

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(41) 2013



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / PROGRAM BOARD

Wojciech Bieńkowski, Andrzej Chodubski, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak, Svetlana P. Glinkina, Krystyna Iglicka-Okólska, Krzysztof Łazarski, Daria Nałęcz, Bogdan Szlachta

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego), Józef M. Fiszer (redaktor naczelny),
Maria Furman (członek), Paweł Olszewski (sekretarz), Andrzej Podraza (członek),
Zdzisław Puślecki (członek), Janusz J. Węc (członek)

REDAKTORZY JĘZYKOWI / LINGUISTIC EDITORS

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

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

nauki ekonomiczne – prof. zw. dr hab. Zbigniew Dobosiewicz
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer
nauki prawne – prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość – prof. zw. dr hab. Dariusz Rosati
statystyka – dr Krystyna Bąk

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

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

RECENZENT / REVIEWER

prof. dr hab. Agnieszka Orzelska

REDAKTOR NAUKOWY

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Krystyna Kawerska

Spis treści i streszczenia artykułów w języku polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej:
<http://www.lazarski.pl/o-uczelnii/wydawnictwo/czasopisma/mysl-ekonomiczna-i-polityczna/>
<http://kwartalniklazarski.bluecms.pl/>

oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities: <http://cejsh.icm.edu.pl/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013

ISSN 2081-5913

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



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

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 11

ARTYKUŁY

Marian Guzek, Józef Biskup

Współczesne stadium kapitalizmu a liberalizm gospodarczy 17

Leokadia Oręziak

Otwarte Fundusze Emerytalne – efekt prywatyzacji emerytur 31

Ilona Szczepańska

Wybrane elementy konstrukcji podatku od dochodów osobistych
i ich znaczenie w realizacji polityki podatkowej 60

Magdalena Hryniewicka

Regionalne Programy Operacyjne szansą rozwoju
dla przedsiębiorstw z sektora MSP 85

Tomasz Grzegorz Grosse

O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku
Centralnego w okresie kryzysu 109

Józef M. Fiszer

System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe
w multipolarnym świecie 130

Krzysztof Garczewski

Fundacja „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” jako odpowiedź
niemieckiego rządu na politykę historyczną
Związku Wypędzonych 157

Krzysztof Łazarski

Nowożytna nauka i wiedza według Kartezjusza 192

RECENZJE

Karolina J. Helnarska, <i>Czynnik kulturowy w polityce zagranicznej Francji</i> (Marta Fiszer)	215
Adam Szymański (red.), <i>Turcja i Europa. Wyzwania i szanse</i> (Jakub Wódka)	220
Noty o autorach	227

CONTENTS

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

ARTICLES

Marian Guzek, Józef Biskup

Present-Day Stage of Capitalism and Economic Liberalism	17
---	----

Leokadia Oręziak

Open Pension Schemes – the Effect of Pension System Privatization	31
--	----

Ilona Szczepańska

Selected Elements of Personal Income Tax Construction and Their Importance for the Implementation of the Tax Policy ...	60
--	----

Magdalena Hryniewicka

Regional Operational Programs – an Opportunity for Development for Small and Medium Size Business Sector	85
---	----

Tomasz Grzegorz Grosse

On Three Criteria for the Assessment of the European Central Bank Legitimization in the Period of Crisis	109
---	-----

Józef M. Fiszer

Euro-Atlantic System and International Security in the Multi-Polar World	130
---	-----

Krzysztof Garczewski

Foundation Flight, Expulsion, Reconciliation – German Government Response to the Federation of Expellees' History Interpretation Policy	157
---	-----

Krzysztof Łazarski

Modern Science and Knowledge According to Descartes	192
---	-----

REVIEWS

Karolina J. Helnarska, <i>Cultural Factor in the Foreign Policy of France</i> (Marta Fiszer)	215
Adam Szymański (ed.), <i>Turkey and Europe. Challenges and Opportunities</i> (Jakub Wódka)	220
Notes on the authors	227

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции	11
-------------------	----

СТАТЬИ

Марьян Гузек, Юзеф Бискуп (Marian Guzek, Józef Biskup) Современная стадия капитализма и экономический либерализм	17
--	----

