność obserwowania zachodzących zmian i nieustannej ich analizy, aby być przygotowanym na możliwe scenariusze dróg, które obrać mogą wzrastające potęgi.

W rozdziale trzecim pt. *The European Union and the United States in the Process of Shaping a New Architecture of Global Governance in a Transatlantic Perspective*, Paweł Olszewski stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania: jak kształtują się wpływy Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej na nowo kształtujący się ład globalny? Czy mamy do czynienia z ładem, czy może z jego brakiem? Czy Stany Zjednoczone i Unia Europejska są znaczącymi graczami na arenie międzynarodowej, tak jak przed upadkiem ZSRR, czy tracą ową pozycję? I wreszcie, autor zastanawia się, czy nie jest tak, że obecnie zbliżamy się nie do kolejnej zimnej wojny, ale do sytuacji, w której:

„rywalizacja pomiędzy tym, co wielobiegunowe, tym, co stanowi o równowadze sił, a tym co opiera się o unilateralizm prowadzi w rzeczywistości do wypełnienia zarówno w aspekcie teoretycznym jak i praktycznym koncepcji Niall'a Fergusona³ opublikowanej w 2004 rok?” (s. 66).

Analizując problemy związane z relacjami transatlantyckimi i tworzeniem nowej architektury ładu światowego, Paweł Olszewski trafnie zauważa, że nie można w tym celu stosować jednakowych metod i instrumentów, czynniki charakteryzujące politykę Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej są bowiem odmienne. Najbardziej znaczące różnice są widoczne:

„na poziomie ideologii prowadzenia działalności międzynarodowej, wskaźników uzbrojenia, wydatków wojskowych i współpracy gospodarczej ujętej w nowo kreowaną strefę wolnego handlu” (s. 83).

Zbieżne, zdaniem Olszewskiego, jest założenie dotyczące instytucjonalizacji, demokratyzacji, praw człowieka i pokoju na świecie. Odmienne pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską są kanały wywierania wpływu na ład międzynarodowy. W podsumowaniu tekstu Pawła Olszewskiego stwierdza, że system euroatlantycki jest obecnie dość ograniczonym mechanizmem wywierania wpływu na arenie globalnej. Drogą do zmiany tego stanu rzeczy może być przekształcenie go „z opcji polityczno-wojskowej na opcję ekonomiczno-polityczną” (s. 85) – konkluduje swoją myśl Olszewski.

Ważna konstatacja. Nie ma wątpliwości między badaczami stosunków międzynarodowych co do tego, że zarówno Związek Sowiecki, jak i USA oraz Unia Europejska, to ważni gracze na arenie międzynarodowej. Zresztą Olszewski tego nie kwestionuje. Zasadne jest jednak pytanie o wagę i miejsce owych graczy w kształtowaniu nowego ładu globalnego. Istotny jest wniosek, który Olszewski wyprowadza z owej sytuacji. Zmiana opcji z orientacji poli-

³ Niall Ferguson(ur. 1964) uznawany za jednego z wybitniejszych historyków średniego pokolenia. Specjalizuje się w historii politycznej i gospodarczej czasów nowożytnych. Jest profesorem historii Uniwersytetu Oksfordzkiego i Uniwersytetu Harvarda. Paweł Olszewski ma tu na myśli tekst „A World Without Power” opublikowany w „Foreign Policy” July/August 2004. Ferguson jest też zwolennikiem i orędownikiem historii kontrafaktycznej, którą wykorzystuje do krytyki deterministycznych teorii dziejów, głównie marksizmu. Alternatywne scenariusze historyczne mają zilustrować tezę o znaczeniu przypadku, lub podejmowanych w kluczowych momentach decyzji dla takiego a nie innego przebiegu historii. N. Ferguson jest autorem książki pt. *Cywilizacja. Zachód i Reszta Świata*, przeł. Piotr Szymor, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013 oraz *Imperium. Jak Wielka Brytania zbudowała nowoczesny świat*, Beata Wilga, Wydawnictwo Sprawy Polityczne, Warszawa 2007.

tycznej z dominującym elementem militarnym na „opcję ekonomiczno-polityczną” to trafna diagnoza.

Czwarty rozdział pt. *The West in the Face of China's Rising Power – Challenges and Tasks* Tomasza Paszewskiego, skoncentrowany jest na rosnącej we w społecznym świecie potędze Chin i wypływających z tego faktu zagrożeń. Jednym z nich jest zmieniający się ekonomiczny i wojskowy układ sił pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Chinami w regionie Zachodniego Pacyfiku. Drugim zaś tendencja władz chińskich do rozstrzygania sporów terytorialnych za pomocą faktów dokonanych. Znane są powszechnie efekty niezwyklej dynamiki gospodarczej Chin oraz prognozy o prześcignięciu Stanów Zjednoczonych w wysokości produktu narodowego. Padają w polemice różne daty. Z analizy twardych danych Tomasz Paszewski stawia tezę, że nawet jeśli gospodarce Chin nie udało się:

„przegonić amerykańskiej w najbliższych 10–15 latach, a zważywszy na jej liczne problemy strukturalne, jest to scenariusz realny, to i tak Chiny, biorąc pod uwagę ekonomiczny potencjał, jaki już osiągnęły, będą zdolne do geopolitycznej rywalizacji z USA w regionie zachodniego Pacyfiku” (s. 89).

Kolejnym wyzwaniem jest systematyczne umacnianie się pozycji Chin na rynkach państw trzecich, np. w Afryce, Azji, Bliskim Wschodzie czy Ameryce Łacińskiej. Wszystkie działania Chin udowadniają, że stały się one aktorem globalnym. Zagrożenie ze strony Chin dla ładu światowego i Unii Europejskiej wynika z tego, że nie prowadzą one otwartej polityki podważania współczesnego porządku międzynarodowego, ale też nie respektują niektórych jego elementów.

