

ISSN 2081-5913

ONLINE ISSN
2545-0964



**M
Y
Ś
L**

**EKONOMICZNA
i
POLITYCZNA**

4B(79)2023

Uczelnia Łazarskiego

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4B(79) 2023

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023



Kwartalnik Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego
Warszawa 2023

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Przewodniczący Rady Programowej: prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
(Institute of Political Studies, Polish Academy of Science)
prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Uniwersytet Wrocławski (University of Wrocław)
dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Tadeusz Bodio, Uniwersytet Warszawski (University of Warsaw)
dr Jens Boysen, Technische Universität Chemnitz (Chemnitz University of Technology)
dr Nathaniel Copesey (Aston University)
dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr Fatima Arib (Cadi Ayyad University)
dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN (Institute of Political Studies, Polish Academy of Science)
prof. dr hab. Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński (Jagiellonian University)
prof. dr Anna Phirtskhalashvili (Grigol Robakidze University)
prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniain (University of Zaragoza)
dr hab. Marcin Roman Czubala Ostapiuk (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madryt)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Adrian Chojan, redaktor naczelny (editor-in-chief)
Krzysztof Beck, zastępca redaktora naczelnego (deputy editor-in-chief)
Mateusz Kuliński, sekretarz (secretary), Martin Dahl, członek (member)

REDAKTOR NAUKOWY / SCIENTIFIC EDITOR

dr Adrian Chojan

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Paweł Najechalski

REDAKTORZY DZIEDZINOWI / SUBJECT EDITORS

nauki ekonomiczne (economics) – dr hab. Joanna Działo
nauki polityczne (political science), stosunki międzynarodowe (international relations),
europistyka (European studies) – prof. dr hab. Józef M. Fiszer
finanse i bankowość (finance and banking) – dr Piotr Stolarczyk
statystyka (statistics) – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu (management) – dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska

REDAKTOR WYDAWNICZY / PUBLISHING EDITOR

Beata Żabińska

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach polskim i angielskim
są zamieszczone na stronie internetowej (Full texts of the articles along with the table of contents
and abstracts in Polish and English are published online under URL):
<https://mysl.lazarski.pl/pl/numery-online/archiwum/>
oraz w bazach i otwartych repozytoriach naukowych: ERIH PLUS, EBSCO, CEJSH,
CEEAS, Google Scholar, ICI Journal Master List/ICI World of Journals, BazEkon, BazHum, Arianta, CeON,
Biblioteka Nauki, Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona.

Creative Commons Attribution--NonCommercial-ShareAlike 4.0 International
(<https://creativecommons-mons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa

ISSN 2081-5913, online ISSN 2545-0964
<https://mysl.lazarski.pl>

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl

SPIS TREŚCI / CONTENTS

ARTYKUŁY I STUDIA / ARTICLES AND STUDIES

Joanna Działo

Polityka państwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych: efektywność
i równość podatku od nieruchomości w krajach OECD 8

State Policy on the Residential Real Estate Market: Efficiency of Property
Taxes in OECD Countries 8

Piotr Stolarczyk

Kryzys finansowy w Azji w 1997 r. – przyczyny, mechanizmy, konsekwencje 28

The 1997 Asian Financial Crisis: Causes, Mechanisms, Consequences 28

Karol Strzała

In dubio pro tributario: idea ochrony podatników w starciu z rzeczywistością
funkcjonowania polskiego systemu podatkowego..... 60

In Dubio Pro Tributario: The Idea of Protecting Taxpayers in the Face of the
Reality of the Polish Tax System..... 60

Anna Bojanowska-Sosnowska, Piotr Cieplucha

Competency Exclusion as a Challenge of the Modern Labor Market –
Recommendations and Best Practices 73

Wykluczenie kompetencyjne jako wyzwanie współczesnego rynku pracy –
zalecenia i najlepsze praktyki 73

Ayana Rakhimanova

The Effect of Oil Production on Various Macroeconomic Factors: The Case
Study of the Economy of Kazakhstan 95

Wpływ wydobycia ropy naftowej na różne czynniki makroekonomiczne:
studium przypadku gospodarki Kazachstanu 95

Zbysław Ziemacki

Konkurencyjność polskiej gospodarki w obliczu wyzwań klimatycznych
i regulacji unijnych 135

The Competitiveness of the Polish Economy in the Face of Climate
Challenges and EU Regulations 135

Katarzyna Adamiak

Determinants of Leadership as Reflected in the Subject Literature and in the
Context of Education Management in Poland 146

Czynniki determinujące przywództwo na podstawie literatury przedmiotu
oraz w kontekście zarządzania edukacją w Polsce 146

Justyna Bokajło

Szoki makroekonomiczne a instytucjonalna rekonfiguracja zarządzania
gospodarczego w Unii Europejskiej 162

Macroeconomic Shocks and Institutional Reconfiguration of Economic
Governance in the European Union 162

Katarzyna Gmaj

Psychologiczne aspekty migracji przymusowych – przypadek Ukraińców
uczących się w polskich szkołach 183

Psychological Aspects of Forced Migrations: The Case of Ukrainians
Studying in Polish Schools 183

Krzysztof Łazarski

Liberty and Citizenry in the Polish-Lithuanian Commonwealth: Actonian Approach ... 195

Wolność i obywatelskość w Rzeczypospolitej Obojga Narodów w perspektywie
Lorda Actona 195

Michał Kuź

Recepcja toquevillowskiej teorii demokracji w *Upadku cywilizacji zachodniej*
Floriana Znanieckiego 211

Reception of Tocqueville's Theory of Democracy in *The Fall of Western*
Civilization by Florian Znaniecki 211

Mateusz W. Kuliński

Uwarunkowania prawne prowadzenia studiów podyplomowych Master of
Business Administration (MBA) w Polsce 2 2 7

Legal Conditions for Conducting Master of Business Administration (MBA)
Postgraduate Studies in Poland 2 2 7

Joshua Phillip Walcott

Oil, Power, and Strategy: A Game Theory Analysis of Geopolitical
Interactions in the Guiana Region 2 4 1

Ropa, energia i strategia: analiza teorii gier interakcji geopolitycznych
w regionie Gujany 2 4 2

Marcin Zaborowski

Europeanisation Revisited: Polish–German Relations in the New Era 2 6 5

Europeizacja stosunków polsko-niemieckich w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości . . 2 6 5

Tomasz Stępniewski

Europa Wschodnia w obliczu rewizjonizmu geopolitycznego Rosji 2 8 6

Eastern Europe in the Face of Russia's Geopolitical Revisionism 2 8 6

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

A R T I C L E S A N D S T U D I E S

POLITYKA PAŃSTWA NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH: EFEKTYWNOŚĆ I RÓWNOŚĆ PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD¹

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.35/j.dzialo

WPROWADZENIE

Analizując rynek nieruchomości mieszkaniowych nie sposób pominąć rolę państwa w tym obszarze. Polityka państwa odgrywa ważną rolę w kształtowaniu rynku nieruchomości i może mieć znaczący wpływ na przystępność cenową, dostępność zasobów mieszkaniowych i ogólną kondycję sektora nieruchomości. Państwo dysponuje wieloma instrumentami, które może wykorzystać do ingerencji na rynku mieszkaniowym, poczynając od systemu podatkowego, przez system subsydiów, odliczeń odsetek od kredytu hipotecznego, regulacji czynszów najmu, po przepisy budowlane. Na przykład rząd może oferować zachęty podatkowe deweloperom budującym przystępne cenowo mieszkania lub może uchwalić przepisy dotyczące kontroli czynszów, aby pomóc utrzymać akceptowalne ceny najmu. Rząd może stosować także zachęty podatkowe i subsydia dla gospodarstw domowych, aby zachęcić ludzi do kupowania nieruchomości. Powoduje to z reguły wzrost popytu na nie, ale także wzrost ich cen. Z drugiej strony, polityka państwa może również wpływać na stabilizację rynku nieruchomości. Bank centralny może podnieść stopy procentowe, co zmniejsza popyt na nieruchomości i powoduje wyhamowanie dynamiki wzrostu, a nawet spadek cen mieszkań. Ponadto, przepisy budowlane mogą ułatwiać, ale też czasami utrudniać rozpoczęcie nowych inwestycji mieszkaniowych, co może ograniczyć podaż mieszkań

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: joanna.dzialo@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-8132-8101.

¹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD.

i spowodować wzrost ich cen. Na przykład przepisy mogą ograniczać budowę wysokich budynków w określonych dzielnicach mieszkalnych w celu zachowania charakteru danego obszaru. Skutkuje to wzrostem cen takich nieruchomości. Z drugiej strony rząd może zachęcać do budowy stosunkowo niedrogich mieszkań w niektórych strefach (na obrzeżach miast), by rozwiązać problem niedoboru mieszkań. W tym celu następuje intensyfikacja procesu wydawania nowych pozwoleń na budowę, co w nieodległej perspektywie czasowej zwiększy podaż mieszkań i doprowadzi do spadku cen. Należy więc mieć świadomość tego, że interwencje rządowe wywierają znaczący wpływ na rynek nieruchomości, jednak jest to wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny. Niniejszy artykuł analizuje aktywność państwa na rynku aktywów mieszkaniowych w obszarze podatków od nieruchomości. Celem opracowania jest ocena efektywności stosowanych rozwiązań podatkowych w krajach OECD oraz propozycje zmian w tym obszarze, jeśli analiza wykaże konieczność reform mogących zwiększyć efektywność przychodową i sprawiedliwość społeczną podatków od nieruchomości.

RODZAJE INTERWENCJI PAŃSTWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM

Polityka państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu rynku mieszkaniowego, wpływając na wiele jego aspektów, od przystępności cenowej po dostępność mieszkań, zarówno w kontekście zakupu, jak i najmu. Generalnie rzecz biorąc, polityka mieszkaniowa ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania sektora mieszkaniowego. Wymienić można kilka kluczowych instrumentów polityki państwa w tym obszarze:

- Podatki i subsydia – rząd poprzez odpowiednią politykę fiskalną może stwarzać zachęty podatkowe lub subsydia dla deweloperów, co ma skłonić ich do zwiększania podaży nowo budowanych mieszkań. Powszechnym problemem w wielu krajach jest dostępność mieszkań przystępnych cenowo dla osób i rodzin o niskich dochodach. W tej sytuacji rząd może oferować ulgi podatkowe deweloperom, którzy budują stosunkowo niedrogie mieszkania. Takie inicjatywy mają na celu zniwelowanie luki między popytem na mieszkania a podażą i zmniejszanie nierówności społecznych. Ulgi podatkowe mogą być także kierowane do indywidualnych gospodarstw domowych, aby zachęcić je do zakupu mieszkania/domu. Na przykład istnieją programy dla osób kupujących nieruchomość po raz pierwszy, które oferują ulgi podatkowe. Inicjatywy te mają na celu stymulowanie popytu na mieszkania i wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez uczynienie posiadania mieszkania/domu bardziej atrakcyjnym i przystępnym cenowo;

- Polityka kontroli czynszów najmu ma na celu utrzymanie cen najmu mieszkań na poziomie przystępnym dla najemców. Państwo ogranicza wysokość czynszów, nie pozwalając właścicielom nieruchomości na dowolne ich podnoszenie. Z jednej strony, zapewnia to najemcom stabilność cen wynajmowanych mieszkań w dłuższym horyzoncie czasu, ale z drugiej strony może również zniechęcić właścicieli nieruchomości do inwestowania w nie i prowadzić do spadku jakości zasobów mieszkaniowych. W niektórych przypadkach polityka kontroli czynszów może nawet doprowadzić do niedoboru mieszkań na wynajem, ponieważ właściciele mogą zdecydować się na wycofanie swoich nieruchomości z rynku wynajmu lub przekształcenia ich w nieruchomości niemieszkalne. W rezultacie kontrola czynszów najmu może zniechęcić do inwestowania w nieruchomości na wynajem i ostatecznie zmniejszyć ich podaż na rynku;
- Odliczenia odsetek od kredytu hipotecznego to zachęta podatkowa, która pozwala właścicielom nieruchomości odliczyć odsetki od kredytu hipotecznego od dochodu podlegającego opodatkowaniu. Polityka ta ma na celu zachęcenie gospodarstw domowych do zakupu nieruchomości i uczynienie go bardziej przystępnym cenowo. Jednak skuteczność tego rozwiązania w osiąganiu wspomnianych celów jest przedmiotem debaty. Zwolennicy odliczeń odsetek twierdzą, że program ten pomaga stymulować popyt na nieruchomości poprzez obniżenie kosztów ich zakupu. Uważają, że w konsekwencji zachęca to gospodarstwa domowe do zakupu nieruchomości, co z kolei stymuluje aktywność budowlaną i pobudza gospodarkę. Krytycy natomiast twierdzą, że program odliczeń odsetek przynosi korzyści przede wszystkim gospodarstwom domowym o wyższych dochodach, jednak nie rozwiązuje problemu dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach, które najczęściej nie posiadają zdolności kredytowej, a więc nie mogą kredytu hipotecznego zaciągnąć i skorzystać z programu odliczenia odsetek. Ponadto, rozwiązanie to z reguły stymuluje popyt na rynku nieruchomości (ze strony zamożniejszych obywateli), co w rezultacie skutkuje wzrostem cen nieruchomości;
- Państwo interweniuje na rynku nieruchomości mieszkaniowych także poprzez nakładanie podatków od nieruchomości. Od wielu lat podatki od nieruchomości miały niewielki udział w strukturze przychodów podatkowych w krajach OECD. Jednak od pewnego czasu zaobserwować można rosnącą presję na rządy, aby zwiększały rolę podatku od nieruchomości, co z jednej strony argumentowane jest koniecznością pozyskiwania dodatkowych przychodów do budżetu, a z drugiej poprawą funkcjonowania rynków mieszkaniowych i zmniejszaniem nierówności społecznych. Od rządów oczekuje się przeciwdziałania rosnącym nierównościom oraz spadającej przystępności cenowej mieszkań,

która szczególnie dotyka gospodarstwa domowe o niskich dochodach i osoby młode. Ponadto rosnąca międzynarodowa mobilność zarówno kapitału, jak i ludzi może zachęcać rządy do gromadzenia większych przychodów z mniej mobilnych aktywów, w szczególności z nieruchomości. Powoduje to wzrost zainteresowania podatkami od nieruchomości i tym samym zwiększa potrzebę ich skutecznego i sprawiedliwego zaprojektowania².

PODATKI OD NIERUCHOMOŚCI W POSZCZEGÓLNYCH ETAPACH CYKLU INWESTYCJI NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Systemy podatkowe na rynku nieruchomości stosowane w krajach OECD posiadają wspólne cechy we wszystkich krajach. Na różnych etapach inwestycyjnych na rynku nieruchomości stosuje się kilka podstawowych typów podatków od nieruchomości. Tabela 1 przedstawia rodzaje opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych w krajach OECD.

Tabela 1.
Opodatkowanie aktywów mieszkaniowych przez cały cykl życia aktywów

Nabycie nieruchomości	Posiadanie nieruchomości	Zbycie/przekazanie nieruchomości
Podatki od transakcji	Podatki z tytułu posiadania nieruchomości	Podatki z tytułu zysków kapitałowych
Podatek VAT	Podatki dochodowe	Podatki z tytułu dziedziczenia (od spadków i darowizn)
–	Ulgi i odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych	–
–	Podatki majątkowe netto	–

Źródło: *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, „OECD Tax Policy Studies” 2018, nr 26, s. 34, https://www.oecd.org/en/publications/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919.html [dostęp: 18.10.2023].

W fazie nabycia nieruchomości podatki od transakcji są powszechnie stosowane: 30 z 38 krajów OECD stosuje podatki od transakcji mieszkaniowych. Podatki od transakcji dotyczą zakupu nieruchomości i są zazwyczaj nakładane według stawki

² M. Dolls i in., *Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market*, „CESifo Working Papers” 2007, nr 2021, s. 24.

ryczałtowej, chociaż w niektórych krajach stawki tego podatku zależą od wartości aktywów mieszkaniowych (np. w Australii, Kanadzie, Izraelu, Korei Południowej, Meksyku, Portugalii i Wielkiej Brytanii). W Polsce w przypadku zakupu mieszkania z rynku wtórnego pobierany jest podatek od czynności cywilnoprawnych w wysokości 2% od ceny transakcyjnej. Wiele krajów OECD stosuje również zwolnienia (lub ulgi) z podatku od transakcji dla kupujących nieruchomości po raz pierwszy (np. Australia, Kanada, Włochy i Wielka Brytania). Wysokość ulgi czy zwolnienia podatkowego jest zazwyczaj uzależniona od wartości nabywanej nieruchomości. Od 1 stycznia 2024 r. zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych ma obowiązywać również w Polsce w przypadku osób nabywających swoje pierwsze mieszkanie lub swój pierwszy dom na rynku wtórnym³. Z kolei nowe nieruchomości są często zwolnione z podatków transakcyjnych, ale nabywcy są zobowiązani zapłacić podatek od wartości dodanej (VAT), choć czasami według obniżonej stawki. W Polsce w przypadku zakupu nowego mieszkania podatek VAT wynosi 8% gdy powierzchnia mieszkania nie przekracza 150 m², i 23% dla większej powierzchni⁴.

W fazie posiadania nieruchomości we wszystkich 38 krajach OECD pobierane są okresowe (np. kwartalne lub roczne) podatki od nieruchomości. Podatki te płacą zazwyczaj właściciele nieruchomości (choć istnieją wyjątki, gdy podatek jest nakładany na osobę zajmującą nieruchomość/najemcę). W większości krajów podatkiem tym obciążone są zarówno nieruchomości mieszkaniowe (budynki), jak i grunty, chociaż kilka krajów (lub samorządów na szczeblu niższym niż ogólnokrajowy) nakłada podatek tylko na grunty (np. Nowa Południowa Walia w Australii i Dania). W nielicznych przypadkach stosowane są różne stawki podatku od gruntów i budynków (np. w Finlandii oraz w niektórych gminach na Hawajach i w Pensylwanii w Stanach Zjednoczonych). Podobna sytuacja występuje w Polsce, gdzie maksymalne stawki podatku od nieruchomości w 2023 r. różnią się w zależności od rodzaju nieruchomości. Dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stawka wynosi 1,16 zł za 1 m² powierzchni. Budynki mieszkalne i ich części opodatkowane są maksymalnie stawką 1,00 zł za 1 m² powierzchni użytkowej⁵. W większości krajów obciążenie podatkowe uzależnione jest od szacunkowej wartości rynkowej nieruchomości, która w praktyce może jednak znacząco odbiegać od jej rzeczywistej wartości rynkowej. Cztery kraje (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja) przy nakładaniu podatku od nieruchomości określają wysokość podatku w oparciu o powierzchnię nieruchomości. W Polsce, w przypadku budynków mieszkalnych, maksymalna stawka podatku wynosi

³ PITax.pl, *PCC przy zakupie mieszkań lub domu – zmiany od 2023 i 2024 r.*, <https://www.pitax.pl/wiedza/aktualnosci/pcc-przy-zakupie-mieszkan-lub-domu-zmiany/> [dostęp: 17.10.2023].

⁴ *Ibidem*.

⁵ Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00255> [dostęp: 17.10.2023].

1,15 zł za 1 m² powierzchni użytkowej i nie zależy od innych czynników (np. od wartości nieruchomości, która w dużej mierze wynika z jej lokalizacji). Kilka krajów pobiera podatki od nieruchomości według stawek progresywnych (np. Chile, Dania, Grecja, Korea Południowa, Łotwa, Meksyk). Litwa natomiast stosuje kwotę wolną od podatku, co w praktyce oznacza, że występuje tutaj pewien element progresywności tego podatku.

W fazie posiadania nieruchomości stosuje się także dość powszechnie ulgi odsetkowe od kredytu hipotecznego. 17 krajów członkowskich OECD zapewnia takie ulgi w przypadku nieruchomości zamieszkiwanych przez właściciela. W kilku krajach ulga odsetkowa obowiązuje tylko poniżej określonego progu dochodu (Chile, Estonia, Finlandia i Luksemburg) lub wartości nieruchomości (Korea Południowa). W Polsce ulga odsetkowa od kredytu hipotecznego pozwala na odliczenie części odsetek zapłaconych w ratach kredytowych w rocznej deklaracji PIT, ale dotyczy tylko kredytów zaciągniętych na cele mieszkaniowe w latach 2002–2006. Prawo do ulgi odsetkowej można wykorzystać do końca 2027 r.

Z kolei podatki majątkowe nie są powszechne w krajach OECD. Tylko trzy kraje OECD nakładają podatki na majątek netto podatników, w tym na posiadane przez nich nieruchomości, chociaż zazwyczaj przyznawane są preferencje podatkowe dla właścicieli nieruchomości, którzy sami w nich zamieszkują. Norwegia, Hiszpania i Szwajcaria nakładają roczne podatki na cały majątek netto podatników powyżej określonej wysokości majątku. Nieruchomości zajmowane przez właścicieli zazwyczaj korzystają z preferencyjnego traktowania. Na przykład Hiszpania stosuje próg zwolnienia z tego podatku dla głównego miejsca zamieszkania do wysokości 300 000 EUR, oprócz standardowego progu zwolnienia z podatku od majątku netto w wysokości 700 000 EUR. W Norwegii tylko 25% wartości nieruchomości zamieszkiwanej przez właściciela podlega temu podatkowi, jednak stopa podatkowa wzrasta do 95% w przypadku posiadania kolejnych nieruchomości. W Polsce obecnie nie funkcjonuje podatek od wartości majątku netto.

W przypadku zbywania aktywów mieszkaniowych istnieją znaczące różnice pomiędzy krajami OECD w traktowaniu podatkowym zysków ze sprzedaży głównych nieruchomości (będących miejscem zamieszkania podatnika) i pozostałych aktywów mieszkaniowych. 20 krajów OECD zapewnia pełne i bezwarunkowe zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych ze sprzedaży głównych nieruchomości. W przypadku 9 krajów korzystne traktowanie podatkowe jest dostępne pod warunkiem spełnienia kilku kryteriów: minimalnego okresu posiadania zbywanej nieruchomości, określonego poziomu ceny uzyskanej przy jej sprzedaży lub reinwestowania osiągniętego zysku w inną nieruchomość. Natomiast zyski kapitałowe z pozostałych aktywów mieszkaniowych są opodatkowane w 33 krajach, choć często według stawek preferencyjnych, uzależnionych od minimalnego okresu posiadania nieruchomości.

W przypadku, gdy pobierane są podatki od zysków kapitałowych, kraje stosują progresywne, a w niektórych przypadkach liniowe stawki podatkowe⁶.

Podatki od spadków i darowizn są również pobierane w większości krajów OECD, chociaż główne miejsce zamieszkania podatnika może korzystać z preferencyjnego traktowania podatkowego. Wiele krajów całkowicie lub częściowo zwalnia z tych podatków główne miejsce zamieszkania, natomiast niektóre kraje wykorzystują do określenia podstawy opodatkowania wartość nieruchomości poniżej jej rzeczywistej wartości rynkowej lub stosują niższe stawki podatkowe. Większość krajów uzależnia ulgę podatkową od spełnienia pewnych wymagań (np. beneficjent mieszkający ze spadkodawcą/darczyńcą przed lub w chwili jego śmierci). Inne nieruchomości mieszkaniowe zazwyczaj nie są traktowane preferencyjnie przy ustalaniu podstawy podatku od spadków lub darowizn⁷. W Polsce wysokość podatku od spadków i darowizn zależy od dwóch czynników: od wartości spadku/darowizny i stopnia pokrewieństwa pomiędzy spadkodawcą a spadkobiercami. W przypadku najbliższej rodziny spadkodawcy podatek od spadków nie płaci się wcale, podczas gdy najwyższa jego stawka może wynosić nawet 20%. Ponadto, występuje także kwota wolna od podatku, a więc nie płaci się podatku od spadku i darowizny również wówczas, gdy jego wartość nie przekracza kwoty wolnej od podatku. Wysokość tej kwoty zależy od stopnia pokrewieństwa między spadkodawcą a spadkobiorcą.

PRZYCHODY Z PODATKÓW OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

Jak wspomniano w poprzedniej części opracowania, kraje OECD nakładają szeroką gamę podatków od nieruchomości mieszkaniowych. Jednak w przypadku niektórych podatków, w szczególności podatków dochodowych, niemożliwe jest rozdzielenie przychodów podatkowych pomiędzy podatki od nieruchomości (np. podatki od zysków kapitałowych z nieruchomości mieszkaniowych, czy dochodów z najmu, jeśli są opodatkowane) oraz podatki niezwiązane z posiadaniem nieruchomości. Biorąc pod uwagę te ograniczenia danych, w niniejszej sekcji skupiono się na przychodach z podatków od nieruchomości, które obejmują w szczególności podatki od posiadania nieruchomości oraz podatki od transakcji związanych z zakupem aktywów mieszkaniowych. Podatki od nieruchomości mają stosunkowo niewielki udział w przychodach podatkowych w krajach OECD. Średnio stanowią one około 6% całkowitych przychodów podatkowych, a więc mają znacznie mniejszy udział niż inne podatki, w tym podatki od towarów i usług (33% ogółu wpływów podatkowych), składki na ubezpieczenia społeczne (26%), podatki dochodowe od osób fizycznych (23%) i podatki dochodowe

⁶ *Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, s. 49.

⁷ *Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, s. 78.

od osób prawnych (10%)⁸. Jednocześnie jednak występują dość istotne różnice między krajami OECD w tej kwestii (zob. tabela 2). W kilku krajach wpływ z podatków od nieruchomości wynosi 10% i więcej w relacji do całości przychodów podatkowych. Na przykład przychody z podatków od nieruchomości w 2021 r. stanowiły 15,1% ogółu wpływów podatkowych w Korei Płd., około 11% w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie oraz 10% w Luksemburgu. Najwyższe przychody podatkowe odnotowano natomiast w Meksyku (20,3%). Z drugiej strony, w kilku krajach OECD są one bardzo niskie i stanowiły w 2021 r. niecały 1% ogółu przychodów podatkowych (np. w Czechach i Estonii). W Polsce wpływ z podatków od nieruchomości także mają bardzo niewielki udział w całkowitych przychodach podatkowych (3,5% w 2021 r.). Patrząc natomiast na ewolucję w czasie, można stwierdzić, że udział przychodów z podatków od nieruchomości w całkowitych przychodach podatkowych w poszczególnych krajach OECD pozostał stosunkowo stabilny od połowy lat 60. ubiegłego wieku.

Tabela 2.

Udział wpływów z podatków od nieruchomości w całkowitych przychodach podatkowych w krajach OECD w latach 1965–2021 (mierzony w %)

	1965	1990	2010	2021
Australia	11,5	8,9	9,4	10,9
Austria	3,9	2,7	1,3	1,5
Belgia	3,7	3,8	7,2	8,4
Kanada	14,3	10	12,3	11,3
Chile	b.d.	6,1	4,1	4,9
Kolumbia	b.d.	2,2	8,7	8,7
Kostaryka	b.d.	1,3	1,5	2,1
Czechy	b.d.	b.d.	1,3	0,6
Dania	8,1	4,3	4,2	3,9
Estonia	b.d.	b.d.	1,0	0,6
Finlandia	4,0	2,5	2,7	3,5
Francja	4,3	6,3	8,3	8,4
Niemcy	5,8	3,4	2,3	3,2

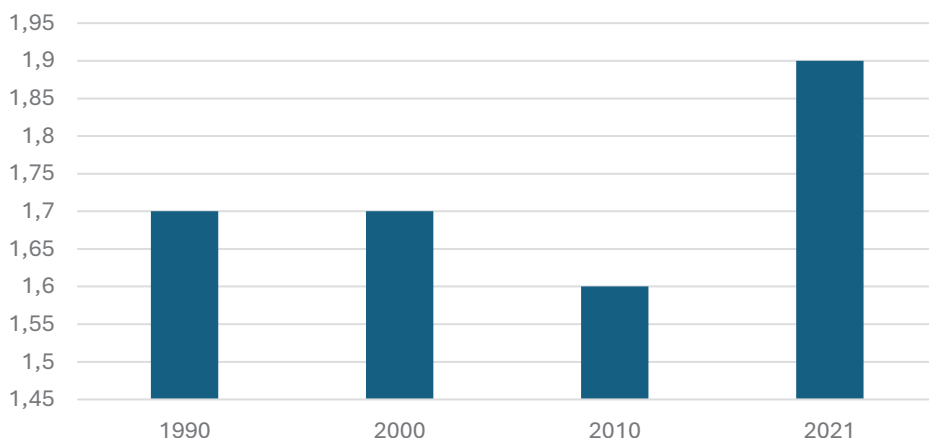
⁸ *Revenue Statistics 2020*, „OECD Publishing” 2020, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2020_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

	1965	1990	2010	2021
Grecja	9,5	4,6	5,2	7,4
Węgry	b.d.	b.d.	3,1	2,6
Islandia	3,3	8,4	6,5	5,9
Irlandia	15,1	4,6	5,1	5,4
Izrael	b.d.	b.d.	11,1	12,1
Włochy	7,2	2,3	4,8	5,8
Japonia	8,1	9,4	9,7	7,9
Korea Płd.	b.d.	11,8	11,3	15,1
Łotwa	b.d.	b.d.	3,0	2,9
Litwa	b.d.	b.d.	13,0	9,2
Luksemburg	6,0	8,4	7,0	10,5
Meksyk	b.d.	18,8	22,7	20,3
Holandia	4,4	3,7	3,8	4,1
Nowa Zelandia	11,6	6,8	6,6	5,5
Norwegia	3,1	2,9	2,6	3,0
Polska	b.d.	b.d.	4,2	3,5
Portugalia	5,1	2,7	3,7	4,3
Słowacja	b.d.	b.d.	1,5	1,3
Słowenia	b.d.	b.d.	1,6	1,6
Hiszpania	6,4	5,5	6,6	7,2
Szwecja	1,8	3,5	2,4	2,2
Szwajcaria	9,9	8,8	7,6	8,0
Turcja	b.d.	b.d.	4,1	4,2
Wielka Brytania	14,5	8,2	12,0	11,5
Stany Zjednoczone	15,9	11,7	13,5	11,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

Patrząc na udział podatków od nieruchomości w PKB krajów OECD, także stwierdzić można ich stosunkowo wysoką stabilność. Całkowite przychody z podatków od nieruchomości jako procent PKB pozostały dość stałe, oscylując między 1,7% a 1,9% w latach 1995–2021 (wykres 1).

Wykres 1.
Przychody z podatków od nieruchomości jako udział w PKB
w krajach OECD w latach 1990–2021 (średnia nieważona w %)
Udział podatków od nieruchomości w PKB,
średnia dla krajów OECD



Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].

Ciekawych wniosków dostarcza analiza relacji pomiędzy dynamiką zmian przychodów z podatków od nieruchomości a dynamiką zmian cen nieruchomości. Realne ceny nieruchomości (skorygowane o stopę inflacji) odnotowały stały i znaczący wzrost w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, z wyjątkowo silną dynamiką wzrostu od połowy lat 90. XX w., która została jedynie krótkotrwale przerwana przez spadek cen nieruchomości po światowym kryzysie finansowym lat 2007–2008. Ceny nieruchomości ponownie gwałtownie wzrosły we wszystkich krajach OECD podczas pandemii COVID-19, średnio o 13%. Tempo wzrostu cen nieruchomości mieszkaniowych było jednak zróżnicowane: jedenaście krajów OECD odnotowało wzrost o ponad 15%, podczas gdy w sześciu krajach wzrost ten wynosił mniej niż 5%⁹. Dane liczbowe

⁹ *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2021, raport, s. 16.

wyraźnie jednak wskazują, że w krajach OECD przychody z podatków od nieruchomości rosły wolniej, niż ceny nieruchomości (zob. tabela 3). Aby system podatkowy był efektywny, utrzymujący się wzrost wartości nieruchomości w krajach OECD w ostatnich dekadach powinien iść w parze z porównywalnym wzrostem przychodów z podatków od nieruchomości. Tak się jednak nie dzieje. Często podatki od nieruchomości są nakładane na nieruchomości o znacząco niedoszacowanej wartości, która nie odzwierciedla procesu wzrostu cen na rynku. Ponadto, niektóre kraje OECD stosują także limit kwoty, o jaką można podnieść wartość nieruchomości po dokonaniu jej bieżącej wyceny oraz limit zobowiązań podatkowych z tego tytułu. Działania te powodują powstanie jeszcze większej rozbieżności pomiędzy bieżącymi przychodami z podatków od nieruchomości a wartością (ceną) nieruchomości. Niską elastyczność przychodów z podatków od nieruchomości w odniesieniu do cen nieruchomości potwierdzają także badania empiryczne¹⁰.

Tabela 3.
Średni wzrost realnych cen nieruchomości i średni wzrost przychodów z podatków od nieruchomości (jako % PKB) w krajach OECD w latach 1980–2021; 1980 = 1

Rok	1980	1990	2000	2010	2021
Stopa wzrostu realnych cen nieruchomości (% PKB)	1,0	1,7	2,2	2,1	2,7
Stopa wzrostu przychodów z podatków od nieruchomości (% PKB)	1,0	1,5	1,7	1,6	1,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Prices: National and regional house price indices – complete database (Edition 2023)*, „Main Economic Indicators” (database), OECD 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/prices-analytical-house-price-indicators-edition-2023_8df9cef0-en [dostęp: 21.10.2023].

¹⁰ V. Belinga i in., *Tax Buoyancy in OECD Countries*, „IMF Working Papers” 2014, vol. 14/110, s. 1; S. Dougherty, P. de Biase, *Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government*, „International Economics and Economic Policy” 2021, vol. 18/3, s. 520.

OCENA POLITYKI PODATKOWEJ NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

W teorii ekonomii podatki od nieruchomości są uważane za jedną z najbardziej efektywnych ekonomicznie form opodatkowania, ponieważ baza podatkowa (nieruchomości) jest względnie stała, co ogranicza zakres reakcji behawioralnych podatników na nałożony podatek¹¹. Ponadto, podatki te są trudne do uniknięcia, gdyż fakt posiadania nieruchomości jest praktycznie niemożliwy do ukrycia przed fiskusem. Co więcej, podatki od nieruchomości mieszkalnych są zazwyczaj kapitalizowane w cenach nieruchomości¹², co sugeruje, że mogą one przyczynić się do spowolnienia wzrostu cen nieruchomości i ustabilizowania wahań na rynku nieruchomości. Podatki od nieruchomości są również od dawna uznawane za skuteczne źródło przychodów dla samorządów lokalnych, gdyż są one stosunkowo stabilne i przewidywalne¹³. Powodują także wzrost odpowiedzialności samorządów lokalnych w procesie kształtowania lokalnej polityki gospodarczej. Władze lokalne zazwyczaj mają większy stopień autonomii w zakresie projektowania i wdrażania podatków od nieruchomości niż w przypadku innych podatków, co sprawia, że podatnicy mogą łatwiej rozliczać swoich włodarzy z prowadzonej polityki podatkowej.

Podatki od nieruchomości są pobierane we wszystkich krajach OECD. W zdecydowanej większości przypadków nakładane są na właścicieli nieruchomości, ale istnieją od tej reguły pewne wyjątki (np. Council Tax w Wielkiej Brytanii i Taxe d'habitation we Francji), w których podatek jest pobierany od osoby zajmującej nieruchomość, niezależnie od tego, czy jest ona właścicielem czy najemcą. Większość krajów OECD stosuje podatki od nieruchomości oparte na wartości nieruchomości, ale i tutaj są wyjątki. Cztery kraje (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja) stosują systemy oparte na powierzchni nieruchomości (choć czasami można dokonać korekty podatku w zależności od lokalizacji lub innych cech nieruchomości). Podatki od nieruchomości są najczęściej pobierane według stawek ryczałtowych, ale niektóre kraje OECD pobierają je według stawek progresywnych (Australia, Chile, Kolumbia, Dania, Grecja, Irlandia, Korea Południowa, Łotwa, Meksyk, Słowenia).

Efektywność (potencjał przychodowy) i równość (sprawiedliwość społeczna) podatków od nieruchomości zależą od sposobu ich zaprojektowania. Niezmiernie

¹¹ W największym stopniu dotyczy to nieruchomości gruntowych, których podaż jest doskonale nieelastyczna.

¹² Zakres kapitalizacji podatkowej oznacza stopień, w jakim przyszłe zobowiązania podatkowe obniżają cenę aktywów mieszkaniowych.

¹³ H. Blöchliger i in., *The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers” 2015, nr 1237, s. 28.

ważna jest konstrukcja całego systemu podatków od nieruchomości, w tym zakres bazy podatkowej, obowiązujące stawki podatkowe, dostępność ulg, zwolnień i odroczeń podatkowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz to, czy podatek jest pobierany od regularnie aktualizowanych wartości nieruchomości. Analiza polityki podatkowej w zakresie podatków od nieruchomości w krajach OECD pozwala stwierdzić, że polityka ta nie jest zbyt efektywna pod względem potencjału finansowego oraz sprawiedliwości społecznej. Tym samym, występuje znaczne pole do poprawy funkcjonowania podatków od nieruchomości w krajach OECD.

Generalnie rzecz biorąc, systemy podatków od nieruchomości oparte na wartości rynkowej nieruchomości są bardziej wydajne i sprawiedliwe niż systemy oparte na powierzchni nieruchomości. Systemy podatkowe oparte na powierzchni nieruchomości nie biorą pod uwagę cech fizycznych nieruchomości i jej lokalizacji, które są kluczowymi czynnikami determinującymi jej wartość. W praktyce podatki od nieruchomości oparte na powierzchni występują tylko w nielicznych krajach OECD (Czechy, Izrael, Polska i Słowacja). Dominują natomiast podatki od nieruchomości oparte na wartości nieruchomości. Obejmują one zarówno podatki oparte na wartościach kapitałowych (tj. cenach rynkowych nieruchomości), jak i podatki oparte na rocznych wartościach czynszu (tj. cenach, po których nieruchomość można wynająć). Większość krajów konstruuje systemy podatkowe w oparciu o wartości kapitałowe¹⁴.

Zdecydowana większość krajów OECD stosuje więc bardziej wydajny i sprawiedliwy system podatków od nieruchomości, jednak i na tym polu istnieje możliwość jego poprawy. Chodzi o regularną aktualizację wartości nieruchomości, która jest kluczowa dla efektywności, równości i potencjału przychodowego podatków od nieruchomości. Nakładanie podatku na nieaktualizowane wartości nieruchomości powoduje zniekształcenia wartości między starszymi nieruchomościami, które nie były wyceniane od jakiegoś czasu, a nowszymi nieruchomościami, które zostały wycenione niedawno. Zniekształcenia te mogą wystąpić także między nieruchomościami, które zostały wycenione w tym samym czasie, ale których ceny rosły w różnym stopniu. Niskie obciążenia podatkiem od nieruchomości wynikające z nieaktualnych wartości nieruchomości wpływają także negatywnie na efektywne korzystanie z nieruchomości, dając ich właścicielom zachętę do pozostania w nieruchomościach o zaniżonej wartości. Na przykład w dużych miastach, gdzie ceny nieruchomości rosną szczególnie dynamicznie, ale obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości nie są dostosowane do wzrostu cen nieruchomości (bo nie następuje aktualizacja wartości nieruchomości będąca podstawą tego podatku) gospodarstwa domowe osób starszych nie mają motywacji do przeprowadzki do mniejszych mieszkań i tym samym zwolnienia większej przestrzeni mieszkalnej dla młodszych rodzin z dziećmi. Ponadto nakładanie podatków na nieaktualizowane wartości

¹⁴ R. Kelly, R. White, A. Anand, *Property Tax Diagnostic Manual*, World Bank Group 2020, s. 41.

nieruchomości zaburza tzw. równość horyzontalną (ponieważ gospodarstwa domowe posiadające nieruchomości o podobnej wartości mogą napotykać na różne zobowiązania podatkowe). Naruszona zostaje również tzw. równość wertykalna (ponieważ gospodarstwa domowe posiadające droższe nieruchomości mogą nie płacić wyższych podatków)¹⁵. Przede wszystkim jednak nieaktualne wartości nieruchomości podważają potencjał przychodowy podatków od nieruchomości i ich zdolności do ograniczania dynamiki wzrostu cen nieruchomości. Co więcej, zbyt rzadkie aktualizowanie wartości nieruchomości zwiększa ryzyko gwałtownego (skokowego) wzrostu zobowiązań podatkowych w przypadku ostatecznej aktualizacji wyceny nieruchomości. W niektórych przypadkach te potencjalne skokowe wzrosty obciążenia podatkiem od nieruchomości mogą zwiększyć presję na rządy, aby tymczasowo lub na stałe zrezygnować z dalszych uaktualnień wartości nieruchomości¹⁶.

Analiza działań podejmowanych przez państwa OECD na polu aktualizowania wartości nieruchomości pozwala stwierdzić, że nie występuje jednolity wzorzec zachowań w tym zakresie. Tylko kilka krajów OECD regularnie dokonuje ponownej wyceny wartości nieruchomości. Na przykład w Australii odbywa się to corocznie, a wartość nieruchomości podlegająca opodatkowaniu to średnia wartość z trzech poprzednich lat. Na Litwie dokonuje się szacowania wartości nieruchomości co pięć lat, w Nowej Zelandii aktualizacja odbywa się co trzy lata, a w Norwegii co dziesięć lat. Wiele krajów OECD nie posiada jednak przepisów dotyczących regularnych uaktualnień wartości nieruchomości lub nie prowadzi takich działań, opierając się na często bardzo nieaktualnych wartościach nieruchomości. Na przykład w Austrii wartości nieruchomości wykorzystywane do celów podatkowych pochodzą z 1973 r., w Belgii z 1975 r., we Francji z 1970 r., w Niemczech z 1964 r., w Luksemburgu z 1941 r., a w Wielkiej Brytanii z 1991 r. Kilka krajów indeksuje wartości nieruchomości o wskaźnik inflacji lub stosuje inny współczynnik korygujący. Chociaż proces indeksowania jest nieskomplikowany i może pomóc zwiększyć stabilność przychodów podatkowych, to jednak prowadzi do nierówności w dłuższej perspektywie, ponieważ nie uwzględnia zróżnicowanego wzrostu cen nieruchomości w różnych lokalizacjach. Tak więc regularne aktualizacje wartości nieruchomości to jedyna metoda gwarantująca, że podatki od nieruchomości będą w sposób sprawiedliwy i efektywny zwiększać przychody budżetowe¹⁷.

Istnieją różne metody szacowania wartości nieruchomości: porównawcze, dochodowe, kosztowe i mieszane. Jednak najbardziej popularnym podejściem jest metoda porównawcza, która polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że

¹⁵ J. Mirrlees i in., *The Taxation of Land and Property*, [w:] *Tax by design*, Oxford University Press 2011, s. 67.

¹⁶ E. Slack, R. Bird, *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18, s. 30.

¹⁷ *Ibidem*, s. 43.

wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli znane są ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej. Należy jednak podkreślić, że regularna wycena wartości nieruchomości według tej metody jest kosztowna administracyjnie. Z drugiej strony jednak, digitalizacja i wykorzystanie masowych wycen wspomaganych komputerowo za pomocą modelowania matematycznego może znacząco obniżyć koszty z tym związane¹⁸.

Należy również mieć na uwadze fakt, że podatki od nieruchomości mogą wywoływać problemy związane z płynnością finansową w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, ale posiadających aktywa mieszkaniowe o wysokiej wartości. Nieruchomości są niepłynnymi aktywami, a jeśli są zajmowane przez właścicieli, nie generują dochodu. Wyższe podatki od nieruchomości mogą zatem prowadzić do problemów z płynnością finansową, jeśli podatnicy nie posiadają wystarczającego dochodu, aby zapłacić podatek od nieruchomości. Problem ten będzie szczególnie nasilony w okresach, w których ceny nieruchomości dynamicznie rosną¹⁹. W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie płatności podatku w ratach, co może pomóc gospodarstwom domowym zarządzać swoimi wydatkami i zmniejszyć ograniczenia płynności, na jakie napotykają. W wielu krajach OECD płatności podatku od nieruchomości obejmują jedną lub dwie duże raty, co w części gospodarstw domowych może powodować problemy z płynnością ze względu na zbyt niskie dochody bieżące i niewystarczające planowanie finansowe. Badania empiryczne pokazują, że dobrze zaprojektowane systemy ratalne mogą poprawić zakres przestrzegania prawa podatkowego i tym samym zwiększyć ściągalność podatku od nieruchomości²⁰. Ponadto, niektórzy ekonomiści postulują stosowanie w określonych przypadkach odroczenia płatności podatku od nieruchomości w celu złagodzenia problemów z płynnością finansową gospodarstw domowych. Przepisy dotyczące odroczenia płatności tego podatku są zazwyczaj ograniczone do niektórych kategorii podatników, takich jak podatnicy o niskich dochodach i osoby w starszym wieku. Kilka krajów OECD (Kanada, Dania, Irlandia i USA) oferuje odroczenie płatności podatku (zazwyczaj procentowane), umożliwiające podatnikom opóźnienie niektórych lub wszystkich płatności podatkowych i przesunięcie ich na przyszły okres, kiedy będą mieli większą zdolność do zapłaty podatku (np. do czasu sprzedaży nieruchomości). Wprowadzenie systemu odroczeń podatkowych wiąże się jednak z pewnymi wyzwaniem. Z jednej strony, odroczenia dla wybranych grup podatników oznaczają dodatkowe koszty administracyjne związane z definiowaniem i identyfikacją kwalifikujących się podatników. Z drugiej strony,

¹⁸ *Making Property Tax Reform...*, s. 18.

¹⁹ *Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies*, European Commission 2012, Occasional Papers, nr 119, s. 21.

²⁰ *Making Property Tax Reform...*, s. 13.

wprowadzenie automatycznego prawa do odroczenia podatku dla każdego podatnika (np. niezależnie od posiadanego dochodu lub majątku) może być prostsze, ale jednocześnie prowadzi do znacznych niedoborów przychodów do budżetu z tytułu tego podatku²¹.

Innym rozwiązaniem problemu płynności finansowej gospodarstw domowych o niskich dochodach mogłoby być zastosowanie ulg w podatku od nieruchomości, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości społecznej podatków od nieruchomości. Ulga taka powinna dotyczyć nieruchomości zamieszkałych przez właściciela i mieć formę kwoty ryczałtowej, a nie procentowej (czyli nie powinna odnosić się do wartości nieruchomości). Ulga ryczałtowa ma progresywny wpływ na dystrybucję ciężarów podatkowych, ponieważ gospodarstwa domowe o niższych dochodach zazwyczaj posiadają mniej wartościowe nieruchomości, a więc ulga ryczałtowa stanowi w ich przypadku większą część wartości ich nieruchomości. Niektóre kraje stosują również dodatkowe kryteria przy przyznawaniu ulg w podatku od nieruchomości. Na przykład w Stanach Zjednoczonych niektóre stany ograniczają zobowiązania z tytułu tego podatku w zależności od dochodu podatnika, co jest określane jako wyłącznik automatyczny i ma za zadanie ukierunkować ulgę podatkową na gospodarstwa domowe o niższych dochodach i starszych podatników (którzy często znajdują się w grupie osób o niskich dochodach). Stosowanie ulg, zwolnień oraz kryteriów dochodowych przy konstruowaniu systemów podatku od nieruchomości zmniejsza jednak potencjał przychodowy tego podatku. W szczególności ograniczenia wzrostu zobowiązań podatkowych i nakładanie limitów ograniczających wzrost wartości katastralnych nieruchomości ograniczają progresywność tego podatku, gdyż przynoszą one największe korzyści osobom posiadającym najbardziej wartościowe nieruchomości. Ponadto, ograniczenia wzrostu zobowiązań podatkowych zmniejszają również stopień, w jakim zobowiązania podatkowe odzwierciedlają rosnące ceny nieruchomości, co zmniejsza przychody podatkowe z nieruchomości. W przypadku stosowania systemów pasmowych (gdzie poszczególne nieruchomości są przypisane do określonych przedziałów wartości i w rezultacie należy ten sam podatek dla nieruchomości w tym samym przedziale) powstają natomiast kwestie związane ze sprawiedliwością takiego rozwiązania. Obciążenie podatkowe jest takie samo dla wszystkich nieruchomości w danym przedziale, co oznacza, że efektywne obciążenie podatkowe (mierzone jako relacja zobowiązania podatkowego do wartości nieruchomości) jest najwyższe w przypadku nieruchomości o najniższej wartości, a najniższe w przypadku nieruchomości o największej wartości²².

²¹ A. Munnell, W. Hou, A. Walters, *Property Tax Deferral: Can a Public/Private Partnership Help Provide Lifetime Income?*, [w:] *New Models for Managing Longevity Risk: Public-Private Partnerships*, O. Mitchell (red.), Oxford University Press 2022, s. 67.

²² E. Slack, R. Bird, *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18, s. 36.

PODSUMOWANIE

Zależność pomiędzy polityką państwa a funkcjonowaniem rynku nieruchomości mieszkaniowych jest złożona i wieloaspektowa. Chociaż regulacje takie jak podatki od nieruchomości, kontrola czynszów, odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych czy przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego mają na celu poprawę przystępności cenowej i zapewnienie odpowiedniej podaży mieszkań, mogą one również mieć niezamierzone negatywne konsekwencje. Znalezienie równowagi pomiędzy stymulowaniem popytu, zapewnieniem przystępnych cen i odpowiedniej ilości mieszkań ma kluczowe znaczenie dla utrzymania długoterminowej stabilności rynku mieszkaniowego.

Jednym z instrumentów stosowanych przez państwo do regulowania rynku nieruchomości są podatki od nieruchomości. Pomimo tego, że od wielu lat miały one niewielki udział w strukturze przychodów podatkowych w krajach OECD, istnieją możliwości poprawy potencjału przychodowego tych podatków, a także zwiększenia ich sprawiedliwości społecznej. Przede wszystkim, podatek ten powinien być podatkiem od wartości nieruchomości, a nie od jej powierzchni. Kilka krajów, w tym Polska, nadal stosuje rozwiązania, w których podstawę podatku oblicza się w oparciu o powierzchnię nieruchomości, co jest rozwiązaniem nieefektywnym i niesprawiedliwym społecznie. W Polsce istnieje kataster nieruchomości, czyli rejestr nieruchomości z oszacowaniem ich wartości dla potrzeb podatkowych. Kataster nieruchomości prowadzony jest przez Państwową Ewidencję Gruntów i zawiera szereg informacji na temat nieruchomości, w tym także wartość katastralną nieruchomości, ustaloną w trakcie powszechnej taksacji nieruchomości (okresowo). Mimo to, wartość katastralna nie jest w Polsce wykorzystywana do wyliczania podatku katastralnego, jak to się dzieje w zdecydowanej większości krajów OECD. Tak więc podstawowym kierunkiem reformy systemu podatków od nieruchomości powinno być zastosowanie systemu opartego na wartości katastralnej nieruchomości, a nie na wielkości jej powierzchni. Ponadto, chociaż wiele krajów OECD nalicza podatki od nieruchomości w oparciu o wartości nieruchomości, to bardzo często wartości nieruchomości nie są aktualizowane przez wiele lat, co znacznie zmniejsza potencjał przychodowy tych podatków (przychody z podatków nie rosną wraz z wartością nieruchomości). Co więcej, cierpi na tym sprawiedliwość społeczna, gdyż osoby zamożne, zamieszkujące najczęściej w atrakcyjnych lokalizacjach i nieruchomościach, płacą podobne kwoty podatku jak osoby niezamożne, zamieszkujące mniej atrakcyjne nieruchomości w niezbyt dobrych lokalizacjach. Należy także wskazać, że podatki od nieruchomości naliczane na podstawie nieaktualnych wartości nieruchomości są nieefektywne ekonomicznie, gdyż niskie podatki stanowią zachętę dla ludzi do pozostania

w mieszkaniach o niedoszacowanej wartości, nawet jeśli nie odpowiadają one już ich potrzebom. Tak więc zwiększenie potencjału przychodowego podatków od nieruchomości oraz ich pozytywnego wpływu na bardziej sprawiedliwą dystrybucję obciążeń podatkowych wymaga, aby były one pobierane w oparciu o bieżąco aktualizowane wartości nieruchomości.

Podatki od nieruchomości mogą wywoływać problemy związane z płynnością finansową w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, ale bogatych w aktywa mieszkaniowe, czyli posiadających nieruchomości w atrakcyjnych lokalizacjach, które generują wysokie płatności podatkowe. W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie płatności podatku w kilku ratach lub stosowanie odroczenia płatności podatku od nieruchomości w określonych przypadkach. W celu złagodzenia problemów z płynnością finansową gospodarstw domowych można również szerzej stosować system ulg w podatku od nieruchomości, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości społecznej podatku.

Generalnie rzecz biorąc, system podatków od nieruchomości powinien mieć charakter progresywny, a więc bardziej obciążać finansowo zamożniejszych podatników. Reformy tego podatku powinny zmierzać w kierunku powszechnego naliczania go w oparciu o jak najczęściej aktualizowaną wartość nieruchomości, z systemem ulg, odroczeń czy wyłączeń w przypadku określonych grup podatników. W ten sposób można by zwiększyć efektywność przychodową podatku od nieruchomości, jednocześnie czyniąc go bardziej sprawiedliwym w sensie społecznym.

BIBLIOGRAFIA

- Belinga V. i in., *Tax Buoyancy in OECD Countries*, „IMF Working Papers” 2014, vol. 14/110, s. 2–18.
- Blöchliger H. i in., *The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers” 2015, nr 1237, s. 5–23.
- Dolls M. i in., *Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market*, „CESifo Working Papers” 2021, nr 8839, s. 2–47.
- Dougherty S., de Biase P., *Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government*, „International Economics and Economic Policy” 2021, vol. 18/3, s. 1–24.
- Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, s. 3–140.
- Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, s. 3–145.

- Kelly R., White R., Anand A., *Property Tax Diagnostic Manual*, World Bank 2020.
- Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, „OECD Fiscal Federalism Studies” 2021.
- Mirrlees J. i in., *The Taxation of Land and Property*, [w:] *Tax by design*, Oxford University Press 2011.
- Munnell A., Hou W., Walters A., *Property Tax Deferral: Can a Public/Private Partnership Help Provide Lifetime Income?*, [w:] O. Mitchell (red.), *New Models for Managing Longevity Risk: Public-Private Partnerships*, Oxford University Press 2022.
- PITax.pl, *PCC przy zakupie mieszkań lub domu – zmiany od 2023 i 2024 r.*, <https://www.pitax.pl/wiedza/aktualnosci/pcc-przy-zakupie-mieszkan-lub-domu-zmiany/> [dostęp: 17.10.2023].
- Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies*, Occasional Papers, European Commission 2012, nr 119.
- Prices: National and regional house price indices – complete database (Edition 2023)*, „Main Economic Indicators” (database), OECD 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/prices-analytical-house-price-indicators-edition-2023_8df9cef0-en [dostęp: 21.10.2023].
- Revenue Statistics: Tax revenue buoyancy in OECD countries, 1965–2022*, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].
- Revenue Statistics 2020*, „OECD Publishing”, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2020_9d0453d5-en.html [dostęp: 20.10.2023].
- Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00255> [dostęp 17.10.2023].
- Slack E., Bird R., *The Political Economy of Property Tax Reform*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, nr 18.
- The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, „OECD Tax Policy Studies” 2018, nr 26, https://www.oecd.org/en/publications/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919.html [dostęp 18.10.2023].

POLITYKA PAŃSTWA NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH: EFEKTYWNOŚĆ PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH OECD

Streszczenie

Tematyka opracowania dotyczy roli państwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Omówione zostały instrumenty, jakie państwo wykorzystuje do ingerencji na rynku mieszkaniowym oraz argumenty za i przeciw tej ingerencji. Celem niniejszego artykułu jest analiza aktywności państwa na rynku aktywów mieszkaniowych w obszarze podatków od nieruchomości. Autorka podjęła próbę oceny efektywności stosowanych rozwiązań podatkowych w krajach OECD oraz przedstawiła propozycje zmian w tym obszarze, mogących zwiększyć efektywność przychodową i sprawiedliwość społeczną podatków od nieruchomości.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości mieszkaniowych, podatki od nieruchomości, równość i efektywność podatków, reforma systemu podatków od nieruchomości

STATE POLICY ON THE RESIDENTIAL REAL ESTATE MARKET: EFFICIENCY OF PROPERTY TAXES IN OECD COUNTRIES

Abstract

The subject of the study concerns the role of the state on the residential real estate market. The instruments used by the state to intervene in the housing market and the arguments for and against this intervention were discussed. The aim of this article is to analyze the state's activity on the housing market in the area of property taxes. The author attempted to assess the effectiveness of the tax instruments used in OECD countries and presented proposals for changes in this area that could increase the revenue efficiency and social justice of property taxes.

Keywords: residential real estate market, property taxes, equality and efficiency of taxes, property tax reform

KRYZYS FINANSOWY W AZJI W 1997 R. – PRZYCZYNY, MECHANIZMY, KONSEKWENCJE

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.36/p.stolarczyk

WPROWADZENIE

Kryzysy finansowe stanowią nieodłączny element historii gospodarczej świata, a ich wpływ na globalną ekonomię bywa często długotrwały i dotkliwy. Jednym z najbardziej znaczących i szeroko komentowanych kryzysów był kryzys azjatycki z 1997 r., który rozpoczął się w Tajlandii, a następnie rozprzestrzenił się na inne kraje regionu, wywołując poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne.

Niniejszy artykuł ma na celu analizę przyczyn, mechanizmów oraz konsekwencji kryzysu finansowego w Azji w 1997 r. W artykule omówione zostaną główne teorie dotyczące kryzysów finansowych, specyfika sytuacji ekonomicznej w krajach azjatyckich przed kryzysem, a także czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, które przyczyniły się do jego wybuchu i rozprzestrzenienia. Ponadto przeanalizowane zostaną skutki kryzysu dla poszczególnych krajów regionu oraz podjęte próby naprawy sytuacji gospodarczej.

Struktura artykułu obejmuje następujące zagadnienia: w pierwszej kolejności omówione zostanie teoretyczne ujęcie kryzysów finansowych, które przybliży definicje, rodzaje oraz główne teorie dotyczące tego zjawiska. Następnie przeanalizowana zostanie sytuacja ekonomiczna w Azji przed wybuchem kryzysu, a w szczególności kluczowe wskaźniki makroekonomiczne oraz charakterystyka systemów finansowych w krajach regionu. Kolejnym krokiem będzie identyfikacja przyczyn i mechanizmów kryzysu, czyli analiza czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które doprowadziły do jego wybuchu oraz mechanizmów jego rozprzestrzeniania się. W dalszej części artykułu

* Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, e-mail: piotrstolarczyk@o2.pl, ORCID: 0000-0001-8225-1417.

omówione zostaną konsekwencje kryzysu, zarówno gospodarcze, jak i społeczne, dla poszczególnych krajów azjatyckich.

KRYZYSY FINANSOWE. UJĘCIE TEORETYCZNE

Kryzysy finansowe można podzielić na trzy grupy: kryzysy walutowe, bankowe i zadłużenia zagranicznego. Kryzys walutowy można zdefiniować jako znaczną nominalną dewaluację lub deprecjację waluty. Kryzys bankowy odnosi się do sytuacji, w której banki zawieszają spłatę swoich zobowiązań. Kryzys zadłużenia zagranicznego odnosi się do sytuacji, w której kraj nie jest w stanie obsługiwać swojego zadłużenia zagranicznego.

W większości przykładów kryzysów finansowych elementy wszystkich trzech wymienionych kategorii mogą występować jednocześnie. Na przykład, tak jest w przypadku kryzysu azjatyckiego w 1997 r. i meksykańskiego w latach 1994–1995. Dodatkowo, jeden rodzaj kryzysu może prowadzić do innego. W Turcji i Wenezueli w połowie lat 90. kryzys bankowy poprzedzał walutowy. Kryzys zadłużenia nastąpił po problemach bankowych w Argentynie i Chile w latach 1981–1982. Odwrotna sytuacja miała miejsce w Kolumbii, Meksyku, Peru i Urugwaju w 1982 r., kiedy wycofanie finansowania zewnętrznego spowodowało kryzys bankowy. W przypadku kryzysu azjatyckiego, który jest przedmiotem analizy niniejszego artykułu, kryzys walutowy, który rozpoczął się w Tajlandii w 1997 r., poprzedził kryzys bankowy i zadłużenia, czego przykładem jest Indonezja.

Istnieje kilka teorii wyjaśniających przyczyny kryzysu finansowego. W modelach kryzysu „pierwszej generacji” podkreślano rolę fundamentów ekonomicznych jako jego przyczynę. Kryzys finansowy jest wynikiem polityki gospodarczej, w której utrzymywany jest wysoki poziom deficytu fiskalnego przy sztywnym kursie walutowym¹. Taka sytuacja może być utrzymywana w kraju jedynie do momentu, gdy bank centralny ma wystarczająco duże rezerwy walutowe, aby bronić sztywnego kursu walutowego. Jeśli rezerwy banku centralnego spadną do poziomu niewystarczającego do obrony lokalnego pieniądza, rozpoczną się ataki spekulacyjne, prowadzące do dewaluacji lub deprecjacji waluty krajowej. Pytanie brzmi, jak daleko bank centralny jest gotowy wyczerpać rezerwy, aby bronić sztywnego systemu waluty krajowej²? Przegląd literatury przedmiotu pokazuje, że rezerwy walutowe można swobodnie pożyczać ze światowego rynku kapitałowego³. Buiter twierdzi, że pożyczanie pieniędzy z rynku światowego

¹ P. Krugman, *What happened to Asia?*, 1998, <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/Krugman-WhatHappenToAsia.pdf> [dostęp: 05.06.2023].

² P. Krugman, *What happened to Asia?*, *op. cit.*

³ Zob. np. M. Obstfeld, *Rational and self fulfilling balance of payments crises*, „American Economic Review” 1986, nr 76(1), s. 72–81.

w celu uzupełnienia rezerw walutowych banku centralnego może opóźnić załamanie reżimu sztywnego kursu walutowego⁴. W tym modelu ważne są dwa elementy: oczekiwania inwestorów co do nieuniknionego załamania waluty z jednoczesnym spadkiem rezerw do poziomu krytycznego. Transfer zasobów realnych od rządu można postrzegać jako cenę, jaką władze muszą zapłacić za prowadzenie niespójnej polityki sztywnego kursu przy utrzymywaniu wysokiego deficytu fiskalnego. Modele pierwszej generacji wskazują na rosnący deficyt fiskalny, wysoką inflację, przewartościowane realne kursy walutowe, duże deficyty na rachunku obrotów bieżących, gwałtowne spadki rezerw i rosnące krajowe stopy procentowe jako czynniki poprzedzające wystąpienie kryzysu. Jednym z wniosków płynących z analizy modelu jest to, że skutek niespójnej polityki makroekonomicznej można przewidzieć.

W modelach „drugiej generacji”, w przeciwieństwie do modeli „pierwszej generacji”, rząd wybiera, czy bronić sztywnego kursu walutowego czy nie⁵. Kompromis polega na krótkoterminowej elastyczności prowadzenia polityki i długoterminowej wiarygodności kraju. Rząd ma wiele celów. Z jednej strony może chcieć promować stabilność cen, co można osiągnąć poprzez wprowadzenie reżimu stałego kursu walutowego, z drugiej strony może chcieć np. obniżyć stopę bezrobocia lub wspierać krótkoterminowy wzrost gospodarczy przy elastycznym kursie walutowym. Rząd może obliczyć koszt utrzymania reżimu stałego kursu walutowego w zestawieniu z płynnym. Jednym z problemów, przed którymi stoi rząd, jest fakt, że te obliczenia kosztów polityki kursowej są zakłócane przez losowe wstrząsy w gospodarce. Logika kryzysu wynika z faktu, że obrona parytetu jest droższa, jeśli rynek uważa, że obrona się nie powiedzie. W rezultacie może rozpocząć się atak spekulacyjny na walutę. Jeśli koszt obrony kursu walutowego prawdopodobnie wzrośnie, a uczestnicy rynku oczekują, że kurs zostanie porzucony, wówczas rynek walutowy może podlegać samospełniającym się oczekiwaniom. Jeśli inwestorzy oczekują, że pomimo zdrowej gospodarki rząd porzuci kurs walutowy w sytuacji dużych ataków spekulacyjnych, to w oparciu o te przekonania zachowanie inwestorów może prowadzić do załamania waluty. Nawet inwestorzy, którzy nie zamierzają wycofywać swoich pieniędzy z kraju opisywanego jako zdrowa gospodarka, są bardziej skłonni do tego w sytuacji, gdy inni inwestorzy wycofują z niego swoje fundusze. Ich działania opierają się na spekulacjach, że rząd zostanie zmuszony do porzucenia kursu walutowego. W oparciu o przekonania o przyszłych zakłóceniach walutowych i rosnącym ryzyku strat z dewaluacji, może się okazać, iż krytyczna masa inwestorów sprzeda lokalną walutę i istotnie podniesie prawdopodobieństwo kryzysu walutowego. Według Massona udział długu zagranicznego w zadłużeniu ogółem danego

⁴ W.H. Buiters, *A “Gold standard” isn’t viable unless supported by sufficiently flexible monetary and fiscal policy*, „NBER Working Paper” 1986, nr 1903.

⁵ M. Obstfeld, *Rational and self fulfilling balance...*, *op. cit.*, s. 72–81.

kraju odgrywa krytyczną rolę w powstaniu kryzysu⁶. Wniosek z analizy jest taki, że kryzys występuje niezależnie od fundamentów gospodarki, ale wyższy zasób rezerw, zły stan makroekonomiczny kraju, niższy koszt finansowania zewnętrznego wymaga od ataków spekulacyjnych większej siły. Kryzysu również nie da się przewidzieć, jak to miało miejsce w modelach „pierwszej generacji”. Modele „trzeciej generacji” koncentrują się na zjawisku *moral hazard* w sytuacji występowania gwarancji rządowych udzielanych sektorowi finansowemu, który czerpie korzyści z boomu inwestycyjnego i kredytowego⁷. W modelach tzw. runu na bank Diamonda-Dybviga nacisk kładzie się na kruchość systemu finansowego. Główne implikacje tych modeli koncentrują się na masowym odpływie funduszy z gospodarki, wynikającym z paniki. Sektor finansowy jest wrażliwy, a jego kondycja w dużym stopniu zależy od wycofywania kapitału⁸. Sektor, bazując na krótkim pieniądzu, udziela długoterminowych pożyczek, co ma znaczący wpływ na płynność i wypłacalność systemu.

Oddzielne wyjaśnienie kryzysu koncentruje się na „efektach zarażania”, gdzie kryzys w jednym kraju powoduje kryzys w innym w sytuacji gospodarek z powiązaniem handlowymi i finansowymi. Kryzys w jednym kraju może rozprzestrzenić się na inny, jeśli istnieją pewne podobieństwa w warunkach makroekonomicznych lub kraje są gospodarczo (na przykład finansowo lub pod względem wzajemnego handlu) zależne⁹. Jeśli kraje są ściśle powiązane poprzez handel, wówczas dewaluacja waluty w jednym kraju może prowadzić do tego samego efektu w innym kraju, który zostanie zmuszony do dewaluacji, aby utrzymać konkurencyjność cenową¹⁰.

Goldfajn i Valdez wskazują na współzależności w portfelach inwestorów, które mogą prowadzić do efektu zarażenia. Brak płynności aktywów na jednym rynku (kraj A) może zmusić inwestorów do sprzedaży aktywów na innym rynku (kraj B) w celu utrzymania płynności¹¹. Wycofanie funduszy przez inwestorów prowadzi do efektu zarażenia. Analiza Eichengreena, Rose i Wyplosza, a także Glicka i Rose dostarcza dowodów na to, że efekty zarażenia mogą być przyczynami kryzysu. Warunki zewnętrzne mogą mieć wpływ na wewnętrzną sytuację krajów i być jedną z przyczyn kryzysu. Duże przesunięcia

⁶ P.R. Masson, *Contagion: Monsoonal effects, spillovers, and jumps between multiple equilibria*, „IMF” 1998, nr 98/142, s. 1–32.

⁷ P. Krugman, *What happened to Asia?*, 1998, <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/Krugman-WhatHappenToAsia.pdf> [dostęp: 05.06.2023].

⁸ D.W. Diamond, P.H. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, „Journal of Political Economy” 1983, nr 91 (3), s. 401–419.

⁹ J. Aziz, F. Caramazza, R. Salgado, *Currency Crisis: In Search of Common Elements*, „IMF” 2000, nr 67, s. 2–55.

¹⁰ W. Berger, H. Wagner, *Spreading Currency Crisis: The role of Economic Interdependence*, „IMF” 2002, nr 144, s. 2–20.

¹¹ I. Goldfajn I., R.O. Valdés, *Are currency crises predictable?*, „IMF” 1997, nr 97/159.

handlowe i zmiany stóp procentowych na całym świecie mogą wpływać na znaczną liczbę gospodarek jednocześnie. Zmiana cen dóbr eksportowych wpływa na zdolność firm handlowych do obsługi długu, co może skutkować jakością portfeli kredytowych banków. Zmianom stóp procentowych towarzyszą duże przepływy kapitału na całym świecie. Ich wzrost pogarsza problem selekcji negatywnej i pokusy nadużycia, które mogą stanowić przyczyny kryzysu¹².

Aziz, Caramazza i Salgado przeanalizowali liczbę kryzysów, aby zidentyfikować ich wspólne cechy¹³. Wymieniają powody, które poprzedzały rozpatrywane kryzysy. W większości analizowanych przypadków, przed kryzysem, gospodarka była przegrzana, inflacja – stosunkowo wysoka, waluta – przewartościowana, polityka monetarna – opisywana jako znacząco ekspansywna, z silnym wzrostem kredytu krajowego. Rosła wrażliwość finansowa, zobowiązania sektora bankowego wzrosły powyżej poziomu, na którym mogłyby zostać pokryte rezerwami walutowymi. W niektórych przypadkach zmiany zewnętrzne, takie jak wzrost światowej realnej stopy procentowej i pogorszenie się warunków handlu, wpływały na wrażliwość gospodarki.

SYTUACJA EKONOMICZNA REGIONU PRZED KRYZYSEM

Bazując na omówionych modelach teoretycznych oraz analizie sytuacji makroekonomicznej spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego kryzys finansowy miał miejsce w Azji.

W latach 90. XX w. w większości krajów Azji Wschodniej obserwowaliśmy wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Najwyższe stopy wzrostu odnotowano w latach 1994 i 1995 r. (tabela 1). Spowolnienie rozpoczęło się w 1996 r. przy stabilnej sytuacji na rynku pracy.

ASEAN był jednym z najszybciej rozwijających się regionów na świecie. W latach 1970–1995 PKB krajów ASEAN rosło średnio w tempie 6,6% rocznie. Wysoka dynamika wzrostu utrzymywała się w obliczu poważnych zmian w gospodarce światowej, w tym załamania systemu z Bretton Woods i globalnej recesji na początku lat 80. i na początku lat 90.

¹² F.S. Mishkin, *Understanding financial crises: A developing country perspective*, „NBER Working Paper” 1996, nr 5600, s. 1–65.

¹³ J. Aziz, F. Caramazza, R. Salgado, *Currency Crisis: In Search of Common Elements*, „IMF” 2000, WP/00/67, s. 2–55.

Tabela 1.
Stopy wzrostu PKB dla krajów azjatyckich (1991–1996, przedstawione w %)

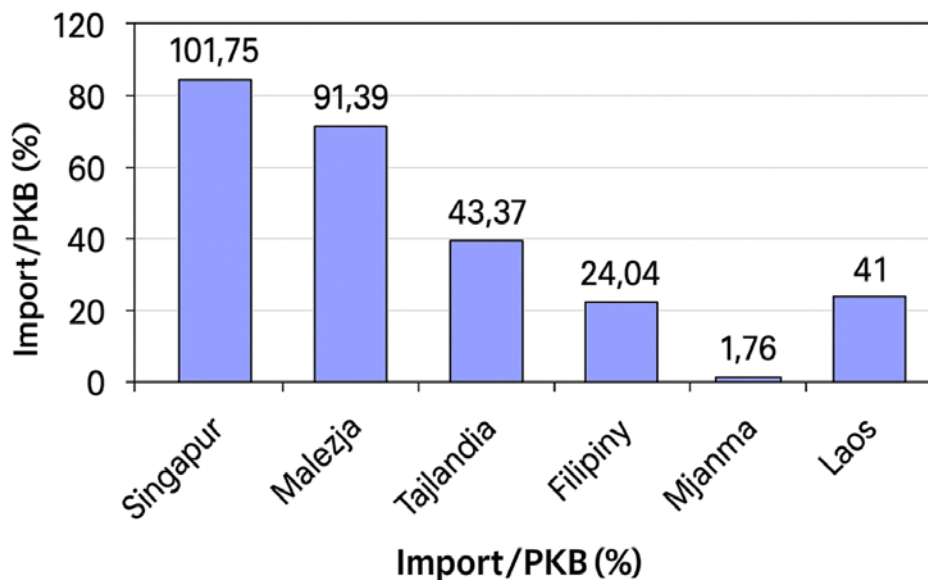
Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Brunei Darussalam	4	-1,1	0,5	1,8	2	3,5
Indonezja	8,9	7,2	7,3	7,5	8,1	7,8
Laos	bd	7	5,9	8,1	7	7
Malezja	8,6	7,8	8,3	9,2	9,5	8,6
Mjanma	bd	bd	bd	9,2	6,9	5,8
Filipiny	0	0,3	2,1	4,4	4,8	5,7
Singapur	7,3	6,2	10,4	10,5	8,8	7
Tajlandia	8,5	8,1	8,3	8,8	8,6	6,6
Wietnam	bd	8,6	8,8	8,8	9,5	9,4

Źródło: ASEAN Macroeconomic Outlook, 1997–1998 (Dżakarta: ASEAN Academic Press, Sekretariat ASEAN, 1998).

Singapur, Tajlandia, Indonezja i Wietnam rosły w tempie blisko 9% w latach 1991–1995. Najwyższe stopy wzrostu odnotowano w Singapurze w latach 1992 i 1993, wynoszące 10%, a kolejno w Malezji – 9%. Tajlandia rosła stabilnie przez wszystkie pięć lat przed kryzysem, z wyjątkiem 1996 r., kiedy dynamika wzrostu była nieco niższa niż w poprzednich latach. Gospodarka Filipin przyspieszyła od 1993 r. osiągając wzrost PKB na poziomie 5,7% w 1996 r.

W okresie intensywnego wzrostu PKB kraje utrzymywały ostrożną politykę fiskalną oraz konserwatywną politykę pieniężną utrzymującą stabilność cen. Wysoki poziom oszczędności prowadził do wzrostu inwestycji. Oprócz wysokiego poziomu oszczędności publicznych, oszczędności gospodarstw domowych były na stosunkowo wysokim poziomie. Inwestycje zagraniczne mogły korzystać z niskich ceł importowych na dobra i kapitał, liberalnego systemu handlu i elastycznego rynku pracy. Większość krajów charakteryzowała się wysokim stopniem otwartości swoich gospodarek, który różnił się w zależności od kraju.

Wykres 1.
Stopień otwartości gospodarek ASEAN (1996, przedstawione w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Direction of Trade Statistics, MFW 1997.

Najbardziej otwartą gospodarką był Singapur, a następnie Malezja, która utrzymywała pewne bariery dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorze bankowym. Dane dla Tajlandii i Filipin pokazują znacznie niższy poziom otwartości gospodarek. Wskaźnik import/PKB wynoszący ponad 40% odzwierciedla wysoki stopień zależności od importu w tych krajach.

Kraje azjatyckie zwracały uwagę na innowacje. Branże *high-tech* próbowały stawić czoła nasilającej się konkurencji ze strony innych krajów. Firma Samsung w Korei, dzięki procesowi innowacji, stała się jedną z wiodących firm w branży IT.

Wzrostowi gospodarstwu towarzyszyły niskie stopy inflacji. W latach 90. stopy utrzymywały się w granicach jednocyfrowych (tabela 2), z wyjątkiem Filipin w 1991 r., gdzie wynosiły 18,7%. Najniższe stopy inflacji można zauważyć w Singapurze przez całe lata 90., a następnie w Malezji. W Tajlandii najniższy poziom inflacji wyniósł 3,3% w 1993 r. Stopa inflacji wzrosła nieznacznie w 1994 r., osiągając poziom 5%, i rosła przez następne dwa lata przed kryzysem.

Tabela 2.
Stopy inflacji w krajach ASEAN (1991–1996, przedstawione w %)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indonezja	9,5	4,9	9,8	9,2	8,6	6,5
Malezja	4,4	4,7	3,6	3,7	3,4	3,5
Filipiny	18,7	8,9	7,6	9	8,1	8,4
Singapur	3,4	2,3	2,3	3,1	1,7	1,4
Tajlandia	5,7	4,1	3,3	5	5,8	5,9

Źródło: ASEAN Macroeconomic Outlook, 1997–1998 (Dżakarta: ASEAN Academic Press, Sekretariat ASEAN, 1998).

W całym okresie lat 90. możemy odnotować nadwyżkę budżetową w większości krajów Azji Południowo-Wschodniej, z wyjątkiem Filipin, które osiągnęły nadwyżkę w 1996 r. dzięki poprawie administracyjnej w poborze podatków i zmian w systemie podatkowym w latach 1993–1996. Tajlandia osiągała nadwyżkę budżetową od połowy lat 80., w Singapurze możemy zauważyć wysoką nadwyżkę budżetową przez całe lata 90. (tabela 3). Singapur osiągał nadwyżkę w całym okresie lat 90. W Malezji odnotowano ją w latach 1991–1996, z wyjątkiem 1992 i 1993 r. Tajlandia bez wyjątków osiągała nadwyżkę budżetową przez cały okres lat 90. przed kryzysem.

Najwyższy poziom, wynoszący 4,9% PKB, dotyczył 1991 r. W latach 1993–1996 utrzymywała się ona blisko lub powyżej poziomu 2% PKB. Deficyt fiskalny występował jedynie w dwóch krajach: w Malezji i na Filipinach. Oba te kraje zmniejszyły deficyt i osiągnęły nadwyżkę budżetową pod koniec 1996 r.

Tabela 3.
Sytuacja fiskalna krajów ASEAN (1991–1996, procent PKB)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indonezja	0,5	-0,5	0,9	n,a,	0,5	n,a,
Malezja	1,8	-2,6	-2,2	3,5	3,2	3,7
Filipiny	-2,1	-1,2	-1,5	-1	-0,6	0,3
Singapur	4,7	4,9	5,9	7,4	6,1	5,9
Tajlandia	4,9	3,1	2,2	1,8	2,7	2,2

Źródło: ASEAN Macroeconomic Outlook, 1997–1998 (Dżakarta: ASEAN Academic Press, Sekretariat ASEAN, 1998).

Motorem wzrostu dla krajów ASEAN był eksport, który rósł z poziomu 6,3 mld USD w 1970 r. do 340 mld USD w 1996 r. (tabela 4). Wzrost eksportu Malezji, Filipin, Singapuru i Tajlandii charakteryzował się dwucyfrowymi wartościami zarówno w latach 1994, jak i 1995. W 1996 r. nastąpiło spowolnienie dynamiki eksportu we wszystkich krajach regionu, za wyjątkiem Indonezji i Filipin. W przypadku Tajlandii odnotowano nawet spadek o 0,2%. Największy wzrost miał miejsce w 1994 r. – w Malezji wyniósł on 22%, na Filipinach 19,8%, w Singapurze 26,5%, a w Tajlandii 21,3%. Gospodarki tych krajów funkcjonowały w systemie kursu walutowego powiązanego z dolarem amerykańskim. Wzrost wartości dolara amerykańskiego w stosunku do jena japońskiego w 1995 r. negatywnie wpłynął na konkurencyjność azjatyckiego eksportu.

Tabela 4.
Wzrost eksportu w krajach ASEAN (1991–1996, przedstawione w %)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indonezja	19,9	14,7	6,6	9	4,3	6,5
Malezja	14,1	6,2	17,2	22,5	17,6	7,2
Filipiny	0,1	4,3	6,2	19,8	12	20,3
Singapur	n,a,	9,6	17,3	26,5	21,6	6,1
Tajlandia	23,5	13,2	13	21,3	23,6	-0,2

Źródło: ASEAN Macroeconomic Outlook, 1997–1998 (Dżakarta: ASEAN Academic Press, Sekretariat ASEAN, 1998).

Kraje ASEAN odnotowały stosunkowo wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących (tabela 5), co mogło być postrzegane jako oznaka słabości strukturalnych w tym regionie. Singapur zarejestrował nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących w całym okresie lat 90.

Brak uzależnienia od pożyczek zagranicznych oraz wzrost gospodarczy w większym stopniu oparty na BIZ i oszczędnościach krajowych, częściowo chroniły ten kraj przed niestabilnością. W większości krajów Azji Południowo-Wschodniej deficyt na rachunku obrotów bieżących nie przekraczał 8%. Wyjątek stanowiły Malezja w 1995 r. (10%) oraz Tajlandia w 1995 r. (8,1% PKB). Wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących występował w większości krajów dotkniętych kryzysem w 1996 r. Znaczny deficyt nie musi być problemem, o ile wynika on ze wzrostu stopy inwestycji, a nie ze spadku stopy oszczędności, a wzrost eksportu jest wystarczająco silny, aby zrównoważyć przyszłe zadłużenie zagraniczne. We wszystkich krajach, z wyjątkiem Filipin, deficyt był spowodowany wzrostem inwestycji, a nie spadkiem oszczędności. Należy jednak zauważyć, że inwestycje te opierały się głównie na krótkoterminowych napływach kapitału, które

były lokowane w długoterminowe i wysoce ryzykowne przedsięwzięcia, takie jak rynek nieruchomości, co w konsekwencji przyczyniło się do wybuchu kryzysu finansowego.

Tabela 5.
Deficyt na rachunku obrotów bieżących w krajach
ASEAN (1991–1996, procent PKB)

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indonezja	-3,4	-2,2	-1,5	-1,7	-3,4	-3,4
Malezja	-8,8	-3,8	-4,8	-7,8	-10	-4,9
Filipiny	-1,9	-1,6	-5,5	-4,6	-4,4	-4,5
Singapur	11,2	11,3	7,5	17,1	16,9	15
Tajlandia	-7	-5,7	-5,1	-5,6	-8,1	-7,9

Źródło: ASEAN Macroeconomic Outlook, 1997–1998 (Dżakarta: ASEAN Academic Press, Sekretariat ASEAN, 1998).

Trudno jednoznacznie stwierdzić, że kryzys w Azji, podobnie jak wiele innych tego typu zdarzeń, został wywołany fundamentalnymi słabościami gospodarczymi. Istnieją dwa główne podejścia do tej kwestii: zwolennicy fundamentalizmu upatrują przyczyn kryzysu finansowego w problemach makroekonomicznych, argumentując, że pomimo ogólnie dobrych wskaźników, Azja zmagająca się z poważnymi problemami strukturalnymi. Wskazują oni na słabość systemu bankowego, który często stosował praktyki kredytowe faworyzujące podmioty bez odpowiedniej zdolności finansowej. Rządy azjatyckie udzielały gwarancji systemowi bankowemu, który w rzeczywistości nie był objęty należyty nadzorem i kontrolą. Odmienne stanowisko przypisuje kluczową rolę panice i „samospełniającemu się pesymizmowi” międzynarodowych pożyczkodawców. Zgodnie z tą interpretacją, kryzys był skutkiem zachowań inwestorów, którzy w obliczu paniki masowo żądali zwrotu środków, zmuszając pośredników finansowych do likwidacji długoterminowych aktywów ze znaczną stratą. W zapobieganiu negatywnym skutkom paniki na system bankowy zasadniczą rolę odgrywa bank centralny, który jako pożyczkodawca ostatniej instancji, powinien zapewniać płynność na rynku i powstrzymywać odpływ kapitału z kraju. Skuteczność interwencji banku centralnego jest jednak ograniczona wysokością rezerw walutowych w stosunku do krótkoterminowego długu zagranicznego. Głębsza analiza sytuacji makroekonomicznej krajów azjatyckich ujawnia, że region ten przez wiele lat przed wybuchem kryzysu doświadczał znacznych napływów kapitału.

Napływy kapitału portfelowego, obejmujące międzynarodowe lokowanie zbywalnych obligacji, emisje akcji na rynkach międzynarodowych i zakupy akcji oraz instrumentów

rynku pieniężnego przez zagranicznych inwestorów mogą w dużym stopniu przynieść korzyści rynkom wschodzącym, wspierając integrację finansową i poprawiając zwroty z inwestycji poprzez transfer wiedzy, wzmocnioną konkurencję i efekty efektywności rynkowej.

Znaczne napływy kapitału do danego kraju mogą zaburzyć jego stabilność makroekonomiczną, wywołać presję inflacyjną na walutę krajową oraz przyczynić się do powstania deficytu na rachunku obrotów bieżących. Co więcej, wartość krajowej waluty może ulec aprecjacji, co dodatkowo zwiększa podatność kraju na wstrząsy zewnętrzne. W przypadku nagłego odpływu kapitału, na rynkach finansowych mogą pojawić się poważne problemy. W takiej sytuacji rządy najczęściej stają przed wyborem: podwyższyć stopy procentowe lub dopuścić do deprecjacji kursu walutowego. Z badań empirycznych wynika, że napływy kapitału długoterminowego generują mniej problemów niż napływy krótkoterminowe. Lipsey dowodzi, że inwestorzy bezpośredni są bardziej skłonni do ponoszenia strat w trakcie kryzysu, podczas gdy inwestorzy krótkoterminowi wycofują swoje fundusze, reagując na pierwsze sygnały o potencjalnych problemach¹⁴. Eichengreen podkreśla, że krótkoterminowe napływy kapitału stanowią główne źródło niestabilności finansowej, a jako miernik ryzyka wykorzystuje wskaźnik relacji długu krótkoterminowego do rezerw. W latach 1994–1997 wskaźnik ten gwałtownie wzrósł. Według danych przedstawionych w tabeli 6, w Indonezji, Korei, Singapurze i Tajlandii dług krótkoterminowy przekraczał poziom rezerw walutowych.

Tabela 6.
Krótkoterminowy dług zagraniczny i rezerwy
międzynarodowe (drugi kwartał 1997 r.)

	Dług krótkoterminowy (mld)	Rezerwy walutowe
Korea	70,18	34,07
Indonezja	34,66	20,34
Malezja	16,27	26,59
Filipiny	8,29	9,78
Singapur	196,6	80,66
Tajlandia	45,57	31,36

Źródło: Asian Development Bank 1998.

¹⁴ R.G. Lipsey, *Successes and failures in the transformation of economics*, „Journal of Economic Methodology” 2001, nr 8(2), s. 169–201.

W drugim kwartale 1997 r. w Singapurze odnotowano najwyższy wskaźnik długu do rezerw, który wyniósł 2,44. W Korei kwota długu krótkoterminowego była dwukrotnie wyższa niż kwota rezerw walutowych, natomiast w Tajlandii i Indonezji dług krótkoterminowy przekraczał wartość rezerw walutowych o około połowę. Wskaźniki długu do rezerw dla tych krajów wynosiły odpowiednio 1,45 i 1,7. Dane te świadczą o słabości i podatności systemu bankowego, a w szczególności o ograniczonej możliwości interwencji banku centralnego w celu obrony stałego kursu walutowego. Podatność tę można również ocenić, analizując poziom wskaźnika M2 do rezerw. Tornell podkreśla, że wskaźnik ten odgrywał istotną rolę w przewidywaniu kryzysów w latach 1994–1997¹⁵. Wskaźnik M2 do rezerw był wysoki w większości krajów azjatyckich. Istniały dwie główne przyczyny rosnącego zadłużenia zagranicznego w krajach dotkniętych kryzysem. W Korei regulacje sprzyjały zaciąganiu krótkoterminowych pożyczek przez instytucje finansowe, jednocześnie zniechęcając przedsiębiorstwa do bezpośredniego zadłużania się za granicą. Podobna sytuacja miała miejsce w Tajlandii, gdzie inwestorzy byli silnie zachęceni do korzystania z zagranicznych źródeł finansowania. Pożyczki te były w większości niezabezpieczone i koncentrowały się w sektorze nieruchomości. Drugą przyczyną nadmiernego zadłużenia zagranicznego był system stałego kursu walutowego oraz stosunkowo wysokie oprocentowanie depozytów krajowych. Znaczna część napływów kapitału do Azji miała charakter „napływów arbitrażowych”. Inwestycje w tych krajach były motywowane przekonaniem, że rządy są w stanie zagwarantować wysokie stopy zwrotu, a nie zaufaniem do przyszłych wyników gospodarczych regionu.