Леокадия Орензяк (Leokadia Oręziak) Открытые Пенсионные Фонды – результат приватизации пенсий	31
---	----

Илона Щчепаньска (Ilona Szczepańska) Избранные элементы структуры подоходного налога с населения и их значение в реализации налоговой политики	60
---	----

Магдалена Хрыневицка (Magdalena Hryniewicka) Региональные Оперативные Программы как шанс развития для предпринимателей из сектора мелких и средних предприятий (МСП)	85
--	----

Томаш Гжегож Гроссе (Tomasz Grzegorz Grosse) О трёх критериях оценки легитимности Европейского Центрального Банка в период кризиса	109
---	-----

Юзеф М. Фишер (Józef M. Fischer) Евроатлантическая система и международная безопасность в мультиполярном мире	130
--	-----

Кшиштоф Гарчевки (Krzysztof Garczewski) Фонд «Бегство, Изгнание, Примирение» как ответ немецкого правительства на историческую политику Союза Изгнанных	157
---	-----

Кшиштоф Лазарски (Łazarcki) Современная наука и знания по Декарту	192
---	-----

РЕЦЕНЗИИ

Каролина И. Хэльнарска, <i>Культурный фактор во внешней политике Франции</i> (Марта Фишер)	215
Адам Шиманьски (ред.), <i>Турция и Европа. Вызов и шансы</i> (Якуб Вудка)	220
Заметки об авторах	227

OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników drugi w 2013 r. numer naszego kwartalnika, z nadzieją, że tak jak wszystkie dotychczas opublikowane tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” spotka się on również z życzliwym przyjęciem i zainteresowaniem Czytelników, biorąc pod uwagę jego ciekawą i różnorodną zawartość merytoryczną. Tak jak zawsze, są tutaj bowiem publikowane liczne artykuły i studia, które dotyczą ważnych spraw z punktu widzenia naukowego, w tym aktualnych problemów, zjawisk i procesów ekonomicznych, społecznych, politycznych i międzynarodowych. Są to opracowania o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, które zasługują na uwagę badaczy, ekspertów, nauczycieli, doktorantów i studentów oraz publicystów i polityków.

Prezentowany numer, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, która poświęcona jest szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych i międzynarodowych.

W części pierwszej publikujemy cztery ciekawe artykuły i studia. Otwiera ją kontrowersyjny, ale bardzo interesujący artykuł Mariana Guzka i Józefa Biskupa, który jest poświęcony dylematom współczesnej gospodarki kapitalistycznej, opartej na neoliberalnych zasadach. Do podstawowych zagrożeń bezpośrednich, podważających współczesny kapitalizm, autorzy zaliczają z jednej strony słabość instytucji państwowych oraz wynikające z niej wadliwości regulacyjne wobec rynków, a z drugiej strony deformacje rynkowe związane z utratą prawidłowej samoregulacji poszczególnych rynków, zwłaszcza finansowych. W rezultacie tego – zdaniem autorów – powstają nieprawidłowości w powiązaniach międzynarodowych i towarzyszące im zjawisko utraty zaufania w sektorze bankowym oraz zwyrodnienia wyrastające z praktyk monopolistycznych i wielkich spekulacji na rynkach finansowych.

Kolejne w tej części opracowanie, to ciekawe, krytyczne studium Leokadii Oręziak na temat blasków i cieni systemu emerytalnego w Polsce, a zwłaszcza jego zasadniczej części, tzw. drugiego filara, tj. Otwartych Funduszy Emery-

talnych (OFE). Autorka stawia tutaj wiele tez i hipotez, m.in. stwierdza, że w Polsce od 1999 r. przyrost połowy długu publicznego nastąpił z powodu OFE. Dalsze utrzymywanie przymusowego filara kapitałowego skutkować będzie koniecznością drastycznego wzrostu podatków oraz redukcji ważnych wydatków publicznych. Finansowanie OFE przez zwiększanie długu może okazać się niemożliwe ze względu na progi ostrożnościowe zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz Konstytucji.