„Sytuacja ta stanowi nie tylko wyzwanie, ale swoisty test dla państw Zachodu. Jeśli w najbliższych latach nie będą w stanie się skutecznie przeciwstawić niektórym aspektom polityki Chin, ich bezsilność będzie mieć nie tylko negatywne skutki dla ich interesów, ale również dla całej społeczności międzynarodowej” (s. 104)

– pisze w zakończeniu Paszewski.

Rozdział ten dotyka państwa, które budzi najbardziej skrajne emocje – od podziwu dla dokonanego skoku cywilizacyjnego, po lęk, jaki niesie jego konsekwentna polityka ekonomicznego podboju świata. Tomasz Paszewski trafnie ujął najważniejszą cechę tego podboju, a może jego sedno:

„że Chiny nie prowadzą otwartej polityki podważania współczesnego porządku międzynarodowego, ale nie respektują niektórych jego elementów” (tamże).

Metoda ta powoduje, że współczesny świat patrzy bezradnie na postępy tego „gospodarczego imperializmu” i nie jest w stanie temu zapobiec. Działania Zachodu opierają się na strategii doraźnej (kupna–sprzedaży z natychmiastowym zyskiem). Strategia Chin jest długofalowa i w krótkiej perspektywie Zachodu nie wydaje się nieść zagrożenia. Na tę bezsilność Zachodu zwraca uwagę Tomasz Paszewski i ostrzega przed konsekwencjami braku skutecznej polityki w odniesieniu do Państwa Środka.

Celem piątego artykułu pt. *Differentiated Integration in the European Union and Its Prospects in the Context of Enlargement and Neighbourhood Policies* Agnieszki Cianciary jest refleksja nad ewolucją Unii Europejskiej w kontekście procesu zróżnicowania integracji. Zdaniem autora, widoczny jest wyraźny podział na rdzeń i pozostałe kręgi integracji, w tym „wyłaniający się podział na rdzeń i pozostałe kręgi integracji, czyli na centrum i peryferie” (s. 109). Agnieszka Cianciara przeprowadza interesującą analizę zróżnicowania procesów integracyjnych w Unii Europejskiej i proponuje własną ich typologię dzieląc zróżnicowania na wewnętrzne i zewnętrzne. Autorka zakłada, że konceptualizacja procesów integracyjnych może przebiegać w kategoriach rdzenia i trzech kręgów, przy czym te ostatnie dzieli na peryferie wewnętrzne oraz dwa kręgi peryferii zewnętrznych. Dalsze procesy różnicowania mogą też przebiegać zarówno w ramach rdzenia (centrum), jak i poszczególnych kręgów (peryferii) (s. 117).

Rdzeniem integracji europejskiej to dla autora strefa euro, zaś poza rdzeniem, w ramach wewnątrzperyferyjnego kręgu integracji, znajduje się obecnie dziesięć państw członkowskich, z Wielką Brytania na czele. Cianciara zastanawia się, czy zróżnicowana integracja może być szansą dla państw kandydujących, które doświadczają na sobie impas polityki rozszerzenia i sąsiedztwa. Idzie nawet głębiej i zadaje interesujące pytanie – czy z punktu widzenia państw kandydujących i sąsiedzkich akceptowalne jest „elastyczne” członkostwo (bez pełnego zamknięcia negocjacji, z prawem uczestniczenia w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej)? Autorka zastanawia się też, czy zróżnicowanie tempa integracji nie stanowi groźby potencjalnej dezintegracji.

W zakończeniu tekstu autorka przedstawia wnioski i rekomendacje z punktu widzenia polskiej racji stanu.

„Polska powinna promować elastyczną integrację nowych państw, wskazując na korzyści z realnego upodmiotowienia partnerów w stosunkach UE, poprzez dopuszczenie ich do współudziału w procesie decyzyjnym, w tych obszarach, gdzie realna integracja już nastąpiła” (s. 122)

– brzmi jedna z końcowych rekomendacji Cianciary.

To ciekawa rekomendacja, choć trudno ocenić, czy do zaakceptowania przez państwa aspirujące do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Wystarczy przypomnieć sobie niechęć strony polskiej do budowania struktur typu „bis” w Unii, czy też tworzenia Europy różnych prędkości. Niemniej jednak, jeśli Unia Europejska zgodzi się na taką strategię, a państwa ubiegające się o członkostwo wyrażą zgodę, warto mieć na uwadze i taki scenariusz.

Ostatni, szósty tekst pt. *Differentiated Integration in the European Union and Its Prospects in the Context of Enlargement and Neighbourhood Policies*, pióra Agnieszki Orzelskiej-Stączek dotyczy miejsca i roli Polski w systemie euroatlantyckim w latach 1999–2013, czyli akcesji Polski do NATO i ewolucji systemu euroatlantyckiego w analizowanym okresie. W pierwszym podrozdziale autorka zwraca uwagę na zmianę roli i pozycji państwa polskiego.

„W sferze wewnętrznej rozpadł się konsensus łączący główne siły polityczne, a także większość społeczeństwa. Wokół deklarowanych i odgrywanych ról państwa. Znacząco zmniejszyło się poparcie, jakim cieszyła się realizowana polityka zagraniczna, spadła też ocena jakości dyplomacji. W ten sposób Polska utraciła ważne elementy wpływające na jej pozycję na scenie międzynarodowej” (s. 124).