Szczegółowa analiza sektora finansowego w krajach dotkniętych kryzysem ujawnia interesujące cechy, które mogą pomóc w zrozumieniu przyczyn załamania, jakie miało miejsce w Azji w 1997 r. Przyglądając się wskaźnikowi zadłużenia do kapitału własnego, można zauważyć, że przedsiębiorstwa w znacznym stopniu opierały swoją działalność na kredytach bankowych.

¹⁵ A. Tornell, *Reform from Within* „NBER Working Paper” 1998, nr 6497, s. 1–52.

Tabela 7. Średni dług i kapitał własny w gospodarkach azjatyckich w 1996 r.

	Dług/kapitał	Dług krótkoterminowy/dług całkowity
Indonezja	1,88	0,54
Japonia	2,21	0,58
Korea Płd.	3,55	0,57
Malezja	1,18	0,64
Filipiny	1,29	0,48
Singapur	1,05	0,58
Tajlandia	2,36	0,63

Źródło: Bank Światowy, 1998.

Na podstawie powyższych obserwacji można sformułować kilka wniosków. Przede wszystkim, przedsiębiorstwa w krajach dotkniętych kryzysem charakteryzowały się wysokim poziomem zadłużenia, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźniku długu do kapitału własnego. Wskaźnik ten osiągał szczególnie wysokie wartości w Tajlandii, Korei i Japonii, gdzie zadłużenie przekraczało kapitał własny ponad dwukrotnie. W Malezji i na Filipinach wskaźnik ten był nieco niższy, wynosząc odpowiednio 1,18 i 1,29. Kolejną istotną cechą był wysoki udział długu krótkoterminowego w zadłużeniu ogółem. We wszystkich analizowanych krajach dług krótkoterminowy stanowił ponad połowę całości zadłużenia. Powyższe dane wskazują na poważne problemy w sektorze finansowym. Sytuację zadłużonych przedsiębiorstw pogarszała dodatkowo struktura ich zadłużenia. Analiza tabeli 8 pozwala na wysunięcie dodatkowych wniosków dotyczących zadłużenia przedsiębiorstw. We wszystkich gospodarkach dotkniętych kryzysem, dług zagraniczny stanowił znaczną część zadłużenia ogółem, a w jego strukturze dominował dług krótkoterminowy, który w 1996 r. znacznie przewyższał dług długoterminowy.

Tabela 8. Struktura długu korporacyjnego w 1996 r.

	Zadłużenie zagraniczne		Zadłużenie krajowe	
	Krótki termin	Długi termin	Krótki termin	Długi termin
Indonezja	20,5	19,6	31,4	28,5
Korea Płd.	29,4	17	27,7	28,5
Malezja	32,1	11	35,7	21,2
Filipiny	19,7	21,3	25,5	38,5
Tajlandia	29,6	12,3	32,0	26,1

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 1998.

Tę sytuację można wytłumaczyć następującymi czynnikami: przez wiele lat azjatyckie sektory finansowe charakteryzowały się relatywną zamkniętością. Przepływy kapitału były kontrolowane, a dostęp do kredytów ograniczony. Dopiero w latach 90. zaczęto otwierać rynki finansowe w Azji, które zostały zliberalizowane, a kontrole przepływów kapitałowych zniesione. Niestety, procesowi temu nie towarzyszył adekwatny nadzór nad bankami i instytucjami finansowymi. W rezultacie pożyczki zagraniczne stały się istotnym źródłem finansowania działalności przedsiębiorstw. System stałego kursu walutowego eliminował ryzyko związane z zaciąganiem pożyczek w dolarach amerykańskich. Stosunkowo wysokie stopy procentowe, w porównaniu z innymi regionami poza Azją Wschodnią, zachęcały inwestorów i firmy do pozyskiwania kapitału z zagranicy, w oczekiwaniu wyższych zysków. Dodatkowym czynnikiem, który wzmacniał optymizm inwestorów co do perspektyw Azji, były gwarancje rządowe obejmujące wszystkie pożyczki zagraniczne.

MOŻLIWE PRZYCZYNY KRYZYSU

Przyczyny kryzysu można interpretować na dwa zasadnicze sposoby. Pierwszy z nich upatruje źródła problemów w podstawowych słabościach dotkniętych krajów, takich jak deficyt na rachunku obrotów bieżących, przeszacowany kurs walutowy, wysokie napływy kapitału oraz nadmierne inwestycje w nietrafione projekty, co w konsekwencji prowadziło do problemów związanych z tzw. *moral hazard*. Furman i Stiglitz argumentują jednak, że brak jednoznacznych dowodów na to, iż to właśnie te słabości doprowadziły do kryzysu, nakazuje poszukiwać przyczyn w problemach strukturalnych, związanych przede wszystkim z paniką na rynkach¹⁶. Berg, Kochhar i wielu innych autorów analizowało

¹⁶ J. Furman, J.E. Stiglitz, *Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, nr 29(2), s. 1–136.

przyczyny kryzysu finansowego w 1997 r., wskazując między innymi na słaby nadzór nad sektorem finansowym, niedostateczne regulacje ostrożnościowe, sprzyjające nadmiernemu udzielaniu kredytów, oraz system stałego kursu walutowego, prowadzący do wysokiego poziomu zobowiązań denominowanych w walutach obcych¹⁷. Warto jednak podkreślić, że wspomniane teorie nie w pełni odpowiadają specyfice kryzysu azjatyckiego.

Słabe fundamenty ekonomiczne

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że modele kryzysów „pierwszej” i „drugiej generacji” wydają się nie znajdować odzwierciedlenia w sytuacji żadnej z dotkniętych kryzysem gospodarek azjatyckich. Bezpośrednio przed jego wybuchem rządy wszystkich krajów utrzymywały równowagę fiskalną, nie angażowały się w nieodpowiedzialną kreację kredytu ani ekspansję monetarną. Stopy inflacji utrzymywały się na niskim poziomie. Pomimo spowolnienia gospodarczego odnotowanego w 1996 r., bezrobocie pozostawało niskie. Rządy nie miały więc powodu, by porzucić system stałego kursu walutowego w celu prowadzenia bardziej ekspansywnej polityki pieniężnej.

Pośrednicy pozabankowi, których działalność uważa się za jedną z przyczyn kryzysu z 1997 r., pozyskiwali krótkoterminowe finansowanie, często w dolarach amerykańskich, a następnie udzielali pożyczek inwestorom spekulacyjnym, koncentrującym się głównie na rynku nieruchomości. W świetle tych faktów wydaje się, że kryzysu azjatyckiego nie można przypisać ani deficytowi fiskalnemu, jak sugeruje model „pierwszej generacji” ani „pokusie makroekonomicznej”, charakterystycznej dla modelu „drugiej generacji”. Niemniej, choć model „drugiej generacji” nie w pełni odpowiada ówczesnej sytuacji, zwraca on uwagę na niebezpieczeństwo związane z rosnącym zadłużeniem zewnętrznym¹⁸.

Pomimo że model „pierwszej generacji” wydaje się nieprzystający do specyfiki kryzysu azjatyckiego, część ekonomistów utrzymuje, że kryzys walutowy z 1997 r. był w istocie wywołany fundamentalnymi słabościami. Burnside, Eichenbaum i Rebelo wskazują jako potencjalną przyczynę załamania finansowego wysoki deficyt „perspektywiczny” oraz udzielane gwarancje dla banków znajdujących się na skraju bankructwa, argumentując, że oczekiwania dotyczące finansowania przyszłego deficytu poprzez podatek inflacyjny prowadzą do destabilizacji systemów kursów walutowych¹⁹.

¹⁷ A. Berg, *The Asia crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes*, „IMF” 1999, WP/99/138, s. 3–62; Kochhar K., Loungani P., Stone M.R., *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, „IMF” 1998, nr 128, s. 2–55.

¹⁸ P.R. Masson, *Contagion: Monsoonal effects...*, *op. cit.*

¹⁹ C. Burnside, M. Eichenbaum, S. Rebelo, *Prospective Deficit and the Asian Currency Crisis*, „The Journal of Political Economy” 2001, nr 109(6), s. 1155–1197.

Zdaniem Berga do wyjaśnienia przyczyn kryzysu azjatyckiego przydatne może być uwzględnienie kombinacji elementów z modeli „pierwszej” i „drugiej generacji”²⁰. Wzorzec ten ilustrują cztery tradycyjne zmienne makroekonomiczne – deficyt na rachunku obrotów bieżących, przeszacowanie kursu walutowego, dynamika eksportu, spadek rezerw walutowych – oraz zmienna charakterystyczna dla modeli „drugiej generacji”, czyli relacja długu zewnętrznego krótkoterminowego do rezerw. Znaczenie poszczególnych zmiennych różniło się w zależności od kraju. W przypadku Tajlandii i Malesji to tradycyjne wskaźniki w dużym stopniu wyjaśniają podatność na kryzys, podczas gdy w Korei i Indonezji kluczową rolę odgrywała relacja długu krótkoterminowego do rezerw.

Nadmierne inwestycje i problem ryzyka moralnego

Zdaniem Krugmana przyczyną kryzysu był nadmierny rozwój sektora finansowego, a w konsekwencji jego załamanie²¹. Kryzysy walutowe stanowiły jedynie fragment szerszego kryzysu finansowego, który w niewielkim stopniu był związany z kwestiami walutowymi czy monetarnymi, a także z tradycyjnymi problemami fiskalnymi. Aby zrozumieć rzeczywiste przyczyny kryzysu azjatyckiego w 1997 r., Krugman proponuje skupić się na dwóch często pomijanych aspektach: roli pośredników finansowych (oraz tzw. *moral hazard* związany z ich działalnością w sytuacji braku odpowiednich regulacji), a także cenach aktywów rzeczowych, takich jak kapitał i ziemia²². Problemy rozpoczęły się od pośredników finansowych – instytucji, których zobowiązania były postrzegane jako objęte nieograniczonymi gwarancjami rządowymi, podczas gdy w rzeczywistości ich działalność nie podlegała żadnym regulacjom, co prowadziło do wystąpienia zjawiska ryzyka moralnego.

W rezultacie nadmiernej akcji kredytowej prowadzonej przez te instytucje doszło do inflacji, jednak nie w odniesieniu do towarów, lecz cen aktywów. Aktywa były przeszacowane, a wysoki poziom kredytów windował ceny ryzykownych aktywów, stwarzając iluzję stabilności całego systemu finansowego. Borensztein i Lee, analizując przykład Korei, wskazują, że kredyty były alokowane do sektorów charakteryzujących się słabymi wynikami ekonomicznymi. W większości krajów środki z pożyczek przeznaczano na zakup akcji i gruntów. W momencie załamania systemu, spadające ceny aktywów doprowadziły do niewypłacalności pośredników, co spotkało się z natychmiastową reakcją inwestorów. Zmusiło to pośredników do ograniczenia działalności, co z kolei

²⁰ A. Berg, *The Asia crisis: Cause...*, s. 3–62.

²¹ P. Krugman, *What happened to Asia?...*, *op. cit.*

²² *Ibidem.*

przyczyniło się do dalszej deflacji aktywów. Wydaje się, że ryzyko moralne odgrywało kluczową rolę w genezie kryzysu azjatyckiego.

Moral hazard i problem nadmiernych inwestycji są ściśle związane z gwarancjami rządowymi dla banków. McKinnon i Pill uważają, że nadmiernie gwarantowani i niedostatecznie regulowani pośrednicy mogą prowadzić do nadmiernych inwestycji przez całą gospodarkę.

Gwarancje rządowe i bankowe, nieregulowany system finansowy, słaby nadzór

Wielu autorów analizowało wpływ gwarancji rządowych i bankowych na wybuch kryzysu walutowego w Azji. Przed nim funkcjonowały różne rodzaje gwarancji. Po pierwsze, istniał silny związek między gwarancjami a systemem stałego kursu walutowego, który utwierdzał w przekonaniu, że ryzyko kursowe zostanie w całości przejęte przez banki centralne. Po drugie, gwarancje obejmowały duże projekty rozwojowe, zarówno publiczne, jak i prywatne, których realizacja wymagała zaangażowania rządu ze strony zagranicznego kapitału. Po trzecie, gwarancje wynikały z roli banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Dodatkowo, powszechne było przekonanie o stabilności systemu bankowego, a także o tym, że wszelkie udzielane pożyczki są zabezpieczone gwarancjami banków lub rządu.

Mishkin i Obstfeld zwracają uwagę na fakt, że gwarancjom rządowym dla depozytów walutowych zazwyczaj towarzyszy system stałego kursu walutowego²³. Utrzymując stały kurs, rząd może eliminować bodźce dla krajowych banków do zabezpieczania się przed ryzykiem walutowym. Ponadto, banki krajowe posiadają przewagę nad zagranicznymi podmiotami w zakresie udzielania pożyczek krajowym przedsiębiorstwom. Prowadzi to do sytuacji współfinansowania ryzykownych przedsięwzięć przez banki i przedsiębiorstwa, co związane jest z problemem selekcji negatywnej przy wyborze projektów obciążonych wysokim ryzykiem oraz brakiem skutecznych regulacji ostrożnościowych w sektorze bankowym. Banki, udzielając pożyczek denominowanych w walutach obcych, często nie zabezpieczają się przed ryzykiem walutowym (polegając na gwarancjach rządowych), co w przypadku porzucenia systemu stałego kursu walutowego może prowadzić do głębokiego kryzysu finansowego.

Dekle i Kletzer analizują wzajemne zależności między krajowymi pośrednikami finansowymi, sektorem finansów publicznych a polityką makroekonomiczną, regulacjami oraz subsydiowaniem krajowych instytucji finansowych przez rząd, a także

²³ S. Mishkin, *Understanding financial crises...*, *op. cit.*; M. Obstfeld, *Rational and self fulfilling balance*, *op. cit.*

napływami kapitału, które doprowadziły do kryzysu w niektórych państwach azjatyckich²⁴. Kluczowym elementem w prezentowanym przez nich modelu są rządowe gwarancje dla zobowiązań walutowych wynikających z działalności krajowych banków. Autorzy ci uważają, że założenia ich modelu dobrze odzwierciedlają sytuację finansową w Korei i Tajlandii, w szczególności w odniesieniu do wzorców regulacji ostrożnościowych, ubezpieczeń depozytów, gwarancji długu walutowego oraz zależności przedsiębiorstw od kredytu bankowego.

W Korei przedsiębiorstwa krajowe były silnie uzależnione od finansowania bankowego, zarówno komercyjnego, jak i specjalistycznego. W 1997 r. aż 50% całkowitego finansowania pochodziło z pożyczek bankowych. Dodatkowo, banki gwarantowały większość papierów komercyjnych, pożyczek zagranicznych i obligacji. W 1996 r. gwarancjami bankowymi objętych było 87% obligacji emitowanych przez przedsiębiorstwa. Kapitał własny odgrywał marginalną rolę w finansowaniu działalności przedsiębiorstw, stanowiąc zaledwie 7% całkowitego finansowania. W 1996 r. średni wskaźnik zadłużenia do kapitału własnego wyniósł 3,55 (tabela 10).

W Tajlandii w latach 1992–1996 aż 74% całkowitego finansowania przedsiębiorstw pochodziło z pożyczek udzielanych przez banki i firmy finansowe. Pożyczki bankowe były w większym stopniu skierowane do sektora produkcyjnego, natomiast firmy finansowe koncentrowały się na finansowaniu konsumentów oraz rynku nieruchomości. W Korei *de facto* nie funkcjonował system ubezpieczeń depozytów. Rząd nigdy jednak nie dopuścił do upadłości żadnego banku, co mogło być interpretowane przez deponentów jako forma nieformalnego ubezpieczenia ich środków. Rząd sprawował kontrolę nad bankami poprzez system politycznych pożyczek, wykorzystywany do preferencyjnego przydzielania kredytów wybranym sektorom gospodarki oraz do powoływania członków zarządów banków. Tajlandia również nie posiadała oficjalnego systemu ubezpieczeń depozytów. Niemniej jednak, rząd tajski wspierał niewypłacalne banki, umożliwiając im dalsze funkcjonowanie i chroniąc w ten sposób deponentów. W trakcie kryzysu rząd przejął kontrolę nad sześcioma z piętnastu banków komercyjnych.

Zarówno w Korei, jak i w Tajlandii, nadzór nad instytucjami finansowymi był rozproszony i nieefektywny. W Korei Bank Korei sprawował nadzór nad bankami komercyjnymi, podczas gdy Ministerstwo Finansów nadzorowało banki handlowe. Podobnie w Tajlandii, nadzór bankowy był podzielony między rząd a Bank Tajlandii. W Korei zaniedbano naprawy wszelkich wykrytych niedociągnięć w nadzorowanych bankach. Na przykład, w latach 1995–1996 złagodzone wymogi dotyczące kredytów zagrożonych. Przepisy dotyczące pożyczek dla dużych grup kapitałowych były rzadko przestrzegane. Niedostatek standardów ostrożnościowych stanowił również poważny

²⁴ R. Dekle, K. Kletzer, *Domestic Bank Regulation and Financial Crisis: Theory and Empirical Evidence from East Asia*, „IMF” 2001, WP/01/63, s. 2–49.

problem w systemie bankowym w Tajlandii. Często ignorowano zasady klasyfikacji i księgowania kredytów. Nie istniały limity dotyczące pożyczek w sektorze nieruchomości, choć obowiązywały ograniczenia odnoszące się do pojedynczych kredytobiorców.

Nieskuteczny nadzór i słabość systemu bankowego były również powiązane z korupcją w krajach azjatyckich. Według Wei i Sievers, „w krajach dotkniętych korupcją częściej występuje nieadekwatny nadzór państwowy nad systemem finansowym, a także częściej znajdują się banki narażone na zagrożenia”²⁵. Calvo zwraca uwagę, że kryzysom finansowym towarzyszyły złożone interakcje między krajowym sektorem finansowym, władzami monetarnymi i fiskalnymi oraz międzynarodowymi kredytodawcami. Desai przytacza przykłady korupcji w Tajlandii i Indonezji, gdzie wskaźniki korupcji należą do najwyższych w Azji Wschodniej, oscylując w przedziale od 7 do 9 w skali 1–10, w zależności od zastosowanego wskaźnika²⁶. Iwan Azis argumentował, że rządy nader często faworyzują określone grupy inwestorów przy udzielaniu pożyczek.

Można zatem stwierdzić, że niedostateczne regulacje w sektorze finansowym oraz nadmierne gwarancje sprzyjały gwałtownemu wzrostowi akcji kredytowej i akumulacji aktywów o niskiej jakości w Azji. Ponadto duże napływy kapitału, stymulowane relatywnie wysokimi stopami procentowymi i przekonaniem o niskim ryzyku inwestycyjnym, doprowadziły do nadmiernych inwestycji. Ekspansywna akcja kredytowa na rynkach azjatyckich, zwłaszcza w zakresie wydatków prywatnych na nieruchomości, doprowadziła do powstania bańki spekulacyjnej w tym sektorze. W konsekwencji, po pęknięciu bańki, cały system finansowy został poważnie dotknięty.

Bańka cenowa

We wszystkich krajach azjatyckich doszło do powstania baniek cenowych. Jednak skutki kryzysu finansowego były odczuwalne w różnym stopniu, co można tłumaczyć specyfiką systemów regulacji bankowych w poszczególnych krajach. W Azji fala optymizmu w połowie lat 90., związana z tzw. cudem gospodarczym Azji Wschodniej, doprowadziła do niedoceniań ryzyka. W połączeniu z liberalizacją rachunku kapitałowego i deregulacją finansową, zaowocowało to znacznymi napływami kapitału, które w dużej mierze były pośredniczone przez system bankowy, wzrostem cen aktywów, nadmiernymi inwestycjami oraz tworzeniem się bańki cenowej. Collyns i Senhadji potwierdzają istnienie korelacji między kredytami bankowymi a cenami aktywów²⁷. Akcja kredytowa w krajach azjatyckich przyczyniła się do inflacji cen aktywów, zwłaszcza na rynku nieruchomości. Pęknięcie tej

²⁵ S.J. Wei, S.E. Sievers, *The Cost of Crony Capitalism*, [w:] W.T. Woo, J.D. Sachs, K. Schwab (red.), *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*, MIT Press.

²⁶ P. Desai, *Financial Crisis, Contagion, and Containment*, Princeton University Press 2003.

²⁷ C. Collyns, A. Senhadji, *Landing Boom, Real Estate Bubbles, and the Asian Crisis*, „IMF” 2002, WP/02/20, s. 2–45.

bańki doprowadziło do kryzysu finansowego. Niedoskonałe informacje i rynki finansowe sprawiły, że rynek stał się podatny na zagrożenia w okresie, gdy ceny znacząco odbiegały od wartości fundamentalnych, zwłaszcza w kontekście tworzenia się bańki spekulacyjnej. Ponieważ cena nieruchomości zależy od wartości oczekiwanej, inwestorzy, dysponując niekompletnymi informacjami, mogli nie doszacować lub przeszacować wartość fundamentalną. Optymizm związany z oczekiwanym wzrostem gospodarczym, typowy dla tamtego okresu w Azji, doprowadził do wzrostu cen aktywów powyżej ich kosztów odtworzenia. Kraje azjatyckie dotknięte kryzysem odnotowywały wysokie roczne stopy wzrostu gospodarczego w latach 1991–1996 (tabela 4). Deficyt na rachunku obrotów bieżących systematycznie rósł, lecz był finansowany przez napływ prywatnego kapitału.

Ryzyko moralne również mogło przyczyniać się do tworzenia się bańki spekulacyjnej i nadmiernych inwestycji, poprzez ukryte lub jawne gwarancje bankowe oraz słabości w regulacjach finansowych. Banki podejmowały ryzyko bez odpowiedniego zabezpieczenia, zwiększając w ten sposób koszty pozyskania kapitału²⁸. W krajach azjatyckich struktura polityki publicznej i ład korporacyjny sprzyjały szybkiej akumulacji kapitału. Firmy miały łatwy dostęp do taniego finansowania zewnętrznego dzięki liberalizacji rachunku kapitałowego, deregulacji rynku finansowego oraz systemowi stałego kursu walutowego powiązanego z dolarem amerykańskim. Rządy wspierały przedsiębiorstwa poprzez dotacje, zwłaszcza w sektorze eksportowym. Podczas kryzysu Tajlandia szczególnie mocno ucierpiała z powodu kumulacji negatywnych czynników: pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości oraz słabości systemu finansowego. Malezja, dysponująca lepiej uregulowanymi instytucjami finansowymi, odczuła skutki kryzysu w mniejszym stopniu niż Tajlandia, choć również doświadczyła spadku cen nieruchomości. W Indonezji i Korei sektor nieruchomości i bańka cenowa odegrały mniej znaczącą rolę w wywołaniu kryzysu. W przypadku Korei pęknięcie bańki nastąpiło jeszcze przed wybuchem kryzysu.

Panika wśród inwestorów, asymetryczna informacja

Kolejne wyjaśnienie przyczyn kryzysu z 1997 r. koncentruje się na zachowaniach inwestorów. Według Mishkina, irracjonalne decyzje inwestorów prowadziły do samospełniającej się paniki, charakteryzującej się przesadnymi reakcjami rynku, które niekoniecznie były uzasadnione fundamentami ekonomicznymi²⁹. Asymetryczna informacja, powiązana z ryzykiem moralnym, skutkowałą alokacją środków w niekoniecznie najbardziej efektywne inwestycje. Występuje wówczas, gdy jeden z partnerów umowy nie posiada tych samych informacji, co drugi. Według Mishkina asymetryczna informacja obniża efektywność rynków finansowych i przyczynia się do ich niestabilności, prowadząc do gwałtownej zmiany percepcji

²⁸ P. Krugman, *What happened to Asia?...*, *op. cit.*

²⁹ S. Mishkin, *Understanding financial crises...*, *op. cit.*

inwestorów – od nadmiernego optymizmu do paniki – oraz do problemów z selekcją negatywną³⁰. W przypadku Azji, rządowe gwarancje zachęcały do alokacji kapitału w bardziej ryzykowne przedsięwzięcia, bez jednoczesnego wdrażania skutecznych systemów nadzoru.

Problem paniki w krajach azjatyckich jest również analizowany przez Furmana i Stiglitz, którzy twierdzą, że kryzys w Azji był przede wszystkim konsekwencją reakcji inwestorów (zarówno zagranicznych, jak i krajowych), a nie problemów z fundamentami ekonomicznymi³¹. Zmianę w zachowaniu inwestorów ilustrują przepływy kapitału w krajach azjatyckich. Porównując lata 1996 i 1997, można zauważyć ogromną różnicę w napływach kapitału. W 1996 r. napływ kapitału do pięciu krajów – Korei, Tajlandii, Indonezji, Malezji i Filipin – wyniósł 93 mld dolarów amerykańskich. W 1997 r. odnotowano odpływ kapitału w wysokości 12,1 mld dolarów amerykańskich, co oznacza zmianę o 105 mld dolarów amerykańskich. Podobna tendencja widoczna była w przypadku międzynarodowych pożyczek bankowych, gdzie nastąpiła zmiana o blisko 100 mld dolarów amerykańskich. Chang i Velasco upatrują przyczyn kryzysu azjatyckiego w problemach z płynnością. Również Radelet i Sachs popierają ten pogląd, twierdząc, że problem Azji dotyczył przede wszystkim płynności, a nie niewypłacalności.

Zgodnie z modelami Diamonda-Dybviga zjawisko *runu na bank* prowadzi do paniki. Klasyczne modele paniki wskazują, że takiej sytuacji można zapobiec poprzez odpowiednie działania banku centralnego, pełniącego rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji, który jest w stanie zapewnić płynność na rynku. Bank centralny może jednak skutecznie pełnić tę funkcję jedynie w sytuacji posiadania wystarczających rezerw walutowych, czego w przypadku Azji zabrakło.

Ataki spekulacyjne

Ataki spekulacyjne na waluty krajowe odegrały istotną rolę w analizie kryzysu azjatyckiego. Zhang analizuje ewolucję kryzysu walutowego w Indonezji, Korei i Tajlandii, opierając się na przesłankach dotyczących ataków spekulacyjnych i efektu zarażenia³². Prawdopodobieństwo ataku na walutę danego kraju w określonym czasie zależy od częstotliwości ataków spekulacyjnych w innych krajach w poprzednich okresach. Istnieją różne podejścia do identyfikacji ataków spekulacyjnych. Pierwsze z nich opiera się na rozważaniach i analizie kursu walutowego, zaproponowanych przez Blanco i Grabera. Drugie definiuje załamanie waluty jako nominalną deprecjację waluty o co najmniej 25%, której towarzyszy co najmniej 10-procentowy wzrost stopy deprecjacji. Trzecie podejście wykorzystuje wskaźnik ERW, po raz pierwszy zaproponowany przez Eichengreena, Rose i Wyplosza.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ J. Furman, J.E. Stiglitz, *Economic Crises: Evidence and...*, *op. cit.*

³² Z. Zhang, *Speculative Attacks in the Asian Crisis*, „IMF” 2001, WP/01/189, s. 2–20.

Warunki zewnętrzne

Oprócz czynników wewnętrznych, na przebieg kryzysu wpłynęły również pewne wstrząsy zewnętrzne. Według Sharmy istniały trzy zasadnicze zmiany w otoczeniu zewnętrznym, które uczyniły kraje azjatyckie szczególnie podatnymi na wstrząsy: dewaluacja juana chińskiego w 1994 r., aprecjacja dolara amerykańskiego oraz recesja w Japonii³³. Dewaluacja juana pogorszyła konkurencyjność gospodarek azjatyckich. Negatywny wpływ na gospodarki azjatyckie miały również szoki związane z warunkami handlu, zmiany cen eksportowych oraz wzrost światowych cen ropy naftowej w 1996 r. Ahmed i Loungani potwierdzają wpływ zmian warunków handlu i cen ropy naftowej na wahania produkcji w krajach azjatyckich. Kolejnym argumentem na rzecz znaczenia czynników zewnętrznych w genezie kryzysu azjatyckiego jest rosnąca konkurencja ze strony krajów NAFTA i Chin. Sachs i Radelet sugerują, że konkurencja ze strony Meksyku mogła stanowić istotny szok zewnętrzny, przyczyniający się do wybuchu kryzysu w Azji. Kochhar, Loungani i Stone również podkreślają rolę czynników zewnętrznych prowadzących do kryzysu finansowego³⁴. Analizują oni korelację między kursem wymiany jena do dolara amerykańskiego a eksportem krajów azjatyckich, dochodząc do wniosku, że deprecjacja jena w stosunku do dolara amerykańskiego powoduje spadek eksportu krajów azjatyckich. W 1997 r. korelacja ta uległa wzmocnieniu, ze względu na fakt, że waluty azjatyckie były powiązane z dolarem amerykańskim. Polityka powiązania ze stosunkowo silnym dolarem amerykańskim doprowadziła do aprecjacji względem jena w niektórych krajach od 1996 r., szczególnie w Tajlandii i na Filipinach. Efekt przeniesienia kryzysu między krajami azjatyckimi wiązał się z podobną strukturą produkcji i brakiem dywersyfikacji produktów eksportowych w gospodarkach dotkniętych kryzysem. Na początku maja 1997 r., oczekiwania na ożywienie gospodarcze w Japonii doprowadziły do aprecjacji jena. Inwestorzy zaczęli wycofywać fundusze z krajów ASEAN, aby inwestować w Japonii i czerpać zyski z wyższych stóp procentowych.

KRYZYS FINANSOWY W AZJI – WNIOSKI

Kryzys finansowy w Azji bezpośrednio dotknął cztery kraje członkowskie ASEAN: Tajlandię, Indonezję, Malezję i Filipiny, wywierając istotny wpływ na ich gospodarki. Waluty krajów Azji Południowo-Wschodniej uległy dewaluacji. W ciągu pierwszych

³³ S.D. Sharma, *The Asian Financial Crisis: Crisis, Reform and Recovery*, Manchester University Press 2003).

³⁴ K. Kochhar, P. Loungani, M.R. Stone, *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, „IMF” 1998, WP/98/128, s. 2–55.

tygodni stycznia 1998 r. bat tajlandzki stracił 40% swojej wartości, rupia indonezyjska – 80%, ringgit malezyjski – 40%, a peso filipińskie – 30% w stosunku do dolara amerykańskiego, w porównaniu z ich wartościami z lipca 1997 r. Doprowadziło to do niewypłacalności wielu przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, które zaciągały pożyczki na rynkach międzynarodowych. Indonezja została zmuszona do zamknięcia szesnastu banków, natomiast Tajlandia zlikwidowała pięćdziesiąt cztery firmy finansowe. Spowolnieniu działalności produkcyjnej towarzyszył wzrost stóp procentowych. Przedsiębiorstwa uznały za kosztowne pozyskiwanie kapitału na inwestycje, wzrosły koszty produkcji, co zmusiło je do ograniczenia poziomu zapasów i redukcji zatrudnienia. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) oszacowała wzrost bezrobocia o 3 miliony w Indonezji, 1,5 mln w Tajlandii i około 150 000 w Malezji. Bezpośrednio po wybuchu kryzysu, ekonomiści i analitycy rozważali różne rozwiązania, mające na celu złagodzenie jego negatywnych skutków. Wśród nich wymieniano:

- reformę międzynarodowych rynków finansowych;
- wzmocnienie instytucji finansowych – wprowadzenie ostrożnościowego nadzoru i regulacji instytucji finansowych w krajach ASEAN, aby zapobiec masowemu odpływowi kapitału zagranicznego, gdy tylko pojawią się pierwsze oznaki pogorszenia sytuacji gospodarczej. Niezbędne są również wymogi dotyczące przejrzystości, aby zapewnić opinię publiczną dostęp do informacji na temat wyników gospodarczych;
- stabilizację kursów walutowych w regionie. Wielu autorów podejmowało próby odpowiedzi na pytanie, czy polityka pieniężna jest skutecznym narzędziem w zapobieganiu kryzysom. Wśród nich znajdują się Furman i Stiglitz, Flood i Jeanne, Lahiri i Vegh³⁵. Niektórzy z nich sugerowali, że wyższe stopy procentowe wywierają nadmierną presję na system bankowy, powodując recesję i problemy na rynkach walutowych. Inni wskazywali, że restrykcyjnej polityce pieniężnej musi towarzyszyć korekta fiskalna, w przeciwnym razie okaże się nieskuteczna. System stałego kursu walutowego był powszechnie postrzegany jako błąd w polityce pieniężnej w krajach dotkniętych kryzysem. Poważnym błędem w polityce było domniemane ubezpieczenie stałego kursu walutowego, które sygnalizowało gwarancję przed stratą kursową. Przewidywalne, nominalne stopy procentowe zachęcały do zaciągania niezabezpieczonych pożyczek zagranicznych, nie tylko przez indywidualnych inwestorów, ale również przez banki, które pozyskiwały krótkoterminowe

³⁵ J. Furman, J.E. Stiglitz, *Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, nr 29(2), s. 1–136; R.P. Flood, O. Jeanne, *An interest rate defence of a fixed exchange rate?*, „IMF” 2000, nr 159, s. 1–19; A. Lahiri, C.A. Végh, *Delaying the Inevitable: Optimal Interest Rate Policy and Balance of Payments Crises*, „NBER Working Paper” 2000, nr 7734, s. 1–57.

finansowanie i udzielały długoterminowych kredytów. Wszystkie kraje ASEAN utrzymywały kurs walutowy powiązany z dolarem amerykańskim. Czternaście lat wcześniej rząd Tajlandii ustalił kurs wymiany tajskiego bata na dolara amerykańskiego na poziomie 24,70 bata za jednego dolara. Kiedy dolar zaczął się umacniać w 1995 r., waluty azjatyckie podążyły za nim, zwłaszcza w relacji do jena. Umocnienie walut krajów ASEAN częściowo tłumaczy spadek eksportu w 1996 r. Tajski bat był powiązany z dolarem amerykańskim na zbyt wysokim poziomie. Wraz z ryzykiem kursowym przejętym przez bank centralny, różnica w stopach procentowych wywołała napływ zarówno inwestycji długoterminowych, jak i krótkoterminowych. Krajowym przedsiębiorstwom było taniej pożyczać kapitał z rynków zagranicznych, niż z krajowego systemu finansowego. W rezultacie doszło do nie zrównoważonej akumulacji krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego. Istnieje wiele przyczyn, dla których rządy azjatyckie zdecydowały się na utrzymanie stabilnego kursu wymiany. Po pierwsze, stały kurs walutowy stanowił kotwicę dla krajowego poziomu cen. Poziom inflacji był stosunkowo niski w latach 1980–1996. Po drugie, zdolność do utrzymania stabilnego kursu walutowego była postrzegana przez rządy jako sygnał wiarygodności polityki gospodarczej. Po trzecie, instrument ten był wykorzystywany do utrzymania konkurencyjności eksportu i zachęcania do napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w okresie wysokich napływów kapitału.

Doświadczenia krajów ASEAN z końca lat 90. jasno pokazują, jak istotne jest prowadzenie przemyślanej i elastycznej polityki gospodarczej. Sztywne trzymanie się stałego kursu walutowego, przy jednoczesnym braku odpowiedniego nadzoru nad rynkami finansowymi, doprowadziło do destabilizacji systemów bankowych i nadmiernego zadłużenia zagranicznego. Reakcje kryzysowe pokazały również, że skuteczność polityki pieniężnej zależy od jej spójności z polityką fiskalną oraz od transparentności działań rządów. Wyciągając wnioski z przeszłości, państwa regionu zaczęły dostrzegać potrzebę głębszych reform instytucjonalnych oraz większej odporności na globalne wstrząsy finansowe.

Bibliografia

Abella M., *Implications of the Asian Currency Crisis on Labour Migration in the Region*, Paper presented at the Workshop on International Migration and Labour Markets in Asia, 29–30 January 1998, Tokyo.

- Adams C., Semblat R., *Economic Integration in East Asia: Options for Currency Arrangements and Policy Implications*, Paper presented at the Conference on Deepening Financial Arrangements in East Asia, 24–25 March 2002, Beijing.
- ADB Institute (ADBI), *Asia: Responding to Crisis*, Asian development Bank Institute, Tokyo 1998.
- Ahmed, S., Loungani, P., (*External shocks and output fluctuations in Asian economies*, [w:] A.W. Hoffmaister, J.E. Roldós (red.), *Understanding the Asian Contagion*, 1998.
- Allen F., *Bubbles, crises, and policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1999, nr 15(3), s. 9–18.
- ASEAN, *Macroeconomic Outlook, 1997–1998* (Dżakarta), ASEAN Academic Press, ASEAN Secretariat, 1998).
- Asian Development Bank, *Study on Monetary and Financial Cooperation in East Asia (Summary Report)*, May 2002.
- Azis I.J., *Indonesia: The role of institutional weakness in the crisis*, [w:] idem, *The politics of the economic crisis in Asia: Consensus and controversies*. Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Aziz J., Caramazza F., Salgado R., *Currency Crisis: In Search of Common Elements*, „IMF” 2000, nr 67, s. 2–55.
- Balassa B., *The theory of economic integration*, London 1962.
- Barrell R., Choy A., *Economic Integration and Openness in Europe and East Asia*, A paper presented at the ASEM Symposium on Multilateral and Regional Economic Relations, Tokyo, March 2003.
- Bayoumi T., *A Formal Model of Optimum Currency Areas*, „IMF Staff Papers. International Economies” 1994, nr 41(4), s. 537–554.
- Bayoumi T., Eichengreen B., *One Money or Many? Analysing the Prospects for Monetary Unification in Various Parts of the World*, „Princeton Studies in International Finance” 1994, nr 76, s. 1–44.
- Bayoumi T., Mauro P., *The Suitability of ASEAN for a Regional Currency Arrangement*, „IMF” 1999, nr 162, s. 2–24.
- Berg A., *The Asia crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes*, „IMF” 1999, WP/99/138, s. 3–62.
- Berger W., Wagner H., *Spreading Currency Crisis: The role of Economic Interdependence*, „IMF” 2002, nr 144, s. 2–20.
- Blanchard O., Quah D., *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „American Economic Review” 1989, nr 79(4), s. 655–673.
- Boyd J.H., De Nicoló G., Smith B.D., *Crisis in Competitive Versus Monopolistic Banking Systems*, „IMF” 2003, nr 188, s. 2–38.
- Buiter W.H., *A “Gold standard” isn’t viable unless supported by sufficiently flexible monetary and fiscal policy*, „NBER Working Paper” 1986, nr 1903.

- Burnside C., Eichenbaum M., Rebelo S., *Prospective deficits and the Asian currency crisis*, „Journal of Political Economy” 2001, nr 109(6), s. 1155–1197.
- Calvo G.A., Reinhart C.M., *Fear of Floating*, „NBER” 2000, nr 7993, s. 1–62.
- Cerra V., Saxena S.Ch., *Did Output Recover from the Asian Crisis?*, „IMF” 2003, nr 48, s. 2–25.
- Chaipravat O., *Regional Resource Provision Arrangements for Enhanced Monetary and Financial Cooperation in East Asia*, Prepared for ADB’s Technical Assistance on „Study on Monetary and Financial Cooperation in East Asia” 2002.
- Chan K., Ngiam K.J., *Currency Interchangeability Arrangement Between Brunei and Singapore*, „Singapore Economic Review” 1992, nr 37, s. 21–33.
- Chang R., Velasco A., *Liquidity crises in emerging markets: Theory and policy*, „FRB Atlanta Working Paper” 1999, nr 9915.
- Chow H.K., Kim Y., *A Common Currency Peg in East Asia? Perspective from Western Europe*, Seminar Paper, Department of Economics, National University of Singapore 2000.
- Cole H.L., Kehoe T.J., *Self-fulfilling debt crises*, Staff Report, 1998, nr 211.
- Collins C., Senhadji A., *Landing Boom, Real Estate Bubbles, and the Asian Crisis*, „IMF” 2002, nr 20, s. 2–45.
- Corden M., *Monetary Integration*, „Princeton Studies in International Finance” 1972, nr 93, s. 1–45.
- Crosby M., Otto G., *An Australia-New Zealand Currency Union?*, Paper presented at the International Conference on Financial Markets and Policies in East Asia, 4–5, September 2000, Canberra.
- Cuyvers L., *Contrasting the European Union and ASEAN integration and solidarity*, 2001.
- De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- De Grauwe P., *The Economics of Monetary Integration*, Oxford and New York: Oxford University Press 1997.
- De Ocampo R.F., *A Single Currency for Asia: Is It Time?*, Presented at the 37th ADB Annual Meeting, ADB Seminar: A Single Currency for East Asia – Lessons from Europe, 14 May 2004, Jeju Island, Korea.
- Dekle R., Kletzer K., *Domestic Bank Regulation and Financial Crisis: Theory and Empirical Evidence from East Asia*, „IMF” 2001, nr 63, s. 2–49.
- DeRosa D.A., *Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative Findings and Policy Guidelines*, Virginia, USA 1998.
- Desai P., *Financial Crisis, Contagion, and Containment*, Princeton University Press 2003.
- Diamond D.W., Dybvig P.H., *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, „Journal of Political Economy” 1983, nr 91 (3), s. 401–419.
- Disyatat P., *Currency Crisis and Foreign Reserves: A Simple Model*, „IMF” 2001, nr 18, s. 2–23.

- Eichenbaum M.S., Rebelo S., *Hedging and financial fragility in fixed exchange rate regimes*, „FRB Chicago Working Paper” 1999, nr 11.
- Eichengreen B., Bayoumi T., *Is Asia an Optimum Currency Area? Can It Become One?*, [w:] S. Collignon, J. Pisani-Ferry, *Exchange Rate Policies in Emerging Asian Countries*, London, Routledge 1999.
- Eichengreen B., *Hanging Together? On Monetary and Financial Cooperation in Asia*, Canter for International and Development Economics Research Paper 2001.
- Exchange rate policy in East Asia after the fall: How much have things changed?*, Monetary Authority of Singapore, 2000, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1049007800000683> [dostęp: 19.11.2023].
- Fabella R., *Monetary Cooperation in East Asia: A Survey*, Asian Development Bank, WP nr 13, May 2002.
- Fischer S., *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, „Journal of Economic Perspectives” 2001, nr 15(2), s. 3–24.
- Fischer S., *The International Financial System: Crises and Reforms*, Paper presented as Robbins Lectures at the London School of Economics, 29–30 October 2001, London.
- Flood R.P., Jeanne O., *An interest rate defence of a fixed exchange rate?*, „IMF” 2000, nr 159, s. 1–19.
- Forbes K.J., Rigobon R., *No contagion, only interdependence: Measuring stock market comovements*, „NBER” 1999, nr 7267.
- Frankel J., Rose A., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, 1996.
- Fukuda H., *The theory of Optimum Currency Areas*, Keio University 2002.
- Furman J., Stiglitz J.E., *Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, nr 29(2), s. 1–136.
- Glick R., *Does Europe’s Path to Monetary Union Provide Lessons for East Asia?*, „FRBSF Economic Letter” 2005, nr 19, s. 1–3.
- Glick R., *Fixed or Floating: Is it Still Possible to Manage in the Middle?*, Paper presented at the International Conference on Financial Markets and Policies in East Asia, 4–5 September 2000, Canberra.
- Glick R., Rose A.K., *Contagion and trade: Why are currency crises regional?*, „NBER Working Paper” 1998, nr 6806.
- Goldfajn I., Valdés R.O., *Are currency crises predictable?*, „IMF” 1997, nr 97/159.
- Goto J., Kawai M., *Economic Interdependence and Cooperation in East Asia*, World Bank, Mimeo 2001.
- Henning R.C., *East Asian Financial Cooperation after the Chiang Mai Initiative*, Working Draft, Institute for International Economics, 2002.
- Hindriks J., Pancs R., *Free Riding on Altruism and Group Size*, „Journal of Public Economic Theory” 2002, nr 4(3), s. 335–346.

- Ingram J.C., *The Case for European Monetary Integration*, „Essays in International Finance” 1973, nr 98, s. 1–33.
- International Monetary Fund (IMF) Factsheet – The IMF’s Response to the Asian Crisis 1999.
- Ito T., Narita K., *Stocktake of Institutions for Regional Cooperation*, Paper presented at the Conference on Deepening Financial Arrangements in East Asia, 24–25 March 2002, Beijing.
- Kamim S.B., *Identifying the Role of Moral Hazard in International Financial Markets*, Federal Reserve Board, December 2001.
- Kawai M., *East Asia’s Contribution to a Stable Currency System*, Paper presented at the Conference on „60 Years of Bretton Woods – Governance of the International Financial System – Looking Ahead”, 20–22 June 2004.
- Kawai M., *Exchange Rate Arrangements in East Asia: Lessons from the 1997-98 Currency Crisis*, Paper presented at the 10th International Bank of Japan Conference, „Exchange Rate Regimes in the 21st Century”, 1–2 July 2002.
- Kenen P., *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. Monetary Problems of the International Economy*, Chicago 1969.
- Kim T., Ryou J., Wang Y., *A Scheme for Preventing Future Asian Liquidity Crises*, Korea Institute for International Economic Policy 2000.
- Kochhar K., Loungani P., Stone M.R., *The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons*, „IMF” 1998, nr 128, s. 2–55.
- Kojima K., *Japan and a Pacific Free Trade Area*, London 1971.
- Krugman P., *What happened to Asia?*, 1998, <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/Krugman-WhatHappenToAsia.pdf> [dostęp: 05.06.2023].
- Kumar M.S., Masson P., Miller M., *Global Financial Crisis: Institutions and Incentives*, „IMF” 2000, nr 105, s. 2–25.
- Kusukawa T., *Asian Currency Reform: The Option of a Common Currency Peg*, Fuji Research Paper No.13, Fuji Research Institute Corporation, March 1999.
- Kwan C., *The Economics of a Yen Bloc*, The Brookings Institution, Washington D.C. 2001.
- Kwan C., *The Yen, the Yuan, and the Asian Currency Crisis: Changing Fortune between Japan and China*. Asia/Pacific Research Center, Stanford University 1998.
- Kwan C.H., *The Theory of Optimum currency areas and the Possibility of Forming a Yen Bloc In Asia*, Nomura Research Institute, Mimeo 1998.
- Lahiri A., Végh C.A., *Delaying the Inevitable: Optimal Interest Rate Policy and Balance of Payments Crises*, „NBER Working Paper” 2000, nr 7734, s. 1–57.
- Lane T., Phillips S., *Does IMF Financing Result in Moral Hazard?*, „IMF” 2000, nr 168, s. 2–38.

- Langhammer R.J., *Sequencing Regional Integration and Monetary Cooperation in Asia. Are there Lessons from the EU?*, „Chulalongkorn Journal of Economics” 2005, nr 17(1), s. 109–117.
- Lipsey R. G., *Successes and failures in the transformation of economics*, „Journal of Economic Methodology” 2001, nr 8(2), s. 169–201.
- Loayza N., Lopez H., Ubide A, *Sectoral Macroeconomic Interdependence: Evidence for Latin America, East Asia, and Europe*, „IMF” 1999, nr 11, s. 2–38.
- Madhur S., *Costs and Benefits of a Common Currency for ASEAN*, ADB, May 2002.
- Masson P.R., *Contagion: Monsoonal effects, spillovers, and jumps between multiple equilibria*, „IMF” 1998, nr 98/142, s. 1–32.
- McKinnon R., *After the Crisis, the East Asian Dollar Standard Resurrected: An Interpretation of High-frequency Exchange Rate Pegging*, Paper presented at the 25th Federation of ASEAN Economic Associations Conference, 7–8 September 2000, Singapore.
- McKinnon R., *Exchange-Rate Coordination for Surmounting the East Asian Currency Crisis*, „Asian Economic Journal” 1998, nr 12(4), s. 317–329.
- Ministry of Finance, Japan, Executive Summary of Research Papers and Suggestion of Kobe Research Project, 2002.
- Mishkin F.S., *Understanding financial crises: A developing country perspective*, „NBER Working Paper” 1996, nr 5600, s. 1–65.
- Mistry P., *Coping with Financial Crises: Are Regional Arrangements the Missing Link?*, „Monetary and financial issues for the 1990s” 1999, nr 10, s. 93–116.
- Mndaca G., *Currency and financial crisis*, Oslo 2003.
- Monetary Authority of Singapore, *Exchange Rate Policy in East Asia After the Fall: How Much Have Things Changed?*, „Occasional Paper” 2000, nr 19.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, nr 51(4), s. 657–665.
- Mundell R., *Does Asia Need A Common Currency?*, „Pacific Economic Review” 2002, nr 7(1), s. 3–12.
- Nasution A., *Financial Cooperation and Integration in East Asia, Current State of the ASEAN+3 process beyond CMI and its challenges*, Paper presented at the Pacific Economic Cooperation Council XV Finance Forum Focus Workshop, 1 September 2003, Brunei Darussalam.
- Ngiam K.J., *Coping with the Asian Financial Crisis: The Singapore Experience*, [w:] Yu T. and D. Xu (red.), *From Crisis to Recovery: East Asia Rising again?*, World Scientific Singapore 2001.
- Ngiam K.J., *Financial and Monetary Cooperation in East Asia*, National University of Singapore, 2003.
- Ngiam K.J., Yuen H., *Monetary Cooperation in Asia: A Way Forward*, „Singapore Economic Review” 2001, nr 46, s. 211–246.

- Ngiam Kee Jin, *Financial and Monetary Cooperation in East Asia*, National University of Singapore (TIJ Research Publications Pte. Ltd.), 2003.
- Nordhaug K., *US Hegemony, Economic Integration and Monetary Regionalism in East Asia*, Aalborg University 2002.
- Obstfeld M., *Rational and selffulfilling balanceofpayments crises*, „American Economic Review” 1986, nr 76(1), s. 72–81
- Obstfeld M., Rogoff K., *The Mirage of Fixed Exchange Rates*, „Journal of Economic Perspectives” 1995, nr 9, s. 73–96.
- Ogawa E., Ito T., Sasaki Y., *On the Desirability of a Regional Basket Currency Arrangements*, [w:] Y. Park Y. Wang (red.), *Exchange Rate Regimes in Emerging Market Economies*, Korea Institute for International Economic Policy, 1999.
- Owen R., *Widening and Deepening of ASEAN*, Singapore 1998.
- Park S. H., *East Asian Economic Integration and Regionalism: Finding a Balance between Regionalism and Multilateralism*, „Korea Review of International Studies” 2001, nr 4(1), s. 125–145.
- Press Statement by the chairperson of the 9th ASEAN Summit and the 7th ASEAN + 3 Summit*, Bali, Indonesia, 7 October 2003, <https://asean.org/press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia/> [dostęp: 17.11.2023].
- Press Statement of the chairperson of the ASEAN + China Summit, the ASEAN + Japan Summit, the ASEAN + Republic of Korea Summit, and the ASEAN – India Summit*, Bali, Indonesia, 8 October 2003, <https://asean.org/press-statement-of-the-chairperson-of-the-asean-china-summit-the-asean-japan-summit-the-asean-republic-of-korea-summit-and-the-asean-india-summit-bali-indonesia/> [dostęp: 17.11.2023].
- Radelet S., Sachs J.D., *The East Asian financial crisis: Diagnosis, remedies, prospects*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1998, nr (1), s. 1–90.
- Radelet S., Sachs J.D., *The Onset of the East Asian Financial Crisis*, „NBER Working Paper” 1998, nr 6680.
- Rana P., *Monetary and Financial Cooperation in East Asia – The Chiang Mai Initiative and Beyond*, Paper presented at the 2001 KIEP/NEAEF Conference on Strengthening Economic Cooperation in Northeast Asia, 16–17 August 2001, Honolulu.
- Rana P.B., *Monetary and Financial Cooperation in East Asia: The Chiang Mai Initiative and Beyond*, Asian Development Bank, February 2002.
- Rosamond B., *Regional Integration in Europe and Asia*, Asia–Europe Foundation / National University of Singapore (ASEF Summer School, 2001), 2001.
- Sharma S.D., *The Asian Financial Crisis: Crisis, Reform and Recovery*. Manchester University Press 2003.
- Shaun Narine, *Explaining ASEAN*, London 2002.

- Simmons B., *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy During the Interwar Years*, Princeton: Princeton University Press 1994.
- Singapore Department of Statistics, Yearbook of Statistics, 1999.
- Study on Monetary and Financial Cooperation in East Asia. Summary Report*, Asian Development Bank, May 2002.
- Tan K.S., *East Asia Exchange Rate Arrangements: Executive Summary*, Singapore Management University 2004.
- Tanner E., *Exchange Market Pressure, Currency Crisis, and Monetary Policy: Additional Evidence from Emerging Markets*, „IMF” 2002, nr 14, s. 2–53.
- Tornell A., *Reform from Within* „NBER Working Paper” 1998, nr 6497, s. 1–52.
- Ugat G., *The Philippines*, [w:] K. Bashar, W.Mollers (red.), *A Common Currency for East Asia: Dream or Reality?*, Asian Institute for Development Communication, Kuala Lumpur 2000.
- UNCTAD, *Exchange Rate Regimes and the Scope for Regional Cooperation*, [w:] *Trade and Development Report*, Chapter V, Genewa, 2001.
- Wang Y., Yoon D., *Searching for A Better Regional Surveillance Mechanism in East Asia*, KIEP Discussion Paper 02–01, Korea Institute for International Economics 2002.
- Wei S.J., Sievers S.E., *The Cost of Crony Capitalism*, [w:] W.T. Woo, J.D. Sachs, K. Schwab (red.), *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*, MIT Press, s. 91–102.
- Williamson J., *The Case for a Common Currency Basket Peg for East Asian Currencies*, [w:] S. Collignon, J. Pisani-Ferry, Y.C. Park, *Exchange rate Policies in Emerging Asian Countries*, London, Routledge 1999.
- Wyplosz C., *A Monetary Union in Asia? Some European Lessons*, „East Asian Economic Review” 2001, nr 5(2), s. 27–77.
- Yusof A.M., Azali M., *Asian money: In theoretical considerations*, [w:] *Theoretical Considerations*, Paper presented at the Conference on Korea and the World Economy.
- Zhang Z., *Speculative Attacks in the Asian Crisis*, „IMF” 2001, nr 189, s. 2–20.

KRYZYS FINANSOWY W AZJI W 1997 R. – PRZYCZYNY, MECHANIZMY, KONSEKWENCJE

Streszczenie

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę przyczyn, mechanizmów oraz konsekwencji kryzysu finansowego w Azji w 1997 r. W artykule omówione zostaną główne teorie dotyczące kryzysów finansowych, specyfika sytuacji ekonomicznej w krajach azjatyckich przed kryzysem, a także czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, które przyczyniły się do

jego wybuchu i rozprzestrzenienia. Ponadto przeanalizowane zostaną skutki kryzysu dla poszczególnych krajów regionu oraz podjęte próby naprawy sytuacji gospodarczej.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, kryzys azjatycki z 1997 r., globalna ekonomia, wskaźniki makroekonomiczne

THE 1997 ASIAN FINANCIAL CRISIS: CAUSES, MECHANISMS, CONSEQUENCES

Abstract

This study aims to analyze the causes, mechanisms, and consequences of the 1997 Asian financial crisis. The article will discuss the main theories concerning financial crises, the specific economic situation in Asian countries before the crisis, as well as the internal and external factors that contributed to its outbreak and spread. In addition, the effects of the crisis on individual countries in the region and attempts to repair the economic situation will be analyzed.

Keywords: financial crisis, Asian crisis of 1997, global economy, macroeconomic indicators

IN DUBIO PRO TRIBUTARIO: IDEA OCHRONY PODATNIKÓW
W STARCIU Z RZECZYWISTOŚCIĄ FUNKCJONOWANIA
POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.37/k.strzala

WPROWADZENIE

Polskie prawo podatkowe charakteryzuje się obszernymi i skomplikowanymi regulacjami, hermetycznym językiem oraz licznymi odesłaniami, co czyni je trudnym do zrozumienia. Dodatkowo częste poprawianie nieprecyzyjnych przepisów za pomocą objaśnień, osłabia zaufanie do systemu podatkowego. Taka rzeczywistość stawia przed podatnikami poważne wyzwania – muszą oni poruszać się w gąszczu zawiłych regulacji, prawidłowo obliczyć wysokość należnego podatku i terminowo składać odpowiednie deklaracje. Prawidłowość tych działań nadzoruje Krajowa Administracja Skarbowa, której głównym celem jest ochrona interesów Skarbu Państwa.

Prawo podatkowe oddziałuje na całe społeczeństwo¹, jednak dla wielu obywateli interpretacja niejasnych przepisów stanowi poważne wyzwanie. Często nie wiedzą, jak postępować w sytuacji, gdy przepisy można rozumieć na dwa różne sposoby, ani jak zachować się w przypadku sporu z administracją skarbową. W takich okolicznościach pomocna może być jedna z fundamentalnych zasad prawa podatkowego – zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika, znana również jako *in dubio pro tributario*. Choć zasada ta była wcześniej ugruntowana w orzeczeniach sądów

* Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, e-mail: karol.strzala@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-7883-0771.

¹ A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika, Zasada prawa podatkowego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 22.

administracyjnych² i Trybunału Konstytucyjnego³, a także wywodziła się bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP, formalnie wprowadzono ją do Ordynacji podatkowej dopiero 1 stycznia 2016 r.⁴

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie genezy uchwalenia zasady *in dubio pro tributario*, jej istoty oraz analiza możliwości zastosowania przepisu w przypadku wątpliwości faktycznych. Ponadto omówione zostanie praktyczne wykorzystanie art. 2a Ordynacji podatkowej od momentu jego wprowadzenia, zarówno w działalności organów administracji skarbowej, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych.

GENEZA WPROWADZENIA PRZEPISU

Prawa podatników powinny być odpowiednio zabezpieczone przed ryzykiem naruszenia przez prawodawcę podatkowego. Proces legislacyjny nie jest wolny od błędów, a niekiedy mogą w nim występować celowe działania ustawodawcy, które negatywnie wpływają na sytuację podatników, często motywowane względami politycznymi. Konstytucyjne zasady tworzenia przepisów podatkowych stanowią często fundament uchwalania aktów prawnych, które mają na celu zabezpieczenie interesów fiskalnych państwa⁵. W związku z tym podatnicy powinni mieć możliwość klarownego określenia swoich obowiązków i uprawnień podatkowych w oparciu o obowiązujące przepisy. Od ustawodawcy należy oczekiwać tworzenia prawa jasnego i precyzyjnego, które nie będzie budziło wątpliwości interpretacyjnych.

Zasada *in dubio pro tributario* została wprowadzona do polskich przepisów z inicjatywy Kancelarii Prezydenta RP⁶ oraz weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Na mocy ustawy nowelizującej Ordynację podatkową dodano art. 2a o brzmieniu: „Niedające

² Zob. Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., sygn. II FSK 35/10., wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. II FSK 224/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. I SA/Po 118/10 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. I SA/Po 193/11.

³ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, wyrok z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926), art. 2a.

⁵ W. Szewc, M. Broniecki, *Jeszcze raz o zasadzie in dubio pro tributario*, [w:] P. Borszewski, A. Huchli, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Podatnik versus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 190.

⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1197). Z taką propozycją występowali również Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowa Izba Doradców Podatkowych (zob. s. 1 Stanowiska Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Izby Doradców Podatkowych dotyczącego założeń kompleksowej regulacji ustawowej, która zastąpi ordynację podatkową zawarte w piśmie z dnia 26 stycznia 2015 r.).

się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Wprowadzenie tej zasady poprzedzało referendum z dnia 6 września 2015 r., w którym ponad 94% biorących udział poparło pomysł wprowadzenia zasady *in dubio pro tributario*⁷. Wprowadzenie przepisu przeniosło na grunt ustawodawstwa zasadę uznawaną za doktrynalną dyrektywę interpretacyjną⁸, która była wyprowadzana wprost z przepisów Konstytucji RP⁹. Do momentu jej wprowadzenia wskazywano, że zasada ta obowiązuje pomimo braku jej zapisu w akcie prawnym, ponieważ stanowi konsekwencję kilku norm, a więc nie jest potrzebne jej powtarzanie w przepisach Ordynacji podatkowej. Pomimo tego, zasada ta była od dawna postulatem doktryny prawa podatkowego¹⁰. Na zasadę wskazywało również orzecznictwo sądowe¹¹ oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹². Dodatkowym argumentem przemawiającym za jej wprowadzeniem był fakt, że w demokratycznym państwie prawa podatnik nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z nieprecyzyjnego określenia jego obowiązków przez prawodawcę¹³.

ISTOTA ZASADY *IN DUBIO PRO TRIBUTARIO*

Właściwy proces legislacyjny odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu pewności prawa podatkowego. W przypadku błędów legislacyjnych można odwołać się do zasady pewności prawa, odrzucając przeciwną zasadę *in dubio pro fisco*¹⁴, która zakłada rozstrzyganie wszelkich wątpliwości na korzyść fiskusa, czyli organu podatkowego. Jednak zgodnie z konstytucyjną zasadą państwa prawnego organy podatkowe nie mogą stosować wykładni *in dubio pro fisco*. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

⁷ https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1441637773_Obwieszczenie.pdf [dostęp: 20.12.2022].

⁸ A. Rychlewska, M. Hotel, *Przepis art. 2a Ordynacji podatkowej a konstytucyjny standard prawidłowej legislacji*, „Monitor Podatkowy” 2017, nr 4, s. 22.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 2, art. 84, art. 217.

¹⁰ M.in. A. Mariański, *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2009; B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 112–113.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., sygn. II FSK 35/10., wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. II FSK 224/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. I SA/Po 118/10 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. I SA/Po 193/11.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, wyrok z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13.

¹³ Zob. A. Mariański, *Rozstrzyganie wątpliwości...*, *op. cit.*, s. 234.

¹⁴ R. Mastalski, *Podatkowe postępowanie – podatek dochodowy od osób fizycznych – przychód z nieodpłatnego świadczenia – pakiet świadczeń nieodpłatnych*, Glosa do uchwały NSA z dnia 24 maja 2010 r., II FPS, nr 1, poz. 10.

w Warszawie „postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Podstawą nałożenia na podatnika obowiązków nie może być niejasne prawo lub jego niewłaściwa interpretacja”¹⁵. Istotą przepisu art. 2a Ordynacji podatkowej jest ochrona podatnika przed karaniem go, na przykład przez zwiększenie podatku, w przypadku gdy dokonał on możliwej i racjonalnej interpretacji przepisu¹⁶. W sytuacji gdy organ uzna interpretację podatnika za błędną, poprawna wykładnia powinna być wiążąca dopiero od momentu wydania prawomocnej decyzji¹⁷.

Kiedy przepisy prawa podatkowego pozwalają na różne, uzasadnione interpretacje, organ podatkowy powinien przyjąć tę, która jest najbardziej korzystna dla podatnika¹⁸. Taka praktyka ma zapobiegać przeczuciu na podatników odpowiedzialności za błędy w regulacjach prawnych oraz chronić ich przed skutkami niedoskonałości legislacyjnych¹⁹. Zgodnie z interpretacją ogólną Ministra Finansów²⁰ rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika będzie miało miejsce jedynie wtedy, gdy sprawa dotyczy przepisów prawa podatkowego, których nie da się usunąć w drodze wykładni. Zasada ta ma zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy wykładnia przepisu prawa przy wykorzystaniu wszystkich jej aspektów wykładni nie daje zadowalających rezultatów. A więc dopiero, gdy wszelkie możliwe do zastosowania metody w celu ustalenia treści normy prawne nie doprowadzą do jednoznacznego ustalenia brzmienia normy, możliwe staje się wykorzystanie zasady *in dubio pro tributario* jako dyrektywy interpretacyjnej drugiego stopnia²¹.

Zgodnie z interpretacją ogólną Ministra Finansów, bezpośrednim adresatem tej zasady jest przede wszystkim „organ podatkowy rozstrzygający sprawę podatkową i w ramach tego rozstrzygnięcia przyjmujący określone znaczenie przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie”²². Pośrednim adresatem normy wyrażonej w art. 2a Ordynacji podatkowej jest natomiast podatnik. W drodze analogii uznaje się, że do

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2018., sygn. III SA/Wa 2830/17.

¹⁶ H. Dzwonkowski, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Art. 2a [*Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść Podatnika*], C.H Beck, Warszawa 2018.

¹⁷ M. Isański, *Zasada, która ma chronić podatnika*, „Rzeczpospolita” 2016, nr 6, s. 20.

¹⁸ W doktrynie istnieją jednak wątpliwości co do sformułowania tej zasady – zob. A. Gomułowicz, *Złudny mit in dubio pro tributario w prawie podatkowym*, „Gazeta Prawna” z dnia 2 lutego 2015 r. oraz Z. Tobor, *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, Katowice 2007, s. 136–137.

¹⁹ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01.

²⁰ Interpretacja Ogólna Nr PK4.8022.44.2015 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie stosowania art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

²¹ A. Mariański, *Ordynacja Podatkowa 2017. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2017, s. 4.

²² Interpretacja Ogólna Nr PK4.8022.44.2015 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie stosowania art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

grona adresatów tej zasady należą również inne podmioty zobowiązane na podstawie przepisów prawa podatkowego, takie jak inkasenci, płatnicy, następcy prawni podatnika oraz osoby odpowiedzialne za cudze zobowiązania podatkowe.

Pojęcie „korzyści podatnika” odnosi się do rozwiązania prawnego, które jest najbardziej optymalne dla podatnika na podstawie wykładni przepisów prawa podatkowego i które podatnik sam wskazuje. Zgodnie z interpretacją Ministra Finansów, kategoria ta nie ma charakteru obiektywnego i każdorazowo wymaga indywidualnego rozpatrzenia. Podatnik wskazuje korzystniejsze rozwiązanie, przedstawiając swoje stanowisko w toku postępowania podatkowego lub w deklaracji podatkowej. Organ podatkowy może jednak zakwestionować takie rozwiązanie, uznając, że dany przepis nie budzi wątpliwości w konkretnej sprawie, lub wykazać, że przy zastosowaniu prawidłowej wykładni wątpliwości te można usunąć²³.

ZASTOSOWANIE PRZEPISU CO DO WĄTPLIWOŚCI FAKTYCZNYCH

Jak już wspomniano, zgodnie z treścią przepisu, zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika odnosi się wyłącznie do wątpliwości dotyczących treści przepisów prawa, a nie do wątpliwości co do okoliczności faktycznych²⁴. Wprowadzenie tej zasady do Ordynacji podatkowej stanowiło zatem zawężenie jej stosowania, co w praktyce pogarsza sytuację podatnika. Przed unormowaniem tej zasady w Ordynacji podatkowej przyjmowano, że obejmuje ona zarówno wątpliwości prawne, jak i faktyczne. Przed wprowadzeniem normy do Ordynacji podatkowej wiele orzeczeń sądowych odnosiło się do wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, które były rozstrzygane na korzyść podatników²⁵. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny już w wyroku z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. II FSK 224/10 uznał, iż „Zasada *in dubio pro tributario*, ugruntowana w procedurze podatkowej przez treść art. 121 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), nie tylko nakazuje przyjąć w procesie stosowania prawa korzystną dla podatnika wykładnię przepisów prawa (materiałnego i procesowego), ale odnosi się również do wątpliwości faktycznych”²⁶.

Od momentu wprowadzenia przepisu organy skarbowe, zgodnie z przytoczoną interpretacją ogólną Ministra Finansów, utrzymują, że zasada *in dubio pro tributario* odnosi się wyłącznie do wątpliwości dotyczących przepisów prawa. Jednak

²³ A. Dziegiel-Matras, *Ordynacja podatkowa dla gmin*, Warszawa 2016, s. 4.

²⁴ Interpretacja ogólna nr PK4.8022.44.2015..., *op. cit.*

²⁵ Zob. Wyrok NSA z 26 września 1995 r., sygn. SA/Lu 1929/94; Wyrok WSA w Poznaniu z 3 lutego 2005 r., sygn. I SA/Po 2189/03.

²⁶ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 10 lutego 2011 r., sygn. II FSK 224/10, dostępny w bazie orzeczeń NSA.

w orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności. W niektórych wyrokach orzekano, że zasada ta nie dotyczy ustaleń faktycznych, lecz wyłącznie wątpliwości prawnych. Twierdzenie takie wysnuł m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II FSK 3234/16 „Z zasady *in dubio pro tributario* wynika norma prawna, która nakazuje rozstrzygnięcie na korzyść podatnika wątpliwości, jednakże tylko tych wątpliwości, które dotyczą prawa, nie zaś wątpliwości, co do stanu faktycznego, który podlega ustaleniu, zgodnie z zasadami reguł postępowania”²⁷, jak również na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w orzeczeniu z dnia 7 marca 2018 r., sygn. I SA/Wr 99/18 uznając, że „Istota zasady *in dubio pro tributario* wyrażonej w art. 2a Ordynacji podatkowej sprowadza się do rozstrzygnięcia przez organy podatkowe wątpliwości natury prawnej na korzyść podatnika. Wskazać przy tym należy, że zasada ta nie dotyczy zaś wątpliwości co do stanu faktycznego, który podlega ustaleniu zgodnie z zasadami reguł postępowania”²⁸. Z drugiej strony warto przytoczyć orzeczenia, w których sąd uznał, że zasada *in dubio pro tributario* powinna obejmować również okoliczności faktyczne, które należy rozstrzygać na korzyść podatnika. Rozszerzenie stosowania tej zasady na wątpliwości faktyczne często opiera się na założeniu, że skutki zaniedbań organów podatkowych w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego nie mogą obciążać podatników²⁹. Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie potwierdził zastosowanie zasady również co do wątpliwości faktycznych m.in. w wyroku z dnia 13 kwietnia 2018 r. sygn. II FSK 951/16, uzasadniając „Zasada *in dubio pro tributario* odnosi się również do wątpliwości co do stanu faktycznego, a zatem wszelkie wątpliwości związane z materiałem dowodowym oraz ustaleniami faktycznymi winny być również tłumaczone na rzecz podatnika”³⁰.

Obowiązek ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy spoczywa wyłącznie na organie podatkowym³¹. Jeśli nie przeprowadzi on kompletnego postępowania dowodowego, nie może wyciągać negatywnych konsekwencji wobec podatnika, gdyż w takim przypadku nie doszło do udowodnienia kluczowych okoliczności faktycznych. Organy podatkowe są zatem zobowiązane do ustalenia prawdy obiektywnej, ponieważ tylko prawidłowo ustalony stan faktyczny umożliwia wydanie właściwego rozstrzygnięcia. Co ważne, organ nie może przerzucać

²⁷ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 8 marca 2017 r., sygn. II FSK 3234/16, dostępny w bazie orzeczeń NSA.

²⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrok z 7 marca 2018 r., sygn. I SA/Wr 99/18, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁹ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. II FSK 627/16.

³⁰ Dodatkowo można przytoczyć np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2017 r., sygn. II FSK 3044/15.

³¹ A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 122.

tego obowiązku na stronę postępowania, a wręcz przeciwnie – powinien aktywnie dążyć do wyjaśnienia stanu faktycznego, niezależnie od postawy strony. Obowiązkiem organu podatkowego jest zgromadzenie materiału dowodowego zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony³².

Obowiązek ustalenia prawdy obiektywnej nie jest tożsamy z bezpośrednim stosowaniem zasady *in dubio pro tributario*. Niemniej jednak wszelkie luki dowodowe, które powstały w wyniku naruszenia obowiązków spoczywających na organie podatkowym, nie mogą być interpretowane na niekorzyść podatnika. W tym kontekście zasada ta zobowiązuje organ do zebrania pełnego materiału dowodowego, a ewentualne braki nie mogą obciążać podatnika. Stanowi ona uzupełnienie zasady prawdy obiektywnej, ponieważ przesądza, że uchybienia organu w ustaleniu pełnego stanu faktycznego nie mogą skutkować negatywnymi konsekwencjami dla podatnika³³.

Pomimo podzielonego orzecznictwa dominuje jednak pogląd literalnego stosowania przepisu, a więc stosowania zasady jedynie co do wątpliwości prawnych. Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że wprowadzenie przepisu utrudniło podatnikom możliwość rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na ich rzecz.

PRAKTYKA STOSOWANIA PRZEPISU PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

In dubio pro tributario, umieszczona w Ordynacji podatkowej w 2016 r., miała stać się jedną z kluczowych zasad systemu podatkowego, tworząc bardziej przyjazne warunki dla podatników. Praktyka pokazuje jednak, że jej znaczenie w rzeczywistości jest znikome. Potwierdzają to statystyki Ministerstwa Rozwoju i Finansów, zgodnie z którymi od 1 stycznia 2016 r. do 31 lipca 2017 r. organy Krajowej Administracji Skarbowej wydały 105 indywidualnych interpretacji prawa podatkowego odnoszących się do art. 2a Ordynacji podatkowej. Spośród nich jedynie w trzech przypadkach w 2016 r. zastosowano opisywaną zasadę, natomiast w pozostałych interpretacjach uznano, że nie zaistniały wątpliwości uzasadniające jej użycie³⁴. Minister Finansów przedstawił również dane dotyczące liczby decyzji na rzecz przedsiębiorców, w których zastosowano zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika. Od momentu wprowadzenia tej normy do 31 lipca 2018 r.

³² *Ibidem*, komentarz do art. 2a.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Odpowiedz na interpelację Posła Andrzeja Maciejewskiego z dnia 29 lipca 2017 r. nr 14422 w sprawie zakresu stosowania klauzuli *In dubio pro tributario* przez organy skarbowe, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1E813EBB> [dostęp: 20.12.2022].

została zastosowana jedynie w 38 decyzjach dotyczących przedsiębiorców oraz w 3 interpretacjach indywidualnych³⁵.

Przeprowadzenie wykładni prawa jest złożonym procesem, który wymaga odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Budzi to wątpliwości, czy urzędnicy organów skarbowych dysponują kompetencjami niezbędnymi do prawidłowego i rzetelnego interpretowania przepisów prawa podatkowego. Na problem ten zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny: „Trudno bowiem założyć, by zastosowanie wspomnianej zasady, mającej niekwestionowaną podstawę konstytucyjną, zależało od tego, czy osoba dokonująca wykładni regulacji daninowej potrafi właściwie dostrzec i – wtórnie – prawidłowo usunąć wszelkie niejasności tekstu prawnego”³⁶. Można zatem domniemywać, iż niemożliwym staje się zastosowanie przedmiotowej zasady w sytuacji, gdy nie posiada się odpowiedniej wiedzy w zakresie wykładni prawa.

Analiza powyższych danych wskazuje na to, że zasada nie ma żadnego zastosowania praktycznego. Zgodnie z raportem Krajowej Informacji Skarbowej:

- w 2016 r. wydano 33 605 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2017 r. wydano 25 718 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2018 r. wydano 23 529 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2019 r. wydano 21 032 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2020 r. wydano 20 270 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2021 r. wydano 23 025 indywidualnych interpretacji podatkowych;
- w 2022 r. wydano 24 449 indywidualnych interpretacji podatkowych³⁷.

Analiza raportu Krajowej Informacji Skarbowej potwierdza, że omawiana zasada nie odgrywa istotnej roli w działalności administracji skarbowej. W latach 2016–2023 liczba wydawanych indywidualnych interpretacji podatkowych sięgała kilkudziesięciu tysięcy rocznie, jednak zasada *in dubio pro tributario* była stosowana w zaledwie ułamku tych przypadków. Przykładowo, w 2016 r. wydano 33 605 indywidualnych interpretacji, podczas gdy zasada została zastosowana tylko trzykrotnie. Praktyka pokazuje, że organy podatkowe zazwyczaj unikają odnoszenia się do zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika, nawet w sytuacjach, gdy wnioskodawcy wyraźnie się na nią powołują³⁸. Wynika to

³⁵ Odpowiedz na interpelację nr 25459 z dnia 29 sierpnia 2018 r. Posłów na sejm RP Pani Izabeli Leszczyny i Pani Bożeny Szydłowskiej w sprawie zakresu zastosowania klauzuli *In dubio pro tributario*, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB4SHUK/%24FILE/i25459-o1.pdf> [dostęp: 20.12.2022].

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15.

³⁷ Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 r., <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+o+działalności+Krajowej+Informacji+Skarbowej+w+2022+roku> [dostęp: 20.12.2022].

³⁸ Na zasadę podatnicy powołali się: 54 razy w 2017 r., 119 razy w 2018 r., 106 razy w 2019 r., 70 razy w 2020 r., 62 razy w 2021 r., 60 razy w 2022 r., 60 razy w 2023 r. – źródło Legalis.

między innymi z podejścia administracji skarbowej, która niemal nigdy nie przyznaje się do występowania wątpliwości w przepisach prawa. W praktyce organy skarbowe często uznają, że przepisy podatkowe są jednoznaczne, co pozwala im pomijać omawianą zasadę, unikając konieczności korzystania z niej w interpretacjach czy decyzjach. Tym samym zasada, która miała pełnić funkcję ochronną wobec podatników, staje się praktycznie niemożliwa do wyegzekwowania. Taka sytuacja budzi pytania o rzeczywiste intencje ustawodawcy oraz o to, czy administracja skarbowa dysponuje odpowiednimi kompetencjami i narzędziami, by skutecznie identyfikować i rozstrzygać przypadki wątpliwości zgodnie z tą zasadą.

PODSUMOWANIE

Pozytywnym jest dążenie prawodawcy do jak najszerszego zagwarantowania praw podatników w normach prawnych oraz próba unormowania zasady w przepisach Ordynacji podatkowej. Prawa podatników powinny być objęte szerokim zabezpieczeniem w sytuacji próby ich naruszenia przez ustawodawcę. Dlatego też zasada ma za zadanie ochronę podatnika przed nierzetelnym uchwalaniem przepisów, poprzez skuteczną ochronę podatników w sytuacji zaistnienia możliwości różnego zrozumienia i interpretacji przepisów, gdzie oczywiście każda z interpretacji musi być uzasadniona. Organ podatkowy zobligowany jest przyjąć taką interpretację przepisów, która będzie dla podatnika najbardziej korzystna.

Niestety, unormowanie tej zasady w przepisach Ordynacji podatkowej wprowadziło ograniczenia w jej stosowaniu, szczególnie w odniesieniu do wątpliwości faktycznych. Przed jej formalnym zapisaniem praktyka orzecznicza dopuszczała szersze stosowanie zasady, obejmując nią zarówno wątpliwości prawne, jak i faktyczne. Obecnie jednak, zgodnie z interpretacją ogólną Ministra Finansów, przepis art. 2a Ordynacji podatkowej odnosi się wyłącznie do wątpliwości dotyczących treści przepisów prawa. Takie zawężenie zakresu zastosowania zasady powoduje, że jej praktyczna przydatność staje się wysoce ograniczona.

Mimo że zasada *in dubio pro tributario* była wcześniej wyprowadzana z Konstytucji RP oraz orzecznictwa sądowego i formalnie istnieje w polskim systemie prawnym od 2016 r., doświadczenia praktyczne pokazują, że jest ona rzadko stosowana przez administrację skarbową. Organy podatkowe najczęściej twierdzą, że przepisy są jednoznaczne, co pozwala im unikać korzystania z tej zasady. Brak realnego stosowania tej normy rodzi poważne wątpliwości co do jej skuteczności w ochronie praw podatników. Ponadto, szeroka swoboda interpretacyjna przyznana organom podatkowym w zakresie stosowania zasady *in dubio pro tributario* prowadzi do jej marginalizacji i skutecznego pomijania w praktyce.

Podsumowując, choć zasada *in dubio pro tributario* ma istotne znaczenie teoretyczne jako instrument ochrony podatników, jej praktyczna użyteczność pozostaje ograniczona.

Wymaga to nie tylko dalszych zmian legislacyjnych, ale także zmiany podejścia administracji skarbowej, tak aby zasada ta mogła rzeczywiście pełnić swoją funkcję w systemie prawa podatkowego. Bez tego zasada ta pozostanie martwym przepisem, co negatywnie wpływa na zaufanie obywateli do systemu podatkowego i jakości stanowionego prawa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Dzwonkowski H., *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Art. 2a [Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść Podatnika], C.H Beck, Warszawa 2018.
- Gomułowicz A., *Złudny mit in dubio pro tributario w prawie podatkowym*, „Gazeta Prawna” z dnia 2 lutego 2015.
- Isański M., *Zasada, która ma chronić podatnika*, „Rzeczpospolita” 2016, nr 6.
- Mariański A., *Ordynacja Podatkowa 2017. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2017.
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika, Zasada prawa podatkowego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Mastalski R., *Podatkowe postępowanie – podatek dochodowy od osób fizycznych – przychód z nieodpłatnego świadczenia – pakiet świadczeń nieodpłatnych*, Glosa do uchwały NSA z dnia 24 maja 2010 r., II FPS, nr 1, poz. 10.
- Rychlewska A., Hotel M., *Przepis art. 2a Ordynacji podatkowej a konstytucyjny standard prawidłowej legislacji*, „Monitor Podatkowy” 2017, nr 4, s. 22–26.
- Szenc W., Broniecki M., *Jeszcze raz o zasadzie in dubio pro tributario*, [w:] P. Borszewski, A. Huchli, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Podatnik versus organ podatkowy*, Wrocław 2011, s. 189–201.
- Tobor Z., *Interpretacja „na korzyść podatnika”*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*, Katowice 2007.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1197).
- Interpretacja Ogólna Nr PK4.8022.44.2015 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie stosowania art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II FSK 35/10.

Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II FSK 224/10.

Wyrok NSA z dnia 26 września 1995 r., SA/Lu 1929/94.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., II FSK 627/16.

Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2017 r., II FSK 3044/15.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2018., III SA/Wa 2830/17.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2010 r., I SA/Po 118/10.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2011 r., I SA/Po 193/11.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2005 r., I SA/Po 2189/03.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15.

Źródła internetowe

https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1441637773_Obwieszczenie.pdf [dostęp: 20.12.2022].

Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+o+dzialalnosci+Krajowej+Informacji+Skarbowej+w+2022+roku> [dostęp: 20.12.2022].

Inne źródła

Projekt ustawy Ordynacja Podatkowa z dnia 6 października 2017 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/komisja-kodyfikacyjna-ogolnego-prawa-podatkowego/prace-komisji> [dostęp: 20.12.2022].

Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Izby Doradców Podatkowych dotyczącego założeń kompleksowej regulacji ustawowej, która zastąpi ordynację podatkową zawarte w piśmie z dnia 26 stycznia 2015 r.

Odpowiedz na interpelację Posła Andrzeja Maciejewskiego z dnia 29 lipca 2017 r. nr 14422 w sprawie zakresu stosowania klauzuli In dubio pro tributario przez organy skarbowe, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F0/%24FILE/i14422-o1.pdf> [dostęp: 20.12.2022].

Odpowiedz na interpelację nr 25459 z dnia 29 sierpnia 2018 r. Posłów na sejm RP Pani Izabeli Leszczyń i Pani Bożeny Szydłowskiej w sprawie zakresu zastosowania klauzuli *In dubio pro tributario*, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB4SHUK/%24FILE/i25459-o1.pdf> [dostęp: 20.12.2022].

Interpretacja indywidualna z dnia 24 września 2018 r., 0115-KDIT1-1.4012.444.2018.1.AJ.

Interpretacja indywidualna z dnia 30 sierpnia 2018 r., 0112-KDIL1-2.4012.405.2018.2.PG.

IN DUBIO PRO TRIBUTARIO: IDEA OCHRONY PODATNIKÓW W STARCIU Z RZECZYWISTOŚCIĄ FUNKCJONOWANIA POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Streszczenie

W pracy przedstawiono genezę oraz istotę zasady *in dubio pro tributario*, unormowanej w art. 2a Ordynacji podatkowej, obowiązującej w polskim systemie prawnym od 1 stycznia 2016 r. Zasada ta miała w założeniu zwiększyć ochronę podatników w przypadku wątpliwości interpretacyjnych przepisów prawa podatkowego. Omówiono ograniczenia wynikające z formalizacji tej zasady, która obejmuje wyłącznie wątpliwości prawne, pomijając wątpliwości faktyczne. Przeanalizowano również praktykę jej stosowania przez organy administracji skarbowej oraz jej odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wykazano, że zasada jest stosowana marginalnie, a jej potencjalne znaczenie ochronne pozostaje niewykorzystane.

Słowa kluczowe: *in dubio pro tributario*, prawo podatkowe, ochrona podatników, Ordynacja podatkowa, administracja skarbowa

IN DUBIO PRO TRIBUTARIO: THE IDEA OF PROTECTING TAXPAYERS IN THE FACE OF THE REALITY OF THE POLISH TAX SYSTEM

Abstract

The paper presents the origin and essence of the *in dubio pro tributario principle*, regulated in Article 2a of the Tax Ordinance Act and implemented in the Polish legal system since January 1, 2016. This principle was intended to enhance the protection of taxpayers in cases of interpretative doubts concerning tax law provisions. The analysis highlights the limitations introduced by the formalization of the principle, restricting its application to legal doubts while excluding factual uncertainties. The study examines the practical application of the principle by tax administration authorities and its

interpretation in administrative court rulings. It demonstrates that the principle is rarely applied, and its potential protective function remains largely unfulfilled.

Keywords: *in dubio pro tributario*, tax law, taxpayer protection, Tax Ordinance Act, tax administration

Anna Bojanowska-Sosnowska*
Piotr Cieplucha**

COMPETENCY EXCLUSION AS A CHALLENGE OF THE MODERN LABUOR MARKET – RECOMMENDATIONS AND BEST PRACTICES

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.38/a.bojanowska-sosnowska/p.cieplucha

INTRODUCTION

The dynamically changing situation in the modern world encompasses transformations within societies, states, and the economic, political, technological, and healthcare spheres. The 20th and 21st centuries have brought about radical advancements in communication methods. These developments must be considered alongside changes in demographic structures and workforce participation in society. New conditions within our surrounding reality contribute to the emergence of challenges that must be addressed. One such challenge is undoubtedly the phenomenon of competency exclusion, which manifests in the labour market. This issue arises from the necessity of adapting to a state of permanent change. It requires individuals to go beyond merely acquiring knowledge, as knowledge itself is subject to rapid obsolescence. Thus, effective functioning in modern reality also demands much broader conceptual ‘competencies’.

The main objective of this article is to introduce the phenomenon of competency exclusion and analyse best practices and recommendations that can be implemented to mitigate its negative consequences. To this end, an analysis of secondary sources was conducted, particularly the 2021 report ‘Competency Exclusion and Its Impact on

* University of Humanities and Economics in Lodz, e-mail: abojanowska@uhe.lodz.pl, ORCID: 0000-0002-7070-6549.

** Academy of Justice, e-mail: piotr.cieplucha@aws.edu.pl, ORCID: 0009-0000-9216-4392.

the Labour Market in Poland', commissioned by the Przyszłość Pokoleń Foundation (Fundacja Przyszłość Pokoleń, 2021).

This organisation formulated its own definition of the discussed phenomenon, understanding it as the prolonged marginalisation of individuals in social and professional life due to a lack of competencies essential for functioning in a given social or professional environment. Competency exclusion affects individuals who, for various reasons, are either not adapted to their environment or possess skills but are unable to function effectively.

Due to its complexity, competency exclusion negatively impacts the quality of human capital, entrepreneurship, activity, and innovation during the productive age. Upon exiting the labour market, it affects self-sufficiency and activity. In both cases, this phenomenon determines full participation in social and economic life and increases the costs of state functioning (Fundacja Przyszłość Pokoleń, 2020).

COMPETENCY EXCLUSION AS A CHALLENGE IN THE MODERN WORLD

Rapid technological progress and pervasive digitalisation, affecting almost every sphere of life, are referred to as the 'Fourth Industrial Revolution'. Similar to previous breakthroughs, it encompasses new tools, labour input, and financial investments. Additionally, in this case, the process of continuous learning and the development of well-prepared teams plays an extremely important role. A significant part of Industry 4.0 is the automated technology market, which is growing at a rate of 40.6% per year and is projected to reach a value of \$25.66 billion by 2027 (Deloitte, 2020a).

However, moving to a new level of development is not just about investing in new equipment. A new approach is also necessary for both the business model and human capital.