Ilona Szczepańska pisze na temat konstrukcji podatku od dochodów osobistych i ich znaczenia w realizacji przez państwo polityki podatkowej, która urzeczywistnia się poprzez obowiązujący na terenie danego kraju system podatkowy. Autorka podkreśla, że jedną z najważniejszych funkcji podatku dochodowego jest regulacja dochodu i majątku podatnika, a rozwiązania stosowane przy jego konstruowaniu mają istotny wpływ na stan finansów publicznych, poziom fiskalizmu i w ogóle funkcjonowanie całej gospodarki kraju.

Ostatni w tej części jest artykuł Magdaleny Hryniewickiej na temat Regionalnych Programów Operacyjnych i ich roli dla firm należących do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Jego celem jest próba oceny założeń oraz stanu realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych wraz z obiektywnymi wnioskami. Autorka pokazuje różnice między poszczególnymi programami operacyjnymi, nadzór nad nimi, wyniki przeprowadzanych kontroli i ich efekty.

W części drugiej niniejszego kwartalnika, politologicznej, również publikujemy cztery interesujące artykuły naukowe. Otwiera ją tekst pióra Tomasza G. Grosse, który poświęcony jest Europejskiemu Bankowi Centralnemu i legitymizacji jego działalności, zwłaszcza w czasach kryzysu finansowo-gospodarczego, z jakim mamy do czynienia od 2008 r. Autor pisze tutaj m.in., że Europejski Bank Centralny (EBC) jest jedyną instytucją technokratyczną Unii Europejskiej, która w czasach tego kryzysu zyskuje na władzy. Jest także uznawany za instytucję, która skutecznie stabilizuje sytuację kryzysową w strefie euro.

Kolejny tekst to ciekawe studium Józefa M. Fiszera na temat systemu euroatlantyckiego i bezpieczeństwa międzynarodowego w multipolarnym świecie. Próbuje odpowiedzieć na pytania, jaką rolę będzie odgrywał system euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźcu międzynarodowym i czy będzie on w stanie zapewnić światu pokój i bezpieczeństwo? Czy nadal będzie on mógł konkurować z rosnącymi potęgami Chin, Indii, Rosji i innymi mocarstwami wschodzącymi? Autor stawia tutaj tezę, że dziś jest bardzo trudno dać odpowiedź, gdyż świat staje się coraz mniej przewidywalny, a dynamika zachodzących w nim zmian jest bezprecedensowa. W dodatku pozostaje on w cieniu wciąż trwającego kryzysu finansowo-gospodarczego i nadal trudno

przewidzieć, kiedy się on skończy i jakie będą jego konsekwencje dla Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz dla innych uczestników współczesnych stosunków międzynarodowych.

J.M. Fiszer pokazuje, że dziś powstaje nowy, wielobiegunowy i wielocywilizacyjny porządek światowy, a lata 1991–2010 dowiodły, iż Wspólnota Atlantycka była kompletnie nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium, które uważano za największe zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Autor ten zastanawia się, czy możliwy jest renesans Wspólnoty Atlantyckiej i czy będzie ona mogła odgrywać taką rolę w XXI w., jaką odgrywała pod egidą Stanów Zjednoczonych w drugiej połowie XX w. Stawia tezę, że jeśli Wspólnota Atlantycka wyjdzie zwycięsko z obecnego impasu, to stanie się współautorem nowego multipolarnego ładu międzynarodowego. Jeśli zaś tak się nie stanie, to świat czekają lata chaosu, konfliktów i wojen, gdyż Chiny czy Indie jeszcze przez kilkanaście, a nawet przez kilkadziesiąt lat nie będą na tyle silne, aby stworzyć nowy pokojowy ład międzynarodowy, z pominięciem lub zmarginalizowaniem Wspólnoty Atlantyckiej.

Warte zwrócenia uwagi są kolejne dwa artykuły w tej części prezentowanego kwartalnika, a mianowicie tekst Krzysztofa Garczewskiego, poświęcony kontrowersyjnej Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”, powołanej do życia w RFN przez Związek Wypędzonych, organizację społeczno-polityczną, która stawia sobie za cel upamiętnianie losów Niemców wysiedlonych po II wojnie światowej z byłych prowincji III Rzeszy, oraz opracowanie Krzysztofa Łazarskiego na temat istoty nowożytnej nauki i wiedzy w ujęciu René Kartezjusza, który często jest nazywany ojcem nowożytnego racjonalizmu, a nawet nowożytnej filozofii.