W kolejnym podrozdziale analizowane są lata 1999–2004 (przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej). Autorka uważa, że prowadzona wówczas polityka zagraniczna przyniosła spektakularny sukces, który w 2003 roku przełożył się na przejście przez Polskę kontroli nad jedną z czterech stref w Iraku, a prezydent USA swoją podróż po Europie rozpoczął od Krakowa i uznał nasze państwo za jednego z najważniejszych sojuszników. Wówczas to Polska wymieniana była jako jeden z głównych światowych graczy. Kolejny okres omówiony w następnym podrozdziale to lata 2004–2013, czas silnych związków Polski z Unią Europejską i aspirowanie do roli aktywnego jej członka. Polaryzacja stanowisk Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości, które zdominowały krajową scenę polityczną, pomimo podobnego stosunku do NATO i Unii Europejskiej, paradoksalnie spowodowała, jak pisze autorka:

„chęć zaakcentowania różnic, by w ten sposób wzmocnić wyrazistość programową, a zarazem poprawiać dostrzeganie przez wyborców biegunów rywalizacji” (s. 133).

Różnice pomiędzy PiS a PO dotyczyły roli Polski w UE, NATO, w relacjach wobec Niemiec, obszaru postsowieckiego i Rosji. Po przejściu władzy w 2007 roku przez PO zmienił się charakter stosunków polsko-amerykańskich.

„PO uznała, że w czasach rządów PiS rola Polski opierała się na błędnych przesłankach i charakteryzowała się przesadną »sympatią polityczną do USA«” (s. 138).

W 2011 roku po raz pierwszy rząd Polski zdystansował się od polityki USA w sprawach bezpieczeństwa, koncentrując się na sprawach Unii Europejskiej i wzmacnianiu swojej pozycji w jej gremiach. Wybuch wojny ukraińsko-rosyjskiej zmusił jednak polskich polityków do rewizji Strategii Bezpieczeństwa z 2007 roku i Białej Księgi z 2013 roku, które za mało prawdopodobne uznały wybuch konfliktu zbrojnego w pobliżu polskich granic. Zwiększona została aktywność Polski w strukturach euroatlantyckich i zintensyfikowane zostały kontakty ze Stanami Zjednoczonymi:

„W obliczu nowych wyzwań euroatlantycki system bezpieczeństwa zaczął przechodzić głębokie przeobrażenia, których wynik będzie miał fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski” (s. 141) – brzmi konkluzja Orzelskiej-Stączek.

Zmiana, która zaszła na polskiej scenie politycznej po zwycięstwie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości w 2015 roku, zapowiada daleko idące zmiany w priorytetach polskiej polityki zagranicznej. Dwa jej elementy nie ulegną zmianie – stosunek do Rosji i konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Z tego punktu widzenia konkluzja Orzelskiej-Stączek powyższego rozdziału nie traci swej aktualności. Z pewnością mówić można o zmianie tempa i nowej, ostrzejszej retoryce nowej ekipy.

W podsumowaniu tej książki-prognozy Józef Fiszer pisze:

„staramy się pokazać, że dziś Stany Zjednoczone potrzebują silnej Europy i *vice versa*, Europa potrzebuje silnej Ameryki oraz nowego modelu integracji, a Unia Europejska potrzebuje nowych reform, nowych elit i przywódców politycznych, ale także potrzebuje NATO i zacieśnienia współpracy w ramach systemu transatlantyckiego. Tylko bowiem silna wspólnota transatlantycka, oparta na silnym NATO i prężnej UE może być współarchitektem nowego ładu globalnego i odgrywać znaczącą rolę oraz stanowić gwarancje bezpieczeństwa zachodu i jego wysokiej pozycji w nowym wielobiegunowym ładzie międzynarodowym” (s. 149–150).

Słuszność tych wniosków nie budzi wątpliwości. Taka jest też funkcja prognozy – wskazanie trendów i możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli Polski i proponowanie opcji dla niej najbardziej korzystnych.

Na koniec chciałbym uzasadnić formułę przyjętą dla niniejszego tekstu, który stanowi połączenie omówienia z recenzją. Omówienia dlatego, że jest to praca zbiorowa, trudno więc odnosić się do niej jak do jednolitego tekstu. Każdy z autorów tej prognozy przedstawił swoją ocenę przemian zachodzących w nowym, multipolarnym świecie. Każdy tekst stanowi oddzielną całość, choć układa się w logiczny ciąg rozważań. Dlatego też konieczne było krótkie

zreferowanie głównych tez, aby móc się do nich odnieść. Trafność postawionych tez, zdaniem recenzenta, nie daje pola do ocen krytycznych, bowiem w zamierzeniu autorów projektu miał to być polski głos w międzynarodowym dyskursie. Temu celowi służy angielskojęzyczna wersja raportu. W tym też należy upatrywać największą zaletę publikacji, choć może inni badacze rozłożyliby akcenty inaczej. Należy mieć nadzieję, że głos ten będzie słyszalny, pochodzi bowiem ze środowiska akademickiego. Piszący te słowa ma świadomość dynamiki zmian zachodzących we współczesnym świecie oraz trudności w stawianiu diagnoz, które mogą bardzo szybko ulec aktualizacji. Niemniej jednak, międzynarodowe środowisko politologiczne otrzymuje sygnał, że problemy nowego ładu politycznego świata stanowią ważny przedmiot badań ich polskich kolegów. Pozostaje życzyć autorom publikacji, aby trafiła ona do najważniejszych światowych bibliotek oraz zachęcić ich do kontynuacji badań w tym kierunku, oczywiście z myślą o popularyzacji ich wyników także w innych językach kongresowych.

Ryszard Żelichowski

KRZYSZTOF MISZCZAK

*POLITYKA ZAGRANICZNA, BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY KOALICJI RZĄDOWEJ
SPD-SOJUSZ 90/ZIELONI W OKRESIE 1998–2005*

DOM WYDAWNICZY ELIPSA, WARSZAWA 2012, SS. 476

W ostatnich kilku latach na półkach księgarskich w Polsce pojawiło się wiele prac zwartych, w tym kilkadziesiąt monografii poświęconych współczesnym stosunkom międzynarodowym. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje recenzowana praca, której autorem jest Krzysztof Miszczak, politolog, sinolog, niemcoznawca, a zarazem praktyk – dyplomata, urzędnik państwowy, ekspert od wielu lat prowadzący badania naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza polityki zagranicznej Niemiec, bezpieczeństwa Europy, NATO, Unii Europejskiej i stosunków polsko-niemieckich. Autor ten opublikował kilka książek oraz kilkadziesiąt artykułów w kraju i zagranicą. Nie ulega wątpliwości, że jest świetnym badaczem, który umiejętnie łączy teorię z praktyką, dzięki czemu jego publikacje zasługują na uwagę i cieszą się dużym zainteresowaniem w Polsce i zagranicą.