The study 'Industry 4.0 in Poland – Revolution or Evolution? The First Edition of Deloitte's Study on the Scale and Level of Industry 4.0 in Poland', conducted among senior managers, indicated that the main obstacle to implementing changes that would introduce companies to the new reality is the lack of an adapted organisational culture, employee composition, and necessary skills. These factors were cited more frequently as barriers than the lack of funds for implementing changes. When asked about the main factors driving innovation in their organisations, respondents pointed to operational activities (75%), information technology (48%), and human resources/talent (43%), followed by engineering (31%), finance (28%), after-sales service (27%), supply chain (24%), and marketing and sales (18%). The study also examined employees and their competencies in the context of working in Industry 4.0 and creating new solutions within it. Interestingly, among the factors driving transformation, 18% of respondents

indicated ‘employee demands’. As operational challenges and needs, the following were identified: ‘lack of implementation and training for rank-and-file employees’ (53%), difficulties in recruiting, training, and retaining competent talent (48%), and the need to build an organisational culture capable of supporting digital transformation (48%). Regarding the importance of attracting and retaining talent for organisations, 20% considered it important, 22% very important, and 30% extremely important (Deloitte Polska, 2020).

Additionally, Deloitte’s global study on intelligent automation and related changes showed a significant increase in the percentage of organisations that have begun implementing intelligent automation solutions, rising from 15% five years ago to 73% today. With this progress, many organisations are seeking ways to integrate automation with their workforce to maximise the complementary capabilities of humans and machines. Such integration represents a profound organisational transformation (Deloitte, 2020a).

DEFINITIONS OF THE CONCEPT OF COMPETENCY

Today, the term ‘competencies’ is commonly used as a synonym for skills, qualifications, authorisations, responsibilities, or expertise (synonymy.pl, 2023). The Polish language dictionary defines competencies as ‘the scope of powers and authorisations of an authority or organisational unit, or the scope of someone’s knowledge, responsibilities, and skills’ (Sobol, 2005). Referring to the origin of the Latin word *competere*, meaning ‘to be suitable’, the term *competentia* can be characterised as possessing knowledge that enables judgment. It also signifies conformity, appropriateness, authorisation to act, or a scope of knowledge, skills, and responsibilities that allow for the proper execution of assigned tasks (Furmanek, 1997; Kopaliński, 2007). Historically, the concept of competency has evolved, shifting perspectives until it became widespread in the 1970s as a measure of human capital resources (Kocór, 2019).

Table 1.
Perspectives on competency perception based on differences

Perspectives on competency perception based on differences	
CULTURAL	<p>AMERICAN TRADITION Competencies are treated as general characteristics of individuals, taking into account personality traits; the result of possessed competencies is the level of job performance (distinguishing those who perform tasks at the highest level from average performers).</p>
	<p>BRITISH TRADITION Competencies are determined by standards related to job positions and professional roles, excluding the personality aspect (competencies are described by specific tasks – competency frameworks).</p>
	<p>GERMAN – FRENCH TRADITION Competencies are treated more holistically – considering both various individual attributes (knowledge, experience, and behaviours) and the complexity and nature of tasks associated with a position or professional role, understood quite broadly (not only narrowly standardised tasks).</p>
FORMATTING COMPETENCES	<p>CONSTRUCTIVIST PARADIGM Great emphasis is placed on norms, values, and beliefs in the process of shaping competencies. Employees participate in developing competency systems.</p>
	<p>COGNITIVE PARADIGM Competencies are equated with efficiency (task performance outcomes), and competency systems are built top-down.</p>
APPLICATION AREA	<p>EDUCATION AND COMPETENCY DEVELOPMENT Competencies are treated as sets of knowledge and skills that can be cultivated.</p>
	<p>CANDIDATE SEARCH Competencies are considered as only partially trainable.</p>
	<p>EVALUATION OF WORK AREA Competencies are understood through work results (effectiveness).</p>

Source: Kocór, 2019, p. 30.

Literature presents various approaches to defining competencies. Numerous definitions typically highlight the inclusion of basic components such as knowledge, skills, and responsibility/attitude. Some authors also consider personality traits as a fourth element (Whiddett and Hollyforde, 2003). However, some researchers now regard this definition as outdated (Rostkowski, 2002).

It is worth noting that competency is a theoretical construct and does not exist independently of observable behaviours. Each competency manifests through a range of behaviours (Wojewódzki Urząd Pracy, 2023).

We can conclude that competencies consist of multiple components such as traits, skills, and attitudes, which together create new qualities, contributing to the multidimensionality of competencies.

Table 2.
Competency characteristics

Competency characteristics
Subjective nature
Gradability and measurability
Enabling effective task execution at an appropriate level
Varied content scope and connection to a specific situation
Dynamic nature, development through reconstruction
Once shaped, a competency system reflects the level of professional preparation and direction of its improvement
Transferability to other task situations
Manifestation of potential in the form of motivational acts not only in task situations but also always in relation to others

Source: Furmanek, 1997, p. 20.

In everyday life, competencies accompany us in two primary spheres: their acquisition and their application. Competencies are characterised by their lack of permanence, as they change and evolve with experience, and with professional and personal development. Measuring competencies is an extremely complex process. One proposed method is the creation of a competency matrix or the adoption of a scale for each competency. For example, each competency can be described in levels, with each level encompassing specific behaviours. One proposed model suggests a five-level scale, where Level 1 represents a lack of competency acquisition, and Level 5 indicates mastery at an excellent level (Filipowicz, 2002).

Due to the vast diversity of the phenomenon, there is no single, complete, and definitive list of competencies. Furthermore, given that the concept itself is highly ambiguous, multidimensional, and interdisciplinary, it is not easily systematised (Żeber-Dzikowska and Olczak, 2014).

In literature, various models, classifications, and attempts at categorising competencies can also be found.

Table 3.
Classification of competencies as levels

Classification of competencies as levels		
Key competences	Basic competencies necessary for acquiring other competencies.	For example: text comprehension, mathematical reasoning, use of computer technologies, cognitive competencies.
General competences	Competencies used to perform similar professional tasks in different positions.	For example: interpersonal, managerial, technical, self-organisational, artistic.
Professional competences	Specific competencies related to professional tasks at a single position (or within a family of positions).	For example: ability to use project management software, knowledge of operational principles and maintenance methods for water and sewage systems.

Source: Kocór, 2019, p. 33.

In everyday use, we most often encounter the division of competencies into soft and hard skills. Soft skills include abilities related to behaviour, interpersonal relationships, communication, and personal development. In contrast, hard skills refer to knowledge, qualifications, and skills acquired through education (Konieczna-Kucharska, 2015; Andruszkiewicz and Kulik-Grzybek, 2017). When analysing the concept of competencies in relation to other frequently interchangeable terms, it is important to distinguish between competencies and qualifications. In literature, these terms are sometimes used synonymously, but their meanings are not identical, especially in the Polish educational and professional system, where the differences are more pronounced (Wojewódzki Urząd Pracy, 2023). Qualifications have a more formal character – they signify obtaining a degree, completing a certain level of education, or possessing professional experience, though they do not always directly translate into authorisation to perform a specific job. Competencies, on the other hand, encompass not only knowledge and experience but also the ability to apply them in practice. Thus, it can be said that qualifications provide the foundation for developing competencies (Whiddett and Hollyforde, 2003).

In practice, performing specific duties allows for verification of the extent to which an employee's formal qualifications align with their actual competencies. Traditionally, competencies were confirmed mainly through diplomas and certificates, but modern approaches emphasise that experience and professional activity play a key role in shaping them. The evaluation of employees is also evolving. The traditional model assessed

their suitability based on past achievements, whereas the new approach places greater emphasis on adaptability to changing work conditions and the ability to acquire new competencies (Wojewódzki Urząd Pracy, 2023).

In the context of this publication, it is also important to distinguish between individual and organisational competencies. The former are often referred to as an individual's abilities, while organisational competencies result from the integration of employees' knowledge and skills with the effective use of resources to achieve the organisation's mission and objectives (Bratnicki, 2002).

The concept of competencies is also linked to the term 'competency gap', which can be defined as the mismatch between an organisation's competency potential and the requirements necessary to implement its development strategy (Twardowski, 2007). There are two main types of competency gaps. The first is the current gap, which relates to the company's existing strategic goals and may hinder or even prevent its efficient operation. The second is the anticipated gap, associated with the organisation's future objectives – its current competency potential may prove insufficient for their effective realisation (Twardowski, 2011). If a competency gap is identified within an organisation and its members, which translates into a gap at the company level, various strategies can be applied. One approach is to eliminate the gap by intensifying training programmes and implementing projects to develop missing competencies. Another approach is to strengthen the organisation's strongest areas and build a competitive advantage on that basis (Sitko-Lutek, 2007). Upon detecting a competency gap, organisations can also utilise procedures outlined in literature aimed at reducing it.

Table 4.
Model of competency gap reduction procedure, divided into stages

Model of competency gap reduction procedure, divided into stages
1. Aspirations of owners and management – include expectations regarding the company's image, pace and direction of development, and role in the environment.
2. Owners and management seek opportunities that enable the realisation of aspirations; threats necessitate actions to eliminate them to achieve aspirations.
3. Analysis and assessment of broadly understood company resources, including competencies, aimed at determining to what extent existing material resources and competencies are useful for seizing opportunities or eliminating threats to fulfilling aspirations. If the company lacks such competencies, a competency gap is identified.
4. Considered strategic options result from aspirations and express intentions taken into account after analysing opportunities, threats, and competencies; competencies necessary to achieve aspirations that the company does not possess are defined as a competency gap.

Model of competency gap reduction procedure, divided into stages
5. Gap assessment aims to determine the level of discrepancy and how much it hinders the realisation of aspirations; then, a decision is made to eliminate (fully or partially) or tolerate it.
6. Organisational learning processes are initiated by activating the aspirations of owners and management and occur in each of the mentioned stages; they have a cyclical nature.

Source: Baskiewicz and Ożóg, 2017, p. 43.

There are also methods that not only directly influence the level of competencies within an organisation but also indirectly enhance its efficiency, due to the close relationship between competency potential and operational effectiveness (Twardowski, 2011).

Table 5.
Ways organisations acquire competencies (Z. Malara)

Ways organisations acquire competencies (Z. Malara)
Learning and studying: learning, self-education, new knowledge resources, new theories, and research findings.
Learning from competition: tracing, monitoring, public relations, benchmarking, sponsoring, franchising.
Drawing knowledge from the environment: consulting firms, business schools, media, conferences, and symposiums.
Learning through exchange: dialogue, discussions, negotiations, interviews, communication.
Learning through systematic experience and problem-solving.

Source: Twardowski, 2011, p. 9, cited after: Malara, 2006, p. 133.

Another important issue related to competencies is the competency mismatch. For a long time, discussions on labour market mismatches focused primarily on education – whether there was an excess or shortage of it. However, increasing attention is being paid to the limitations of this approach, as it does not consider the balance between the supply and demand for human capital. The classical model assumed that individuals with the same level of education had similar competencies, but this perspective is increasingly being questioned today. These differences stem from various factors, including individual educational paths, the massification of higher education, and the broad diversity of people – both psychologically and socially. As a result, research on competency mismatches in the labour market is gaining importance (Kocór, 2019). Competency mismatches occur when employer requirements and expectations differ from the level or type of competencies possessed by candidates or employees. Such mismatch can be analysed in two dimensions. In a vertical sense, it occurs when the required competency level for a given position is higher or lower

than that of candidates or employees. In a horizontal sense, it happens when the expected competencies for a position differ from those possessed by the employees (Górniak, 2015).

Competency asymmetry can be considered both at the individual level, referring to a specific person, and at the structural level, concerning the entire labour market (Kocór, 2019).

Table 6.
Skills Mismatch

Skills Mismatch	
<p>Individual Level Skills mismatch at the individual level arises from discrepancies between required and possessed competencies on a personal basis – specific job positions.</p>	<p>Due to skills surplus (overskilling) Overskilling occurs when an individual's competencies exceed those required for a given job. As a result, these skills are not fully utilised, leading to wasted potential. The consequences of this situation are mutual – both the employee and the employer experience losses.</p>
	<p>Due to skills deficit (underskilling). Underskilling arises when an individual's competencies are lower than required for a given job. In such cases, the employer bears a greater loss, as they must contend with lower productivity or additional costs to enhance the employee's skills. For job seekers, a skills deficit may reduce their chances of finding employment or result in lower wages.</p>
<p>Structural Level At the structural level, skills mismatch is assessed in a broader context, considering the demand and availability of competencies at an aggregated level – within companies, industries, or even the entire economy.</p>	<p>Due to skills shortage A skills shortage occurs when the demand for specific competencies exceeds their availability – there is a lack of individuals in the labour market possessing these sought-after skills.</p>
	<p>Due to skills surplus A skills surplus occurs when the supply of certain competencies surpasses the demand for them – individuals possessing these skills are unable to find jobs where they can utilise them.</p>

Source: Kocór, 2019, pp. 50–58.

Competency mismatch can occur at different levels. The first concerns specialised competencies, which require a longer acquisition period, while the second pertains to general competencies, which can be obtained more quickly. Initially, this distinction mainly applied to technical competencies, but contemporary literature suggests expanding this approach to other types of competencies. Another aspect is structural mismatch, which can be divided into current and projected competency shortages. Competencies are not permanent and may 'wear out' due to various factors, such as ageing, infrequent use, technological changes, or corporate reorganisations. This phenomenon leads to greater mismatches in the labour market. In response, both companies and employees

should focus on continuous competency development, emphasising the importance of lifelong learning (Kocór, 2019).

The competency gap and competency mismatches have significant labour market consequences. Employers struggle to find suitable employees, while job seekers often face employment barriers. This can lead to decreased productivity, affecting the economy and GDP. The most affected sectors are those requiring highly skilled workers. Additionally, competency mismatches can result in lower wages and job satisfaction, increased absenteeism, and wasted human capital potential (Górniak, 2015).

THE PHENOMENON OF COMPETENCY EXCLUSION IN POLAND

In the context of the discussed issues, it is crucial to develop not only hard skills, such as foreign language proficiency or computer literacy, but also soft skills at every stage of education. The latter include creativity, teamwork, communication skills, and stress resistance. These are universal abilities that facilitate adaptation in various environments. The labour market requires both individuals with hard skills – measurable and certified – and those possessing soft skills, enabling them to work under stressful conditions, under time pressure, in teams, and to solve problems effectively. When considering the competencies necessary for functioning in the labour market, one must take into account the nature of the market itself. We live in an era dominated by haste, globalisation, and constant economic and technological changes (Andruszkiewicz and Kulik-Grzybek, 2017).

In the coming years, the labour market and employers' competency needs will be particularly influenced by three major megatrends: globalisation, technological progress, and demographic changes (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 2019). To avoid exclusion and remain an effective part of this dynamically developing socio-economic system, continuous professional reorientation and lifelong learning are essential. Therefore, it is crucial for graduates of vocational schools, secondary schools, and universities to understand that completing a stage of education does not mark the end of their learning journey. On the contrary, it may be just the beginning of their future decisions regarding further development and skill enhancement (Andruszkiewicz and Kulik-Grzybek, 2017).

Table 7.
Methods of skills development among adults (aged 25–64) in 2019

Methods of skills development among adults (aged 25–64) in 2019	
Learning from online materials	51%
Learning from books or other printed materials	38%
Occupational health and safety (OHS) and fire protection training	32 %
Learning from friends, acquaintances, or colleagues	25%
Learning from television or radio programmes	22%
In-person OHS and fire protection training	22%
Learning through computer programmes	19%
Sports activities (e.g. training sessions, sports courses)	19%
Learning from or together with family members	18%
Conferences, seminars	12%
Visiting exhibitions, museums, galleries	11%
Online vocational courses and training (e-learning)	8%
In-person courses and training (excluding sports)	7%
Learning through meetings in organisations, associations, or interest groups	5%
Learning through volunteering or other charitable work	4%
Non-vocational online courses and training (e-learning)	4%
Non-vocational conferences and seminars	4%
Postgraduate studies, part-time studies, MBA programmes	2%
Internships, apprenticeships	2%
Adult education schools	1%

Source: Bilans Kapitału Ludzkiego, 2019.

The modern labour market seeks employees who are versatile, creative, flexible, and aware of the necessity of lifelong learning. Although the demand for specific competencies mainly depends on the state of the economy and labour market conditions, in the face of recruitment difficulties, competency gaps are often pushed into the background. When there is a shortage of job candidates, employers typically lower their requirements, accepting competency gaps in the hope of filling them after hiring.

Competency shortages, especially in professional and self-organisational skills, are becoming an increasing challenge for employers. Companies often hire young people without experience, expecting them to develop on the job. Aligning skills with the requirements of the Digital Economy is crucial for Poland's competitiveness, and ongoing globalisation and increasing life expectancy necessitate the continuous development of transferable skills. Establishing a culture of lifelong learning is essential, particularly in Poland, where adult education participation rates remain low (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 2019).

Table 8.
Reasons for developing professional skills and employment status of adults in 2019

Reasons for developing professional skills and employment status of adults (aged 25–64) in 2019	Employed	Unemployed	Inactive	General
Improving skills needed for work	60%	52%	55%	60%
Employer requirements	56%	27%	29%	55%
Obtaining a certificate or license	19%	44%	32%	20%
Increasing earnings	18%	8%	7%	18%
Opportunity to participate for free	9%	14%	18%	10%
Finding a better job	10%	40%	15%	10%
Reducing the risk of job loss	7%	15%	3%	8%
Planning to start own business	4%	15%	18%	4%
Referral by the employment office	-	-	5%	2%

Source: Bilans Kapitału Ludzkiego 2019.

Regarding the shortage of universal competencies relevant across all sectors, the most frequently mentioned gaps include general and social skills, as well as inadequate workplace attitudes, such as conscientiousness, responsibility, and loyalty. When discussing competencies required for specialist positions, the most frequently cited include teamwork, communication, creativity or innovation, and networking skills. Additionally, two categories of competencies are often emphasised by employers: organisational and professional skills. It is also important to remember that, similar to universal competencies, workplace attitude and the ability to learn are highly valued by employers, even in specialist roles (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 2019).

In Poland, the proportion of people with low competencies is high, encompassing both basic skills, such as reading comprehension and mathematical reasoning, and educational attainment levels. Factors closely linked to low competency levels include age, education, unemployment, living in rural areas, and the absence of a partner. Moreover, the causes of low competencies are multidimensional and involve both individual and environmental factors, such as cultural capital and career and family life paths. Low competencies are often associated with unemployment or low-skilled jobs, low participation in various forms of learning, digital exclusion, and broader social exclusion (Chłóń-Domińczak *et al.*, 2015).

Table 9.
Factors affecting the lack of educational activity
among employed adults aged 25–64

Factors affecting the lack of educational activity among employed adults aged 25–64	
Not needed for work	64%
Lack of time due to professional commitments	24%
Lack of time due to personal reasons	20%
No point in studying at this age	4%
No interesting offers available near the place of residence	4%
Participation was too expensive	3%
Health condition did not allow it	3%
Lack of support/encouragement from the employer	1%

Source: Bilans Kapitału Ludzkiego, 2019.

In the context of skill development, it is important to utilise various forms of education, including formal, non-formal, and informal learning. Formal education includes primary, vocational, secondary, higher education, and education for individuals with special needs, characterised by institutionalisation and state-recognised programmes. Non-formal education serves as an alternative to formal education, covering courses, training, and workshops, while informal learning is less structured and occurs in daily life, work, or family settings. Poles demonstrate high educational activity. According to the 2019 ‘Human Capital Balance’ report, 80% of individuals aged 25–64 developed their competencies in the past 12 months. The dominant form of learning is informal learning, with 70% using the Internet, 30% learning at work through observation or mentoring, and 20% participating in courses and training.

While 63% of respondents apply their acquired knowledge at work, 37% do not have full opportunities to do so. In the field of non-formal job-related education, 17% of individuals participated only in mandatory training, such as health and safety courses. The main motivations for skill development include the need to improve qualifications for work (60%), employer requirements (57%), and salary increases (19%). The Polish development services market is dominated by private entities (84%), with most (63%) operating for at least ten years. Small and medium-sized enterprises (SMEs) constitute 99% of the sector, and 70% finance development services privately. However, the sector lacks innovation and is increasingly fragmented. Before the pandemic, in-person services dominated (81%), focusing mainly on management, accounting, finance, soft skills, and specialised professional skills. The sector invests little in the professional development of trainers, with an average employee training budget of PLN 200 per year. The value of development services is assessed positively by sector representatives, who frequently conduct quality controls; however, only 56% hold accreditation or certifications (Górniak, Strzebońska and Worek, 2019).

SOLUTIONS AND BEST PRACTICES WORLDWIDE

The issue of misalignment between employers' competency needs and employees' skills is not unique to Poland but is also addressed at the European Union level, as evidenced by the Council Recommendation of 22 May 2018, on key competencies for lifelong learning. This document emphasises that every individual has the right to lifelong education, enabling them to acquire skills essential for full participation in society and the labour market. Supporting skill development is a key objective in creating a European Education Area. The recommendation highlights that maintaining the current standard of living, supporting employment, and increasing social cohesion require the acquisition of appropriate skills, particularly in the face of increasing job automation and the growing importance of technology. It also underscores the rising significance of social, civic, and entrepreneurial competencies in ensuring resilience to change. Supporting the development of competencies is a key objective in creating the European Education Area. The recommendation indicates that having the appropriate skills is essential for maintaining the current standard of living, supporting employment, and increasing social cohesion, especially in the context of growing work automation and the increasing significance of technology. The document also highlights the increasing importance of social, civic, and entrepreneurial competencies in ensuring resilience to change. The recommendation aims to clarify various forms of education, including formal, non-formal, and informal

learning, in the context of lifelong learning. It also provides guidelines regarding key competencies that member states should support as part of their education strategies. Key competencies are those essential for self-fulfilment, employment, social inclusion, and civic engagement. They are developed throughout life and include critical thinking, analytical, communication, and negotiation skills, creativity, and intercultural competencies. These competencies are interconnected and can be applied in various contexts, contributing to successful social life. The recommendation outlines key competencies that member states should support within their lifelong learning strategies, including:

1. Basic skills – literacy, numeracy, and digital skills.
2. Learning-to-learn competencies as a continuously improving foundation for lifelong learning and societal participation.
3. Competencies in natural sciences, technology, engineering, and mathematics (STEM), considering their links to arts, creativity, and innovation.
4. Entrepreneurial, creative, and initiative-taking competencies.
5. Language competencies, including official and foreign languages.
6. Cultural awareness and expression competencies.
7. Digital competencies.
8. Civic competencies. (Council of the European Union, 2018).

In recent years, numerous government programmes have been implemented worldwide to improve the skills of individuals with low competencies. These programmes are part of broader education and training strategies, and their outcomes indicate that skill improvement enhances the social and economic situation of adults in need of support.

Programmes differ in form, depending on whether skill improvement is a direct or indirect goal and where the training takes place. Best practices are observed in Europe and beyond, serving as inspiration for other countries.

For instance, the UK's *Skills for Life* strategy, launched in 2001 by Prime Minister Tony Blair, aimed to improve adult literacy, numeracy, and essential workplace skills. The goal was to enhance basic competencies in the context of a changing labour market and increasing job complexity while promoting social equality (Department of Education and Skills, 2004).

Similarly, Australia's *National Foundation Skills Strategy for Adults* is a ten-year strategy focusing on improving educational and employment outcomes for working-age adults with low basic skills. It prioritises four key areas:

1. Raising awareness and engagement – promoting understanding of the importance of basic skills and reducing the stigma associated with low adult skills.

2. Providing high-quality learning opportunities – ensuring diverse, tailored development opportunities.
3. Strengthening workplace skills – fostering partnerships between the government, industry, employers, and unions to offer relevant training.
4. Developing the skills of educators – enhancing expertise in specialised language, literacy, numeracy, and employability training (Australian Government. Department of Education and Training, 2012).

Germany has adopted a similar strategy, while France has established an agency dedicated to combating illiteracy and implementing solutions for adult education. The United Arab Emirates' *National Program for Advanced Skills* takes a long-term approach to lifelong learning, targeting students, graduates, and experienced workers. It defines four skill categories: basic skills, competencies, personal traits, and specialised skills, ensuring flexibility across professions and industries (UAE Cabinet, 2019; UAE, 2023).

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

As repeatedly emphasised in this article, we are on the threshold of a new era, mainly due to megatrends such as increasing globalisation, rapid technological progress, and inevitable demographic changes. Consequently, the key factor for economic success, individual well-being, and social cohesion in the coming years will be the development and strengthening of individuals' competencies before entering the labour market, during employment, and after retirement. While management definitions indicate that companies' performance depends on the value of accumulated resources and skills that create organisational competencies (Baskiewicz and Ożóg, 2017), in the authors' opinion, it is not an exaggeration to state that a country's performance depends on the value of its citizens' accumulated resources and competencies. Although competencies are well described in the context of the labour market and its related challenges, such as the skills gap or social mismatch, a broader perspective on the overall competency deficit is lacking. Existing definitions primarily focus on the labour market and enterprises, but competencies also impact other areas of human life and social functioning. For this reason, introducing the concept of competency exclusion is crucial for addressing new challenges faced by individuals. While terms such as digital, educational, cultural, economic, structural, or informational exclusion have been used so far, the contemporary world and its emphasis on individual competencies require new definitions. Existing literature indicates that those particularly at risk of exclusion include individuals who are socially inept, poorly educated, unemployed, elderly, migrants, foreigners, homeless, disabled, children from large or single-parent families, residents of post-state farm

villages, addicts, youth leaving foster care facilities, or those exiting correctional institutions (Wilk and Pokrzywa, 2013). However, in the context of competency exclusion, the list appears to be even broader.

According to the definition presented by the Future Generations Foundation, competency exclusion is understood as ‘the prolonged marginalisation of an individual in social and professional life due to a lack of competencies that are fundamental to functioning in a given social or professional environment’. Competency exclusion affects individuals who have not adapted (for various reasons) to the environment in which they live or work, or who, despite being present in that environment, are unable to function effectively. The lack of competencies refers both to ‘hard’ skills, such as specific qualifications, trade knowledge, or the ability to operate equipment, and ‘soft’ skills, which manifest in the inability to adapt to social norms, culture, and an understanding of the mechanisms governing a given environment. Competency exclusion is most common among the elderly but can also affect younger individuals. It may be accompanied by social or digital exclusion, although this is not always the case. Nevertheless, these phenomena can contribute to the occurrence of competency exclusion (Fundacja Przyszłość Pokoleń, 2020).

This definition addresses three fundamental questions:

1. What causes exclusion? – This refers to the reasons and conditions leading to exclusion.
2. Who is excluded? – This pertains to individuals or groups experiencing exclusion.
3. What does exclusion pertain to? – This concerns what an individual or group will not have access to, such as public resources, services, income opportunities, and more (Wilk and Pokrzywa, 2013).

Competency exclusion means the prolonged marginalisation in social and professional life due to a lack of essential competencies that enable functioning in a given environment. The lack of competencies may pertain to both ‘hard’ skills, such as professional knowledge or operating equipment, and ‘soft’ skills, such as adapting to cultural norms, understanding teamwork mechanisms, or the ability to adapt to changing environments. Competency-excluded individuals are those who cannot function effectively in their environment, often due to a failure to meet its requirements. While this phenomenon primarily affects the elderly, it can also include younger generations.

The discussed phenomenon limits access to the labour market and complicates functioning in an increasingly complex and digitalised world. It requires individuals to be mobile, digitally literate, collaborate with technology, and be flexible in working with diverse teams. Additionally, in an increasingly integrated social environment,

competency exclusion hinders participation in public debate, information creation, and keeping up with technological advancements and communication changes.

A report on competency exclusion includes a set of recommendations and best practices that should be implemented to mitigate the negative effects of this phenomenon.

Table 10.
Recommendations and best practices that should be implemented to mitigate the negative effects of competency exclusion

Recommendations and best practices that should be implemented to mitigate the negative effects of competency exclusion	
General recommendations	Specific recommendations
<ol style="list-style-type: none"> 1. A diversified approach to mitigating the effects of competency exclusion 2. Real collaboration between authorities, businesses, and education 3. Prioritising general competencies in education 4. Strengthening the competency focus as early as possible in education, Enhancing the social presentation of the benefits of skill development 5. Platforms and advisors available in schools and offices 6. Preventive measures promoted in places where the problem may arise 7. Tailoring offerings to the expectations of interested parties 8. Removing recruitment barriers 9. Adapting offerings to different groups 10. Adjusting educational information channels to different audiences 11. Integrating schools into the communication chain 12. Supporting small and medium-sized enterprises in diagnosing competency needs and seeking ways to address them 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creating an information platform on competency development opportunities 2. Introducing tax incentives for individuals wishing to improve their skills 3. Developing 'competency vouchers' 4. Establishing a system of interest-free educational loans 5. Freeing training subsidies from employer control 6. Promoting postgraduate education as a potential alternative to second-cycle studies

Source: Fundacja Przyszłość Pokoleń, 2021.

These recommendations are addressed to various entities, particularly government and local government institutions that oversee or implement tasks related to the labour market functioning in Poland (Fundacja Przyszłość Pokoleń, 2021).

Competency exclusion is one of the significant challenges of the modern world; therefore, actively mitigating its negative effects will undoubtedly remain a subject of further discussion and research.

REFERENCES

- Andruszkiewicz, F. and Kulik-Grzybek, D. (2017) 'Kompetencje warunkujące funkcjonowanie na współczesnym rynku pracy', *Szkoła – Zawód – Praca*, 13, pp. 26–34.
- Baskiewicz, N. and Ożóg, T. (2017) 'Eliminacja luk kompetencyjnych jako podstawa kształtowania zespołów w organizacjach zarządzanych zgodnie z koncepcją lean management', *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska*, 114, pp. 37–49.
- Bratnicki, M. (2000) *Kompetencje przedsiębiorstwa. Od określenia kompetencji do zbudowania strategii*. Warszawa: Placet.
- Filipowicz, G. (2002) 'Pracownik wyskalowany. Metody i narzędzia pomiaru kompetencji', *Personel i Zarządzanie*, 13–14, pp. 25–27.
- Filipowicz, G. (2004) *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*. Warszawa: PWE.
- Furmanek, W. (1997) 'Kompetencje – próba określenia pojęcia', *Edukacja Ogólnotechniczna Inaczej*, 7, pp. 12–18.
- Górniak, J. (2015) *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015*. Warszawa–Kraków: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Kawa, M. and Kuźniar, W. (2017) 'Skala zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym', *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 3(51), pp. 329–339.
- Kocór, M. (2019) *Nadwyżka czy deficyt kompetencji?: konsekwencje niedopasowania na rynku pracy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Konieczna-Kucharska, M. (2015) 'Miękkie i twarde kompetencje nauczycieli', *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej – Zarządzanie*, 19, pp. 229–241.
- Kopaliński, W. (2007) *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Bellona.
- Malara, Z. (2006) *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*. Warszawa: PWN.
- Oleksyn, T. (2010) *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Rostkowski, T. (2002) 'Zarządzanie kompetencjami jako przyszłość ZZL w Polsce', *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 6, pp. 65–76.
- Sitko_Lutek, A. (ed.) (2007) *Polskie firmy wobec globalizacji. Luka kompetencyjna*. Warszawa: PWN.
- Sobol, E. (ed.) (2005) *Słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN.
- Twarowski, B. (2007) 'Wpływ luki kompetencyjnej na osiągnięcie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej', in Sitko_Lutek, A. (ed.) *Polskie firmy wobec globalizacji. Luka kompetencyjna*. Warszawa: PWN.

- Twardowski, B. (2011) 'Metody redukowania luki kompetencyjnej – charakterystyka, klasyfikacja i wykorzystanie', *Organizacja i Zarządzanie: kwartalnik naukowy*, 15(3), pp. 7–18.
- Whiddett, S. and Hollyforde, S. (2003) *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Translated by G. Sałuda. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Wilk, S. and Pokrzywa, M. (eds.) (2013) *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki badań*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Żeber-Dzikowska, I. and Olczak, I. (2014) 'Kompetencje na rynku pracy w dobie współczesności', *Społeczeństwo. Edukacja. Język: zeszyty naukowe PWSZ w Płocku*, 2, pp. 157–166.

ANALYSES AND REPORTS

- Australian Government. Department of Education and Training (2012) *National Foundation Skills Strategy for Adults*. Available at: <https://www.dewr.gov.au/skills-information-training-providers/national-foundation-skills-strategy-adults> (Accessed: 23 June 2023).
- Chłoń-Domińczak, A. et al. (2015) *Polacy z niskimi kompetencjami: aktywność zawodowa, uczenie się przez całe życie oraz wykluczenie społeczne – rekomendacje dla polityki*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. Available at: <https://ibe.edu.pl/images/download/ibe-raport-polacy-z-niskimi-kompetencjami.pdf> (accessed: 23 October 2023).
- Council of the European Union (2018) *Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning*. Luxembourg: Official Journal of the European Union. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604(01)) (Accessed: 23 June 2023).
- Deloitte (2020a) *Automation with intelligence. Pursuing organisationwide reimagination*, Deloitte Insights. Deloitte University EMEA CVBA.
- Deloitte (2020b) *The social enterprise at work: Paradox as a path forward. 2020 Deloitte Global Human Capital Trends*.
- Deloitte Polska (2020) *Przemysł 4.0 w Polsce – rewolucja czy ewolucja? Pierwsza edycja badania Deloitte o skali i poziomie Przemysłu 4.0 w Polsce*.
- Department of Education and Skills (2004) *Skills for Life – the national strategy for improving adult literacy and numeracy skills*. Available at: https://dera.ioe.ac.uk/7187/7/ACF35CE_Redacted.pdf (Accessed: 23 June 2023).
- Fundacja Przyszłość Pokoleń (2020) *Raport. Wykluczenie kompetencyjne osób starszych i możliwość ich aktywizacji*. Available at: https://przyszloscpokolen.pl/wykluczenie_kompetencyjne.pdf (Accessed: 23 June 2023).

- Fundacja Przyszłość Pokoleń (2021) *Wykluczenie kompetencyjne i jego wpływ na rynek pracy w Polsce*. Available at: https://przyszloscpokolen.pl/wykluczenie_kompetencyjne.pdf (Accessed: 15 November 2023)
- Górniak, J., Strzebońska, A. and Worek, B. (2019) *Bilans Kapitału Ludzkiego 2019. Rozwój kompetencji – uczenie się dorosłych i sektor rozwojowy*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, IDEA Instytut (2019) *Analiza zapotrzebowania na kompetencje w gospodarce i na rynku pracy wraz z badaniem wartości docelowej wspólnego wskaźnika długoterminowego POWER w obszarze szkolnictwa wyższego*. Warszawa: NCBiR, CEAPP, IDEA Instytut. Available at: https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/Ewaluacja/POWER/RK_Analiza_kompetencji_final.pdf (Accessed: 23 June 2023).
- PwC (2021) *Upskilling hopes & fears 2021*.
- Volini E. et al. (2019) *Introduction: Leading the social enterprise – Reinvent with a human focus: 2019 Global Human Capital Trends*. Deloitte Insights.
- World Economic Forum (2020) *The Future of jobs report 2020*. Geneva: WEF.

INTERNET RESOURCES

- Wojewódzki Urząd Pracy (2023) *Kompetencje zawodowe*. Available at: <https://wuplodz.praca.gov.pl/documents/58203/842291/Kompetencje%20zawodowe.pdf/be54b81e-3773-43be-97bf-78e293b5ad00?t=1406796121000> (Accessed: 23 June 2023).
- Synonimy.pl: 'kompetencja'. Available at: <https://www.synonimy.pl/synonim/kompetencja/> (Accessed: 23 June 2023).
- UAE (2023) *Advanced Skills Strategy*. Available at: <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/human-resources-development-and-education/advanced-skills-strategy> (Accessed: 23 June 2023).
- UAE Cabinet (2019) *UAE Cabinet approves strategy for advanced skills national programme*. Available at: <https://uaecabinet.ae/en/details/news/uae-cabinet-approves-strategy-for-advanced-skills-national-programme-2> (Accessed: 23 June 2023).

COMPETENCY EXCLUSION AS A CHALLENGE OF THE MODERN LABOUR MARKET – RECOMMENDATIONS AND BEST PRACTICES

Abstract

Competency exclusion constitutes one of the key challenges for contemporary societies. Mitigating the negative effects of this phenomenon requires the implementation of appropriate measures. The primary objective of this article is to explore the issue of competency exclusion and to identify best practices and recommendations that can be implemented at various levels of management. This is achieved based on the authors' analysis of secondary sources, including reports and studies from both Polish and international contexts.

Keywords: competency exclusion, labour market, best practices, competency gap, qualification, education, development

WYKLUCZENIE KOMPETENCYJNE JAKO WYZWANIE WSPÓŁCZESNEGO RYNKU PRACY – ZALECENIA I NAJLEPSZE PRAKTYKI

Streszczenie

Wykluczenie kompetencyjne to jedno z kluczowych wyzwań dla współczesnego społeczeństwa. Łagodzenie negatywnych skutków tego zjawiska wymaga wdrożenia odpowiednich środków. Głównym celem niniejszego opracowania jest zbadanie kwestii wykluczenia kompetencyjnego oraz wskazanie najlepszych praktyk i zaleceń, które można wdrożyć na różnych szczeblach zarządzania. Autorzy dokonali analizy źródeł wtórnych, w tym raportów i badań dotyczących zarówno kontekstu polskiego, jak i międzynarodowego.

Słowa kluczowe: wykluczenie kompetencyjne, rynek pracy, najlepsze praktyki, luka kompetencyjna, kwalifikacje, edukacja, rozwój

Ayana Rakhimanova*

THE EFFECT OF OIL PRODUCTION ON VARIOUS MACROECONOMIC FACTORS: THE CASE STUDY OF THE ECONOMY OF KAZAKHSTAN

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.39/a.rakhimanova

INTRODUCTION

The issue of how to stabilise the economy and finance economic transformation has been raised for all former Soviet Union countries after its collapse. Particularly, the problem became more crucial for the Central Asian region, which initially was less developed than the rest of the former republics. Due to this fact, this region was exposed to high sensitivity to political and economic instability. After gaining independence, Kazakhstan, which was quite rich in natural resources, focused on the petrochemical industry. In the period of the tendency of oil price increase, as in other oil-dependent countries, economic growth in Kazakhstan was very substantial in comparison with other non-energy countries. On the contrary, the oil price drop in the years 2014–2015 impacted the economy to a great extent. Since the rapid decrease in oil revenues, the economy of Kazakhstan implemented a flexible foreign exchange rate. These events show to what extent the country is sensitive to oil price fluctuations. Hence, the evaluation of the main determinants connected with oil prices is considered to be important. Since the establishment of sovereignty, the performance of the economy of Kazakhstan looks good in all fields. Therefore, the analysis of Kazakhstan's economy is a fascinating area for discussion. The main advantage of the economy of Kazakhstan is mainly natural resources, since the subsoil contains a significant amount of them. In this thesis, we will concentrate on one of the important resources nowadays: oil. According to Kazenergy (2023), most of the oil reserves are concentrated in the western and northern parts of

* Lazarski University in Warsaw, Poland, e-mail: ayana.rakhimanova@gmail.com.

the Precaspian Basin. To be more precise, the oil production of Kazakhstan is considered the largest in Central Asia, as it exports nearly 80% of the crude oil produced. Moreover, the oil sector occupies 15% of GDP and oil exports account for 63% of total exports. Generally, export volumes of oil in 1995 were approximately 10 million tonnes; nowadays, it has increased substantially to 64.8 million tonnes based on 2022 data (International Energy Agency, 2022).

Oil is considered an extremely significant natural resource, as its usage is widespread across many industries. Since there is a global dependency on oil, the relationship between oil and the main economic determinants has become an interesting topic for research. As Kazakhstan is prominent in oil production, its reliance on oil revenues increases the sensitivity of the economy to external factors. Hence, the aim of the thesis is to examine to what extent oil price changes can predict changes in other economic determinants. Therefore, for the econometric analysis, the VAR framework for the period of 2000 Q1–2022 Q4 is going to be applied. In this regard, the IRFs, VD, and Granger Cause procedure will be used.

The first chapter discusses and summarises the papers about the interrelationship of oil prices with inflation, the exchange rate, and GDP. Later, we proceed with the analysis of papers focused particularly on the economy of Kazakhstan. The second chapter discusses the dataset and the theoretical approach of the VAR model. Moreover, the procedure of Granger causality and diagnostic tests is analysed. The third chapter provides the outcome of estimations; therefore, the results obtained through the econometric approach are discussed. The fourth chapter summarises the results of the paper, and conclusions based on these results are made.

LITERATURE REVIEW

The first chapter of this research summarises the available studies and scientific papers regarding the interrelationship between petroleum and economic growth, the rate of exchange, and inflation.

Oil is recognised within the economic area as the largest internationally traded good and an indicator of a stable economy. Moreover, energy-intensive countries' dependency on the oil price level is substantial; every oil price shock affects the macroeconomic indicators in some way. There are wide-ranging responses for each country in the case of price fluctuations, based on whether the economy is an oil importer or oil exporter. Thus, some economists claim the presence of a tight interrelationship between oil and economic achievement. However, if there is indeed the existence of some relationship, it is still not clear (Adelman, 2004).

The effect of oil prices on GDP

There are many papers that analyse the oil price level and economic growth intercorrelation. The attractiveness of this topic remarkably increased after the research of Hamilton in 1983. He claims that oil price fluctuations substantially contributed to most downturns in the case of the USA. Moreover, his research revealed the existence of a harmful influence of oil prices on economic development (Hamilton, 1983). His research, which was one of the earliest in this area, was supported by other colleagues. Later, Mork (1989) supports his conclusion with a paper which concentrates on asymmetric effects based on the type of oil price shock. Therefore, he concludes that the oil price downturn is not as significantly harmful as the oil price rise (Mork, 1989). Through his work, he encouraged a number of economists, who in turn indeed found asymmetrical effects and claimed that the negative oil price shock is insignificant in the case of the USA. Jimenez-Rodriguez and Sanchez (2004) examine the non-linear influence of oil prices on GDP within the panel data of oil-producing and oil-consuming countries based on a Multivariate VAR framework. They argue that the oil price increase contributed to changes in GDP growth, while the oil price drop did not have a significant effect on the economy. Moreover, they conclude that there is a negative interrelation between oil prices and GDP for oil-importing countries and a positive one for oil-exporting countries. In his research, Jin (2008) compares panel data consisting of three countries – Japan, China, and Russia. He concludes that there is a positive outcome of an increase in the oil price level for Russia. Conversely, for oil-importing China and Japan, the result shows the existence of a negative interrelationship. Akinci, Akturk and Yilmaz (2012) analysed the panel data for OPEC countries, and they found that a 10 percent oil price increase is associated with an increase of GDP by 0.14 percentage points for OPEC countries, while for oil-importing countries, it caused a drop in GDP by 0.01 percent. Korhonen and Ledyeva (2008) analyse and compare the different responses to oil price increases based on a set of oil-importing/exporting countries. The research was focused on the VAR system, and the achieved results were as follows: Canada and Russia, as oil exporters, would benefit from increases in oil prices (positive relationship), while the USA, Japan, China, Germany, and the UK, as oil-importing countries, would lose from the increase in petroleum prices (negative relationship). Rautava (2002) analyses the time series data of Russia based on quarterly data from 1995 Q1 to 2001 Q3. Based on the cointegration technique, the Johansen cointegration test, he applies the restricted form of the VAR model, VECM. He claims that a permanent increase (decrease) in oil prices by 1 percentage point is accompanied by a 0.22 percent increase (decrease) in GDP in the short run and 0.46 percentage points in the long run. Summarising all the literature above, we can conclude that the effect of an oil price

shock on the GDP of Kazakhstan is expected to have a positive relationship, as in our case the analysed country is an oil exporter.

The effect of oil prices on the exchange rate

The research area on the interrelationship between the exchange rate and international oil prices is extensive. The first studies about the influence of oil prices on exchange rate movements were examined in the 1980s by a number of economists. While in his study, Golub (1983) mainly explains the strong relationship by the channels for wealth transferring, in the studies of Krugman (1983a, 1983b), he claims that the changes in the rate of exchange are mostly based on the preferences of import countries and oil-producing countries' investment decisions regarding oil price increases. Later, using several types of decomposition techniques, Huizinga (1987) and Baxter (1994) found that even though exchange rates might not abide by the random walk, the changes were mostly caused by the permanent components. Clarida and Gali (1994), who use quarterly data from 1974 to 1992 for US-Canada, US-Germany, and US-UK, estimate to what extent oil prices impact movements in the exchange rate. In their studies, they implement the Blanchard–Quah identification strategy and state that 50% of the variation in the estimated exchange rate can be mainly explained by changes in the oil price level. Chaudhuri and Daniel (1998) examine 16 OECD countries based on quarterly data from 1972 Q1 to 1996 Q4. Using the cointegration procedure, they state that there is cointegration between US exchange rates and oil prices, which both in turn follow a non-stationary path. Based on the results, they conclude that there is causality directing from oil prices to US exchange rates. Amano and Norden (1998a, 1998b) support their research with similar results based on monthly data from 1973 M1 to 1993 M12. They use data for Germany, Japan, and the US to examine whether oil prices and the exchange rate have a permanent relationship. They state that sudden oil supply-side shocks would likely result in a new equilibrium point for real exchange rates in the long run. They also state the existence of causality directing from oil prices to exchange rates, while for inverse causality, they do not find enough evidence. In later studies, Chen and Chen (2007) analyse the relationship between the exchange rate and oil prices for G7 countries. Using the panel predictive regression model, they state that oil prices indeed have substantial forecasting power for the exchange rate. Koranchelian (2005) analyses the relationship between oil prices and the exchange rate by applying VECM over the 1970–2003 period. It has been stated that there is a statistically positive interrelationship between the mentioned variables in the case of Algeria as an oil producer. Habib and Kamalova (2007) examine the impact of oil prices on the exchange rate for a panel data set consisting of Russia, Saudi Arabia, and Norway. They argue that there is no significant link between oil

prices and the exchange rate in the case of Saudi Arabia and Norway. However, in the case of Russia, they found that the relationship between the estimated variables is statistically significant in the long run. These results can be explained by different policy responses and/or specific structural features. Korhonen and Juurikkala's (2009) study examines the factors that affect the exchange rates for countries belonging to OPEC. The authors use PMG and MG estimators to identify the relationship between the exchange rate and a number of potential determinants. It has been concluded that the price of oil has a significantly positive forecasting power in determining the rate of exchange. From the estimated elasticity, it has been indicated that a 1 percent increase in the oil price level leads to a 0.4–0.5 percent increase in the real exchange rate. Hasanov (2010) analyses quarterly data from 2000–2007 using Johansen and ARDL cointegration techniques. He concludes that an oil price increase of 1 percent will eventually increase the exchange rate by 0.7 percent in the long-term perspective for the Azerbaijani economy. Moreover, the ECM showed that the short-term deviation is corrected by almost 15–20 percent in the long run. Bergvall (2004) analyses a few countries of the Scandinavian region, which included Denmark, Finland, and Norway for the period of 1975–2001. He concludes that for Denmark and Finland, the rise in oil prices is supplemented by a rise in the exchange rate. However, in the case of Norway, which is the only oil-exporter country in this set, he concludes that an increase in oil prices leads to a drop in the exchange rate of the Norwegian krone. The results of Bergvall (2004) match the findings of Akram (2004), who examines the asymmetric interrelationship between oil prices and the exchange rate for Norway. He states that changes in oil prices affect the exchange rate in the short run, especially when prices drop to the point of 14 USD or lower. To sum up this part of the literature review, it can be assumed that in the case of Kazakhstan, the relationship between oil prices and the exchange rate will be negative. To be more precise, a decrease (increase) in oil prices should lead to a rise (fall) in the exchange rate and, therefore, the Kazakhstani tenge depreciates (appreciates).

The effect of oil prices on inflation

The responses of inflation to oil price fluctuations differ from country to country. The reaction depends on whether the analysed country is oil-exporting or oil-importing, developing or advanced, and, especially, on the extent to which the country is oil-intensive. This part of the literature is divided into two sections, making it clearer which outcome is more probable for Kazakhstan. Even though most literature has analysed the influence of oil prices on inflation, the results are relatively varied. Based on the work of Hooker (1996, 2002) and the studies of Blanchard and Gali (2007), Gomez-Loscos, Gadea and Montanes (2012), and Valcarcel and Wohar (2013), it

is revealed that the role of oil prices in inflation significantly declined for advanced economies after the oil price shock of the 1970s. The main factors in reducing the power of oil prices were effective improvements in monetary policy, more flexible markets and lower energy intensity in production. Also, based on the non-linear pattern of oil price changes, Lown and Rich (1997) concluded that an increase in oil prices does not affect inflation significantly; however, in the case of a drop in oil prices, the effect is much more tangible. Similar research by Cologni and Manera (2008) found that inflation is affected by oil prices, which in turn pushed up interest rates and reduced GDP. Wu and Ni (2011) support these findings for the USA over 1995–2005, showing that inflation is indeed Granger-caused by oil price fluctuations. LeBlanc and Chinn (2004) analyse quarterly data for 1980–2001 for France, Germany, the United States, the United Kingdom and Japan. They find that a 1 percent increase in oil prices leads to a 0.01–0.08 percent rise in inflation. Chen (2009) extends this to 19 advanced countries and finds that a 10 percent increase in oil prices results in 0.05 percent inflation growth after one quarter; however, this effect vanishes over time, which the author attributes to improved monetary policy and greater trade openness. Cavalcanti and Jalles (2013) analyse data for Brazil and the United States based on different levels of oil import dependence. Since oil dependence in the USA is higher than in Brazil, oil price shocks did not significantly impact Brazil's economic growth or inflation rate; however, they note that US growth is influenced by oil prices. Applying a recursive VAR model, Chen (2015) finds that dependency on oil prices is significantly high in China, making it vulnerable to oil price fluctuations. In a similar study of Turkey for 1990–2011, Ozturk (2015) uses quarterly data and reveals a positive relationship between oil price shocks and inflation in Turkey. This was supported by the research of Rasasi and Yilmaz (2016), who came to the same conclusion and stated that inflation growth is observable not immediately, but after a few quarters. Lu, Lii and Tseng (2010) analyse the oil prices' non-symmetrical effect on inflation in Taiwan by using bivariate GARCH and Granger causality methods. They found a severe nonlinear response directing from oil prices to inflation. Köse and Ünal (2021) evaluate oil price influence on inflation growth using the SVAR model for time-series data from 1988 to 2019. The result shows that the variation in inflation is mostly dominated, especially in the first few periods, by variation in oil prices and the exchange rate. This aspect should be taken into consideration when applying monetary and fiscal policies. Tang, Wu, and Zhang (2010) analyse the period of 1998–2008 for China using the Structured Vector Autoregression Model (SVAR) framework. They conclude that increased oil prices diminish output and investment and, at the same time, drive inflation and interest rates in the short run. Nevertheless, this effect is almost negligible in the long run due to tight monetary and fiscal policies. Similar studies conducted by Chen, Chen, and Härdle (2015) and Qianqian (2011) support

the idea that rising oil prices lead to a higher CPI for China. Nevertheless, Katircioglu *et al.* (2015) conclude that oil prices impact inflation negatively for OECD countries. Mehrara and Oskoui (2006) analyse a set of the biggest oil-producing countries using the SVAR model. The authors conclude that the economies of Iran and Saudi Arabia are affected by oil price variation to a great extent; at the same time, with the help of industry diversification, Kuwait and Indonesia are able to mitigate the fluctuations occurring in the economy. Nigeria, as the main oil exporter in Africa, is highly sensitive to oil price fluctuations. In the study of Adenuga, Hilili and Evbuomwan (2012), the ARDL model was used, and the researchers conclude that a 10 percent rise in oil prices eventually led to a 0.4 percent increase in CPI in the short run and 0.6 percent in the long run. In his studies, Ito (2008, 2010) analyses quarterly data for Russia in the period of 1995–2007 using the VAR framework. The author states that GDP and inflation are affected positively by higher oil prices. In his later studies over the same period, using the VEC model, the previous study was supported by the same results: a 10 percent rise in the price of oil led to GDP and inflation growth of 2.5 and 3.6 percent respectively over the next 12 quarters, with a stabilising effect. Abounoori, Nazarian and Amiri (2014) analyse the data for Iran and state the presence of short- and long-run effects between positively correlated oil prices and inflation. However, in another study by Davari and Kamalian (2018), using a non-linear ARDL framework, the absence of any relationship between the aforementioned variables is concluded. In their research study, De Gregorio, Neilson and Landerretche (2007) present evidence of reduced influence of oil prices on inflation in developed and developing economies. They state that the reduction in influence is more relevant in developed economies due to a decrease in oil intensity in industry and the Central Bank's (CB) monetary policy. In their recent study, Gelos and Ustyugova (2017) analyse the phenomenon for various developed and developing economies for the period of 2000–2010 using the Augmented Phillips Curve framework. They introduced the idea that high petroleum intensity and prior rudiments of inflation are the only significant factors contributing to inflation. After analysing the literature about the relationship between oil prices and inflation, it can be assumed that there should be a positive relationship due to Kazakhstan's oil intensity. In fact, Kazakhstan is included in the top ten oil exporters' list; however, the diversification of Kazakhstan's industry is still questionable, even after EXPO-2017, which aimed to develop the idea of implementing renewable energy policy (Del Sordi, 2017).

The effect of oil prices on various economic indicators for Kazakhstan

After the analysis focused on international literature, some scientific papers about the interrelationship between oil prices and estimated economic indicators for

Kazakhstan are going to be considered. Surprisingly, there are few studies so far focused on the position of oil production. Korhonen and Mehrotra (2009) examine the connection between oil prices and GDP in four large oil producers: Russia, Kazakhstan, Iran, and Venezuela. Based on the analysis using the Structural VAR model, the authors claim that GDP is affected by higher oil prices in a positive way, except for Iran. Moreover, their study includes the aspect of exchange rates and how they are impacted by oil price shocks. The authors argue that higher fuel prices are accompanied by the depreciation of the local currency in Venezuela and Iran; however, in the case of Russia and Kazakhstan, the influence is insignificant. The study of Gurvich, Vakulenko, and Krivenko (2009) includes the following five oil-producing countries: Venezuela, Norway, Iran, Russia, and Kazakhstan. They conclude that there is a correlation between oil prices and economic aggregates for Venezuela, Norway, Iran, and Russia; however, there is no such result for Kazakhstan. The results show that only 4% of variation in GDP for Kazakhstan can be explained by the changes in fuel price. Later, the study of Pushkarev (2013), which was based on VECM over the period from 2000 Q1 to 2010 Q4, supports the conclusion of Gurvich, Vakulenko, and Krivenko (2009). Even though oil price shocks have a positive effect on GDP, the impact was insignificant for Kazakhstan. Another study conducted by Gronwald, Mayr and Orazbayev (2009) applied the VAR model in order to estimate the interrelationship between oil production, GDP, exchange rate, and inflation. The results show that oil prices are impacted by a large number of factors, which caused a relatively high level of volatility, and moreover, all observed variables experience a significant decline caused by a drop in oil prices. Also, the paper proves that for the economy of Kazakhstan, the standard linear VAR model is considered most appropriate. Kretzschmar and Nurmakhanova (2010) use the Multivariate VAR model and Granger Causality based on the data available for the period from 2000 Q1 to 2010 Q1. They state that all estimated variables have a symmetric and non-symmetric relationship with each other. Furthermore, they argue that the key effect of oil price level on GDP is mostly related to the exchange rate. Kutan and Wyzan (2005) analyse whether Kazakhstan has been affected by the Dutch disease, which is mostly identified as a drop in a country's output after the discovery of a new natural resource such as oil. For the analysis, monthly data from 1996 to 2003 were used, and the result of a positive interrelationship connecting the oil prices and exchange rate was obtained. Using the VAR model, Köse and Baimaganbetov (2015) reveal that both types of oil price shocks and GDP have a positive interrelationship, while the exchange rate is affected only by negative shocks. In the case of inflation, they found that oil price shocks, both positive and negative, did not affect inflation.

METHODOLOGY

Hypothesis

H1: There is a positive effect of oil prices on inflation in Kazakhstan.

H2: There is a positive effect of oil prices on GDP in Kazakhstan.

H3: There is a negative effect of oil prices on the exchange rate in Kazakhstan.

Dataset

The dataset contains four variables: GDP, oil prices (OP), inflation (INF), and the exchange rate (EXR). The quarterly frequency from the first quarter of 2000 to the fourth quarter of 2022 was selected, as it was assumed that quarterly frequency would be more convenient for the research. The data on GDP, inflation, and the exchange rate were provided by the National Bank of Kazakhstan website (NBK 2022), while the oil price data were taken from the Federal Reserve Economic Data (FRED 2022). In the dataset, Brent oil prices, which are measured in USD per barrel, are used. Inflation is measured as the CPI response to the annual percentage change in the cost of the basket. The GDP for Kazakhstan is measured in millions of US dollars. The exchange rate is measured as the value of the local currency against the USD (Kazakhstan's tenge relative to the United States dollar). Based on the literature, where most researchers have suggested and analysed the standard linear VAR model, this framework will be used for our analysis.

Vector Autoregressive Model

The Vector Autoregression model (VAR) is a time-series econometric model defined as a system of several equations in which each variable is explained by its own lags. The model was popularised by Sims (1980), who constructed it to solve the problem that occurred in traditional single-equation models. According to Sims, systems of variables are treated equally; therefore, there is no differentiation between endogenous and exogenous variables, as all of them are assumed to have an interrelationship within a model. He concludes that the VAR framework is an efficient instrument for the economic behaviour analysis of time series, for forecasting economic indicators and, moreover, for implementing policy analysis. He claims that VAR provided more accurate economic forecasts than any other framework for economic prediction. Hence, this method is prioritised in order to estimate the dynamic interrelationship between multiple macroeconomic variables.

The proposed VAR of order p by Sims (1980) can be constructed in the following way:

$$\gamma_t = \sigma + \sum_{i=1}^p \delta_i \gamma_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1.0)$$

where:

γ – $(n \times 1)$ vector of variables;

$\sigma = (\sigma_1, \dots, \sigma_{4n})$ – $(4n \times 1)$ intercept of VAR model;

δ_i – the i -th $(4n \times 4n)$ autoregressive coefficients;

p – lags number;

$\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t}, \varepsilon_{3t}, \dots, \varepsilon_{n4t})$ – $(4n \times 1)$ generalisation of white noise.

In our case, the VAR model will be used to analyse the relationship between oil prices, GDP, inflation, and the exchange rate for Kazakhstan. As there are four aforementioned variables, it will be a system of four equations:

$$OP_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_{1i} OP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{2i} GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{3i} INF_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{4i} EXR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1.1)$$

$$GDP_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_{1i} GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{2i} OP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{3i} INF_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{4i} EXR_{t-1} \quad (1.2)$$

$$INF_t = \gamma_0 + \sum_{i=1}^p \gamma_{1i} INF_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{2i} OP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{3i} GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{4i} EXR_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1.3)$$

$$EXR_t = \delta_0 + \sum_{i=1}^p \delta_{1i} EXR_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{2i} OP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{3i} GDP_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{4i} INF_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1.4)$$

where:

OP_t – variable stands for the Brent oil price in USD per barrel;

GDP_t – variable stands for the Gross Domestic Product measured in USD;

INF_t – variable measured as the Consumer Price Index reflection to the annual % change in the cost of goods and services basket;

EXR_t – official exchange rate, Kazakhstan tenge relative of the United States dollar;

p – optimum number of lags;

$\alpha_0, \beta_0, \gamma_0, \delta_0$ – intercepts;

$\alpha_i, \beta_i, \gamma_i, \delta_i$ – coefficients.

There are two criteria that need to be satisfied to proceed with the VAR model: an optimum number of lags needs to be selected, and variables need to be stationary.

The optimum lag length

To decide on the optimum number of lags, there are four types of information criteria that can be used: Akaike, Hannan-Quinn, Schwarz, and Final Prediction Error information criteria. These information criteria need to minimise the value of information criteria; in other words, a lag length with the minimum value of information criteria needs to be chosen. Once the optimum lag length is chosen, we can move to the unit root test and check whether the variables are stationary or not.

ADF test

Proceeding with the model following a non-stationary path can lead to non-valid results, which will not make any economic sense. Therefore, to ensure that our variables exhibit stationarity, we need to run the ADF unit root test (Dickey and Fuller 1981, ADF).

The ADF test has the following form:

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \text{trend} + \delta_1 y_{t-1} + \alpha_i \sum_n^m \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2.0)$$

The hypothesis can be presented in the following way:

$H_0 : \delta = 0$; the variable is non-stationary;

$H_1 : \delta \neq 0$; the variable is stationary.

There are three equations in the ADF model, which represent different types of random walk: without drift and trend, with drift, and with drift and trend.

Without drift and trend:

$$\Delta \gamma_t = \lambda \gamma_{t-1} + \beta_i \sum_{i=1}^m \Delta \gamma_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2.1)$$

With drift:

$$\Delta \gamma_t = \alpha_1 + \lambda \gamma_{t-1} + \beta_i \sum_{i=1}^m \Delta \gamma_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2.2)$$

With drift and trend:

$$\Delta \gamma_t = \alpha_1 + \alpha_2 t + \lambda \gamma_{t-1} + \beta_i \sum_{i=1}^m \Delta \gamma_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2.3)$$

where:

α_1 – drift trend;

α_2 – parameter of a time trend.

If the ADF test shows that the variables are stationary in levels, the unrestricted VAR (in levels) will be conducted. However, if there is a result of non-stationarity in levels, we will need to apply the first differences to make the variables stationary. Hence, the following VAR model in first differences of order p will be applied:

$$\Delta \gamma_t = \sum_{i=1}^p \delta_i \Delta \gamma_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3.0)$$

where:

γ – (4×1) matrix vector of variables;

δ_i – the i -th (4×4) autoregressive coefficients;

p – lag number;

$\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t}, \varepsilon_{3t}, \varepsilon_{4t})$ – (4×1) generalisation of white noise;

Δ – difference operator.

In a more functional way, it will be constructed as follows:

$$\Delta \text{OP}_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_{1i} \Delta \text{OP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{2i} \Delta \text{GDP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{3i} \Delta \text{INF}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \alpha_{4i} \Delta \text{EXR}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3.1)$$

$$\Delta \text{GDP}_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_{1i} \Delta \text{GDP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{2i} \Delta \text{OP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{3i} \Delta \text{INF}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{4i} \Delta \text{EXR}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3.2)$$

$$\Delta \text{INF}_t = \gamma_0 + \sum_{i=1}^p \gamma_{1i} \Delta \text{INF}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{2i} \Delta \text{OP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{3i} \Delta \text{GDP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{4i} \Delta \text{EXR}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3.3)$$

$$\Delta \text{EXR}_t = \delta_0 + \sum_{i=1}^p \delta_{1i} \Delta \text{EXR}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{2i} \Delta \text{OP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{3i} \Delta \text{GDP}_{t-i} + \sum_{i=1}^p \delta_{4i} \Delta \text{INF}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3.4)$$

where:

Δ – difference operator.

If the variables become stationary in first differences and the variables are not cointegrated, the unrestricted VAR model will be applied. However, if the incidence of cointegration is proven, then the Vector Error Correction Model (VECM) needs to be applied. Once we have chosen the number of lags and checked the variables for stationarity, we move to the estimation of the VAR(p) model and verify whether this model is applicable to our data.

Diagnostic tests

The next stage is to proceed with the following diagnostic tests: autocorrelation, normal distribution, and stability.

To examine the residuals for autocorrelation, the BG-LM test and Portmanteau test will be used. The null hypothesis rejects the existence of autocorrelation within the residuals, while the alternative hypothesis supports its presence.

H_0 : No autocorrelation;

H_1 : Autocorrelation is present.

For a normality check, the Jarque-Bera (JB) test will be used. The null hypothesis assumes a normal distribution of residuals, while the alternative posits that they are abnormally distributed.

H_0 : There is a normal distribution;

H_1 : There is an abnormal distribution.

For the stability check, the cumulative sum of error terms (OLS-CUSUM charts) will be used; therefore, we can assess from the obtained graphs whether our variables are stable or not.

Ordering

To analyse the relationship between the variables used in the VAR model from an economic perspective, we need to decide on the ordering of the variables. Then, the procedures of Granger causality, IRF, and VD will be conducted.

Based on the papers mentioned in the literature review – such as Wu and Ni (2011), Gounder and Barleet (2007), Jimenez-Rodriguez and Sanchez (2004), Gronwald, Mayr and Orazbayev (2009), Nurmakhanova and Kretschmar (2010), Chen (2015), Lu, Lii and Tseng (2010), and Zaldueño (2006) – the following orderings of the variables can be constructed for representative analysis:

OP→GDP→EXR→INF

OP→GDP→INF→EXR

OP→EXR→INF→GDP

Granger Cause test

Once the order has been chosen, we can move to Granger causality analysis. This method is useful for establishing the relationship between the variables within the model. The null hypothesis assumes that there is no Granger causality, while the alternative hypothesis supports the existence of Granger causality between the variables.

H_0 : Variable 'x' does not cause variable 'y';

H_1 : Variable 'x' does cause variable 'y'.

This method can show to what extent the lag in one variable can predict the behaviour of another variable.

Impulse response functions and variance decomposition

The next step is to examine the impulse response functions. Since interpreting coefficients in the VAR model is difficult, IRF analysis will be used. This procedure helps identify the relationship between the variables in a simpler way and shows how long it takes for the effect to vanish. The final step is to study variance decomposition, which is mainly used as a technique to understand the contribution of each variable to the variation in the system, as well as the influence of each lag on the variation of each variable.

ECONOMETRIC ANALYSIS

ADF test

According to the methodology, the first phase is the unit root test procedure to ensure the stationarity of the data and to exclude the possibility of spurious results. If the p-value is higher than the 10% level, we can conclude that the variable is non-stationary. However, if the p-values are lower than the 1%, 5%, or 10% levels, a conclusion of stationarity can be made based on the level of significance.

Table 1.
ADF test

Variables	None	With intercept	With intercept and trend
OP	0.7887	0.2034	0.4132
GDP	0.9987	0.1024	0.8868
INF	1.0000	0.7820	0.8550
EXR	0.9808	0.9784	0.7653
Δ OP	0.0000***	0.0000***	0.0000***
Δ GDP	0.0000***	0.0000***	0.0000***
Δ INF	0.1470	0.0000***	0.0000***
Δ EXR	0.0000***	0.0000***	0.0000***

Source: Author's own calculations.

From Table 1, it is clearly seen that the probabilities for the estimated variables in levels are higher than the 10% significance level. The results indicate the presence of a unit root within the estimated variables, and therefore, the variables follow a non-stationary path. According to the obtained p-values, it can be concluded that the alternative hypothesis cannot be rejected. If the problem of non-stationarity is not addressed, it can lead to insignificant outcomes. One way to solve the issue of non-stationarity is by transforming the variables to first differences. Hence, first differences were applied to the variables. The results show significance at the 1% level for almost all the examined variables. Therefore, we can conclude that there is no unit root within the differenced variables. Thus, the results indicate that all the variables are integrated of order one. Overall, we can conclude that the variables are non-stationary in levels;

however, after applying first differences, they become stationary. We can now proceed with the variables in first differences for further analysis.

Optimum lag length

Following the methodology discussed in the previous chapter, the next step is to determine the lag length based on the aforementioned information criteria such as AIC, FPE, HQC, and SC. Additionally, the software suggested the LR information criterion. If the mentioned criteria indicate the same number of lags, the selection is clear. However, in the case of conflicting results, Ivanov and Kilian (2005) state that the AIC criterion showed the best performance in a relatively small sample size for quarterly reported data. According to Table 2, almost all the information criteria suggested a lag number of 2, except SC. Therefore, the optimum number of lags is 2.

Table 2.
Information criteria

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	319.5232	NA	9.03e-09	-7.170982	-7.058376	-7.125616
1	844.6110	990.5065	8.53e-14	-18.74116	-18.17813*	-18.51433
2	875.1342	54.80312*	6.15e-14*	-19.07123*	-18.05778	-18.66294*
3	887.8742	21.71586	6.66e-14	-18.99714	-17.53326	-18.40738
4	897.7958	16.00978	7.73e-14	-18.85899	-16.94469	-18.08777

Source: Author's own calculations.

Estimation of VAR (2)

The VAR(2) model is to be established and analysed; the outcome of the model is presented below in Table 3. The value of the log likelihood is 196.3548, which is relatively high, and the AIC value is comparatively small, which indicates the superior explanatory power of the estimated model. Moreover, the R^2 is equal to 0.993307, which is good, as it indicates that 99.3307% of the variation can be explained by the estimated model.

Table 3.
VAR (2)

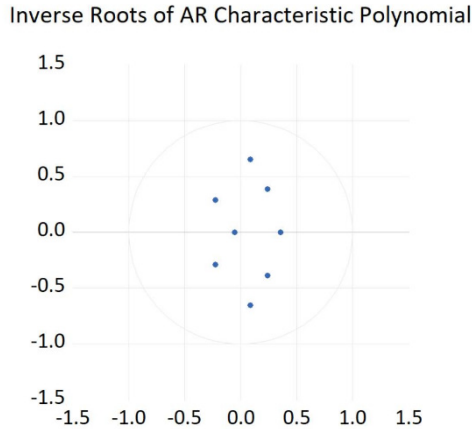
	LGDP	LOP	LINF	LEXR
LGDP(-1)	0.491828 (0.11520) [4.26952]	-0.018907 (0.26730) [-0.07073]	0.022743 (0.02741) [0.82979]	0.016745 (0.07867) [0.21285]
LGDP(-2)	0.353316 (0.11505) [3.07101]	-0.041746 (0.26696) [-0.15638]	0.043684 (0.02737) [1.59583]	-0.036613 (0.07857) [-0.46599]
LOP(-1)	0.287366 (0.05194) [5.53248]	1.043021 (0.12052) [8.65401]	0.016916 (0.01236) [1.36878]	-0.066510 (0.03547) [-1.87496]
LOP(-2)	-0.230755 (0.05352) [-4.31159]	-0.318846 (0.12419) [-2.56748]	-0.012220 (0.01273) [-0.95961]	0.020902 (0.03655) [0.57186]
LINF(-1)	0.772202 (0.45172) [1.70946]	1.508621 (1.04817) [1.43929]	1.142121 (0.10748) [10.6264]	-0.137127 (0.30850) [-0.44450]
LINF(-2)	-0.560908 (0.42658) [-1.31489]	-1.055053 (0.98984) [-1.06589]	-0.294376 (0.10150) [-2.90031]	0.271994 (0.29133) [0.93363]
LEXR(-1)	-0.892715 (0.18869) [-4.73104]	-0.584222 (0.43784) [-1.33433]	0.110652 (0.04490) [2.46461]	1.283468 (0.12887) [9.95972]
LEXR(-2)	0.781995 (0.18714) [4.17871]	0.216000 (0.43423) [0.49743]	-0.018702 (0.04453) [-0.42001]	-0.396503 (0.12780) [-3.10244]
C	0.312830 (0.17457) [1.79196]	0.439201 (0.40508) [1.08423]	-0.117196 (0.04154) [-2.82147]	0.089301 (0.11922) [0.74902]
R-squared	0.993307	0.906371	0.999266	0.991546
Adj. R-squared	0.992646	0.897124	0.999194	0.990711
Sum sq. resids	0.067104	0.361302	0.003799	0.031298
S.E. equation	0.028783	0.066787	0.006848	0.019657
F-statistic	1502.569	98.01442	13784.55	1187.576
Log likelihood	196.3548	120.5988	325.5737	230.6764
Akaike AIC	-4.163441	-2.479974	-7.034971	-4.926142

Source: Author's own calculations.

Additionally, the AR roots graph was created. According to Lütkepohl (1991), the estimated VAR model is stable if all the roots have an absolute value less than one ($>|1|$) and lie within a unit circle. As can be seen from Figure 1, the estimated roots lie

inside the unit circle and are significantly below the value of one; hence, the VAR(2) model is stable.

Figure 1.
AR roots graph



Source: Author's own calculations.

Cointegration test

The next step is to apply cointegration techniques to check whether the variables are cointegrated. If they are, we will follow the specific case of the VAR model to identify the long-term relationship. If not, the unrestricted VAR (VAR in first differences) model will be used. There are a number of techniques for cointegration testing; in this paper, the Johansen cointegration test is applied. The main purpose of this test is to analyse whether a long-run relationship between the presented variables exists. The test is considered superior for cointegration checks and is based on the maximum eigenvalue and trace statistic. The r indicates the number of cointegrated vectors under H_0 . If the trace statistic or the maximum eigenvalue exceeds the 5% critical value, we can state the presence of cointegrating vectors in the given system. Table 4, presented below, shows the outcome of the test applied to our dataset in levels.

Table 4.
Johansen cointegration test

Number of cointegrated vectors	Trace Statistic	5% critical value	Maximum Eigenvalue Statistic	5% critical value
$r = 0$	46.06088	47.85613	25.41712	27.58434
$r \leq 1$	20.64376	29.79707	11.39936	21.13162
$r \leq 2$	9.244405	15.49471	6.460794	14.26460
$r \leq 3$	2.783612	3.841465	2.783612	3.841465

Source: Author's own calculations.

In our case, the estimated values of the trace statistic and the maximum eigenvalue do not exceed the 5% critical value. Therefore, the null hypothesis H_0 cannot be rejected. Based on our results, we can conclude that in the case of Kazakhstan, oil price, GDP, inflation, and the exchange rate do not have a long-term relationship. Therefore, we will proceed with the unrestricted VAR model in first differences.

Construction of VAR (2) model in the first differences

Based on the procedure discussed above, the following analysis continues with the variables in first differences and a lag length of 2. Based on these criteria, the following system was constructed:

$$\Delta OP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta OP_{t-1} + \beta_2 \Delta OP_{t-2} + \beta_3 \Delta GDP_{t-1} + \beta_4 \Delta GDP_{t-2} + \beta_5 \Delta INF_{t-1} + \beta_6 \Delta INF_{t-2} + \beta_7 \Delta EXR_{t-1} + \beta_8 \Delta EXR_{t-2} \quad (4.0)$$

$$\Delta GDP_t = \theta_0 + \theta_1 \Delta GDP_{t-1} + \theta_2 \Delta GDP_{t-2} + \theta_3 \Delta OP_{t-1} + \theta_4 \Delta OP_{t-2} + \theta_5 \Delta INF_{t-1} + \theta_6 \Delta INF_{t-2} + \theta_7 \Delta EXR_{t-1} + \theta_8 \Delta EXR_{t-2} \quad (4.1)$$

$$\Delta INF_t = \mu_0 + \mu_1 \Delta INF_{t-1} + \mu_2 \Delta INF_{t-2} + \mu_3 \Delta OP_{t-1} + \mu_4 \Delta OP_{t-2} + \mu_5 \Delta GDP_{t-1} + \mu_6 \Delta GDP_{t-2} + \mu_7 \Delta EXR_{t-1} + \mu_8 \Delta EXR_{t-2} \quad (4.2)$$

$$\Delta EXR_t = \sigma_0 + \sigma_1 \Delta EXR_{t-1} + \sigma_2 \Delta EXR_{t-2} + \sigma_3 \Delta OP_{t-1} + \sigma_4 \Delta OP_{t-2} + \sigma_5 \Delta GDP_{t-1} + \sigma_6 \Delta GDP_{t-2} + \sigma_7 \Delta INF_{t-1} + \sigma_8 \Delta INF_{t-2} \quad (4.3)$$

After forming the variables, we can verify whether the VAR model is statistically significant and whether it is valid for our data. After estimating the equations, the following results were obtained, as presented in Table 5.

Table 5.
VAR (2) in first differences

	D(LGDP)	D(LOP)	D(LINF)	D(LEXR)
D(LGDP(-1))	-0.436283 (0.13126) [-3.32385]	-0.172457 (0.30179) [-0.57145]	-0.014977 (0.02992) [-0.50055]	-0.063218 (0.08758) [-0.72184]
D(LGDP(-2))	-0.119690 (0.11893) [-1.00638]	-0.264912 (0.27345) [-0.96879]	0.022166 (0.02711) [0.81759]	-0.080124 (0.07935) [-1.00970]
D(LOP(-1))	0.264436 (0.05062) [5.22446]	0.196068 (0.11637) [1.68482]	0.010277 (0.01154) [0.89070]	-0.036981 (0.03377) [-1.09505]
D(LOP(-2))	0.041934 (0.05944) [0.70544]	-0.126443 (0.13667) [-0.92516]	0.026162 (0.01355) [1.93066]	-0.003620 (0.03966) [-0.09127]
D(LINF(-1))	0.652137 (0.46249) [1.41006]	0.475988 (1.06335) [0.44763]	0.333364 (0.10543) [3.16199]	-0.251313 (0.30858) [-0.81441]
D(LINF(-2))	0.338326 (0.47217) [0.71653]	1.508160 (1.08561) [1.38923]	-0.220601 (0.10764) [-2.04952]	0.044627 (0.31504) [0.14165]
D(LEXR(-1))	-0.985598 (0.19281) [-5.11180]	-0.307669 (0.44330) [-0.69404]	0.069272 (0.04395) [1.57608]	0.409538 (0.12865) [3.18347]
D(LEXR(-2))	-0.044388 (0.21476) [-0.20669]	-0.407224 (0.49377) [-0.82472]	-0.001835 (0.04896) [-0.03749]	-0.271940 (0.14329) [-1.89781]
C	0.014131 (0.00656) [2.15483]	-0.003440 (0.01508) [-0.22815]	0.007381 (0.00149) [4.93789]	0.008819 (0.00438) [2.01557]

Source: Author's own calculations.

Based on the probability values and t-statistics, it has been observed that several of the estimated variables are statistically insignificant.

Considering statistical significance, in equation 5.0 there is a negative relationship with GDP in the previous period, and a positive relationship with oil prices in the previous period and the exchange rate in the previous period. In equation 5.1, where the dependent variable is oil prices, it has been observed that all the coefficients are statistically insignificant. Based on equation 5.2, it has been concluded that the coefficients for inflation with lag lengths of one and two are statistically significant, with a positive and negative relationship, respectively. Moreover, the oil price variable at lag 2 is statistically significant and has a positive relationship, while the coefficients of the remaining variables remain statistically insignificant. In equation 5.3, where the dependent variable is the exchange rate, the coefficient of the inflation variable at lag one is statistically significant and has a positive relationship, while inflation at lag two is statistically significant and has a negative relationship.

$$\Delta \text{GDP}_t = \theta_0^{***} + \theta_1^{***} \Delta \text{GDP}_{t-1} + \theta_2 \Delta \text{GDP}_{t-2} + \theta_3^{***} \Delta \text{OP}_{t-1} + \theta_4 \Delta \text{OP}_{t-2} + \theta_5 \Delta \text{INF}_{t-1} + \theta_6 \Delta \text{INF}_{t-2} + \theta_7^{***} \Delta \text{EXR}_{t-1} + \theta_8 \Delta \text{EXR}_{t-2} \quad (5.0)$$

$$\Delta \text{OP}_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta \text{OP}_{t-1} + \beta_2 \Delta \text{OP}_{t-2} + \beta_3 \Delta \text{GDP}_{t-1} + \beta_4 \Delta \text{GDP}_{t-2} + \beta_5 \Delta \text{INF}_{t-1} + \beta_6 \Delta \text{INF}_{t-2} + \beta_7 \Delta \text{EXR}_{t-1} + \beta_8 \Delta \text{EXR}_{t-2} \quad (5.1)$$

$$\Delta \text{INF}_t = \mu_0^{***} + \mu_1^{***} \Delta \text{INF}_{t-1} + \mu_2^{***} \Delta \text{INF}_{t-2} + \mu_3 \Delta \text{OP}_{t-1} + \mu_4^{***} \Delta \text{OP}_{t-2} + \mu_5 \Delta \text{GDP}_{t-1} + \mu_6 \Delta \text{GDP}_{t-2} + \mu_7 \Delta \text{EXR}_{t-1} + \mu_8 \Delta \text{EXR}_{t-2} \quad (5.2)$$

$$\Delta \text{EXR}_t = \sigma_0^{***} + \sigma_1^{***} \Delta \text{EXR}_{t-1} + \sigma_2^{***} \Delta \text{EXR}_{t-2} + \sigma_3 \Delta \text{OP}_{t-1} + \sigma_4 \Delta \text{OP}_{t-2} + \sigma_5 \Delta \text{GDP}_{t-1} + \sigma_6 \Delta \text{GDP}_{t-2} + \sigma_7 \Delta \text{INF}_{t-1} + \sigma_8 \Delta \text{INF}_{t-2} \quad (5.3)$$

*** – indicates statistical significance at the 5% level.

To confirm statistical significance/insignificance, we examine the Wald Test, which provides the p-values for the joint significance of the aforementioned equations. The null hypothesis of the Wald Test is that the coefficients of the variables are statistically insignificant, while the alternative states that they are statistically significant.

H_0 : The coefficients simultaneously equal to zero;

H_1 : The coefficients are not simultaneously equal to zero.

Table 6.
Wald coefficient test

Dependent variable	Chi-square	Probability	Result
Δ LGDP	62.41025	0.0000	Statistically significant
Δ LOP	8.913875	0.3496	Statistically insignificant
Δ LINF	21.46293	0.0060	Statistically significant
Δ LEXR	28.41511	0.0004	Statistically significant

Source: Author's own calculations.

Based on the outcome presented in Table 6, it can be concluded that there is joint statistical significance in the equations for GDP, oil prices, and the exchange rate. Therefore, the estimated coefficients for these variables are not simultaneously equal to zero. However, there is an opposite result for oil prices.

After obtaining the results regarding the significance of the coefficients, we proceed with the following diagnostic test to identify the reason for the statistical insignificance of the coefficients in some equations. To support our conjecture, we analyse the result of the Jarque-Bera test, which is used to check for normality. Most likely, this is the reason for the joint statistical insignificance. The null hypothesis assumes a normal distribution of residuals, while the alternative states the opposite. A probability higher than 10% at the critical level signals normal distribution in the residuals for the given variable. However, if the probability is lower than 1%, 5% or 10% at the significance level, the residuals are abnormally distributed.

Table 7.
JB test

Variable	Jarque-Bera	Probability
Δ LGDP	0.761089	0.6835
Δ LOP	58.83551	0.0000
Δ LINF	269.6157	0.0000
Δ LEXR	47.03128	0.0000

Source: Author's own calculations.

According to Table 7, the estimated probability for GDP is 0.6825, which is higher than the 5% level; therefore, the error terms for GDP are normally distributed. This is

an expected result since the coefficients in most cases are statistically significant. The probabilities for oil prices, inflation, and the exchange rate are equal to zero; hence, we can conclude that the residuals for these three components are not normally distributed. This may be explained by the fact that, in the case of oil prices, all the coefficients are statistically insignificant, while the abnormal distribution in inflation and the exchange rate can be attributed to the variation in the dependent variables being explained mostly by their own lags, which can cause such an issue.

The next step is to examine whether the residuals suffer from autocorrelation. Hence, the BG-LM test and Portmanteau test are going to be used. The null hypothesis rejects the existence of autocorrelation within the residuals, while the alternative hypothesis indicates its presence.

H_0 : No autocorrelation.

H_1 : Autocorrelation is present.

Table 8.
Breusch-Godfrey Lagrange Multiplier test and Portmanteau test

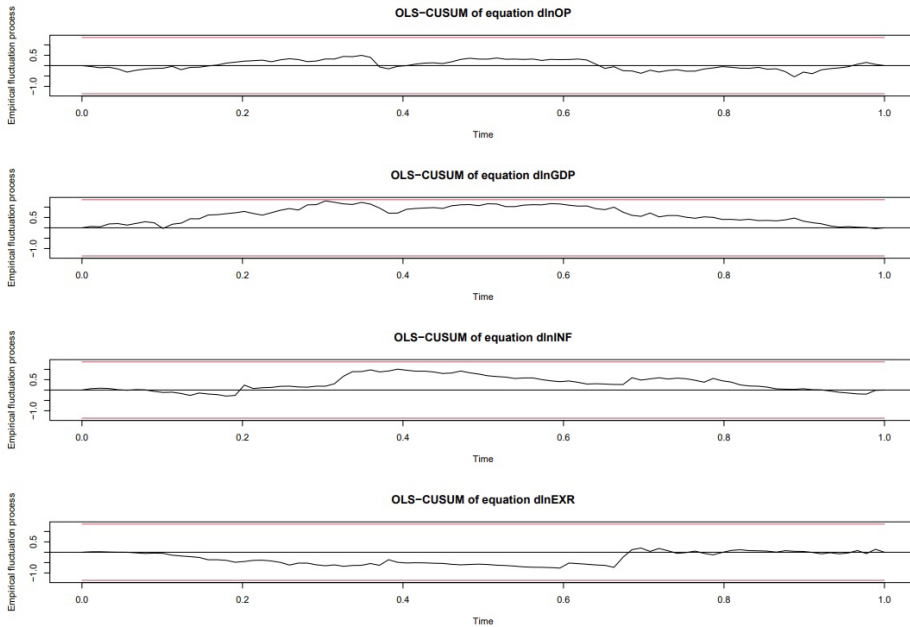
Lag	Portmanteau test	Result	BG-LM test	Result
1	-	-	0.8762	No autocorrelation
2	-	-	0.1909	No autocorrelation
3	0.3494	No autocorrelation	0.4088	No autocorrelation
4	0.2085	No autocorrelation	0.1731	No autocorrelation

Source: Author's own calculations.

Based on the results of the BG-LM test and Portmanteau test presented in Table 8, it can be concluded that there is no autocorrelation, since all the estimated p-values are higher than the 10% significance level.

For the stability check, the cumulative sum of error terms (OLS-CUSUM charts) is going to be used; therefore, we can determine from the resulting graphs whether our variables are stable or not.

Figure 2.
Charts of OLS-CUSUM



Source: Author's own calculations.

After analysing Figure 2, it can be concluded that the variables are stable, since they lie within the red boundaries.

Granger Causality test

The next step of the analysis is to conduct the Granger Causality test, which will confirm or reject the causality existing between the variables. A probability higher than the 10% level will indicate the absence of Granger causality; however, if the estimated probability is lower than the 1%, 5%, or 10% significance level, it will indicate the presence of Granger causality at the corresponding significance level.

Table 9.
Granger Causality

Null hypothesis	Probability	Result
OP does not Granger Cause GDP	6.E-07	The lag in OP significantly improves the prediction of GDP
GDP does not Granger Cause OP	0.3269	The lag in GDP does not significantly improve the prediction of OP
OP does not Granger Cause INF	0.7613	The lag in OP does not significantly improve the prediction of INF
INF does not Granger Cause OP	0.4524	The lag in INF does not significantly improve the prediction of OP
OP does not Granger Cause EXR	0.0916	The lag in OP significantly improves the prediction of EXR
EXR does not Granger Cause OP	0.9362	The lag in EXR does not significantly improve the prediction of OP
GDP does not Granger Cause INF	0.5065	The lag in GDP does not significantly improve the prediction of INF
INF does not Granger Cause GDP	0.5617	The lag in INF does not significantly improve the prediction of GDP
GDP does not Granger Cause EXR	0.0004	The lag in GDP significantly improves the prediction of EXR
EXR does not Granger Cause GDP	0.1492	The lag in EXR does not significantly improve the prediction of GDP
INF does not Granger Cause EXR	0.0643	The lag in INF significantly improves the prediction of EXR
EXR does not Granger Cause INF	0.3161	The lag in EXR does not significantly improve the prediction of INF

Source: Author's own calculations.

According to the results presented in Table 9, it can be observed that most of the variables are not subject to Granger causality, since the p-values are significantly higher than the 10% level. Therefore, the null hypothesis of no Granger causality cannot be rejected. However, there is a significant result for the causality running from GDP to EXR and from INF to EXR, which is statistically significant at the 1% and 10% levels, respectively. Hence, the alternative hypothesis of Granger causality is accepted at the 1% and 10% significance levels, respectively. Interestingly, the result of the existence of Granger causality running from OP to GDP and EXR is statistically significant at the 1% and 10% levels, respectively. Therefore, the alternative hypothesis of Granger causality is accepted at the 1% significance level for GDP and at the 10% level for the

exchange rate. Based on the aforementioned results, we can state that oil prices Granger cause the exchange rate and GDP in the case of Kazakhstan.