Całość tomu zamykają dwie recenzje z książek, które szczególnie powinny zainteresować politologów, zajmujących się współczesnymi zagadnieniami międzynarodowymi. Jedna z nich jest poświęcona miejscu i roli kultury w polityce zagranicznej Francji, a druga dotyczy współczesnej Turcji, dążącej do uzyskania statusu mocarstwa regionalnego, a być może nawet globalnego.

Życząc wszystkim Czytelnikom interesującej lektury, zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją oraz z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce, która w bieżącym roku świętuje jubileusz 20-lecia istnienia.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y

Marian Guzek, Józef Biskup

WSPÓŁCZESNE STADIUM KAPITALIZMU A LIBERALIZM GOSPODARCZY

1. ZAGROŻENIA WSPÓŁCZESNEGO KAPITALIZMU

Mogłoby się wydawać, że po upadku systemu komunistycznego w Europie zniknęły największe zagrożenia dla stabilności międzynarodowej w sferze politycznej, prosperity systemu kapitalistycznego w sferze gospodarczej i rozwoju społeczeństwa otwartego. Komunizm skompromitował się we wszystkich tych sferach, jakkolwiek o jego upadku zadecydowała przede wszystkim sfera gospodarcza, w której wszechwładza państwa przyniosła opłakane skutki w porównaniu do obowiązującego na Zachodzie systemu rynkowego. Sytuacja ta stworzyła niezwykle sprzyjające możliwości nie tylko bezkrytycznego wdrożenia w krajach postkomunistycznych skrajnie rynkowych modeli gospodarczych, ale i ujawnienia się presji w dojrzałych gospodarkach rynkowych, wywołującej minimalizowanie roli państwa w kształtowaniu procesów gospodarczych. Presja ta znalazła już wcześniej podstawy teoretyczne w postaci doktryny neoliberalnej. Ku zaskoczeniu społeczności międzynarodowej, po ponad 30-letniej dominacji tej doktryny, w warunkach gwałtownego rozwoju procesów globalizacyjnych, obecny kryzys finansowo-gospodarczy (podobnie jak wcześniejszy kryzys azjatycki i rosyjski z końca lat 90.) ujawnił w pełnej skali nowe zagrożenia nie tylko dla stabilności i rozwoju gospodarki światowej, ale i dla samego systemu kapitalistycznego w formie, jaka się obecnie wykształciła. Na uwagę zasługuje co najmniej kilka takich zagrożeń.

Należy do nich zaliczyć m.in. słabość państwa i nadmierną redukcję jego odpowiedzialności za kształtowanie zasad gospodarowania zapewniających kojarzenie indywidualnych motywacji do zwiększania zysku, będących podstawą działania systemu rynkowego, z interesami wspólnymi społeczeństwa.

Zagrożeniem jest również osłabienie wartości pozarynkowych, szczególnie w sferze moralności zarówno na poziomie zachowań jednostek, jak i podmiotów zbiorowych, w związku z przesunięciem kryteriów oceny działań indywidualnych i wspólnotowych na płaszczyznę ekonomiczną (kluczowe znaczenie ma zdolność do osiągania jak największych zysków). W rezultacie dominacja takiej hierarchii wartości osłabia państwo i skuteczność działania reprezentującej je klasy politycznej, winnej przecież dążyć do znalezienia właściwych proporcji pomiędzy rynkami a interesem społecznym i polityką.

Źródłem zagrożeń jest także gwałtowny rozrost rynków finansowych, obudowanych wręcz piramidalną konstrukcją instrumentów finansowych wzajemnie powiązanych i asekurowanych, których wartość przekracza ponad 9-krotnie światowy, realny PKB. Tak rozdęte rynki finansowe ułatwiają powstawanie baniek spekulacyjnych i zadłużanie się nie tylko podmiotów prywatnych, ale również, jak pokazuje to obecny kryzys finansowy, całych państw, także tych wysoko rozwiniętych gospodarczo. Niektóre z nich zostały już doprowadzone do granic bankructwa i utrzymują się tylko dzięki specjalnym i szeroko zakrojonym programom międzynarodowej pomocy.