Recenzowana książka, to dzieło wybitne pod każdym względem: merytorycznym, metodologicznym i warsztatowym, które zasługuje na wysoką ocenę, a jej Autor na uznanie. Jest to obszerna monografia, pionierska na polskim rynku wydawniczym, która poświęcona jest polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony RFN w dobie rządów koalicji SPD-Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2005, czyli w okresie radykalnych zmian na scenie politycznej Niemiec i reorientacji ich polityki zagranicznej. Lata 1998–2005, to również burzliwy okres w dziejach Europy i świata, obfitujący w dramatyczne wydarzenia, których konsekwencje odczuwane są do dziś, m.in. wojny na Bałkanach i w Czeczenii oraz atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone w 11 września 2001 roku.

Lata 1998–2005 to także czas głębokich zmian w metodologiach i teoriach badawczych w naukach społecznych, zwłaszcza w nauce o polityce i stosunkach międzynarodowych. Większość z nich, zwłaszcza teorie liberalna i neoliberalna, okazały się anachroniczne i mało przydatnymi do analizy współczesnych stosunków międzynarodowych. Następuje w tym czasie redefinicja wielu pojęć i kategorii politologicznych, takich m.in. jak bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, suwerenność, terroryzm międzynarodowy, wojna prewencyjna, akcja humanitarna itd. Do łask zaś wracają teoria realizmu klasycznego i paradygmat geopolityki.

Recenzowana monografia pokazuje, że rok 1998 stanowił także cezurę dla zjednoczonych Niemiec i ich polityki międzynarodowej, a zwłaszcza dla polityki wschodniej i stosunków polsko-niemieckich oraz stosunków RFN – Rosja i stosunków RFN – Stany Zjednoczone. W kolejnych bowiem wyborach do Bundestagu 27 września 1998 roku klęskę poniosła CDU/CSU i zakończyła się szesnastoletnia epoka rządów „kanclerza zjednoczenia”, czyli Helmuta Kohla, a wraz z tym doszło do zerwania ciągłości w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec, opartej na Adenauerowskiej tradycji utrzymywania ścisłych powiązań z demokracjami zachodnimi¹. Rok później nastąpił kres panowania Borysa Jelcyna, który w dużej mierze przyczynił się do upadku Związku Radzieckiego i tym samym otwarł drogę do zjednoczenia Niemiec oraz był współtwórcą niepodległej Federacji Rosyjskiej. Z kolei te dwa wydarzenia, powiązane zmianami personalnymi, miały duże znaczenie dla stosunków polsko-niemieckich i dla systemu euroatlantyckiego, w tym zwłaszcza dla NATO i Unii Europejskiej, o członkostwo w których to organizacjach w tym czasie ubiegała się Polska².

Jak pisała niemiecka gazeta „Die Welt”, Gerhard Schröder określił rezygnację Jelcyna z funkcji prezydenta Rosji jako „szansę na nowy początek”, przede wszystkim na pokojowe rozwiązanie problemu Czeczenii³. Obowiązki

¹ Patrz szerzej na ten temat: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu, ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006, s. 13–55; J. Kiwerska, M. Tomczak, *Problem kontynuacji i zmian w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec*, [w:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 2011, s. 20–21.

² J. Holzer, *Europa zimnej wojny*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2012; H.D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995; M. Gorbatschow, *Wie es war. Die deutsche Wiedervereinigung*, Berlin 1999; T. Judt, *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008; J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.

³ Jelzins „historische Rolle” weltweit gewürdigt, „Die Welt”, 3.I.2000.

prezydenta Rosji od tego momentu przejął premier Władimir Putin. W stosunkach rosyjsko-niemieckich zaczęło się wzajemne sondowanie polityków obu państw. I choć strona niemiecka wciąż krytycznie oceniała rosyjski deficyt demokracji i postępowanie wobec Czeczenii, to w obustronnych wypowiedziach dał się zauważyć ostrożny optymizm co do dalszych perspektyw współpracy, ale przełamywanie lodów następowało powoli⁴.

Nowy kanclerz Niemiec, socjaldemokrata Gerhard Schröder i nowy przywódca Rosji, postkomunista Władimir Putin, to politycy, którzy kierowali się pragmatyzmem i mówili o nadrzędności interesów narodowych nad ogólnoświatowymi czy europejskimi. Dzięki temu doszło do ukształtowania się wyjątkowo partnerskich relacji między kanclerzem Schröderem i prezydentem Putinem. Szybko też znaleźli wspólny język i ponad głowami unijnych przywódców nastąpiła akceleracja współpracy między tymi krajami, a co nie było bez znaczenia dla stosunków polsko-niemieckich w tym czasie. Początkowa nieufność i rezerwa RFN wobec Rosji ze względu na kryzys finansowy i deficyt demokracji w tym kraju, konflikt kosowski i wojnę czeczeńską przerodziła się w proces instytucjonalizacji współpracy politycznej, wojskowej i gospodarczej między tymi państwami. Duże znaczenie miała dla obu państw, ale również dla Polski, współpraca wojskowa i ścisłe związki Rosji z NATO, w tym otwartość strony rosyjskiej i niemieckiej na rozszerzenie struktur Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, dzięki czemu Polska 12 marca 1999 roku stała się członkiem NATO, a 1 maja 2004 roku została przyjęta do Unii Europejskiej⁵.