Impulse Response Functions

Before constructing the IRFs, the appropriate ordering needs to be established. Therefore, based on the methodology and literature review, the orderings are as follows:

OP→GDP→EXR→INF

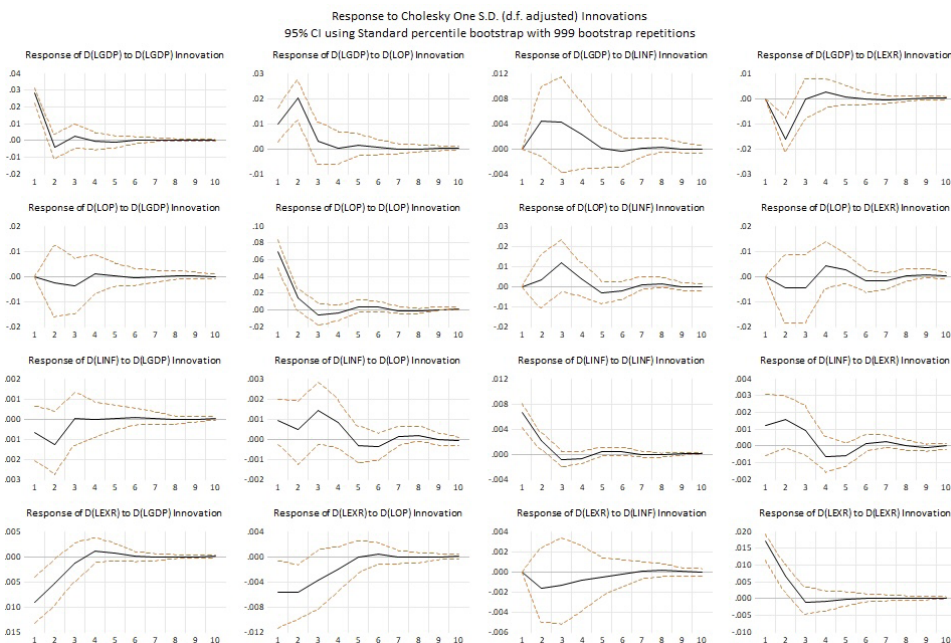
OP→GDP→INF→EXR

OP→EXR→INF→GDP

The first ordering is written as follows: OP→GDP→EXR→INF (Figure 3). The shock that occurs to OP leads to fluctuations in GDP, and then fluctuations in GDP affect EXR, and therefore, EXR impacts INF. Thus, OP has a direct effect on GDP and an indirect effect on the exchange rate and inflation.

According to Figure 3, the positive shock that occurred in the prior period of GDP has a positive effect on GDP in the first period, with the effect converging to equilibrium by the sixth period. The positive shock that occurred in the previous period of GDP has a negative effect on both OP and INF; however, in the case of OP, there is a converging effect returning to equilibrium by the fifth quarter, while for INF, there is a significant effect for the first three quarters, which then converges to equilibrium. The shock in the prior period of GDP negatively affects EXR in the first quarter. In the fourth quarter, EXR rises above equilibrium; however, it converges back by the sixth quarter. The shock that occurred in the prior period of OP has a positive effect on GDP in the first quarter; moreover, the effect is even more significant in the second quarter, and then it converges back to equilibrium. The same shock has a positive effect on both OP itself and INF, with a clear cyclical pattern. The response of OP converges to equilibrium by the seventh period, while for INF, it takes two additional quarters. The shock to OP also has a negative effect on EXR in the first quarter; however, the increasing trend converges back to equilibrium by the seventh quarter. The shock that occurred in the prior period of INF has a positive effect on GDP, OP, and INF itself in the first quarter; moreover, there is a clear cyclical pattern converging back to equilibrium by the ninth quarter for all mentioned variables. However, in the case of EXR, there is a negative effect that persists until the seventh quarter, although it converges to equilibrium by the eighth or ninth period. The shock that occurred in the previous period of EXR has a negative effect on GDP and OP, and a positive effect on INF. All three responses exhibit a strongly marked cyclical pattern converging to equilibrium by the sixth quarter for GDP and the eighth quarter for OP and INF. The same conclusion applies to EXR; however, there is no cyclical pattern, and it converges back by the fifth quarter.

Figure 3.
IRFs for ordering OP→GDP→EXR→INF



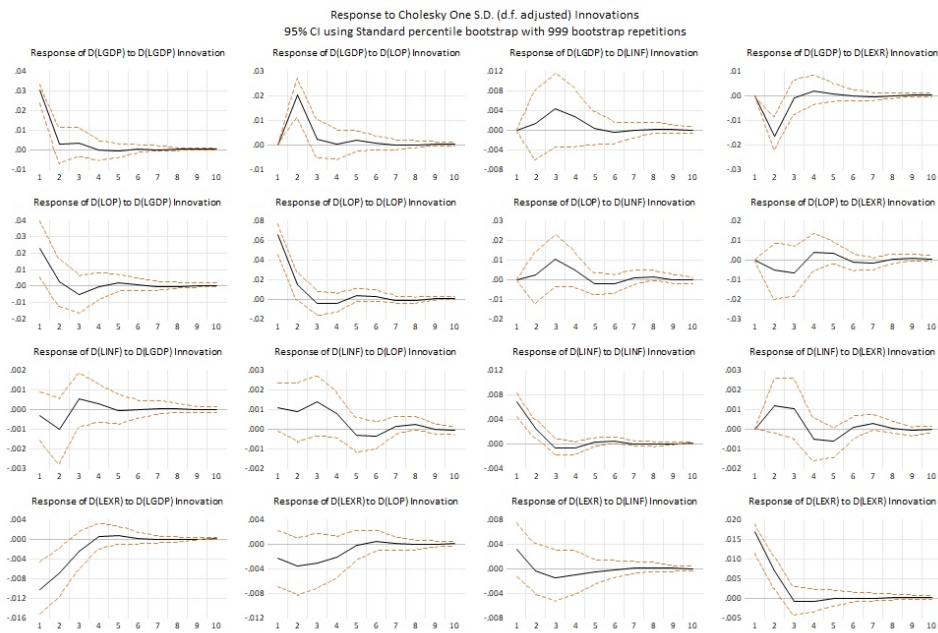
Source: Author’s own calculations.

The second ordering is written as follows: OP→GDP→INF→EXR (Figure 4). The shock that happens to OP leads to variation in GDP, which then affects INF; therefore, INF impacts EXR. Hence, GDP is directly affected, while inflation and the exchange rate are indirectly affected by OP.

According to Figure 4, the positive shock that occurred in the prior period of GDP has a substantially positive effect on GDP and OP in the first period, with the effect converging to equilibrium. The same shock has a negative effect on both EXR and INF; in the case of EXR, the effect converges back to equilibrium by the sixth quarter. In the case of INF, there is a significant effect for the first four quarters, and then it converges. Both EXR and INF show a cyclical pattern. The shock that occurred in the previous period of OP has a positive effect on GDP in the first quarter. Moreover, the effect is even more significant in the second quarter; however, it then converges to equilibrium. The shock to OP also has a positive effect on both OP itself and INF, with a clear cyclical pattern. OP converges to equilibrium in the sixth period, while INF takes one additional quarter. The same shock has a negative effect on EXR in the first quarter, but the increasing trend converges to equilibrium by the seventh quarter. The shock that occurred in the prior period of INF has a positive effect on GDP and

OP in the first quarter; moreover, there is a clear cyclical pattern converging back to equilibrium in the sixth quarter for GDP and the ninth quarter for OP. In the case of INF and EXR, there is a positive effect that converges by the seventh quarter. The shock that occurred in the prior period of EXR has a negative effect on GDP and OP, and a positive effect on INF. All three responses have a strongly indicated cyclical pattern, converging back to equilibrium in the fifth quarter for GDP and the eighth quarter for OP and INF.

Figure 4.
IRFs for ordering OP→GDP→INF→EXR



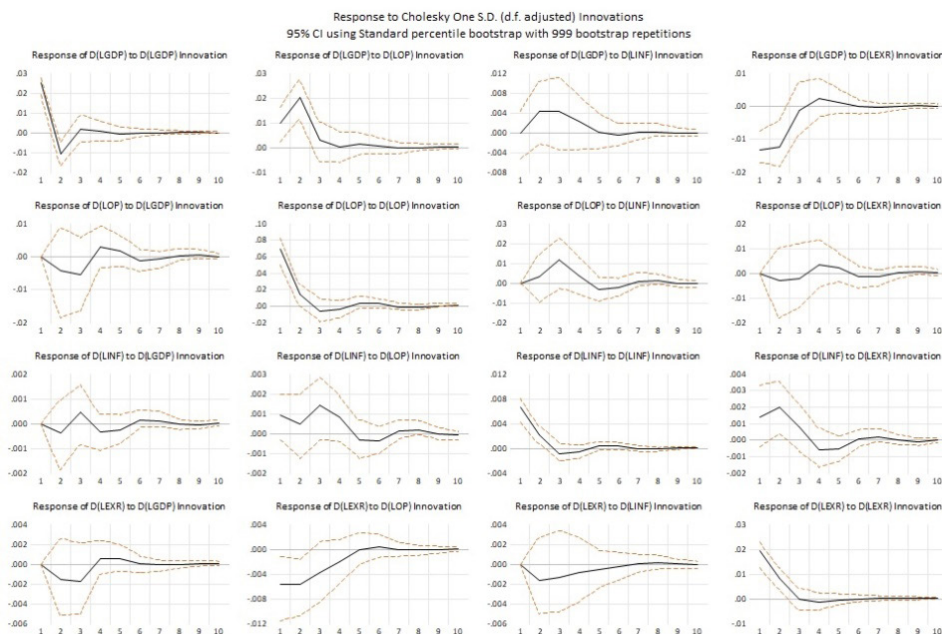
Source: Author’s own calculations.

The third ordering is written as follows: OP→EXR→INF→GDP (Figure 5). The shock that happens to OP leads to a change in EXR, which then affects INF, and therefore INF impacts GDP. Thus, OP has a direct effect on EXR and an indirect effect on inflation and GDP.

According to Figure 5, the positive shock that occurred in the prior period of GDP has a positive effect on GDP in the first period, with the effect converging to equilibrium by the fifth quarter. The same shock has a negative effect on OP, EXR, and INF, with convergence back to equilibrium by the eighth quarter for OP and EXR, and the sixth quarter for INF. The shock to OP in the previous quarter has a positive effect on GDP

in the first quarter; moreover, the effect is more significant in the second quarter, but then slowly converges to equilibrium. The same shock has a positive effect on OP, with a clear cyclical pattern converging to equilibrium in the seventh period. It also positively affects INF in the first quarter, with a more significant effect in the third quarter, followed by a converging pattern. In the case of EXR, there is a negative effect followed by an increasing trend returning to equilibrium by the seventh quarter. The shock that occurred in the previous period of INF has a positive effect on GDP and OP in the first quarter; moreover, the effect is more significant in the third quarter. A clear cyclical pattern follows, converging to equilibrium in the sixth quarter for GDP and the ninth quarter for OP. In the case of INF, the trend is downward sloping, with a diminishing effect. For EXR, there is a negative effect followed by an increasing trend converging to equilibrium in the seventh quarter. The shock to EXR in the previous period has a negative effect on GDP and OP and a positive effect on INF and EXR. All three responses, except for EXR, have a strongly marked cyclical pattern converging to equilibrium in the sixth quarter for GDP and the eighth quarter for OP and INF. In the case of EXR, there is a positive effect in the first quarter followed by a decreasing trend converging to equilibrium in the seventh quarter.

Figure 5.
IRFs for ordering OP→EXR→INF→GDP



Source: Author’s own calculations.

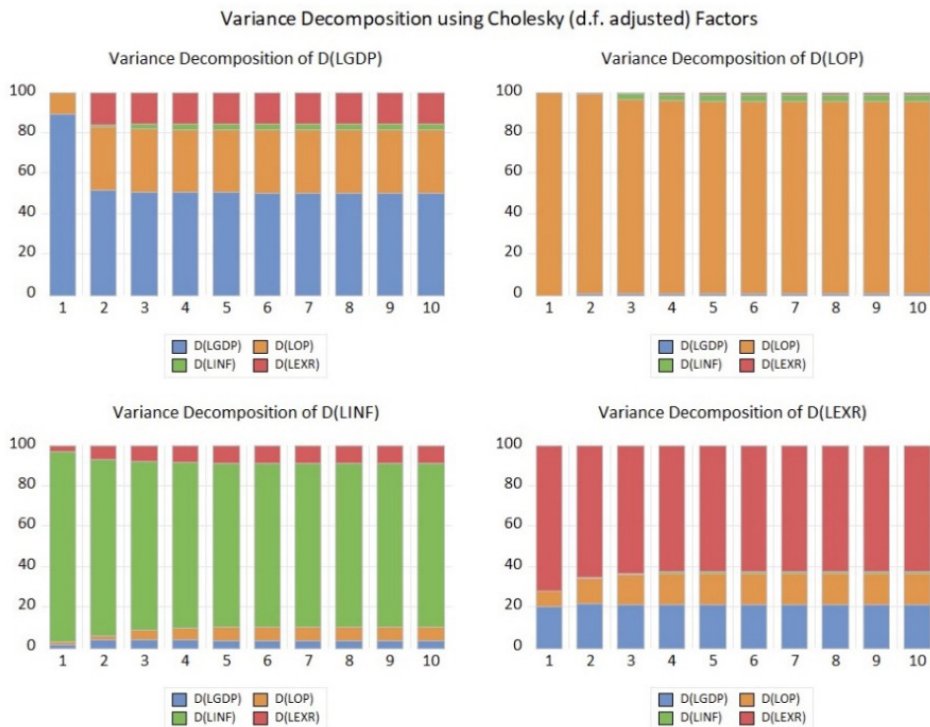
Variance Decomposition

In the next part of the analysis, the Variance Decomposition results are going to be presented and discussed.

- First ordering: $OP \rightarrow GDP \rightarrow EXR \rightarrow INF$ (Figure 6)

As can be observed in Figure 6 below, when a shock occurs to GDP, the changes in GDP for the first period are mostly caused by GDP itself; however, from the second quarter, this drops and stagnates at the level of 50%. The input of oil prices in the first quarter constitutes about 15% of the variation in GDP; however, from the second quarter, it reaches the level of 30–35% and stagnates. The fluctuations in GDP can also be clarified by the variation in the exchange rate; however, the effect is significant only from the second quarter, with a dying-out effect. The contribution of inflation is also significant from the second quarter; however, the proportion slightly increases over time. When a shock occurs to oil prices, the variation in oil prices can mostly be described by oil prices themselves. The contribution of the other variables is almost negligible, except for the contribution of inflation, which gains influence from the third period with a slightly increasing effect to the 5% level. In terms of inflation, it can be observed that the changes in inflation can be explained by inflation itself for the first quarter; however, the influence of oil prices and the exchange rate starts increasing slightly and ends up at approximately 11–12% for the exchange rate and 6–7% for oil. The peak of the impact of GDP on changes in inflation occurs in the second–third period; however, after this increase, a dying-out effect can be noted over time. When a shock occurs to the exchange rate, approximately 70% of the changes in the exchange rate can be described mostly by the exchange rate itself, with a slightly dying-out effect over time. The role of oil prices in the variation of the exchange rate in the first period is 6–7%, with an increasing proportion to almost 16–17% at the end of the period. The role of GDP is substantial over the period; however, until the end of the period, it remains unchanged, indicating that 20% of the variation in the exchange rate can be explained by shifts in GDP.

Figure 6.
VD for ordering OP→GDP→EXR→INF



Source: Author’s own calculations.

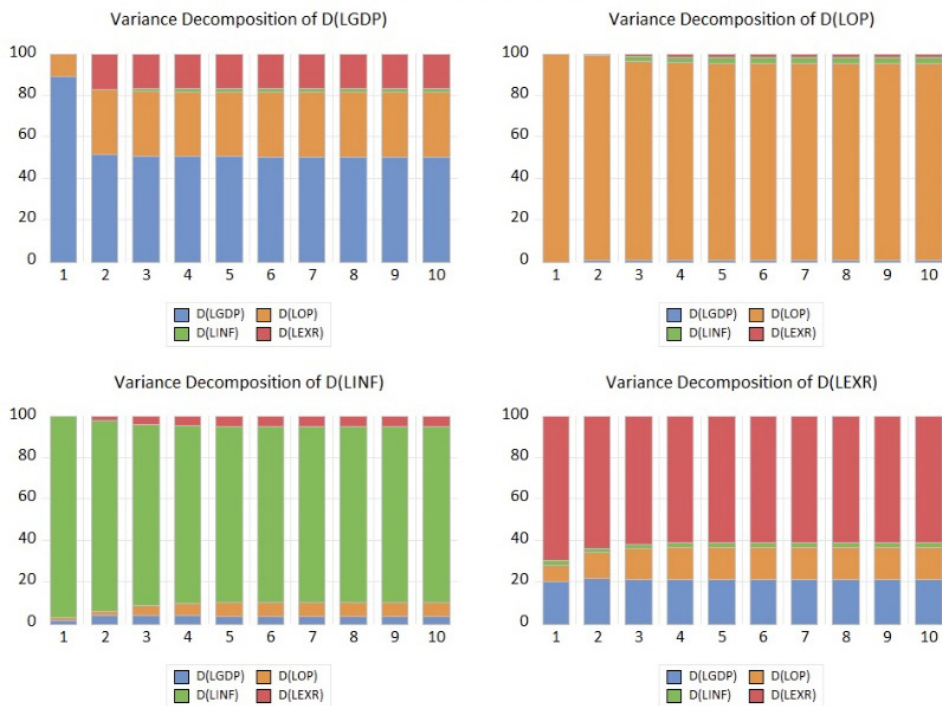
- Second ordering: OP→GDP→INF→EXR (Figure 7)

According to Figure 7 below, when a shock occurs to GDP, almost 80% of the changes in GDP for the first period are mostly caused by GDP itself; however, from the second quarter, the proportion drops and remains unchanged at the level of 50% until the end of the period. The input of oil prices in the first quarter constitutes about 10% of the variation in GDP; however, from the second quarter until the end of the estimated period, almost 31–32% of the changes in GDP can be accounted for by oil prices. The change in GDP can also be explained by the variation in inflation; however, the effect is significant only from the third quarter, with a gradually increasing trend, while the contribution of the exchange rate appears in the second quarter and accounts for 17–18% of the variation, with a gradually decreasing effect. Due to changes in oil prices in the previous period, the variation can mostly be attributed to the oil price itself. The contribution of the other variables is almost unsubstantial,

except for the contribution of inflation, which gains influence from the third period, with a slightly increasing effect to the 3–4% level. In the case of inflation, it can be noted that changes in inflation can be explained by inflation itself in the first quarter, though the roles of the oil price and exchange rate start to increase slightly and end up at approximately 8–9% for the exchange rate and 5–6% for the oil price. The peak of the influence of GDP on changes in inflation occurs within the second–fourth period; however, after this increase, a dying-out effect can be noted over time. When there is a shock to the exchange rate in the previous period, approximately 65% of all changes in the exchange rate can be explained mostly by the exchange rate itself, with a faintly diminishing effect to 60%. The role of the oil price in the variation of the exchange rate in the first period is 7–8%, with an increasing proportion to almost 16–17% in the fourth quarter; however, with a stagnating trend. The role of GDP is substantial over the period; however, until the end of the period, it remains unchanged, indicating that 20% of the changes in the exchange rate can be explained by variations in GDP.

Figure 7.
VD for ordering OP→GDP→INF→EXR

Variance Decomposition using Cholesky (d.f. adjusted) Factors

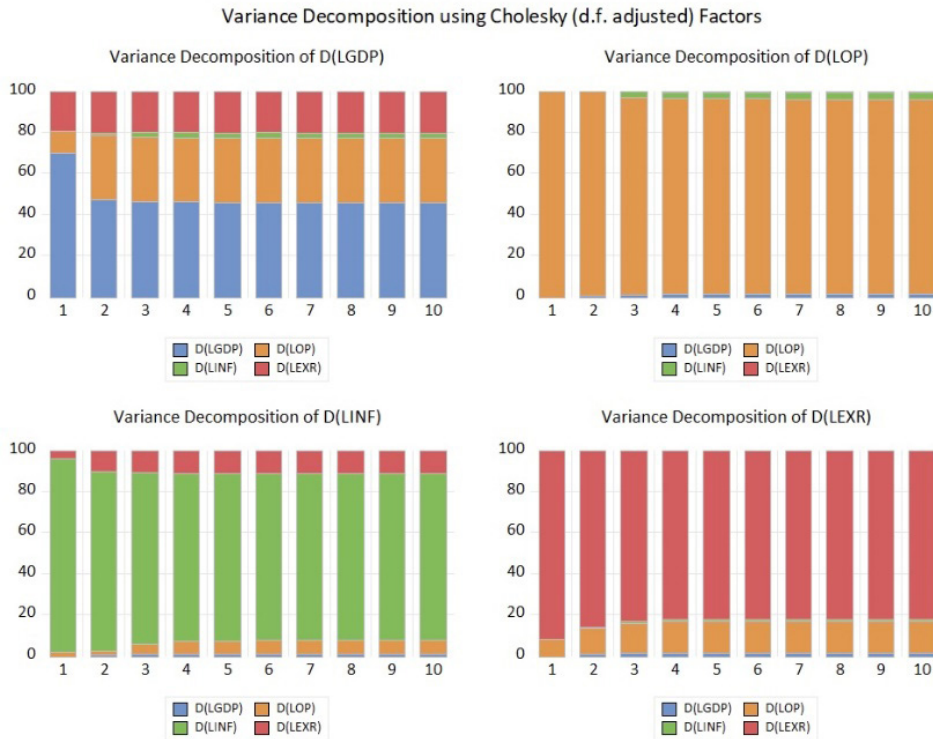


Source: Author’s own calculations.

- Third ordering: $OP \rightarrow EXR \rightarrow INF \rightarrow GDP$ (Figure 8)

According to Figure 8, when some shocks occur to GDP, approximately 70% of the changes in GDP for the first period are mostly caused by GDP itself; however, from the second quarter, this drops and remains unchanged at 45% until the end of the period. The difference in GDP can be described by the differences in oil prices, which, in numerical terms, explain 10% of the variation; however, from the second quarter until the end of the period, the proportion constitutes about 35%. The change in GDP can also be explained by the variation of inflation; however, the effect is significant only from the third quarter, with a steadily increasing trend, while 20% of the variation in GDP can be explained by variation in the exchange rate, which remains unchanged until the end of the period. Changes in oil prices in the prior period can be mostly described by changes in oil prices themselves in the present period. The contribution of the other variables is almost unsubstantial; however, from the third period, changes in oil prices can be explained by changes in inflation, though the effect is not noticeable. Changes in inflation can be explained by inflation itself in the first quarter; however, the contributions of oil prices and the exchange rate begin to dominate, while the effect of GDP is almost unnoticeable. In the case of the exchange rate, approximately 95% of its changes can be described by the exchange rate itself, with a declining effect to 80–82 percent. The role of oil prices in the fluctuations of the exchange rate in the first period is 7–8 percent, with an increasing proportion to almost 17–18 percent in the fourth quarter, albeit with a stagnating trend, while the effects of GDP and inflation are not significant.

Figure 8.
VD for ordering OP→EXR→INF→GDP



Source: Author’s own calculations.

CONCLUSION

To conclude, this thesis analyses the interrelationship between the main economic indicators and oil prices in the case of Kazakhstan for the period 2000 Q1 – 2022 Q4. Firstly, the background of Kazakhstan’s oil industry and all essential literature on the relationship between the variables have been analysed. Moreover, some of the papers with a focus on the case of Kazakhstan have been presented and discussed. Next, the methodology, which consists of the VAR framework, the criteria for applying this type of model, a brief discussion of diagnostic tests, Granger causality, IRFs, and Variance Decomposition, has been presented. In the econometric analysis, the appropriate lag length has been chosen and variables have been transformed to the first differences;

therefore, the unrestricted VAR model has been constructed and analysed. From the model, it has been concluded that most of the variables are statistically insignificant; however, the analysis has established a valid relationship between GDP, oil prices, and the exchange rate, which is positive between GDP and oil prices and negative between oil prices and the exchange rate. Moreover, a positively substantial relationship between oil prices and inflation has been found. During the Granger causality analysis, causality running from oil prices to GDP, the exchange rate, and inflation has been found. Using the variance decomposition analysis, it can be summarised that shocks to oil prices substantially contribute to fluctuations in GDP. Additionally, there is a contribution of oil prices to the exchange rate and inflation, though to a smaller extent. The analysis of impulse responses shows that there is a positive relationship between GDP, inflation, and oil prices. Furthermore, the analysis shows that there is a negative relationship between oil prices and the exchange rate. Moreover, according to the Johansen test, it is possible to conclude that there is a short-run effect rather than a long-run one, as the contribution of oil prices diminishes over a short-term period. Therefore, the hypotheses outlined above regarding the relationship between oil and the main economic indicators can be accepted.

REFERENCES

- Abounoori, A.A., Nazarian, R. and Amiri, A. (2014) 'Oil price pass-through into domestic inflation: The case of Iran', *International Journal of Energy Economics and Policy*, 4(4), pp. 662–669.
- Adelman, A. (2004) 'The real oil problem', *Regulation*, 27(1), pp. 16–21.
- Adenuga, A.O., Hilili, M.H. and Evbuomwan, O. (2012) 'Oil price pass-through into inflation: Empirical evidence from Nigeria', *Central Bank of Nigeria Economic and Financial Review*, 50(1), pp. 1–26.
- Akinci, M., Akturk, E. and Yilmaz, O. (2012) 'Petrol fiyatları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki: OPEC ve petrol ithalatçısı ülkeler için panel veri analizi', *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 31(2), pp. 1–17.
- Akram, Q. (2004) 'Oil prices and exchange rates: Norwegian evidence', *The Econometrics Journal*, 7(2), pp. 476–504.
- Amano, R. and Norden, S. (1998a) 'Exchange rates and oil prices', *Review of International Economics*, 6(4), pp. 683–694.
- Amano, R. and Norden, S. (1998b) 'Oil prices and the rise and fall of the US real exchange rate', *Journal of International Money and Finance*, 17(2), pp. 299–316.
- Baxter, M. (1994) 'Real exchange rates, real interest differentials, and government policy: Theory and evidence', *Journal of Monetary Economics*, 33(1), pp. 5–37.

- Bergvall, A. (2004) 'What determines real exchange rates? The Nordic countries', *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(2), pp. 315–337.
- Blanchard, O.J. and Gali, J. (2007) 'The macroeconomic effects of oil price shocks: Why are the 2000s so different from the 1970s?', *National Bureau of Economic Research*, Working Paper no. 13368.
- Cavalcanti, T. and Jalles, J.T. (2013) 'Macroeconomic effects of oil price shocks in Brazil and in the United States', *Applied Energy*, 104, pp. 475–486.
- Chaudhuri, K. and Daniel, B.C. (1998) 'Long-run equilibrium real exchange rates and oil prices', *Economics Letters*, 58(2), pp. 231–238.
- Chen, D., Chen, S. and Härdle, W.K. (2015) 'The influence of oil price shocks on China's macro-economy: A perspective of international trade', *Journal of Governance and Regulation*, 4(1), pp. 178–189.
- Chen, S. and Chen, H. (2007) 'Oil prices and real exchange rates', *Energy Economics*, 29(3), pp. 390–404.
- Chen, S.S. (2009) 'Oil price pass-through into inflation', *Energy Economics*, 31(1), pp. 126–133.
- Chen, P. (2015) 'Global oil prices, macroeconomic fundamentals and China's commodity sector comovements', *Energy Policy*, 87, pp. 284–294.
- Clarida, R.H. and Gali, J. (1994) 'Sources of real exchange rate fluctuations: How important are nominal shocks?', Working Paper no. 4658.
- Cologni, A. and Manera, M. (2008) 'Oil prices, inflation and interest rates in a structural cointegrated VAR model for the G-7 countries', *Energy Economics*, 30(3), pp. 856–888.
- Cologni, A. and Manera, M. (2009) 'The asymmetric effects of oil shocks on output growth: A Markov-switching analysis for the G-7 countries', *Economic Modelling*, 26(1), pp. 1–29.
- Davari, H. and Kamalian, A. (2018) 'Oil price and inflation in Iran: Non-linear ARDL approach', *International Journal of Energy Economics and Policy*, 8(3), pp. 295–300.
- De Gregorio, J., Neilson, C. and Landerretche, O. (2007) 'Another pass-through bites the dust? Oil prices and inflation', *Economia*, 7(2), pp. 155–208.
- Del Sordi, A. (2017) 'Kazakhstan 2017: Institutional stabilisation, nation-building, international engagement', *Asia Maior*, 28(1), pp. 1–26.
- Dickey, D.A. and Fuller, W.A. (1981) 'Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with Unit Root', *Econometrica*, 49(4), pp. 1057–1072.
- Gelos, G. and Ustyugova, Y. (2017) 'Inflation responses to commodity price shocks – how and why do countries differ', *Journal of International Money and Finance*, 72(1), pp. 28–47.
- Golub, S.S. (1983) 'Oil prices and exchange rates', *Economic Journal*, 93(371), pp. 576–593.

- Gomez-Loscos, A., Gadea, M.D. and Montanés, A. (2012) 'Economic growth, inflation and oil shocks: are the 1970s coming back?', *Applied Economics*, 44(35), pp. 4575–4589.
- Gounder, R. and Bartleet, M. (2007) 'Oil price shocks and economic growth: Evidence for New Zealand, 1989–2006' in *New Zealand Association of Economists Annual Conference, Christ Church, and 27th–29th June*.
- Gronwald, M., Mayr, J. and Orazbayev, S. (2009) *Estimating the effects of oil price shocks on the Kazakh economy*. IFO Working Paper no. 81.
- Gurvich, E., Vakulenko, E. and Krivenko, P. (2009) 'Cyclicality of fiscal policy in oil-producing countries', *Problems of Economic Transition*, 52(1), pp. 24–53.
- Habib, M. and Kalamova, M. (2007) *Are there oil currencies? The real exchange rate of oil exporting countries*. European Central Bank Working Paper no. 839.
- Hamilton, J.D. (1983) 'Oil and the macroeconomy since World War II', *Journal of Political Economy*, 91(2), pp. 228–248.
- Hamilton, J.D. (2003) 'What is an oil shock?', *Journal of Econometrics*, 113(2), pp. 363–398.
- Hasanov, F. (2010) *The impact of real oil price on real effective exchange rate: The case of Azerbaijan*. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Discussion Papers, pp. 1–26.
- Hooker, M. (1996) *Exploring the robustness of the oil price–macroeconomy relationship*. Washington, D.C.: Federal Reserve Board Publication.
- Hooker, M. (2002) 'Are oil shocks inflationary? Asymmetric and nonlinear specifications versus changes in regime', *Journal of Money, Credit and Banking*, 34(2), pp. 540–561.
- Huizinga, J. (1987) 'An empirical investigation of the long-run behavior of real exchange rates', *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, 27, pp. 149–215.
- International Energy Agency (2022) *Kazakhstan 2022 – analysis*. International Energy Agency. Available at: <https://www.iea.org/reports/kazakhstan-2022> (Accessed: 19 March 2023).
- Ito, K. (2008) 'Oil prices and macro-economy in Russia: The co-integrated VAR model approach', *International Applied Economics and Management Letters*, 1(1), pp. 37–40.
- Ito, K. (2010) 'Oil price and macroeconomy in Russia', *Economics Bulletin*, 17(17), pp. 1–9.
- Ivanov, V. and Kilian, L. (2005) 'A practitioner's guide to lag order selection for VAR impulse response analysis', *Studies in Nonlinear Dynamics & Econometrics*, 9(1), pp. 1–14.

- Jimenez-Rodriguez, R. and Sanchez, M. (2004) *Oil price shocks and real GDP growth: Empirical evidence for some OECD countries*. European Central Bank Working Paper no. 362.
- Jin, G. (2008) 'The impact of oil price shock and exchange rate volatility on economic growth: A comparative analysis of Russia, Japan, and China', *Research Journal of International Studies*, 8(1), pp. 98–111.
- Katircioglu, S.T. *et al.* (2015) 'Oil price movements and macroeconomic performance: Evidence from twenty-six OECD countries', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 44(1), pp. 257–270.
- Kazenergy (2023) *The National Energy Report 2021*, no. 5. Nur-Sultan: Kazenergy.
- Koranchelian, T. (2005) *The equilibrium real exchange rate in a commodity exporting country: Algeria's experience*. IMF Working Paper 05/135. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Korhonen, I. and Juurikkala, T. (2009) 'Equilibrium exchange rates in oil exporting countries', *Journal of Economics and Finance*, 33(1), pp. 71–79.
- Korhonen, L. and Ledyeva, S. (2008) 'Trade linkages and macroeconomic effects of the price of oil', *Energy Economics*, 32(4), pp. 848–856.
- Korhonen, I. and Mehrotra, A.N. (2009) *Real exchange rate, output and oil: Case of four large energy producers*. BOFIT Discussion Paper no. 6/2009. Helsinki: Bank of Finland.
- Köse, N. and Ünal, E. (2021) 'The effects of the oil price and oil price volatility on inflation in Turkey', *Energy*, 226(1), pp. 226–239.
- Köse, N. and Baimaganbetov, S. (2015) 'The asymmetric impact of oil price shocks on Kazakhstan macroeconomic dynamics: A structural vector autoregression approach', *International Journal of Energy Economics and Policy*, 5(4), pp. 1058–1064.
- Kretzschmar, G. and Nurmakhanova, M. (2010) 'Kazakhstan – the real currency and growth challenge for commodity producing countries', *Social Science Research Network*, 6(1), pp. 1–23. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1662346 (Accessed: 19 March 2023).
- Krugman, P. (1983a) 'Oil and the dollar', in Bhandari, J. and Putnam, B. (eds.) *Economic Interdependence and Flexible Exchange Rates*. Cambridge: MIT Press.
- Krugman, P. (1983b) 'Oil shocks and exchange rate dynamics', in *Exchange Rates and International Macroeconomics*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 259–284.
- Kutan, A.M. and Wyzan, M.L. (2005) 'Explaining the real exchange rate in Kazakhstan, 1996–2003: Is Kazakhstan vulnerable to the Dutch disease?', *Economic Systems*, 29(2), pp. 242–255.
- LeBlanc, M. and Chinn, M. (2004) 'Do high oil prices presage inflation?', *Business Economics*, 39(2), pp. 38–48.

- Lown, C.S. and Rich, R.W. (1997) 'Is there an inflation puzzle?', *Economic Policy Review*, 3(4), pp. 1–19.
- Lu, W.C., Lii, T.K. and Tseng, C.Y. (2010) 'Volatility transmissions between shocks to the oil price and inflation: Evidence from a bivariate GARCH approach', *Journal of Information and Optimization Sciences*, 31(4), pp. 927–939.
- Lütkepohl, H. (1991) *Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Springer: Berlin.
- Mehrara, M. and Oskoui, K. (2007) 'The source of macroeconomic fluctuations in oil exporting countries: A comparative study', *Economic Modelling*, 24(3), pp. 365–379.
- Mork, K. (1989) 'Oil and the macroeconomy when prices go up and down: An extension of Hamilton's results', *Journal of Political Economy*, 91(1), pp. 740–744.
- Ozturk, F. (2015) 'Oil price shocks–macro economy relationship in Turkey', *Asian Economic and Financial Review*, 5(5), pp. 846–857.
- Pushkarev, V. (2013) 'Relationship between oil and GDP: the case of Kazakhstan: Assessment of economic situation and economic development of Kazakhstan based on the economy of oil'. Master's Thesis. Prague: Charles University.
- Qianqian, Z. (2011) 'The impact of international oil price fluctuation on China's economy', *Energy Procedia*, 5(1), pp. 1360–1364.
- Rasasi, M.A. and Yilmaz, M. (2016) 'The effects of oil shocks on Turkish macroeconomic aggregates', *International Journal of Energy Economics and Policy*, 6(3), pp. 471–476.
- Rautava, J. (2002) *The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy*. BOFIT Discussion Papers no. 3. Helsinki: Bank of Finland.
- Sims, C. A. (1980) 'Macroeconomics and reality', *Econometrica*, 48, pp. 1–48.
- Tang, W., Wu, L. and Zhang, Z. (2010) 'Oil price shocks and their short and long-term effects on the Chinese economy', *Energy Economics*, 32(1), pp. 3–14.
- Valcarcel, V. and Wohar, M. (2013) 'Changes in the oil price–inflation pass-through', *Journal of Economics and Business*, 68(C), pp. 24–42.
- Wu, M.H. and Ni, Y.S. (2011) 'The effects of oil prices on inflation, interest rates and money', *Energy*, 36(7), pp. 4158–4164.
- Zaldueño, J. (2006) 'Determinants of Venezuela's equilibrium real exchange rate', *IMF Working Papers*, 2006/074.

THE EFFECT OF OIL PRODUCTION ON VARIOUS MACROECONOMIC FACTORS: THE CASE STUDY OF THE ECONOMY OF KAZAKHSTAN

Abstract

This thesis analyses the effect of oil prices on GDP, inflation, and the exchange rate in the case of the Republic of Kazakhstan, based on quarterly data from 2000 Q1 to 2022 Q4. To estimate to what extent oil prices affect the economic aggregators of Kazakhstan, the Vector Autoregression Model (VAR) is implemented. The findings disclose the presence of statistically significant Granger Cause running from oil prices to the exchange rate, inflation, and GDP. Based on the outcome of IRFs and VD, it has been found that there is a positive impact of oil prices on inflation and GDP; conversely, the effect between oil prices and the exchange rate has been found to be negative. Additionally, we can summarise that changes in oil prices greatly contribute to the fluctuations in GDP; however, the contribution of oil prices is fainter in terms of the exchange rate and inflation.

Keywords: Oil prices, inflation, Kazakhstan, exchange rate, VAR model, SVAR model, Granger causality, oil-exporting economies

WPŁYW WYDOBYCIA ROPY NAFTOWEJ NA RÓŻNE CZYNNIKI MAKROEKONOMICZNE: STUDIUM PRZYPADKU GOSPODARKI KAZACHSTANU

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano wpływ cen ropy naftowej na PKB, inflację i kurs walutowy w przypadku Republiki Kazachstanu na podstawie danych kwartalnych od I kwartału 2000 r. do IV kwartału 2022 r. Aby oszacować, w jakim stopniu ceny ropy naftowej wpływają na agregaty ekonomiczne Kazachstanu, zastosowano model autoregresji wektorowej (VAR). Wyniki badań wskazują na istnienie statystycznie istotnego związku Grangera między cenami ropy naftowej a kursem walutowym, inflacją i PKB. Na podstawie wyników IRF i VD stwierdzono, że ceny ropy mają pozytywny wpływ na inflację i PKB; natomiast wpływ cen ropy na kurs walutowy jest negatywny. Ponadto zmiany cen ropy w znacznym stopniu przyczyniają się do wahań PKB, jednak ich wpływ na kurs walutowy i inflację jest mniejszy.

Słowa kluczowe: ceny ropy, inflacja, Kazachstan, kurs walutowy, model VAR, model SVAR; przyczynowość w sensie Grangera, wskaźniki makroekonomiczne, gospodarki eksportujące ropę

KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI W OBLICZU WYZWAŃ KLIMATYCZNYCH I REGULACJI UNIJNYCH

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.40/z.ziemacki

WPROWADZENIE: GLOBALNY KONTEKST I GENEZA EUROPEJSKIEGO ZIELONEGO ŁADU

Zmiany klimatyczne, degradacja środowiska i rosnące zagrożenia dla zdrowia publicznego stały się kluczowymi wyzwaniami XXI w. Według najnowszych raportów Światowego Forum Ekonomicznego aż cztery z pięciu największych globalnych ryzyk mają charakter środowiskowy, a skutki zmian klimatu już dziś odczuwalne są w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, strat gospodarczych i społecznych oraz pogorszenia jakości życia¹. Jeżeli dotychczasowe trendy społeczno-gospodarcze, takie jak wysoce konsumpcyjny styl życia czy wysoka zasobochłonność rozwiniętych gospodarek nie zostaną zatrzymane, a nawet odwrócone, zmiany klimatyczne będą przyspieszać, a nieodwracalne przemiany w ekosystemach będą generowały wiele negatywnych skutków społecznych i gospodarczych.

W odpowiedzi na te wyzwania Unia Europejska zainicjowała w 2019 r. Europejski Zielony Ład – najbardziej ambitną strategię klimatyczną i gospodarczą w swojej historii, ale też w historii świata. EZŁ to nie tylko plan dekarbonizacji, ale także kompleksowa wizja modernizacji gospodarki, poprawy jakości życia obywateli, ochrony przyrody i wzmocnienia konkurencyjności europejskich firm na globalnym rynku². Szeroki zakres obszarów na które ma mieć wpływ realizacja strategii, wiąże się z koniecznością implementacji bardzo daleko idących zmian regulacji. Wiele z nich może już teraz

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: zziemacki@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3710-5872.

¹ Europejski Zielony Ład, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-green-deal/> [dostęp: 16.05.2021].

² A. Czerniak, R. Tomaszewski, K. Ścierańska, *Jak Europejski Zielony Ład zmieni konkurencyjność polskich firm*, Polityka Insight Research, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2022.

spotyka się z negatywnym odbiorem społecznym w tym w szczególności wśród grup, których tego typu zmiany mogą dotknąć najmocniej, m.in. pracowników branży górniczej czy rolników. Europejski Zielony Ład jest odpowiedzią na wiele problemów, których głównym środkiem ciężkości jest wysoka emisyjność dwutlenku węgla, jednak porusza też wiele innych kwestii, m.in. problem malejącej bioróżnorodności czy zbyt intensywne stosowanie pestycydów w rolnictwie. Zakładane zmiany, które ma przynieść realizacja strategii są bardzo istotne i w dłuższej perspektywie przyniosą wiele korzyści społecznych i gospodarczych, takich jak np.: ograniczenie kosztów opieki zdrowotnej, ponieważ dzięki ograniczeniu zanieczyszczenia środowiska czy poprawie jakości żywności ogólny stan zdrowia społeczeństwa ulegnie poprawie. Jednak wysokie początkowe koszty tych zmian powinny być rozłożone równomiernie, konieczne jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów, które zredukują negatywne skutki dotyczące w znacznie większym stopniu niektóre grupy społeczne, w tym te wskazane powyżej. W dużej mierze odpowiedzią na te wyzwania są założenia dotyczące sprawiedliwej transformacji. Komisja Europejska przewidziała alokację funduszy, których wysokość jest uzależniona od stopnia, w jakim implementacja strategii może wpłynąć na pogorszenie warunków ekonomicznych w danym obszarze.

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA EUROPEJSKIEGO ZIELONEGO ŁADU

Europejski Zielony Ład obejmuje praktycznie wszystkie sektory gospodarki: energetykę, przemysł, transport, rolnictwo, budownictwo oraz gospodarkę odpadami.

Nadrzędnym celem EZŁ jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Jednak strategia zakłada też cele pośrednie, takie jak:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. względem poziomów z 1990 r.;
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w końcowym zużyciu energii do minimum 42,5% do 2030 r.;
- transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, ograniczenie ilości odpadów i ochrona zasobów naturalnych;
- poprawa jakości powietrza, wody, gleby oraz ochrona bioróżnorodności³.

Strategia zakłada również sprawiedliwą transformację – tak, aby proces zmian nie pogłębiał nierówności społecznych i regionalnych⁴. Jednak już teraz coraz mocniej

³ K. Kajda, *Europejski Zielony Ład – jakie zmiany obejmą rolników?*, <https://blog.eagronom.com/pl/europejski-zielony-lad-jakie-zmiany-obejma-rolnikow> [dostęp: 16.06.2023].

⁴ Kancelaria Senatu, *Polska w Zielonym Ładzie – korzyści, możliwości i ocena SWOT*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020, s. 17.

słyszane są głosy, że działania te są niewystarczające. Niezadowolenie społeczne potęguje fakt, że decydenci, pracujący w administracji, czyli stosunkowo nisko energochłonnym, a tym samym nisko emisyjnym sektorze gospodarczym negatywne skutki i koszty wdrożenia założeń Strategii EZŁ odczuwają znacznie słabiej niż przedstawiciele wysoko emisyjnych sektorów jak np.: górnictwo czy hutnictwo.

NOWE REGULACJE I INSTRUMENTY WDRAŻANIA EZŁ. PAKIET „FIT FOR 55” I DYREKTYWA RED III

W kolejnych latach realizacji strategii postawiono na przyspieszenie procesu, co ma bezpośredni wpływ na koszty działalności gospodarczej, a tym samym na międzynarodową konkurencyjność europejskiego rynku. W 2023 r. UE przyjęła szereg nowych aktów prawnych, które mają przyspieszyć realizację celów klimatycznych. Najważniejsze z nich to pakiet „Fit for 55” oraz Dyrektywa RED III, która podnosi cel udziału OZE do 42,5% do 2030 r., z możliwością zwiększenia do 45%.

Pakiet „Fit for 55” obejmuje m.in.:

- zaostrenie systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS);
- wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM);
- nowe normy emisji dla transportu i budynków;
- zwiększenie roli pochłaniaczy dwutlenku węgla (np. lasów)⁵.

Podobnie jak w przypadku regulacji wyjściowych te również kierunkowo słuszne w szczególności rozwiązania podatku granicznego CBAM, który ma wyrównywać szanse europejskich producentów objętych restrykcyjnymi, europejskimi zasadami związanymi z emisyjnością CO₂ w procesie produkcji. Jednak wiele pytań budzi faktyczna operacjonalizacja tego rozwiązania, ryzyko nieszczelności systemu, a w efekcie ograniczone oddziaływanie tej regulacji. Praktyka pokaże na ile rozwiązanie to ma szanse być realnie działającym mechanizmem, a w jakim stopniu jest to zabieg polityczny, mający uspokoić negatywne nastroje przedsiębiorców i poprawić odbiór społeczny Europejskiego Zielonego Ładu.

⁵ G. Erbach, L. Jensen, *Fit for 55 package*. EPRS, Parlament Europejski 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97af242c-f881-11ec-b94a-01aa75ed71a1/language-en> [dostęp: 16.06.2023].

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA (WPR) 2023–2027

Ambicje klimatyczne Komisji Europejskiej mają również swoje odzwierciedlenie we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027. Polityka ta, obowiązująca od 2023 r., wymusza na państwach członkowskich większe ambicje ekologiczne. Plany strategiczne WPR muszą być zgodne z celami EZŁ, a płatności dla rolników są powiązane z przestrzeganiem norm środowiskowych, takich jak ochrona gleb, ograniczenie pestycydów, płodozmian oraz ochrona terenów podmokłych⁶. To z jednej strony budzi poważne obawy rolników, skutkujące licznymi protestami w szczególności w stolicy Unii Europejskiej. Jednak z drugiej strony przy odpowiednich mechanizmach zachęt może zwiększyć innowacyjność w tym tradycyjnie wykazującym się sporą awersją do ryzyka i do innowacji sektorze. Jak zaprezentowano w raporcie NCBR Rolnictwo 4.0 właśnie w innowacyjności należy upatrywać źródeł podnoszenia efektywności i osiągania przewag konkurencyjnych. We wspomnianym raporcie wskazano, że przestrzeni na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań jest bardzo wiele, od nowoczesnych maszyn rolniczych poprzez drony, a nawet wykorzystanie sztucznej inteligencji czy technologii kosmicznych. Bez odpowiednich działań wyprzedzających skutki zmian klimatycznych będą dla rolnictwa bardzo dotkliwe. Wiele upraw jest wrażliwych nawet na stosunkowo niewielkie zmiany klimatyczne, w efekcie czego ich uprawa może stać się niemożliwa. Dlatego mobilizacja rolników do większej otwartości na unowocześnianie procesów produkcji żywności przy maksymalnym wykorzystaniu nowych technologii jest obecnie jednym z największych współczesnych wyzwań w polskiej gospodarce⁷.

TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA W POLSCE – WYZWANIA I POSTĘPY

Pomimo trudnej sytuacji związanej z bardzo wysokim udziałem węgla w miksie energetycznym widać wiele pozytywnych sygnałów. Zmiany te spowodowane są w dużym stopniu wojną w Ukrainie i odcięciem od dostaw rosyjskich paliw kopalnych, w tym węgla. Nowa sytuacja geopolityczna przyniosła przełomowe zmiany w polskim sektorze energetycznym. Udział węgla w produkcji energii elektrycznej spadł do 60,5% (o 9,9 punktu procentowego mniej niż rok wcześniej), a udział OZE osiągnął rekordowe 27%. Produkcja energii z gazu ziemnego wzrosła o 41% dzięki niższym cenom i elastyczności tej technologii.

⁶ *Nowy Zielony Ład czy bezład?*, https://pkegliwice.pl/wp-content/uploads/2022/07/Raport_Zielony-Lad-czy-Bezlad.pdf [dostęp: 16.06.2023]. Friends of the Earth Europe 2022, s. 7.

⁷ M. Kordowska, M. Baranowski, J. Pisarek, Z. Ziemacki, R. Wawer, T. Czech, *Rolnictwo 4.0, Identyfikacja trendów technologicznych*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 2023, s. 8.

Jednak pomimo bardzo dużych postępów Polska ma wiele do nadrobienia i w dalszym ciągu pozostaje najbardziej emisyjną gospodarką w UE pod względem elektroenergetyki – 666 g CO₂/kWh wobec średniej unijnej 251 g CO₂/kWh⁸. Niestety systematyczne zacieśnianie polityki UE, wprowadzenie pakietu „Fit for 55”, powoduje znaczne wzrosty kosztów emisji. Wysoka emisyjność przekłada się z kolei na wyższe koszty energii i spadek konkurencyjności polskiego przemysłu.

FUNDUSZE I INSTRUMENTY FINANSOWE

W latach 2021–2027 UE przeznaczyła rekordowe środki na transformację klimatyczną:

- ponad 1,8 bln euro w ramach budżetu UE i NextGenerationEU, z czego 30% na cele klimatyczne⁹;
- Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (17,5 mld euro) – wsparcie dla regionów i sektorów najbardziej narażonych na skutki transformacji, w tym Polski;
- Fundusz Modernizacyjny, REPowerEU, Społeczny Fundusz Klimatyczny – dodatkowe narzędzia finansowania inwestycji w OZE, efektywność energetyczną i wsparcie społeczności lokalnych¹⁰.

Polska jest jednym z największych beneficjentów środków unijnych na transformację klimatyczną:

- w 2023 r. otrzymała 221 mln euro z Funduszu Modernizacyjnego na modernizację systemów energetycznych;
- w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FENIKS) oraz 16 programów regionalnych na OZE przeznaczono prawie 1,8 mld euro;
- Krajowy Plan Odbudowy (KPO) przewiduje ponad 14 mld euro na zieloną energię i efektywność energetyczną¹¹.

Jednak biorąc pod uwagę skalę potrzeb środki te są znacznie niższe od zakładanego zapotrzebowania. Według szacunków ekspertów Banku Światowego koszty modernizacji polskiej

⁸ Forum energii, *Wskaźniki transformacji energetycznej*, <https://www.forum-energii.eu/rocznik-dane-o-energetyce> [dostęp: 16.11.2023].

⁹ *Plan odbudowy dla Europy*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl [dostęp: 27.06.2023].

¹⁰ Z. Ziemiacki, *Nowy Zielony Ład i odbudowa polskiej gospodarki – szanse i wyzwania*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2021.

¹¹ *Podróż bez kompasu Ocena projektu KPO z lutego 2021 r.*, Wise Europa, Warszawa 2021 s. 3–4, https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Podroz_bez_kompasu.pdf [dostęp: 27.05.2021].

gospodarki, które pozwolą osiągnąć zerową emisyjność netto w 2050 r. wyniosą blisko 130 mld USD. Aby umożliwić transformację energetyczną przy takim poziomie inwestycji, konieczne są pilne zmiany regulacyjne zarówno w kontekście budowy odnawialnych źródeł energii, jak i większej mobilizacji rynków kapitałowych i kapitału prywatnego. Biorąc pod uwagę stosunkowo wysoki poziom długu publicznego, zbliżający się do konstytucyjnego maksimum 60% w relacji do PKB oraz rosnące potrzeby wydatków na obronność wywołane agresją rosyjską na Ukrainę, możliwości budżetu państwa są mocno ograniczone.

- Budowę i rozbudowę instalacji OZE (energia elektryczna, ciepło, wodór, biometan, biopaliwa);
- Modernizację sieci energetycznych, w tym wdrażanie technologii *smart grid*;
- Efektywność energetyczną budynków i procesów przemysłowych;
- Rozwój spółdzielni energetycznych i lokalnych inicjatyw na rzecz czystej energii¹².

ZIELONY ŁAD W ROLNICTWIE I NA OBSZARACH WIEJSKICH

Nowa WPR (2023–2027) nakłada na rolników i państwa członkowskie większe wymogi ekologiczne. Wprowadza m.in.:

- ochronę gleb bogatych w węgiel, torfowisk i terenów podmokłych;
- obowiązkowe narzędzia do zarządzania składnikami odżywczymi, ograniczenie emisji amoniaku i podtlenku azotu;
- płodozmian zamiast dywersyfikacji upraw;
- warunkowość płatności – wsparcie uzależnione od przestrzegania norm środowiskowych;
- ekoprogramy i działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, finansowane dodatkowo z budżetu WPR (387 mld euro na lata 2021–2027)¹³.

GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM I INNOWACJE

EZŁ promuje przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym, w której produkty, materiały i zasoby są wykorzystywane jak najdłużej, a ilość odpadów minimalizowana. Nowe regulacje obejmują m.in.:

¹² *Finansowanie OZE z Funduszy Europejskich, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/finansowanie-oze-z-funduszy-europejskich> [dostęp: 27.06.2023].

¹³ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020), s. 11–22.

- wymogi dotyczące ekoprojektowania produktów, recyklingu i ponownego użycia;
- wsparcie dla innowacji i cyfryzacji, zwłaszcza w sektorze MŚP;
- rozwój zielonych technologii i ekoinnowacji wspierany przez program InvestEU oraz granty badawcze UE¹⁴.

SPOŁECZNE I GOSPODARCZE SKUTKI TRANSFORMACJI

Transformacja energetyczna i zielona odbudowa generują nowe miejsca pracy w sektorach OZE, elektromobilności, termomodernizacji, gospodarce odpadami i cyfryzacji. Szacuje się, że do 2040 r. w Polsce może powstać nawet 300 tys. nowych miejsc pracy w branżach związanych z zieloną gospodarką¹⁵.

Kluczowe jest zapewnienie wsparcia dla regionów i grup społecznych najbardziej narażonych na negatywne skutki transformacji, inwestycje w edukację, przekwalifikowanie oraz rozwój lokalnych ekosystemów innowacji. Pogodzenie wyzwań związanych z redukcją emisji z utrzymaniem odpowiednich standardów gospodarczych w regionach najbardziej uzależnionych od paliw kopalnych jest trudnym wyzwaniem zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i politycznym. Odpowiedni system zachęt finansowych ma pomóc przejść przez te trudne zmiany możliwie łagodnie zarówno rządzącym, jak i obywatelom. Narzędziem realizacji tych działań jest Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji, który według założeń „jest kluczowym narzędziem służącym zapewnieniu, by transformacja na rzecz gospodarki neutralnej dla klimatu przebiegała w sposób sprawiedliwy, nie pozostawiając nikogo samemu sobie”¹⁶. Głównym elementem jest Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, który jest przeznaczony na tworzenie nowych miejsc pracy, nowe inwestycje, poprawę jakości powietrza, rekultywację terenów pokopalnianych, ale też działania ukierunkowane na podnoszenie kompetencji i wsparcie przekwalifikowania się osób bezrobotnych, w szczególności tych, którzy utracili pracę w wyniku zmian w strukturze gospodarki, na skutek transformacji energetycznej. Według wstępnych założeń na FST planowano przeznaczyć 40 mld euro, ostatecznie

¹⁴ Komisja Europejska, *What is regional policy? The monitoring committee*, https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/regional-and-urban-policy_en [dostęp: 17.06.2023].

¹⁵ *Polityka energetyczna Polski do 2040 r. przyjęta przez Radę Ministrów*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 02 II 2021, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow> [dostęp: 17.05.2021].

¹⁶ *Mechanizm sprawiedliwej transformacji: z myślą o wszystkich*, Komisja Europejska, Internecie https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_pl [dostęp: 17.06.2023].

kwotę tę zredukowano do 17,5 mld euro. 7,5 mld euro w FST pochodzi z wieloletnich ram finansowych (WRF), a 10 mld euro – z funduszu Next Generation EU. Według szacunków Komisji Europejskiej łącznie z pozostałymi dwoma filarami (InvestEU oraz wsparciem Europejskiego Banku Inwestycyjnego) Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji w połączeniu z wkładem prywatnym uruchomi ok. 100 mld euro na wsparcie sprawiedliwej transformacji¹⁷.

PODSUMOWANIE

Proces wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu jest bezprecedensowym wyzwaniem dla europejskiej polityki społeczno-gospodarczej, zarówno pod względem legislacyjnym, jak i finansowym. Polska, mimo wyzwań związanych z wysoką emisyjnością i transformacją regionów węglowych, korzysta z rekordowego wsparcia UE i dynamicznie zwiększa udział zielonej energii w miksie energetycznym.

Strategia EZŁ jest dużym wyzwaniem, zarówno dla osób fizycznych narażonych na utratę miejsc pracy, jak i dla firm, które muszą sprostać nowym wymogom Unii Europejskiej, gdzie liczy się nie tylko wdrożenie zmian, ale i tempo ich realizacji. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym skalę wyzwania są potencjalne sankcje za niespełnienie standardów Europejskiego Zielonego Ładu. Jednak oprócz korzyści środowiskowych skuteczne, dobrze przemyślane wdrożenie ekologicznych rozwiązań może być też źródłem sukcesów gospodarczych i motorem napędowym konkurencyjnej gospodarki. Wprowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju przynosi wymierne korzyści i oszczędności. Przykłady to: wdrożenie innowacyjnych metod zarządzania promujących zrównoważony rozwój, ograniczenie zużycia zasobów, przejście na zieloną energię, skrócenie łańcuchów dostaw i ograniczenie kosztów transportu. Czynnikiem warunkującym sukces, będzie też sprawne i efektywne finansowanie i realizacja innowacyjnych rozwiązań oraz odważne inwestycje w nowe technologie wspierające realizację celów zrównoważonego rozwoju. Odpowiedni poziom finansowania m.in. ze środków przeznaczonych na odbudowę gospodarki po pandemii (Recovery Fund) i innych funduszy europejskich dedykowanych transformacji przedsiębiorstw będzie niezbędny do tego, aby umożliwić znaczne ograniczenie emisyjności polskiej gospodarki, docelowo dochodząc do zerowej emisyjności netto. Jednak potrzeby inwestycyjne są tak duże, że cały proces nie uda się bez włączenia w niego również prywatnych inwestorów, aniołów biznesu czy funduszy VC. Kluczowe na najbliższe lata będą: efektywne wykorzystanie funduszy, przyspieszenie

¹⁷ *Komunikat komisji, Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, Komisja Europejska, Bruksela 28 XI 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN> [dostęp: 19.06.2023].

inwestycji w OZE, sprawiedliwa transformacja regionów oraz rozwój innowacji i gospodarki o obiegu zamkniętym. Tylko konsekwentne wdrażanie tych działań pozwoli Polsce i UE osiągnąć neutralność klimatyczną i zapewnić dobrobyt przyszłym pokoleniom.

BIBLIOGRAFIA

- Czerniak A., Tomaszewski R., Ścierańska K., *Jak Europejski Zielony Ład zmieni konkurencyjność polskich firm*, Polityka Insight Research, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2022.
- Erbach G., Jensen L., *Fit for 55 package. EPRS, Parlament Europejski*, 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97af242c-f881-11ec-b94a-01aa75ed71a1/language-en> [dostęp: 16.06.2023].
- Europejski Zielony Ład, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-green-deal/> [dostęp: 16.05.2021].
- Finansowanie OZE z Funduszy Europejskich*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/finansowanie-oze-z-funduszy-europejskich> [dostęp: 27.06.2023].
- Forum energii, *Wskaźniki transformacji energetycznej*, <https://www.forum-energii.eu/rocznik-dane-o-energetyce> [dostęp: 16.11.2023].
- Kajda K., *Europejski Zielony Ład – jakie zmiany obejmą rolników?*, <https://blog.eagronom.com/pl/europejski-zielony-lad-jakie-zmiany-obejma-rolnikow> [dostęp: 16.06.2023].
- Kancelaria Senatu, *Polska w Zielonym Ładzie – korzyści, możliwości i ocena SWOT*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.
- Komisja Europejska, *What is regional policy? The monitoring committee*, https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/regional-and-urban-policy_en [dostęp: 17.06.2023].
- Komunikat komisji, *Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, Komisja Europejska, Bruksela 28 XI 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN> [dostęp: 19.06.2023].
- Kordowska M., Baranowski M., Pisarek J., Ziemacki Z., Wawer R., Czech T., *Rolnictwo 4.0, Identyfikacja trendów technologicznych*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 2023.
- Mechanizm sprawiedliwej transformacji: z myślą o wszystkich*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_pl [dostęp: 17.06.2023].
- Nowy Zielony Ład czy bezład?*, https://pkegliwice.pl/wp-content/uploads/2022/07/Raport_Zielony-Lad-czy-Bezlad.pdf [dostęp: 16.06.2023].

- Plan odbudowy dla Europy*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl [dostęp: 27.06.2023].
- Podróż bez kompasu Ocena projektu KPO z lutego 2021 r.*, Wise Europa, Warszawa 2021, https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Podroz_bez_kompasu.pdf [dostęp: 27.05.2021].
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. przyjęta przez Radę Ministrów*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 02 II 2021, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow> [dostęp: 17.05.2021].
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020).
- Ziemacki Z., *Nowy Zielony Ład i odbudowa polskiej gospodarki – szanse i wyzwania*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2021.

KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI W OBLCICZU WYZWAŃ KLIMATYCZNYCH I REGULACJI UNIJNYCH

Streszczenie

Europejski Zielony Ład to przełomowa strategia Unii Europejskiej, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności gospodarczej i sprawiedliwości społecznej. Konsekwentnie wdrażana strategia zmierzająca do neutralności klimatycznej Europy przyniosła istotne zmiany legislacyjne, finansowe i technologiczne, które mają przyspieszyć zieloną transformację, zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie wyzwania związane z wysoką emisyjnością są szczególnie duże. W związku z tym coraz częściej stawiane są pytania o to, czy Europa będzie w stanie wdrożyć te rozwiązania bez utraty międzynarodowej pozycji konkurencyjnej. Artykuł analizuje aktualne cele, postępy, bariery oraz możliwości finansowania transformacji, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków europejskich do budowania konkurencyjności gospodarki i niwelowania negatywnych skutków w tym kosztów społecznych transformacji.

Słowa kluczowe: polityka klimatyczna, neutralność klimatyczna, Europejski Zielony Ład, zmiany klimatyczne, transformacja energetyczna, OZE, Komisja Europejska, Unia Europejska, fundusze europejskie

THE COMPETITIVENESS OF THE POLISH ECONOMY IN THE FACE OF CLIMATE CHALLENGES AND EU REGULATIONS

Abstract

The European Green Deal is a groundbreaking strategy of the European Union aimed at achieving climate neutrality by 2050 while maintaining economic competitiveness and social justice. The consistent implementation of the strategy aimed at achieving climate neutrality in Europe has brought about significant legislative, financial, and technological changes that are intended to accelerate the green transition, especially in countries such as Poland, where the challenges associated with high emissions are particularly significant. As a result, questions are increasingly being asked about whether Europe will be able to implement these solutions without losing its international competitive position. The article analyzes the current goals, progress, barriers, and financing options for the transition, with a particular focus on the possibility of using European funds to build economic competitiveness and mitigate the negative effects, including the social costs of the transition.

Keywords: climate policy, climate neutrality, European Green Deal, climate change, energy transition, renewable energy sources, European Commission, European Union, European funds

Katarzyna Adamiak*

DETERMINANTS OF LEADERSHIP AS REFLECTED IN THE SUBJECT LITERATURE AND IN THE CONTEXT OF EDUCATION MANAGEMENT IN POLAND

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.41/k.adamiak

INTRODUCTION

Leadership plays a key role in education, particularly regarding changes in the environment and those resulting from solutions imposed by the legislator. The number of educational system establishments in Poland, as well as the significance of the functions they perform – namely, care, education and upbringing – confirm that issues related to the management of these institutions, as well as their human capital, are of considerable importance. The management method applied in educational establishments should be the result of informed decisions and actions, supported by an adequate level of knowledge among decision-makers.

The purpose of this article is to present the results of a literature review within the scope of leadership and its determinants, and to introduce a tool for studying leadership in educational system establishments.

Despite various papers published in recent years, leadership has not been subjected to in-depth analysis. This situation encourages an exploration of the subject and an examination of those holding management positions, as well as those subject to the management process in educational institutions.

The aim of the study undertaken is to attempt to fill the existing cognitive gap through the identification of the subject and the preparation of further studies in this area. The survey is a pilot project aiming to verify the assumptions concerning

* Akademia Wymiaru Sprawiedliwości (AWS Warsaw), e-mail: katarzyna.adamiak@aws.edu.pl, ORCID: 0009-0007-4165-8844.

leadership in education and to validate the proposed research tool in terms of its coherence and the thematic scope of the issues addressed.

Following the verification of the tool, the survey will be continued with further groups of entities and, based on the results, recommendations for the educational sector in Poland will be developed, including reference to educational systems in other countries.

LEADERSHIP AND ITS DETERMINANTS AS REFLECTED IN THE LITERATURE

The concept of leadership is very broadly described and, due to the presence of this phenomenon in various disciplines of science, no single coherent approach to the issue exists.

The aim of the study presented below is to attempt to explore and structure the available knowledge in this area.

Leadership has been the subject of numerous authors' considerations for many years. Consequently, it is possible to find many attempts aimed at defining the term 'leadership'.

The author analysed the literature available in Poland in the area of management and, on the basis of this analysis, created a compilation of 68 definitions. The individual authors' statements were categorised into subgroups according to observed similarities. A review of the literature indicates that even within a single discipline, such as management and quality sciences, the perception of the phenomenon concerned is extensive and highly diversified. The ambiguity in the perception of leadership consequently creates a problem in measuring leadership effectiveness within an organisation. A list of factors underpinning the selection of persons for management positions, as well as the evaluation of their performance in managing the subordinate entity, is not available.

The literature review performed indicates that the concept of leadership is treated as commitment, self-creation, measure taken, action, empathy and ecology, evolution, harmony, hierarchy, interaction, direction and influence, mobilisation, motivation, impact, persuasion, desire, process, relationship, attitude, art, direction, skill, value, insight, knowledge, connection, authority, influence, event, and management. Most commonly, according to the definitions cited by the authors, leadership is defined as a certain type of influence, as highlighted, among others, by the following authors: J. MacGregor Burns (1994), R. Tannenbaum, R. Wechsler and Massarik (1961), D. Katz and R.L. Kahn (1979), G.R. Terry (1960), H. Koontz and C. O'Donnel (1959), L.R. Pondy (1978), S.P. Robbins, T.A. Judge (2012), M. Smith (1998),

J.C. Maxwell (2013). Among Polish authors, leadership in the form of influence is defined, i.a., by L. Kanarski, R. Pęksa and A.Cz. Żak (1998), P. Kopijek (2003), S. Lachiewicz (2007).

Leadership as a process is the second most common approach. This concept is construed in such a way, among others, by the following authors: P.G. Northouse (2020), L. Smircich and G. Morgan (1982), M. Uhl-Bien (2006), P. Żukiewicz (2011), R. Wróblewski (Wyrębek, 2016), J. Boguski (2003), R. Griffin (2004).

The most original understanding of leadership is represented by L.J. Krzyżanowski (Bombała, 2010), who believes that leadership is an element of sustainable development, which aligns with the current approach adopted by many organisations.

The foregoing definitions can be divided into several groups, in terms of diversified approaches to leadership:

1. leadership as domination;
2. leadership as a change;
3. leadership as a feature of a person being a leader;
4. leadership as a bilateral interaction;
5. leadership as an overarching phenomenon;
6. leadership as a phenomenon originating from a superior individual and simultaneously affecting a dependent individual.

The author classified definitions that describe leadership as hierarchy, authority, and persuasion under the first understanding of leadership as domination. In this approach, leadership is an autocratic solution originating from a person holding a superior position, with power directed towards subordinates. Leadership is something imposed, which the subordinate is compelled to accept. It is a unilateral relationship, oriented towards the accomplishment of the supervisor's interests and assumptions. The subordinate is a passive element, forced to adjust to existing conditions and communicated rules. The subordinate has no influence on the method of implementation of the management process within the organisation.

The second approach, i.e. leadership as a change, is expressed in terms such as evolution, process, and action. This group of terms can be interpreted as abandoning the *status quo*. Leadership is a change which is evidently driven by specific objectives. According to this approach, leadership plays a fundamental role in the development of the organisation. It is also a stimulus for the improvement of the existing status of the organisation and its processes.

The third approach comprises definitions of leadership as commitment, empathy, harmony, desire, skill, insight, and knowledge. In this group of definitions, the authors highlight that leadership is a feature linked with a superior person: – a leader. The leadership relationship originates from a superior person and is addressed to a team of

individuals who report to the leader. According to this approach, it is evident that the authors emphasise the role of a leader who is the initiator of such a relationship and on whom the leadership in the organisation depends. A leader is a person aware of their position and ready for self-improvement. The qualities of a leader are both inherent and acquired through the advancement of their skills.

Another approach, visible in the literature, is the perception of leadership as a bilateral relationship. In this context, a team emerges alongside the leader, which also shapes and influences leadership. According to this approach, the authors present leadership as activity, interaction, mobilisation, motivation, harmony, impact, relationship, attitude, direction, coordination, link, and influence. Leadership is directly addressed to the audience, most often to subordinates. The terms used indicate that both parties are engaged in the relationship and are equally important in developing behaviour in the organisation.

A different approach is represented by authors who have defined leadership as an art or an event. This interpretation indicates that the phenomenon of leadership is something overarching, featuring a high degree of sophistication. This is the next stage in the initiation and improvement of the human resources management process.

Interpretations of leadership at the intersection of the aforementioned categories also appear, such as perceiving leadership as a value and motivation, i.e. something that originates from the outside and simultaneously affects others. This category underlines the multidimensionality of leadership.

Based on the literature review presented, the author defines leadership as one of the functions of management, which is a process aimed at the accomplishment of the mission, vision, strategic goals, building organisational culture, and motivating subordinates to perform assigned tasks effectively. It is important that leadership occurs in all types of organisations, whether the activity is carried out to gain profit or for other motives.

Continuing this issue, it is important to consider determinants that will shape leadership and whether it is possible to create a closed list of determinants to facilitate the assessment of leadership and identify persons who will be most suitable to fulfil this role.

The determinants were divided into two groups: internal and external. Internal determinants include those related to the leader, the organisation, and the team. Determinants related to the leader are understood as skills, knowledge, personality features, and experience. In most cases, these aspects depend on the individual leader, which means that they can be shaped and developed by that person, except for those personality features that are inherent. Everyone has an impact on what kind of leader they are and may continuously develop and improve their skills.

Determinants related to the organisation, such as the mission, organisational structure, business model pursued in the organisation, organisational and legal personality of the entity, or the ownership structure, are also important elements that affect the type of leaders in the organisation. These elements are imposed on or created by the leader, depending on the history of the organisation and the leader's position and impact on the overall management process.

In the author's opinion, leadership is a bilateral relationship; therefore, the determinants also include elements related to the team, which can significantly affect the type of leadership in the organisation. This group includes relationships with the team. Leadership will develop differently when acceptance from the team is maintained, whereas it will develop differently if the team does not accept the leader. It is also important that if the team comprises persons with experience and knowledge, they can be actively involved in the management process, whereas the leader can delegate responsibilities and grant powers in order to implement the management process.

In the second group of determinants, external factors independent of the organisation and its persons were identified. The determinants were divided according to the macroeconomic and microeconomic environment. In the macroeconomic environment, leadership can be affected by political, economic, sociological, and technological factors. Their significance will depend on the influence of the macro-environment on individual organisations. The power to influence the functioning of these factors will also translate into leadership. For example, in a crisis situation, other leadership qualities will be significant and necessary compared to a stable and predictable economic situation.

The micro-environment also affects leadership models in organisations. Competing organisations are considered in the context of the micro-environment, since leadership affects the motivation level of the team and is part of the organisation's strategy; therefore, the leadership models of the competition will have an impact on other market players and their behaviour. Suppliers, customers, and business partners also feature in this group of determinants. As in the case of organisational behaviour, entities within the company's immediate environment have an influence on developments in the organisation's management model, and consequently, the leadership model. The following is a summary of the determinants that can affect the leadership model used in an organisation.

Table 1.
Determinants shaping leadership

Types of leadership determinants		
Internal	Related to the leader	Skills, knowledge, personality features, experience
	Related to the organisation	Mission, organisational structure, business model, organisational culture, legal personality, ownership structure
	Related to the team	Team accepting the leader, team not accepting the leader
External	Related to the macro-environment	PEST (political, economic, sociological, technological)
	Related to the micro-environment	Porter's five forces (competition – current and future, suppliers, customers, business partners)

Source: Own study.

According to the author, the above classification of determinants enables the identification of the multidimensionality of aspects affecting leadership and emphasises the fact that it is not only the leader and persons managing the organisation who have an influence on the type of relationship between the leader and the team, but also elements of the macro- or micro-environment. It is also important that the team itself and the organisational culture drive the development of some leadership qualities. The above summary can be used to prepare a list of factors for the assessment of leadership in an organisation.

As mentioned before, leadership qualities will also be developed through the nature of the organisation. It is therefore important to examine developments in this area in educational establishments in Poland.

EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS IN POLAND

The Polish system of education consists of pre-school education, primary, lower secondary, and middle secondary education for children, adolescents, and adults.

The foregoing description allows the breakdown of the entities into two categories:

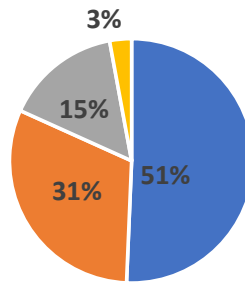
- kindergartens and nurseries – childcare and upbringing institutions;
- schools – educational and upbringing institutions.

Referring to data from Statistics Poland, in the 2020/2021 school year, 22,500 establishments in Poland conducted activities in the scope of pre-school education. This group included 13,800 kindergartens, 7,300 pre-school units in primary schools, and 1,400 pre-school points. In the 2022/2023 school year, 6,819 secondary schools

for young people (excluding post-secondary schools), 3,167 general secondary schools, 1,861 technical secondary schools, 55 general art schools, 118 schools providing an art education programme, and 1,287 post-secondary schools existed. Summing up, 35,807 educational sector establishments in Poland operated. The percentage distribution of individual establishments is presented in the chart below.

Figure 1.
Distribution of educational establishments in Poland
in the 2022/2023 school year (%)

Percentage distribution of educational establishments in
Poland in the 2022/2023 school year



■ Pre-school establishments ■ Primary schools ■ Secondary schools ■ Post-secondary schools

Source: Own study based on: Statistics Poland, Statistical Office in Gdańsk, 2023.

The data presented above indicate that pre-school establishments constitute half of the educational sector. This group includes both private and public entities. Taking into account the criterion of the number of employees in the organisation, these establishments are mostly small or medium-sized. Primary schools represent the second largest group of establishments. The considerable disparity in the number of both types of establishments results from their different sizes. Pre-school education establishments, often private, enrol small groups of children, in contrast to primary schools, where large public establishments prevail. Secondary schools account for 14% of educational establishments in Poland.

The number of educational institutions is very high and plays a key role in the development of the education level of Polish citizens; therefore, research within this sector is very important.

ORGANISATION OF OWN RESEARCH

The issues related to leadership in these establishments are very important and have not been subject to studies so far. The author attempted to explore the issue of leadership in the establishments indicated.

The study was performed on a pilot basis and conducted on a subjectively selected group of people who held management positions or were planning their professional development in management positions.

The questionnaire, once amended accordingly, will be used to survey managers and directors of educational entities in order to explore the concept of leadership within a representative group. The questionnaire consisted of 30 questions. The first five questions were demographic; the next five were substantive questions concerning leadership and the leader in the represented educational institutions. The questionnaire was completed by 18 people.

FINDINGS OF THE PILOT SURVEY

Three directors and 13 teachers took part in the survey. The remaining two persons indicated that they held another position not listed among the response options. All individuals hold, or aspire to hold, management positions, thus demonstrating an appropriate understanding of the issue of 'leadership'. The percentage distribution of responses is shown below.

In this question, it was also possible to choose the answer indicating that a person was a manager or an administrative employee. There were no representatives of these two groups among the respondents. The lack of administrative staff is a negative aspect of the results of this pilot study, as representatives of this group are significant from a leadership point of view. The lack of persons holding mid-level management positions may result from the fact that this level of management rarely occurs in educational institutions. In the majority of establishments, a flat organisational structure prevails, consisting of a director level and teachers and other administrative staff who report directly to the director or deputy director.

One of the questions included in the survey referred to the seniority of respondents. The longest occupational experience indicated was 42 years. The average for the respondents was 20 years. Based on the results of the pilot survey, it is apparent that a large group of employees in this sector with very long experience of working in education is likely to exist.

Among the respondents, 10 out of 18 persons had experience working outside educational entities. This is very good information, since it is likely that these people are aware of how the management process operates in other sectors, whether from the executive perspective or from the participant's perspective.

The vast majority, i.e. 94% of respondents, were employed in private establishments, although the survey was sent to a similar number of private and public entities. More persons from public units completed the questionnaire. The responses received originate mainly from primary school employees.

The substantive part starts with a question asking for the respondent's own definition of the term 'leadership'. Only one of the respondents wrote that he did not know what the term meant.

In response to this question, the following terms were formulated, divided into two groups by the author:

- first group – leadership understood as: directing, leading, managing, assigning tasks, coordinating, controlling;
- second group – leadership understood as: dominance, command.

The first group of terms is very general and defines leadership in the context of the management process. According to this approach, leadership is of a democratic, even partnership-based, nature. The second group comprises autocratic terms, where leadership is a kind of power over others. Recognising leadership in a democratic way was indicated by 88% of respondents. The above-mentioned terms indicate that the respondents are familiar with the concept of 'leadership' and mostly perceive this issue from the point of view of a democratic phenomenon.

The survey also aimed to verify how the determinants of leadership are perceived.

The author asked for an evaluation of the individual determinants. The following determinants were assessed: related to the leader's character traits, related to the organisation represented, related to the team where the leader works, related to the macro-environment, and the micro-environment. Factors related to leadership qualities were identified as the most important. Team-related determinants were mentioned in second place in terms of significance. The answers provided indicate that, for respondents, the person performing the function and those working with them have the greatest influence on leadership. Organisational factors and external aspects appeared to be less important.

A very important finding of the pilot survey is that the respondents realise that leadership is very important and affects the way the entity is managed. In addition, the level of knowledge in this area is higher than it seemed before the survey. They are also aware of the multidimensional nature of the term 'leadership'.

One of the subsequent questions in the survey referred to the leadership style. Respondents were asked to assess what leadership style is used in the establishments

they represent. To answer this question, a breakdown was quoted according to R. Lippitt and R.K. White, who indicate three types of leadership:

- Autocratic – a leader takes decisions independently, without consulting their co-workers; power and responsibility are centralised; the leader maintains a distance from the team.
- Participative – a leader consults with the team on the decisions made; a leader motivates and is supportive of the team.
- Non-integrative – a leader is passive, does not intervene, does not motivate and does not control the work of the team.

The classification indicated was supplemented with the response that the establishment has a mixed model of leadership style.

Respondents recognised that the participative leadership style prevailed, as indicated by more than half of the respondents. None of the respondents chose the answer that the leader was passive and not involved in the management process.

Another question asked what role leadership plays in the organisation. The question was phrased in this way to check the actual situation in terms of leadership in the establishments surveyed and the level of awareness and knowledge of persons taking part in the survey. The majority of respondents chose the answer that leadership was a part of the management process. Only one person indicated that nobody considered the governance method, including the leadership model.

Further questions addressed the issue of leadership. The first of these questions was intended to test the level of knowledge and awareness in this area and how respondents understood the term 'leader'.

When asked to provide a definition of a leader, 15 respondents gave their own definitions or explained how they understood the issue. The responses included such statements as:

- 'the person who indicates the direction of action and implements it together with the team';
- 'a person who is a formal or informal head of a team, the link integrating the team around a common goal, giving directions for action, managing, making decisions, taking responsibility for the team';
- 'gives direction, inspires, resolves, advises';
- 'a wise team leader';
- 'responsible for the target and other people';
- 'managing person';
- 'directs, monitors, supports, motivates their team, distributes tasks';
- 'a person who has authority, is respected but at the same time kind'.

The responses provided indicate that the respondents are well aware of the role of the leader in the organisation. The most common terms appearing include a managing and motivating person. It is important that the majority of respondents also included reference to the team in their definitions and identified the type of relationship linking the leader and the team.

The next question referred to the method a leader can use to prepare for their role. As part of the preparation, the leader should:

- 'recognise the team, its needs, establish a direction of actions adapted to the capabilities of the establishments';
- 'develop internal assertiveness, the ability to analyse and evaluate situations, interpersonal skills and delegate tasks; they should continue their education';
- 'gather experience, gain knowledge, analyse different situations and draw conclusions'.

Some of the responses are quoted above. Half of the respondents indicated how to prepare themselves to be a leader. It is worth emphasising that there was also a group of persons who claimed that it was impossible to prepare for this role because being a leader is linked to personality features and that it cannot be learned. Two respondents believe that the respondent should both 'take appropriate training, courses...' and 'should have certain predispositions and certain characteristics (e.g. the right personality)'.

The author also asked what qualities develop a leader. Respondents had a choice of the following characteristics: expertise, inherent features, professional experience, life experience, intuition, personality, charisma, authority, and emotional intelligence. All of these features appeared in the marked responses. All respondents indicated that professional experience and personality are the features that shape leadership. This is very interesting because it implies that the leader is shaping his or her leadership skills throughout his or her professional engagement.

The key issue is the measurement of a leader's effectiveness. The author has proposed a list of issues which can adequately represent the effectiveness of a leader. Among the ways listed, respondents indicated monitoring of team satisfaction, team performance, problem solving, business development, measuring employee engagement, job satisfaction, profits gained by the organisation, and task completion.

RECOMMENDATIONS OF THE SURVEY

A very important finding of the pilot survey is that the respondents realise that leadership is very important and affects the way the entity is managed. In addition, the level of knowledge in this area is higher than it seemed before the survey. The survey questionnaire is structured correctly, and data can be collected in this form in subsequent studies. The role of the leader in the organisation is important for respondents, while the issue should be explored in more depth in future surveys.

It is very important to continue the research on the determinants of leadership and to determine which factors are most important in the context of education management. On the basis of the questionnaire formulated in such a way, it will be possible to determine how the effectiveness of the leader should be expressed and, based on the results obtained, it will be possible to identify indicators to measure it, which will express the key characteristics of the leader in the education system.

The considerable number of educational establishments and their fundamental role in the formation of human capital encourages the undertaking of in-depth research in this area and the identification of reference models useful in the management process.

CONCLUSION

The issue of leadership raised in the paper is undoubtedly up-to-date and highly relevant. It is important to continue research in this area. This article presents an in-depth analysis of the existing literature, based on which it was possible to formulate the determinants of leadership. Despite numerous studies on the scope of leadership, it is difficult to find a study that fully represents the approach of different authors to the concept of leadership. Selecting an executive is very difficult, while determinants confirmed by research that have a key impact on the selection of such an individual can significantly facilitate the search for the right people to perform key roles in an organisation.

The results of the survey presented do not provide a closer insight into the educational system in Poland; however, this is not their purpose. The aim of the pilot survey presented was to identify the level of knowledge in the field of leadership and to test the author's survey questionnaire, and both of these objectives were achieved.

The study is significant from the point of view of the development of the discipline of management science and quality research. It fills the gap in terms of an in-depth analysis of the literature on leadership. The choice of the education system as the focus of the survey is justified and important from the point of view of matching managers to the specific features of the sector.

REFERENCES

- Armstrong, M. (1997) *How to be a better manager*. ABC Publishing House.
- Bennis, W. and Nanus, B. (1985) *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper and Row.
- Bittel, L.R. (1994) *A short course in management*. Warszawa: PWN.
- Boguski, J. (2003) *Przywództwo i władza*. Ostrołęka: Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe.
- Bombala, B. (2010) *Fenomenologia zarządzania. Przywództwo*. Warszawa: Difin.
- DePree, M. (2011) *Leadership is an art*. New York: Crown Publishing Group.
- Encyclopedia Socjologii* (2000). Vol. 3. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Feder, B. (2008) 'Kiedy lider staje się przywódcą? Nowe źródła przywództwa', in Kasianiuk, K. (ed.) *Lider, manager, oportunist – współczesne koncepcje przywództwa*. Warszawa: Collegium Civitas, pp. 9–24.
- Gardner, J.W. (1990) *On leadership*. New York: The Press.
- Gigol, T. (2016) 'Przywództwo w nowoczesnej administracji publicznej', *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne*, 24(2), pp. 247–257.
- Gobillot, E. (2008) *Przywództwo przez integrację. Budowanie sprawnych organizacji dla ludzi, osiągnięcia efektywności i zysku*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Griffin, R. (2005) *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: PWN.
- Heifetz, R.A. (1994) *Leadership without easy answers*. Cambridge.
- Hesselbein, F., Goldsmith, M. and Beckhard, R. (eds.) (1997) *Lider przyszłości: nowe wizje, strategie i metody działania na nadchodzącą erę*. Translated by M. Albigowski, A. Janiszewski. Warszawa: Business Press.
- Jacobs, T.O. (1970) *Leadership and exchange in formal organisations*. Alexandria: Human Resources Research Organisation.
- Jędrzych, E. (ed.) (2007) *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Kanarski, L. (2003) *Kształcenie obywatelskie w wojsku. Przywództwo w wojsku*. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej.
- Kanarski, L., Pęksa, R. and Żak, A.Cz. (1998) *Przywództwo wojskowe: tradycje – teoria – praktyka*. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej.
- Katz, D. and Kahn, R.L. (1979) *Społeczna psychologia organizacji*. Translated by B. Czarniawska. Warszawa: PWN.
- Koontz, W. and O'Donnel, C. (1959) *Principles of management. Analysis of managerial functions*. London/New York/Toronto: Mac Graw-Hill Book Company.
- Kopijek, P. (2003) *Przywództwa można się nauczyć*. Warszawa: Personel, 6, 16 March.

- Kouzes, J.M. and Posner, B.Z. (2007) *The leadership challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Koźmiński, A. (2013) *Ograniczone przywództwo*. Warszawa: Poltext.
- Koźmiński, A. and Piotrowski, W. (2004) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Lachiewicz, S. (2007) *Menedżerowie w strukturach władzy organizacji gospodarczych*. Warszawa: PWE.
- Łukowski, W. (2003) *Nauczyciel. Wychowawca. Dowódca. Poradnik nauczyciela w centrach oraz w jednostkach wojskowych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- MacGregor Burns, J. (1994) 'Władza przywódcza', in Szczupaczyński J. (ed.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, pp. 261–273.
- Maxwell, J.C. (2013) *How successful people lead*. New York: Center Street.
- Morris, R. and Seeman, M. (1959) 'The problem of leadership: An interdisciplinary approach', *American Journal of Sociology*, 56(2), pp. 149–155.
- Mruk, H. and Galowski, Sz. (2016) *Przywództwo. Teoria i praktyka*. Poznań: Rebis.
- Northouse, P.G. (2020) *Introduction to leadership: concepts and practice*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Owen, J. (2003) *Zarządzanie. Czego nie uczą w szkołach biznesu*. Translated by A. Ehrlich. Warszawa: PWE.
- Payne, S. and Payne, J. (2009) *Jak być dobrym menedżerem. Zestaw wskazówek*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Pondy, L.R. (1978) in McCall Jr, M.W. and Lombardo, M.M. (eds.) *Leadership is a language game*. Duke University Press.
- Ridgeway, C.L. (2001) 'Gender, status, and leadership', *Journal of Social Issues*, 57(4), pp. 637–655.
- Robbins, S.P. and Judge, T.A. (2012) *Zachowania w organizacji*. Translated by A. Ehrlich. Warszawa: PWE.
- Smircich, L. and Morgan, G. (1982) 'Leadership: The management of meaning', *The Journal of Applied Behavioral Science*, 18(3)pp. 257–273.
- Smith, D. M. (1998) *The eleven keys to leadership: Essential leadership skills at your fingertips*. New York: McGrawHill Professional.
- Statistics Poland, Statistical Office in Gdańsk (2023) *Education in the 2022/2023 school year*, GUS: Warsaw, Gdańsk. Available at: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20222023,1,18.html> (Accessed: 23 June 2023).
- Stogdill, R. (1974) *Handbook of leadership: A survey of theory and research*. New York: The Free Press.