Kolejne zagrożenie wynika ze słabości światowych instytucji finansowo-ekonomicznych (MFW, BŚ), niezdolnych do obrony systemu rynkowego przed jego własnymi słabościami, które ujawniły się w ostatnich latach. Instytucje te z jednej strony nie posiadają wystarczających środków finansowych, z drugiej zaś, co gorsza, stosują od lat niezmienione schematy postępowania i programów naprawczych narzucanych krajom potrzebującym wsparcia finansowego, na co wskazują chociażby zalecenia kierowane przez MFW do osłabionych krajów Eurolandu w czasie obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego. Błędy w ocenie sytuacji tych krajów, popełnione przez MFW w trakcie przygotowywania programów naprawczych, zamiast rozwiązywać problemy krajów beneficjentów, pogłębiały te problemy. Jaskrawym potwierdzeniem tej tezy jest chociażby polityka MFW wobec Grecji. Wiosną 2010 r. przygotowano dla tego kraju program wsparcia finansowego, opierając jego wartość na uprzednio wyliczonym specjalnym współczynniku, według którego szacowano wpływ zalecanych cięć i oszczędności w wydatkach państwa na spadek dochodu narodowego. W przypadku Grecji współczynnik ten (tzw. mnożnik) został silnie niedoszacowany, gdyż oparto go na nieadekwatnych historycznych danych. W rezultacie po trzech latach wdrażania programu pomocowego przyniósł on Grecji znaczne wydłużenie okresu spadku PKB i wynikające stąd straty, które przekroczyły 3-krotnie te założone przez MFW¹.

¹ J. Bielecki, *Śmiertelne zaciskanie pasa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.I.2013 r.

Znacznie wyższe niż oczekiwano okazały się też koszty społeczne (wzrost bezrobocia, spadek popytu i poziomu życia). Wobec tych faktów, Międzynarodowy Fundusz Walutowy przyznał już, że konieczna jest zmiana metodologii opracowywania programów pomocowych, a skrajnie monetarystyczna koncepcja ratowania osłabionych krajów przed bankructwem okazała się błędna. Jednak „mleko się już rozlało”, czego konsekwencje dotyczyły lub dotyczą społeczeństw wielu krajów, wobec których Fundusz takie programy zastosował.

2. ZAWODNE REZULTATY GLOBALIZACJI

Podbudowane ideologią neoliberalną procesy globalizacyjne, chociaż wciąż są w działalności biznesową większość gospodarek współczesnego świata, to jednak, wbrew oczekiwaniom apologetów tych procesów, nie prowadzą one do zmniejszania różnic w strukturze rozmieszczenia światowego bogactwa, a wręcz przeciwnie (z nielicznymi wyjątkami) różnice te pogłębiają. Skoro bowiem podstawą globalizacji jest dążenie do pełnej swobody gry rynkowej, w której z kolei kluczowym warunkiem wygranej są przewagi konkurencyjne, jest zrozumiałe, że szanse rozwojowe stworzone przez procesy globalizacyjne nie mogą być równomiernie rozłożone, koncentrując się na gospodarkach najbardziej zaawansowanych technologicznie, umożliwiającymi osiąganie największych marż zysku. Zatem, aktywizując rozległe obszary gospodarki światowej globalizacja, niestety, oznacza również głęboką asymetrię podziału związanych z nią korzyści i wzrost powstających na tym tle napięć, skutecznie utrudniających prawidłowe funkcjonowanie wolnego rynku.

To ostatnie stwierdzenie może się wydawać niektórym czytelnikom niesłuszne w kontekście ogromnego postępu gospodarczego Chin, niewątpliwie osiągniętego przez ich aktywne włączenie się w procesy globalizacji. Gdy jednak przyjrzymy się bliżej wewnętrznym polityczno-systemowym uwarunkowaniom tego sukcesu, możemy zauważyć, że był on możliwy nie dlatego, iż Chiny poddały się biernie regułom globalizacji i ograniczyły do minimum obecność państwa w gospodarce, ale wręcz odwrotnie. Wprowadzając stopniowo mechanizmy rynkowe, najpierw eksperymentalnie, a następnie do całej gospodarki, rząd centralny nie pozostawił procesu urynkwienia samemu sobie czy też działaniom bliżej nieokreślonej „niewidzialnej ręki rynku”.