W latach 2003–2005 doszło do osłabienia relacji między RFN i Stanami Zjednoczonymi, a zarazem doszło do pogłębienia współpracy niemiecko-rosyjskiej, zwłaszcza w sektorze energetycznym, czego głównym efektem stała się umowa o budowie Gazociągu Północnego (Nord Stream), która wywołała sprzeciw w całej Europie, a nie tylko ze strony Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Umowa ta była przedstawiana jako dowód na kierowanie się przez Niemcy w polityce zagranicznej wąsko pojmowanym interesem narodowym, a nie europejskim. Rzeczywiście, nowy gazociąg zapewniał, omijając kraje tranzytowe (Ukrainę i Białoruś), większe bezpieczeństwo

⁴ M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2013, s. 334–335.

⁵ M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009...*, s. 319–415; J.M. Fiszer, *Władimir Putin jako „fenomenalny” przywódca Rosji*, „Stosunki Międzynarodowe – Zeszyty Naukowe”, Uczelnia Vistula w Warszawie, nr 26, 2011, s. 7–25; J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 2011.

dostaw dla niemieckich konsumentów, a także odpowiadał na przyszły wzrost zapotrzebowania na gaz w całkowitej konsumpcji energii w RFN w związku z planowaną przez rząd Schrödera rezygnacją z energii jądrowej⁶.

W ostatnich kilkunastu miesiącach rządów Schrödera stosunki rosyjsko-niemieckie wykazywały daleko idącą zbieżność interesów i ocen wiodących problemów międzynarodowych, choć nie brakowało też różnic poglądów. Jeśli jednak takie pojawiały się, to dobre kontakty pomiędzy obu przywódcami pozwalały na łagodzenie napięć, jak chociażby w związku z pomarańczową rewolucją na Ukrainie czy w sprawie rozszerzenia NATO o kraje bałtyckie. O intensywności kontaktów między tą dwójką świadczy to, że u schyłku rządów Schrödera, w 2005 roku, spotykali się aż ośmiokrotnie. To za sprawą Schrödera i niemieckich socjaldemokratów osłabieniu uległ w tym czasie czynnik aksjologiczny w polityce RFN wobec Rosji, co przejawiało się w praktyce brakiem krytyki deficytu demokracji w polityce wewnętrznej Putina ze strony niemieckiego kanclerza. Ważnym też elementem umacniającym współpracę niemiecko-rosyjską stał się sprzeciw wobec nasilającej się wówczas unilaterальной polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych.

Po kolejnych wyborach parlamentarnych w 2005 roku, które przegrał Gerhard Schröder, nowym kanclerzem RFN została Angela Merkel⁷. Jadwiga Kiwerska podkreśla, że:

„Angela Merkel była nowym typem politycznego przywódcy Niemiec. Reprezentowała ona trzecie pokolenie powojenne – nie związane emocjonalnie z proamerykanizmem lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, jak pokolenie Kohla, ale też nie ukształtowane przez namiętność '68 roku, w tym silnego antyamerykanizmu, jak to było w przypadku Schrödera i Fischera. (...) Przekonana, że poprawa relacji z USA leży w interesie Niemiec, była gotowa na rzecz tej poprawy działać. Rozumiała, że będzie to służyć umocnieniu układu transatlantyckiego, stanowiącego ważny element porządku międzynarodowego. Ale przede wszystkim chciała przyczynić się do zmiany antyamerykańskich nastrojów w Niemczech”⁸.

Sformowany w 2005 roku przez Angelę Merkel rząd tzw. wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD podjął skuteczną próbę przywrócenia niemieckiej polityce zagranicznej Adenauerowskich zasad: orientację atlantycką i odrzucenie wyboru między Waszyngtonem a Paryżem. Co prawda objęcie urzędu szefa MSZ i wicekanclerza przez Franka-Waltera Steinmeiera, wcześniej bliskiego

⁶ A. Cianciara, *Gospodarze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2(45), 2014, s. 202–203.

⁷ A. Stępin, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Wydawca Agora SA, Warszawa 2014.

⁸ J. Kiwerska, *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej*, [w:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczyk, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec...*, *op. cit.*, s. 242.

współpracownika kanclerza Gerharda Schrödera groziło zachowaniem charakterystycznego dla koalicji SPD-Zieloni kursu polityki zagranicznej i tak też się stało, ale tylko w niewielkim zakresie⁹.

Objęcie urzędu kanclerza przez Angelę Merkel sprzyjało odpersonalizowaniu stosunków Moskwa–Berlin, do których doprowadził Gerhard Schröder, którego relacje z Władimirem Putinem wykraczały daleko poza oficjalne kontakty. Ponadto Merkel dążyła do naprawy nadszarpniętych w czasach rządów Schrödera stosunków transatlantyckich i do większego uwzględniania interesów państw regionu środkowoeuropejskiego w relacjach z Moskwą. Natomiast koalicyjny partner, wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, w rządzie Schrödera szef Urzędu Kanclerskiego, był zwolennikiem kontynuacji prorosyjskiego kursu. To pragmatyczne podejście, marginalizujące kwestie niedociągnięć demokratycznych w Rosji, sprowadzało się przede wszystkim do eksponowania takich obszarów współpracy, jak relacje energetyczne i bezpieczeństwo międzynarodowe. Podzielane było w głównej mierze przez Francję, Włochy czy Hiszpanię, przy krytycznym nastawieniu środkowoeuropejskich członków Unii Europejskiej, w tym Polski oraz Wielkiej Brytanii i Danii.

Generalnie, Angeli Merkel udało się przezwyciężyć najbardziej bolesne skutki posunięć rządu Schrödera, w tym odbudować wśród sojuszników zaufanie do Niemiec oraz opanować kryzys w polityce europejskiej. Niemcy znowu stały się wiarygodnym, lojalnym partnerem Stanów Zjednoczonych i aktywnym członkiem Unii Europejskiej. Stały się mocnym ogniwem w systemie euroatlantyckim, który jest gwarantem bezpieczeństwa Europy, w tym także Polski¹⁰.