- Stoner, C.R. and Stoner, J.S. (2012) *Building leaders: Paving the path for emerging leaders*. New York: Routledge.
- Tannenbaum, R., Wechsler, R. and Massarik, F. (1961) *Leadership organization: A behavioural approach*. New York: McGraw-Hill.
- Terry, G.R. (1960) *Principles of management*. California: University of California.
- Uhl-Bien, M. (2006) *Relational leadership theory: Exploring the social process of leadership and organizing*. Lincoln: University of Nebraska.
- Winch, S. (2016) *Substytuty przywództwa w przedsiębiorstwie – koncepcja teoretyczna i jej implikacje praktyczne*. Warszawa: SGH.
- Wyrębek, H. (2013) 'Znaczenie przywództwa w procesie zarządzania organizacjami o strukturach zhierarchizowanych', *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*. Administracja i Zarządzanie, 99, pp. 241–250.
- Yukl, G.A. (1989) *Leadership in organization*. New York: Prentice-Hall.
- Zarębska, A. (2008) 'Znaczenie przywództwa w kształtowaniu tożsamości organizacji przedsiębiorstwa', *Organizacja i Zarządzanie*, 4, pp. 53–72.
- Żukiewicz, P. (2011) *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.

DETERMINANTS OF LEADERSHIP AS REFLECTED IN THE SUBJECT LITERATURE AND IN THE CONTEXT OF EDUCATION MANAGEMENT IN POLAND

Abstract

The purpose of this article is to present the results of a literature review within the scope of leadership and its determinants, and to introduce a tool for studying leadership in educational system establishments. The survey is a pilot project aiming to verify the assumptions concerning leadership in education and to validate the proposed research tool in terms of its coherence and the thematic scope of the issues addressed. Following the verification of the tool, the survey will be continued with further groups of entities and, based on the results, recommendations for the educational sector in Poland will be developed, including reference to educational systems in other countries. The study is of a testing nature and constitutes a starting point for research on statistically significant samples. The author is aware of the limitations of this study; however, the results indicate that the topic is important and warrants further research. The subject discussed is significant in the context of conscious and responsible management of organisation. The scope of the study is innovative, as no quantitative research on leadership models in education has been conducted to date. The article may serve as an inspiration and a guideline for conducting further research in this area.

Keywords: leadership, leader, leadership determinants, education system in Poland, management in education

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE PRZYWÓDZTWO NA PODSTAWIE LITERATURY PRZEDMIOTU ORAZ W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA EDUKACJĄ W POLSCE

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki przeglądu literatury w zakresie przywództwa i jego determinantów oraz zaprezentowano narzędzia do badania przywództwa w placówkach systemu edukacyjnego. Badanie ma charakter pilotażowy i ma na celu weryfikację założeń dotyczących przywództwa w edukacji oraz walidację proponowanego narzędzia badawczego pod kątem jego spójności i zakresu tematycznego poruszanych zagadnień. Po weryfikacji narzędzia badanie będzie kontynuowane z kolejnymi grupami podmiotów, a na podstawie wyników zostaną opracowane zalecenia dla sektora edukacyjnego w Polsce, z uwzględnieniem systemów edukacyjnych w innych krajach. Badanie ma charakter testowy i stanowi punkt wyjścia do badań na statystycznie istotnych próbach. Autorka jest świadoma ograniczeń niniejszego badania, jednak wyniki wskazują, że temat jest ważny i zasługuje na dalsze opracowanie. Omawiana problematyka jest istotna w kontekście świadomego i odpowiedzialnego zarządzania organizacją. Zakres badania jest nowatorski, ponieważ do tej pory nie przeprowadzono żadnych analiz ilościowych dotyczących modeli przywództwa w edukacji. Może więc być inspiracją i zbiorem wytycznych do prowadzenia dalszych badań w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: przywództwo, lider, czynniki determinujące przywództwo, system edukacji w Polsce, zarządzanie w edukacji

SZOKI MAKROEKONOMICZNE A INSTYTUCJONALNA REKONFIGURACJA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.42/j.bokajlo

WPROWADZENIE

W latach 2007–2022 Unia Europejska, a w szczególności Unia Gospodarczo-Walutowa (UGW), została poddana sekwencji szoków makroekonomicznych o charakterze systemowym – począwszy od globalnego kryzysu finansowego, poprzez kryzys zadłużeniowy w strefie euro, aż po szok pandemiczny wywołany COVID-19.

Każdy z tych szoków występował w innym kontekście strukturalnym, lecz wspólnie zakwestionowały one trwałość porządku instytucjonalnego strefy euro oraz ujawniły ograniczenia decyzyjne i wykonawcze UE. Zdarzenia te odsłoniły fundamentalne dysfunkcje w architekturze zarządzania gospodarczego, ujawniając brak spójnych mechanizmów reagowania kryzysowego oraz niską zdolność do skoordynowanego działania w warunkach wysokiej niepewności. Jednocześnie, w odpowiedzi na te wyzwania, zaobserwowano pojawienie się mechanizmów adaptacyjnych, które miały charakter nie tylko kompensacyjny, ale również instytucjonalnie rekonfigurujący.

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu strukturalnej rekonfiguracji instytucjonalnej w ramach zarządzania gospodarczego UE, przede wszystkim UGW jako kluczowego obszaru pogłębionej integracji monetarnej.

Szczególną uwagę poświęcono przemianom w architekturze zarządzania gospodarczego, z uwzględnieniem zarówno początkowej nieadekwatności istniejących mechanizmów, jak i ewolucji w kierunku większej funkcjonalnej integracji. W głównej mierze analizie poddaje się mechanizmy generujące ryzyka skorelowane i wzajemnie

* Uniwersytet Wrocławski, e-mail: justyna.bokajlo@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4953-6039.

wzmacniane, takie jak zaniedbane ryzyko, szoki egzogeniczne oraz endogeniczne napięcia wewnątrzsystemowe.

W tym kontekście sprawność instytucjonalna UE w obszarze zarządzania gospodarczego, rozumiana jako całościowa konfiguracja formalnych i nieformalnych reguł gry, staje się kluczowym czynnikiem determinującym zdolność do efektywnego zarządzania kryzysami w warunkach dynamicznie zmieniającego się środowiska globalnego.

Hipoteza badawcza zakłada, że powtarzające się szoki makroekonomiczne działały jako katalizatory funkcjonalnego dryfu instytucjonalnego, przesuwając punkt ciężkości z modelu dominacji międzyrządowej ku złożonemu, hybrydowemu układowi, który integruje rozwiązania ponadnarodowe, funkcjonalne innowacje oraz pozatraktatowe mechanizmy zarządzania gospodarczego.

Jednocześnie artykuł wskazuje, że deficyt uporządkowanego i skoordynowanego ładu – integrującego wymiar gospodarczy, polityczny i instytucjonalny, ogranicza zdolność UGW, i całej UE, do skutecznego zarządzania kryzysami i osłabia jej pozycję jako podmiotu globalnego ładu gospodarczego.

Zastosowane podejście badawcze opiera się na interdyscyplinarnej metodzie analizy instytucjonalnej, osadzonej w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej (NEI) oraz ekonomicznych teorii integracji europejskiej. W szczególności wykorzystano ujęcie neofunkcjonalne (*spill-over*), teorię optymalnych obszarów walutowych (OCA), koncepcję spontanicznego porządku F.A. von Hayeka oraz elementy analizy kosztów transakcyjnych i asymetrii instytucjonalnych. Analiza ma charakter jakościowy, obejmuje studium przypadku UGW oraz porównawczą analizę instytucjonalną w ujęciu diachronicznym. Pozwala to uchwycić mechanizmy funkcjonalnego dryfu, adaptacji pozatraktatowej oraz rekonfiguracji kompetencji w odpowiedzi na kryzysy systemowe. Tak zakreślone ramy metodologiczne umożliwiają ocenę sprawności instytucji UE w kontekście ich reakcji na turbulencje makroekonomiczne oraz presję polityczną.

Przedstawiona analiza wypełnia lukę w dotychczasowych badaniach nad ewolucją ładu instytucjonalnego UE, oferując zintegrowaną analizę procesów transformacyjnych w ujęciu długookresowym. Większość literatury skupia się na poszczególnych kryzysach i sektorach polityki, natomiast niniejsze opracowanie syntetyzuje reakcje instytucjonalne na trzech poziomach – fiskalnym, monetarnym i regulacyjnym – ukazując ich wspólną dynamikę jako przejaw funkcjonalnego dryfu. W szczególności artykuł prezentuje, w jaki sposób Unia Europejska (UE) rozwijała pozatraktatowe mechanizmy koordynacji oraz formułę hybrydowego zarządzania, które nie znajdują jeszcze pełnego odzwierciedlenia w głównym nurcie badań nad integracją europejską.

Układ tekstu podporządkowany jest logice ewolucji instytucjonalnej, w odpowiedzi na kolejne fale kryzysów systemowych.

Pierwsza część rekonstruuje uwarunkowania niedoskonałej konwergencji ekonomicznej w strefie euro, uwypuklając asymetrię między zcentralizowaną polityką

monetarną a zdecentralizowanymi mechanizmami fiskalnymi. Druga część analizuje mechanizmy adaptacyjne i deregulacyjne wdrażane w latach 2007–2015, ze szczególnym uwzględnieniem rosnącej roli instytucji ponadnarodowych w procesach zarządzania kryzysowego. Część trzecia ukazuje, w jaki sposób pandemia COVID-19 zainicjowała jakościową zmianę logiki integracji gospodarczej, prowadząc do powstania quasi-fiskalnych mechanizmów stabilizacyjnych oraz pogłębienia ram makroekonomicznej koordynacji na poziomie UE. Opracowanie kończy się wnioskami.

ASYMETRIE INSTYTUCJONALNE PRZED KRYZYSEM 2007+

W momencie wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. UE funkcjonowała w warunkach przejściowej asymetrii instytucjonalnej, wynikającej z obowiązywania jeszcze przepisów Traktatu z Nicei (2001 r.). Traktat ten utrzymywał relatywnie wysoki próg jedności w Radzie UE (RUE) oraz ograniczał kompetencje instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska (KE) czy Parlament Europejski (PE), w kluczowych obszarach procesu legislacyjnego, wykonawczego i budżetowego. Taka struktura wzmacniała logikę międzyrządową i koncentrację władzy decyzyjnej w rękach państw członkowskich, jednocześnie marginalizując mechanizmy wspólnotowe.

W rezultacie ład gospodarczy UE przyjmował raczej formę mechanizmu koordynacyjno-negocyjacyjnego, opartego na zasadach racjonalistycznego instytucjonalizmu i dominacji interesów narodowych, niż rzeczywistego, zintegrowanego modelu zarządzania ekonomicznego. Taki model odpowiada ujęciu liberalnego międzyrządowego kompromisu (*liberal intergovernmentalism*) A. Moravcsika, gdzie integracja europejska rozumiana jest jako międzyrządowy kompromis wynikający z przewag handlowych, asymetrii siły przetargowej i zapewnienia wiarygodności zobowiązań międzynarodowych¹.

Traktat z Lizbony, obowiązujący od grudnia 2009 r. – czyli w trakcie trwania kryzysu – wprowadził modyfikacje w architekturze instytucjonalnej UE. Wprowadził częściową korektę porządku nicejskiego i zmniejszył zasięg mechanizmów międzyrządowych, choć nie zniósł ich logiki w obszarach chociażby polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa, na rzecz wzmocnienia instytucji ponadnarodowych. Reforma ta miała na celu poprawę efektywności decyzyjnej i zwiększenie legitymizacji polityki

¹ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press 1998, s. 2; A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] A. Wiener, T.A. Börzel, T. Risse (red.) *European Integration Theory*, 3rd ed., Oxford University Press, United Kingdom 2019, s. 67–68; L. Hooghe, G. Marks, *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, nr 8, s. 1116.

unii w warunkach rosnącej złożoności zarządzania gospodarczego. Rozszerzał kompetencje Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, nadawał UE osobowość prawną oraz formalizował instytucjonalny status Rady Europejskiej i stanowisk jej przewodniczącego oraz wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Wzmocnił pozycję Komisji Europejskiej jako głównego organu wykonawczego i strażnika traktatów. W szczególności utrwalił jej kompetencje jako inicjatora legislacji oraz nadzorcy dyscypliny fiskalnej i funkcjonowania rynku wewnętrznego². W tym zakresie skuteczność integracji nadal pozostaje ograniczana zasadą jedności, przez co zdolność szybkich reakcji w tych dziedzinach również pozostaje nieoptymalna. To w okresach silnych szoków makroekonomicznych wciąż przekłada się na zmniejszenie efektywności. Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej, reformy lizbońskie można interpretować jako próbę ograniczenia deficytów decyzyjnych wynikających z rozproszonej struktury odpowiedzialności instytucjonalnej – tzw. modelu wielopodmiotowej delegacji (*multi-principals model*). W tym ujęciu różne instytucje unijne – jako równorzędni zleceniodawcy (*principals*) – kierują działaniami agencji wykonawczych i regulacyjnych, co generuje wysokie koszty koordynacji, osłabia przejrzystość odpowiedzialności i utrudnia szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe³.

Szczególną cechą instytucjonalnej architektury unii gospodarczo-walutowej (UGW) pozostaje fakt, że polityka monetarna – realizowana przez Europejski Bank Centralny (EBC) – stanowiła jedyny w pełni ponadnarodowy i zcentralizowany filar integracji gospodarczej. EBC posiada wyłączne kompetencje w zakresie operacji otwartego rynku, ustalania stóp procentowych oraz zarządzania płynnością w systemie bankowym strefy euro, działając na podstawie jednolitego mandatu skoncentrowanego na stabilności cen (art. 127 TFUE)⁴. Instytucjonalna niezależność EBC oraz jego operacyjna centralizacja czynią z polityki pieniężnej najspójniejszy mechanizm zarządzania makroekonomicznego w ramach UGW. W przeciwieństwie do tego – jak już wcześniej podkreślono – pozostałe kluczowe obszary polityki gospodarczej, zwłaszcza fiskalnej i strukturalnej, pozostają w gestii państw członkowskich i podlegają jedynie mechanizmom koordynacyjnym, co prowadzi do asymetrii instytucjonalnej. Taka dychotomia osłabia funkcję stabilizacyjną całej strefy euro, ograniczając zdolność do przeciwdziałania szokom

² Patrz: T. Christiansen, M. Dobbels, *Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, „West European Politics” 2013, vol. 36, nr 6, s. 1159–1177.

³ R. Dehousse, *Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model*, „West European Politics” 2008, nr 31(4), s. 790–794 i nast.

⁴ European Parliament, *European monetary policy*, Fact Sheets on the European Union, 2003, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/86/european-monetary-policy> [dostęp: 04.09.2023].

asymetrycznym w duchu teorii optymalnych obszarów walutowych. Z punktu widzenia UGW, wyłącznie niezależna polityka pieniężna EBC pełni *de facto* rolę głównego narzędzia stabilizacji koniunkturalnej w sytuacjach kryzysowych, pozostając najbardziej zintegrowanym, w pełni ponadnarodowym elementem tej struktury⁵.

REAKCJE NA KRYZYS FINANSOWY I ZADŁUŻENIOWY: DRYF I DEREGULACJA

Globalny kryzys finansowo-ekonomiczny z lat 2007–2009, a w jego następstwie europejski kryzys zadłużeniowy 2010–2012, uwidocznily niedoskonałości architektury instytucjonalnej UE oraz systemowe wady fundamentów unii monetarnej, stanowiącej trzon integracji gospodarczej strefy euro. Braki w zakresie politycznej integracji oraz nieskuteczna koordynacja decyzyjna ograniczyły zdolność UE do szybkiego i skutecznego reagowania na zewnętrzne szoki makroekonomiczne.

Można jednak postawić hipotezę, że eskalacja problemów wywołanych kryzysem finansowym ujawniła procesy o charakterze subsydiarnej instytucjonalizacji, zachodzące zarówno na poziomie międzyrządowym, jak i ponadnarodowym, które można uznać za załączki nowego ładu instytucjonalnego w ramach UGW. W tym kontekście, trafne wydają się słowa Jeana Monneta, wypowiedziane w 1976 r.: „Europa zostanie wykuta w kryzysach i będzie sumą rozwiązań przyjętych na te kryzysy”⁶.

Już na długo przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego istniały przesłanki, wskazujące, że UGW, jako obszar walutowy niespełniający klasycznych kryteriów optymalności, z ogromnym prawdopodobieństwem nie zapewni stabilności w warunkach międzynarodowych turbulencji gospodarczych. W przedkryzysowej narracji dominowało przekonanie o endogeniczności kryteriów konwergencji, a wielu decydentów zakładało, że sama integracja monetarna będzie generować zbieżność realną poprzez mechanizmy rynkowe i dostosowania instytucjonalne⁷.

Tymczasem narastająca niespójność cykli koniunkturalnych pomiędzy państwami członkowskimi prowadziła do utrwalania i pogłębiania nierównowag makroekonomicznych,

⁵ D. Howarth, L. Quaglia, *The political economy of the euro area's sovereign debt crisis: introduction to the special issue of the Review of International Political Economy*, „Review of International Political Economy” 2015, nr 22(3), s. 465–466; L. Quaglia, A. Verdun, *The European Central Bank, the Single Supervisory Mechanism and the COVID-19 related economic crisis: a neofunctionalist analysis*, „Journal of European Integration” 2023, nr 45(1), s. 140.

⁶ L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, *Monnet's Error?*, „LEQS Paper” 2014, nr 83, s. 1.

⁷ Analizę Nowej Teorii OCA przeprowadza: H. Wagner, *Can We Expect Convergence through Monetary Integration? (New) OCA Theory versus Empirical Evidence from European Integration*, „Comparative Economic Studies” 2014, nr 56(2), s. 5–9.

które w okresie *prosperity* były maskowane przez wspólną politykę monetarną, lecz w warunkach szoku ujawniły swoje destrukcyjne efekty⁸.

W ujęciu teorii optymalnych obszarów walutowych (OCA), kluczowym warunkiem trwałości wspólnego reżimu walutowego jest zdolność państw członkowskich do absorpcji szoków asymetrycznych. Odbywa się to poprzez elastyczność cen i płac, mobilność czynników produkcji (w szczególności pracy), a także obecność automatycznych stabilizatorów fiskalnych, umożliwiających redystrybucję dochodów międzyregionalnych w trakcie cyklicznych wahań aktywności gospodarczej⁹.

Tymczasem z perspektywy niemieckiej, wspólna waluta przy relatywnie niższym poziomie kosztów pracy i wysokiej wydajności zwiększała konkurencyjność eksportu, co sprzyjało generowaniu trwałych nadwyżek na rachunku obrotów bieżących. Dodatkowo, instytucjonalna stabilność rynku pracy oraz umiarkowana dynamika płac realnych wspierały wzrost gospodarczy o charakterze zrównoważonym, choć niekoniecznie dynamicznym. Równocześnie, niskie stopy procentowe oraz rentowność obligacji państwowych umożliwiały korzystne warunki finansowania dla sektora publicznego i bankowego.

W krajach południa Europy (np. Grecja, Hiszpania, Portugalia) sytuacja była zasadniczo odmienna. Strukturalny dualizm gospodarczy, przejawiający się rozbieżnością między sektorami formalnym i nieformalnym, utrudniał skuteczne przenoszenie impulsów polityki monetarnej. Brak instytucjonalnych ograniczeń w zakresie dynamiki płac oraz słabe mechanizmy ich międzysektorowego wyrównywania skutkowały spadkiem konkurencyjności kosztowej, obniżoną produktywnością i ograniczonym popytem na wykwalifikowaną siłę roboczą¹⁰.

W takich warunkach wspólna polityka pieniężna EBC, sprzyjająca niskim kosztom kredytu, działała procyklicznie, wzmacniając nierównowagi zewnętrzne i fiskalne w państwach o słabszej pozycji strukturalnej. W konsekwencji interakcja między zróżnicowanymi instytucjami krajowymi a zunifikowaną polityką makroekonomiczną prowadziła do sytuacji, w której narzędzia skuteczne dla krajów północy okazywały się dysfunkcyjne w warunkach gospodarek południa, i odwrotnie¹¹.

W tym sensie architektura instytucjonalna UGW jest asymetryczna nie tylko w układzie regionalnym – pomiędzy modelem kapitalizmu północnego i południowego – lecz

⁸ Patrz: P. De Grauwe, Y. Ji, *Has the Eurozone become less fragile? Some empirical tests*, „Journal of Policy Modeling” 2015, nr 37(3), s. 405–413.

⁹ D. Michalski, *Teoria optymalnych obszarów walutowych w procesie tworzenia strefy euro*, „Unia Europejska. Pl” 2015, nr 2(231), s. 17.

¹⁰ T. Iversen, D. Soskice, *An structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*, London 2013, s. 6–7.

¹¹ *Ibidem*, s. 2.

także wewnątrz państw, gdzie rozdźwięk między sektorami oraz ograniczona zdolność do koordynacji polityki fiskalnej i płacowej pogłębiają destabilizujące tendencje.

Dodatkowym przejawem strukturalnej asymetrii ładu gospodarczego UE jest współlistnienie dwóch subreżimów instytucjonalnych o ograniczonej kompatybilności. Pierwszy obejmuje państwa strefy euro, które scedowały kompetencje w zakresie polityki monetarnej na poziom ponadnarodowy, nie posiadając jednak zintegrowanej polityki fiskalnej ani gospodarczej. Drugi odnosi się do krajów członkowskich pozostających poza strefą euro – takich jak Polska czy Szwecja – które formalnie zobowiązały się do przyjęcia wspólnej waluty, lecz *de facto* utrzymują narodowe systemy pieniężne. Taka dualna architektura tworzy regulacyjną niespójność, osłabia jednolitość ram finansowych oraz komplikuje zarządzanie wspólnym rynkiem. Tego rodzaju fragmentacja może negatywnie wpływać na ogólną pozycję handlową i inwestycyjną UE, szczególnie w kontekście wysokiej wrażliwości międzynarodowego handlu towarami i usługami na warunki finansowe. Istotnym wyzwaniem pozostaje także efektywne i transparentne zarządzanie transgranicznymi zobowiązaniami finansowymi, zarówno dłużnymi, jak i kapitałowymi, oraz ryzykiem bilansowym¹². W rezultacie zdolność UE do kształtowania swojej pozycji w globalnym porządku gospodarczym może być ograniczona. Jej przewaga może ujawniać się jedynie w statycznym ujęciu agregatów makroekonomicznych, natomiast w dłuższej, dynamicznej, a tym bardziej kryzysowej perspektywie, strukturalna niespójność stanowi czynnik erozyjny¹³.

EWOLUCJA ŁADU INSTYTUCJONALNEGO UE W WARUNKACH KRYZYSU 2007–2022

Geneza kryzysu i pierwsze reakcje instytucjonalne

Źródłem kryzysu 2007+ można doszukiwać się w procesach finansjalizacji. Thomas I. Palley podkreśla, że finansjalizacja prowadzi do redystrybucji dochodów na rzecz sektora finansowego, wzrostu zadłużenia sektora prywatnego oraz oddzielenia dynamiki akumulacji kapitału od realnych fundamentów gospodarki produkcyjnej¹⁴. Efekty tego zjawiska przejawiały się poprzez ekspansję instrumentów pochodnych i sekurytyzację, które rozpraszały oraz maskowały ryzyko systemowe. Zgodnie z hipotezą niestabilności finansowej,

¹² *Bank for International Settlements, 87th Annual Report*, 1 April 2016 – 31 March 2017, Basel, s. 2.

¹³ R. Białoskórski, Ł. Kiczma, M. Sułek, *Potęga państwa, międzynarodowy układ sił w procesie zmian, Raport potęgometryczny*, Warszawa 2018, s. 15–25.

¹⁴ T.I. Palley, *Financialization: What It Is and Why It Matters*, „Levy Economics Institute Working Paper” 2007, nr 525, s. 3–4.

okres pozornej równowagi sprzyjał wzrostowi spekulacyjnego finansowania i nadmiernej lewaracji¹⁵. Istotną rolę odegrała również nieuregulowana tzw. bankowość cienia, zwiększająca podatność systemu na szoki płynnościowe¹⁶. Pogłębiające się oderwanie finansów od gospodarki realnej ilustrowała rosnąca relacja aktywów finansowych do globalnego PKB.

We wczesnej fazie kryzysu finansowego ujawniły się istotne deficyty instytucjonalne UGW, przejawiające się w braku efektywnych mechanizmów korekcyjnych, umożliwiających szybką i skoordynowaną reakcję na zewnętrzne wstrząsy makroekonomiczne.

Brak wspólnego budżetu zdolnego do prowadzenia polityki stabilizacyjnej, przy scentralizowanej polityce monetarnej, ograniczone instrumentarium fiskalne oraz niewystarczająca elastyczność rynków pracy przełożyły się na zróżnicowaną odporność państw członkowskich na szoki makroekonomiczne. W efekcie gospodarki takie jak: Grecja, Hiszpania, Portugalia, charakteryzujące się wyższym poziomem zadłużenia publicznego i deficytami obrotów bieżących, doświadczyły gwałtownego pogorszenia warunków finansowania zewnętrznego, co pogłębiło cykliczne spowolnienie, eskalując ryzyko niewypłacalności i wysokie koszty społeczne. W przeciwieństwie do nich, gospodarki rdzenia UGW (np. Niemcy, Austria, Holandia), korzystające z większej przestrzeni fiskalnej i lepszej pozycji konkurencyjnej, relatywnie szybciej ustabilizowały sytuację makroekonomiczną.

W rezultacie odpowiedzialność i ciężar dostosowań makroekonomicznych zostały przeniesione na poziom krajowy. Zwłaszcza południowoeuropejskie państwa członkowskie, które objęto programami pomocowymi, zostały zobowiązane do wdrażania procyklicznych działań konsolidacyjnych, koncentrujących się głównie na ograniczaniu wydatków publicznych i wzroście podatków. To w warunkach recesji osłabiało dodatkowo krajową konsumpcję, nasilając efekty mnożnikowe i tłumiało i tak już niedostateczną dynamikę wzrostu gospodarczego¹⁷. Dodatkowo ograniczona elastyczność nominalna (wynikająca z członkostwa w unii walutowej) oraz brak możliwości dostosowań kursowych, wymusiło na tych krajach tzw. wewnętrzną dewaluację, co skutkowało jeszcze mniejszym popytem i cięciem kosztów pracy. W przeciwieństwie, tzw. państwa rdzenia strefy euro, nie musiały wprowadzać restrykcyjnej konsolidacji fiskalnej. Utrzymały więc względną stabilność makroekonomiczną, która pozwoliła na szybszy powrót na ścieżkę wzrostu. Co więcej, ich zadowolające bilanse handlowe oraz niższa wrażliwość na presję rynków finansowych dodatkowo wzmacniały konkurencyjność względem gospodarek południa¹⁸. Natomiast

¹⁵ H.P. Minsky, *The Financial Instability Hypothesis*, Working Paper No. 74, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College 1992, s. 6–9.

¹⁶ G.B. Gorton, A. Metrick, *Regulating the Shadow Banking System, Regulating the Shadow Banking System*, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2010/09/2010b_bpea_gorton.pdf, s. 261–269 oraz dalej [dostęp: 15.02.2022].

¹⁷ European Commission, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2013, nr 12(3), s. 26–27.

¹⁸ P.R. Lane, *The European Sovereign Debt Crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 50–55.

instytucjonalna reakcja Unii Europejskiej była nie tylko opóźniona, lecz również silnie niespójna, co ograniczało skuteczność wspólnotowych działań antykrzysowych i pogłębiało strukturalne napięcia wewnątrz strefy euro. Do tego ich zadowalające bilanse handlowe i relatywnie niskie koszty dostosowania zwiększały konkurencyjność względem państw peryferyjnych.

Jeśli zaś chodzi o instytucjonalną reakcję samej UE w latach 2007–2009, można uznać ją za opóźnioną, często niespójną i silnie fragmentaryczną. Brak konkretnych rozwiązań umożliwiających zarządzanie kryzysowe UE ograniczało efektywność wspólnotowych działań antykrzysowych, pogłębiając strukturalne napięcia w strefie euro i zwiększając podatność na szoki zewnętrzne. Deficyty integracyjne w obszarze wykonawczym oraz słabo umocowane kompetencje instytucji ponadnarodowych, ograniczały sprawczość unijnych mechanizmów antykrzysowych, pogłębiając nierównowagi wewnętrzne w strefie euro i obniżając odporność systemu na systemowe zakłócenia zewnętrzne.

W miarę jak kryzys finansowy rozprzestrzenił się z rynków finansowych na sferę realnej gospodarki, przechodząc następnie w fazę kryzysu zadłużeniowego i strukturalnej destabilizacji UGW, instytucjonalna architektura zarządzania gospodarczego w UE zaczęła ulegać stopniowej transformacji. Proces ten nie był jednak wynikiem planowej reformy traktatowej, lecz miał charakter reaktywno-funkcjonalny i był napędzany presją wydarzeń makro-rynkowych i politycznych. Można go określić mianem funkcjonalnego dryfu, w którym zmiana instytucjonalna zachodziła poprzez dostosowanie narzędzi i procedur *ad hoc*, często wychodzącym poza ramy *acquis communautaire*.

Początkowo dominowała logika międzyrządowa, zakorzeniona w ramach ustrojowych określonych przez Traktat z Maastricht i wzmocnione przez Traktat Lizboński. Rola Komisji Europejskiej (KE) w koordynacji polityki gospodarczej w sytuacjach nadzwyczajnych była ograniczona, zarówno w sensie prawnym, jak i politycznym, co skutkowało przesunięciem centrum decyzyjnego na poziom Rady Europejskiej (RE) i Rady UE (RUE). Dzięki temu RE stopniowo zwiększała swoją pozycję jako instytucja zarządzania kryzysowego i politycznego przywództwa UE¹⁹.

W ujęciu deliberatywnej międzyrządowości²⁰, jak wskazuje Uwe Puetter, państwa członkowskie nie dążyły do dalszej supranacjonalizacji zarządzania gospodarczego,

¹⁹ H. Kassim, L. Tholoniati, *Crisis and Crisis Management in the European Union: The European Council and European Commission Revisited*, Chapter 15, s. 6, https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/79961/1/Accepted_Manuscript.pdf [dostęp: 20.05.2023].

²⁰ Klasyyczna międzyrządowość (w ujęciu Andrew Moravcsika) zakłada, że państwa członkowskie jako suwerenni aktorzy podejmują decyzje w oparciu o narodowy interes i logikę kosztów i korzyści, delegując kompetencje wyłącznie w warunkach jednomyślności i przy zachowaniu kontroli nad procesem integracji. Międzyrządowość deliberatywna natomiast prowadzenie przez państwa członkowskie dialogu politycznego, mającego na celu konsensualne uzgadnianie kierunków polityki, bez delegowania kompetencji na poziom ponadnarodowy.

lecz intensyfikowały koordynację poprzez dialog polityczny w ramach RE i poprzez wyspecjalizowane formaty, jak Rada ECOFIN oraz Eurogrupa²¹. To właśnie te gremia – zgodnie z logiką międzyrządową – pełniły funkcję „deliberacyjnych organów wykonawczych”, w których ministrowie finansów uzgadniali odpowiedzi na kryzys bez udziału Parlamentu Europejskiego i przy ograniczonej roli Komisji Europejskiej²².

Przykładem tej dominacji logiki międzyrządowej była reakcja na szok wywołany finansjalizacją w 2008 r., kiedy to państwa członkowskie ogłaszały własne krajowe programy ratunkowe dla sektora bankowego, bez znacznej roli KE oraz z pominięciem unijnego procesu koordynacji gospodarczej.

Dopiero w kolejnych latach, w odpowiedzi na narastającą presję systemową, instytucje ponadnarodowe, w szczególności KE i EBC, zaczęły odzyskiwać sprawczość operacyjną poprzez elastyczną reinterpretację istniejących reguł i rozwój praktyk wykraczających poza literalny mandat traktatowy, co z kolei podkreśla Vivien A. Schmidt w ramach podejścia instytucjonalizmu dyskursywnego²³.

Zmiany w architekturze ładu gospodarczego UE w świetle kryzysu zadłużeniowego i rosnącej roli instytucji ponadnarodowych

W miarę jak kryzys się pogłębiał, pojawiło się zjawisko określane w literaturze jako „nowa międzyrządowość” (*new intergovernmentalism*), rozwijane przez Bickertona, Hodsona, Puettera, Fabbriniego oraz Schmidta²⁴.

W odróżnieniu od klasycznego modelu, nowa międzyrządowość charakteryzowała się tworzeniem struktur i rozwiązań instytucjonalnych poza porządkiem traktatowym – tzw. struktur *de novo* – konstruowanych na podstawie kompromisu politycznego między państwami członkowskimi, a nie na zasadzie przekazania kompetencji na poziom wspólnotowy²⁵. Przykładami takich rozwiązań są: Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), jego następca Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), Pakt

²¹ U. Puetter, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(2), s. 167–175.

²² *Ibidem*, s. 171.

²³ V.A. Schmidt, *Reinterpreting the rules 'by stealth' in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission*, „West European Politics” 2016, nr 39(5), s. 1032–1034, 1038–1048.

²⁴ Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, USA 2015, s. 703–722; S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge 2015, s. 124–143, DOI: 10.1017/CBO9781316218945; V.A. Schmidt, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, Rzym 2016, s. 9–10, 13–18.

²⁵ W tej koncepcji instytucje ponadnarodowe pełnią funkcje wyłącznie wykonawcze.

Fiskalny, Europejski Semestr oraz pakiety legislacyjne „Six-Pack” i „Two-Pack”. Na tym etapie wciąż znaczenie instytucji ponadnarodowych jest relatywnie niewielkie, nie mniej jednak, poza eksponowaną już rolą RE, zauważalne jest przesunięcie części kompetencji ku instytucjom nieformalnym, działającym równoległe do ram traktatowych i odgrywającym istotną rolę w procesach decyzyjnych w kontekście nasilających się napięć polityczno-ekonomicznych. Szczególnie interesującym przypadkiem takiego mechanizmu, działającego jednocześnie w ramach nowego instytucjonalizmu ekonomicznego (NEI) jest duumwirat niemiecko-francuski. Jest on przykładem swobodnego wewnętrznego rdzenia koordynacyjnego UGW, osadzonego nie w formalnych strukturach traktatowych, ale w historycznej, strategicznej współpracy największych gospodarek strefy euro. Ten duet, przy wszystkich różnicach interesów, ideologiczno-ekonomicznych z perspektywy odmiennych modeli kapitalizmu (koordynowanego modelu niemieckiego i etatystycznego modelu francuskiego)²⁶, odegrał centralną rolę w architekturze instytucjonalnej UGW w latach 2010–2015. Hanno Degner i Dirk Lauffen zauważają, że ani same Niemcy, ani nawet w duecie z Francją nie mają dominującej siły, aby modelować kształt unijnego ładu. Ich skuteczność opiera się raczej na zdolności do wytwarzania konsensualnych rozwiązań bilateralnych, które następnie przenoszone są na poziom UE i adaptowane przez pozostałe państwa członkowskie w ramach kompromisu międzyrządowego²⁷.

Z jednej strony takie działanie znacząco obniżało koszty transakcyjne związane z negocjacjami wewnątrz Rady i Eurogrupy, z drugiej zaś pozwalało na łagodzenie napięć, wynikających z rozbieżności interesów państw członkowskich. Taki mechanizm przyczynił się do sprawniejszego wdrażania kluczowych instrumentów kryzysowych w późniejszym czasie, takich jak Pakt Fiskalny, EMS oraz pakiety Six-Pack i Two-Pack²⁸ czy Euro Plus²⁹.

Tę formę instytucjonalnego pragmatyzmu i adaptacyjności można odczytywać w świetle koncepcji spontanicznego porządku instytucjonalnego F.A. von Hayeka, zgodnie z którą instytucje formalne wyłaniają się jako odpowiedź na presję wynikającą z funkcjonowania sieci relacji nieformalnych i społecznych, bez centralnego planowania, lecz poprzez procesy ewolucyjne.

²⁶ P.A. Hall, *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, London 2012, s. 355–371.

²⁷ H. Degner, D. Leuffen, *Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, nr 20(1), s. 3 i nast.

²⁸ „Sześciopak” jest instrumentem wzmacniającym postanowienia Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu i składa się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, natomiast „Dwupak”, to dwa rozporządzenia wzmacniające środki Sześciopaku i Paktu Fiskalnego

²⁹ Ch. Schweiger, J.M. Magone, *Differentiated Integration and Cleavage in the EU under Crisis Conditions*, „Perspectives on European Politics and Society” 2014, nr 15(3), s. 261.

W miarę rozlewania się kryzysu na kolejne segmenty i jego ewolucji, okazało się, że początkowo dominujący ład międzyrządowy oraz rola RE, jako głównego ośrodka międzyrządowego przywództwa w zarządzaniu kryzysowym, nie doprowadziły do utrwalenia logiki międzyrządowej jako jedynej formy integracji. W miarę nasilania się presji systemowej i ujawniania ograniczeń koordynacji politycznej opartej wyłącznie na państwach członkowskich, instytucje ponadnarodowe – zwłaszcza KE i EBC – zaczęły aktywnie rekonstruować swoją rolę operacyjną, często działając poza literalnym mandatem traktatowym³⁰.

Nie jest jednak oczywiste, że dryf ładu międzyrządowego skierował system dyskrejonalnie w stronę wzmocnienia komponentu ponadnarodowego. Renaud Dehousse, Michael W. Bauer i Stefan Becker dowodzą, że pomimo siły RE jako inicjatora procesu legislacyjnego (w samym 2011 r. odbyło się 11 posiedzeń RE)³¹, to KE i EBC zyskały najwięcej w ramach reform zarządzania gospodarczego³².

Komisja Europejska umocniła swoją pozycję w zakresie:

- nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich, w tym władzy interpretacyjnej w kwestiach nierównowagi makroekonomicznej oraz funkcji korekcyjno-zapobiegawczych;
- oceny ryzyka dla stabilności finansowej i potrzeb pomocowych;
- formułowania zaleceń, oceny środków naprawczych i wydawania opinii (np. ws. terminów dostosowań fiskalnych);
- rozszerzenia roli strażnika traktatów;
- wzmocnionego wykonawstwa poprzez odwróconą większość kwalifikowaną w ramach procedur fiskalnych (*de facto* przy przyjęciu Sześciopaku i skonsolidowaniu przez Pakt Fiskalny).

EBC, jako instytucja wykazująca się dużą inicjatywą, uzyskał:

- rozszerzone instrumentarium polityki monetarnej, w tym operacje OMT;
- rolę kotwicy w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym (SSM) (na mocy art. 127 ust. 6 TFUE), przez co EBC został powierzony nadzór nad większością europejskich banków, zgodnie z wnioskiem KE;
- nadzór mikroostrożnościowy w ramach unii bankowej oraz wpływ na rozwój architektury makroostrożnościowej poprzez rekomendacje Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB);

³⁰ V.A. Schmidt, *Reinterpreting the rules...*, *op. cit.*, s. 12–17.

³¹ *Raport Rada Europejska 2011*, opracowana przez Sekretariat Generalny Rady, styczeń 2012, s. 5, <https://www.consilium.europa.eu/media/21338/qcao11001plc.pdf> [dostęp: 5.06.2023].

³² M.W. Bauer, S. Becker, *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, United Kingdom 2014, s. 213–229; R. Dehousse, *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, „Journal of European Integration” 2016, nr 38(5), s. 619–628.

- uprawnienia decyzyjne w zakresie licencjonowania banków w strefie euro, ostatniej instancji decyzyjnej w zakresie udzielania lub możliwości cofnięcia licencji bankowych w strefie euro³³.

Można zatem uznać, że proces podejmowania decyzji i ich realizacji w ramach reakcji na kryzys po 2007 r. przebiegał na zasadzie funkcjonalnego efektu *spill-over*: od poziomu nieformalnych uzgodnień między rządami (np. duumwiratu niemiecko-francuskiego), przez formaty międzyrządowe, aż po struktury ponadnarodowe, które uzyskały dominującą pozycję w kluczowych obszarach. Szczególnie istotnym przykładem była unia bankowa, której celem było ograniczenie ryzyka systemowego, poprawa nadzoru mikroostrożnościowego oraz ograniczenie zjawiska zarażania kryzysem finansowym w bankach transgranicznych³⁴.

Hybrydyzacja ładu i wzrost roli instytucji ponadnarodowych

Kolejne kryzysowe lata 2012–2015 stanowiły ewolucję ładu instytucjonalnego w stronę hybrydyzacji, w której komponenty międzyrządowe i ponadnarodowe zaczęły współistnieć i wzajemnie się uzupełniać. Z ekonomicznego punktu widzenia, można odczytywać te procesy w duchu teorii neofunkcjonalnej, zgodnie z którą ograniczenia integracji sektorowej wywołują presję na dalszą integrację w sąsiadujących obszarach polityk (*spill-over*)³⁵. W tym przypadku presja fiskalna i niestabilność banków wymusiły rozszerzenie unijnego nadzoru makroostrożnościowego i pogłębienie kompetencji EBC.

Polityka monetarna EBC, realizowana przy użyciu niestandardowych instrumentów, takich jak program Outright Monetary Transactions (OMT) oraz luzowanie ilościowe (QE), odegrała kluczową rolę w stabilizacji warunków finansowych w strefie euro. Działania te przyczyniły się nie tylko do redukcji premii za ryzyko na rynkach obligacji państw peryferyjnych, ale również usprawniły mechanizm transmisji monetarnej do gospodarki realnej oraz odegrały istotną funkcję stabilizacyjną poprzez odbudowę zaufania inwestorów do trwałości unii walutowej³⁶.

³³ M.W. Bauer, S. Becker, *The unexpected winner of the crisis...*, *op. cit.*, s. 213–229; R. Dehouse, *Why has EU macroeconomic governance...*, *op. cit.*, s. 619–628.

³⁴ V. Constâncio, *Establishing the Single Supervisory Mechanism; the first pillar of the Banking Union*, 11th Annual European Financial Services Conference, Brussels, 31 January 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130131.en.html> [dostęp: 04.05.2023].

³⁵ P.C. Schmitter, *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 12, s. 257–258 i nast.

³⁶ P. Andrade, J. Breckenfelder, F. De Fiore, i in., *The ECB's asset purchase programme: an early assessment*, ECB Working Paper No. 1956, European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M 2016, s. 3–14; M. Fratzscher, M.L. Duca, R. Straub, *ECB Unconventional Monetary Policy: Market Impact and International Spillovers*, „IMF Economic Review” 2016, nr 64(1), s. 38–43.

Choć model hybrydowy okazał się funkcjonalny w warunkach kryzysu, jego zakorzenienie prawne i legitymizacyjne pozostało ograniczone, co czyni go strukturą przejściową, podatną na erozję w przypadku kolejnych napięć politycznych lub asymetrii interesów. Ten etap hybrydyzacji stanowi punkt wyjścia do kolejnej fazy transformacji ładu UGW, którą zainicjowały nowe kryzysy po 2015 r., w szczególności związane z napięciami geopolitycznymi, pandemią COVID-19 oraz debatą o unii fiskalnej i wspólnej odpowiedzi budżetowej w ramach mechanizmu Next Generation EU (NGEU).

W ostatniej fazie analizowanego okresu – obejmującej lata 2020–2022 – instytucjonalny dryf ładu UGW został zainicjowany przez szok egzogeniczny, jakim była pandemia COVID-19³⁷. W odróżnieniu od wcześniejszych kryzysów finansowych i fiskalnych, źródło destabilizacji miało charakter zewnętrzny, symetryczny i wysoce nieprzewidywalny, oddziałując w sposób równoległy na wszystkie państwa członkowskie UE, niezależnie od ich pozycji w systemie integracyjnym.

Podobnie jak na początku kryzysu 2007+, pierwotne zarządzanie kryzysem było spontaniczne, zdecentralizowane na poziomie państw narodowych, gdzie wykorzystano instrumenty krajowe w odpowiedzi na lokalne potrzeby. Wprowadzono środki ograniczające mobilność, czasowe zamknięcia sektorów gospodarki oraz ekspansywne bodźce fiskalne, obejmujące m.in. gwarancje kredytowe, ulgi podatkowe, dotacje dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Równoległe nastąpiło czasowe zawieszenie obowiązywania unijnych reguł fiskalnych w ramach ogólnej klauzuli wyjścia Paktu Stabilności i Wzrostu. Ograniczono również stosowanie reguł rynku wewnętrznego, co skutkowało czasowym wstrzymaniem swobodnego przepływu osób, towarów i usług.

Z czasem jednak pierwszoplanowe antykryzysowe działania państw członkowskich zaczęły być uzupełniane przez mechanizmy instytucjonalne tworzone *ad hoc*, poza porządkiem traktatowym, jak chociażby wprowadzenie funduszu odbudowy NGEU, mającego na celu przeciwdziałanie gospodarczym skutkom pandemii oraz wzmocnienie spójności strefy euro. Tu po raz kolejny przełomową rolę odegrał niemiecko-francuski duumwirat, podpisując 18 maja 2020 r. kompromisowe porozumienie w tej kwestii³⁸. Propozycja ta została następnie przyjęta przez KE, która zaakceptowała wartość na 750 mld euro, z czego 500 mld euro miało przyjąć

³⁷ M. Dahl, *Wpływ pandemii COVID-19 na ustrój społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej oraz realizację strategii Europejskiego Zielonego Ładu*, [w:] A. Chojan, M. Dahl, E. Florczak (red.), *Europa w czasie pandemii COBID-19*, ELIPSA, Warszawa 2021, s. 111–121.

³⁸ *Franco-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, Élysée Palace, 18 maja 2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [dostęp: 23.10.2022].

formę bezzwrotnych grantów, a 250 mld euro jako pożyczki na preferencyjnych warunkach³⁹.

Fundusz ten został częściowo sfinansowany poprzez emisję wspólnotowego długu przez Komisję Europejską na rynkach kapitałowych, co stanowiło jakościową zmianę w logice integracji fiskalnej UE. Umożliwiło to powstanie quasi-fiskalnego mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej, który choć czasowy, był wyrazem rosnącej presji na zwiększenie zdolności budżetowych UE w obliczu szoków systemowych⁴⁰. W literaturze pojawiły się analogie do tzw. momentu Hamiltonowskiego – historycznego precedensu federalizacji długu w USA – wskazujące na potencjalne przesunięcie w stronę unii fiskalnej⁴¹.

W reakcji monetarnej na kryzys związany z COVID-19 EBC uruchomił Pandemiczny Program Zakupów Awaryjnych (PEPP), którego celem było przeciwdziałanie fragmentacji finansowej oraz wspieranie jednolitych warunków kredytowych w całej strefie euro. Program ten, analogicznie do wcześniejszego instrumentu OMT wdrożonego w czasie kryzysu zadłużeniowego, rozszerzył operacyjne możliwości EBC i wzmocnił jego funkcję stabilizacyjną w systemie unii walutowej. Z perspektywy instytucjonalnej pandemia przyczyniła się do dalszego umocnienia roli EBC jako strażnika integralności strefy euro oraz Komisji Europejskiej jako quasi-fiskalnego koordynatora w ramach mechanizmu NGEU⁴². Etap ten stanowi dojrzałą fazę funkcjonalnego dryfu instytucjonalnego, który doprowadził do ukształtowania się modelu hybrydowego, łączącego elementy międzyrządowe (np. decyzje Rady Europejskiej, rola duumwiratu) z rosnącym komponentem ponadnarodowym (EBC, KE), operującym w warunkach elastycznej reinterpretacji istniejących kompetencji traktatowych. Choć formalna rewizja traktatowa nie miała miejsca, przesunięcie równowagi instytucjonalnej sugeruje trwałą zmianę zasad zarządzania gospodarczego w ramach UGW. Nowością tej fazy był nie tylko symetryczny i globalny charakter szoku, ale również zintegrowana, systemowa odpowiedź instytucjonalna: utworzenie nowych instrumentów (NGEU, PEPP), wzmocnienie roli istniejących instytucji ponadnarodowych oraz relatywne osłabienie obowiązywania dotychczasowych ram

³⁹ European Commission, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. Communication from the Commission*, COM(2020) 456 final, Brussels, 27 maja 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> [dostęp: 08.09.2022].

⁴⁰ D. McCaffrey, *Analysis: The COVID-19 crisis and Merkel's last big test*, <https://www.euronews.com/2020/05/28/analysis-the-covid-19-crisis-and-merkel-s-last-big-test> [dostęp: 15.06.2020].

⁴¹ D. Murray, *Angela Merkel takes her cue from Alexander Hamilton to overhaul the European Union*, <https://www.cbc.ca/news/world/merkel-eu-aid-commission-don-murray-1.5587072> [dostęp: 14.06.2020].

⁴² J. Pinto, T. Costa, *The Impact of the ECB's PEPP on Euro Area Bond Spreads*, „European Review of Business Economics” 2023, nr 2(2), s. 58–63.

fiskalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia, podobnie jak po kryzysie finansowym z lat 2007–2009, presja systemowa doprowadziła do instytucjonalnych innowacji, które wzmocniły zdolności koordynacyjne zarządzania gospodarczego na poziomie unijnym. Pandemia uwypukliła konieczność rozwijania wspólnych zdolności fiskalnych oraz ściślejszej współpracy makroekonomicznej, stając się katalizatorem pogłębienia integracji gospodarczej w warunkach nadzwyczajnych.

WNIOSKI

Analiza ewolucji ładu instytucjonalnego UE, w latach 2007–2022 wskazuje, że kolejne fale kryzysów systemowych: od globalnego kryzysu finansowego, przez kryzys zadłużeniowy w strefie euro, aż po pandemię COVID-19, pełniły funkcję katalizatorów głębokich przemian strukturalnych w zakresie zarządzania gospodarczego. Kryzysy te ujawniły nie tylko deficyty integracyjne i asymetrie kompetencyjne w architekturze unii walutowej, lecz także uruchomiły mechanizmy funkcjonalnego dryfu, które stopniowo rekonfigurowały równowagę między poziomem międzyrządowym a ponadnarodowym.

Główne wnioski płynące z przeprowadzonej analizy są następujące:

- uwzględnione w opracowaniu kryzysy systemowe wymusiły odejście od sztywno zdefiniowanych ram traktatowych na rzecz elastycznych, często pozatraktatowych rozwiązań instytucjonalnych. W szczególności widoczna była ewolucja od dominującego modelu międzyrządowego do hybrydowej architektury, w której rosnącą rolę odgrywają KE i EBC;
- trwała dychotomia między uwspólnotowioną polityką pieniężną (strefa euro) a pozostawioną w kompetencjach państw członkowskich polityką fiskalną, ogranicza zdolność do efektywnego reagowania na szoki asymetryczne, co potwierdzają konsekwencje kryzysu finansowo-ekonomicznego i zadłużenia. W warunkach braku automatycznych stabilizatorów i mechanizmów redystrybucyjnych obciążenie kosztami dostosowań spadło w sposób nierównomierny na państwa członkowskie;
- w obliczu ograniczeń formalnych, UE wykazała się zdolnością do generowania instytucjonalnych innowacji, takich jak m.in. NGEU czy PEPP, które wzmocniły zdolności koordynacyjne i stworzyły nowe, quasi-fiskalne narzędzia stabilizacyjne. Z perspektywy teorii neofunkcjonalnej i ekonomii instytucjonalnej, były to przejawy efektu *spill-over*;
- pomimo widocznych postępów w zakresie integracji funkcjonalnej, struktura zarządzania gospodarczego UE nadal pozostaje niespójna i podatna na napięcia polityczno-ekonomiczne;

- KE umocniła swoją pozycję jako quasi-fiskalny koordynator, natomiast EBC potwierdził swoją rolę jako kotwica stabilności systemowej. Wzrost ich znaczenia w czasie kryzysów wskazuje na stopniowe przesuwanie punktu ciężkości integracji ku komponentowi ponadnarodowemu, nawet bez formalnej rewizji traktatów.

Podsumowując, ewolucja ładu instytucjonalnego UE po 2007 r. ukazuje, że zdolność do skutecznego zarządzania kryzysowego nie wynika wyłącznie z formalnych kompetencji zapisanych w traktatach, lecz przede wszystkim z elastyczności, przywództwa politycznego oraz zdolności do pragmatycznej reinterpretacji istniejących reguł. To przesunięcie w stronę hybrydowego modelu integracji może stanowić fundament dla przyszłych reform, jednak jego trwałość pozostaje uzależniona od zdolności UE do przewyższania napięć aksjologicznych, fiskalnych i politycznych w obliczu nowych wyzwań systemowych.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade P., Breckenfelder J., De Fiore F., i in., *The ECB's asset purchase programme: an early assessment*, ECB Working Paper No. 1956, European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M. 2016.
- Bank for International Settlements, *87th Annual Report*, 1 April 2016 – 31 March 2017, Basel.
- Bauer M.W., Becker S., *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, United Kingdom 2014.
- Białoskórski R., Kiczma Ł., Sułek M., *Potęga państw, międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgotryczny*, Warszawa 2018.
- Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, USA 2015.
- Christiansen T., Dobbels M., *Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, „West European Politics” 2013, nr 36(6), s. 1159–1177.
- Constâncio V., *Establishing the Single Supervisory Mechanism: the first pillar of the Banking Union*, Brussels 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130131.en.html> [dostęp: 04.05.2023].
- Dahl M., *Wpływ pandemii COVID-19 na ustrój społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej oraz realizację strategii Europejskiego Zielonego Ładu*, [w:] A. Chojan, M. Dahl, E. Florczak (red.), *Europa w czasie pandemii COVID-19*, ELIPSA, Warszawa 2021, s. 111–122.

- De Grauwe P., Ji Y., *Has the Eurozone become less fragile? Some empirical tests*, „Journal of Policy Modeling” 2015, nr 37(3), s. 404–414.
- Degner H., Leuffen D., *Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, nr 20(1), s. 1–36.
- Dehousse R., *Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principals model*, „West European Politics” 2008, nr 31(4), s. 789–805.
- Dehousse R., *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, „Journal of European Integration” 2016, nr 38(5), s. 617–637.
- European Commission, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2013, nr 12(3). European Commission, *Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final, Brussels, 27 May 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> [dostęp: 08.09.2022].
- European Parliament, *European monetary policy. Fact Sheets on the European Union*, 2023 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/86/european-monetary-policy> [dostęp: 04.09.2023].
- Fabbrini S., *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge 2015, DOI: 10.1017/CBO9781316218945.
- Fratzscher M., Lo Duca M., Straub R., *ECB Unconventional Monetary Policy: Market Impact and International Spillovers*, „IMF Economic Review” 2016, nr 64(1), s. 1–84.
- Franco-German Initiative, *Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, Élysée Palace, 18 maja 2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [dostęp: 23.10.2023].
- Gorton G.B., Metrick A., *Regulating the Shadow Banking System*, 2010, <https://ssrn.com/abstract=1676947> [dostęp: 25.11.2022].
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L., *Monnet’s Error?*, LEQS Paper No. 83, London 2014.
- Hall P.A., *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, London 2012.
- Hooghe L., Marks G., *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, „Journal of European Public Policy” 2019, nr 26(8), s. 1113–1133.
- Howarth D., Quaglia L., *The political economy of the euro area’s sovereign debt crisis: Introduction*, „Review of International Political Economy” 2015, nr 22(3), s. 457–484.
- Iversen T., Soskice D., *An structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*, London 2013.
- Kassim, H., Tholoniati, L., *Crisis and Crisis Management in the European Union: The European Council and European Commission Revisited*, 2021, s. 6, https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/79961/1/Accepted_Manuscript.pdf [dostęp: 20.05.2023].

- Lane P.R., *The European Sovereign Debt Crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 49–67.
- McCaffrey D., *Analysis: The COVID-19 crisis and Merkel’s last big test*, 2020, <https://www.euronews.com/2020/05/28/analysis-the-covid-19-crisis-and-merkel-s-last-big-test> [dostęp: 15.06.2022].
- Michalski D., *Teoria optymalnych obszarów walutowych w procesie tworzenia strefy euro*, „Unia Europejska.pl” 2015, nr 2(231), s. 17–29.
- Minsky H.P., *The Financial Instability Hypothesis*, Working Paper No. 74, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College 1992.
- Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press 1998.
- Moravcsik A., Schimmelfennig F., *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] Wiener, A., Börzel, T. A., Risse, T. (red.), *European Integration Theory*, 3rd ed., Oxford University Press 2019, s. 67–68.
- Murray D., *Angela Merkel takes her cue from Alexander Hamilton to overhaul the European Union*, 2020, <https://www.cbc.ca/news/world/merkel-eu-aid-commission-don-murray-1.5587072> [dostęp: 14.06.2022].
- Palley T.I., *Financialization: What It Is and Why It Matters*, „Levy Economics Institute Working Paper” 2007, nr 525, s. 1–31.
- Pinto J., Costa T., *The Impact of the ECB’s PEPP on Euro Area Bond Spreads*, „European Review of Business Economics” 2023, nr 2(2), s. 53–81.
- Puetter U., *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(2), s. 161–178.
- Quaglia L., Verdun A., *The European Central Bank, the Single Supervisory Mechanism and the COVID-19 related economic crisis: a neofunctionalist analysis*, „Journal of European Integration” 2023, nr 45(1), s. 139–156.
- Raport Rada Europejska (2011)*, opracowany przez Sekretariat Generalny Rady, styczeń 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/21338/qcao11001plc.pdf> [dostęp: 05.06.2023].
- Schmidt V.A., *Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission*, „West European Politics” 2016, nr 39(5), s. 1032–1052.
- Schmidt V.A., *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, Rzym 2016.
- Schmitter P.C., *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 12(2), s. 255–272.

Schweiger C., Magone J. M., *Differentiated Integration and Cleavage in the EU under Crisis Conditions*, „Perspectives on European Politics and Society” 2014, nr 15(3), s. 259–265.

Wagner H., *Can We Expect Convergence through Monetary Integration? (New) OCA Theory versus Empirical Evidence from European Integration*, „Comparative Economic Studies” 2014, nr 56(2), s. 5–9.

SZOKI MAKROEKONOMICZNE A INSTYTUCJONALNA REKONFIGURACJA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł analizuje wpływ szoków makroekonomicznych na ewolucję instytucjonalną zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w latach 2007–2022, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW). Odwołując się do paradygmatu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej oraz teorii integracji europejskiej, wskazano, że kryzysy: finansowy, zadłużeniowy i pandemiczny pełniły rolę katalizatorów funkcjonalnego dryfu, prowadząc do redystrybucji kompetencji i przesunięcia równowagi instytucjonalnej w kierunku poziomu ponadnarodowego. Szczególną uwagę poświęcono napięciom wynikającym z asymetrii między jednolitą polityką monetarną a rozproszonym nadzorem fiskalnym oraz ograniczoną koordynacją polityk makroekonomicznych. Analiza pokazuje, że reakcje instytucjonalne obejmowały rozwój pozatraktatowych instrumentów fiskalnych i ekspansję mandatów Komisji Europejskiej i EBC, mimo braku formalnych zmian traktatowych. W efekcie ukształtował się hybrydowy model zarządzania gospodarczego, charakteryzujący się większą elastycznością instytucjonalną i rosnącą rolą komponentu ponadnarodowego. Artykuł wnosi wkład do badań nad instytucjonalnym wymiarem integracji gospodarczej UE, ukazując zarządzanie gospodarcze jako obszar strukturalnej adaptacji w warunkach powtarzających się szoków systemowych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, strefa euro, Unia Gospodarczo-Walutowa, ekonomia instytucjonalna, kryzys, integracja ekonomiczna, szoki makroekonomiczne

MACROECONOMIC SHOCKS AND INSTITUTIONAL RECONFIGURATION OF ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

The article analyzes the impact of macroeconomic shocks on the institutional evolution of economic governance in the European Union between 2007 and 2022, with particular emphasis on the Economic and Monetary Union (EMU). Drawing on the paradigm of New Institutional Economics and theories of European integration, it demonstrates that the financial, sovereign debt, and pandemic crises acted as catalysts of functional drift, leading to a redistribution of competences and a shift in the institutional balance toward the supranational level. Particular attention is given to tensions arising from the asymmetry between a unified monetary policy and fragmented fiscal oversight, as well as limited coordination of macroeconomic policies. The analysis shows that institutional responses involved the development of extra-treaty fiscal instruments and the expansion of the mandates of the European Commission and the European Central Bank, despite the absence of formal treaty reform. As a result, a hybrid model of economic governance has emerged, characterized by greater institutional flexibility and an increasing role for the supranational component. The article contributes to the study of the institutional dimension of EU economic integration by portraying economic governance as a domain of structural adaptation under repeated systemic shocks.

Keywords: European Union, Euro Area, Economic and Monetary Union, Institutional Economics, Crisis, Economic Integration, Macroeconomic Shocks

Katarzyna Gmaj*

PSYCHOLOGICZNE ASPEKTY MIGRACJI PRZYMUSOWYCH – PRZYPADKÓW UKRAIŃCÓW UCZĄCYCH SIĘ W POLSKICH SZKOŁACH

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.43/k.gmaj

WPROWADZENIE

Lista przyczyn, dla których ludzie decydują się na wyjazd z własnego kraju jest bardzo długa. W tym opracowaniu uwaga skupia się na sytuacji, gdy migracje nie są dobrowolne. W myśl konwencji genewskiej uchwalonej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1951 r., kiedy ludzie opuszczają swoje domy i wyjeżdżają za granicę w uzasadnionej obawie przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, są uchodźcami. Zatem postanowienie o opuszczeniu domu podejmują w sytuacji przymusu. Przez kolejne dziesięciolecia XX i XXI w. kwestia migracji niedobrowolnych ulegała kolejnym regulacjom. Obecnie osoby poszukujące międzynarodowej ochrony prawnej, poza statusem uchodźcy, który jest stabilną długoterminową ochroną, w swoim zamyśle ostatecznie kwalifikującą do stałego pobytu lub obywatelstwa, uzyskują także inne formy ochrony prawnej. Z tymi pozostałymi wiąże się założenie, że po ustaniu przyczyn ucieczki wrócą do swojej ojczyzny. Niemniej jednak, niezależnie od formalnego statusu wszystkie takie osoby określa się mianem uchodźców¹.

W wyniku napaści Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Europa stanęła wobec konieczności zapewnienia schronienia dużej liczbie osób uciekających z tego kraju. I tak już 4 marca 2022 r. w celu przyjęcia na terytorium Unii Europejskiej (UE) i przyznania

* Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, e-mail: k.gmaj@lazarski.edu.pl, ORCID 0000-0001-6860-1927.

¹ K. Gmaj, *Wprowadzenie w zagadnienia migracji i integracji*, [w:] A. Chmielecka (red.), *Od imigracji do integracji. Vademecum*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s.11–36.

natychmiastowej tymczasowej ochrony obywatelom Ukrainy, UE sięgnęła po mechanizm ochrony tymczasowej, przewidziany dyrektywą Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. W związku z przypuszczeniem, że system udzielania ochrony międzynarodowej nie będzie w stanie podolać masowemu napływowi uciekinierów z Ukrainy, zastosowano uproszczone w stosunku do ochrony międzynarodowej procedury administracyjne. W ramach ochrony tymczasowej jej beneficjenci natychmiast uzyskują dostęp do edukacji oraz zatrudnienia i samozatrudnienia. Tak też stało się w przypadku Ukraińców uciekających przed rosyjską inwazją. Poniższy tekst dotyczy pierwszego wymiaru, czyli edukacji. A dokładniej psychologicznych aspektów migracji przymusowych doświadczanych przez ukraińskie dzieci i ich funkcjonowania w polskich szkołach.

Od 2022 r. z powodu wojny w Ukrainie, Polska przekształciła się z kraju dającego schronienie stosunkowo niewielu uchodźcom w jedno z głównych na świecie państw przyjmujących uciekinierów. Choć niektórzy z nich przenieśli się do innych państw europejskich i poza Europę, to duża ich liczba wciąż pozostaje w Polsce. W związku z tym, że sytuacja w Ukrainie jest niestabilna, uchodźcy raczej nie będą powracać do ojczyzny. 1 sierpnia 2023 r. prawie milion ukraińskich uchodźców posiadało w Polsce aktywny numer PESEL, a łączna liczba wniosków o jego nadanie od marca 2022 r. wyniosła prawie 1,7 mln².

INTEGRACJA

W szerokim ujęciu możemy wymienić cztery główne konteksty, w których pojawia się pojęcie integracji³. Po pierwsze, używane jest dla określenia najważniejszej obowiązującej obecnie w prawie i praktyce koncepcji polityki społecznej, która zmierza do minimalizowania problemów i konfliktów społecznych związanych z różnorodnością współczesnych społeczeństw, spowodowaną przez obecność imigrantów. Po drugie, pojęcie to dotyczy opisu funkcjonowania odmiennych kulturowo i etnicznie imigrantów czy grup imigranckich. Po trzecie, wartościujące znaczenie tego pojęcia odnosi się do pożądanego stanu równowagi systemu, który zaburza obecność imigrantów. Integracja ma tę równowagę przywracać. Czwarty z kontekstów, w jakim przywoływana jest kwestia integracji, ma polityczny charakter – wykorzystuje się ją w walce o władzę. W celu realizacji interesów poszczególnych grup i partii politycznych, imigrantów przedstawia się jako problem i zagrożenie, i na tym buduje kapitał polityczny.

² Ukraine Emergency – UNHCR Poland Factsheet (01 August 2023), <https://data.unhcr.org/en/documents/details/102714> [dostęp: 30.11.2023].

³ A. Grzymała-Kazłowska, „Integracja” – próba rekonstrukcji pojęcia, [w:] A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 29–50.

Poniższy tekst nawiązuje do drugiego z tych kontekstów, czyli do funkcjonowania odmiennych kulturowo imigrantów. Przy czym dodatkowym czynnikiem kształtującym ich doświadczenia jest przymusowy charakter migracji – ucieczka przed wojną.

INTEGRACYJNY I SEPARACYJNY MODEL KSZTAŁCENIA

W Unii Europejskiej wyróżnić możemy dwa podstawowe modele w zakresie edukacji imigrantów: integracyjny i separacyjny. W pierwszym dzieci chodzą na obowiązkowe lekcje razem z dziećmi z kraju przyjmującego, a wsparcie językowe otrzymują indywidualnie podczas dodatkowych lekcji językowych. W modelu separacyjnym dzieci imigrantów uczą się w oddzielnych (przejściowych) klasach przez określony czas, dopóki nie nauczą się języka w stopniu pozwalającym na aktywny udział w lekcjach poszczególnych przedmiotów⁴.

Specyfika sytuacji uczniów z Ukrainy, którzy masowo napłynęli do Polski po eskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2022 r. polega m.in. na tym, że bez względu na indywidualne plany ich opiekunów Polska udzieliła im ochrony czasowej, której towarzyszy założenie, że po ustaniu wojny wrócą do swojej ojczyzny. Jednocześnie w polskim porządku prawnym cudzoziemców, tak samo jak polskich obywateli, dotyczy obowiązek szkolny do 18. roku życia⁵. Te dwa względy, czyli masowość napływu i obowiązek szkolny sprawiły, że uczniowie z Ukrainy zostali przez polskie władze potraktowani wyjątkowo⁶. Dla najnowszej fali uchodźców zwiększono minimalną ilość dodatkowych lekcji języka polskiego w porównaniu z innymi migrantami. Preferowaną formą stały się oddziały przygotowawcze⁷, w których w przypadku obywateli Ukrainy podniesiony został górny limit z 15 do 25 osób. Niespotykanym wcześniej rozwiązaniem

⁴ V. Todorovska-Sokolovska, *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w szkołach w krajach UE – cz. 1, Materiały nt. integracji dzieci imigrantów w szkołach*, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, Warszawa 2009.

⁵ Art. 35, Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. 2017 poz. 59, tekst ujednolicony <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20170000059> [dostęp: 30.11.2023].

⁶ Rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy podniesiony został limit uczniów w grupach przedszkolnych i klasach szkolnych.

⁷ W oddziałach przygotowawczych można łączyć uczniów z różnych klas, tzn. w szkole podstawowej oddziały łączone można organizować dla dzieci z klas I–III, IV–VI oraz VII i VIII. W liceum ogólnokształcącym dla młodzieży z klas I i II, III i IV, a w technikum i branżowej szkole pierwszego stopnia dla uczniów z klas I–III oraz IV i V w technikum. Lekcje prowadzone są przez nauczycieli poszczególnych przedmiotów, którzy mogą być wspierani przez pomoc nauczyciela władającą językiem ucznia.

było wyłączenie obywateli Ukrainy z ustawowego obowiązku nauki w polskim systemie, o ile uczestniczyli w zdalnym nauczaniu prowadzonym przez szkołę w Ukrainie. Z perspektywy tego państwa główna zaleta zdalnej nauki to podtrzymywanie wśród najmłodszych obywateli i ich opiekunów chęci powrotu do ojczyzny w momencie zakończenia wojny. Zauważmy, że Ukraina stoi w obliczu katastrofy demograficznej. Jeszcze przed eskalacją konfliktu zmagiała się z niską dzietnością i wyjazdami obywateli za granicę w celach zarobkowych, a także osiedleniowych. W wyniku zaostrzenia konfliktu z Rosją zmniejszanie się populacji nabrało gwałtownego tempa, a odpowiadają za nie ucieczka obywateli z kraju oraz śmierć żołnierzy. Szacunki dotyczące spodziewanej liczby mieszkańców Ukrainy w 2030 r. wahają się między 24 a 35 milionów. Ogromny ubytek w stanie ludności to hamulec dla rozwoju i odbudowy państwa po zakończeniu wojny⁸.

Zauważmy, że zachęcanie do tworzenia dla uczniów z Ukrainy specjalnych oddziałów przygotowawczych lokuje się w separacyjnym modelu kształcenia i stanowi odejście od włączania dzieci i młodzieży w główny nurt od samego początku ich funkcjonowania w polskich placówkach. Tym bardziej zgoda na pozostawanie uczniów ukraińskich korzystających ze zdalnej nauki w ramach ukraińskiego szkolnictwa poza polskim systemem edukacji wyłącza takie osoby z możliwości integrowania się z polskim społeczeństwem za pośrednictwem szkoły. Wydaje się, że za przyjęciem obu rozwiązań stała głównie chęć uniknięcia dezorganizacji szkół i pogorszenia warunków nauki wszystkich uczniów, bo chociaż zwiększenie obecności uczniów ukraińskich obserwowano od 2014 r., to gwałtowna zmiana nastąpiła dopiero po 24 lutego 2022 r. Na przestrzeni dwóch lat szkolnych (2020/2021–2022/2023) liczba obywateli Ukrainy uczących się w polskich przedszkolach i szkołach (wliczając szkoły policealne) wzrosła niemal czterokrotnie i 30 września 2022 r. osiągnęła 288 tys. Z tego ponad 200 tys. to uczniowie, którzy przyjechali po rozpoczęciu inwazji rosyjskiej⁹. Blisko 1/3 z nich znalazła się w czterech województwach: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i małopolskim.

DZIECI W SYTUACJI MIGRACJI PRZYMUSOWEJ – ASPEKTY PSYCHOLOGICZNE

Każda migracja – zmiana szkoły, całego otoczenia oraz towarzyszące zmianie miejsca zamieszkania, zerwanie więzi z rówieśnikami i innymi ważnymi osobami – jest dla

⁸ J. Rogoża, *Ukraina w obliczu katastrofy demograficznej*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2023, nr 524, s. 1, <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze%20OSW%20524.pdf> [dostęp: 30.11.2023].

⁹ Liczby podane na podstawie: Otwarte Dane Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, które zawierają informacje pochodzące z Ministerstwa Edukacji, a zbierane w Systemie Informacji Oświatowej (SIO), dane.gov.pl [dostęp 30.11.2023].

dziecka ogromnym stresem. Od nauczyciela oczekuje się, aby potrafił pracować nie tylko z uczniami, którzy nie wykazują trudności w nauce, ale także z tymi, którzy je mają. W ramach edukacji włączającej, rozumianej jako kształcenie i wychowanie, którego celem jest zwiększanie szans edukacyjnych wszystkich osób uczących się, nauczyciel powinien uwzględniać indywidualne potrzeby, umiejętności i uwarunkowania ucznia. Każdy uczeń, który ma za sobą doświadczenie migracyjne, a szczególnie uchodźcze, to dziecko ze specjalnymi potrzebami, które jednak musi posiadać wiedzę zgodną z podstawą programową¹⁰.

Dla uczniów z Ukrainy, którzy przyjechali do Polski po rosyjskiej agresji w 2022 r., zmiana szkoły i adaptacja do nowego środowiska to stresujące doświadczenie, wzmocnione okolicznościami, w jakich opuszczali swoją ojczyznę. Zauważmy, że znaczący dla wyjaśnienia zachowania i postawy ucznia jest nie tylko jego indywidualny stan psychiczny, ale także kondycja opiekunów. Przedłużająca się niepewność co do przyszłości wpływa na motywację do nauki, w tym nauki języka i integrację w ogóle. Brak postępów nie musi wynikać z lenistwa czy złej woli dziecka, a właśnie z wyżej wspomnianych uwarunkowań. Istotne znaczenie mogą mieć także niezdiagnozowane problemy rozwojowe. Pominięcie przez nauczycieli tych elementów może sprzyjać błędnemu przypisaniu konkretnemu dziecku braku motywacji do nauki, zdolności lub posiadania odpowiednich kompetencji, co może skutkować etykietowaniem jako „ucznia mniej zdolnego” lub „trudnego”, czy „leniwego”. Nazywa się to błędem atrybucji. Tymczasem w wypowiedziach nauczycieli szkół podstawowych pojawia się modelowanie „idealnego ucznia uchodźczego” i negatywne wartościowanie uczniów niezaangażowanych w naukę¹¹.

Wiedza na temat psychologicznych aspektów migracji przymusowych może pomóc w zrozumieniu, dlaczego dzieci i dorośli zachowują się w określony sposób, np. wycofują się z aktywności społecznych, nie przejawiają zainteresowania integracją lub zachowują się w sposób oceniany jako oschły czy agresywny¹². Dzieci nie zawsze mogą liczyć na wsparcie ze strony rodziców, co wiąże się z tym, że opiekunowie sami zmagają się z trudnościami adaptacyjnymi i nie wystarcza im czasu na rozmowy

¹⁰ E. Śmiechowska-Petrovskij, *Doskonalenie zawodowe nauczycieli w zakresie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej ze wsparciem ucznia z trudnościami adaptacyjnymi, wynikającymi z różnic kulturowych i zmiany środowiska edukacyjnego*, [w:] E. Śmiechowska-Petrovskij (red.), *Dzieci z trudnościami adaptacyjnymi w młodszym wieku*, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 173–187.

¹¹ M. Tędziągolska, B. Walczak, K.M. Wielecki, *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach. Gdzie jesteśmy u progu kolejnego roku szkolnego?*, Raport z badania jakościowego wykonanego na zlecenie Centrum Edukacji Obywatelskiej przez firmę Badania i Działania, 2023, https://ceo.org.pl/wp-content/uploads/2023/09/Raport_Uczniowie_uchodzczy_w_polskich_szkolach_CEO_wrzesien_2023.pdf [dostęp: 30.11.2023].

¹² I. Bąbiak, *Spoleczne i emocjonalne konsekwencje migracji do Polski – perspektywa dzieci cudzoziemców*, [w:] E. Jagiełło, E. Jówko (red.), *Dziecko w kulturze współczesnego świata*, Towarzystwo Rozwijania Inicjatyw Oświatowych, Siedlce 2013, s. 36–59.

z dziećmi na temat przeżywanych przez nie problemów¹³. Kolejnym obciążeniem, z którym mogą zmagać się uchodźcy, jest „żałoba kulturowa” wynikająca z rozstania z ojczyzną, bliskimi osobami, zwierzętami oraz rzeczami, które były ważne. Brak czasu na pożegnanie oraz trauma związana z ucieczką sprawiają, że mimo fizycznej obecności w nowym miejscu, wielu uchodźców nadal żyje wspomnieniami o kraju ojczystym. Jest to czynnik utrudniający decyzje dotyczące przyszłości, np. pracy lub edukacji dzieci. Wśród uchodźców występuje również „syndrom ocalonych”. Dotyczy osób, które straciły bliskich i obwiniają się o ich śmierć. Mają poczucie winy, że sami przeżyli lub wyjechali, pozostawiając członków rodziny, którzy z różnych względów nie mogli opuścić z nimi kraju. Objawy tego syndromu to silne emocje, z którymi trudno sobie poradzić, a pomoc psychologiczna często nie wystarcza. Żałoba kulturowa i syndrom ocalonych może dotyczyć nie tylko dorosłych, ale także dzieci i wpływać na ich aktywność w szkole oraz motywację do nauki, a także interakcje z rówieśnikami¹⁴.

Zarówno dzieci, jak i dorośli uchodźcy mogą cierpieć z powodu zespołu stresu pourazowego (*Post Traumatic Stress Disorder*, PTSD)¹⁵. Zaburzenie to cechuje się odtwarzaniem traumatycznych wydarzeń, na przykład poprzez uporczywe wspomnienia, powtarzające się koszmary sennie. Charakterystyczne są także silne reakcje lękowe na bodźce skojarzone z traumatycznymi wydarzeniami oraz unikanie bodźców kojarzących się z traumą. Objawy obejmują poczucie wyobcowania, pesymistyczną ocenę przyszłości, niepokój, drażliwość, depresję oraz agresję. Obniżenie progu agresji u dzieci z PTSD wiąże się z ciągłym stanem napięcia emocjonalnego, jaki przeżywają oraz niepewnością co do przyszłości. Dlatego mogą być bardziej pobudzone od swoich rówieśników. Bywa, że w szkole przejawia się to w postaci bójk czy prowokowania konfliktów. Trzeba jednak podkreślić, że takie zachowania nie są częścią kultury lub „brakiem wychowania”. Dzieci mogą ponadto cierpieć z powodu trudności z koncentracją i przyswajaniem wiedzy. Co ważne, bywa, że zmiany w zachowaniu pojawiają się z opóźnieniem¹⁶.

Półtora roku od eskalacji konfliktu nauczyciele zauważyli poprawę stanu psychiczno-emocjonalnego uczniów, którzy uciekli przed wojną w Ukrainie. Wciąż jednak

¹³ A. Borkowska, *Psychologiczne aspekty migracji w rozwoju dziecka*, [w:] E. Śmiechowska-Petrovskij (red.), *Dzieci z trudnościami adaptacyjnymi w młodszym wieku szkolnym. Aspekty rozwojowe i edukacyjne w kontekście specyfiki różnic kulturowych*, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 109.

¹⁴ M. Piegat-Kaczmarzyk, Z. Rejmer, *Psychologiczne skutki uchodźstwa*, [w:] E. Pawlic-Rafałowska (red.), *Inny w polskiej szkole. Poradnik dla nauczycieli pracujących z uczniami cudzoziemskimi*, Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁵ Lipczyński A., *Psychologiczna interwencja w sytuacjach kryzysowych*, Difin, Warszawa 2007.

¹⁶ I. Bąbiak, *Spoleczne i emocjonalne konsekwencje migracji...*, op. cit.

część z nich przeżywa trudne emocje, a nawet wymaga specjalistycznego wsparcia¹⁷. Niezależnie od wieku uczniowie odczuwają samotność, której przyczyną jest m.in. brak nawiązania głębokich przyjaźni w Polsce i to zarówno z dziećmi z Polski, jak i rówieśnikami z Ukrainy¹⁸. Z raportu Rzecznika Praw Dziecka wynika, że młodzi uchodźcy z Ukrainy określają swoje samopoczucie, relacje z rodziną, rówieśnikami oraz nauczycielami jako korzystne. Dzieci, które zgłaszały występowanie trudności w tych obszarach jest niewiele (ok. 5%). Lepiej radzą sobie dzieci najmłodsze¹⁹.

Postawy polskich uczniów wobec kolegów z Ukrainy są rozmaite – od życzliwości, przez obojętność aż po wrogość. Konflikty inicjowane są przez obie strony. Według nauczycieli i pedagogów Polacy przeważnie skarżą się na niesprawiedliwe, uprzywilejowane traktowanie uczniów z Ukrainy i ich niechętną postawę wobec propozycji integracji. Natomiast Ukraińcy częściej przywołują przemoc werbalną i fizyczną, której doświadczyli ze strony polskich rówieśników. W szkołach obserwowane są także konflikty między samymi Ukraińcami. Dotyczą najczęściej używania języka rosyjskiego (populacja Ukrainy nie jest jednorodna językowo i dla części Ukraińców, szczególnie tych ze wschodniej części kraju, pierwszym językiem jest rosyjski, a nie ukraiński), ale pojawiają się też inne tematy np. kwestia walki ojców na froncie lub ich wyjazd do Polski²⁰.

Część dzieci i młodzieży chodzi jednocześnie do polskiej szkoły oraz uczestniczy w zdalnym nauczaniu w ukraińskim systemie edukacji. Tacy uczniowie często są przeciążeni obowiązkami. Warto zastanowić się, czy pełne zaangażowanie dzieci i młodzieży w obu systemach jest w ogóle realnym oczekiwaniem. Niemniej jednak zrozumiałe jest to, że z jednej strony rodzicom zależy na jak najszybszej adaptacji dzieci w polskiej szkole, bo nie wiadomo czy i kiedy wrócą na Ukrainę. Z drugiej strony, z tych samych względów, rodzicom zależy na podtrzymaniu tożsamości ukraińskiej i łączności z systemem ukraińskim. Młodzi ludzie znajdują się zatem pod dużą presją, co z pewnością ma wpływ na ich psychiczny dobrostan.

Z perspektywy polskich nauczycieli równoczesne pobieranie nauki w obu systemach sprzyja rezygnacji z lekcji języka polskiego jako obcego i innych zajęć dodatkowych oferowanych przez szkołę, obniżając jakość nauki oraz ograniczając możliwości integracji

¹⁷ M. Tędziągolska, B. Walczak, K.M. Wielecki, *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach...*, *op.cit.*

¹⁸ M.R. Centrone, A. Gromada, I. Posylny, „*Bez wątpienia jest tu fajnie; ale prawdziwy dom, to własny dom...*”. *Badanie subiektywnego dobrostanu dzieci i młodzieży mieszkających w Polsce w obliczu wojny w Ukrainie*, Raport UNICEF, Save the Children, Plan International, 2023, <https://www.unicef.org/eca/pl/reports/bez-watpienia-jest-tu-fajnie-ale-prawdziwy-dom-wlasny-dom> [dostęp: 30.11.2023].

¹⁹ Biuro Rzecznika Praw Dziecka, *Sytuacja dzieci i młodzieży z Ukrainy w polskich szkołach*, 2023, <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/Raport-z-bada%C5%84-Rzecznika-Praw-Dziecka-Sytuacja-dzieci-z-Ukrainy-w-polskich-szko%C5%82ach.pdf> [dostęp: 30.11.2023].

²⁰ M. Tędziągolska, B. Walczak, K.M. Wielecki, *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach...*, *op. cit.*

z polskimi rówieśnikami. Słaba frekwencja²¹ na lekcjach dodatkowych, pośrednio przekłada się na nieefektywne wykorzystanie środków, których brakuje na zaspokajanie potrzeb polskich uczniów, frustracji kadry pedagogicznej, ale też negatywnych reakcji ze strony polskich rodziców. Krótko mówiąc, nie sprzyja to dobrej atmosferze w szkole i poza nią.

Na stan emocjonalny dzieci mogą się także przekładać wewnętrzne napięcia w samych rodzinach uchodźczych. Dorosli doświadczają nagłej utraty kontroli nad własnym życiem. Kobiety bez wsparcia najbliższej rodziny mogą nie radzić sobie z obciążeniami związanymi z opieką nad dziećmi oraz poszukiwaniem lub wykonywaniem pracy zarobkowej. Również te, które po wybuchu wojny dołączyły do swoich mężów/partnerów pracujących od dawna w Polsce, mogą napotykać problemy w związku, które wcześniej się nie ujawniały w „życiu na odległość”. Kolejnym obszarem, który może powodować napięcia wewnątrz rodziny jest to, że dzieci szybciej niż dorośli adaptują się do nowych warunków. Z jednej strony mogą spotykać się z naciskiem rodziców na pielęgnowanie własnej kultury, żeby nie uległy „spolszczeniu”. Z drugiej strony bywa, że dzieci stają się tłumaczami nowego języka i obyczajów dla wolniej adaptujących się dorosłych. Warto w tym kontekście pochylić się nad budzącym coraz większe zainteresowanie badaczy zjawiskiem parentyfikacji, czyli nad delegowaniem dziecka do opieki nad dziećmi rodzicami lub rodzeństwem kosztem własnych potrzeb i możliwości rozwojowych²². Wydaje się, że kryzys psychiczny opiekunów spowodowany wojną może być polem do rozwoju tego zjawiska w rodzinach uchodźczych.

PODSUMOWANIE

Kiedy w szkole pojawia się uczeń nieznający języka wykładowego, to nie tylko nie rozumie treści przekazywanych w trakcie lekcji, ale nie potrafi też wyrazić swoich potrzeb, odpowiadać na pytania, nawiązać kontaktu z rówieśnikami i nauczycielami. Z tego powodu integracja ze środowiskiem szkolnym jest trudna, a młodzi ludzie przeżywają wiele problemów²³. Nieznajomość reguł zabaw czy zasad panujących w grupie może prowadzić do unikania rówieśników lub do obserwacji z dystansu, w celu ich zrozumienia.

²¹ Dyrektorzy i nauczyciele wskazywali na 30–50% frekwencję na dodatkowych zajęciach z polskiego. M. Tędziągowska, B. Walczak, K.M. Wielecki, *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach...*, *op. cit.*, s. 3.

²² I. Grzegorzewska, *Parentyfikacja w rodzinach z problemem alkoholowym*, „Alkoholizm i Narkomania” 2016, t. 29, nr 1, s. 27–38.

²³ K. Białek, *Międzykulturowość w szkole. Poradnik dla nauczycieli i specjalistów*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015.

Wiele zachowań dzieci (i dorosłych) można wytłumaczyć zjawiskiem szoku kulturowego, inaczej definiowanego jako stres akulturacyjny, szok językowy, szok związany z rolą czy „zmęczenie kulturą”²⁴. Określenia te dotyczą doświadczania nieprzyjemnych emocji w wyniku trudności napotykanych w nowej kulturze. Uczucia te kumulują się, prowadząc do pogorszenia ogólnego samopoczucia, satysfakcji z życia i funkcjonowania dziecka. W przypadku dzieci z Ukrainy wzmocnione są jeszcze przez okoliczności, w jakich opuszczały swoją ojczyznę po wybuchu wojny. Zrozumienie tego procesu oraz rozpoznanie jego objawów pozwala na zastosowanie odpowiednich metod wsparcia i pomoc w łatwiejszym przystosowaniu do nowego środowiska, a przez to skuteczniejszą naukę w ramach przedmiotów szkolnych. Jest też ważne w pomocy uczniowi w radzeniu sobie z lękiem, paniką oraz innymi trudnymi emocjami, takimi jak: samotność, bezradność, smutek lub przygnębienie. Dzieci stopniowo przyswajają nowe umiejętności, zasady oraz zachowania. Zaczynają lepiej funkcjonować w szkole i poza nią. Po zakończonym etapie adaptacji uczniowie stają się bardziej pewni siebie i swoich umiejętności. Zaczynają dostrzegać postępy w nauce języka czy załatwianiu codziennych spraw. Jednak proces przystosowania w przypadku dzieci ma różną dynamikę i zależy od ich cech osobowościowych. W przypadku niektórych może być nawet niemożliwy do osiągnięcia.

Pamiętajmy, że przedłużająca się niepewność co do przyszłości, wpływa na motywację do nauki, w tym przyswajania języka i integrację w ogóle. Brak postępów nie musi wynikać z lenistwa czy złej woli dziecka, a właśnie z omówionych w artykule uwarunkowań. Co więcej, dzieci uciekające przed wojną, tak jak ich rówieśnicy mogą zmagać się z innymi trudnościami, np.: zdiagnozowanymi (lub nie) zaburzeniami rozwojowymi czy problemami rodzinnymi.

Chociaż uczniowie z Ukrainy nie są jednorodną grupą wolną od konfliktów wewnętrznych, to w polskich szkołach obserwujemy tworzenie równoległych, ukraińskiej i polskiej, społeczności. Wprawdzie zdarzają się przyjaźnie między Ukraińcami i Polakami, ale dominującym modelem jest preferowanie relacji w grupach homogenicznych pod względem narodowym²⁵. W tym kontekście pojawia się pytanie o integrację imigrantów z Ukrainy w dłuższej perspektywie czasowej oraz o rolę, jaką w tym procesie pełni przyznany im status ochrony czasowej, czy szerzej poczucie tymczasowości i niepewność co do miejsca, w którym przyjdzie żyć dzieciom i młodzieży, którzy dzisiaj uczą się w polskich szkołach.

²⁴ J. Grzymała-Moszczyńska, *Psychologiczne aspekty powrotów z emigracji – przegląd teoretyczny*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2014, nr 4, s. 53.

²⁵ M. Tędziogolska, B. Walczak, K.M. Wielecki, *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach...*, *op. cit.*

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

- Bąbiak I., *Spoleczne i emocjonalne konsekwencje migracji do Polski – perspektywa dzieci cudzoziemców*, [w:] E. Jagiełło, E. Jówko (red.), *Dziecko w kulturze współczesnego świata*, Towarzystwo Rozwijania Inicjatyw Oświatowych, Siedlce 2013, s. 36–59.
- Białek K., *Międzykulturowość w szkole. Poradnik dla nauczycieli i specjalistów*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015.
- Biuro Rzecznika Praw Dziecka, *Sytuacja dzieci i młodzieży z Ukrainy w polskich szkołach*, 2023, <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/Raport-z-bada%C5%84-Rzecznika-Praw-Dziecka-Sytuacja-dzieci-z-Ukrainy-w-polskich-szko%C5%82ach.pdf> [dostęp: 30.11.2023].
- Borkowska A., *Psychologiczne aspekty migracji w rozwoju dziecka*, [w:] E. Śmiechowska-Petrovskij (red.), *Dzieci z trudnościami adaptacyjnymi w młodszym wieku szkolnym. Aspekty rozwojowe i edukacyjne w kontekście specyfiki różnic kulturowych*, Wydawnictwo Naukowe UKSW Warszawa 2016, s. 101–123.
- Centrone M.R., Gromada A., Posylny I., „*Bez wątpienia jest tu fajnie; ale prawdziwy dom, to własny dom...*”. *Badanie subiektywnego dobrostanu dzieci i młodzieży mieszkających w Polsce w obliczu wojny w Ukrainie*, Raport UNICEF, Save the Children, Plan International, 2023, <https://www.unicef.org/eca/pl/reports/bez-watpienia-jest-tu-fajnie-ale-prawdziwy-dom-wlasny-dom> [dostęp: 30.11.2023].
- Gmaj K., *Wprowadzenie w zagadnienia migracji i integracji*, [w:] A. Chmielecka (red.), *Od imigracji do integracji. Vademecum*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 11–36.
- Grzegorzewska I., *Parentyfikacja w rodzinach z problemem alkoholowym*, „Alkoholizm i Narkomania” 2016, t. 29, nr 1, s. 27–38.
- Grzymała-Kazłowska A., „*Integracja*” – próba rekonstrukcji pojęcia, [w:] A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 29–50.
- Grzymała-Moszczyńska J., *Psychologiczne aspekty powrotów z emigracji – przegląd teoretyczny*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2014, nr 4, s. 51–74.
- Lipczyński A., *Psychologiczna interwencja w sytuacjach kryzysowych*, Difin, Warszawa 2007.
- Otwarte Dane Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, https://dane.gov.pl/pl/dataset/1426,liczba-uczniow-cudzoziemcow-wedug-gmin/resource/62741/table?page=1&per_page=20&q=&sort= [dostęp 30.11.2023].
- Piegat-Kaczmarzyk M., Rejmer Z., *Psychologiczne skutki uchodźstwa*, [w:] E. Pawlic-Rafałowska (red.), *Inny w polskiej szkole. Poradnik dla nauczycieli pracujących z uczniami cudzoziemskimi*, Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa 2010, s. 15–33.

- Rogoża J., *Ukraina w obliczu katastrofy demograficznej*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2023, nr 524, <https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze%20OSW%20524.pdf> [dostęp: 30.11.2023].
- Śmiechowska-Petrovskij E., *Doskonalenie zawodowe nauczycieli w zakresie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej ze wsparciem ucznia z trudnościami adaptacyjnymi, wynikającymi z różnic kulturowych i zmiany środowiska edukacyjnego*, [w:] E. Śmiechowska-Petrovskij (red.), *Dzieci z trudnościami adaptacyjnymi w młodszym wieku*, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2016, s. 173–187.
- Tędziągolska M., Walczak B., Wielecki K.M., *Uczniowie uchodźczy w polskich szkołach. Gdzie jesteśmy u progu kolejnego roku szkolnego?*, Raport z badania jakościowego wykonanego na zlecenie Centrum Edukacji Obywatelskiej przez firmę Badania i Działania, 2023, https://ceo.org.pl/wp-content/uploads/2023/09/Raport_Uczniowie_uchodzczy_w_polskich_szkolach_CEO_wrzesien_2023.pdf [dostęp: 30.11.2023].
- Todorovska-Sokolovska V., *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w szkołach w krajach UE – cz. 1, Materiały nt. integracji dzieci imigrantów w szkołach*, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, Warszawa 2009.
- UNHCR, *Ukraine Emergency – UNHCR Poland Factsheet* (01 August 2023), <https://data.unhcr.org/en/documents/details/102714> [dostęp: 30.11.2023].

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj> [dostęp: 30.11.2023].
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190515/O/D19910515.pdf> [dostęp: 30.11.2023].
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, Dz.U. 2022 poz. 645, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000645> [dostęp: 30.11.2023].
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. 2017 poz. 59, tekst ujednolicony <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20170000059> [dostęp: 30.11.2023].

PSYCHOLOGICZNE ASPEKTY MIGRACJI PRZYMUSOWYCH – PRZYPADK UKRAIŃCÓW UCZĄCYCH SIĘ W POLSKICH SZKOŁACH

Streszczenie

Od 2022 r. Polska z powodu wojny w Ukrainie przekształciła się w jedno z głównych państw na świecie przyjmujących uchodźców. Niniejszy artykuł przedstawia psychologiczne aspekty przymusowej migracji, a dokładniej odnosi się do ukraińskich dzieci, które w wyniku agresji rosyjskiej rozpoczęły naukę w polskich szkołach. Zwraca uwagę na uwarunkowania, z jakimi mierzą się dzieci i ich rodzice/opiekunowie. W kontekście dobrostanu psychicznego dzieci i młodzieży z Ukrainy porusza także kwestię relacji między uczniami oraz jednoczesnego uczestnictwa w polskim i ukraińskim systemie edukacji. Artykuł wskazuje, że zrozumienie psychologicznych uwarunkowań jest kluczowe dla skutecznego wsparcia adaptacji i integracji uczniów.

Słowa kluczowe: uchodźcy, Ukraina, Polska, uczniowie, psychologiczne aspekty

PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF FORCED MIGRATIONS: THE CASE OF UKRAINIANS STUDYING IN POLISH SCHOOLS

Abstract

Since 2022, due to the war in Ukraine, Poland has transformed from a state accepting relatively few refugees to one of the world's leading refugee-receiving countries. This article presents the psychological aspects of forced migration. It focuses on Ukrainian children who, as a result of Russian aggression, began studying in Polish schools. It draws attention to challenges faced by children and their parents/guardians. In the context of the mental well-being of children and youth from Ukraine, the article addresses the relationship between students and the issue of simultaneous participation in the Polish and Ukrainian education systems. Understanding the psychological determinants is crucial to supporting effective adaptation and integration.

Keywords: refugees, Ukraine, Poland, students, psychological aspects

Krzysztof Łazarski*

LIBERTY AND CITIZENRY IN THE POLISH-LITHUANIAN COMMONWEALTH: ACTONIAN APPROACH¹

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.44/k.lazarski

Polish historiography perennially engages in disputes regarding the assessment of the Polish-Lithuanian Commonwealth, usually indicating its weaknesses and faults. In view of the partitions – the sorry downfall of the Commonwealth – such debates are natural. But even if we leave aside vocal opinions that portrayed the Union of the Polish Kingdom and the Grand Duchy of Lithuania as an example of disgusting feudal oppression – encapsulated in the cliché of the licentious nobles who oppressed the peasants (*rozpasana szlachta, która uciskala chłopów*) – as well as alleged political anarchy and the military weakness of its regime, we are still left with the question: what was wrong with the Commonwealth that it was unable to ensure its own survival? To what extent was its political nation, the *szlachta*, accountable for it? Did their freedom – the so-called ‘Polish liberties’ – represent merely a noble privilege that contributed to the state’s collapse? Or were they civil liberties to which all aspired (and still want to enjoy)? If so, can we think about citizens in the Republic of the Nobles (*Rzeczpospolita szlachecka*)? Or shall we side with the conventional view that links citizenship with the legal equality won by the French Revolution (and spread in Europe by the Napoleonic Code) and refuses to acknowledge citizens earlier?

To address inquiries regarding liberty and citizenry in the Commonwealth, we propose to follow the approach of Lord Acton on these matters. Lord Acton was a nineteenth-century English historian and political thinker, whose lifelong habit of studying one book per day made him one of the most well-read scholars of his time. His knowledge of modern history was unparalleled, while his expertise in political thought, theology, and the humanities in general rivalled that of any specialist in these fields (his

* Łazarski University in Warsaw, e-mail: k.lazarski@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2561-351.1

¹ This an emended version of the paper I presented at the Conference on Origins and Sources of Modern Constitutionalism in Europe: Law and Ideas. In Commemoration of the 450th Anniversary of the Enactment of the Henrician Articles (May 11–12, 1573), May 11, 2023.

friends sometimes took advantage of his erudition, treating him as a ‘walking dictionary’). But above all, Acton was a passionate advocate of civic freedom, researching liberty in Western civilisation throughout his life. It is for this reason that his contemporaries called him not merely a historian, but *the* historian of liberty.

In search of the best practical regime most favourable to liberty, Acton undertook extensive research on many polities, leaving insightful remarks on who citizens are and which society is free – or unfree. To be more specific, we will first take a brief look at his view of liberty in general and examine England and America as Acton’s principal examples of genuine citizenry and free polities. Then we will consider whether this approach is applicable to the Commonwealth, whether the *szlachta* met his requirements for citizens, and whether their political order was founded on civic liberty or not.

*

Looking from the broadest perspective, Acton saw liberty as a Providential idea – thus indestructible and enduring over time. Specifically, by liberty he meant civic liberty, in which individuals and their communities take control over both private lives and public affairs in their direct environment. This is how citizens are born: it is a process, full of effort and tough struggles against the adversities of nature, and of social and political life. Liberty therefore originates in local affairs, and that is why Acton virtually identified freedom with self-government. Furthermore, he emphasised that citizenship is not created by a benevolent act coming from above, nor can it be reduced to the right of voting every few years. Under such circumstances, one is not a citizen but a subject – except for the brief moment of casting a vote into the ballot box (Łazarski, 2023, pp. 37–51).²

Acton stressed that political liberty has its history; it does not appear all at once but goes through a process of slow growth. It is the fruit of a ‘mature civilisation’, yet it never achieves a perfect form. It is always beset by its natural enemies (‘the strong man’s striving for power and a poor man’s craving for food’); therefore, it has its ups and downs, but under extremely adverse conditions, it is capable of turning its ordinary foes – such as corruption or venality of offices – into its last line of defence. In Western civilisation, he traces the origins of civic liberty to ancient Israel, Greece, and Rome, observes its development in the Middle Ages and then in early modern Europe, until his own time, i.e., the second half of the nineteenth century (Acton, 1877a; 1877b; 1878).

² Acton failed to write his history of liberty. His remarks on the nature of liberty and its development in history are scattered across numerous essays, published at different time. In my recent book, I have gathered these writings and sought to present them in a coherent way: Lord Acton for Our Time.

Historiography usually sees the passage from the Middle Ages to early modern Europe as a process of discarding feudal arrangements (vassalage) and an effort to modernise the state and the society of estates (i.e., the developments which the Polish-Lithuanian Commonwealth largely failed to follow). Acton saw this differently. If he did not mind modernisation itself, he firmly condemned the political costs involved. He detested the process of creating an 'intelligent and efficient government' run by 'legists, jurists and bureaucrats', but at the cost of depriving the people of participation in power. Furthermore, the strengthening of royal power in the sixteenth and seventeenth centuries proved to be ruinous, making it an inefficient mode of governance and ultimately resulting in the birth of absolutism (Acton, 1971–1975, 2:251–252; 1877b, pp. 38–43; Lazarski, 2012, pp. 60–102).

As for absolutism, Acton loathed it more than anything else. He did not view it merely as the abuse of power and sporadic acts of tyranny; it was much worse. It was a premeditated evil that he defined as 'a studied philosophy of crime and ... a perversion of moral sense' (Acton, 1877b, p. 38). In turn, his perception of democracy is much more equivocal. On the one hand, his writing is full of assaults on democracy; on the other hand, he made the people's sovereignty a key criterion for a legitimate government. Upon closer examination, he seems to treat democracy as potentially the worst or the best regime. If unrestrained, democracy is likely to evolve into the most sinister and menacing regime, in either soft or hard forms (the term *totalitarianism* was unknown in his time); but, if properly balanced and limited (he recommended distrust and constant vigilance in this respect), democracy has a chance to grow into the best practical regime (Acton, 1877a, pp. 9–15; 1878, pp. 58–64; 1861, 1:216–218; Lazarski, 2012, pp. 237–238, 251–158; 2023, pp. 58–62).

Let us now move to examine his interpretation of English liberty. Acton sees its constitutionalism as rooted in the medieval order. This order was founded on vassalage, i.e., a contractual relationship between the monarch and his vassals of various ranks. Unlike in France, where the vassals of the king's vassals were not his vassals, the English king controlled them all and wielded stronger power. However, from at least 1215 (*Magna Carta*), he had to share authority with his barons and church dignitaries. Acton argues that the Middle Ages upheld the ancient principle that political power ultimately stems from the people. What the Middle Ages did change was the definition of 'the people' itself: it was now the privileged few rather than the many who were 'the people' and who constituted the (political) nation. But the principle of popular sovereignty remained as solid as in Greco-Roman antiquity (Acton, 1877b, pp. 32–36; 1878, p. 69; 1862, p. 416; Lazarski, 2012, pp. 84–85).

However narrowly defined, the English people continued their struggle against the monarchy and obtained one concession after another, establishing in this process the bicameral Parliament, with the House of Commons (late thirteenth century) that

greatly enlarged the size of the electorate, and then fighting for its prerogatives, especially with regard to taxation. That struggle took a violent form during the reign of the Stuart dynasty in the seventeenth century and eventually culminated in the revolution (1688), named 'Glorious' on account of its nearly bloodless course.

The Glorious Revolution removed the Stuarts from the English throne and invited a new dynasty under the conditions stipulated in the Bill of Rights (1689). This, as well as the Triennial Act (1694) and the Act of Settlement (1701), became the cornerstone of English constitutionalism. It left no doubt who was the host in the country – the English people embodied in the Parliament – and who controlled legislation and taxation. The newly established regime also guaranteed free elections, freedom of debate in Parliament, and prohibited a standing army in peacetime (though the army could be kept outside the country) (Acton, 1967, pp. 188–221, 287; 1863c, 1:145; 1863b, 1:153; Łazarski, 2012, pp. 105–108; 114–124). The new order also confirmed the principle of representation, although until the early nineteenth century property requirements meant that only about 3% of Englishmen could elect the Commons. Acton calls it a 'mature liberty' but, on account of the drastic limitations of the franchise, he terms it 'liberty founded on inequality'. The self-regulating mechanism built into this order – true, evolutionary liberalism – allowed for quiet growth, which changed the division of power from dual (the king originally controlled the judiciary) to tripartite, and gradually extended voting rights to all property owners and, eventually, the working class (Acton, 1910, p. 97; 1878, p. 81; 1967, pp. 28, 43, 221; Łazarski, 2012, pp. 9, 120–124, 239–240).

The English example illustrates well how civic liberty emerges. It shows that achieving it is not an easy task and not always peaceful. In fact, it is usually not peaceful at all. It also demonstrates that civic liberty does not require equality of all, although, as Acton states: 'The law of liberty tends to abolish the reign of race over race, of faith over faith, of class over class' (Acton, 1913, p. 93).

America, even more than England, serves for Acton as the prime example of civic liberty. In fact, the colonial period and the early United States were for him the best, even model, examples of true citizenship, a free civic community, and a liberal order that was the closest to his idea of the best practical regime. What does he emphasise when he reviews the American experience?

First, he stresses that from the beginning American colonies enjoyed self-rule with very little interference from the London government. The settlers had to rely on themselves in a sort of make-it-or-break-it situation. Their survival depended on their own actions. Second, he points out that early settlers were predominantly Puritans who ran their parishes. Regulating church matters by themselves, they quickly began to take decisions about their community. Parish members thus became citizens. By taking matters into their own hands, the settlers built their government in the parish, town,

and county, and finally in the colonial assembly. In this process, citizens were born: free, legally equal, and deciding about their own affairs. Civic liberty was for them hard-won – a treasure to be cherished. Unlike English liberty, founded on inequality, theirs was ‘founded on equality’, which Acton stressed with approval (Acton, 1863a, 1:179–188; 1967, pp. 189–192; 1910, pp. 20–33, 97; Lazarski, 2012, pp. 126–137).

The effort of building their government bottom-up was completed with the creation of the United States. This process was long, involving the War for Independence (1775–1783), and the writing and ratifying of the US Constitution and the Bill of Rights (1789–1791).

Acton criticises various points of the US Constitution, especially with regard to slavery and insufficient checks on ‘democracy’, but enthusiastically praises the whole project of the American Union. First of all, he admires the success of establishing a very strong national government without sacrificing freedom. Americans achieved this by designing and implementing ingenious checks and balances in their democracy, which are much more complex than we usually perceive. They did not merely introduce the tripartite division of powers according to Montesquieu’s prescription (a feat in itself, as they pioneered it in practical politics); they did much more. First, they further divided power by following the ancient teaching on mixed government – the rule of one (the President), a few (the Senate), and the many (the House of Representatives). Second, they balanced the federal government with state governments (federalism won Acton’s greatest respect). Third, they designed an indirect election of the President, thereby further limiting the democratic will (Acton, 1861, pp. 219–231; 1910, pp. 32–38; 1967, p. 295; 1866, 1:264; Lazarski, 2012, pp. 138–142).

The US Constitution and American practical politics did not prevent the growth of national government and the centralisation of power, especially when viewed from a long-term perspective. Still, American democracy was for Lord Acton the closest to the best practical regime – one that cherishes civic liberty and provides its benefits to all its citizens (Acton, 1861, pp. 261–262; 1866, pp. 270–279; Lazarski, 2012, pp. 151–172).

*

In the context of the Actonian approach to liberty and citizens, we will now examine the basic features of the political system in the Polish-Lithuanian Commonwealth, focusing on the rights and privileges of the nobles (in the case of the Polish *szlachta* preceding the Union of Lublin) and their role as the vehicle of constitutional changes. We will also take a look at the attempts to reform the Commonwealth during the troublesome period in the mid-seventeenth century – a sort of case study of their failed efforts to improve the regime – which strongly implies that the *szlachta* was not the principal cause of the fiasco.

By way of introduction, let us briefly recall that the origins of the political regime in the Commonwealth can be traced back to the extinction of the main branch of the Piast dynasty in the Kingdom of Poland (1370). The succession of rulers who followed Casimir the Great – Louis the Hungarian (of the House of Anjou, r. 1370–1382), his daughter Jadwiga (Hedwig, r. 1384–1399), and her Lithuanian husband Jagiełło (Jogaila, initially a co-ruler and the sole ruler after 1399) – were no longer hereditary monarchs and had to reckon with the growing influence of their subjects. This shift created opportunities for the nobles to protect themselves against the power of both the king and the great lords (*możni*), eventually prompting them to fight for their own share of power. In that struggle, the leading force was the *szlachta* of Greater Poland (*Wielkopolska*), joined by their counterparts from Lesser Poland (*Małopolska*), while the Lithuanian and Ruthenian nobles were the beneficiaries of this process but never fully escaped the dominant position of their own magnates.

The first occasion for the *szlachta's* emancipation occurred during the reign of Louis, who did not have a male heir and wanted to secure the succession for one of his daughters. To gain the favour of the Polish nobility, he issued the Privilege of Koszyce (Košice, 1374), which was granted for the first time to all nobles in the Kingdom rather than to a particular province or individual knights. The law reduced and fixed the tax burden on land, thus implying that no other taxes could be levied without their consent. Furthermore, the privilege could be seen as the first in a series of laws that eliminated the legal distinctions between the higher nobles (*nobiles*) and the lower (*militēs*), thus laying the foundation for equal rights among the Polish *szlachta* (Nowak, 2017, pp. 132–134; Bobrzyński, 1974, p. 177; Uruszczak, 2021, pp. 133, 153).³

The next step, much more important in this process, was the establishment of representative institutions: the *Sejmiki* and the *Sejm*. Emerging in the late fourteenth century, the *Sejmiki* were a variation of self-governments in which all nobles of a given locality could participate. They decided on the affairs of their lands and elected local magistrates and the deputies to the parliament (*Sejm*). In turn, the *Sejm*, first summoned in 1468, was a bicameral institution: the House of Deputies and the Senate. The House was elective and usually represented the *szlachta's* interest. The Senate was composed of high magistrates appointed by the king and the Catholic bishops, who were indirectly also royal appointees. The *Sejm* gradually gained exclusive rights in legislation and taxation, and decided on war and peace. As of 1573, it had to be convened at least once every two years for a period of six weeks and comprised 150 deputies and 150 senators (Pawiński, 1978; Uruszczak, 2021, pp. 147–153; Kamiński, 1983, pp. 17–45).

³ In his recent multivolume book on Polish history Prof. Andrzej Nowak presents a brief summary of the events leading to the granting of the Koszyce privilege, the various interpretations of its impact and the separate arrangements for church lands; Michał Bobrzyński offers a different interpretation.

In 1430, the *szlachta* obtained another important right: the Privilege of Jedlnia, issued by the ageing King Jagiełło, who sought to ensure the election of his son to the Polish throne. The privilege confirmed earlier laws that prohibited the confiscation of property and added a new right – a guarantee of personal inviolability. The law is better known under its famous Latin phrase *neminem captivabimus nisi iure victum* (we imprison no one without a court order). As such, the law is akin to the English *Habeas Corpus* Act (1679), issued more than two centuries later (Nowak, 2017, pp. 339–340; Uruszczak, 2012, pp. 133, 153, 173).

The next occasion for reasserting the rights of the nobles was the beginning of the Thirteen Years' War between Poland and the Teutonic Knights in 1454. The *szlachta* (or still knights) from Greater Poland, levied by the king and gathered at Cerekwica, demanded that no mass levy of the nobles (*pospolite ruszenie*) be ordered without the consent of the *Sejmiki*. They also sought limitations on the power of the great lords in the Royal Council, the prohibition of combining high offices, and the strengthening of the role of the *Sejmiki* and *Sejm* in the lawmaking process. Nearly the same demands were put forward by the nobles of Lesser Poland, levied at Nieszawa. In both cases, the king had to acquiesce (Nowak, 2017, pp. 414–416; Bogucka, 1998, pp. 167–169, 176–177).

In 1505, the nobles won a general confirmation of their position through a law known as the Constitution *Nihil novi*. The formula *nihil novi nisi commune consensu* (nothing new without common consent) speaks for itself. It is as if the nobles forced the king to openly admit that it was they – not he – who were the true hosts of the country (Nowak, 2019, pp. 100–104; Bogucka, 2009, p. 108).

The support of the Polish nobles for the rights of their Lithuanian and Ruthenian brethren, along with the latter's desire to escape domination by the great lords and achieve a status similar to that of the *szlachta* in Poland, played an important role in transforming the relations between the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania at the time of the Union of Lublin (1569). The Union of Krewa (Krėva, 1385) had created just a dynastic union of two states, which for all practical purposes remained separate, despite Polish protests. This situation was convenient for Jagiełło's successors, who, as hereditary rulers of the Grand Duchy, were assured of the Polish throne as long as the Poles wished to maintain their ties with Lithuania. However, this arrangement changed during the reign of the last Jagiellonian king, Sigismund Augustus (r. 1547–1572), who, having no heir, aimed to make the Polish-Lithuanian union permanent. The king was supported in his efforts by the Polish side and by Lithuanian and Ruthenian nobles, but was opposed by the Lithuanian great lords, who feared the spread of 'Polish liberties' to their lesser nobles. The king ultimately prevailed; he leveraged his hereditary power in the Duchy to detach Ukraine from it and attach it to the Kingdom, thereby forcing the Lithuanian magnates back to the negotiating table (the

Grand Duchy could not resist the aggression of Muscovy any longer). But the success of his moves also depended on the support of the *szlachta* in both the Kingdom and the Grand Duchy. As a result, the two countries established a union (confederation) under a single ruler and parliament, while maintaining separate institutions and local laws. The Polish-Lithuanian Commonwealth was thus formed (Uruszczak, 2021, pp. 129, 206–213; Bogucka, 2009, pp. 130–131; Zamoyski, 2002, pp. 97–100).

Following the death of the last Jagiellonian, the Commonwealth faced its first serious constitutional challenge. It was during this interregnum of 1573 that the political elite – and the *szlachta* in general – proved their remarkable maturity: the Convocation Sejm (*sejm konwokacyjny*, i.e., summoned during the interregnum), and the Warsaw Confederation passed key laws concerning religious toleration, the procedures for electing the king, and the state's fundamental laws.

Regarding tolerance, the Commonwealth avoided the religious persecution and wars that were common in Europe, engulfed in Catholic–Protestant conflicts. Despite being multi-national and multi-religious, the country passed laws that secured religious peace and severely punished its breach. The matters of royal election and fundamental laws were outlined in the so-called Henrician Articles (*artykuły henrykowskie*), which each king had to swear to uphold prior to his coronation. Among its most important points, the Articles required the newly elected king to:

- Respect the fundamental laws and liberties of the Commonwealth, including religious tolerance.
- Guarantee the free election of the ruler through the personal participation of the nobles (election *viritim*), prohibiting him from appointing his own successor and preventing the monarchy from becoming hereditary.
- Regularly convene the *Sejm*, acknowledging its exclusive legislative power and its authority to determine internal and foreign policy, particularly decisions on war and peace.
- Be advised by the Crown Council (*Rada koronna*) composed of senators without whose counsel he could not make political decisions or conduct foreign relations.
- Recognise the right of his subjects to armed resistance if he violated the fundamental law of the Commonwealth (Uruszczak, 2021, pp. 218–219, 223–254; Zamoyski, 2002, pp. 94–95, 100–109; Bogucka, 1998, pp. 234–235).

This brief review of the rights which the nobles enjoyed and the long struggles in which they achieved them certainly meets the criteria which Lord Acton expected of citizens. They were in charge of their polity both in local and central affairs. Furthermore, as in England and America, their rights and their share of power were not gifts bestowed from above but were hard-earned treasures, won in a long struggle with royal power and the position of great lords.

The political order which they built in Poland–Lithuania excluded a vast majority of the population from decision-making, but this was not an exception in the epoch. Like in England, their ‘freedom [was] based on inequality’. It was freedom because political life in the Commonwealth was controlled by its citizens; it was ‘in inequality’ because only about 10 per cent of the Union’s inhabitants (with significant local variations) enjoyed political rights. In this respect, American democracy is not beyond reproach either because of slavery and the bloody Civil War to end it.

With some reservations, their freedom could be characterised as a combination of the liberty of the ancients and of the moderns, as depicted by Benjamin Constant in his essay on ‘The Liberty of Ancients Compared with that of Moderns’ (Constant, 1819). Like ancient Greeks, the *szlachta* enjoyed freedom through their direct participation in politics, especially in the *Sejmiki* and in the election of the king; and like the moderns, they also enjoyed freedom from politics through the principle of representation.

*

Until the middle of the seventeenth century, the Commonwealth enjoyed power and prosperity, largely owing it to the intensive grain trade exported through Gdańsk. This period of greatness ended with the Swedish Deluge (1655–1660). The term itself is misleading, as the Commonwealth had to simultaneously fight against Russia, Khmelnytsky’s Hetmanate, Prussia and Transylvania. The country emerged from these wars ruined and permanently weakened, never regaining its strength or prosperity. Subsequently, it entered a period of gradual decline in the eighteenth century, eventually turning into a puppet state of Russia and ultimately disappearing from the European political map.

As mentioned earlier, historians (and the Polish public in general) are still puzzled by the decay of this once-great state. How could it happen? Why did the citizens of the Commonwealth allow it? Even leaving aside the predatory nature of Russia and Prussia, there must have been serious flaws in the regime that prevented it from ensuring its own survival. Historiography usually points to weak royal power, the liberum veto and military weakness (the lack of a standing army) as the principal reasons for the decline. Let us take a brief look at each, at a time when the Commonwealth still had a chance to fix its regime and perhaps even regain its power. This opportunity arose exactly during the profound crises of the mid-seventeenth century.

The devastating wars with the Cossacks in the late 1640s and 1650s, Muscovy (1654–1667) and the Swedish Deluge made the *szlachta* aware that there was something wrong with their illustrious republic and that the Commonwealth was in need of repair. Consequently, the Deluge and its brutality reconciled the noble nation with its inept ruler, John Casimir (*Jan Kazimierz*). The king – abandoned so easily at the beginning of the Swedish invasion – now appeared as a tolerable (if not beloved) monarch.

As early as 1658, a group of senators and nobles (*konwokacja senatorsko-szlachecka*) prepared a parliamentary reform, later known as the Royal Decision (*Decyzja królewska*). The document gave priority to public matters in parliamentary proceedings above local or private concerns of the deputies (*reforma sejmowania*), demanded a fixed tax for a standing army, and proposed a two-thirds majority to pass laws instead of unanimity. Unanimity was to be reserved only for fundamental laws. It also proposed forming a Permanent Council (*Rada Nieustająca*), renewable every half-year and acting alongside the King (Kubala, 1922, pp. 64–66, 231; Ochmann, 1977, p. 12).

The proposal went too far for the tastes of the nobles and did not gain the support of the deputies in the Sejm of 1658 and 1659. However, the King could have salvaged at least some of the proposed changes, provided he had not linked them with the idea of *vivente rege* (election during his lifetime), which was forbidden by the Henrician Articles and a long-standing tradition. To make matters worse, the King demanded the election of a specific candidate, Duke d'Enghien (a son of the Grand Condé), from a side branch of the French royal family (Ochmann, 1977, pp. 13–15; Kubala, 1922, p. 349; Czapliński, 1957, pp. 316–326; Nowak, 2023, pp. 310–312).

The *spiritus movens* behind these manoeuvres was the Queen, who insisted that the candidate marry her niece – an idea that initially did not face opposition. However, the situation changed when it became clear that the Queen herself would choose her niece's husband. This made the principle of free election look like a farce. Still, the royal couple managed to secure the support of the senators for their scheme, and as future events show (Sejm 1664–1665), it could have prevailed even in the House of Deputies if exerted with full strength (Kalinowska and Tyszka, 2019, pp. 15–122; Ochmann, 1977, pp. 13–15; Nowak, 2023, pp. 337–345, 348, 355).

The concept of *vivente rege* was soundly rejected by the Sejm of 1662, and with that, the very idea of parliamentary reform was discredited and buried. It became clear that the 'reforms' were no longer an effort to fix weaknesses in the Commonwealth but to impose royal will against the wishes of a great majority of citizens, and as such, it amounted to a case of tyranny. A unique situation was thus wasted. This was not the end of the story, however; in fact, reality was much worse ('De reddenda ratione Senatus Consultorum', 1860; 'Reassumpcyja praw o wolney elekcyi', 1860; Ochmann, 1977, pp. 14–28, 38–58, 150–156; Czapliński, 1957, p. 328; Kubala, 1922, pp. 345–349; Nowak, 2023, pp. 349–350).

The royal couple did not give up the thought of putting d'Enghien on the throne, and they seemed obsessed with it. When their scheme failed, they vented their wrath on Jerzy Lubomirski, one of the most distinguished and wealthy lords in the Commonwealth (Grand Marshal of the Crown and Field Hetman), a hero of wars against the Swedes and Muscovites, and a person very popular among the nobles.

What was the ‘crime’ Lubomirski committed? The Grand Marshal originally belonged to a group of senators that supported the reform of parliamentary procedures and even backed the election *vivente rege*, at least until 1660 (Przyboś, 1959, 3:20–21. Ochmann, 1977, p. 115; Kubala, 1922, pp. 231–335; Bąkowa, 1974, p. 53). Relations with the King worsened in 1661 when the royal Court blamed him for not securing unequivocal support from the *Sejmik* of his region (Proszowice) for the election *vivente rege*, and because he remained silent in the Sejm when the matter of the election was discussed. Although during the next Sejm in 1662 the Marshal did not support the law forbidding the election *vivente rege*, the Court saw in him a hidden animator of the opposition. Royal disfavour in 1663 became open when he did not participate in the military expedition against Moscow in 1663–1664 (Ochmann, 1977, p. 190; Czermak, 1972, p. 84; Nowak, 2023, pp. 352–354).

The invasion of Muscovy ended in fiasco, and with failures abroad, the King decided to deal with the internal opposition. In October 1664, Lubomirski was accused of leading military revolts with the aim of overthrowing the King and was consequently charged with treason. The Sejm Court was to decide the fate of the Marshal. In the meantime, the King summoned the Sejm for December 1664 and busied himself with securing the election of loyal deputies by the *Sejmiki*, while preventing the election of Lubomirski’s supporters. The methods ranged from simple tactics, such as bribery (with the use of French money) and intimidation, to more sophisticated stratagems, such as bringing lawsuits against unwanted deputies or ultimately breaking off a *Sejmik* (Przyboś, 1959, 3:89–92; Czermak, 1972, pp. 147, 168; Bąkowa, 1974, pp. 75–76; Nowak, 2023, pp. 365–369). The setting up of the Sejm Court and its proceedings also violated established procedures. Furthermore, four deputies offended by these methods invoked veto power and left the session, yet they were ignored. The Sejm discussed the legality of this, as one deputy had left the Sejm without formally registering his veto. Ultimately, on 22 December, the Court found the Marshal guilty of all charges and sentenced him to death, along with the loss of all offices and estates attached to them. Expecting this, Lubomirski had already left the country and taken refuge in Silesia (Kochowski, 1859, 2:305–314; Czermak, 1972, pp. 185–218; Nowak, 2023, pp. 370–378).

The King proved that he could get all that he wanted. Despite the general support of the *szlachta*, he eliminated the first among citizens of the Commonwealth. As it turned out, his power was sufficient to act against the wishes of the great majority of the political nation – fatally, for the destruction, not the improvement, of the regime.

These acts of tyranny were not overlooked, and the *szlachta* took this lesson to heart. Any reform strengthening the government was now out of the question. Moreover, *liberum veto* seemed the only tool the *szlachta* had to stop royal arbitrariness, and as such its destructive power needed to be reinforced. A few years later, in 1669, the right

of a single deputy to break off the Sejm was therefore confirmed. Thus, the evolution of the regime moved further towards weakening, not strengthening, the government. State weakness came to be seen as the only shield against royal absolutism.

*

As a collective body, the *szlachta* was the host of the Polish-Lithuanian Commonwealth, while as individuals, they were its citizens. They exercised control over the state and fulfilled their civic duties not only through the principle of representation, but also through direct participation in the *Sejmiki* and the election of their ruler – a president for life, in effect. This system gradually and almost imperceptibly led to the emergence of an original political regime known as *gentry democracy*, which created the largest space for civic liberty in Europe from the sixteenth to the eighteenth century. Naturally, like any group enjoying power, they tended to abuse it for their own advantage, especially to the detriment of the peasantry. But making self-serving laws that benefit the dominant class at the expense of others is not uncommon. The nineteenth-century liberals were not beyond reproach in relation to the working class either.

Royal absolutism was a real danger, not a chimera that needlessly preoccupied the nobles. To prevent it, the *szlachta* employed simple yet effective tools: the *liberum veto*, the breaking off of the Sejm, and the refusal to finance a standing army. Unlike the Americans, they did not know how to make the government strong yet harness it in service of their freedom and the state. They knew how to protect themselves only by making the government weak. However, the Commonwealth did not have an insular location, like England, to keep itself safe from enemies. On the contrary, it had sinister and predatory neighbours – Russia and Prussia – that had long schemed how to corrupt the ruling elite and weaken and devour the Commonwealth. In the age of absolutism, when states directed most of their resources into building large and powerful armies, the Commonwealth had no chance of preserving its liberty without a military force worthy of the name.

But can we blame the nobles for not seeing the option of separating royal and executive power in the mid-seventeenth century? Montesquieu would not propose the tripartite division of powers for another hundred years, while the practice of majority government appeared even later. The initial ‘liberal’ phase of the French Revolution did not grasp this concept either, as lamented by Lord Acton.

Does this mean the Commonwealth was doomed, and the nobles bear no responsibility for its collapse? Not at all. Although they could not know the modern division of powers, they were certainly well acquainted with the ancient teachings on balancing the ruling principles – the rule of one, the few, and the many. An unbalanced democracy, even one qualified as ‘gentry’, could not be a good regime, particularly if it undermined

its own core instrument of power, the Sejm, and when the few (lords) and the king shamelessly engaged in foreign-subsidised intrigues.

The Commonwealth offers a textbook example of Acton's assertion that, to be good, democracy requires far more constraints, limitations, and vigilance than any other kind of regime, and that an improperly or insufficiently balanced democracy is self-destructive.

REFERENCES

- Acton, J.L. (1861) 'Political causes of the American Revolution', *Rambler*, new series, 5 (May), pp. 17–61. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *Selected writings of Lord Acton*, 1, Indianapolis: Liberty Classics. 1985–1988, (referred to as 'SWLA'), pp. 216–262.
- Acton, J.L. (1862) 'Nationality', *Home and Foreign Review* 1 (July), pp. 1–25. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 409–433.
- Acton, J.L. (1863a) 'Colonies', *Rambler*, new series, 6 (March), pp. 391–400. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 179–188.
- Acton, J.L. (1863b) 'Review of Frederick Arnold's *Public life of Lord Macaulay*', *Home and Foreign Review*, 2(3), pp. 257–260. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 151–155.
- Acton, J.L. (1863c) 'Review of Thomas Arnold's *Manual of English Literature*', *Home and Foreign Review*, 2(3), pp. 250–254. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 141–146.
- Acton, J.L. (1866) 'The civil war in America: its place in history', *Bridgnorth Journal*, 20 January. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 263–279.
- Acton, J.L. (1877a) 'The history of freedom in antiquity'. Address to the Bridgnorth Institution, 26 February. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 5–28.
- Acton, J.L. (1877b) 'The history of freedom in Christianity'. Address to the Bridgnorth Institution, 28 May. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 29–53.
- Acton, J.L. (1878) 'Sir Erskine May's *Democracy in Europe*', *Quarterly Review*, 145 (January), pp. 112–142. Reprinted in Fears, J.R. (ed.) *SWLA*, 1, pp. 54–85.
- Acton, J.L. (1910) *Lectures on the French Revolution*. ed. by Figgis, N. and Laurence, R.V. London: Macmillan.
- Acton, J.L. (1913) *Letters of Lord Acton to Mary, daughter of the Right Hon. W.E. Gladstone*. 2nd rev. edn. ed. by Paul, H. London: Macmillan.
- Acton, J.L. (1967) *Lectures on modern history*. 3rd edn. ed. by Trevor-Roper, H. Cleveland and New York: Meridian Books.

- Acton, J.L. (1971–1975) *The correspondence of Lord Acton and Richard Simpson*, 1–3. ed. by Altholz, J.L., McElrath, D. and Holland, J.C. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bąkowa, J. (1974) *Szlachta województwa krakowskiego wobec opozycji Jerzego Lubomirskiego w latach 1661–1667*. Warszawa: PWN.
- Bobrzyński, M. (1974) *Dzieje Polski w zarysie*. 1st edn 1879. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bogucka, M. (1998) *Dawna Polska*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Bogucka, M. (2009) *Historia Polski do 1864 roku*. Wrocław: Ossolineum.
- Constant, B. (1819) *The Liberty of Ancients Compared with that of Moderns*. Available at: <https://oll.libertyfund.org/titles/constant-the-liberty-of-ancients-compared-with-that-of-moderns-1819> (Accessed: 23 March 23, 2023).
- Czapliński, W. (1957) 'Próby reform państwa w czasie najazdu szwedzkiego', in Przyboś, A. (ed.) *Polska w okresie drugiej wojny północnej 1655–1660*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, pp. 303–329.
- Czermak, W. (1972) *Ostatnie lata Jana Kazimierza*. Warszawa: PIW.
- 'De reddenda ratione Senatus Consultorum' (1860), in *Volumina legum* IV, 390. Petersburg: J. Ohryzko.
- Kalinowska, A. and Tysza, P. (eds.) (2019) *Ludwika Maria Gonzaga (1611–1667): między Paryżem a Warszawą*. Warszawa: Arx Regia.
- Kamiński, A. (1983) 'The Szlachta of the Polish–Lithuanian Commonwealth and their government', in Banac, I. and Bushkovitch, P. (eds.) *The nobility in Russia and Eastern Europe*. New Haven: Yale Concilium on International and Area Studies, pp. 17–45.
- Kochowski, W. (1859) *Historia panowania Jana Kazimierza z Klimakterów Wespazjana Kochowskiego*, II. ed. and trans. by E. Raczyński. Poznań: Kamiński i Spółka.
- Kubala, L. (1922) *Wojny duńskie i pokój oliwski 1657–1660*. Lwów: H. Altenberg.
- Lazarski, C. (2012) *Power tends to corrupt: Lord Acton's study of liberty*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Lazarski, C. (2023) *Lord Acton for our time*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Nowak, A. (2017) *Dzieje Polski. Tom III, 1340–1468: Królestwo zwycięskiego orła*. Kraków: Biały Kruk.
- Nowak, A. (2019) *Dzieje Polski. Tom IV, 1468–1572: Trudny złoty wiek*. Kraków: Biały Kruk.
- Nowak, A. (2023) *Dzieje Polski. Tom VI, 1632–1673: Potop i ogień*. Kraków: Biały Kruk.
- Ochmann, S. (1977) *Sejmy lat 1661–1662: przegrana batalia o reformę ustrojową Rzeczypospolitej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Pawiński, A. (1978) *Rządy sejmikowe w Polsce 1572–1795 na tle stosunków województw kujawskich*. 1st edn. 1888. Warszawa: PIW.
- Przyboś, A. (ed.) (1959) *Akta sejmikowe województwa Krakowskiego*, III. Wrocław and Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- ‘Reassumpcyja praw o wolney elekcyi’ (1860), in *Volumina legum* IV, 390. Petersburg: J. Ohryzko.
- Uruszczak, W. (2021) *Historia państwa i prawa polskiego, 966–1795*. 4th edn. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Volumina legum* (1860) IV. Petersburg: J. Ohryzko.
- Zamojski, A. (2002) *Własną drogą: osobliwe dzieje Polaków i ich kultury*. Kraków: Znak.

LIBERTY AND CITIZENRY IN THE POLISH-LITHUANIAN COMMONWEALTH: ACTONIAN APPROACH

Abstract

In common understanding, the term ‘citizen’ refers to the citizenship of a given state and the right to vote, equal to that of other fellow citizens. This interpretation overlooks the most important aspect of citizenship, namely the real and consistent influence of citizens on the fate of their community. This dimension of citizenship is emphasised by Lord Acton, who highlights the participation of citizens in decision-making, particularly at the local level, and rejects reducing it to the act of casting a vote at the ballot box, beyond which they remain indifferent and without any influence. The article briefly presents Acton’s understanding of citizenship and applies his approach to the nobles of the Polish-Lithuanian Commonwealth. The second part of the article analyses the issue of ‘parliamentary reform’ after the wars with Muscovy and Sweden in the second half of the 17th century, pointing out that the primary responsibility for the failure of these efforts lay not with the nobles but with the royal couple and their ability to control the senate and the overwhelming majority in the house of deputies.

Keywords: Civic liberty, citizenship, local self-government, gentry democracy, constitutional law, English Constitutionalism, American regime, parliamentary reforms, political nation, Polish-Lithuanian Commonwealth, Muscovy, Swedish Deluge

WOLNOŚĆ I OBYWATELSKOŚĆ W RZECZPOSPOLITEJ OBOJGA NARODÓW W PERSPEKTYWIE LORDA ACTONA

Streszczenie

W powszechnym mniemaniu termin „obywatel” oznacza obywatelstwo danego państwa oraz prawo głosowania, takie samo jak innych współobywateli. Rozumienie to pomija najważniejszy aspekt obywatelstwa, tj. realny i stały wpływ obywateli na losy ich wspólnoty. Ten wymiar obywatelstwa podkreśla Lord Acton, zwracający uwagę na uczestnictwo obywatela w podejmowaniu decyzji, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, i odrzucający redukowanie go do momentu wrzucania głosu do urny wyborczej, a poza tym – obojętnego i niemającego żadnego wpływu. Artykuł prezentuje pokrótce actońskie rozumienie obywatelstwa i stosuje jego podejście do szlachty Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Druga część artykułu analizuje problem „reform sejmowania” po wojnach z Moskwą i Szwecją w drugiej połowie XVII wieku, wskazując, iż główną odpowiedzialność za niepowodzenie tych wysiłków ponosi nie szlachta, a para królewska i jej zdolność do kontrolowania senatu i przeważającej większości izby poselskiej.

Słowa kluczowe: obywatelska wolność, obywatelskość, samorząd lokalny, demokracja szlachecka, prawo konstytucyjne, angielski konstytucjonalizm, ustrój Ameryki, reformy sejmowania, naród polityczny, Rzeczpospolita Obojga Narodów, Moskowia, szwedzki potop

RECEPCJA TOCQUEVILLOWSKIEJ TEORII DEMOKRACJI W UPADKU CYWILIZACJI ZACHODNIEJ FLORIANA ZNANIECKIEGO

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.45/m.kuz

WPROWADZENIE

Florian Znaniecki, jako kluczowa postać w historii socjologii, miał istotne związki z francuską myślą socjologiczną, które można zrozumieć poprzez analizę jego podejścia do badań społecznych oraz wpływów, jakie wywarł na rozwój tej dziedziny. Te inspiracje nie powinny dziwić, zważywszy na fakt, że studiował na Sorbonie, podjął także pracę we francuskim magazynie literackim „Nice Illustrée”; służył nawet w legii cudzoziemskiej¹.

Znaniecki był zwolennikiem łączenia filozofii z socjologią, co było zgodne z tradycją francuską, w której filozofia miała kluczowe znaczenie dla analizy społecznej. Jego przekonanie o konieczności związku tych dwóch dziedzin wynikało z krytycznej oceny tradycji filozoficznych, na których opierała się znana mu socjologia, co widać w jego pracach, gdzie podkreślał znaczenie procesów tworzenia wartości społecznych przez ludzi. Poza nawiązaniem do Tocqueville’a w będącym przedmiotem analizy eseju Znanieckiego² pojawiają się też odniesienia do dwóch innych autorów, Arthura de Gobineau³, protegowanego Tocqueville’a z czasów pracy w Quai d’Orsay oraz Astolphe’a de Custine, słynnego podróżnika, autora *Rosji w 1839*⁴.

* Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, email: michalmkuz@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4330-4058.

¹ Z. Dulczewski, *Florian Znaniecki. Życie i dzieło*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1984, s. 33–45.

² F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej*, Komitet Obrony Narodowej, Poznań 1921.

³ J. Schleifer, I. Grudzińska-Gross, *The scar of revolution: Custine, Tocqueville, and the Romantic Imagination*, „The American Historical Review” 1993, nr 98(1), s.154, DOI:10.2307/2166419.

⁴ A. Tessitore, *Tocqueville and Gobineau on the Nature of Modern Politics*, „The Review of Politics” 2005, nr 67(4), s. 631–657.

Celem tego przyczynku do szerszych badań jest interpretacja eseju Floriana Znanieckiego pt. *Upadek cywilizacji zachodniej*⁵ w duchu toquevillowskim. Nie jest on być może najbardziej znanym dziełem wybitnego socjologa, ma jednak tę niezaprzeczalną zaletę, że ukazuje jego ogólne poglądy polityczno-społeczne w syntetycznej formie oraz w krytycznie historycznym momencie wojny polsko-bolszewickiej. W artykule stawiam tezę, że kluczowym podobieństwem pomiędzy Znanieckim a Tocquevillem jest pojmowanie demokracji masowej przez obu autorów jako wszechogarniającego procesu, który:

1. dąży do socjoekonomicznego egalitaryzmu i politycznej centralizacji;
2. zasadniczo jest procesem nieuniknionym o globalnym charakterze, choć prowadzi do różnych rezultatów w zależności od podłoża kulturowo-politycznego, na które trafia.

Sam Tocqueville zaznacza, że na gruncie anglosaskim destrukcyjne siły demokracji masowej są wyhamowywane przez zastane instytucje. Natomiast we Francji⁶ oraz w Rosji⁷ brak tych instytucji lub ich słabość mogą stworzyć nowe typy despotyzmów legitymizowanych rzekomą wolą ludu⁸. Co do cytatów, nazwisk i odniesień literalnych, to Znaniecki zaznacza, że celowo je pomija, jak pisze „wobec szczupłych rozmiarów zakreślonych dla tej pracy przez względy wydawnicze”⁹. Jednocześnie jednak jego biografia i użyty aparat pojęciowy nie pozostawiają wątpliwości co do tego, do czego faktycznie nawiązuje.

DEMOKRACJA I MATERIALIZM

Książka *Upadek cywilizacji zachodniej: szkic z pogranicza filozofii kultury i socjologii* autorstwa Floriana Znanieckiego, wydana w 1921 r., stanowi jedno z bardziej istotnych dzieł w dorobku autora. To esej łączący refleksję filozoficzną i socjologiczną, mający na celu diagnozę kryzysu kultury Zachodu. Znaniecki podejmuje próbę syntetycznej analizy destrukcyjnych procesów, które zagrażają cywilizacji zachodniej, ostrzegając przed jej potencjalnym upadkiem, jeśli nie zostaną podjęte działania naprawcze.

⁵ Zob. F. Znaniecki, *Upadek cywilizacji zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

⁶ A. de Tocqueville, *Dawny ustroj i rewolucja*, tłum. H. Szymańska Grossowa, Znak, Kraków 1994, s. 43–53.

⁷ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. I, tłum. D. Złotnicka, Aletheia Warszawa 2005, s. 367–368.

⁸ M. Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, s. 32–55.

⁹ F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej*, Komitet Obrony Narodowej, Poznań 1921, s. IX.

Jego tezy osadzone są w kontekście powojennego pesymizmu po I wojnie światowej oraz obaw związanych z wojną bolszewicką.

W pracy tej wyraźnie widać wpływ filozofii kultury i socjologii humanistycznej, którą Znaniecki sam współtworzył. Choć najbardziej znany jest z prac takich jak: *Chłop polski w Europie i Ameryce* (wspólnie z W.I. Thomasem)¹⁰, *Socjologia wychowania*¹¹, *Kulturowe znaczenie wykształcenia*¹², *The Method of Sociology*¹³, to *Upadek cywilizacji zachodniej* zajmuje w jego dorobku ważne miejsce ze względu na podjętą w nim próbę głębokiej interdyscyplinarnej refleksji, która łączy jego zainteresowania teorią kultury, socjologią wartości i problematyką zmiany społecznej. W sensie ideowym pozycja ta bliska jest jego późniejszym rozważaniom nad wartościami kulturowymi jako podstawą organizacji społeczeństwa.

Główne tezy książki to:

1. cywilizacja zachodnia, mimo swego zaawansowania technicznego, popada w kryzys aksjologiczny¹⁴;
2. nowoczesność przyniosła dezintegrację więzi wspólnotowych, osłabiając podstawy etyczne i duchowe życia społecznego¹⁵;
3. potrzeba ponownej rekonstrukcji wartości kulturowych, która jest warunkiem przetrwania cywilizacji¹⁶.

Co warto podkreślić w dobie rozwoju sztucznej inteligencji: Znaniecki ostrzega przed absolutyzacją rozumu i nauki technicznej, wskazując na konieczność humanistycznego ujęcia rozwoju¹⁷.

By umożliwić ten humanistyczny rozwój autor poszukuje nowej arystokracji ducha, która, jak pisze, zasługiwałaby na „zupełne zaufanie, że nie użyje władzy na własną korzyść ze szkodą dla społeczeństwa jako całości”¹⁸. Znaniecki dobrze rozumie obawę wyrażaną przez Tocqueville’a, że „arystokracja przemysłowa, która powstaje na naszych oczach, jest jedną z najbardziej bezwzględnych, jakie znał świat”¹⁹. Pisząc o owej nowej elicie, niemal parafrazuje Tocqueville’a.

¹⁰ W.I. Thomas, F. Znaniecki, *The Polish Peasant in Europe and America: Monograph of an Immigrant Group*, 5 vols, Gorham Press, Boston 1918–1920.

¹¹ F. Znaniecki, *Socjologia wychowania*, Towarzystwo Wydawnicze, Warszawa 1922.

¹² F. Znaniecki, *Kulturowe znaczenie wykształcenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1934.

¹³ F. Znaniecki, *The Method of Sociology*, Farrar & Rinehart, New York 1934.

¹⁴ Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 2–23.

¹⁵ *Ibidem*, s. 25–40.

¹⁶ *Ibidem*, s. 45–55.

¹⁷ *Ibidem*, s. 44–45.

¹⁸ *Ibidem*, s. 46.

¹⁹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce...*, *op. cit.*, s. 520.

Alexis de Tocqueville w *O demokracji w Ameryce* wyraża bowiem głęboką refleksję na temat nowopowstającej formy arystokracji – arystokracji przemysłowej, która zastępuje dawną arystokrację ziemską w epoce demokratyzacji. Nie jest jednak, zdaniem Tocquevilla, już związana starymi zobowiązaniami, nie łączy jej bowiem z ludem zestaw wartości duchowych, które pozwalałyby wywierać na warstwę ludową wpływ, taki jaki miała dawna arystokracja feudalna. W efekcie panuje materializm, gwarantujący względną stabilność społeczną tylko w czasach spokoju i dobrobytu. Zwykle prowadzi on bowiem do skrajnej, populistycznej nieufności ludu wobec elity. Aby to zmienić, trzeba by przewyciężyć królujący niepodzielnie w społeczeństwach demokratycznych materializm. Dla Tocqueville’a jest to przypadłość szczególnie niebezpieczna w demokracji, prowadzi bowiem do zwątpienia i upadku moralnego. Jak pisze:

Materializm jest niebezpieczną chorobą umysłu ludzkiego, szczególnie należy się go obawiać w społeczeństwie demokratycznym, gdyż doskonale łączy się z najpospolitszą tam ułomnością duszy. Demokracja sprzyja pociągowi do korzyści materialnych, a jeśli ten pociąg nadmiernie wzrasta, ludzie skłonni są uwierzyć, że wszystko jest tylko materią, co prowadzi do fatalnego kręgu, w jakim mogą się znaleźć narody demokratyczne²⁰.

Znanięcki stwierdza natomiast:

...Rosnąca przewaga ekonomicznych interesów u niewykształconych mas nie napotyka żadnego... hamulca. Wpływ religii słabnie z każdym dniem: ideał narodowy tylko sporadycznie woła do czynu: z moralnego punktu widzenia nie podobna potępić ubogich za zbyt wyłączone pogrążenie się w celach ekonomicznych, choć się słusznie za to potępia bogatych; intelektualne i estetyczne czynności są traktowane przez klasy uboższe jako czysta zabawa lub jako środki do postępu ekonomicznego²¹.

Gdzie indziej pisze zaś o tym, jak łatwy do przyjęcia, ale i niebezpieczny jest materializm jako światopogląd ludzi współczesnych:

Materialistyczna metoda systematycznego porządkowania świata jest również drogą najmniejszego oporu dla naszych wysiłków racjonalnego wyjaśnienia...

²⁰ *Ibidem*, s. 260.

²¹ Znanięcki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 43.

Pogrążeni w teoretycznym badaniu... postulują czysto materialną rzeczywistość dla zadowolenia swej dążności do racjonalnego wyjaśnienia i bezkrytycznie przyjmują swój postulat jako dogmat²².

Ratunku obaj poszukują w religii lub jakiejś innej formie odkrycia na nowo wartości duchowych. Przy czym Znaniecki, zderzywszy się z drugą wielką rewolucją zachodu, rewolucją bolszewicką, zaznacza jak trudnym i niewdzięcznym zadaniem jest przewyciężyć etos buntownika, który chce zniszczyć zastane wartości cywilizacyjne. Brak rozwoju duchowego, tu znowu obaj autorzy są zaskakująco zgodni, ostatecznie jednak przysposabia nie do rewolucji jako emancypacji, tylko do „niewoli”²³. Znaniecki pisze o bolszewizmie, który „znosi na razie nierówności ekonomiczne, wprowadza za to nierówność polityczną i ucisk społeczny w formach, które świat zachodni łudził się, że dawno już przerósł i zostawił za sobą”²⁴.

Dla Tocqueville’a poszczególne rewolucje, takie jak bolszewicka czy francuska, wzbogacają nasze zrozumienie dynamiki w społeczeństwach demokratycznych. Teoretyzuje on, że transformacyjna zmiana społeczna może nastąpić zarówno poprzez rewolucję, jak i stopniowe procesy. Znaniecki opiera się na tym fundamencie, aby argumentować, że transformacje społeczne obserwowane na Zachodzie muszą być rozumiane w obydwu formach. Wzajemne oddziaływanie między rewolucyjną zmianą a stopniową ewolucją przedstawia, innymi słowy, złożoności, z którymi muszą radzić sobie współczesne demokracje wśród trwających wstrząsów społecznych²⁵. To zrozumienie podnosi kwestie stabilności instytucji demokratycznych w obliczu szybkich zmian społecznych, czego dowodem są niedawne wstrząsy polityczne w różnych demokracjach. Koronnym przykładem niestabilności młodej demokracji jest zaś dla pokolenia Znanieckiego upadek rządu Kiereńskiego i rewolucja październikowa.

ROSJA ZNANIECKIEGO I CUSTINA

W opisie owej niszczycielskiej i antyzachodniej, choć równocześnie przez zachód zainspirowanej, siły bolszewizmu Znaniecki także nawiązuje pośrednio do sposobu

²² *Ibidem*, s. 34.

²³ Tocqueville, *O demokracji...*, *op. cit.*, s. 206.

²⁴ Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 108.

²⁵ Por. M. Kuź, *Alexis de Tocqueville's theory of democracy...*, *op. cit.*

myślenia i pisania o Rosji, który znajdujemy u Tocqueville'a²⁶, a także u poniekąd zainspirowanego nim markiza de Custine'a²⁷, który po przeczytaniu pierwszej części *Demokracji w Ameryce* udał się do Rosji szukać dla niej alternatywy dla amerykańskiego republikanizmu, tworząc w ten sposób swoje wielkie dzieło, czyli *Rosję w 1839*²⁸.

Zdaniem Znanieckiego cywilizacja zachodnia była w Rosji narzucana przymusowo i zewnętrznie, głównie przez państwo, które rozwijało się pod wpływem tatarskim i niemieckim, co powodowało, że dla mas rosyjskich była obca i nieprzyswojona. Indywidua, które rozumiały wartości zachodnie, miały ograniczony wpływ poza ramami biurokracji państwowej. W efekcie społeczeństwo rosyjskie było pozbawione silnych wewnętrznych mechanizmów dobrowolnego współdziałania kulturalnego, a bunt przeciwko uciskowi politycznemu często przybierał formę buntu przeciwko „samej cywilizacji”²⁹.

Bolszewizm w konsekwencji jest przedstawiony jako specyficzny rosyjski ruch społeczny, który wziął na siebie funkcję obalenia istniejącego ustroju, wykorzystując historyczne dążenia rosyjskich mas do buntów i destrukcji. Ruch ten wykorzystał

²⁶ Tocqueville o tym fenomenie Rosji jako kraju, któremu pisana jest wielkość jak USA, choć zamiast wolnością i przedsiębiorczością operuje przemocą i niewolą pisze w pierwszym tomie *O demokracji w Ameryce*, który przed podróżą do Rosji zdążył przeczytać, a nawet się do niego odnieść Custine, tak: „Żyją dzisiaj na ziemi dwa wielkie narody, które – choć odmienne były ich początki – zdają się zmierzać ku jednemu celom. Są to Rosjanie i Angloamerykanie. Oba rozwinęły się niepostrzeżenie, i podczas gdy uwaga świata zaprzątnięta była czym innym, nagle znalazły się w pierwszym szeregu narodów. Ludzkość dowiedziała się o ich narodzinach niemal w tej samej chwili, w której dowiedziała się o ich potędze. Rzecz by można, że wszystkie inne narody osiągnęły już to, co miały osiągnąć, podczas gdy te dwa ciągle pną się w górę, Wszystkie inne narody zatrzymały się już w miejscu lub rozwijają się z największym wysiłkiem – one zaś lekko i pośpiesznie kroczą ku potędze, której granic umysł ludzki nie potrafi przewidzieć. Amerykanin walczy z przeciwnościami natury, Rosjanin – z ludźmi. Amerykanin walczy z pustynią i barbarzyństwem, Rosjanin z cywilizacją w całej swej krasie. A zatem podbojów Amerykanin dokonuje za pomocą pługa, a Rosjanin żołnierskiego miecza. Dla osiągnięcia swoich celów Amerykanin odwołuje się do interesu jednostki i pozwala działać bez nadmiernej jej woli i rozumowi. Rosjanin w pewnym sensie skupia w jednostce całą siłę społeczeństwa. Amerykanin za zasadę działania przyjmuje wolność, Rosjanin – niewolę. Ich punkty wyjścia są różne i odmienne są ich drogi, lecz na mocy tajemnych planów Opatrzności zdają się powołani do tego, by kiedyś w rękach każdego z nich znalazły losy połowy świata”, *O demokracji...*, *op. cit.*, 367–368.

²⁷ O tym fakcie pisze Anka Muhlstein, biografka i znawczyni twórczości de Custine'a we wprowadzaniu do swojego tłumaczenia jego książki: A. Custine, *Letters from Russia. A translation of La Russie en 1839 by Anka Muhlstein*, NY review of Books New York 2002, s. IX.

²⁸ Po polsku wydano tylko fragment obszernej całości jako *Listy z Rosji*, Tower Press, Gdańsk 2001. Francuski oryginał dostępny jako wydanie elektroniczne, *La Russie en 1839*, vol. 1–4, <https://www.gutenberg.org/ebooks/25755> [dostęp: 12.09.2023].

²⁹ F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej*, *op. cit.*, s. 86–97.

tradycyjną nienawiść do uprzywilejowanych klas i wszelkich przedstawicieli cywilizacji zachodniej, co doprowadziło do masowych mordów, terroru i rozpadu instytucji kulturalnych³⁰.

Charakterystyczna jest dla bolszewizmu dyktatura małej grupy przywódców, centralizacja władzy i przymus, które odpowiadają wschodnim tradycjom despotycznym, a które zostały wzmocnione nowoczesnymi środkami politycznymi, militarnymi i ekonomicznymi³¹. W wyniku bolszewizmu nastąpił gwałtowny rozkład instytucji kulturalnych, upadek „arystokracji umysłowej”, rozwój „anarchii ekonomicznej i politycznej”, a także rozpad „moralnych i intelektualnych” norm. Społeczeństwo rosyjskie przeżywa głęboką „nienormalność umysłową”, a poziom życia i zdrowia ludności dramatycznie się pogarsza, porównywalnie do czasów średniowiecznego „moru”³². Znaniecki przewiduje, że bolszewizm, choć ma specyfikę rosyjską, jest także wyrazem zjawisk obecnych w całej cywilizacji zachodniej i może się rozprzestrzenić na inne kraje, prowadząc do podobnego upadku instytucji i chaosu społecznego, jeśli nie zostanie powstrzymany³³.

Koncepcja Rosji jako kraju, który narzucił sobie zewnątrz i sztucznie zachodni cywilizacyjny model, co może doprowadzić do wybuchu przemocy, jest niemal w całości zaczerpnięta z Custine’a. To znaczy Znaniecki w swoim eseju zasadniczo nie wychodzi poza custinowskie imaginarium i właściwy temu podróżnikowi aparat pojęciowy. Jego wiedza o Rosji jako takiej wydaje się zaś być istotnie ograniczona, czego nie da się powiedzieć o znajomości autorów francuskich, w tym z pewnością Custine’a. Sam Francuz o Rosji pisze zaś tak:

W starożytności architekci gromadzili gmachy w miejscach skalistych i zwartych, gdzie malowniczość położenia dołączała się do efektu dzieł człowieka. Rosjanie, którzy sądzą, że wskrzeszają starożytność, a w gruncie rzeczy tylko niezręcznie ją naśladowają, odwrotnie, rozrzucają swoje rzekomo greckie i rzymskie budowle w bezkresnych polach, gdzie oko je ledwo dostrzega, w wyniku czego w tych miastach, gdzie pretendowano do odtworzenia forum rzymskiego, przychodzą na myśl stepy azjatyckie. Trudno i darmo, Moskwa zawsze będzie mieć więcej z Azji niż z Europy³⁴.

O nadchodzącym rewolucyjnym wybuchu, francuski badacz pisze zaś, że:

³⁰ *Ibidem*, s. 88–90.

³¹ *Ibidem*, s. 91–92.

³² *Ibidem*, s. 103–104.

³³ *Ibidem*, s. 94–95.

³⁴ A. Custine, *Listy z Rosji...*, *op. cit.*, s. 46.

...w narodzie tak rządonym jak ten namiętności długo kipią, zanim nastąpi wybuch. Choć niebezpieczeństwo zbliża się z godziny na godzinę, choroba trwa, przełom opóźnia się. Może nasze wnuki nie zobaczą wybuchu, który my przewidujemy już dziś jako nieunikniony, nie określając jednak momentu.

Zasadniczo jedynym odstępstwem od tego custinowskiego spojrzenia na Rosję jest u Znanieckiego refleksja, że bolszewizm, choć w swej formie jest typowo rosyjski, to równocześnie stanowi symptom głębszego i szerszego kryzysu, z potencjalnym wpływem na całą cywilizację zachodnią.

RASA I GOBINEAU

Tak jak pojmowanie kryzysu demokracji i nowej arystokracji u Znanieckiego wyraźnie nawiązuje do myśli Tocqueville'a, tak jego pojmowanie rasizmu jako narodowego szowinizmu wydaje się nawiązywać do Arthura de Gobineau, choć w sposób wyraźnie negatywny. Do jego teorii ras cywilizacyjnych, a nie biologicznych, nawiązuje z kolei w swoich późniejszych pracach wyraźnie Feliks Koneczny³⁵.

Gobineau był uczniem Tocqueville'a i zdeklarowanym imperialistą³⁶. To właśnie materialistyczny esencjonalizm, rozumiany jako odrzucenie kultury, religii, pracy czy środowiska naturalnego jako decydujących czynników socjo-społecznych, doprowadził Gobineau do rasizmu³⁷.

Spotykało się to, dodajmy, z bardzo ostrą krytyką Tocqueville'a, i to do tego stopnia, że Tocqueville bywa zaliczany dziś do nurtu krytycznej teorii rasy³⁸, w tym sensie, że dostrzegał nierówności i przywileje z nią związane. Zupełnie nie zgadzał się jednak na myślenie o rasie w kategoriach materialnego determinizmu.

³⁵ F. Koneczny, *O wielości cywilizacji*, Gebethner i Wolff, Kraków 1935.

³⁶ Temat był badany przez kilku historyków i politologów, przeanalizowano również korespondencję pomiędzy Tocquevillem a Gobineau. J. Nef, *Truth, belief, and civilization: tocqueville and Gobineau*, „The Review of Politics” 1963, nr 25(4), s. 460–482, DOI:10.1017/s0034670500006410; A. Tessitore, *Tocqueville and Gobineau on the Nature of Modern Politics*, „The Review of Politics” 2005, nr 67(4), s. 631–657, DOI:10.1017/S0034670500035658; N.G. Slack, *Racialism Versus Political Science: The Tocqueville-Gobineau Exchange*, [w:] J.W. Ceaser, *Reconstructing America*, Yale University Press, New Haven 1997, s. 136–161.

³⁷ Korzystałem z anglojęzycznego wydania tej trudno dostępnej książki. A. de Gobineau, *The Inequality of Human Races*, tłum. A. Collins, William Heinemann, London 1915.

³⁸ Por. A. Tillery, *Tocqueville as critical race theorist*, „Political Research Quarterly” 2008, nr 62(4), s. 639–652, DOI: 10.1177/1065912908322412.

Gobineau twierdzi natomiast, że w poszczególnych cywilizacjach muszą istnieć jakieś trwałe, fizyczne, niezmiennie cechy, które decydują o ich charakterze – i nazwał te cechy rasami. Dla Arthura de Gobineau rasa jest w efekcie pojęciem o fundamentalnym znaczeniu dla zrozumienia cywilizacji i historii narodów. W jego ujęciu stanowi podstawowy element konstytuujący osobowość narodów i główny czynnik określający ich wartość. Gobineau uważa, że różnice rasowe są trwałe, niezmiennie i mają wpływ nie tylko na cechy fizyczne, ale także na moralne i intelektualne właściwości ludów. Rasa nie jest dla niego kwestią środowiska czy wychowania, lecz dziedziczną i niezmienną właściwością, która decyduje o sile i trwałości społeczeństw.

Gobineau odrzuca pogląd, że środowisko czy religia mają decydujący wpływ na rozwój cywilizacji, podkreślając, że to właśnie czystość rasowa i zachowanie oryginalnych cech rasowych są warunkiem rozwoju i przetrwania cywilizacji. Była dla niego także podstawą hierarchii wartości między różnymi narodami i społeczeństwami, co prowadzi do tezy o nierówności ras ludzkich. Dla Gobineau rasa to dziedziczna, trwała i kluczowa cecha, która determinuje zarówno fizyczne, jak i duchowe właściwości ludów, decydując o ich wartości i zdolności do tworzenia cywilizacji. Zdaniem Arthura de Gobineau rasa ma fundamentalny wpływ na politykę i losy narodów. Uważał, że różnice rasowe są trwałe i decydujące dla charakteru, wartości i zdolności cywilizacyjnych poszczególnych narodów. Według niego rasa i różnice między rasami tłumaczą cały przebieg historii, w tym wzrost i upadek cywilizacji. Rasa jest podstawą ich siły lub słabości, a także stabilności lub upadku społeczeństw.

Gobineau twierdzi, że instytucje polityczne i formy rządów są w dużej mierze uzależnione od cech rasowych narodów, a nie odwrotnie. Polityka, instytucje i systemy rządów są albo wynikiem narodowej charakterystyki rasowej, albo zostają narzucone z zewnątrz przez obce rasy i w takich przypadkach najczęściej są nieskuteczne i prowadzą do upadku. Próby narzucenia obcych instytucji narodowi o innej rasie kończą się zwykle niepowodzeniem (m.in. przykłady rządów w San Domingo czy na Hawajach)³⁹.

Ponadto Gobineau wskazuje, że różnice rasowe powodują, że narody mają różne przeznaczenie polityczne – silniejsze rasy będą rządzić, słabsze zaś zajmą pozycję podporządkowaną. Rasa decyduje o zdolności do utrzymania stabilnych instytucji i ostatecznie o przetrwaniu lub upadku państwa⁴⁰.

Florian Znanięcki natomiast, inaczej niż Gobineau, w sposób zdecydowany różni pojęcie rasy w sensie socjologicznym od jego antropologiczno-biologicznego ujęcia. W jego koncepcji „rasa socjologiczna” nie odnosi się do dziedziczonych cech fizycznych, lecz do zespołu wspólnych cech etnicznych – języka, obyczajów, religii, sztuki oraz praktyk społecznych – które służą wyodrębnieniu danej grupy w ramach

³⁹ A. de Gobineau, *The Inequality of Human Races...*, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 30–39.

szerszego otoczenia społecznego. Tego rodzaju rasa stanowi, według autora, podstawowy materiał, z „którego kształtuje się narodowość”⁴¹.

W opozycji do biologizujących i naturalizujących koncepcji narodu, Znaniecki postuluje jego rozumienie jako tworu cywilizacyjnego. Naród nie jest ani wspólnotą krwi, ani zbiorem terytorialnie związanych jednostek, lecz wytworem wspólnej pracy symbolicznej, opartym na zgodnym rozumieniu i ocenie wartości kulturowych⁴². W tym ujęciu solidarność narodowa, jako forma świadomości zbiorowej, przewyższa solidarność klasową – szczególnie w momentach kryzysowych, takich jak wojny – stając się dominującym czynnikiem spajającym wspólnotę⁴³. Szczególne miejsce w jego analizie zajmuje sytuacja narodu żydowskiego, którego rozproszenie terytorialne stawia go w unikatowej pozycji politycznej i społecznej. Żydzi, mimo braku własnego państwa, przejawiają silną solidarność narodową. Znaniecki uważa jednak, co z perspektywy czasu może się wydawać nader kontrowersyjne, że interesy narodowe Żydów często nie pokrywają się z interesami państw, w których żyją. Skutkuje to, niestety, konfliktami o podłożu zarówno rasowym, jak i politycznym⁴⁴.

Natomiast jednym z istotnych zagrożeń dla narodowej idei rozumianej kulturowo jest, zdaniem Znanieckiego, zjawisko imperializmu rasowego, które stanowi czytelne nawiązanie do materialistycznego rasizmu Gobineau. W przeciwieństwie do nacjonalizmu opartego na wspólnocie kultury, imperializm ten posługuje się kategoriami etnicznymi w celu legitymizacji dominacji i ekspansji, przekształcając ideę narodu w narzędzie politycznej agresji i wyzysku⁴⁵. W tym kontekście Znaniecki wskazuje, że dominujący wśród mas i elit politycznych nacjonalizm przybiera często postać instynktowną i etnicznie zorientowaną, bardziej „rasową” niż kulturową.

Znaniecki podkreśla także ambiwalentny charakter nacjonalizmu masowego. Jego źródła upatruje w pierwotnych instynktach rasowych: niechęci do obcych, poczuciu wspólnej własności terytorialnej oraz rozszerzonej solidarności grup etnicznych. Tego rodzaju impulsy prowadzą do powstawania uprzedzeń i wrogości między narodami⁴⁶, co w dalszej perspektywie skutkuje destrukcją wartości kulturowych i zagraża cywilizacji jako całości⁴⁷.

Podsumowując, Znaniecki postuluje, by rasa była rozumiana przede wszystkim jako kategoria społeczna, ściśle powiązana z kształtowaniem się narodowości. Naród z kolei

⁴¹ F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 62.

⁴² *Ibidem*, s. 57.

⁴³ *Ibidem*, s. 62–63.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 72–79.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 57–69.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 60–69.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 75.

ujmuje jako wspólnotę kulturową, w której obecne są jednak silne pierwiastki etniczne i instynkty zbiorowe. Krytykuje imperializm rasowy Gobineau oraz nacjonalizm mas jako wypaczenia narodowego ideału i źródła konfliktów międzykulturowych. Szczególną uwagę poświęca narodowi żydowskiemu, traktując go jako przypadek wyjątkowy – narodu rozproszonego, trwale uwikłanego w napięcia między rasą, kulturą i państwowością.

KWESTIA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

W ujęciu Tocqueville’a demokrację przed wstrząsami mają konserwować stowarzyszenia. Stawia on tezę, że pełnią one funkcję istotnych struktur mediacyjnych między jednostkami a państwem, tworząc poczucie wspólnoty i wspólnej odpowiedzialności. Pogląd ten jest zgodny ze współczesnymi interpretacjami, które podkreślają rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu aktywnego obywatelstwa i demokracji deliberatywnej. Co ciekawe, dominujące zachodnie koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, omawiane w różnych publikacjach, podkreślają twierdzenie Tocqueville’a, że stowarzyszenia obywatelskie chronią obywateli przed ingerencją państwa, jednocześnie pielęgnując wartości demokratyczne, takie jak zaufanie i wzajemny szacunek⁴⁸. Te ramy ujawniają podwójny mechanizm, w którym społeczeństwo obywatelskie nie tylko broni zasad demokratycznych, ale także wzmacnia kapitał społeczny niezbędny dla rozkwitającej kultury demokratycznej.

Znaniecki jest jednak bardziej sceptyczny niż Tocqueville co do skuteczności społeczeństwa obywatelskiego. To oczywiste, że Tocqueville widzi ekwiwalent dawnej arystokracji w rozmaitych stowarzyszeniach⁴⁹. Znaniecki wyraźnie jednak oddziela pierwotne, organiczne formy stowarzyszeń od wtórnych⁵⁰ – w analogii do pojęć *Gemeinschaft* i *Gesellschaft* stosowanych przez Ferdinanda Tönniesa⁵¹. Pozostaje przy tym sceptyczny co do tego, czy „wtórne grupy” są w stanie przejąć funkcje tych pierwotnych. Chciałby raczej nowej arystokracji, rozumianej jako przodownicy na wzór refleksji Vilfredo Pareto⁵². Dla Tocqueville’a natomiast już samo stowarzyszenie, partia czy klub stawało się jakby zbiorowym arystokratą i falochronem przed samowolą władzy.

⁴⁸ Por. J. Lorch, *Elite capture, civil society and democratic backsliding in bangladesh, thailand and the Philippines*, „Democratization” 2020, nr 28(1), s. 81–102, DOI: 10.1080/13510347.2020.1842360; J. Mitchell, *Tocqueville in Arabia: Dilemmas in a Democratic Age*, Chicago University Press, Chicago 2013.

⁴⁹ A. Tocqueville, *O Demokracji w Ameryce...*, *op. cit.*, s. 488–489.

⁵⁰ F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 96.

⁵¹ F. Tönnies, *Wspólnota i Stowarzyszenie*, tłum. A. Sułek, PWN, Warszawa 1988.

⁵² V. Pareto, *Uczucia i działania, Fragmenty socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 83–86.

Równoległe do spostrzeżeń Tocqueville'a, Znaniecki krytykuje obecny stan społeczeństwa obywatelskiego, argumentując, że upadek życia publicznego zagraża demokratycznemu funkcjonowaniu. Sugeruje, że współcześni ludzie często pozostają odizolowani, pozbawieni zaangażowania widocznego w epoce Tocqueville'a⁵³. Wybitna rola indywidualizmu, w zestawieniu z jego orędownictwem na rzecz uczestnictwa zbiorowego, oznacza szkodliwą zmianę, w której interesy osobiste przyćmiewają odpowiedzialność wspólnotową. Ta współczesna fragmentacja, jak ilustruje Znaniecki, prowadzi do osłabienia sfery publicznej, zmniejszając zdolność do zbiorowego działania niezbędnego do zachowania demokracji. Wyzwanie polega na ponownym rozpaleniu ideałów Tocqueville'a dotyczących współpracy społecznej, aby przeciwdziałać tej tendencji dezintegracji.

Co więcej, pojmowanie interesu własnego w kontekście demokratycznym zaproponowane przez Tocqueville'a pozostaje wysoce aktualne. Postawił on mianowicie tezę, że oświecony interes własny, w którym osobiste korzyści są zgodne z dobrem wspólnym, jest kluczowe dla zaangażowania obywatelskiego⁵⁴. Jednak współczesne dyskusje często kwestionują pojęcie cnoty obywatelskiej, sugerując, że współczesna praktyka demokratyczna jest często napędzana wyłącznie interesem własnym, bez szerszych rozważań społecznych, których bronił Tocqueville. Ta zmiana stanowi kluczowe wyzwanie, z którym mierzy się Znaniecki, który, podobnie jak Tocqueville, podkreśla konieczność pielęgnowania etyki obywatelskiej, wykraczającej poza zwykły interes własny i harmonizuje indywidualne dążenia z postępem społecznym⁵⁵.

Relacja między zawłaszczaniem społeczeństwa obywatelskiego przez elity a zaniemocowaniem demokracji również wymaga zbadania za pomocą teorii Tocqueville'a. Powstanie elitarnych frakcji w strukturach obywatelskich stanowi wyzwanie dla demokratycznej istoty zamierzonej przez zasady założycielskie takich organizacji. Jego pogląd zakłada społeczeństwo obywatelskie, które aktywnie angażuje się w sprawy państwa, wspierając odpowiedzialność i reprezentując różnorodne głosy. I odwrotnie, centralizacja i monopolizacja władzy obywatelskiej przez grupy elitarne, jak zauważył Znaniecki, sprawiają, że demokratyzujący potencjał społeczeństwa obywatelskiego jest nieskuteczny. Krytyka ta jest zgodna ze spostrzeżeniami Tocqueville'a, podkreślając, że integralność procesów demokratycznych zależy od sprawiedliwego dostępu do zaangażowania obywatelskiego i reprezentacji.

Gdy analizujemy myśli francuskiego myśliciela wraz z krytycznymi obserwacjami Znanieckiego, staje się oczywiste, że rozpadu demokracji nie można przypisywać

⁵³ Ch. Goldberg, *Social Citizenship and a Reconstructed Tocqueville*, „American Sociological Review” 2001, nr 66(2), s. 289–315, DOI: 10.1177/000312240106600207.

⁵⁴ J. Kimpell, *Republican Civic Virtue, Enlightened Self-interest and Tocqueville*, „European Journal of Political Theory” 2014, nr 14(3), s. 345–367, DOI: 10.1177/1474885114546139.

⁵⁵ F. Znaniecki, *Upadek Cywilizacji Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 97–98.

wyłącznie czynnikiem zewnętrznym, takim jak kryzysy gospodarcze czy korupcja polityczna. Zamiast tego erozja wartości demokratycznych odzwierciedla kryzys wewnętrzny – a konkretnie niezadowolenie obywateli ze struktur politycznych i ich postrzeganej skuteczności. Obawy te współbrzmia z twierdzeniem Tocqueville’a dotyczącym związku między aktywnym uczestnictwem a zdrowiem demokracji, przypominając nam, że bez silnego zaangażowania obywatelskiego ideały demokratyczne są zagrożone.

Ponadto niezbędne jest pielęgnowanie ram otaczających cnotę obywatelską i tożsamość wspólnotową. Zaszczepienie poczucia odpowiedzialności wśród obywateli, którego orędownikiem był Tocqueville, pozostaje kluczowe dla zwalczania powszechnie obserwowanej obecnie apatii. Znaniecki opowiada się za renesansem społecznym, który ożywia zbiorowe ambicje i obowiązki, wspierając środowisko, w którym zaangażowanie obywatelskie kwitnie zgodnie z ideałami Tocqueville’a. Ciągła edukacja obywatelska i rewitalizacja interakcji społecznych są niezbędnymi reakcjami na brak zaangażowania dominujący we współczesnym dyskursie demokratycznym.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, wzajemne oddziaływanie między teorią demokratyczną Tocqueville’a a krytyką Znanieckiego rzuca światło na pilne wyzwania, przed którymi stoją współczesne społeczeństwa. Erozja życia asocjacyjnego, niezbędnego dla demokracji, napięcia między indywidualizmem a dobrostanem wspólnoty, rola rasy w demokratycznym włączeniu i krytyka przejścia elit podkreślają znaczące bariery dla skutecznego rządzenia. Przywrócenie żywotności demokratycznej wymaga skoordynowanych wysiłków w celu rozwiązania tych wieloaspektowych wyzwań, czerpiąc inspirację z ram Tocqueville’a, jednocześnie dostosowując je do współczesnych realiów. Ostatecznie odnowione zaangażowanie w zaangażowanie obywatelskie i idea zbiorowej odpowiedzialności mogą oferować ścieżki łagodzące upadek zachodniej cywilizacji, kierując ją w stronę bardziej sprawiedliwej demokratycznej przyszłości, w której indywidualne aspiracje są zgodne z postępek społecznym.

BIBLIOGRAFIA

- de Custine A., *Letters from Russia*, tłum. Muhlstein A., New York Review of Books, New York 2002.
- de Custine A., *La Russie en 1839*, vol. 1–4. (wyd. francuskie, elektroniczne), <https://www.gutenberg.org/ebooks/25755> [dostęp: 12.09.2023].
- Dulczewski Z., *Florian Znaniecki. Życie i dzieło*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1984.

- de Gobineau, A., *The Inequality of Human Races*, tłum. Collins A., William Heinemann, London 1915.
- Koneczny F., *O wielości cywilizacji*, Gebethner i Wolff, Kraków 1935.
- Kuź M., *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016.
- Lorch J., *Elite Capture, Civil Society and Democratic Backsliding in Bangladesh, Thailand and the Philippines*, „Democratization” 2020, nr 28(1), s. 81–102, DOI:10.1080/13510347.2020.1842360.
- Mitchell J., *Tocqueville in Arabia: Dilemmas in a Democratic Age*, University of Chicago Press, Chicago 2013.
- Nef J., *Truth, Belief, and Civilization: Tocqueville and Gobineau*, „The Review of Politics” 1963, nr 25 (4), s. 460–482, DOI: 10.1017/S0034670500006410.
- Schleifer J., Grudzińska-Gross I., *The Scar of Revolution: Custine, Tocqueville, and the Romantic Imagination*, „The American Historical Review” 1993, nr 98(1), s. 154–155, DOI: 10.2307/2166419.
- Slack N.G., *Racialism Versus Political Science: The Tocqueville–Gobineau Exchange*, [w:] J.W. Ceaser (red.), *Reconstructing America*, Yale University Press, New Haven 1997, s. 136–161.
- Tessitore A., *Tocqueville and Gobineau on the Nature of Modern Politics*, „The Review of Politics” 2005, nr 67(4), s. 631–657, DOI: 10.1017/S0034670500035658.
- Tillery A.B. Jr., *Tocqueville as Critical Race Theorist*, „Political Research Quarterly” 2008, nr 62(4), s. 639–652, DOI: 10.1177/1065912908322412.
- de Tocqueville A., *Dawny ustrój i rewolucja*, tłum. H. Szymańska Grossowa, Znak, Kraków 1994.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, tłum. D. Złotnicka, Aletheia, Warszawa 2005.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, tłum. A. Sułek, PWN, Warszawa 1988.
- Znanięcki F., *Kulturowe znaczenie wykształcenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1934.
- Znanięcki F., *Socjologia wychowania*, Towarzystwo Wydawnicze, Warszawa 1922.
- Znanięcki F., *The Method of Sociology*, Farrar & Rinehart, New York 1934.
- Znanięcki F., *Upadek cywilizacji zachodniej*, Komitet Obrony Narodowej, Poznań 1921.
- Znanięcki F., Thomas W.I., *The Polish Peasant in Europe and America: Monograph of an Immigrant Group*, 5 vols., Gorham Press, Boston 1918–1920.