O powyższych kwestiach, a zwłaszcza o istocie i zmianach w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Niemiec pod rządami kanclerza G. Schrödera w latach 1998–2005 wnikliwie pisze w recenzowanym dziele Krzysztof Miszczak, który we wstępie podkreśla, że:

„Celem niniejszej monografii jest problemowe przedstawienie głównych kierunków ewolucji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony RFN za rządów koalicji SPD – Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2005, na tle nowego, dynamicznie zmieniającego się środowiska międzynarodowego i z uwzględnieniem istotnych wewnętrznych uwarunkowań. Zasadnicza

⁹ M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009...*, op. cit., s. 417–492; J. Franzke, *Wertepolitik versus Realpolitik. Die Russlandpolitik der Regierung Merkel/Steinmeier*, „Welt Trends”, nr 67, 2009, s. 93–98.

¹⁰ J. Kiwerska, *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej*, [w:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec...*, s. 230–255; L.N. Bowers (ed.), *German Foreign and Security Policy*, Nowy Jork 2009.

teza monografii sprowadza się do stwierdzenia, że w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony w okresie tych rządów doszło do istotnych przewartościowań, zmian i modyfikacji wspomnianych polityk oraz wzrostu znaczenia Niemiec w skali europejskiej i światowej” (s. 15).

Co więcej, Krzysztof Miszczak na stronach niniejszej książki stawia wiele ciekawych pytań dotyczących owych „przewartościowań, zmian i modyfikacji” w polityce zagranicznej RFN w latach 1998–2005 i stara się na nie udzielić wyczerpujących odpowiedzi. W konkluzji swoich rozważań stwierdza m.in., że:

„Polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec osiągnęła podczas rządów koalicji SPD-Sojusz 90/Zieloni nową, w powojennej historii tego państwa nieznaną jakość, która w ograniczony sposób koresponduje z dotychczas deklarowaną koncepcją siły cywilnej państwa (*Zivillmacht*) w polityce zagranicznej RFN sprzed 1989 r. Teza, jakoby miała miejsce »jedynie« kontynuacja zasadniczych założeń polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony tego państwa, jest empirycznie nie do utrzymania. W każdym z badanych w tej pracy ich segmentów doszło w latach 1998–2005 do znacznego przesunięcia akcentów w kierunku wzmocnienia elementów »siły« państwa niemieckiego i realizowania klasycznego unilateralnego modelu zabezpieczenia jego interesów kosztem osłabienia elementów normatywnych siły cywilnej. Pomimo to dotychczasowe instrumenty realizacji polityki zagranicznej RFN pozostały atrakcyjną oprawą ideologiczną prezentowaną na zewnątrz. Politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony modyfikowano, wypełniano treściami umożliwiającymi realizowanie ich celów, przystosowując je do nowej sytuacji interesów niemieckich w zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej. Chodziło tutaj o skuteczniejsze osiągnięcie tych celów, a nie kontynuowanie nieprzydatnego w nowych warunkach modelu tradycyjnego” (s. 15).

Nic dodać, nic ująć do tej oceny, która pokazuje, że rząd Schrödera postanowił ostatecznie zerwać z dotychczasową polityką zagraniczną RFN, którą można nazwać „polityką samoograniczania” się tego kraju na arenie międzynarodowej i pokazać światu, że zjednoczone Niemcy są mocarstwem regionalnym, ale o aspiracjach globalnych, i zdolne do odgrywania roli mocarstwa światowego. Można powiedzieć, że Krzysztof Miszczak dokonał w swej monografii śmiałej demistyfikacji dotychczasowej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony RFN oraz ukazał jej właściwe, ale do tej pory skrywane cele. Trzeba bowiem pamiętać, że aż do czasu zjednoczenia dwóch państw niemieckich w 1990 roku, w okresie tzw. ograniczonej suwerenności, w wyniku ustaleń koalicji antyhitlerowskiej i w latach powojennych, RFN nie mogła prowadzić samodzielnej, autonomicznej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Lektura recenzowanej monografii pokazuje, że Schröder postanowił zerwać w polityce zagranicznej z niemiecką „powściągliwością” i zastąpić ją „przejmowaniem przez Niemcy odpowiedzialności” za losy swoje, Europy i całego świata.

Recenzowana monografia składa się z ośmiu obszernych rozdziałów, podzielonych na wiele podrozdziałów, wstępu i zakończenia zatytułowanego: „Bilans polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony rządu koalicji SPD – Sojusz 90/Zieloni” oraz obszernej, liczącej aż 40 stron bibliografii. Całość uzupełnia spis tabel, spis grafik, wykaz skrótów i indeks nazwisk, co ułatwia jej studiowanie. Przyjęty przez Autora porządek chronologiczno-problemowy oraz zastosowana metodologia nie budzą żadnych zastrzeżeń. Potwierdzają zaś, że mamy tutaj do czynienia z doświadczonym Autorem, badaczem erudytą, świetnym znawcą dziejów najnowszych Niemiec, wspomnianym już teoretykiem i zarazem praktykiem z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych.

Rozdział pierwszy zatytułowany „Polityka zagraniczna i obrony Republiki Federalnej Niemiec. Aspekty teoretyczne”, który uważamy za bardzo tutaj wskazany, pokazuje podejście metodologiczne, założenia badawcze i cele, jakie postawił sobie Autor. W rozdziale tym Autor dokonał przeglądu dotychczasowych badań nad polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony RFN pod rządami koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2005. Zdaniem K. Miszczaka, bilans tych badań, zarówno w Polsce, jak i w RFN, jest raczej ubogi, a przyczyną tego jest niedostępność wielu dokumentów, które długo jeszcze pozostaną zamknięte w archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN. Mimo tych barier źródłowych, Autorowi – naszym zdaniem – udało się zrealizować zamierzony cel i to z nawiązką.