RECEPCJA TOCQUEVILLOWSKIEJ TEORII DEMOKRACJI W *UPADKU* CYWILIZACJI ZACHODNIEJ FLORIANA ZNANIECKIEGO

Streszczenie

Artykuł analizuje recepcję toquevillowskiej teorii demokracji w eseju *Upadek cywilizacji zachodniej* autorstwa Floriana Znanickiego. Praca ta, choć mniej znana w dorobku socjologa, zawiera istotne refleksje nad kryzysem wartości w nowoczesnych społeczeństwach demokratycznych. Autor wskazuje na zbieżność poglądów Tocqueville'a i Znanickiego w kwestii nieuchronności egalitaryzmu i centralizacji w demokracji masowej oraz zagrożeń wynikających z dominacji materializmu i osłabienia życia wspólnotowego. Znanicki, łącząc filozofię i socjologię, formułuje diagnozę kulturowej dekadencji Zachodu, przestrzegając przed jej skutkami, widocznymi m.in. w bolszewizmie. Artykuł omawia także odniesienia Znanickiego do francuskich autorów – Gobineau i de Custine'a – pokazując, jak jego krytyka biologicznego rasizmu oraz imperializmu rasowego kontrastuje z poglądami tych myślicieli. W swoim przedstawieniu bolszewizmu Znanicki nawiązuje do opisu Rosji autorstwa Custine'a jako cywilizacji obcej Zachodowi, jednocześnie ostrzegając, że podobne destrukcyjne ruchy mogą pojawić się także w demokratycznym świecie, jeśli fundamenty kulturowe pozostaną niezabezpieczone. Znanicki proponuje też ujęcie narodu jako wspólnoty kulturowej, a rasy jako kategorii społeczno-symbolicznej, co odróżnia go od esencjalizmu rasowego Gobineau. W ostatniej części artykułu porównana zostaje koncepcja społeczeństwa obywatelskiego u Tocqueville'a i Znanickiego – pierwszy widzi w stowarzyszeniach gwarant wolności, drugi dostrzega ich erozję i wzywa do odnowy elity duchowej. Artykuł ukazuje, że toquevillowska krytyka demokracji znajduje u Znanickiego twórczą kontynuację i aktualność, stanowiąc zarazem ostrzeżenie przed rozkładem wartości i instytucji w nowoczesnych demokracjach.

Słowa kluczowe: Florian Znanicki, Alexis de Tocqueville, demokracja masowa, społeczeństwo obywatelskie, materializm społeczny, wartości kulturowe, bolszewizm, arystokracja ducha, rasizm i nacjonalizm, kryzys cywilizacji zachodniej

RECEPTION OF TOCQUEVILLE'S THEORY OF DEMOCRACY IN *THE* *FALL OF WESTERN CIVILIZATION* BY FLORIAN ZNANIECKI

Abstract

The article analyzes the reception of Tocqueville's theory of democracy in the essay *The Fall of Western Civilization* by Florian Znanicki. Although this work is less

known within the sociologist's oeuvre, it contains important reflections on the crisis of values in modern democratic societies. The author points to the convergence between Tocqueville's and Znaniecki's views regarding the inevitability of egalitarianism and centralization in mass democracy, as well as the dangers posed by the dominance of materialism and the weakening of communal life. Znaniecki, combining philosophy and sociology, formulates a diagnosis of the West's cultural decadence, warning of its consequences, visible for example in Bolshevism. The article also discusses Znaniecki's references to French authors – Gobineau and de Custine – showing how his criticism of biological racism and racial imperialism contrasts with the views of these thinkers. In his portrayal of Bolshevism, Znaniecki echoes Custine's depiction of Russia as a civilization alien to the West, while simultaneously warning that similarly destructive movements may arise in the democratic world if cultural foundations remain unprotected. Znaniecki also proposes a concept of the nation as a cultural community and race as a socio-symbolic category, distinguishing himself from Gobineau's racial essentialism. In the final section, the article compares the concept of civil society in Tocqueville and Znaniecki—the former sees associations as a guarantee of liberty, while the latter observes their erosion and calls for the renewal of the spiritual elite. The article demonstrates that Tocqueville's critique of democracy finds a creative and timely continuation in Znaniecki's work, serving as a warning against the disintegration of values and institutions in modern democracies.

Keywords: Florian Znaniecki, Alexis de Tocqueville, mass democracy, civil society, social materialism, cultural values, Bolshevism, spiritual aristocracy, racism and nationalism, crisis of Western civilization

Mateusz W. Kuliński*

UWARUNKOWANIA PRAWNE PROWADZENIA STUDIÓW PODYPLOMOWYCH MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION (MBA) W POLSCE

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.46/m.w.kulinski

STUDIA PODYPLOMOWE MBA JAKO JEDEN Z WYMOGÓW W STOSUNKU DO KANDYDATÓW NA CZŁONKÓW ORGANÓW NADZORCZYCH LUB ORGANÓW ZARZĄDZAJĄCYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (dalej również: *ZasZarzMieniemPu*) określa zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych¹. W zakresie teje ustawy określony został enumeratywny katalog wymogów. Spełnienie przynajmniej jednego z nich jest warunkiem stawianym w stosunku do kandydatów na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa². Jednym z nich jest ukończenie studiów podyplomowych *Master of Business Administration*³. Wskazana regulacja to pierwszy i ostatni raz, kiedy w analizowanym akcie normatywnym ustawodawca zdecydował się odnieść do podyplomowych studiów MBA. Tym samym na poziomie teje ustawy brak jest jakichkolwiek szczególnych reguł i wymagań do tego jak powinien być skonstruowany program kształcenia studiów, jak również brak jest delegacji do utworzenia takich regulacji.

* Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, e-mail: m.kulinski@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2078-2981.

¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2259, z późn. zm.).

² Art. 19 ust. 1 *ZasZarzMieniemPu*.

³ Więcej na temat wymogów dla kandydatów na członków organów nadzorczych oraz organów zarządzających w: F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red. nauk.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa 2020, s. 184–237.

Co więcej, brak jest szczególnych wymagań w zakresie czasu trwania studiów, jak również efektów uczenia się, jakie powinien osiągnąć absolwent. Również daremnie szukać wytycznych w zakresie tego, na jakim poziomie Polskiej Ramy Kwalifikacji powinny być zrealizowane takie studia.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej również: PrSzkolWyżN) również nie przewiduje żadnych szczególnych uregulowań względem tego rodzaju studiów podyplomowych⁴. Nie uwzględniono na przykład uregulowań analogicznych do tych, które są przewidziane w zakresie studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela. Ustawodawca nie zdecydował się również na poziomie tego aktu normatywnego na określenie delegacji do stworzenia takich przepisów.

Przedstawiony stan rzeczy, tj. brak szczegółowych reguł i wymagań w zakresie studiów podyplomowych MBA na poziomie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jak również ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powoduje, że jedno z wymagań stawianych w stosunku do kandydatów na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa zostało sprowadzone do ukończenia studiów podyplomowych o określonej nazwie. W tym miejscu należy stwierdzić wystąpienie ewidentnej luki *intra legem* polegającej na tym, że obowiązująca norma prawna jest nazbyt ogólna. Trudno bowiem uznać za właściwe, aby ustawodawca uzależniał możliwość kandydowania na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa na podstawie samej nazwy studiów podyplomowych, a nie realnych kompetencji niezbędnych do pełnienia tego typu funkcji. Przepisy ogólne dotyczące studiów podyplomowych pozostawiają autonomię uczelniom w zakresie tworzenia programów nauczania, co w analizowanym kontekście doprowadza do sytuacji, w której programy studiów MBA na poszczególnych uczelniach w znaczący sposób różnią się od siebie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są odmienne sylwetki absolwentów i posiadane przez nich kompetencje, co wynika z inaczej odbieranych efektów uczenia się. Możliwość kandydowania na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa powinno być bowiem uwarunkowane posiadaniem szczególnego rodzaju kompetencji, dających gwarancję należytego wykonywania wynikających z tego tytułu obowiązków, a nie jak to ma miejsce aktualnie – na ukończeniu studiów podyplomowych o konkretnej nazwie.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668, z późn. zm.).

PODMIOTY UPRAWNIONE DO PROWADZENIA STUDIÓW PODYPLOMOWYCH (MBA) ORAZ WARUNKI STAWIANE KANDYDATOM NA STUDIA

Kwestie dotyczące realizacji studiów podyplomowych wszelkiego rodzaju, w tym MBA, uregulowane zostały na gruncie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zgodnie z nią, podstawowym zadaniem uczelni jest m.in. prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych⁵. Jak wskazuje T. Kocoł to zadanie zaliczyć należy jednak do „nieobligatoryjnych, podstawowych zadań uczelni [...], gdyż żaden przepis PrSzkolWyzN nie wymaga podejmowania przez uczelnię działalności na tym polu. Przepisy te stwarzają jedynie taką możliwość”⁶.

Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń co do rodzaju uczelni jaka może prowadzić taki rodzaj kształcenia. Uprawnione są w tym zakresie jednakowo uczelnie zawodowe i akademickie. Ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić ograniczeń, co do zakresu merytorycznego studiów podyplomowych, jakie mogą realizować poszczególne uczelnie. Innymi słowy każda uczelnia ma prawo do realizacji dowolnych studiów podyplomowych, w tym studiów pod nazwą MBA. Jest to sytuacja odmienna niż w poprzednim porządku prawnym, tj. w ustawie z 2005 r., gdzie ustawodawca przyjął, iż uczelnia może prowadzić studia podyplomowe w zakresie związanym z prowadzonymi przez nią kierunkami studiów⁷. Zatem każda uczelnia w Polsce jest na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa uprawniona do realizowania dowolnych studiów podyplomowych, w tym MBA. Taki stan rzeczy doprowadza do absurdalnej sytuacji, polegającej na tym, że uczelnia np. mająca profil typowo humanistyczny, która w swojej ofercie dydaktycznej ma jedynie kierunki studiów przyporządkowane do dyscyplin nauki mieszczących się w dziedzinie nauk humanistycznych, może prowadzić studia podyplomowe np. w dziedzinie nauk inżynieryjno-technicznych, czy weterynaryjnych. Jedyne ograniczenie, jakie istnieje w tym zakresie dotyczy publicznej uczelni postawionej w stan likwidacji, czego skutkiem jest konieczność zaprzestania prowadzenia przyjęć m.in. na studia podyplomowe⁸.

Uczestnikiem studiów podyplomowych może być osoba, która posiada kwalifikację pełną co najmniej na poziomie 6. Polskiej Ramy Kwalifikacji, uzyskaną

⁵ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 PrSzkolWyzN.

⁶ J. Woźnicki (red. nauk.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 70–75.

⁷ Po nowelizacji: Uczelnia może prowadzić studia podyplomowe w zakresie obszaru kształcenia, z którym związany jest co najmniej jeden kierunek studiów prowadzony przez uczelnię.

⁸ Art. 36 ust. 9 pkt 3 PrSzkolWyzN.

w systemie szkolnictwa wyższego i nauki⁹. Innymi słowy studia podyplomowe może podjąć każda osoba, która posiada ukończone studia minimum pierwszego stopnia. W konsekwencji takiego stanu rzeczy uczelnie nie muszą dokonywać żadnej merytorycznej selekcji kandydatów, przyjmowanych na studia podyplomowe, w tym studia podyplomowe MBA.

Reasumując należy zauważyć, że każda uczelnia w kraju ma prawo realizować studia podyplomowe MBA, które może podjąć każdy, kto zdobywa kwalifikację pełną na co najmniej 6. poziomie Polskiej Ramy Kwalifikacji (chyba że uczelnia z własnej woli wprowadziła selekcję kandydatów).

WYMOGI FORMALNE STAWIANE WZGLĘDEM STUDIÓW PODYPLOMOWYCH

Brak szczegółowych reguł i wymagań w zakresie studiów podyplomowych MBA powoduje, że w tym miejscu zastosowanie znajdują przepisy ogólne odnoszące się do studiów podyplomowych. Zatem to do zadań senatu uczelni należy ustalanie programów kształcenia studiów podyplomowych¹⁰ oraz przypisywanie poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji do kwalifikacji nadawanych po ukończeniu studiów podyplomowych¹¹, jak również włączenie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji kwalifikacji nadawanych po ukończeniu studiów podyplomowych i innych form kształcenia – zgodnie z ustawą z 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji¹².

Mimo iż ustawodawca pozostawił senatowi uczelni uchwalenie programu kształcenia studiów podyplomowych, to jednak zdecydował się wprowadzić pewne obostrzenia w tym zakresie. Mowa tu o następujących ograniczeniach:

- studia podyplomowe trwają nie krócej niż 2 semestry¹³;
- umożliwiają uzyskanie kwalifikacji cząstkowych na poziomie 6., 7. albo 8. PRK¹⁴;
- program studiów podyplomowych określa efekty uczenia się dla kwalifikacji cząstkowych uwzględniających charakterystyki drugiego stopnia PRK na

⁹ Art. 160 ust. 3 PrSzkolWyżN.

¹⁰ Art. 28 ust. 1 pkt 11 PrSzkolWyżN.

¹¹ Art. 28 ust. 1 pkt 15 PrSzkolWyżN.

¹² Ustawa z 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 64, z późn. zm.).

¹³ Art. 160 ust. 1 PrSzkolWyżN.

¹⁴ *Ibidem*.

poziomie 6., 7. albo 8. PRK określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji¹⁵;

- studia podyplomowe umożliwiają uzyskanie co najmniej 30 punktów ECTS¹⁶.

Osoba, która ukończyła studia podyplomowe, otrzymuje świadectwo ukończenia tych studiów¹⁷. Wzór świadectwa określa podmiot prowadzący studia.

Dokument, który uzyskuje osoba po zakończeniu studiów podyplomowych, w tym MBA, powinien uwzględniać wszystkie wymogi określone w § 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 września 2018 r. w sprawie dokumentów wydawanych w związku z przebiegiem lub ukończeniem studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego¹⁸, tj.:

1. nazwę dokumentu: „świadectwo ukończenia studiów podyplomowych”;
2. informację o treści: „wydane w Rzeczypospolitej Polskiej”;
3. nazwę i siedzibę podmiotu prowadzącego studia podyplomowe;
4. godło uczelni albo logo innego podmiotu prowadzącego studia podyplomowe umieszczone w widocznym miejscu;
5. imiona i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia posiadacza świadectwa;
6. informacje dotyczące studiów podyplomowych, w tym nazwę, datę rozpoczęcia, datę zakończenia, liczbę semestrów i wynik ukończenia;
7. wykaz zajęć wraz z liczbą godzin zajęć oraz liczbą punktów ECTS, w tym:
 - a) liczbą godzin zajęć kształtujących umiejętności praktyczne, w tym liczbą godzin praktyk zawodowych, oraz liczbą punktów ECTS przypisanych do tych zajęć, b) liczbą godzin zajęć prowadzonych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość oraz liczbą punktów ECTS przypisanych do tych zajęć;
 - a. informacje dotyczące miejsca odbywania praktyk zawodowych – jeżeli program studiów podyplomowych je przewidywał;
 - b. informacje o zrealizowaniu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lub do uzyskania uprawnień zawodowych – jeżeli dotyczy;
8. pieczęć imienną albo nadruk informacji odpowiadających danym zawartym na pieczęcie i podpis kierownika podmiotu prowadzącego studia podyplomowe albo osoby przez niego upoważnionej;
9. pieczęć urzędową podmiotu prowadzącego studia podyplomowe;

¹⁵ Art. 160 ust. 2 PrSzkolWyzN.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 160 ust. 4 PrSzkolWyzN.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1791 z późn. zm.

10. miejscowość i datę wydania świadectwa.

W przypadku świadectwa ukończenia studiów podyplomowych potwierdzającego uzyskanie kwalifikacji podyplomowych włączonych do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji świadectwo zawiera również¹⁹:

1. nazwę kwalifikacji;
2. znak graficzny określony w przepisach wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 986 i 1475 oraz z 2018 r. poz. 650 i 1669) dla kwalifikacji cząstkowej na przypisanym poziomie Polskiej Ramy Kwalifikacji.

KONSEKWENCJE BRAKU NADZORU NAD JAKOŚCIĄ STUDIÓW PODYPLOMOWYCH

Jak zostało wspomniane we wcześniejszej części opracowania, studia podyplomowe mogą trwać minimum dwa semestry. Przepis ten znajduje zastosowanie do studiów MBA, zatem minimalny czas ich trwania to dwa semestry²⁰. Rok akademicki trwa od 1 października do 30 września i dzieli się na 2 semestry. Statut uczelni może przewidywać szczegółowy podział roku akademickiego w ramach semestrów²¹. Jak objaśnia A. Leszczyński: „wewnątrz roku akademickiego konieczne jest dokonanie jego podziału na 2 semestry. Ustawodawca nie określił jednak daty początkowej i końcowej poszczególnych semestrów. Wobec tego zająć należy stanowisko, w myśl którego podział roku akademickiego na semestry nie musi być podziałem na pół. Semestry nie muszą być więc równej długości”²². W tym miejscu należy zauważyć, że pierwsze zajęcia nie muszą rozpocząć się równo z dniem rozpoczęcia roku akademickiego, a ostatnie nie muszą odbyć się ostatniego dnia danego roku akademickiego. To organizacja zajęć decyduje o tym, kiedy *de facto* student rozpoczyna i kończy zajęcia. Taki stan rzeczy powoduje, iż mimo narzuconego czasu trwania roku akademickiego, jak również konieczności, aby studia podyplomowe miały minimum dwa semestry, to w praktyce akademickiej

¹⁹ § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie dokumentów wydawanych w związku z przebiegiem lub ukończeniem studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego.

²⁰ Zob. A. Balicki, M. Pyter, B. Zięba (red. nauk.), *Prawo o szkolnictwie wyższe i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 426–427.

²¹ Art. 66 PrSzkolWyżN.

²² A. Jakubowski (red. nauk.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 182–183.

pierwsze zajęcia mogą rozpocząć się w terminie późniejszym (ale nie wcześniejszym) niż 1 października i zakończyć w terminie wcześniejszym (ale nie późniejszym) niż 30 września danego roku akademickiego. Podsumowując, studia podyplomowe mogą trwać znacznie krócej niż rok akademicki.

Kolejnym wymogiem formalnym, jaki ustawodawca stawia przed studiami podyplomowymi jest konieczność realizacji minimum 30 punktów ECTS. Przywołane rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę zdaje się nie do końca współpracować z założonym dwusemestralnym czasem trwania studiów, gdyż 30 punktów ECTS to wartość zwyczajowo właściwa dla określenia nakładu czasu pracy studenta w jednym semestrze. Przy założeniu, że 1 ECTS to 25–30 godzin nakładu pracy studenta, to minimalna praca studenta niezbędna do ukończenia studiów MBA to 750 godzin. W tym miejscu warto zauważyć, że ustawodawca w zakresie studiów podyplomowych, nie uwzględnił procentowej relacji pomiędzy pracą w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem akademickim, jak również inną osobą prowadzącą zajęcia (tak jak zostało to uczynione w przypadku studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich). Brak jest jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie.

W analizowanym kontekście warto również zauważyć, że ustawodawca nie sformułował żadnych ograniczeń względem wykorzystania w ramach studiów podyplomowych metod i technik kształcenia na odległość. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że w skrajnych przypadkach, takie studia mogą nie przewidywać zajęć realizowanych za pośrednictwem sieci Internet lub przewidywać wszystkie zajęcia realizowane w taki sposób. Ponadto, połączenie braku ograniczeń względem czasu pracy w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem akademickim, jak również brak ograniczeń w zakresie metod i technik kształcenia na odległość mogłoby np. doprowadzić do sytuacji, w której studia podyplomowe zakładały jedynie realizację zajęć asynchronicznych (studia polegające jedynie na oglądaniu wcześniej nagranych zajęć wideo, bez możliwości nawiązania kontaktu).

Powyższy wywód ma na celu wskazanie braku skuteczności lub iluzorycznego charakteru aktualnych regulacji kształtujących wymogi formalne stawiane studiom podyplomowym, w tym studiów podyplomowych MBA. Podsumowując:

1. Ograniczenie czasu trwania studiów podyplomowych do minimum dwóch semestrów w zasadzie nie powoduje, że faktyczny czas trwania studiów to minimum rok akademicki. To ile potrważą takie studia zależy od kwestii techniczno-organizacyjnych, tzn. od tego, w jaki sposób zostanie zaprojektowany plan zajęć. Jedyne faktyczne ograniczenie polega na tym, że przy projektowaniu planu należy w taki sposób zaplanować zajęcia, aby jakaś ich część została zrealizowana w pierwszym semestrze roku akademickiego oraz na część w drugim semestrze roku akademickiego. Taki stan rzeczy powoduje, że czas niezbędny na ukończenie studiów podyplomowych, w tym studiów MBA, może być skrajnie krótki.

2. Warunek, aby studia podyplomowe obejmowały minimum 30 ECTS wydaje się mało wymagający, szczególnie względem studiów podyplomowych MBA. Jest to nakład pracy odpowiadający klasycznemu semestrowi studiów. Jest to założenie zarówno nieproporcjonalne względem założenia, iż studia podyplomowe trwają minimum dwa semestry, jak również, że przy 750 godzinach pracy student nabędzie wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne właściwe dla członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa.
3. Brak określenia wymogów w zakresie pracy w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem akademickim i innymi osobami prowadzącymi zajęcia generuje możliwość, aby w ramach autonomii kształtować programy studiów podyplomowych o skrajnie niskiej liczbie zajęć i przy dominującej pracy własnej studenta. Przy takiej regulacji można bowiem zaprojektować program kształcenia studiów podyplomowych, których liczba godzin zajęć będzie minimalna.
4. Brak ograniczeń w zakresie możliwości z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość również niesie potencjalne zagrożenie w postaci tego, że studia podyplomowe MBA będą realizowane w 100% przez Internet.

W polskim systemie szkolnictwa wyższego występuje istotna różnica pomiędzy sposobem nadzorowania studiów wyższych (pierwszego i drugiego stopnia oraz jednolitych magisterskich) a studiami podyplomowymi. O ile te pierwsze podlegają instytucjonalnemu nadzorowi jakościowemu, realizowanemu przede wszystkim przez Polską Komisję Akredytacyjną (PKA), o tyle studia podyplomowe są organizowane i prowadzone wyłącznie w ramach wewnętrznych regulacji uczelni, bez zewnętrznej kontroli jakości.

Brak nadzoru nad studiami podyplomowymi generuje szereg istotnych problemów:

1. Brak standaryzacji programów – uczelnie mają pełną dowolność w tworzeniu programów studiów podyplomowych, co skutkuje ogromnym zróżnicowaniem w zakresie jakości, treści programowych, metod dydaktycznych oraz liczby godzin kształcenia.
2. Brak definicji ustawowej „studiów MBA” pozwala uczelniom na tworzenie studiów o tej nazwie, bez gwarancji ich rzeczywistej wartości merytorycznej.
3. Brak możliwości interwencji ze strony organów państwowych – nawet w przypadku oczywistych nieprawidłowości w realizacji studiów podyplomowych, brakuje instytucji, która miałaby ustawowe uprawnienia do ich zbadania i podjęcia kompetentnych działań nadzorczych.
4. Wykorzystywanie aktualnie nieprecyzyjnych regulacji do tworzenia minimalistycznych programów kształcenia, które budzą wątpliwości co do potencjalnego osiągnięcia kompetencji pozwalających na skuteczne pełnienie roli członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa.

INDYWIDUALNA ORGANIZACJA STUDIÓW ORAZ UZNAWANIE EFEKTÓW UCZENIA SIĘ A STUDIA PODYPLOMOWE

Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742, ze zm.), student może ubiegać się o indywidualną organizację studiów (IOS), która umożliwi mu realizację programu w elastycznym trybie dostosowanym do jego potrzeb. Przepis ten odnosi się jednak wyłącznie do osób studiujących na poziomie studiów wyższych: pierwszego stopnia, drugiego stopnia lub jednolitych magisterskich.

Pomimo braku podstawy ustawowej, wiele uczelni stosuje instytucję IOS *per analogiam* również wobec słuchaczy studiów podyplomowych, traktując ją jako narzędzie organizacyjne w przypadkach szczególnych: np. choroby, pracy zawodowej czy innych okoliczności uniemożliwiających uczestnictwo w zajęciach zgodnie z harmonogramem.

Nie budzi to zasadniczych wątpliwości, dopóki indywidualizacja przebiega w sposób rozsądny i nie narusza istoty kształcenia. Problem pojawia się wtedy, gdy IOS staje się pretekstem do radykalnego skrócenia czasu trwania studiów lub modyfikacji ich programu, co może skutkować obniżeniem jakości kształcenia i naruszeniem zasady równości słuchaczy.

Ustawodawca – mimo wprowadzenia do ustawy pojęcia indywidualnej organizacji studiów – nie zdefiniował jego zakresu ani formy realizacji. Przepis art. 85 PrSzkołWyzN ma charakter ogólny i odsyła do regulacji wewnętrznych uczelni. W praktyce oznacza to, że każda uczelnia może dowolnie określić, co rozumie przez IOS, kto i kiedy może z niej skorzystać, oraz w jaki sposób wpływa ona na przebieg kształcenia.

W przypadku studiów podyplomowych, gdzie brakuje jakichkolwiek minimalnych standardów programowych i instytucjonalnego nadzoru zewnętrznego, IOS może prowadzić do sytuacji, w której:

- czas trwania studiów ulega znacznemu skróceniu (np. z 2 semestrów do kilku tygodni);
- część zajęć jest pomijana lub prowadzona w sposób skrócony;
- słuchacz otrzymuje świadectwo ukończenia studiów bez rzetelnej realizacji programu.

W tym kontekście autonomia uczelni, będąca fundamentalną zasadą szkolnictwa wyższego, staje się mieczem obosiecznym. Z jednej strony umożliwia dostosowanie procesu kształcenia do indywidualnych potrzeb słuchaczy, co jest zgodne z duchem kształcenia ustawicznego i elastyczności edukacyjnej. Z drugiej – w warunkach braku przepisów szczegółowych i zewnętrznej kontroli – tworzy pole do arbitralności i nadużyć, które mogą prowadzić do deprecjacji wartości dyplomu studiów podyplomowych.

Istotnym zagrożeniem w zakresie studiów podyplomowych może być ponadto uznawalność efektów uczenia się i powiązanie z tym ryzyka fragmentaryzacji studiów podyplomowych, co w połączeniu z brakiem zewnętrznego nadzoru może *de facto* prowadzić do „zaliczania” studiów niemal bez realnej nauki.

PODSUMOWANIE I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Ustawodawca określając jeden z warunków formalnych w stosunku do kandydatów na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa wskazał na ukończenie studiów podyplomowych *Master Of Business Administration* (MBA). Poza samą nazwą nie zdecydował się ustanowić żadnych przepisów szczególnych, które dookreślałyby warunki realizacji tych studiów. Przy takim rozwiązaniu doszło do powstania luki prawnej *intra legem*, polegającej na tym, że obowiązująca norma prawna jest nazbyt ogólna. Wniosek ten jest o tyle uprawniony, że regulacje zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce pozostawiają daleko idącą swobodę w kształtowaniu studiów podyplomowych.

W tym zakresie wydaje się niezbędne doprecyzowanie szczegółowych reguł i wymagań dotyczących programu kształcenia studiów podyplomowych MBA, a w szczególności narzucenia efektów uczenia się, jakie absolwent takich studiów musi uzyskać. Innymi słowy, uzasadnionym jest wprowadzenie standardu kształcenia dla studiów podyplomowych MBA.

Tego typu rozwiązanie jest już znane i praktykowane w polskim systemie szkolnictwa wyższego, czego przykładem są studia podyplomowe przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela²³. Zgodnie z art. 68 ust. 3 PrSzkołWyzN tego rodzaju studia realizowane są przy uwzględnieniu standardu kształcenia.

Postulatem *de lege ferenda* w zakresie studiów podyplomowych MBA jest zatem utworzenie analogicznego rozwiązania. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powinna przewidywać delegację ustawową do utworzenia standardu kształcenia dla tego rodzaju studiów.

Przykładowe brzmienie nowej regulacji mogłoby przyjąć następujący kształt:

„W przypadku kształcenia przygotowującego do wykonywania funkcji członka organu nadzorczego lub organu zarządzającego spółek z udziałem Skarbu Państwa minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki

²³ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. 2019 poz. 1450, z późn. zm.).

w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych w drodze rozporządzenia, określi czas trwania i właściwy dobór efektów uczenia się na studiach podyplomowych Master of Business Administration (MBA)”.

Idąc dalej, należy zauważyć, że art. 358 ust. 1 PrSzkolWyzN zawiera zamknięty katalog dokumentów, jakie uczelnia ma obowiązek publikować w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 14 dni od ich przyjęcia. Brak tam wskazania, że taki obowiązek istnieje w zakresie publikacji programów kształcenia studiów podyplomowych. Wprowadzenie takiego obowiązku wydaje się konieczne zarówno przy aktualnym stanie prawnym, co poprawiłoby transparentność w zakresie realizacji studiów podyplomowych, aw przypadku zrealizowania przedstawionego powyżej postulatu, umożliwiłoby interesariuszom weryfikację, czy uczelnia dostosowała się do rozporządzenia.

W ramach Polskiej Komisji Akredytacyjnej należy stworzyć system, który pozwala na kontrolę studiów podyplomowych. Aktualnie Polska Komisja Akredytacyjna nie posiada narzędzi do tego, aby móc kontrolować studia podyplomowe. Trzeba takie narzędzia stworzyć. Brak regularnego nadzoru nad realizacją tego typu studiów daje pole do nadużyć.

Studia podyplomowe również muszą być przypisane do dyscyplin naukowych, tak jak klasyczne studia. Kolejno, aby uczelnia mogła w danej dyscyplinie wiodącej utworzyć studia podyplomowe, to w tej samej dyscyplinie musi prowadzić co najmniej jeden kierunek studiów.

Rekapitułując, rekomenduje się:

- wprowadzenie standardu kształcenia dla studiów MBA, który opracowywany będzie z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych;
- powiązanie, na wzór poprzedniego stanu prawnego, tj. ustawy z 2005 roku tego, że „Uczelnia może prowadzić studia podyplomowe w zakresie związanym z prowadzonymi przez nią kierunkami studiów”;
- wprowadzenie obowiązku publikowania programów studiów podyplomowych w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 14 dni od ich przyjęcia;
- zwiększenie nadzoru nad studiami podyplomowymi poprzez wprowadzenie oceny jakościowej takich studiów;
- precyzyjne dookreślenie, że w przypadku studiów realizowanych przy uwzględnieniu standardu kształcenia nie ma możliwości skracania czasu trwania studiów w drodze indywidualnej organizacji studiów.

Wobec powyższego wskazuje się na istotny problem legislacyjny związany z brakiem szczegółowych regulacji dotyczących studiów podyplomowych MBA, mimo że ich ukończenie jest jednym z wymogów formalnych dla kandydatów do organów nadzorczych i zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa. Obowiązujące przepisy – zarówno ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jak i Prawo

o szkolnictwie wyższym i nauce – ograniczają się do ogólnych zapisów, nie precyzując wymagań programowych, efektów uczenia się ani poziomu kwalifikacji, co prowadzi do powstania luki prawnej typu *intra legem*.

W konsekwencji uczelnie mają pełną swobodę w projektowaniu i prowadzeniu studiów MBA – bez ograniczeń co do profilu uczelni, dyscypliny naukowej czy poziomu merytorycznego. Brak nadzoru zewnętrznego i minimalnych standardów skutkuje zróżnicowaniem jakości kształcenia, możliwością realizowania programów w skrajnie krótkim czasie. Praktyka ta podważa wartość dyplomu MBA, szczególnie w kontekście jego znaczenia jako kryterium kwalifikacyjnego do pełnienia ważnych funkcji publicznych. Wobec tego postuluje się konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań: ustanowienia standardów kształcenia dla studiów MBA, zwiększenia transparentności poprzez publikację programów kształcenia, objęcia tych studiów zewnętrznym nadzorem jakościowym oraz powiązania ich z określoną dyscypliną naukową, którą uczelnia faktycznie reprezentuje. Szczególny nacisk należy położyć także na potrzebę uregulowania kwestii indywidualnej organizacji studiów, aby nie była ona nadużywana w sposób prowadzący do obniżenia jakości kształcenia.

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

- Balicki A., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Balicki A., Pyter M., Zięba B. (red. nauk.), *Prawo o szkolnictwie wyższe i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Grzegorzczak F., Wierzbowski M. (red. nauk.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa 2020.
- Jakubowski A., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Woźnicki J., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016 poz. 2259, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 64, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie dokumentów wydawanych w związku z przebiegiem lub ukończeniem studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego (Dz.U. 2018 poz. 1791).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. 2022 poz. 2202, z późn. zm.).

UWARUNKOWANIA PRAWNE PROWADZENIA STUDIÓW PODYPLOMOWYCH MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION (MBA) W POLSCE

Streszczenie

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., określiła wymogi w stosunku do kandydatów na członków organów nadzorczych lub organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa. Jako jeden z wymogów umożliwiających ubieganie się o kandydaturę, wskazano ukończenie studiów *Master of Business Administration (MBA)*. Ustawodawca, poza samą nazwą, nie decydował się na określenie żadnych szczególnych wymagań stawianych takim studiom podyplomowym. W praktyce akademickiej studia te są realizowane na zasadach ogólnych, które zostały określone na gruncie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Celem niniejszego artykułu jest poddanie analizie wybranych regulacji, aby ustalić uwarunkowania prawne obowiązujące w zakresie realizacji studiów podyplomowych *Master of Business Administration* (dalej również: MBA), a także zaproponować postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

Słowa kluczowe: *Master of Business Administration*, MBA, studia podyplomowe, zarządzanie mieniem państwowym

LEGAL CONDITIONS FOR CONDUCTING MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION (MBA) POSTGRADUATE STUDIES IN POLAND

Abstract

The Act of December 16, 2016, on the principles of state property management, which entered into force on January 1, 2017, set out the requirements for candidates for members of supervisory or management bodies of companies with State Treasury shareholding. One of the requirements for applying for candidacy is completion of a Master of Business Administration (MBA) degree. Apart from the name itself, the legislator did not decide to specify any particular requirements for such postgraduate studies. In academic practice, these studies are conducted on the basis of general principles set out in the Act of July 20, 2018, on Higher Education and Science. The purpose of this article is to analyze selected regulations in order to determine the legal conditions applicable to the implementation of Master of Business Administration (hereinafter also referred to as MBA) postgraduate studies, as well as to propose *de lege ferenda* proposals in this regard.

Keywords: Master of Business Administration, MBA, postgraduate studies, state property management

Joshua Phillip Walcott*

OIL, POWER, AND STRATEGY: A GAME THEORY ANALYSIS OF GEOPOLITICAL INTERACTIONS IN THE GUIANA REGION

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.47/j.p.walcott

Introduction

Northeastern South America is known as the Guiana region and is geographically located between the Orinoco River in the northwest and the Amazon River in the south. Recently, the region has become a focal point of international interest due to the discovery of significant oil and gas reserves. The country of Guyana presents a notable case, with estimated recoverable oil reserves of over 11 billion barrels (U.S. Energy Information Administration, 2023).

The discovery of these reserves has significantly boosted Guyana's economic prospects, with an average GDP growth of almost 40% since 2019 (Macrotrends, no data). On the other hand, the discovery has intensified a long-standing territorial dispute with Venezuela over the Essequibo region (Pruitt and Carnevale, 1993, pp. 112–121; Geneva Agreement, 1966) and has witnessed a geopolitical game involving Guyana, Venezuela, Brazil, and the United States of America (USA). Each actor involved has specific interests, ranging from territorial integrity, territorial conquest, and regional stability to access to extractable oil reserves – all of which the paper will elucidate.

* Lazarski University in Warsaw, e-mail: joshuapwalcott@gmail.com.

Map 1.

Guyana's disputed region



The paper will address the following:

1. How do the strategic interactions between the key players (Guyana, Venezuela, Brazil, and the United States) shape the geopolitical landscape of the Guiana region?
2. What role do oil and gas resources play in this context?

The analysis will explore the payoffs and incentives for each of the named players as they contend with dynamics that include territorial disputes, resource control, and external intervention. The changing nature of the studied environment necessitates a framework for understanding behaviours and possible outcomes. In order to ascertain these shifting dynamics, the paper forwards game theory as the methodological framework.

Game theory 'provides a structured framework for analysing decision-making processes in such contexts, offering insights into the strategies that actors may adopt to maximize their payoffs in terms of security, economic gain, and political stability' (Ordeshook, 1986, pp. 203–242). By modelling the interaction between Guyana, Venezuela, Brazil, and the USA, the paper identifies the strategic choices available to the named players and explores hypothesised equilibria. The equilibria that may emerge from the game can be cooperative or non-cooperative.

Game theory is chosen as the methodology in this context because it allows for an examination and modelling of the zero-sum aspects of the Guyana–Venezuela territorial dispute and the potential for cooperative outcomes (Ordeshook, 1986, pp. 203–242). In

this zero-sum game, one country's gain is another country's loss; however, energy-sharing agreements can benefit all involved players. The involvement of the USA adds complexity to the game, as the country's strategic interests lie in diversifying oil sources away from OPEC and limiting China's growing influence in South America. Conversely, Brazil, as the preeminent power in the region, models itself as a regional stabiliser, 'this indicates Brazil's strategic efforts to maintain regional peace and stability, often independently of direct economic interests' (Hakim, 2000, pp. 42–55). This research is important for articulating newly relevant dynamics in the Guiana region, as well as their broader implications for global energy markets and geopolitical stability. As such, there is increasing importance placed on alternative oil and gas sources in the global economy, particularly in a context where Russia's invasion of Ukraine and the mutual hostility between Iran and Israel are central features. In this light, Guyana's concentration of oil reserves in a region claimed by Venezuela – which is itself facing internal challenges – means that the choices made by the countries involved will have consequences for the wider world.

The research is organised following a review of similar literature and an elaboration of the applied methodology in the section titled 'Game Theory Framework', where the players in the game, their strategies, and payoffs are defined. Next is 'The analysis of the Guyana game', with specific simulations, namely the Guyana–Venezuela territorial dispute and Brazil's mediation efforts, both studied through the lens of game theory.

This is followed by a section titled: 'The implications for policy', where one makes recommendations for game strategies that focus on how each country may navigate the landscape to maximise payoffs. In the end, the conclusion brings together the findings and presents a future-oriented perspective on how the dynamics of Guyana's oil and gas futures may evolve.

LITERATURE REVIEW

Game theory is a cornerstone in the study of international relations, especially in ascertaining decision-making in potential conflicts and the competition over resources. Thomas Schelling's work on bargaining (1960, pp. 101–121) and Robert Jervis' work on the security dilemma (1978, pp. 65–87) are central to the application of game theory in international relations. The prisoner's dilemma and stag hunt concepts are applicable to this research, as they aid in explaining how a country 'navigates cooperation and conflict, with each actor aiming to maximise their payoffs while considering the strategies of others' (Schelling, 1960, pp. 101–121; Jervis, 1978, pp. 68–87). In a game like the one forwarded in this paper where oil resources are contested, Game Theory offers a mechanism to ascertain the behaviour of the countries involved. In contrast, Turocy and von Stengel's research highlights 'how states often pursue short-term gains in non-cooperative scenarios,

which can lead to suboptimal outcomes for all involved, particularly when trust between actors is low' (2001, pp. 56–78). What Turocy highlights is the need for Game theory mechanisms to examine the competition over oil rich regions.

Oil and gas politics in South America

Terry Lynn Karl has conducted extensive research on the 'resource curse and shows how countries like Venezuela, with abundant oil reserves, often face heightened internal and external conflict' (Karl, 1997, pp. 20–45). There is a certain inherent volatility in managing oil and gas resources which has led to both political instability and economic prosperity.

As Harold Trinkunas notes, 'Venezuela has historically used its oil wealth to assert dominance in regional disputes, including its ongoing claim over the Essequibo region' (2005, pp. 45–62). On the other hand, Guyana's oil discovery is historically novel for the country, which in turn has transformed its geopolitical relevance overnight. Anthony Bryan observed that 'the discovery has attracted substantial foreign investment and increased the stakes in its territorial dispute with Venezuela' (2004, pp. 103–122). The discovery of oil and the simultaneous growth, coupled with external tensions seen in similar cases, is also reflective of Guyana's emergence as a new oil producer.

Territorial disputes and resource conflicts

International relations is replete with examples of territorial disputes exacerbated by the discovery of oil reserves. The Guyana–Venezuela dispute is another example of a dormant territorial conflict coming to the fore after the discovery of oil. As Paul Collier and Anke Hoeffler show in their research, 'disputes over resource-rich territories are more likely to escalate, particularly when one or both parties view the territory as vital to their economic survival' (2004, pp. 90–112). In the case of Venezuela, its claim to the Essequibo region of Guyana can be analysed as an attempt to shore up domestic support and rejuvenate its economy, while Guyana seeks to increase and maintain investments. Beth Simmons articulates the difficulty in resolving such conflicts through an overview of historical examples. What she highlights is that political and economic factors often outweigh legal rulings, leading to prolonged conflicts, as seen in the ongoing ICJ case over the Essequibo region' (2009, pp. 247–268).

External powers and regional stability

South America is increasingly a geopolitical battleground for external powers, primarily the USA and China, as they aim to ensure energy security for themselves and expand or limit geopolitical influence.

As Robert D. Kaplan forwards, 'U.S. foreign policy is heavily influenced by the need to secure reliable sources of energy, particularly in regions like South America, where oil and gas reserves are abundant' (2012, pp. 203–217). The above observation perfectly fits the emerging relationship between Guyana and the USA. On the other hand, David Shambaugh underlines 'China's growing involvement in South America's energy markets. This competition between major powers further complicates the regional dynamics, as countries like Guyana must navigate relationships with multiple powerful actors' (2013, pp. 167–180). In the end, Brazil's regional power status is articulated through its desire to be a stabilising force in the region. Peter Hakim's research on Brazil's diplomatic influence shows that 'the country plays a crucial role in mediating disputes in South America, promoting regional peace while protecting its own interests, particularly in maintaining stable oil markets' (2000, pp. 42–55).

METHODOLOGY

The paper applies game theory as the methodological framework in order to study the strategic interactions between Guyana, Venezuela, the USA and Brazil in the context of the Guyana region's oil resources. Game theory is 'concerned with situations in which the ability of one participant to gain his ends is dependent on the choices or decisions that the other participant will make' (Schelling, 1960, pp. 1–35). Game theory allows for the modelling of the outcomes and choices for each country and thus serves as a mechanism for predicting both competitive and cooperative dynamics.

Why game theory?

The territorial dispute between Guyana and Venezuela over the Essequibo region is a classical zero-sum game: 'one player's gain in territory and resources is the other player's loss' (Axelrod, 1984, pp. 20–35). In the game constructed in this paper, the presence of the USA and Brazil creates opportunities for mediation or cooperation, making the game and its outcomes more complex. This is modelled using cooperative and iterative game theory approaches. The need to maintain stability and the desire for resource control are conflicting incentives accounted for in game theory.

In this paper, game theory breaks down complex interactions into a model that allows for the 'examination of likely equilibria, including both cooperative and non-cooperative outcomes' (Keohane, 1984, pp. 90–118).

Game theory models

Three game theory models are applied in this paper:

1. Zero-sum games: The Essequibo region is the area of conflict between Venezuela and Guyana. Here, the gain in territory by one country is a direct loss for the other. The Zero-Sum model elucidates the challenge, as Guyana seeks to maintain sovereignty over a rich oil-producing region, while Venezuela seeks to ‘reclaim’ its hold for political and economic reasons (Turocy and von Stengel, 2003, pp. 45–67).
2. Stag hunt game: The USA’s interactions with Guyana are best modelled through the utilisation of the stag hunt game. In this model, both stand to gain by cooperating—the USA by securing access to alternative oil resources, and Guyana by receiving diplomatic and economic support. In this scenario, if either of the countries avoids cooperation, both will lose. Coordination and trust are paramount for maximising gain, and the model highlights this importance (Skrms, 2004, pp. 23–50).
3. Iterative games: Brazil’s involvement in the game is articulated through the iterative game theory model. The country’s role, primarily as a force for stability on the continent, depends on the conflict not becoming active. As such, ensuring long-term stability is its main goal. Brazil’s neutral stance theoretically allows it to maintain a leadership role and protect its energy interests (Axelrod, 1984, pp. 110–140).

Players, strategies, and payoffs

- Guyana: A new global energy producer. Its strategy in the game is to maintain sovereignty over the country’s main oil-producing area, the Essequibo region. For Guyana, the payoffs are political stability, foreign investment, and economic growth – all of which are predicated on resolving its dispute with Venezuela on favourable terms. Guyana’s strategy involves strengthening its alliance with the USA, engaging in diplomacy, and appealing to the International Court of Justice.
- Venezuela: For Venezuela, the main tactic involves ‘reclaiming its historical ownership of the Essequibo region’ and its desire for revitalising its economy (Sharma, 2020). Access to new extractable oil reserves is the country’s main payoff and thus the country is faced with the choice of militarising its claim and risking conflict or pursuing a diplomatic resolution. Its strategy includes diplomatic posturing, legal challenges, and the use of economic or military pressure.

- USA: Guyana is a new energy supplier on the global market and is geographically distant from unstable global regions (Kaplan, 2012, pp. 203–217). Thus, the USA sees Guyana's oil reserves as strategically significant. For the USA, the payoffs are containment of rival powers such as China, energy security, and geopolitical influence. The USA's strategy includes countering external influences that may destabilise the region, providing diplomatic support for Guyana in its territorial dispute, and investing economically in Guyana's oil sector.
- Brazil: The main goal for Brazil is stability, and its strategy involves acting as a mediator between the two conflicting parties (Hakim, 2000, pp. 42–55). For Brazil, the payoffs are enhanced diplomatic influence and long-term regional stability.

Brazil's strategy includes promoting cooperative agreements on resource-sharing, mediation through international organisations, and regional diplomacy.

Limitations of game theory

A key limitation of game theory is the assumption that the named players will act rationally and are motivated to maximise the stated payoffs. However, a country may often act according to ideological forces, domestic political pressure, or as a result of miscalculation. In the end, not all actors behave rationally. Nevertheless, game theory remains the most effective method for breaking down these complex interactions into a model that allows for examination and policy recommendations.

TIMELINE AND BACKGROUND

Table 1.

Time	Event
1840s	Venezuela claims the Essequibo River as its natural border with British Guiana, asserting ownership of land west of the river based on Spanish colonial maps.
1899	The Paris Arbitral Award grants the Essequibo region to British Guiana. Venezuela argues the decision was unfair and lacked Venezuelan representation.
1962	Venezuela officially rejects the 1899 ruling, reviving its claim over the Essequibo, citing historical Spanish ownership.
1966	The Geneva Agreement is signed by Guyana, Venezuela, and Britain, seeking a peaceful resolution through the UN. Venezuela's claim remains active.
2015	The discovery of major offshore oil reserves in the Essequibo escalates tensions. Venezuela reasserts its claim to the oil-rich region.
2018	Guyana takes the dispute to the International Court of Justice for a ruling on the 1899 award. Venezuela disputes the court's jurisdiction.
2020	The ICJ rules it has jurisdiction to hear the case.
September 2023	Venezuela holds a referendum to incorporate Essequibo as a new state, Guayana Esequiba, violating the Geneva Agreement.
October 2023	Venezuela begins a military build-up near the Guyana border and creates a special administrative zone for the disputed area.
December 2023	The ICJ orders Venezuela to refrain from altering the situation, but President Maduro continues pushing for the creation of Guayana Esequiba, with increased military presence.

Source: Authors' own elaboration.

GAME THEORY FRAMEWORK

The players and the payoffs

Regarding Guyana and the context in the region, the players include Guyana, Venezuela, Brazil, and the United States of America. These players have particular strategies and interests tied to the exploitation of oil and gas reserves, with conflicts potentially arising over regional influence, energy access, and territory.

- Guyana is a large but sparsely populated oil producer. Guyana's most recent estimate of recoverable oil is 11 billion oil-equivalent barrels. 'The country's

primary objective is to secure and efficiently extract these reserves to bolster its economic development' (World Bank, 2023), rebuffing territorial claims from Venezuela in the Essequibo region. The payoffs for Guyana depend on a stable investment flow, oil production, and strategic partnerships.

- Venezuela has historical claims to the Essequibo region of Guyana (Humphreys, 1951), and thus significant economic and political stakes in the game. Given the current political and economic stability of the country in question, jurisdiction over the Essequibo region represents a significant economic and political opportunity. The assertion of jurisdiction may rally domestic support and enhance its regional standing.
- The United States of America has long treated the Americas through the prism of the 1823 Monroe Doctrine (Monroe, 1823; Walker, 1985; Smith, 2012). Its interests lie in Guyana remaining a stable oil and gas producer. By supporting Guyana diplomatically, militarily, and economically, the USA reinforces the Monroe Doctrine principles, secures alternative oil supplies, and counters its global rivals. The payoffs involve maintaining geopolitical influence, securing energy resources, and containing Venezuela as a destabilising force in the region.
- Brazil is the most significant regional power and is part of the greater Guiana region. Brazil's main concern is the maintenance of stability in the Guianas and it models itself as a stabilising force (Hakim, 2000, pp. 42–55), ensuring that conflicts in the region do not escalate, thereby protecting its own energy interests. Brazil's payoffs lie in its mediating role, increased influence, and control over regional dynamics.

Strategies

Each of the players named is driven by established goals related to geopolitical influence, territorial integrity, and resource management:

- Guyana's main strategy includes forging alliances with the USA and Brazil, managing the diplomatic and legal processes with regard to its territorial disputes with Venezuela, and perfecting oil production to develop and grow economically.
- Venezuela faces a destabilising domestic environment and thus has two main strategies: escalate further its claims to the Essequibo region, potentially utilising military or diplomatic means, or seek agreement with Guyana to divide the resources in the disputed region. The latter, while economically advantageous, may be politically unrealistic.

- The USA’s strategy involves economic, diplomatic, and military support for Guyana, so as to ensure Guyana remains politically stable and its oil production remains viable. The USA also aims to forestall Venezuela’s aggression, either diplomatically or through indirect military support, while simultaneously limiting China’s influence in the region.
- Brazil’s interest lies in stabilising the region, either as a mediating force or by using its diplomatic influence to prevent external actors from destabilising the aforementioned region. Brazil’s strategy therefore prioritises long-term stability over short-term actions.

Game types

The interactions among the aforementioned players can be modelled utilising a few types of strategic games:

- Prisoner’s dilemma: This model is applicable to the dispute over the Essequibo region between Guyana and Venezuela (Axelrod, 1984, pp. 93–112). In this layout, Venezuela and Guyana could potentially both benefit through a cooperative stance on the region’s oil resources. On the other hand, if either side chooses to escalate, both stand to lose. Guyana could lose territory and investments, while Venezuela would risk further isolation and economic losses. Cooperation is a scenario that offers mutual benefit, but mutual distrust can lead either actor to behave unilaterally, resulting in suboptimal outcomes.

Table 2.

	Venezuela Cooperates	Venezuela Defects
Guyana Cooperates	3, 3	0, 5
Guyana Defects	5, 0	1, 1

Source: Authors’ own elaboration.

- **(3, 3)**: If both cooperate, both gain equally from resource-sharing and peaceful negotiations.
- **(0, 5)**: If Guyana cooperates and Venezuela defects, Venezuela benefits while Guyana loses.
- **(5, 0)**: If Guyana defects and Venezuela cooperates, Guyana benefits while Venezuela loses.
- **(1, 1)**: If both defect, both suffer losses due to conflict and sanctions.

- **Stag hunt game:** This model is also useful in considering possible collaboration between Guyana and the USA (Skyrms, 2004, pp. 23–50). If Guyana stabilises its position as an oil exporter with USA support, both stand to benefit. On the other hand, if Guyana defects by allowing instability or corruption to undermine its oil production potential, the USA may withdraw support, leading to a decline in economic and geopolitical benefits. In this game, trust and cooperation between the two are important for maximising payoffs.

Table 3.

	U.S. Cooperates	U.S. Defects
Guyana Cooperates	3, 3	1, 0
Guyana Defects	0, 1	0, 0

Source: Authors' own elaboration.

- **(3, 3):** If both cooperate, they benefit from stable oil production and shared gains.
 - **(1, 0):** If Guyana cooperates and the USA defects, Guyana gains slightly but the USA gains nothing.
 - **(0, 1):** If Guyana defects and the USA cooperates, the USA gains slightly but Guyana loses.
 - **(0, 0):** If both defect, neither country benefits from cooperation.
- **Iterative games:** The competition over the Essequibo region can be modelled as an iterative game. As time progresses, the players adjust their strategies based on the opposing player's moves, with the potential for shifting alliances or escalations. For instance, Venezuela may soften its claim to the region of Guyana if confronted with intense pressure from the USA and Brazil, while Guyana may continue to fortify its oil and gas sector through foreign investments, leading to a more stable long term equilibrium.

Table 4.

Round 1	Round 2 (After Brazil's Mediation)	Round 3 (Outcome)
Guyana Cooperates	Venezuela Cooperates	Stable cooperation (Green)
Guyana Cooperates	Venezuela Defects	Brazil intervenes again
Guyana Defects	Venezuela Cooperates	Brazil pushes for negotiations
Guyana Defects	Venezuela Defects	Increased conflict (Red)

Source: Authors' own elaboration.

This decision tree visually captures how repeated interactions influenced by Brazil can either:

- Lead to cooperation, where both parties benefit from oil revenues and peace.
- Escalate into conflict, where defection leads to sanctions or military build-up.

Solution concepts

On the other hand, the Nash equilibrium 'offers a solution concept where each player's strategy is optimal given the strategies of others, providing a framework to analyse stability within strategic interactions' (Fudenberg and Tirole, 1991, pp. 239–260). In this context, a Nash equilibrium might occur if Guyana continues oil production without provoking Venezuela, while Venezuela maintains its territorial claim without resorting to military action. Brazil's role as a stabiliser and the USA's diplomatic fortification of Guyana may help to ensure the equilibrium remains stable.

Another solution concept is Symmetric Meta-Rationality, where 'players with medium term foresight recognise that cooperation' (Fudenberg and Tirole, 1991, pp. 239–260), such as a regional agreement on oil production, yields better outcomes than unilateral actions. For example, Brazil could act as a mediator of such an agreement, ensuring that Guyana, Venezuela, and external actors work together to ensure regional stability while maximising oil production benefits for all involved parties.

ANALYSIS OF THE GUYANA GAME

The Guyana–Venezuela territorial dispute: A prisoner's dilemma

A prisoner's dilemma concept succinctly describes the conflict over the Essequibo region between Venezuela and Guyana (Axelrod, 1984, pp. 93–112). In a mutual gain

scenario, the incentives are present in relation to exploitable oil reserves. If Venezuela and Guyana cooperate, they would benefit from sharing resources, a reduction in tensions, and peaceful negotiations. Notwithstanding these payoffs, there exists an environment of distrust that more often than not leads to defection in the game, as either side may fear the other will seek unilateral control of the disputed Essequibo region (Humphreys, 1951, pp. 178–202).

Venezuela’s strategy in the prisoner’s dilemma:

- Cooperate: Accept a joint venture to extract oil reserves with Guyana, or pursue a mutually acceptable settlement, which leads to an improvement in international relations and economic recovery.
- Defect: Forward its claim over the disputed region by way of military intervention and/or diplomatic means, thereby isolating Guyana and force the country to acknowledge its loss of sovereignty.

Guyana’s strategy in the prisoner’s dilemma:

- Cooperate: Pursue a diplomatic solution that may include a joint venture and shared benefits from the extractable oil in the disputed region, and continue international arbitration through the International Court of Justice.
- Defect: Strengthen its diplomatic and military posture and therefore deterrence from Venezuela’s claims and/or increase the rate of oil extraction and investment in the Essequibo region.

The payoff matrix for the above is presented below:

Table 5.

	Venezuela Co-operates (negotiates)	Venezuela Defects (claims entire Essequibo)
Guyana Co-operates	Both benefit moderately (shared resources, peace)	Guyana loses territory and investments; Venezuela gains economically
Guyana Defects	Guyana wins short-term (increased oil production); Venezuela loses	Both lose (conflict, sanctions, and economic damage)

Source: Authors’ own elaboration.

Analysis: The above matrix leads to mutual defection and the Nash equilibrium in this prisoner’s dilemma is the same. Though one can argue that in the event of cooperation the payoffs in the long term would lead to beneficial outcomes, i.e., regional stability and resource-sharing.

However, the fear by both parties that the other would defect leads to a suboptimal outcome. This suboptimal outcome leads to military confrontation, international sanctions, and long term instability.

Building trust is the observable challenge in the game. To this effect, the International Court of Justice may act as the mechanism guiding the countries towards cooperation. However, without ironclad guarantees, there is no obligation for the countries to uphold arbitration by the International Court of Justice, and as such, the dispute persists. Escalation threatens territory, further economic isolation for Venezuela, and the deterrence of foreign direct investments in Guyana's oil reserves.

USA–Guyana relations: A stag hunt game

The stag hunt game is appropriate for modelling the relationship between the USA and Guyana. The stag hunt game is appropriate because both nations would gain from cooperating, though trust is necessary to avoid defection by either party (Skrms, 2004, pp. 23–50). What one needs to keep in mind is that the USA has considerable interests in securing access to the oil resources in the disputed region (CBS News, 2023). In Guyana's case, the support of the USA ensures continued foreign direct investment, diplomatic backing, and continued economic growth.

The USA's strategy:

- Cooperate: Fortify Guyana's new status as a global oil producer, provide security assistance, and continue diplomatic backing.
- Defect: Withdraw support and reduce financial investments if Guyana's politics deteriorate or if China actively challenges the USA's interests in the region on behalf of Venezuela.

Guyana's strategy:

- Cooperate: Ensure the USA's support and direct investment by maintaining transparent, stable politics internally.
- Defect: Allow political maladministration, corruption, and instability to risk the USA's withdrawal of diplomatic/military support.

The payoff matrix for the above is presented in Table 6:

Table 6.

	USA supports Guyana (cooperation)	USA withdraws support (defection)
Guyana cooperates	Both benefit (stable oil production, geopolitical stability)	Guyana loses USA's backing (economic downturn, reduced geopolitical protection)
Guyana defects	USA loses influence (regional instability, risks to oil access)	Both lose (economic and political instability)

Source: Authors' own elaboration.

Analysis

Mutual cooperation by both parties is the Nash equilibrium in the above stag hunt game, as both countries seek to maximise the payoffs that come with collaboration. In this scenario, the USA entrenches a new oil partner on the global scene, diversifies oil resources away from the unstable Middle East, and Guyana continues to grow as a new oil exporter. On the other hand, if either country chooses to defect, i.e. there is Middle East stability or Guyana succumbs to excessive corruption then both nations would lose.

The stag hunt game requires political stability and trust in order to maximise the benefits for the countries. For the USA, continued collaboration with Guyana would prevent outside powers from establishing a foothold. In Guyana's case, continuous oil sector growth is dependent on the country's ability to establish stable governance.

Brazil's role as a mediator: An iterative game

Brazil is a stabilising force on the South American continent and has engaged in diplomatic efforts to lower the temperature between Venezuela and Guyana (The Brazilian Report, 2023). The ongoing play between the countries is analysed through the lens of an iterative game (Axelrod, 1984, pp. 101–130). In this game, Brazil's influence grows with each mediation; however, there are risks to Brazil if its role as a mediator fails to prevent conflict.

Brazil's strategy:

- Mediates actively: The Guyana and Venezuela dispute is continuously mediated by a neutral Brazil, who pushes the countries to resolve the dispute peacefully.
- Steps back: Brazil withdraws from its mediating role, thus allowing the conflicting parties to resolve the conflict among themselves.

Guyana's and Venezuela's response:

- Cooperate: With Brazil as a mediator, Venezuela and Guyana engage in diplomacy to end the conflict.

- Defect: Brazil’s mediation efforts are rebuffed by either Venezuela, Guyana, or both. This leads to an escalation of the dispute and the risk of regional spillover.

The payoff matrix for the above is presented below:

Table 7.

	Venezuela escalates (defection)	Venezuela cooperates (negotiates)
Brazil mediates actively	Brazil stabilizes the region (moderate success)	Brazil gains long-term stability and influence
Brazil steps back	Regional conflict escalates, affecting Brazil’s interests	Brazil loses influence as Venezuela and Guyana resolve conflict independently

Source: Authors’ own elaboration.

Analysis

Brazil’s role as a mediator in the iterative game is not fixed, as the game is ongoing in nature. Brazil’s diplomatic engagement builds its influence as a stabilising power in the region. On the other hand, Brazil’s withdrawal from the conflict could lead to direct escalation, which poses a threat to Brazil’s economic interests and the security of its bordering provinces.

The iterative game gives Venezuela and Guyana the option to continuously engage with Brazil, allowing them to adjust their strategies from round to round. Brazil’s main challenge is to temper disputes early and thus secure stability. However, if the sides defect frequently, Brazil would lose its controlling influence over the dispute. The Nash equilibrium points to continuous mediation by Brazil, as this would entrench Brazil’s geopolitical interests and regional stability while maximising the payoffs for each of the players.

POLICY RECOMMENDATIONS

Strategic recommendations for Guyana

Guyana is a small but significant new entrant to global geopolitics, having become a key contributor to global crude oil supply growth. The country faces several challenges, the foremost being its balancing act between economic growth and securing its territorial holdings. Guyana’s likely optimal strategy in the game theory analysis foresees the country escalating its collaboration with the USA and Brazil to secure diplomatic, military, and economic backing.

Guyana should prioritise:

- a. Alliance Building: Economic, diplomatic, and military collaboration with the USA provides Guyana with a stability buffer against Venezuela. Furthermore, continued appeal to the ICJ solidifies Guyana's position regarding its territorial integrity.
- b. Diversification: It is imperative that Guyana diversify its economy from the oil sector or threat from an external actor (Meierding, 2020, pp. 38–62). Though the USA is immensely important, Guyana needs to diversify its international partners and markets. Diversification reduces the risk associated with over-reliance on any single country that may withdraw support.
- c. Governance: Economic benefits from its new oil gains must be maximised quickly. To this end, Guyana must address corruption issues and focus on transparency (Collier, 2007, pp. 145–169). What is more, a clearer regulatory framework is essential for attracting further direct investment, utilising funds to reduce the risk of internal instability, and fostering national development.

The above strategies will enable Guyana to maximise its payoffs and offset the risks associated with Venezuela's claims.

Strategic recommendations for Venezuela

The Essequibo region and its claim will remain a key part of Venezuela's foreign policy strategy. The game theory analysis conducted above suggests a strategy focused on unilateral action that will prompt an immediate response from Guyana's international backers, primarily the USA.

To avoid further isolation, Venezuela must consider:

- a. Diplomacy: If Venezuela moderates its territorial claim over the Essequibo region the country would benefit diplomatically (Romero, 2013, pp. 25–47). Venezuela's appeal to regional organisations such as UNASUR or through bilateral talks with Guyana, would demonstrate a moderated position. Furthermore, cooperation may allow Venezuela to benefit from resource-sharing deals without provoking international sanctions.
- b. Diversification: Venezuela's economy is severely sanctioned by the USA, which continues to hamper its economic development. The country must build even stronger relations with non-Western countries. While such partnerships may not directly strengthen its claim to the disputed region, they would provide Venezuela with alternative economic and military channels and offer greater diplomatic leverage.

- c. Domestic reforms: Venezuela's intense internal economic challenges limit its ability to assert influence beyond its borders. The Venezuelan regime must prioritise internal economic and political stability before pursuing external claims. International isolation and economic decline will be exacerbated by further aggression, and without strong domestic support, any such action is likely to worsen internal instability.

For Venezuela to achieve a beneficial outcome regarding its economic situation and territorial claim, it is essential that the country improve its domestic conditions and pursue a cooperative strategy *vis-à-vis* Guyana.

Brazil's role as a regional stabiliser

Brazil's role as a stabilising mechanism in the dispute between the two countries is central to its interests. The maintenance of stability allows the potential for continuous oil extraction in the wider Guiana region. It is not unreasonable to expect spillover from a potential hot conflict into other areas of South America. With this in mind, Brazil's position as mediator is an opportunity for the regional power to assert its interests through the Venezuela–Guyana territorial dispute.

Policy recommendations for Brazil include:

- a. Mediation: Brazil's diplomatic and mediation efforts through UNASUR and MERCOSUR are important leverage tools it can use to facilitate communication between the two parties. Brazil's role as a neutral country supports its position as a regional actor capable of de-escalating the conflict.
- b. Regional Agreement: The promotion of a revenue-sharing agreement by Brazil is a position that mitigates the zero-sum nature of the conflict (Hakim, 2005, pp. 88–103). Such an agreement would theoretically maintain peace in the region.
- c. Regional Stability: Brazil has a direct interest in maintaining peace in north-eastern South America. Its northern states are part of the broader Guiana region, and the prevention of conflict here reduces the risk of spillover and limits intervention by external powers.

Overall, Brazil's efforts are central to managing the conflict, and the country will be interested in achieving a mutually beneficial cooperative agreement that avoids escalation into a hot conflict.

The United States' strategic interests

Guyana and the wider Guiana region represents an important new oil-producing region of strategic interest, especially in light of current tensions with Russia and the Middle East. For the USA, support for Guyana facilitates access to exploitable oil reserves and limits disruptions from other global oil producers.

The USA maximises its payoffs by:

- a. **Economic Ties:** The USA's interests lie in deepening its relationship with Guyana through investments in the country's oil infrastructure (Kaplan, 2012, pp. 203–217). The USA's continued investment secures this partnership and provides considerable geopolitical benefits.
- b. **Diplomacy:** The USA's primary strategy is to prevent an escalation of the conflict, encouraging stability and an uninterrupted flow of oil (Brzezinski, 1997, pp. 100–120). It should be noted that the USA's interests align with Brazil's, and thus their collaboration in reducing an escalation risk is a mutual goal.
- c. **External Influence:** The USA's stance towards Guyana is rooted in its broader geopolitical strategy to limit external-Americas involvement in the region (Walker, 1985, pp. 211–232). The USA's entrenchment in the region limits external footholds and promotes its strategic interests.

Continued American diplomatic and military investment supports its role as a stabilising force, thereby securing its energy interests and reinforcing its geopolitical position in South America, and thus reinforces its Monroe Doctrine.

Global implications and energy markets

The wider Guiana region is thrust into the spotlight as a new focal area of geopolitics through the discovery of substantial oil reserves. The further development of the wider Guiana region's oil reserves will influence global energy prices and the balance of power internationally, and more specifically, in the Americas. The geopolitical payoffs for the USA in securing these resources create a hedge against further global instability. Moreover, Brazil's status as a regional power aids in mitigating the escalation of a conflict that could disrupt the Guiana region's ascent in global geopolitics.

The risk of instability in the region, Venezuela's antagonistic attitude towards the USA, and its closeness to China and Russia present both an opportunity and a risk that policymakers will have to contend with.

CONCLUSION

The paper applied game theory frameworks to the dispute between Guyana and Venezuela over the Essequibo region, focusing on strategic interactions between the two, along with the USA and Brazil. The analysis aimed to provide a structured approach to examining the involved nations' goals and constraints, and how these influence decision-making processes, through a series of strategic games. The findings of the prisoner's dilemma, iterative games, and the stag hunt theories reveal that due to deep-seated distrust and contradictory national interests, the game leads to competitive strategies that fall short of optimal outcomes – even though cooperation would lead to a higher payoff for all countries. Guyana's establishment of alliances with Brazil and the United States of America provides it with a path to reinforce its control over the Essequibo region and stabilise its nascent oil industry. Guyana's alliances with regional and hemispheric powers allow the country to fortify its defence *vis-à-vis* Venezuela. On the other hand, Guyana's main challenge lies in its ability to secure internal governance, stability, and transparency.

Venezuela faces several significant challenges that constrain its ability to act decisively, namely international sanctions and internal economic issues. As such, its position and ability to aggressively pursue its claims risk further isolation. Economic benefits for Venezuela require a reorganisation of its strategy towards regional agreements and diplomatic channels. To this effect, Brazil's position as South America's pre-eminent power broker underscores the diplomatic avenue available to Venezuela. Brazil, through UNASUR and MERCOSUR, attempts to stabilise or prevent conflicts from escalating and positions itself as a neutral mediating country. The hemispheric power, the United States of America, is involved, and its global energy interests introduce a global dimension to the conflict that significantly complicates the dynamics.

The paper contends that the utilisation of game theory in international politics demonstrates how these game models elucidate the intricacies of oil- and gas-based conflicts. The attempt to model these interactions as a game, one that sees potential for shifting alliances, captures the unpredictable and fluid nature of geopolitical competition.

One notices the importance of trust-building mechanisms such as international arbitration and third-party mediation by Brazil and/or the involvement of the United States of America. The overarching attempt in the paper is to illustrate the implications for policymakers seeking to navigate potential conflict over oil and gas resources, and thus to offer a foundation for promoting stability in contested regions.

To conclude, a more sophisticated application of game theory and the incorporation of empirical data on the economic impact of oil and gas extraction in influencing regional power balances would offer a fuller picture. Furthermore, an examination of

socio-political factors in Venezuela and Guyana would reveal how domestic elements shape the international posturing of each country. Finally, this research contributes to a structured, game-theoretic approach to comprehending geopolitical calculations around resource disputes. The paper offers insights that are relevant to scholars, but more directly to policymakers in the South American and Caribbean region engaged in politics and international relations.

REFERENCES

- Agreement to resolve the controversy over the frontier between Venezuela and British Guiana* (Geneva Agreement) (1966).
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Axelrod, R. (1997) *The complexity of cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Bryan, A.T. (2004) *Oil and geopolitics in Latin America: the Caribbean Basin and regional conflicts*. Miami: University of Miami.
- Brzezinski, Z. (1997) *The Grand Chessboard*. New York: Basic Books.
- CBS News (2023) 'US announces military drills with Guyana amid dispute over oil-rich region with Venezuela', *CBS News*, 7 December. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/guyana-venezuela-conflict-essequibo-oil-us-military-flight-drills/> (Accessed: 13 December 2023).
- Collier, P. (2007) *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P. and Hoeffler, A. (2004) 'Greed and grievance in civil war', *Oxford Economic Papers*, 56(4), pp. 90–112.
- Fudenberg, D. and Tirole, J. (1991) *Game theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hakim, P. (2000) 'Brazil's role in the hemisphere', *Foreign Affairs*, 79(2), pp. 42–55.
- Hakim, P. (2005) 'Brazil and regional conflict mitigation', *Foreign Policy*, (143), pp. 88–103.
- Humphreys, R.A. (1951) *The Anglo-Venezuelan boundary dispute*. Oxford: Oxford University Press.
- Jervis, R. (1978) 'Cooperation under the security dilemma', *World Politics*, 30(2), pp. 167–214.
- Kaplan, R.D. (2012) *The revenge of geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. New York: Random House.
- Karl, T.L. (1997) *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.
- Keohane, R.O. (1984) *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

- Macrotrends (no date) *Guyana GDP growth rate*. Available at: <https://www.macrotrends.net/countries/GUY/guyana/gdp-growth-rate> (Accessed: 14 August 2023).
- Meierding, E. (2020) *The oil wars myth: petroleum and the causes of international conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Monroe, J. (1823) *Seventh annual message (Monroe Doctrine)*. Washington, D.C.
- Ordeshook, P.C. (1986) 'Nonzero-sum games: political economy, public goods, and the prisoners' dilemma', in *Game theory and political theory: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 203–242.
- Pruitt, D.G. and Carnevale P.J. (1993) *Negotiation in social conflict*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Romero, C.A. (2013) *Venezuela's foreign policy and its neighbors*. New York: Routledge.
- Schelling, T.C. (1960) *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shambaugh, D. (2013) *China goes global: The partial power*. New York: Oxford University Press.
- Sharma, G. (2020) 'Venezuela's quest for control over Essequibo region: a regional flash-point?', *Forbes*. Available at: <https://www.forbes.com/sites/gauravsharma/2020/08/14/venezuela-quest-for-control-over-essequibo-region/?sh=6bdf01de678c> (Accessed: 14 August 2023).
- Simmons, B.A. (2009) *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skyrms, B. (2004) *The stag hunt and the evolution of social structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, P.H. (2012) *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*. 4th edn. New York: Oxford University Press.
- The Brazilian Report (2023) 'Brazil hosts negotiations between Guyana and Venezuela over Essequibo dispute', *The Brazilian Report*. Available at: <https://brazilian.report/liveblog/politics-insider/2023/12/15/brazil-negotiations-guyana-venezuela/> (Accessed: 15 December 2023).
- Trinkunas, H.A. (2005) *Crafting civilian control of the military in Venezuela: A comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Turocy, T.L. and von Stengel, B. (2003) 'Game theory', *Encyclopedia of Information Systems*, 2, pp. 403–420.
- U.S. Energy Information Administration (2023) *Country analysis brief: Guyana*. Available at: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/GUY> (Accessed: 24 July 2023).
- Walker, W.O. (1985) *National security and core periphery relations: U.S. policies in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- World Bank (2023) *The World Bank in Guyana*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/guyana/overview> (Accessed: 24 June 2023).

OIL, POWER, AND STRATEGY: A GAME THEORY ANALYSIS OF GEOPOLITICAL INTERACTIONS IN THE GUIANA REGION

Abstract

This paper analyses the ongoing tensions in the Guiana region of South America between Guyana and Venezuela over the Essequibo region. It utilises game theory to evaluate strategic decisions between Venezuela, Guyana, Brazil (a regional player), and the USA (a permanent global power). This is done to articulate the decision-making processes in the conflict, which may involve both competition and cooperation. The main goal is to foster an understanding of how these interactions shape regional stability and the implications for global energy security. The paper applies the prisoner's dilemma, stag hunt, and iterative game models to ascertain possible outcomes. The analysis suggests that cooperative efforts, particularly through mediation by Brazil, may lead to mutual gains. However, a lack of mutual trust between the two warring parties may reinforce mutual defection as a suboptimal yet stable outcome. The research seeks to provide insights for policymakers in the region who aim to navigate the security-related strategies therein.

Keywords: game theory, geopolitics, Guiana region, territorial dispute, energy security

ROPA, ENERGIA I STRATEGIA: ANALIZA TEORII GIER INTERAKCJI GEOPOLITYCZNYCH W REGIONIE GUJANY

Streszczenie

W artykule tym analizuje się istniejące napięcia w regionie Gujana w Ameryce Południowej między Gujaną a Wenezuelą dotyczące regionu Essequibo. Do oceny decyzji strategicznych podejmowanych przez Wenezuelę, Gujanę, Brazylię (jako gracza regionalnego) oraz USA (jako stałą potęgę globalną) wykorzystano teorię gier. Celem jest ukazanie procesów decyzyjnych w konflikcie, które mogą obejmować zarówno rywalizację, jak i współpracę. Głównym zamierzeniem jest zrozumienie, w jaki sposób te interakcje wpływają na stabilność w regionie jakie mają skutki dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego. W artykule zastosowano modele dylematu więźnia, polowania na jelenia oraz gry iteracyjnej, aby ustalić możliwe wyniki. Z analizy wynika, że działania oparte na współpracy, szczególnie przy mediacji ze strony Brazylii, mogą prowadzić do obopólnych korzyści. Brak wzajemnego zaufania między dwiema skonfliktowanymi

stronami może jednak utrwała obustronnego odstępowania od współpracy jako rozwiązanie nieoptymalne, ale zapewniające stabilność. Badanie ma na celu dostarczenie wniosków decydom politycznym w omawianym regionie, którzy dążą do opracowania strategii związanych z bezpieczeństwem.

Słowa kluczowe: teoria gier, geopolityka, region Gujany, spór terytorialny, bezpieczeństwo energetyczne

Marcin Zaborowski*

EUROPEANISATION REVISITED: POLISH–GERMAN RELATIONS IN THE NEW ERA

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.48/m.zaborowski

INTRODUCTION

Following the end of communism and the unification of Germany, German–Polish relations have been consistently improving, resulting in the enlargement of the EU and a massive increase in trade and people-to-people contact. The Polish–German border, once one of the most severely guarded frontiers in Europe, is no longer visible. People flow freely between both sides of what has become, in reality, a theoretical frontier, with the service sector on the Polish side often geared towards German customers and German supermarkets offering bilingual displays. Until 2015/2016, the perceptions of this relationship were constantly improving both in Germany and Poland. ‘Polish–German reconciliation is a miracle,’ once famously declared Poland’s former foreign minister Bronisław Geremek, whose father perished in Auschwitz (Wielišński, 2018).

However, since the socially conservative and often Eurosceptic Law and Justice (PiS) party won the elections in Poland in autumn 2015, the honeymoon period in Polish–German relations ended. The party stayed in power for two terms, eventually losing its majority in the election in October 2023. There is no doubt that this eight-year period was challenging for the relationship. As opposed to other governments after 1989, Law and Justice did not prioritise relations with Berlin and actively worked to balance against what it considered a Franco–German domination in the EU. The points of contention included relations with Russia, migration and climate policies, and very divergent visions of European integration. Moreover, historical wounds were opened, with Warsaw threatening to sue Germany for wartime

* Łazarski University in Warsaw, e-mail: marcin.e.zaborowski@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9153-3213.

reparations. There was also a domestic incompatibility, with Poland departing from the liberal-democratic model, undermining its Constitutional Court and attacking the independence of the judiciary, all of which have been sacrosanct in the Federal Republic since its creation.

In the past, much of the progress made in Polish–German relations has been explained by the impact of European integration. Various scholars, this one included, were arguing that the process of Europeanisation has had a consensus-building impact on Polish–German relations in a way comparable to Franco–West German relations during and after the Cold War (Opiłowska, 2017; Szwed, 2019; Zaborowski, 2004). There can be a valid question, however, whether the mitigating impact of European integration has not withered away with Poland becoming a full member of the EU and claiming, since, the position of a stakeholder in the process. Are the tensions in Warsaw–Berlin relations an outcome of this change of status and a completion of the process that undoubtedly had a unifying impact on one of the most important relationships in Europe?

It is argued here that, whilst the importance of the process of Europeanisation has been weakened for Poland’s domestic transition, it continues nonetheless to play a vital role in relations between Warsaw and Berlin. In short, it is argued here that Polish–German relations, whilst undoubtedly undergoing a tumultuous time during the 2015–2023 period, would have been far more problematic in the absence of the larger European framework, which continues to push both capitals towards co-operation.

EUROPEANISATION AND INTER-STATE RELATIONS

The notion of *Europeanisation* has usually been applied to describe the impact of the EU on domestic norms, processes and policies within Member States and candidate states (Cowles, Caporaso and Risse-Kappen, 2001). Most of this process, referred to in literature, underlines the top-down dynamic whereby the norms produced at the EU level have impacted domestic regulations of Member States. The literature also acknowledges that this process may work in both directions, with Member States also influencing developments at the EU level (Bulmer and Paterson, 1987). In other words, *Europeanisation* is a two-way process, which – like the Monetary Union – originates from a small circle of member states, then takes the shape of a policy proposal at the EU level and becomes a policy only when accepted by all or a majority of Member States. However, once it becomes an EU policy, Brussels guards its implementation and has disciplinary instruments at its disposal, which it may use against a disobeying government.

The other interpretation of *Europeanisation* is largely normative, and it concerns transitions to democracy in the Mediterranean states and in the former communist states. In this case, the notion of *Europeanisation* means to democratise and reform in a way that emulates West European liberal democracies. This aspiration was then reinforced by a goal of joining the EC/EU. In the case of ex-communist countries, Europeanisation also meant direct conditionality in the shape of the so-called Copenhagen Criteria, which the aspiring member states had to meet to enter the accession negotiations (Croft *et al.*, 1999). Then, once these aspiring members became candidate states and entered into membership negotiations, they had to introduce a thorough set of domestic reforms, which were in large part scripted in Brussels. This was the phase of the accession process during which the impact of the EU on domestic arrangements in candidate states was most direct and followed the top-down dynamic. However, it is important to stress that at the outset of this process was a sovereign will of the aspiring member states to ‘return to Europe’, as famously claimed by former Czech President Václav Havel (Havel, 1990).

In what way, therefore, does the process of Europeanisation stretch to foreign policy and relations between Member States or candidates and Member States? Conditionality, either in the form of the Copenhagen Criteria or membership negotiations, has played some role here. The Copenhagen Criteria did not directly address foreign policy issues, although they underlined ‘stability of democratic institutions’ and respect for the ‘protection of national minorities’. Arguably, both these elements have indirect implications for foreign policy, especially in Central Europe. A state that remains belligerent towards its neighbour and is only just transitioning to democracy would find it harder to complete its transition successfully. National minorities in Central Europe are mostly constituted by ethnic groups originating from, or linked to, neighbouring nations, such as the Germans in Poland or the Hungarians in Slovakia and Romania. Hence, protecting the rights of national minorities in this part of Europe serves to improve relations with the neighbours.

As for the actual membership negotiations, one of the chapters that proved the easiest for the candidates concerned the Common Foreign and Security Policy (CFSP). During negotiations, the candidates had to demonstrate that they aligned with EU statements on foreign policy matters. Given the mostly declaratory state of the CFSP, which is often devoid of actionable policies, the candidates’ compliance with EU positions was not difficult, nor was it particularly consequential. Hence, the actual technical process of membership negotiations had lesser impact on shaping the foreign policies of the candidates. The Copenhagen Criteria, as discussed above, had more impact on promoting co-operation in the region than the actual membership negotiations.

However, what mattered most was the informal context of European integration as a peace-building project. Right from its outset, European integration was launched to promote peace amongst former adversaries – between France and Germany – and, of course, to build a bloc capable of effective deterrence against the Soviet Union. Hence, the project started with placing under supranational oversight the coal and steel industries of the original six Member States. At the time (1952), coal and steel were essential for building militaries and waging wars. Placing these industrial sectors under supranational supervision was practically excluding the possibility of a war between participating member states, which was intentional for the founding fathers (Monet, 2015, pp. 335–336).

The subsequent progress of European integration, towards the customs union, the single market, and eventually monetary union, tied the economies of the participating states progressively further, making the prospect of military conflict between them unthinkable and practically impossible. The core of European integration has always been, and remains, the Franco–German relationship. It is a known factor, though nowhere codified, that no major policy initiative can emerge in the EU if it is not accepted and usually pre-agreed within the Franco–German tandem.

The current level of co-operation between France and Germany has been built over decades, during which it has been reinforced by various institutional formats, regular government-to-government meetings, people-to-people contacts, and close co-operation between businesses at levels unprecedented anywhere else in Europe. Over the decades, there has emerged a strong foundation for the relationship, which has proven resistant to various crises and even declared goals of loosening it up by newly elected leaderships, both in France and in Germany. Berlin and Paris may disagree and argue, but somehow, they always end up patching up differences and moving on (Cole, 2001; Sutton, 2007).

There are several reasons why this relationship continues to remain resilient despite various setbacks. The three most essential are: the existence of a dense historical context that makes key political forces on both sides prioritise the well-being of this relationship; secondly, a net of bilateral governmental and non-governmental institutions coupled with a strong economic dimension; and thirdly, the overarching context of European integration, which, as argued here, has all the trappings of an *Alliance* encouraging strategic proximity. All three elements are interlinked, but arguably, there would be no rapprochement, and consequently no institutional framework in this relationship, without the context of European integration. It is therefore argued here that the Franco–German relationship represents a benchmark case of Europeanisation of interstate relations (Zaborowski, 2004). The term is used here both in the institutional sense – as a reference to the impact of the context of European integration on relations between Member States – and predominantly in the normative sense – to refer to the informal context of the EU as a peace-building project.

The process of rapprochement between unified Germany and Poland, launched after 1989, was very consciously built on the experience established between France and West Germany during the Cold War (Pflüger, 1996; Rothacher, 2004). Whilst France is Germany's western neighbour, Poland is its main eastern neighbour. As in the Franco–German case, the legacy of the past is tragic, to say the least. European integration enabled Franco–West German rapprochement after the end of the Second World War. There was a strong expectation that co-operation in the EU context would promote rapprochement between Germany and its eastern neighbour after the end of the Cold War. In short, there was an expectation that what Europeanisation did to the Franco–German relationship would be replicated between Poland and Germany (Pflüger, 1996).

There is no doubt that the context of European integration has played a major role in re-fashioning Polish–German relations after the end of the Cold War. However, whilst promoting EU enlargement was a very powerful project in which the interests of Warsaw and Berlin met, there has always been uncertainty as to whether the rapprochement would be maintained once the enlargement was completed. Indeed, following Poland's accession to the EU in May 2004, some difficult bilateral issues came into prominence. Perhaps most importantly, Poland and Germany have deeply disagreed about the Nord Stream project: a gas pipeline connecting Russia with Germany and bypassing Poland and the Baltic States. There have been other difficult issues resurfacing in subsequent years that have complicated this bilateral relationship, including those of a strictly historical nature, such as the possible re-opening of the wartime reparations issue.

The relationship has been particularly challenged since the socially conservative Law and Justice party (PiS) won elections in Poland in autumn 2015. It is a well-known factor that the founder and leader of the party, Jarosław Kaczyński, harbours deep anti-German sentiments, many of which were reflected in the positions of the PiS government between 2015 and 2023 (Wieliński, 2018). It is therefore appropriate to assess the impact of Europeanisation on the relationship before 2015 and after.

EUROPEANISATION AND POLISH–GERMAN RELATIONS 1989–2015

Poland's transition to democracy was determined by geopolitical factors. In other words, no transition would have been possible as long as the Cold War persisted, and the Soviet Union maintained its domination in Central Europe. All attempts at democratisation within the Soviet bloc were immediately crushed by force, either by Soviet or Warsaw Pact interventions (Hungary 1956, Czechoslovakia 1968), or by domestic security services answerable to Moscow (Poland 1981). Poland's geopolitical position

was particularly precarious. Not only was Poland run by a communist dictatorship and subverted to the Soviet Union, but it was also locked in a territorial conflict with the Federal Republic of Germany, which made Poland objectively dependent on Soviet security guarantees.

Until 1970, the Bonn Republic maintained the legality of the 1937 borders and did not accept the post-war settlement, as determined by the Great Powers at the Potsdam Conference in August 1945, which established a provisional Polish–German border along the line delimited by the rivers Odra and Nysa (United States Department of State, 1960). Whilst the border was eventually recognised by the government of Willy Brandt in 1970, the Bonn Republic concluded the treaty only in its own name, not in the name of the German successor state. Hence, a question mark over the border remained and was, in fact, re-opened with the unification of Germany (Rotfeld and Stützle, 1998).

However, the communist period was not entirely wasted in this respect, and the groundwork for rapprochement in Polish–German relations was laid before 1989. In the mid-1960s, the Polish Catholic Episcopate expressed regret for the inhumane nature of the expulsion of ethnic Germans from the areas annexed by Poland following the Potsdam Agreement (Suchocka, 1996). With Willy Brandt becoming Federal Chancellor in 1969, the Bonn Republic launched its *Ostpolitik*, which, as far as relations with Warsaw were concerned, resulted in the establishment of diplomatic relations, recognition of the border, the opening of trade between both states, and even the introduction of elements of co-operation in forming school curriculums (Bingen, 1997). So, the change was profound, although Polish communist propaganda played it down and maintained that Poland remained vulnerable *vis-à-vis* Germany, and that the alliance with the Soviet Union was in the nation's interest (Puślecki, 1996).

When Poland launched its transition to democracy and a market economy in 1989, the context of relations with Germany was therefore complex and difficult, but no longer dominated exclusively by sheer animosity. The subsequent events brought both nations closer together and led to the emergence of what has been coined 'the community of interests' – a process considerably determined by the existence of the context of European integration (Barcz, 2016) in this relationship. The grounds for rapprochement were already in place, but there were numerous stumbling blocks along the way, including sceptical populations, party politics, and an unstable international context.

Following the elections on 4 June 1989, Poland formed the first non-communist government in the Soviet bloc. The new Prime Minister, Tadeusz Mazowiecki, and his Foreign Minister, Krzysztof Skubiszewski, both had extensive links with the German elites, and both were convinced that Poland would never reconnect with the West as long as Germany remained divided (Barcz, 2016). This was the first essential aspect

of the congruence of German and Polish interests. The Polish experiment with the transition to democracy was unlikely to succeed if Germany remained divided. At the same time, the unification of Germany was conditioned on the collapse of the Soviet bloc, which in no small part was precipitated by the events in Poland, representing the first falling domino block, with others – including East Germans – to follow the Polish example.

However, as so often happens, there was a disparity in this regard between the elites' strategic clarity of the elites and broader public sentiment. Although some parts of the new Polish Solidarity elites understood the rationale for German unification, the notion caused deep unease amongst the Polish population at large. As a nation that in the past was occupied and dominated by Prussia and then Germany, the Poles had strong reservations about the looming prospect of a larger and more powerful German state (Ćwiek-Karpowicz, 2005).

Yet the new elites went against this public mood, and the transition government of Tadeusz Mazowiecki publicly supported the goal of German unification ahead of a number of Western states, including Great Britain and France (Dudek, 2016, pp. 67–75). Mazowiecki's government was now expecting that, in exchange for its endorsement of the goal of unification, Germany would confirm the 1970 border treaty as final and binding for the new unified Germany. This expectation, however, was not met by Bonn, which delayed a final recognition of the border, mostly due to domestic considerations (Teltschik, 1992). The outcome of this re-opened conflict was ambivalent. Mazowiecki failed to secure a legally binding connection between the recognition of the border and unification prior to 3 October 1990, when the two German states came together. Yet, under intense international pressure, the German Bundestag adopted a resolution recognising the border as a political act ahead of unification in June 1990. The border was then legally recognised in a treaty signed a little over a month after unification, on 14 November 1990 (Rzeczpospolita Polska, 1992b).