Rozdział drugi, zatytułowany „Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Republiki Federalnej Niemiec po 1998 roku”, jest poświęcony kształtowaniu się fundamentów powojennej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony RFN, której celem było odzyskanie międzynarodowego zaufania i wzmocnienie roli tego państwa w stosunkach międzynarodowych. Wiele miejsca Autor poświęca tutaj postępującej multilateralizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony przed i po zjednoczeniu Niemiec. Ukazuje wkład Niemiec do budowy i rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Wspólnot, a później Unii Europejskiej. Analizuje stosunek RFN do rozszerzenia NATO na Wschód i ukazuje przyczyny narastających trudności w stosunkach euroatlantyckich.

Przedmiotem analizy w trzecim rozdziale omawianej monografii, zatytułowanym „Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony rządu koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2002”, który stanowi jej merytoryczne „jądro”, są przesłanki kształtowania się i rozwój „nowej” polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony RFN w dobie rządów kanclerza Gerharda Schrödera i wicekanclerza, a zarazem ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera.

Autor podkreśla tutaj, że obaj politycy w decydujący sposób przyczynili się do otwarcia nowego rozdziału w polityce międzynarodowej RFN, kwestionując dotychczasowe obszary i kierunki niemieckiej polityki zagranicznej. Autor wiele miejsca poświęca tutaj wojnie na Bałkanach, gdzie Niemcy po raz pierwszy miały okazję zaprezentować swoją nową politykę bezpieczeństwa i obrony.

W rozdziale czwartym, zatytułowanym „Kooperatywna polityka bezpieczeństwa’ Republiki Federalnej Niemiec a militarna supremacja Stanów Zjednoczonych”, Autor porównuje „kooperatywną politykę bezpieczeństwa RFN z „militarną supremacją” Stanów Zjednoczonych. Szczególny punkt odniesienia dla tego porównania stanowią tutaj wojna z międzynarodowym terroryzmem po 11 września 2001 roku i konflikt iracki, który stał się źródłem poważnego kryzysu w stosunkach między RFN i Stanami Zjednoczonymi. Krzysztof Miszczak analizuje tutaj różnice pomiędzy koalicją amerykańsko-brytyjską a państwami na czele z RFN, które były przeciwne zbrojnej interwencji Stanów Zjednoczonych w Iraku. Uważamy ten rozdział za jeden z najlepszych w recenzowanej pracy.

Rozdział piąty, zatytułowany „Nowoczesna Bundeswehra jako instrument polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Niemiec”, jest najkrótszy w całej pracy, liczy zaledwie dziesięć stron tekstu i składa się tylko z jednego podrozdziału, ale zarazem jest to jeden z ważniejszych rozdziałów. Autor podkreśla w nim, że:

„zasadniczym celem koalicji rządzącej SPD–Sojusz 90/Zieloni miało być dalsze modernizowanie i kontynuacja procesów przystosowania własnych sił zbrojnych do interwencji poza granicami terytorialnymi państwa w wymiarze globalnym odpowiednio do zachodzących zmian warunków zachowania bezpieczeństwa w ramach multilateralnych instytucji międzynarodowych” (s. 247).

Dalej K. Miszczak w rozdziale tym ukazuje proces rekonstrukcji i modernizacji Bundeswehry w latach 1995–2000 oraz przygotowania jej do udziału w operacjach pokojowych NATO, m.in. w wojnie w Kosowie.

Rozdział szósty, zatytułowany „Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD–Sojusz 90/Zieloni (2002–2005)”, w pewnym sensie koresponduje z poprzednim rozdziałem. W dużej części ukazuje on stosunki RFN z Francją, które w koncepcji polityki zagranicznej tej koalicji stanowić miały przeciwwagę do polityki Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Autor pokazuje tutaj zwrot w stosunkach niemiecko-amerykańskich po 2002 roku oraz jego przyczyny i skutki dla polityki zagranicznej Niemiec. Jedną z głównych przyczyn ochłodzenia w stosunkach niemiecko-amerykańskich stała się wojna w Iraku, której Niemcy byli zdecydowa-

nie przeciwni. Ponadto w rozdziale tym gruntownej ocenie została poddana polityka europejska RFN, ze szczególnym uwzględnieniem dalszej budowy zrębów WPZBiO Unii Europejskiej oraz bezpośredniego wpływu Berlina na narodziny w 2003 roku jej pierwszej strategii bezpieczeństwa.

Przedostatni rozdział w recenzowanej pracy, czyli siódmy, zatytułowany „Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony rządu SPD–Sojusz 90/Zieloni w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i w Organizacji Narodów Zjednoczonych” jest poświęcony aktywności RFN w latach 1998–2005 w NATO i ONZ oraz dążeniom Niemiec do umocnienia swojej pozycji w tych najważniejszych dla pokoju i bezpieczeństwa organizacjach międzynarodowych. Celem nadrzędnym polityki zagranicznej rządu G. Schrödera było uzyskanie przez RFN statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, do czego zmierzał już wcześniej Helmut Kohl, ale napotykał weto ze strony Rosji i Stanów Zjednoczonych. W związku z tym RFN nie tylko zawsze solidnie i sporo płaciła do budżetu ONZ, ale także przygotowała całkiem niezły plan reform tej organizacji. *Notabene*, bez radykalnych reform ONZ grozi nie tylko paraliż, ale wręcz samounicestwienie.

Rozdział ostatni, ósmy w recenzowanej pracy jest zatytułowany „Aspekty wojskowe w niemieckiej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Siły zbrojne jako instrument powiązanego bezpieczeństwa”. Składa się tylko z dwóch podrozdziałów i nawiązuje do rozdziału piątego prezentowanej monografii. Autor analizuje tu proces kolejnych reform strukturalnych Bundeswehry (od 2002 r. do 2005 r.) w świetle nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa RFN. Ponadto ukazuje w ciekawy sposób pierwsze operacje sił zbrojnych tego państwa poza jego granicami, co dla wielu polityków niemieckich i innych państw było wielkim zaskoczeniem i budziło niepokój.

Na zakończenie prezentacji zawartości merytorycznej recenzowanej książki trzeba też wspomnieć o jej ciekawym zakończeniu, w którym Autor dokonuje bilansu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony rządu koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni, podkreślając, że:

„Socjaldemokracja niemiecka, a wraz z nią partia Zielonych zapoczątkowały ostatni i konieczny etap emancypacji politycznej tego państwa na arenie międzynarodowej, co bezpowrotnie kończyło okres powojennej historii Niemiec i rozpoczynało proces rzeczywistej normalizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Bez wcześniejszego utworzenia tej drogi przez rząd koalicji SPD–Sojusz90/Zieloni obecna, coraz bardziej świadoma swojej siły i oddziaływania polityka zagraniczna RFN, byłaby niemożliwa do realizowania, a na pewno nie w takim oczywistym wymiarze dla Niemiec, jak ma to miejsce obecnie. Dzisiaj Republika Federalna Niemiec jest mocarstwem kontynentalnym o ambicjach prowadzenia polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa i obrony w wymiarze globalnym” (s. 400).

Teza ta jest ze wszech miar słuszna i warta wzięcia pod uwagę przez decydentów i polityków odpowiedzialnych za politykę zagraniczną Polski dziś i w przyszłości, tym bardziej że rola Niemiec na arenie międzynarodowej będzie nadal sukcesywnie rosła.

O jakości każdego dzieła naukowego, o jego wysokim poziomie naukowym, oryginalności i znaczeniu dla rozwoju danej dyscypliny naukowej świadczy, oprócz wyżej wymienionych walorów, również baza źródłowa, która w przypadku recenzowanej monografii jest imponująca. Składają się na nią setki różnych dokumentów i materiałów, głównie obcojęzycznych, prawie 250 prac zwartych i ponad 400 artykułów naukowych i publicystycznych. Autor dokonał olbrzymiej kwerendy źródeł prasowych oraz internetowych. Erudycyjność i wiedza, z którymi mamy tutaj do czynienia, budzą szacunek i wręcz respekt wobec tego Autora, który przygotował dzieło oryginalne i pionierskie oraz wypełnił w ten sposób lukę w literaturze przedmiotu.

Józef M. Fiszer, Marta M. Fiszer

NOTY O AUTORACH

Barbara Jancewicz – mgr, doktorantka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie

Joanna Działo – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi

Wojciech Bieńkowski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Józef M. Fiszer – prof. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Joanna Szymoniczek – dr, adiunkt Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Dorota Kawiorska – dr, adiunkt Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Agnieszka Witoń – mgr, doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Katarzyna Gmaj – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Agnieszka Orzelska-Stączek – dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Paulina Olechowska – dr, adiunkt Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie

Janusz J. Węc – prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Piotr Szyja – mgr, doktorant Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Ryszard Żelichowski – prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Marta M. Fiszer – mgr, niezależny dziennikarz, publicystka

NOTES ON THE AUTHORS

Barbara Jancewicz, MA – doctoral student at the Institute of Sociology, University of Warsaw

Joanna Działo, PhD – Professor of the University of Łódź

Wojciech Bieńkowski, PhD – Professor of Lazarski University in Warsaw

Józef M. Fiszer, PhD – Professor of Lazarski University in Warsaw

Joanna Szymoniczek, PhD – Assistant Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Dorota Kawiorska, PhD – Assistant Professor of Cracow University of Economics

Agnieszka Witoń, MA – doctoral student at Cracow University of Economics

Katarzyna Gmaj, PhD – Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Agnieszka Orzelska-Stączek, PhD – Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Paulina Olechowska, PhD – Assistant Professor of the University of Szczecin

Janusz J. Węc, PhD – Professor of the Jagiellonian University in Cracow

Piotr Szyja, MA – doctoral student at the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Ryszard Żelichowski, PhD – Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Marta M. Fiszer, MA – independent journalist and publicist

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Барбара Янцевич – магистр, аспирант Института Социологии Варшавского университета в Варшаве

Иоанна Дзяло – доктор наук, профессор Лодзького университета в Лодзи

Войцех Беньковски – доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Иоанна Шимоничек – кандидат наук, преподаватель Института Политологии ПАН в Варшаве

Дорота Кавёрска – кандидат наук, преподаватель Экономического университета в Кракове

Агнешка Витонь – магистр, аспирант Экономического университета в Кракове

Катажина Гмай – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Агнешка Ожельска-Стончек – доктор наук, профессор Института Политологии ПАН в Варшаве

Паулина Олеховска – кандидат наук, преподаватель Щецинского университета в Щецине

Януш И.Венц – профессор, доктор наук, Ягеллонский университет в Кракове

Пётр Шия – магистр, аспирант Института Политологии ПАН в Варшаве

Рышард Желиховски – профессор, доктор наук, Институт Политологии в Варшаве

Марта М. Фишер – магистр, независимый журналист, публицист

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. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016.
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 (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
23. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
24. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
25. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
26. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.

27. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
28. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
30. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
31. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kasusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
32. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
33. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
34. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012, 1(40)2013, 2(41)2013, 3(42)2013, 4(43)2013, 1(44)2014, 2(45)2014, 3(46)2014, 4(47)2014, 1(48)2015, 2(49)2015, 3(50)2015, 4(51)2015, 1(52)2016.
35. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
36. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
37. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
38. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
39. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
40. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
41. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
42. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
43. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
44. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
45. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
46. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
47. 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