Following this imperfect relaunch, within a year of unification, Berlin and Warsaw embarked on a thorough upgrade of the relationship's institutional framework. This required a new treaty, with the Franco–German Élysée Treaty of 1963 serving as the point of reference. Consequently, a number of the treaty's provisions – such as intergovernmental consultations, reconciliation, twinning programmes, and youth exchange – were all copied from the Franco–German model. Importantly, the treaty also included Germany's commitment to support Poland's European integration (Rzeczpospolita Polska, 1992a). This, in reality, meant that Germany was taking upon itself the role of acting as Poland's advocate in the EU, most of which was predominantly sceptical of opening up to the nations from the former Soviet bloc.

The Polish–German treaty was signed in June 1991. In December of the same year, Poland entered into the Europe Association Agreement. Two years after the treaty

was signed, in June 1993 in Copenhagen, the European Council adopted a set of criteria (known since then as the Copenhagen Criteria) for prospective members from ex-communist Europe who wished to start negotiations leading to membership. The road to EU enlargement was, in effect, opened. There were, naturally, many factors that made EU accession possible for the ex-communist nations, but the Polish–German rapprochement was undoubtedly one of them – and probably the most powerful one. Ever since Poland and Germany completed their bilateral treaty, all successive German governments consistently advocated in favour of the process generally, and specifically in favour of Poland’s EU application (Hofhansel, 2001).

Upon Poland joining the EU in 2004, the European context evolved and started to play a different role. Poland was no longer in the position of an applicant country relying on the support of a powerful neighbour. With the enlargement coming through, the relationship lost a powerful common project, where the interests were mutually reinforcing. In addition, in 2005, the Law and Justice party (PiS: *Prawo i Sprawiedliwość*) unexpectedly won the election in Poland and formed a coalition with two Eurosceptic parties – the agrarian Self-Defence movement (*Samoobrona*) and the far-right League of Polish Families (LPR: *Liga Polskich Rodzin*).

This first government led by Law and Justice survived only two years, and following early elections in 2007, it was replaced by a pro-European coalition of Civic Platform (PO: *Platforma Obywatelska*) and the Polish People’s Party (PSL: *Polskie Stronnictwo Ludowe*). However, although the first PiS-led government was short-lived, it already indicated that PiS was challenging some foundations of Poland’s foreign policy, particularly those concerning the attitude towards European integration and closer relations with Germany (Dudek, 2016, pp. 563–72). In other words, as far as PiS’s ideological platform was concerned, there was no commitment to the Europeanisation of Polish–German relations; instead, there was the use of anti-German rhetoric for electoral purposes. As a result, the attitude towards Europeanisation became one of the key cleavages dividing Polish politics. At the same time, in Germany, the attitude towards Poland remained a matter of political consensus, though not a matter of priority in Berlin’s foreign policy.

These internal divisions in Poland deepened during the eight years of the PO–PSL government between 2007 and 2015. The pro-European coalition pursued a foreign policy oriented towards Poland joining the inner circle of the EU, which required close co-operation with Germany and France. Hence, Poland played a constructive role during the Euro crisis in 2010 and during the migration crisis of 2015. At the same time, Warsaw successfully pushed for the remodelling of EU eastern policy and the tightening of relations with Ukraine, Moldova and Georgia – all of which were offered Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTAs). Warsaw’s ambitions and its growing influence in shaping the EU’s foreign

policy agenda, whilst seen as constructive, also caused some tensions in its relationship with Berlin. During these years, the German approach towards EU eastern policy prioritised Russia (Malinowski, 2015).

Following the Russian annexation of Crimea in 2014, the EU adopted some sanctions against Russia, but Germany continued with the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline connecting Russia and Germany under the Baltic Sea, bypassing Poland and the Baltic States. Naturally, the project was opposed by Poland and the Baltic States, but also by the United States. Initially, the EU's approach towards the Ukraine crisis of 2013–2014 was led by the trio of Poland–Germany–France, but then, upon Russian insistence, Poland was dropped from the trio and did not become a part of the Minsk Agreement. However, despite these occasional disagreements, the spirit of co-operation dominated in Polish–German relations until the elections in 2015.

Assessment: Close neighbours, distant allies

Polish–German relations were redefined during the post-Cold War period, in considerable part thanks to the impact of European integration. Securing Poland's EU membership became a common project of both Warsaw and Berlin. For Poland, it meant modernisation, stability and security; for Germany, it massively enhanced the predictability of its immediate neighbourhood and brought an end to its precarious status as a front-line state. The interests of both states were not just compatible but mutually reinforcing.

Securing Poland's EU membership in 2004 did not lead to the end of co-operation but rather moved it to another level. With Poland now assuming the role of frontline state, Warsaw took upon itself the role of co-creator of the EU Eastern policy. In this context, the relationship with Berlin was not unproblematic due to divergent foreign policy priorities (Malinowski, 2015). However, at the same time, Warsaw worked with Berlin on strengthening EU engagement in the East, most prominently via the Eastern Partnership initiative and offering Association Agreements to Ukraine, Georgia and Moldova.

Due to its economic resilience and its status as the only EU Member State not to enter recession during the 2008 global economic crisis, Poland started to be perceived in Berlin as an asset rather than a burden. Economic co-operation began its dynamic expansion during this period. Perception of Germany improved in Poland as well. Yet some real issues remained unaddressed. Warsaw and Berlin had fundamentally different views on Russia, with serious policy implications, including the notorious construction of Nord Stream 2, which went ahead even after the Russian annexation of Crimea. This, in effect, meant that although Poland and Germany shared their alliances, the

divergence of their strategic perspectives made them distant allies. In addition, the attitude towards Germany started to divide Poland's political scene during this period, with the Eurosceptic Law and Justice party playing on deep-rooted anti-German sentiments.

RELATIONS 2015–2023: THE ANTI-GERMAN COURSE IN WARSAW

In autumn 2015, Poland's presidential and parliamentary elections were won by Law and Justice (PiS), which immediately moved to reformulate Poland's relations with the EU and Germany in particular. In his first address outlining foreign policy priorities, the new Foreign Minister Witold Waszczykowski broke with the post-1989 tradition of naming Germany Poland's privileged partner (Waszczykowski, 2016). That role went to the United Kingdom, which was just embarking on Brexit and was Poland's relatively distant sixth trade partner, as opposed to Germany, which had consistently remained the first partner since 1989. Meanwhile, the new President, Andrzej Duda, launched a regional initiative – the Three Seas Initiative – which consisted of a host of Central European states (president.pl, 2017). The purpose of the format was manifestly to strengthen regional co-operation, but also to offset the perceived German influence in the region. The objective of the former governments to join the inner core of the EU was abandoned. Instead, energy was invested in redefining European integration along national lines, highlighting the Gaullist discourse of the 'Europe of nation states'.

In this context, Germany was perceived as the key defender of the 'Brussels consensus', alleged to be instrumentalising European integration to pursue its national interest to the detriment of Central European states like Poland. As such, as far as declaratory foreign policy was concerned, Germany was no longer perceived as a close partner but as a challenge or even a threat, the influence of which needed to be resisted. This was also reflected in the domestic political context in Poland. Anti-German sentiments were in fact promoted by government-friendly media. The state-owned public television and radio consistently addressed foreign policy through anti-German lenses. Opposition leaders were portrayed as serving some unidentified but malicious 'German interest'. The mixed background of Donald Tusk – the former Prime Minister and the President of the European Council – whose family is of the Kashubian minority, was used to allege that he served German interests and was not a real Pole (Tilles, 2022).

With the sceptical attitude towards European integration and the openly anti-German line of Warsaw, there was a tangible risk that the Europeanisation process would go into reverse. This was, however, only partially true. Certainly, there was no warmth or even a pretence of strategic closeness in the relationship. The intergovernmental conferences whereby both governments met on an annual basis were suspended, as were the meetings of the Weimar Triangle, with some minor exceptions. Grand

gestures of reconciliation were largely absent from the relationship during this eight-year period. On the other hand, there was a continuation of daily co-operation in all major areas including political, security and economic. In all of those fields, the European context continued to have a gelling impact on the frail relationship (Nikel, 2023).

For example, following the European elections in 2019, PiS decided to throw its support behind the candidate of the European People's Party, Ursula von der Leyen, a former German defence minister, for the President of the Commission. In the European Parliament, PiS belongs to the Eurosceptic faction of European Conservatives and Reformists, which was too small to bid for crucial positions in the Parliament but large enough to influence some key decisions, as was the case in this instance. PiS's support for von der Leyen was motivated mostly by its objection to the centre-left's candidate, Frans Timmermans, who, as Vice-President of the Commission, was seen as the main architect of censoring Poland over violations of the rule of law and judicial independence. Yet, with support for von der Leyen being uncertain (a majority of only nine votes), the 26 votes she received from PiS proved decisive. In exchange, von der Leyen nominated a weak Polish candidate for the powerful agriculture portfolio, which was of major importance for PiS for domestic reasons. In subsequent years, PiS was often overtly critical of von der Leyen, accusing her, amongst other things, of 'serving the German agenda'; yet this does not change the fact that without PiS's support, she would not have been elected.

Unlike most of PiS, President Andrzej Duda avoided playing the anti-German card, even cultivating a decent relationship with the German President Frank-Walter Steinmeier. This had a significant impact on the shape of the Three Seas Initiative (3SI), which was eventually portrayed as a pragmatic format, devoid of anti-German motivation and focused on promoting energy and transport interconnectedness in Central Europe. Although the anti-German motivations were clearly present in the initial 3SI concept, they were subsequently eliminated, especially from official communication.

On the other hand, on the domestic front, PiS was using considerable resources to stir historical debates portraying Germany as a threat and historical enemy, as evident in the attempt to reopen the wartime reparations issue. Under the PiS government, a special committee was formed under the leadership of MP Arkadiusz Mularczyk, who subsequently became a deputy foreign minister, to estimate wartime damages inflicted by Nazi Germany on Poland. In September 2022, the report was publicly presented at the Royal Castle in Warsaw. The report estimated the damages at 1.32 trillion US dollars (Sejm.gov.pl, 2022). In October 2022, the German Foreign Minister, Annalena Baerbock, whilst paying an official visit to Warsaw, was presented with a diplomatic note inviting Berlin to begin negotiations on the matter. In January 2023, Berlin responded, expressing regret for the damages inflicted on Poland but denying the possibility of opening negotiations on reparations. Germany's response rested on two essential arguments.

Firstly, that Poland itself renounced reparations in 1953. Secondly, Berlin claimed that all legal issues pertaining to Germany's international obligations were addressed during the 1990 unification process under the 2+4 formula (Money.pl, 2023).

Europeanisation despite the crisis?

There is no doubt that during the 2015–2023 period, Warsaw's foreign policy took an anti-German turn and was actively working against Europeanisation. Yet in many respects, despite some official frostiness, the relationship between Warsaw and Berlin remained workable and in some areas even became closer. As argued here, *Europeanisation* requires three elements: (a) strong historical context combined with a drive towards reconciliation, (b) economic closeness and (c) strategic proximity.

As already indicated, the Polish government was using the historical context to open historical wounds and increase negative perceptions of Germany in Poland. In doing this, the government was successful in solidifying its core electorate around anti-German rhetoric, but unsuccessful in reaching groups that did not share the government's outlook. In fact, a positive perception of Germany strengthened among groups critical of the government, whilst it deteriorated further among the government's supporters (Kucharczyk and Łada, 2023). In this way, the attitude towards Germany became one of the key organising principles of political cleavage in Poland.

This dynamic was not reflected in Germany, where attitudes towards Poland remained mixed but not politicised. What dominated in Germany was a generally positive outlook (although somewhat worsened); but most significantly, the relationship with Poland did not excite German public opinion, with a very high proportion of the population (Kucharczyk and Łada, 2023) being uninterested and not having an opinion. This last feature suggests a low level of socialisation in the relationship. On the other hand, as far as elite perception is concerned, there is no doubt that the German government applied strategic patience in response to the anti-German rhetoric emanating from Warsaw. The institutional net of the relationship, which included several foundations and youth exchange programmes, went largely unaffected. With some exceptions, Berlin also refrained from criticising Warsaw over its rule of law violations. German public diplomacy dedicated significant resources to maintaining, or even establishing, dialogue with Polish research institutions, which at the time were dominated by nominees of the anti-German government.

The outcome of these efforts was mixed. Although the Polish government dedicated attention and resources to stir up anti-German sentiments, no significant change of attitudes took place as far as general perception is concerned. Importantly, however, the attitude towards Germany became one of the key factors dividing Polish politics. In Germany, the positive attitude towards Poland remained driven by elite consensus, with a considerable part of public opinion being oblivious to the process. Overall, in

the societal sphere, during the eight years of the anti-German administration in Poland, the relationship plateaued, but it did not experience a tectonic deterioration, despite massive efforts of the government in Poland.

Whilst the years 2015–2023 were ambivalent in the societal sphere of the relationship, its economic dimension acquired new dynamism. Trade between Poland and Germany continued to grow dynamically, reaching 167 billion euro in 2022 (Serwis Rzeczpospolitej Polskiej, 2023). For Poland, Germany steadily remained its number one economic partner, with exports accounting for 28% and imports around 20%. Meanwhile, between 2022–2023, Poland became one of the biggest trade partners for Germany – fifth in the world and third or second in the EU (Statistisches Bundesamt, 2023). Since 2020, Poland overtook the UK and then Italy, and in 2021 the Polish export market was even bigger for Germany than the French market. The trade dynamic remained clearly upward, growing by 19% between 2021–2022. Also, the relationship avoided asymmetry, with no major surplus or deficit on either side during this period. Whilst a marginal market in the 1990s, Poland has emerged as one of the closest and most important markets for Germany, with its trade volume growing by a factor of 15 between 1991 and 2023.

Nor did the difficult political climate affect investment decisions. German companies remained the leading source of direct investment in Poland, investing assets worth 60 billion euro, with estimated annual sales reaching 90 billion euro in 2018, which constituted 19% of all sales produced by foreign investors (IGCC, 2020). Meanwhile, Germany became a top destination for emerging Polish direct investment, with its assets estimated at 6 billion euro (Penke, 2021), and the largest state-owned company, Orlen, choosing Germany as its top investment market.

Finally, there is the question of strategic proximity. PiS always claimed that there was none in the relationship with Berlin. According to PiS, Germany has been historically bent on dominating Poland and the rest of Central Europe. Moreover, PiS acolytes have claimed that Berlin dominates not just Central Europe but the entire EU, which serves as a vehicle for the exercise of German power (Nienaltowski, 2023). What follows from this is a belief that although Germany no longer represents a threat in a conventional sense, its intentions towards Poland and the rest of the region remain predatory in nature – representing continuity with its authoritarian past. In this interpretation, which is widespread within PiS, Germany treats Poland not as a partner but as a neighbour to exploit and dominate. In fact, the key architect of PiS's foreign policy doctrine, Professor Krasnodębski, went as far as to claim that the threat to Poland's sovereignty was greater from the West (implying Germany) than from war-waging Russia (Czermiński, 2022).

As mentioned here earlier, Poland's pro-European camp has not shared this perspective, believing essentially that democratisation, the end of the Cold War and especially European integration have fundamentally changed the nature of this relationship, with both nations being like-minded allies.

However, whilst the perceptions of Germany's intentions towards Poland have polarised both sides of the political divide, there was a consensus and unanimous criticism of the German approach towards Russia and the EU's Eastern policy. The continuation of the construction of the Nord Stream 2 pipeline after the annexation of Crimea was universally criticised by both the Polish government and the opposition, as was the German government's policy towards the Minsk Agreement and its continuing prioritisation of Russia to the detriment of Ukraine in its Eastern policy. It is clear that on this issue, which is of fundamental importance for Poland, Warsaw and Berlin strategically diverged. Until quite recently, for Germany, Russia was a potential partner and a land of numerous economic opportunities. For Poland, Russia was a belligerent power which would take any opportunity to reclaim its superpower status and expand its influence and territory westwards.

This former dichotomy of strategic perspectives on Russia has substantially eased in response to the Russian full-scale invasion of Ukraine on 22 February 2022. The Russian aggression, its blatant violation of international law, and its war crimes have shocked German public opinion and led to a major change in Berlin's approach towards Russia, as exemplified by the *Zeitenwende* policy announced by Chancellor Scholz (Bundesregierung, 2022). Bilateral defence co-operation was also boosted. For example, following the incident of a stray Ukrainian missile landing on Polish territory and killing two civilians, Germany stationed three Patriot batteries and 300 troops in eastern Poland until the end of 2023 (Reuters, 2023). Germany also became a main provider of security to Lithuania, where it stations a brigade on a permanent basis, which is directly linked to Poland's own defence plans.

With Germany cancelling Nord Stream 2, endorsing subsequent rounds of sanctions on Russia, and becoming a key aid donor for Ukraine, it could be expected that the former dichotomy would give way to strategic congruence in Warsaw's and Berlin's approaches to Eastern policy. As long as PiS remained in power in Poland (until 15 October 2023), the narrative on this issue remained, however, negative. Prime Minister Morawiecki continued to criticise Germany for not doing enough to help Ukraine, even accusing it of creating the situation in the first place. However, whatever PiS's narrative on this issue, there is no doubt that *Zeitenwende* has initiated a process of convergence between German and Polish strategic perspectives, effectively shortening the distance that previously existed between these allies.

During the eight years of PiS government, Poland was ruled by an essentially anti-German party, which used anti-German rhetoric to solidify its domestic support. There is no doubt that the relationship was affected – however, surprisingly, much less than might seem logical under the circumstances. Public opinion in both countries did not change in a fundamental way, economic co-operation, if anything, intensified, and strategic congruence gained new footing in response to the clear manifestation of the Russian threat. This begs the question of why the relationship was so little affected during this eight-year period, despite one party actively pushing towards a full-blown

crisis. It is argued here that the key factor which continued to exert a moderating influence on both parties was the strategic framework of European integration.

CONCLUSION: ASSESSING THE IMPACT OF THE EUROPEAN FRAMEWORK

In what way did the European framework have an impact on the relationship? Poland and Germany have been not just partners but allies. In addition, the status of this relationship is extraordinary for both countries. For Germany, Poland represents the largest and most important ally in the East. Once a source of instability and various challenges, since it joined the EU Poland, though on occasion difficult, is now Germany's predictable neighbour. These arguments have been internalised in Berlin to the point whereby maintaining 'good neighbourly' relations became a dogma of German foreign policy (Nikel, 2023). Clearly, being faced with an anti-German government in Warsaw often caused irritation in Berlin, but rather than play tit-for-tat, Berlin chose 'strategic patience' in its approach to Warsaw between 2015 and 2023. As for Warsaw, the attitude towards Germany has divided the political scene. Yet even PiS tended to limit the use of its anti-German rhetoric to the domestic ground whilst maintaining co-operation in the wider EU framework.

The success of German-Polish economic co-operation since the end of the Cold War is beyond dispute. Germany maintained its position as Poland's most important trade partner and, meanwhile, Poland has become one of the most important partners for Germany. Since Poland joined the EU in 2004, the existence of the EU regulatory framework, which has become common for both states, has meant that businesses have operated across the border, taking full advantage of the single market with dynamic impact on cross-national trade. The same goes for investment. Ironically, the pinnacle of this process took place when Poland was ruled by an anti-German party. This, in fact, is another demonstration that politics has limited impact on the economy, especially in the Europeanised context.

As far as further research is concerned, it is suggested here that to fully grasp the impact of Europeanisation on inter-state relations, it is essential to treat the EU as an alliance. Allies are encouraged to work together, minimise their differences, and present a united front to the external world. France and West Germany launched the project of European integration to avoid another war against each other and to protect themselves effectively against the Soviet threat. As argued here, the security rationale has also been essential in Polish–German relations. The outbreak of the war in Ukraine additionally incentivised both Warsaw and Berlin to bury their differences and work together in confronting humanitarian crises and co-operating on security. As far as security and defence are concerned, there is no doubt that Poland and Germany became closer allies even during the 2015–2023 period.

Admittedly, it may seem counterintuitive to look at the EU as an alliance. Throughout the decades of its existence, the key mission of the EU has been regulatory and economic,

whilst NATO remained Europe's primary security alliance. Yet the context of the EU is intensely geopolitical and security-related. Europe's alliance system is simply multi-faceted, with NATO and the EU performing their respective roles but being essentially different faces of the same Western alliance, underpinned by commitment to the same Western values and set up for complementary purposes.

It is therefore posited here that the EU should be seen and addressed as an alliance, and the link between Europeanisation and inter-state relations can be examined with traditional international relations approaches. However, it is also true that the EU is a very specific alliance – one that is far deeper and more integrated than is the case with traditional security formats, such as NATO. This suggests that further work on Europeanisation's impact on inter-state relations should apply a hybrid conceptual framework composed of elements of traditional international relations approaches, which are typically applied to alliances, along with elements of institutional theories, which allow us to analyse the workings of the EU as a tightly integrated organisation, capable of affecting its Member States and their foreign policies.

REFERENCES

Subject literature

- Barcz, J. (2016) 'Doktryna Skubiszewskiego', in Skubiszewski, P. and Stańczyk, J. (eds.) *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, pp. 31–46.
- Bingen, D. (1997) *Polityka Republiki Bońskiej wobec Polski*. Warszawa: Kwadrat.
- Bodalska, B. (2021) 'Morawiecki w Berlinie: Od jakości współpracy Polski i Niemiec zależy bardzo wiele,' *Euractiv*, 26 November. Available at: <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/morawiecki-niemcy-merkel-polska-scholz-granica/> (Accessed: 9 June 2023).
- Bulmer, S. and Paterson, W. (1987) *The Federal Republic of Germany and the European Community*. London: Allen and Unwin.
- Cole, A. (2001) *Franco–German relations*. Harlow: Longman.
- Cowles, M.G., Caporaso, J.A. and Risse-Kappen, T. (eds.) (2021) *Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Croft, S. et al. (1999) *The enlargement of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Czermiński, J. (2022) 'Europoseł PiS: Zagrożenie dla naszej suwerenności z Zachodu większe niż ze Wschodu', *Rzeczpospolita*, 24 August. Available at: <https://www.rp.pl/polityka/art36923831-europoseł-pis-zagrozenie-dla-naszej-suwerennosci-z-zachodu-wieksze-niz-ze-wschodu> (Accessed: 13 August 2023).

- Ćwiek-Karpowicz, J. (2005) *Opinia publiczna o obawach i nadziejach wobec Rosji i Niemiec. Komunikat z badań ISP*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Available at: <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/16745939410666405001142869007.pdf> (Accessed: 12 December 2023).
- Dudek, A. (2016) *Historia Polityczna Polski 1989–2015*. Warszawa: Znak.
- Havel, V. (1990) *Speech to the Polish Parliament (Sejm)*. Available at: <https://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/havel-vaclav-speech-in> (Accessed: 10 August 2023).
- Hofhansel, C. (2001) *Germany, multilateralism, and the Eastern enlargement of the EU. CES Germany & Europe working paper no. 01.4*. Available at: <http://aei.pitt.edu/9296/1/Hofhansel.pdf> (Accessed: 5 June 2023).
- Kucharczyk, J. and Łada, A. (2023) *Podzieleni Polacy, sceptyczni Niemcy: wzajemne postrzeganie w kontekście polskiej i niemieckiej polityki historycznej. Barometr Polska–Niemcy 2023. Część druga*. Available at: <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/podzieleni-polacy-sceptyczni-niemcy-wzajemne-postrzeganie-w-kontekście-polskiej-i-niemieckiej-polityki-historycznej-barometr-polska-niemcy-2023-czesc-druga> (Accessed: 14 August 2023).
- Malinowski, K. (2015) ‘Polityka Niemiec wobec Europy Wschodniej: Russia First’, *Przegląd Politologiczny*, 4(20), pp. 19–32. Available at: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_14746_pp_2015_20_4_2/c/5534-5615.pdf (Accessed: 10 August 2023).
- Monnet, J. (2015) *Wspomnienia*, Translated by W. Kuczyński. Warszawa: Poltext.
- Money.pl. (2023) *Niemcy odpowiadają na polskie żądania ws. reparacji. „Sprawa pozostaje zamknięta”*. Available at: <https://www.money.pl/gospodarka/niemcy-odpowiadaja-na-polskie-zadania-ws-reparacji-sprawa-pozostaje-zamkniete-6851664496257984a.html> (Accessed: 14 August 2023).
- Nieniałowski, P. (2023) ‘Prof. Krasnodębski: Powinniśmy ograniczyć wagę głosów tych państw, które doprowadziły do uzależnienia Unii Europejskiej od Rosji’, *wPolityce.pl*, 24 May. Available at: <https://wpolityce.pl/polityka/647870-prof-krasnodebski-niemcy-nie-wyciagaja-zadnych-wnioskow> (Accessed: 13 August 2023).
- Nikel, R. (2023) *Wrogowie, Obcy, Przyjaciele*. Warszawa: Akcent.
- Opiłowska, E. (2017) ‘Reconciliation through europeanization: Secondary foreign policy in the German–Polish borderlands’, *Federal and Regional Studies*, 27(3), pp. 283–304. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1343719> (Accessed: 9 June 2023).
- Penke, M. (2021) ‘Relacje polsko-niemieckie na koniec rządów Angeli Merkel’. *Deutsche Welle*, 19 September. Available at: <https://www.dw.com/pl/relacje-polsko-niemieckie-na-koniec-rzadów-angeli-merkel/a-59127843> (Accessed: 13 August 2023).
- Pflüger, F. (1996) ‘Polen – unser Frankreich im Osten’, in Schäuble, W. and Seiters, R. (eds.) *Außenpolitik im 21. Jahrhundert*. Bonn: Bouvier, pp. 183–192.

- Puślecki, Z. (1996) *Polska w okresie transformacji a Zjednoczone Niemcy*. Warszawa and Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Reuters (2023) *Germany to withdraw Patriot air defence units from Poland*, 8 November. Available at: <https://www.reuters.com/world/europe/germany-withdraw-patriot-air-defence-units-poland-2023-11-08/> (Accessed: 13 August 2023).
- Rotfeld, A.D. and Stütze, W. (eds.) (1998) *Germany and Europe in transition*. Oxford: SIPRI and Oxford University Press, pp. 130–135.
- Rothacher, A. (2004) 'Die EU 25: Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 30 January. Available at: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/28538/die-eu-25/> (Accessed: 12 August 2023).
- Steinmaier, F.-W. (2022) 'German President Steinmeier on the war in Ukraine "I still hoped that Putin possessed a remnant of rationality"', interview by Melanie Amann and Veit Medick, *Der Spiegel*, 12 April. Available at: <https://www.spiegel.de/international/germany/german-president-steinmeier-on-the-war-in-ukraine-i-still-hoped-that-putin-possessed-a-remnant-of-rationality-a-e82932e0-ba1f-47ca-a65c-b8cd08a99f99> (Accessed: 14 August 2023).
- Suchocka, H. (1996) 'Znaczenie Orędzia Biskupów Polskich z 1965 r. dla budowania tożsamości nowej Europy', *Przegląd Zachodni*, 1, pp. 17–29.
- Sutton, M. (2007) *France and the construction of Europe, 1944–2007: The geopolitical imperative*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Szwed, S. (2019) *Poland, Germany and state power in post-cold war Europe. Asymmetry matters*, London: Palgrave Macmillan.
- Teltschik, H. (1992) *329 dni. Zjednoczenie Niemiec w zapiskach doradcy kanclerza*. Translated by R. Drecki and M. Struczyński. Warszawa: Oficyna Panda.
- Tilles, B. (2022) 'Polish government steps up anti-German rhetoric ahead of re-election bid', *Notes from Poland*, 3 September. Available at: <https://notesfrompoland.com/2022/09/03/polish-government-steps-up-anti-german-rhetoric-ahead-of-re-election-bid/> (Accessed: 9 June 2023).
- Wieliński, B., (2018) 'Poland, Germany still friends despite PiS's anti-German campaign', *Gazeta Wyborcza*, 8 June. Available at: <https://www.euractiv.com/section/freedom-of-thought/news/fri-poland-germany-still-friends-despite-pis-anti-german-campaign/> (Accessed: 8 August 2023).
- WirtualneMedia. (2023) *Czy UE wzmacnia bezpieczeństwo Polski? Wyborcy Konfederacji są bardziej za niż ci z PiS*, 20 May. Available at: <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/bezpieczenstwo-polski-wojsko-opinie-polakow-o-unii-europejskiej> (Accessed: 14 August 2023).
- Zaborowski, M. (2004) *Germany, Poland and Europe: Conflict, co-operation and europeanization*, Manchester: Manchester University Press.

Documents

- Bundesregierung. (2022) *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022*. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (Accessed: 14 August 2023).
- IGCC (2020) Report 2020 – Foreign direct investment in Poland. Available at: https://swisschamber.pl/wp-content/uploads/2021/03/AmCham_IGCC-Foreign-Direct-Investment-in-Poland_F.pdf (Accessed: 5 June 2023).
- President.pl. (2017) *Minister Szczerki: Three Seas initiative to boost European unity*. Available at: <https://www.president.pl/news/minister-szczerki-three-seas-initiative-to-boost-european-unity--,36389> (Accessed: 5 June 2023).
- Rzeczpospolita Polska. (1992a) *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*. Available at: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920140056/O/D19920056.pdf> (Accessed: 14 August 2023).
- Rzeczpospolita Polska. (1992b) *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy*. Available at: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920140054/O/D19920054.pdf> (Accessed: 5 June 2023).
- Sejm.gov.pl. (2022) *Sprawozdanie w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939–1945*. Available at: [https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/513_straty_PL/\\$file/513_straty_PL.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/513_straty_PL/$file/513_straty_PL.pdf) (PDF) (Accessed: 13 August 2023).
- Serwis Rzeczpospolitej Polskiej. (2023) *Polska 5. największym partnerem handlowym Niemiec*, 16 February. Available at: [https://www.gov.pl/web/niemcy/polska-5-najwiekszym-partnerem-handlowym-niemiec#:~:text=Według%20Federalnego%20Urzędu%20Statystycznego%20\(Destatis,nadwyżka%20eksportowa%20w%202022%20r.](https://www.gov.pl/web/niemcy/polska-5-najwiekszym-partnerem-handlowym-niemiec#:~:text=Według%20Federalnego%20Urzędu%20Statystycznego%20(Destatis,nadwyżka%20eksportowa%20w%202022%20r.) (Accessed: 16 June 2023).
- Statistisches Bundesamt. (2023) *Pressemitteilung Nr. 064 vom 16. Februar 2023*. Available at: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_064_51.html (Accessed: 16 June 2023).
- United States Department of State. (1960) ‘Potsdam Agreement – Article IX b. Western frontier of Poland’, *Documents on Germany*. Washington DC: United States Department of State.
- Waszczykowski, W. (2016). Pełna treść expose Witolda Waszczykowskiego. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej Rządu RP w 2016 r. Available at: <https://www.rp.pl/polityka/art11222611-pelna-tresc-expose-witolda-waszczykowskiego> (Accessed: 4 June 2023).

EUROPEANISATION REVISITED: POLISH–GERMAN RELATIONS IN THE NEW ERA

Abstract

Following Germany's unification and the end of communism, Polish–German relations experienced remarkable improvement, transforming from a heavily guarded frontier into a practically invisible border. This transformation facilitated EU enlargement, increased trade, and enhanced people-to-people contact, with Polish services catering to German customers, and German supermarkets offering bilingual displays. Until 2015–2016, perceptions of this relationship consistently improved in both countries, with Poland's former foreign minister Bronisław Geremek famously calling Polish–German reconciliation 'a miracle'. However, this honeymoon period ended when the socially conservative and Eurosceptic Law and Justice (PiS) party won Poland's 2015 elections, remaining in power for eight challenging years until losing their majority in October 2023. Unlike previous post-1989 governments, PiS did not prioritise relations with Berlin, and actively worked to counter perceived Franco–German EU dominance. Key contentions included divergent approaches to Russia, migration, climate policies, and European integration. Historical tensions resurfaced as Warsaw threatened to sue Germany for wartime reparations, while Poland's departure from liberal-democratic principles – undermining its Constitutional Court and judicial independence – created domestic incompatibility with Germany's fundamental values. Previously, scholars attributed progress in Polish–German relations to European integration's consensus-building impact, similar to Franco–West German relations during and after the Cold War. However, questions arose about whether this mitigating effect diminished as Poland achieved full EU membership and claimed stakeholder status in the integration process. The analysis argues that while Europeanisation's importance for Poland's domestic transition has weakened, it still plays a vital role in Warsaw–Berlin relations. Despite the turbulent 2015–2023 period, Polish–German relations would have been far more problematic without the broader European framework that continues to encourage cooperation between both capitals.

Keywords: europeanisation, Poland, Germany, security, economy, enlargement

EUROPEIZACJA STOSUNKÓW POLSKO-NIEMIECKICH W OKRESIE RZĄDÓW PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Streszczenie

Po zjednoczeniu Niemiec i upadku komunizmu stosunki polsko-niemieckie doświadczyły znaczącej poprawy, stając się jednymi z filarów bezpieczeństwa europejskiego. Ta transformacja ułatwiła rozszerzenie UE, zwiększyła handel oraz kontakty międzyludzkie. Do 2015–2016 roku postrzeganie tych stosunków stale się poprawiało w obu krajach, a były minister spraw zagranicznych Polski Bronisław Geremek określił polsko-niemieckie pojednanie mianem „cudu”. Jednak ten stale rosnący trend zakończył się, gdy eurosceptyczna partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wygrała wybory w Polsce w 2015 r., pozostając przy władzy przez osiem lat, aż do utraty większości w październiku 2023 r. W przeciwieństwie do poprzednich rządów po 1989 r., PiS nie traktował priorytetowo stosunków z Berlinem i aktywnie działał na rzecz równoważenia postrzeganej dominacji francusko-niemieckiej w UE. Główne punkty sporne obejmowały odmienne podejścia do Rosji, migracji, polityki klimatycznej i integracji europejskiej. Napięcia historyczne powróciły, gdy Warszawa zagroziła pozwaniem Niemiec o reparacje wojenne, podczas gdy odejście Polski od zasad liberalno-demokratycznych – podważanie zasad rządów prawa i atakowanie niezależności sądownictwa – stworzyło niezgodność z fundamentalnymi wartościami Republiki Federalnej Niemiec. Wcześniej analitycy przypisywali postęp w stosunkach polsko-niemieckich wpływowi integracji europejskiej na budowanie konsensusu, powołując się na przykład stosunków francusko-zachodnio-niemieckich. Jednak pojawiły się pytania, czy wpływ integracji europejskiej nie osłabł, gdy Polska osiągnęła pełne członkostwo w UE. Niniejsza analiza dowodzi, że choć znaczenie europeizacji dla transformacji wewnętrznej Polski osłabło, nadal odgrywa ona kluczową rolę w stosunkach Warszawa–Berlin. Pomimo licznych bilateralnych sporów okresie 2015–2023, stosunki polsko-niemieckie byłyby znacznie bardziej problematyczne, gdyby zostały pozbawione szerszych ram europejskich, które nadal zachęcają obie stolice do współpracy.

Słowa kluczowe: europeizacja, Polska, Niemcy, bezpieczeństwo, gospodarka, rozszerzenie

EUROPA WSCHODNIA W OBLICZU REWIZJONIZMU GEOPOLITYCZNEGO ROSJI

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.49/t.stepniewski

WPROWADZENIE

Ostatni rok przyniósł szereg wydarzeń o charakterze systemowym, które w istotny sposób wpłynęły na układ sił w Europie Wschodniej. Szczególne znaczenie zyskała inicjatywa nowego otwarcia w relacjach rosyjsko-ukraińskich, zainicjowana przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo w ramach tzw. formatu normandzkiego. Próba deeskalacji konfliktu w Donbasie oparta była na niedookreślonej „formule Steinmeiera”, która – mimo formalnych uzgodnień – nie przyniosła przełomu strategicznego, ukazując ograniczenia instrumentów dyplomatycznych wobec aktora rewizjonistycznego.

Jednocześnie obserwujemy postępującą asymetryczną integrację Białorusi z Federacją Rosyjską, prowadzoną w warunkach presji ekonomicznej i politycznej. Proces ten może skutkować ograniczeniem suwerenności państwowej Białorusi i jej częściową reintegracją z obszarem rosyjskiej strefy wpływów. Konflikt interesów na linii Mińsk–Moskwa, mimo pozornej zgodności retorycznej, unaocznia złożoność relacji pomiędzy państwami satelickimi a hegemonem regionalnym.

Dodatkowo istotnym komponentem polityki wewnętrznej Federacji Rosyjskiej staje się legitymizacyjna manipulacja historią oparta na neosowieckiej narracji Wielkiej Wojny Ojczyźnianej, która służy konsolidacji władzy autorytarnej i delegitymizacji porządku liberalnego.

Prognozy na najbliższe miesiące wskazują na eskalację wyzwań zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Kluczowymi wydarzeniami będą wybory prezydenckie

* Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Akademickie Centrum Analiz Strategicznych, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, e-mail: tomasz.stepniewski5@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4581-5145.

w Stanach Zjednoczonych oraz na Białorusi, które mogą redefiniować układ bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. W szczególności wybory na Białorusi – przy narastającej presji Moskwy – mogą przesądzić o dalszym kierunku polityki zagranicznej tego państwa i jego pozycji w regionalnym systemie bezpieczeństwa.

Unia Europejska staje w obliczu konieczności zdefiniowania swojej polityki wschodniej. Trwający konflikt zbrojny w Ukrainie oraz wzrost agresywności polityki Rosji wobec państw sąsiednich wymuszają rewizję dotychczasowego podejścia opartego na koncepcji Partnerstwa Wschodniego. W dobie erozji liberalnego porządku międzynarodowego, wewnętrznej fragmentaryzacji Unii oraz zmiennej postawy Stanów Zjednoczonych względem regionu, pojawia się pytanie o zdolność UE do prowadzenia asertywnej i spójnej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa.

W niniejszym artykule podjęto próbę analizy sytuacji wybranych państw Europy Wschodniej w warunkach trwającego w Ukrainie konfliktu zbrojnego¹ oraz rosnącej presji władz Rosji na państwa Europy Wschodniej. Wojna w Ukrainie powoduje, że sytuacja geostrategiczna regionu uległa zmianie. W tym kontekście dość często Partnerstwo Wschodnie, które miało być jednym z kluczowych instrumentów kształtujących stosunki międzynarodowe z państwami wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej, postrzegane jest jako narzędzie mało skuteczne, czy wręcz takie, które straciło rację bytu. Unia Europejska w 2017 r. obchodziła 60-lecie bezprecedensowego wydarzenia w dziejach Europy – podpisania Traktatów Rzymskich. Mimo trudności, z jakimi musi się obecnie mierzyć (m.in. tzw. kryzys migracyjny czy brexit), w dalszym ciągu pozostaje obszarem dobrobytu i bezpieczeństwa przyciągającym miliony osób, które chcą związać swoją przyszłość z tym regionem. Kluczowym pytaniem jest jednak, czy w nowych uwarunkowaniach będzie ona w stanie dalej aktywnie angażować się w politykę wschodnią?

¹ Szerzej nt. kryzysu ukraińskiego w: J.M. Fiszer, T. Stępniewski, K. Świder, *Polska, Ukraina, Białoruś, Rosja. Obraz politycznej dynamiki regionu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2019; J.M. Fiszer, T. Stępniewski, *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwaniach dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2017; T. Stępniewski, *Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą i negocjacje pokojowe w Mińsku*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3(79), s. 43–59; R. Youngs, *Europe's Eastern Crisis. The Geopolitics of Asymmetry*, University Press, Cambridge 2017; *Neighbourhood Perceptions of the Ukraine Crisis. From the Soviet Union into Eurasia?*, G. Besier, K. Stokłosa (red.), Routledge, Oxon–New York 2017; E. Korosteleva, *The European Union, Russia and the Eastern region: The analytics of government for sustainable cohabitation*, „Cooperation and Conflict” 2016, vol. 51, nr 3, s. 1–19; R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London 2016; O. Barbarska, *Relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie” 2014, nr 4(72), s. 9–30.

GEOPOLITYKA WYBORU: PAŃSTWA EUROPY WSCHODNIEJ MIĘDZY BRUKSELĄ A MOSKWĄ

Neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej, wielowymiarowa wojna hybrydowa z Ukrainą oraz rosnąca presja polityczna i gospodarcza na Białoruś stanowią poważne wyzwanie z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Rosja w coraz mniejszym stopniu ukrywa swoje plany i konsekwentnie dąży do ich implementacji. Na tym tle polityka Unii Europejskiej wygląda zachowawczo, chociaż należy docenić wysiłki Wspólnot Europejskich na rzecz stabilizacji sytuacji w regionie. Jednym z wykorzystywanych w tym celu instrumentów jest program Partnerstwa Wschodniego. Zdaniem przedstawiciela Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS) Unii Europejskiej, Partnerstwo Wschodnie jest projektem dojrzałym². Pomimo że traci na dynamice i obecnie jest realizowany w specyficznych warunkach, nie można zapominać o tym, że postanowienia ze szczytów w Wilnie i Rydze są pomyślnie implementowane. Platformy wielostronne działają, dochodzi do spotkań na różnych szczeblach. Być może spotkania te są mało widoczne, ale odbywają się i wpływają – w mniejszym lub większym stopniu – na sytuację państw regionu.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym problemem jest dla Partnerstwa Wschodniego postrzeganie tego projektu w kategoriach geopolitycznych – myślenie o państwach Partnerstwa Wschodniego w kontekście konieczności dokonania wyboru: albo z Unią Europejską, albo z Rosją (słuchając wypowiedzi unijnych decydentów politycznych często można odnieść wrażenie, że państwa te nie mają innej opcji). Natomiast kiedy Polska i Szwecja tworzyły ten projekt, nie zakładały, że kraje nim objęte będą musiały dokonać takiego wyboru³. Wyboru, który jest dla nich niezwykle trudny i wiąże się z wieloma komplikacjami (w przypadku Ukrainy obecnie są to trudności o charakterze egzystencjalnym). Oczywiście jest, że z najskuteczniejszą polityką mamy do czynienia wtedy, gdy towarzyszy ona perspektywie członkostwa w strukturach UE. Brak takiej perspektywy powoduje, że Unia Europejska nie ma instrumentów nacisku na te państwa⁴. Ale nie należy również zapominać, że państwa Partnerstwa Wschodniego nie są obecnie gotowe do integracji europejskiej (biorąc pod uwagę

² Wywiad 1, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Russia Division, 15.09.2016.

³ Partnerstwo Wschodnie zostało zainaugurowane przez Unię Europejską w czasie szczytu w Pradze 7 maja 2009 r. Jest projektem UE skierowanym do sześciu państw wschodniego sąsiedztwa UE: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

⁴ Wywiad 2, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Eastern Partnership, regional cooperation and OSCE, 15.09.2016.

niemal wszystkie kryteria członkostwa). Dodatkowo nie wszystkie państwa objęte programem przejawiają chęć integracji. O ile Gruzja, Mołdawia i Ukraina implementują AA/DCFTA wynegocjowane z Unią Europejską, o tyle Armenia i Białoruś przystąpiły do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, a Azerbejdżan pozostaje w zawieszaniu między dwoma blokami integracyjnymi. Poważnym problemem są także podziały wewnętrzne w obrębie poszczególnych państw Europy Wschodniej, które wywołują napięcia społeczne, często podgrzewane przez rosyjską propagandę⁵.

Biorąc pod uwagę sytuację państw Partnerstwa Wschodniego, najlepszym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej będzie położenie nacisku na pragmatyzm, elastyczność i poszukiwanie możliwości współpracy. Oczywiście polityka Wspólnot Europejskich nadal winna opierać się na zasadzie *more for more*, obowiązującej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁶. Unia Europejska powinna również wdrożyć zasadę *less for less*. Przykładem takiego pragmatycznego działania jest wspieranie reform w państwach Partnerstwa Wschodniego. Od ich skuteczności zależy pomyślność ich transformacji. Jeśli nie uda się przeprowadzić reform, trudno będzie mówić o zacieśnianiu relacji między Unią Europejską i państwami Partnerstwa Wschodniego. Wyraźnie należy jednak zaznaczyć, że UE nie może przeprowadzić reform za państwa aspirujące do członkostwa. Same muszą dążyć do zmian i ponieść koszty z nich wynikające. Chcąc jednak stymulować proces transformacji, Wspólnoty Europejskie powinny zaangażować o wiele większe środki finansowe w złagodzenie niekorzystnych zmian, oferując również pomoc ekspercką⁷.

Kluczowym problemem są uwarunkowania systemowe, które odziedziczono po okresie sowieckim. Nepotyzm, niekompetencja, brak etosu państwowego, korupcja (przykładem może być Mołdawia, w której doszło w ostatnich latach do defraudacji znacznych środków unijnych). W Ukrainie system oligarchiczny poważnie utrudnia proces prozachodnich reform. Po okresie zapaści wywołanej rosyjską agresją gospodarka powoli przyspiesza. W 2015 r. PKB Ukrainy zmniejszył się procentowo o 9,7%, w 2016 r. wzrósł o 2,4%, a w 2018 r. osiągnął 3,3%⁸. Bank Światowy zauważa, że reformy są zbyt wolne, a słabość popytu zewnętrznego i konflikt z Rosją niszczą ożywienie gospodarcze w Ukrainie. Według wyliczeń ekspertów tej organizacji, przy utrzymaniu obecnego tempa reform, Ukraina

⁵ M.H. van Herpen, *Putin's Propaganda Machine. Soft Power and Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham – New York – London 2016, s. 19–33.

⁶ M. Popowski, *Deputy Director-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations* (DG NEAR), European Commission), w czasie dyskusji panelowej pt. *Money in Politics: State-building, democracy and corruption in the Eastern Neighbourhood*, European Endowment for Democracy and the Office of International IDEA, Bruksela, 16.09.2016.

⁷ Szerzej o polityce Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej: T. Forsberg, H. Haukkala, *The European Union and Russia*, Palgrave Macmillan, London–New York 2016, s. 44–74.

⁸ The World Bank Data, Ukraine, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UA> [dostęp: 10.01.2020].

potrzebowałaby ok. 50 lat, aby osiągnąć poziom rozwoju Polski. Bez zewnętrznego wsparcia sama nie poradzi sobie ze skalą problemów i wojną z Rosją na Donbasie⁹.

Kolejną kwestią jest liberalizacja ruchu wizowego. O ile Mołdawia została objęta ruchem bezwizowym już w 2014 r., o tyle Ukraina dopiero w połowie 2017 r. Wprawdzie spełniała już wcześniej wszystkie wymogi postawione jej przez Unię Europejską, lecz decyzja w tej sprawie przeciągała się w czasie. W tym samym roku rozszerzono go również na Gruzję. Do opóźnienia prac przyczyniło się przygotowywanie „mechanizmu zawieszenia” (ang. *a suspension mechanism*) na wypadek naruszeń zobowiązań przez państwa objęte ruchem bezwizowym (ang. *visa-free travel in the EU*). Przystąpienie Ukrainy do programu bezwizowego należy potraktować jako wielki sukces tego państwa, które obecnie nie kontroluje całego swojego terytorium (Krym został zaanektowany przez Rosję, na Donbasie trwa wojna). Warto podkreślić, że nie sprawdziły się pesymistyczne prognozy przewidujące masowe naruszenia programu bezwizowego przez obywateli Europy Wschodniej¹⁰.

Z punktu widzenia skuteczności polityki Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej jest niezwykle ważne, żeby społeczeństwa tych państw nie stały się zakładnikami sytuacji politycznej i obywatele mieli możliwość przyjazdu na terytorium Unii Europejskiej. Tym bardziej że Wspólnoty Europejskie w odniesieniu do tego regionu kładą nacisk na kontakty międzyludzkie (ang. *people-to-people contacts*). Ponadto Unia Europejska powinna jeszcze bardziej wspierać społeczeństwo obywatelskie, młodych polityków i liderów politycznych, wolne media, średnie i małe przedsiębiorstwa. Wydaje się mało prawdopodobne, że systemy polityczne tych państw w najbliższej przyszłości ulegną zmianie, dlatego należy wspierać społeczeństwo obywatelskie i inicjatywy oddolne. To właśnie bunt społeczny przeciw reżimowi Wiktora Janukowycza, tzw. Rewolucja Godności, przyniósł diametralną zmianę sytuacji politycznej Ukrainy w 2014 r. Tak więc widać, że potencjał obywatelski Ukrainy – i w mniejszym stopniu innych państw Europy Wschodniej – jest znaczny – i decydenci państw członkowskich Unii Europejskiej winni o tym pamiętać¹¹.

POLITYKA FAKTÓW DOKONANYCH: ROSJA WOBEC SĄSIADÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Na przestrzeni ostatnich trzech dekad obserwujemy na obszarze poradzieckim wzmożone działania podejmowane przez władze na Kremlu, zmierzające do odbudowy

⁹ Ukraine. Special Focus Note Tapping Ukraine's Growth Potential, 23.05.2019, The World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/927141558601581077/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-en.pdf> [dostęp: 10.01.2020].

¹⁰ O. Kapranov, *The Framing of the EU Visa Liberalization with Ukraine*, „Acta Universitatis Sapientiae, Philologica” 2018, vol. 10, nr 3, s. 97–115.

¹¹ *Ukraina. Czas przemian po rewolucji godności*, A. Furier (red.), Fince, Poznań 2017.

dominującej pozycji politycznej. Z punktu widzenia sytuacji państw Europy Wschodniej istotne znaczenie ma analiza realistycznych założeń geopolitycznych, a nie deklaracji politycznych. Kluczowe jest rozpoznanie celów taktycznych, jak również strategicznych. Znany i często komentujący w mediach zachodnich politykę międzynarodową rosyjski badacz Siergiej Karaganow wielokrotnie powtarzał, że Rosja nie będzie potęgą globalną, dopóki nie stanie się potęgą regionalną. Dlatego też zdaniem większości badaczy Ukraina odgrywa kluczową rolę w neomocarstwowym projekcie Federacji Rosyjskiej¹². Oczywiście Rosja mogłaby stać się potęgą regionalną, a w przyszłości odgrywać kluczową rolę w polityce światowej, jednak wojna z Ukrainą, naruszenie jej integralności terytorialnej, solidarna odpowiedź Zachodu oraz recesja gospodarcza, stanowiąca konsekwencję konfliktu, stawiają pod znakiem zapytania osiągnięcie tych celów przez Rosję.

Można powiedzieć, że od samego początku wojny Rosji z Ukrainą (wojna hybrydowa lub też wojna zastępcza) Federacja Rosyjska dąży do zdestabilizowania sytuacji w południowej i wschodniej części państwa, w celu jej oderwania, okupacji bądź też stworzenia quasi-państwa (*casus* Naddniestrza). Sytuacja ta rozgrywa się w bezpośrednim sąsiedztwie państw Grupy Wyszehradzkiej, a tym samym pośrednio wpływa na bezpieczeństwo Europy Środkowej¹³. Warto jednak podkreślić, że aneksja Krymu i prorosyjski separatyzm na Donbasie nie zmieniły prozachodniego kursu Ukrainy, dlatego uzasadniony wydaje się wniosek, że Rosja osiągnęła maksimum tego, co mogła uzyskać, naruszając integralność terytorialną Ukrainy. W pierwszych miesiącach wojny z Donbasu wywieziono ogromną liczbę zdemontowanych maszyn z zajętych fabryk, przejęto kontrolę nad wszystkimi kopalniami i większością kluczowych przedsiębiorstw. Do Rosji wyjechało kilkaset tysięcy osób w poszukiwaniu bezpiecznego schronienia. Wiele z nich osiadło tam i podjęło pracę. Warto przy tym zauważyć, że tylko niewielka część emigrantów zdecydowała się na legalizację pobytu w ramach programu repatriacji zagranicznych rodaków, a jeszcze mniejsza grupa przyjęła obywatelstwo rosyjskie. Możemy z tego wnioskować, że wszyscy, którzy chcieli emigrować do Rosji, już to zrobili, dlatego nie należy oczekiwać kolejnych fal masowych imigracji. Podobnie ograniczony zakres może przynieść szeroko komentowana paszportyzacja mieszkańców Donbasu. Miejscowi mogą oczywiście przyjąć rosyjskie obywatelstwo ze względu na związane z nim przywileje (objęcie programami pomocy społecznej i programami prorodzinnymi). Obserwując jednak sytuację obywateli Ukrainy w Rosji, należy się spodziewać ograniczonego zasięgu tego typu działań. Jednocześnie warto podkreślić,

¹² C.R. Saivetz, *The Ties that Bind? Russia's Evolving Relations with its Neighbors*, „Communist and Post – Communist Studies” 2013, vol. 45, s. 402–405.

¹³ T. Stępniewski, *The European Union and Eastern Partnership: Crises and Strategic Assessment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, r. 14, z. 5, s. 337–344.

że nic nie wskazuje na to, aby można było w najbliższych latach radykalnie ograniczyć wpływy Rosji na Donbasie¹⁴. Władze na Kremlu w pełni kontrolują ten region. Ukraina musi zdawać sobie z tego sprawę, forsując nowy plan uregulowania sytuacji na wschodnich rubieżach państwa.

Jednym z priorytetów obecnych władz Ukrainy jest zakończenie konfliktu zbrojnego na Donbasie, co jest zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Prezydent Wołodymyr Zełenski wielokrotnie podnosił kwestię uregulowania sytuacji na Donbasie, czego efektem było wstępne zatwierdzenie przez przedstawicieli państw „normandzkiej czwórki” tzw. formuły Steinmeiera na spotkaniu w Mińsku 1 października 2019 r., a także decyzja o zwołaniu kolejnego szczytu w formacie normandzkim w Paryżu 9 grudnia 2019 r.

Prezydent Ukrainy jasno określił swoje główne priorytety i oczekiwania związane ze szczytem paryskim. Wśród nich kluczowe miejsce, poza wspomnianym przerwaniem walk, zajmowały kwestie: zwolnienia ukraińskich jeńców w formule „wszystkich za wszystkich”, przywrócenia kontroli nad wschodnią granicą państwa, wyprowadzenia całości wojsk oraz zorganizowania miejscowych wyborów samorządowych. Bez tego nie będzie możliwe przyznanie Donbasowi specjalnego statusu. Federacja Rosyjska kontynuowała swoją wcześniejszą narrację, dystansując się od wydarzeń na wschodzie Ukrainy, traktowanych jako konflikt wewnętrzny, w jaki Rosja nie jest bezpośrednio zaangażowana. Świadczą o tym m.in. wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa, który w przeddzień szczytu sugerował, że do ustanowienia trwałego pokoju na Donbasie niezbędne będą rozmowy z przedstawicielami tzw. republik ludowych¹⁵. Jednak kluczowym celem geostrategicznym jest utrzymanie *status quo* na Donbasie, a w konsekwencji dalsze destabilizowanie Ukrainy oraz kreowanie jej negatywnego wizerunku na arenie międzynarodowej.

Ważnym osiągnięciem szczytu paryskiego jest uzgodnienie dostępu obserwatorów OBWE do całego terytorium Ukrainy w reżimie całodobowym. Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ po raz pierwszy od 2014 r. międzynarodowi obserwatorzy będą mogli obserwować granicę rosyjsko-ukraińską na terytoriach zajętych przez separatystów. Nie będzie ona jednak kontrolowana przez służby ukraińskie. Władimir Putin podkreślał, że zgodnie z porozumieniami mińskimi taka sytuacja może nastąpić dopiero po wyborach. Jednak prezydent Ukrainy nie zgodził się z takim stawianiem sprawy i sugerował, że organizacja wyborów bez kontroli granicy jest pozbawiona sensu. Kanclerz Niemiec Angela Merkel pośrednio wsparła ten postulat, mówiąc o „ożywieniu” postanowień mińskich, które „znowu będą elastyczne”. Francja nie była przeciwna. Prawdopodobnie ta

¹⁴ M. Kacewicz, *Rozdając paszporty w Donbasie Rosja może zamrozić konflikt na lata*, Belsat, 25.04.2012, <https://belsat.eu/pl/news/rozdajac-paszporty-w-donbasie-rosja-moze-zamrozic-konflikt-na-lata/> [dostęp: 10.01.2020].

¹⁵ Кремль на «нормандской встрече» хочет подбить Зеленского к прямым переговорам с боевиками, УНИАН, 27.11.2019.

stanowcza postawa Wołodymyra Zełenskigo stała za niefortunną wypowiedzią Putina, który po powrocie do Rosji stwierdził, że przyznanie Ukraincom kontroli granicy na Donbasie zakończy się „drugą Srebrenicą”¹⁶.

Znacznym osiągnięciem władz Ukrainy jest doprowadzenie do finału rozmów na temat tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę. 30 grudnia podpisano pięcioletni kontrakt gazowy zabezpieczający jego tranzyt przez terytorium tego państwa. W 2020 r. wolumen przesyłanego gazu ma wynosić minimum 65 mld m³, a w latach kolejnych 40 mld m³. Ważnym sukcesem Ukrainy było wyegzekwowanie odszkodowania zasądzonego przez Trybunał Arbitrażowy w Sztokholmie w wysokości 2,92 mld USD, wypłaconego przez stronę rosyjską 27 grudnia 2019 r. Z punktu widzenia Ukrainy duże znaczenie ma również umożliwienie w nowym kontrakcie wirtualnego rewersu gazowego. Ukraina może odkupić część gazu tranzytowanego przez jej terytorium do Polski lub Słowacji, bez konieczności fizycznego jego tłoczenia z tych państw¹⁷.

Odrębną kwestię stanowi projekt pogłębienia integracji Rosji i Białorusi. Od grudnia 2018 r. władze Rosji naciskały na Białoruś, postulując wypełnienie realną treścią porozumień o powołaniu Państwa Związkowego i grożąc ograniczeniem wsparcia (tzw. ultimatum Miedwediewa). Okazją do realizacji tych postulatów miał być jubileusz 20-lecia Państwa Związkowego, obchodzony 9 grudnia 2019 r. Impulsem zachęcającym do przyspieszenia tego procesu był „manewr podatkowy”, polegający na stopniowym zastępowaniu cła na rosyjskie surowce węglowodorowe podatkiem od kopalin. Jego rezultatem ma być doprowadzenie do urynkowania ceny na ropę naftową sprzedawaną Białorusi do 2024 r. Do tej pory Federacja Rosyjska godziła się na odsprzedaż części pozyskiwanej po preferencyjnych cenach rosyjskiej ropy naftowej oraz pobieranie z tego tytułu opłat celnych, traktując to jako nieoficjalne wsparcie sąsiada¹⁸.

Przez cały rok 2019 prowadzono negocjacje, których rezultatem było podpisanie 6 września 2019 r. tajnej umowy, określającej kluczowe aspekty przyszłej integracji ekonomicznej. Zostały one doprecyzowane w 31 szczegółowych mapach drogowych i miały uzyskać zatwierdzenie w trakcie spotkania przywódców państw w Soczi 7 grudnia 2019 r. Rozmowy o pogłębieniu integracji nie przebiegały po myśli Białorusi. Świadczyć o tym mogą wypowiedzi samego Alaksandra Łukaszenki, który 5 grudnia w przemówieniu do białoruskiego parlamentu przekonywał: „Nie chcę przekreślić wszystkiego, co osiągnąłem z wami, z narodem, tworząc suwerenne, niezależne

¹⁶ *Putin warns of second Srebrenica if no amnesty for east Ukraine*, Reuters, 10.12.2019.

¹⁷ *Ukrainian GTS operator launches virtual gas reverse flow from Poland*, UNIAN, 24.01.2020.

¹⁸ *Сколько Беларусь потеряет из – за налогового маневра?*, Naviny.by, 30.11.2018, <https://naviny.by/article/20181130/1543555644-skolko-belarus-poteryaet-iz-za-nalogo-vo-maneyvra> [dostęp: 10.01.2020].

państwo. [...] Nigdy nie zamierzaliśmy i nie będziemy częścią żadnego państwa, nawet bratniej Rosji”¹⁹.

Ponad pięciogodzinne spotkanie przywódców Rosji i Białorusi w Soczi nie zakończyło się wypracowaniem kompromisu, chociaż większość kwestii dotyczących pogłębienia integracji została uzgodniona. Z wywiadu udzielonego przez Łukaszenkę rosyjskiej rozgłośni Echo Moskwy można się dowiedzieć, że nie udało się osiągnąć porozumienia w kluczowych kwestiach, dotyczących wprowadzenia wspólnego centrum emisyjnego i wspólnej waluty, stworzenia ponadpaństwowych instytucji politycznych, w tym wspólnego parlamentu oraz urzędu prezydenta. Władimir Putin miał obiecać Łukaszence, że 31. mapa drogowa dotycząca tych kwestii zostanie wyłączona z negocjacji. Jednak 20 grudnia 2019 r., w trakcie dalszych rozmów w Petersburgu, strona rosyjska naciskała na przyjęcie całego pakietu negocjacyjnego, łącznie z jego najbardziej kontrowersyjnymi elementami. Od tego uzależniała zgodę na zatwierdzenie korzystnego dla Białorusi kontraktu gazowego i naftowego oraz dalsze negocjacje o rekompensatach za wprowadzenie „manewru podatkowego”. Rozmowy nie zakończyły się jednak wypracowaniem kompromisu²⁰.

Przebieg negocjacji rosyjsko-białoruskich został utajniony. Początkowo obie strony argumentowały, że integracja będzie miała przede wszystkim charakter ekonomiczny. Jednak brak porozumienia oraz nerwowe reakcje Łukaszenki sugerują, że w ostatniej fazie rozmów komponent polityczny zyskał na znaczeniu. Przyjęcie i zaakceptowanie 30 map drogowych znacząco obniżyłoby suwerenność finansowo-gospodarczą Białorusi, jednak akceptacja mapy 31., wprowadzającej wspólną walutę i organy ponadpaństwowe (m.in. parlament i urząd prezydenta), *de facto* zakończyłoby niepodległy byt Białorusi.

Brak akceptacji narzuconych przez władze na Kremlu szczegółowych planów integracji skutkuje niepowodzeniem rozmów rosyjsko-białoruskich w sprawie przedłużenia kontraktu naftowego. Kontrakt gazowy udało się wynegocjować dopiero w lutym 2020 r. Jest to o tyle istotne, że gospodarka Białorusi opiera się na tanich węglowodorach, a przemysł petrochemiczny generuje 28% eksportu państwa. Urynkowienie cen surowców energetycznych może skutkować znaczącym pogorszeniem sytuacji makroekonomicznej państwa oraz obniżeniem poziomu życia społeczeństwa. Średnie

¹⁹ Обращение к депутатам Палаты представителей и членам Совета Республики Национального собрания шестого и седьмого созывов, President.gov.by, 5.12.2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/obraschenie-k-deputatam-palaty-predstavitelej-i-chlenam-soveta-respubliki-natsionalnogo-sobranija-shestogo-i-22526/ [dostęp: 10.01.2020].

²⁰ Meeting with Russia President Vladimir Putin, President.gov.by, 20.12.2019, http://president.gov.by/en/news_en/view/meeting-with-with-russian-president-vladimir-putin-22664/ [dostęp: 10.01.2020].

zarobki na Białorusi należą do najniższych w regionie Europy Wschodniej, niższe są tylko w Ukrainie²¹.

31 grudnia 2019 r., po długich i nerwowych negocjacjach, udało się tymczasowo przedłużyć kontrakt gazowy na jeden rok. Białoruś zadeklarowała zakup podobnego wolumenu gazu co w 2019 r., ale ceny udało się wynegocjować zaledwie na dwa miesiące. Do marca 2020 r. gaz sprzedawany będzie po wcześniejszych cenach, tj. 127 USD za 1000 m³, czyli po jednych z najniższych w Europie. Z wypowiedzi Alaksandra Łukaszenki wiadomo jednak, że Rosja naciska na podniesienie ceny do poziomu 152 USD za 1000 m³. Białoruś jest trzecim po Niemczech i Włoszech największym odbiorcą rosyjskiego gazu ziemnego w Europie. W 2019 r. zakupiła 22 mld metrów sześciennym²².

W przypadku sprzedaży ropy naftowej negocjacje utknęły w martwym punkcie. Władze Białorusi poleciły pilne poszukiwanie alternatyw dla dostaw z kierunku rosyjskiego, ale zadeklarowana w wywiadzie dla Echa Moskwy chęć zakupu znacznych ilości saudyjskiej czy amerykańskiej ropy naftowej rewersem z Polski czy drogą kolejową z państw bałtyckich jest mało realna. Po pierwsze, jest to niemożliwe ze względów technicznych. Nie jest do tego przystosowana infrastruktura transportowa, ale także białoruskie rafinerie, które specjalizują się w przetwórstwie ropy naftowej typu Ural, a nie typu Brent. Obecnie rewers z Polski jest niemożliwy, a drogą kolejową z państw bałtyckich można maksymalnie przetransportować ok. 3 mln ton. W 2019 r. Białoruś zakupiła w Rosji 25 mln ton ropy naftowej. Brak porozumienia skutkowało kilkudniowym wstrzymaniem dostaw na Białoruś. Obecnie zostały one wznowione. Władze Białorusi porozumiały się z jedną z rosyjskich firm naftowych i zamówiły 133 tys. ton ropy naftowej, cena zakupu została jednak utajniona. Zapasy surowca szybko się kończą i jeżeli nie uda się wznowić dostaw, białoruskie rafinerie będą musiały ograniczyć eksport i skoncentrować się na przetwórstwie na rynek wewnętrzny²³.

WNIOSKI

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad Federacja Rosyjska wykazuje konsekwentną determinację w reintegracji przestrzeni poradzieckiej, traktując ją jako kluczowy obszar projekcji swojej mocarstwowości. Polityka ta wpisuje się w szerszą logikę neoimperialną, której

²¹ *Внешняя торговля республики Беларусь. Статистический сборник*, Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск 2019, s. 151.

²² *Ibidem*.

²³ T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2015, vol. XXIV, nr 1–2, s. 17–27; E. Korosteleva, *Evaluating the role of partnership in the European Neighbourhood Policy: The Eastern Neighbourhood*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, vol. 4, nr 3, s. 11–36.

celem jest odbudowa wpływów geopolitycznych oraz marginalizacja obecności struktur euroatlantyckich w regionie. Działania Moskwy ukierunkowane są na rekonfigurację regionalnego ładu bezpieczeństwa oraz na ustanowienie strefy wpływów, która wzmacniałaby pozycję Rosji jako dominującego aktora systemowego w Europie Wschodniej i Eurazji.

Instrumentarium stosowane przez Rosję ma charakter złożony i obejmuje zarówno środki polityczne, gospodarcze, militarne, jak i kulturowo-tożsamościowe. W szczególności należy wskazać na silną asymetrię zależności gospodarczej państw regionu, takich jak Białoruś czy Ukraina, wobec Federacji Rosyjskiej. Ta ostatnia wykorzystuje uzależnienie energetyczne i finansowe jako narzędzie presji politycznej, czego przykładem jest strukturalne podporządkowanie Białorusi w ramach tzw. Państwa Związkowego oraz uzależnienie dalszych kredytów od postępów integracyjnych. W tym kontekście warto odnotować również geostrategiczne znaczenie roli Chin jako alternatywnego aktora finansowego, który w warunkach rosyjskiej presji może pełnić funkcję kompensacyjną dla reżimów zależnych.

Dążenia Federacji Rosyjskiej do rewizji porządku postzimnowojennego uwidaczniają się także w jej konfrontacyjnej polityce wobec Zachodu. Moskwa nie waha się wykorzystywać narzędzi destabilizacji, w tym agresji zbrojnej i dezinformacji, aby ograniczyć demokratyzację oraz integrację Ukrainy z instytucjami Zachodu. Przypadek Donbasu, jako przestrzeni kontrolowanej przez rosyjskie siły pośrednie, stanowi przykład tzw. zamrożonego konfliktu, który służy permanentnej destabilizacji państwa oraz uniemożliwieniu jego zakotwiczenia w strukturach euroatlantyckich. Dialog w ramach formatu normandzkiego, oparty na formule Steinmeiera, nie przyniósł oczekiwanego przełomu, co potwierdza ograniczoną skuteczność narzędzi miękkiej dyplomacji wobec aktora rewizjonistycznego.

Rosyjska polityka historyczna, oparta na neosowieckiej mitologii Wielkiej Wojny Ojczyźnianej, pełni funkcję legitymizacyjną wobec autorytarnego systemu władzy, a zarazem służy zewnętrznej projekcji wpływów poprzez kreowanie alternatywnej pamięci zbiorowej w regionie. Instrumentalizacja historii jest wykorzystywana jako narzędzie „wojny narracyjnej”, której celem jest podważanie zachodnich standardów interpretacyjnych i normatywnych.

W niniejszym kontekście Unia Europejska staje przed koniecznością głębokiej rewizji swojej polityki wschodniej. Konflikt zbrojny w Ukrainie oraz eskalacja agresywnej postawy Rosji wobec sąsiadów wymagają adaptacji unijnej strategii do warunków systemowych rywalizacji. Szczególne znaczenie mają tu procesy decyzyjne w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz zdolność do działania w warunkach asymetrycznych zagrożeń i fragmentacji wewnętrznej. Polityka UE wobec regionu, dotąd oparta m.in. na Partnerstwie Wschodnim, wymaga przekształcenia w kierunku bardziej asertywnego podejścia, uwzględniającego zarówno komponent bezpieczeństwa, jak i odporności instytucjonalnej państw sąsiedztwa.

Dodatkowym wyzwaniem jest zmienna postawa Stanów Zjednoczonych – zwłaszcza w okresie prezydentury Donalda Trumpa – która osłabia transatlantycki wymiar spójności działań wobec Europy Wschodniej. Nie bez znaczenia pozostają także uwarunkowania wewnętrzne państw regionu, takie jak korupcja, słabość instytucjonalna czy podziały cywilizacyjne, które utrudniają konsolidację proeuropejskiego kursu.

Podsumowując, dynamika procesów geopolitycznych w Europie Wschodniej unaczynia, że przestrzeń ta staje się kluczowym polem rywalizacji normatywnej, systemowej i strategicznej pomiędzy Zachodem a Rosją. Skuteczna odpowiedź wymaga od UE nie tylko konsolidacji wewnętrznej, lecz także zdolności do długofalowego wsparcia transformacji politycznej i ekonomicznej swoich wschodnich partnerów.

BIBLIOGRAFIA

- Barburska O., *Relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie” 2014, nr 4(72), s. 9–31.
- Fiszer J.M., Stępniewski T., *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwań dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2017.
- Fiszer J.M., Stępniewski T., Świder K., *Polska, Ukraina, Białoruś, Rosja. Obraz politycznej dynamiki regionu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2019.
- Forsberg T., Haukkala H., *The European Union and Russia*, Palgrave Macmillan, London–New York 2016.
- Herpen van M.H., *Putin's Propaganda Machine. Soft Power and Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham–New York–London 2016.
- Kaciewicz M., *Rozdając paszporty w Donbasie Rosja może zamrozić konflikt na lata*, Belsat, 25.04.2012, <https://belsat.eu/pl/news/rozdajac-paszporty-w-donbasie-rosja-moze-zamrozic-konflikt-na-lata/> [dostęp: 10.01.2020].
- Kapranov O., *The Framing of the EU Visa Liberalization with Ukraine*, „Acta Universitatis Sapientiae, Philologica” 2018, vol. 10, nr 3, s. 97–115.
- Korosteleva E., *EU – Russia relations in the context of the eastern neighbourhood*, Policy Brief, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, May 2016.
- Korosteleva E., *Evaluating the role of partnership in the European Neighbourhood Policy: The Eastern neighbourhood*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, vol. 4, nr 3, s. 11–36.
- Korosteleva E., *The European Union, Russia and the Eastern region: The analytics of government for sustainable cohabitation*, „Cooperation and Conflict” 2016, vol. 51, nr 3, s. 1–19.

- Meeting with Russia President Vladimir Putin*, President.gov.by, 20.12.2019, http://president.gov.by/en/news_en/view/meeting-with-with-russian-president-vladimir-putin-22664/ [dostęp: 10.01.2020].
- Neighbourhood Perceptions of the Ukraine Crisis. From the Soviet Union into Eurasia?*, G. Besier, K. Stokłosa (red.), Routledge, Oxon–New York 2017.
- Popowski M., *Deputy Director-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations* (DG NEAR), European Commission), dyskusja panelowa *Money in Politics: State-building, democracy and corruption in the Eastern Neighbourhood*, European Endowment for Democracy and the Office of International IDEA, Brussels, 16.09.2016.
- Putin warns of second Srebrenica if no amnesty for east Ukraine*, Reuters, 10.12.2019.
- Saivetz C.R., *The Ties that Bind? Russia's Evolving Relations with its Neighbors*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, vol. 45, s. 401–412.
- Sakwa R., *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London 2016.
- Stępniewski T., *Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą i negocjacje pokojowe w Mińsku*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3(79), s. 43–59.
- Stępniewski T., *The Eastern Policy of the European Union. The Role of Poland*, „POLITEJA. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2016, nr 41, s. 181–193.
- Stępniewski T., *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2015, vol. XXIV, nr 1–2, s. 17–27.
- Stępniewski T., *The European Union and Eastern Partnership: Crises and Strategic Assessment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, r. 14, z. 5, s. 337–344.
- The World Bank Data, Ukraine, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UA> [dostęp: 10.01.2020].
- Ukraina. Czas przemian po rewolucji godności*, A. Furier (red.), Fince, Poznań 2017.
- Ukraine. Special Focus Note Tapping Ukraine's Growth Potential, 23.05.2019, The World Bank, <http://pubdocs.worldbank.org/en/927141558601581077/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-en.pdf> [dostęp: 10.01.2020].
- Ukrainian GTS operator launches virtual gas reverse flow from Poland*, UNIAN, 24.01.2020.
- Wywiad 1, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Russia Division, 15.09.2016.
- Wywiad 2, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Eastern Partnership, regional cooperation and OSCE, 15.09.2016.
- Youngs R., *Europe's Eastern Crisis. The Geopolitics of Asymmetry*, University Press, Cambridge 2017.

Александр Лукашенко и Алексей Венедиктов, Эхо Москвы, 24.12.19, <https://echo.msk.ru/programs/beseda/2559487-echo/> [dostęp: 10.01.2020].

Внешняя торговля республики Беларусь. Статистический сборник, Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск 2019.

Кремль на «нормандской встрече» хочет подбить Зеленского к прямым переговорам с боевиками, УНИАН, 27.11.2019.

Обращение к депутатам Палаты представителей и членам Совета Республики Национального собрания шестого и седьмого созывов, President.gov.by, 05.12.2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/obraschenie-k-deputatam-palaty-predstavitelej-i-chlenam-soveta-respubliki-natsionalnogo-sobranija-shestogo-i-22526/ [dostęp: 10.01.2020].

Сколько Беларусь потеряет из-за налогового маневра?, Naviny.by, 30.11.2018, <https://naviny.by/article/20181130/1543555644-skolko-belarus-poteryaet-iz-zanalogovogo-manevra> [dostęp: 10.01.2020].

EUROPA WSCHODNIA W OBLICZU REWIZJONIZMU GEOPOLITYCZNEGO ROSJI

Streszczenie

W opracowaniu dokonano analizy sytuacji politycznej i geostrategicznej wybranych państw Europy Wschodniej w kontekście narastającej presji neoimperialnej polityki Rosji oraz przedłużającego się konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Punktem wyjścia jest rok 2021, w którym obserwowano m.in. próbę wznowienia dialogu rosyjsko-ukraińskiego w ramach formatu normandzkiego oraz postępujące uzależnienie Białorusi od Federacji Rosyjskiej. Autor ukazuje, w jaki sposób działania Moskwy – od nacisków energetycznych po manipulacje historyczne – służą destabilizacji regionu i osłabianiu prozachodnich aspiracji państw poradzieckich. Szczególną uwagę poświęcono roli Unii Europejskiej i jej polityce wschodniej, która w obliczu wojny w Ukrainie, zmian w strukturze bezpieczeństwa regionalnego oraz braku spójności wewnętrznej UE staje przed poważnymi wyzwaniami. W artykule postawiono pytanie, czy UE będzie w stanie prowadzić asertywną i spójną politykę wobec Europy Wschodniej, czy też dojdzie do kolejnego „resetu” w relacjach z Rosją. W konkluzji wskazano na potrzebę głębokiej rewizji dotychczasowych założeń polityki unijnej w stosunku do wschodniego sąsiedztwa oraz konieczność budowy odporności regionu wobec wpływów Rosji.

Słowa kluczowe: Europa Wschodnia, Rosja, neoimperializm, konflikt w Ukrainie, Białoruś, polityka zagraniczna Unii Europejskiej, odporność geopolityczna

EASTERN EUROPE IN THE FACE OF RUSSIA'S GEOPOLITICAL REVISIONISM

Abstract

This article examines the political and geostrategic situation of selected Eastern European countries in the context of Russia's growing neo-imperial ambitions and the ongoing armed conflict in Ukraine. It focuses on key developments in 2021, including attempts to revive the Russia–Ukraine dialogue via the Normandy Format and the deepening dependence of Belarus on the Russian Federation. The author explores how Moscow's actions—ranging from energy pressure to historical revisionism—serve to destabilize the region and undermine the Western-oriented aspirations of post-Soviet states. Particular attention is given to the role of the European Union and its Eastern policy, which faces serious challenges amid war, shifting regional security dynamics, and internal EU fragmentation. The central research question concerns whether the EU can maintain an assertive and coherent strategy toward Eastern Europe or whether we are heading toward another “reset” in relations with Russia. The article concludes by stressing the need for a profound rethinking of the EU's approach toward its eastern neighbourhood and the importance of enhancing regional resilience against Russian influence.

Keywords: Eastern Europe, Russia, Neo-imperialism, Ukraine conflict, Belarus, EU foreign policy, Geopolitical resilience

AKTUALNA LISTA RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

Recenzenci afiliowani w polskich ośrodkach
naukowych / Polish Reviewers

- prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Piotr Madajczyk, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Andrzej Sakson, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Jerzy Wieczorek
- prof. dr hab. Krzysztof Jasiewicz
- prof. zw. dr hab. Stanisław Koziej, Uczelnia Łazarskiego
- prof. dr hab. Zdzisław Puślecki, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Tomasz Stępniewski, Katolicki Uniwersytet Lubelski
- dr hab. Paweł Borkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Beata Piskorska, KUL w Lublinie
- dr hab. Tomasz G. Grosse, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Tadeusz Wallas, UAM w Poznaniu
- dr hab. Katarzyna Kołodziejczyk, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Mikołaj Tomaszuk, UAM w Poznaniu
- dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Piotr Stanek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr hab. Paweł Olszewski, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Joanna Działo, Uczelnia Łazarskiego
- dr Krzysztof Beck, Uczelnia Łazarskiego
- dr Jarosław Jura, Uczelnia Łazarskiego
- dr Justyna Bokajło, Uniwersytet Wrocławski
- dr Adrian Chojan, Uczelnia Łazarskiego
- dr Martin Dahl, Uczelnia Łazarskiego
- dr Maciej Grodzicki, Uniwersytet Jagielloński

- dr Michał Możdżeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Jakub Janus, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego
- dr Piotr Stolarczyk, Uczelnia Łazarskiego

Recenzenci afiliowani w zagranicznych ośrodkach
naukowych / Foreign Reviewers

- dr Jens Boysen (Niemcy)
- dr Anna Phirtskhalashvili (Gruzja)
- dr Jaroslav Kit (Ukraina)
- dr Nathaniel Copsey, Aston University (Wielka Brytania)
- dr Marcin Kazimierzczak, Universitat Abat Oliba CEU (Hiszpania)
- prof. dr Fatima Arib, Cadi Ayyad University (Maroko)
- prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniaín (Hiszpania)
- prof. dr Andrii Verstiak (Ukraina)
- dr Karen Jackson, University of Westminster (Wielka Brytania)
- dr hab. Marcin Roman Czubała Ostapiuk (Hiszpania)
- Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE W ODNIESIENIU DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W KWARTALNIKU „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Redakcja „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma i przestrzega stosownych zasad. Zasady te zostały oparte na COPE’s Best Practice Guidelines for Journal Editors. Są to:

Zasady dotyczące redakcji

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły lub ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora.

Zasady dotyczące autorów

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestauthorship

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie takim praktykom.

Zasady dotyczące recenzentów

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelny.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

ETHICAL PRINCIPLES APPLICABLE TO FOR PUBLICATIONS IN THE QUARTERLY 'ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT'

'Economic and Political Thought' Editorial Board strives to ensure high ethical standards. Articles submitted for publication in 'Economic and Political Thought' are assessed for their integrity, compliance with ethical standards and contribution to the development of scholarship.

The principles listed below are based on the COPE's Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Ethical standards for editors

Decision on publication

The Editor-in-Chief must obey laws on libel, copyright and plagiarism in their jurisdictions and is responsible for the decisions which of the submitted articles should be published. The Editor may consult with the Associate Editors and/or reviewers in making publication decisions. If necessary, the Advisory Board's opinion is also taken into consideration. The decision to publish an article may be constrained by the risk of potential libel, copyright or other intellectual property infringement, plagiarism or self-plagiarism and doubts concerning authorship or co-authorship, i.e. the so-called ghost and guest authorship.

Confidentiality

No member of the Editorial Board is entitled to reveal information on a submitted work to any person other than the one authorised to be informed in the course of the editorial procedure, its author, reviewers, potential reviewers, editorial advisors or the Publisher. The Editor does not provide authors with the information about reviewers and vice versa.

Conflict of interests and its disclosure

Unpublished articles or their fragments cannot be used in the Editorial Board staff's or reviewers' own research without an author's explicit consent in writing. The Editor does not appoint reviewers who are authors', subordinates or are in other direct personal relationships (if the Editor knows about them).

Ethical standards for authors

Authorship

Authorship should reflect individuals' contribution to the work concept, project, implementation or interpretation. All co-authors who contributed to the publication should be listed. Persons who are not authors but made substantial contributions to the article, should be listed in the acknowledgements section. The author should make sure that all co-authors have been listed, are familiar with and have accepted the final version of the article, and have given their consent for submitting the article for publication. Authors who publish the findings of their research should present the research methodology used, an objective discussion of the results and their importance for academic purposes and practice. The work should provide reference to all the sources used. Publishing false or intentionally untrue statements is unethical.

Conflict of interests and its disclosure

Authors should disclose all sources of their projects funding, contribution of research institutions, societies and other entities as well as all other conflicts of interests that might affect the findings and their interpretation.

Originality and plagiarism Authors must only submit original works. They should make sure that the names of authors cited in the work and/or cited fragments of their works are properly acknowledged or referenced.

Ghost/guest authorship

Ghost authorship is when someone makes a substantial contribution to a work but he/she is not listed as an author or his/her role in the publication is not acknowledged. Guest authorship takes place when someone's contribution is very small or inexistent but his/her name is listed as an author.

Ghost and guest authorship are manifestations of a lack of scientific integrity and all such cases will be disclosed, involving a notification of component entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of editors etc.). The Editorial Board will document every instance of scientific dishonesty, especially the violation of the ethical principles binding in science.

In order to prevent ghost or guest authorship, authors are requested to provide declarations of authorship.

Ethical standards for reviewers

Confidentiality

All reviewed works should be treated as confidential documents. They cannot be shown to or discussed with third parties who are not authorised members of the Editorial Board.

Anonymity

All reviews are made anonymously; neither does the Editor reveal information on authors to reviewers.

Objectivity standards

Reviews should be objective. Derogatory personal remarks are inappropriate. Reviewers should clearly express their opinions and provide adequate arguments. All doubts as well as critical and polemical comments should be included in the review.

Conflict of interests and its disclosure

Confidential information and ideas arising as a result of a review must be kept secret and cannot be used for personal benefits. Reviewers should not review works of authors if there is a conflict of interests resulting from their close relationship.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. Czasopismo przyjmuje oryginalne, niepublikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym pod adresem: wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego pod adresem: <https://www.lazarski.pl/pl/nauka-i-badania/oficyna-wydawnicza/infomacje-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 i słowa kluczowe, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł powinien mieć objętość od 18 do 25 stron znormalizowanego maszynopisu (nie licząc bibliografii), natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo do 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, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony, numer ORCID.

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 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.

Procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor naczelny
dr Adrian Chojan

INFORMATION FOR AUTHORS SUBMITTING ARTICLES TO *ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT*

1. The quarterly accepts original unpublished scientific articles devoted to issues within a broad field of economics and political studies as well as management. Submitted manuscripts should provide substantial theoretical generalisations. The journal also publishes reviews and reports on academic life. The submission of an article means the author approves of and follows commonly accepted rules of publication ethics and publication malpractice. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to wydawnictwo@lazariski.edu.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name and surname, the year of publication, the title, the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books) and a page number.
In case of books with multiple authors, give the first name and surname of their editors. Online material is to be described in the same way as articles in print journals or books followed by a URL and the date of access. It is also necessary to add a bibliography after the article text. Detailed information for authors is published on the Lazarski University Publishing House website: <https://www.lazariski.pl/pl/nauka-i-badania/oficyna-wydawnicza/infomacje-dla-autorow>.
4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in TIFF, GIF and BMP formats.
5. An article should be accompanied by references, key words, and abstract informing about its aim, methodology, work outcomes and conclusions. An abstract should not exceed 20 lines of typescript.
6. An article should be in the range between 18 and 25 pages of a standard typescript (not including references) and a review, scientific news or information 12 pages.
7. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, the scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT PUBLICATION REVIEW PROCEDURE

1. The Editorial Board appoints at least two independent reviewers, i.e. specialists who are not Lazarski University employees, to evaluate each publication
 2. One of the two reviewers shall be an employee of a foreign research centre.
 3. The reviewing procedure is a so-called double-blind peer review process, i.e. follows a rule that an author and reviewers do not know their identity.
 4. Reviewers submit written declarations of non-existence of a conflict of interests in their relations with the authors of articles being reviewed.
 5. A review must be developed in writing and provide an unambiguous recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
 6. The above procedure and rules of reviewing are published on the *Economic and Political Thought* website
 7. The names of reviewers of particular publications are not revealed. However, the name of the reviewer of each quarterly issue is publicised.
- The above procedures and reviewing principles conform to the directives of the Ministry of Science and Higher Education.

Editor-in-chief
dr Adrian Chojan

Uczelnia Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Dziś jest to jedna z najbardziej prestiżowych niepublicznych uczelni w Polsce. Prowadzi studia na siedmiu kierunkach: prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie oraz kierunek lekarski.

W 2006 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, w 2016 r. uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych, a obecnie czyni starania o uzyskanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych i w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Od 2012 r. na kierunku stosunków międzynarodowych działa Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytutu Studiów Politycznych PAN. Kierunek ten w 2016 r. uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na trzech kierunkach: ekonomia, stosunki międzynarodowe i zarządzanie. Cztery programy studiów otrzymały akredytację Coventry University z Wielkiej Brytanii – ich absolwenci otrzymują dwa dyplomy: polski i angielski. Uczelnia prowadzi też współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse.

Nasza Uczelnia zajmuje trzecie miejsce w rankingach uczelni niepublicznych, a Wydział Prawa i Administracji od wielu lat jest liderem w rankingach wydziałów prawa uczelni niepublicznych. Realizowane u nas programy nauczania są współtworzone z wybitnymi praktykami i odpowiadają oczekiwaniom pracodawców. Dzięki temu 96% naszych absolwentów znajduje pracę w trakcie lub zaraz po studiach.

W ramach Uczelni działa również Centrum Kształcenia Podyplomowego, oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kształcenia podyplomowego, szkoleń i doradztwa dla firm, instytucji oraz jednostek administracji państwowej i samorządowej. Absolwentom studiów prawniczych oferujemy anglojęzyczne studia LLM (odpowiednik MBA), umożliwiające zdobycie międzynarodowego dyplomu prawniczego.

Wykładowcy Uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w renomowanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. To również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i ze Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego posiada certyfikaty „Wiarygodna Szkoła”, „Uczelnia walcząca z plagiatami”, „Dobra Uczelnia, Dobra Praca” oraz „Uczelnia Liderów”.