Pekin zawsze te procesy kontrolował i kontroluje nadal, stwarzając zachęty dla inwestorów zagranicznych, by korzystali przez wiele lat z tradycyjnych przewag konkurencyjnych Chin, do których przede wszystkim należy zaliczyć tanią siłę roboczą i niskie koszty środowiskowe. Atuty te pozwoliły stworzyć

z Chin największą fabrykę świata, której produkty są obecne we wszystkich jego zakątkach. Jednak stopniowy wzrost kosztów pracy i coraz większa presja społeczna na poprawę warunków środowiskowych spowodowały, że Pekin, z naruszeniem wolności rynkowych, stara się narzucać inwestorom zagranicznym obowiązek wdrażania nowych technologii, jeśli chcą podjąć działalność gospodarczą w tym ogromnym kraju. Chiny mogą sobie na to pozwolić, bo są wyjątkowe pod względem wielkości potencjału rozwojowego, tkwiącego w ich wewnętrznym rynku, i roli jaką odgrywają w gospodarce światowej. Jedynym krajem rozwijającym się, dysponującym potencjalnym rynkiem o skali zbliżonej do Chin są Indie. Działają one jednak w zupełnie innych warunkach społeczno-politycznych, zbliżonych bardziej do modelu zachodniej gospodarki rynkowej niż do rozwiązań systemowych stosowanych w Chinach. Jak wskazują jednak twarde dane ekonomiczne, mimo niewątpliwych sukcesów w ostatnich latach, Indie są wyraźnie zdystansowane przez swojego wielkiego północnego sąsiada. Powstaje zatem pytanie, czy kapitalizm powinien ewoluować w kierunku rozwiązań modelowych stosowanych tak skutecznie w Chinach? Z oczywistych względów odpowiedź na nie powinna być przecząca. Przede wszystkim z uwagi na ogromne koszty społeczne modelu chińskiego, których ponoszenie możliwe jest tylko w warunkach daleko idącego ograniczenia swobód politycznych i obywatelskich, co jest nie do zaakceptowania w krajach o bardziej dojrzałych systemach demokratycznych.

Jak zauważył już kilkanaście lat temu G. Soros, uznawany za wybitnego finansistę, a także inwestora giełdowego dokonującego wielkich operacji spekulacyjnych – co go wyróżnia pozytywnie jedynie na tle zasady, że wielkie spekulacje nie są sprzeczne z definicją konkurencji na wolnym rynku – za globalizacją gospodarki nie nadążają zmiany w organizacji i sposobach współdziałania systemów społeczno-politycznych, które nie są w stanie przeciwdziałać nadużyciom potentatów na rynkach finansowych, a w dalszej konsekwencji załamaniom gospodarki światowej. Jej rozwój nie idzie w parze z rozwojem „światowej” społeczności². Ze względu na liczne sprzeczności polityczne, ekonomiczne czy cywilizacyjne, społeczność ta jest głęboko podzielona, a jednocześnie konfrontowana z niezwykle silnie zmotywowanymi podmiotami finansowymi oraz całym systemem rynkowym. Błędne przekonanie o istnieniu mechanizmu samoregulacji każdej gospodarki rynkowej jako całości marginalizuje z natury rzeczy potrzebę daleko idącego zbliżenia i współdziałania

² G. Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu. Zagrożenie dla społeczeństwa otwartego*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie, Warszawa 1999, s. 14–16. Autor ten postrzega współczesny kapitalizm jako „niepełną i wypaczoną formę społeczeństwa otwartego”.

społeczności międzynarodowej w celu wzmocnienia jej pozycji, zwłaszcza w zakresie kształtowania w skali globalnej zasad prawidłowej gry giełdowej i właściwych regulacji mechanizmów rynkowych.

3. CZY ŚWIAT UCIEKNIE Z GLOBALNEJ WIOSKI NA GLOBALNĄ „PRERIE”?

Niektórzy znawcy naukowych doktryn sądzą, że taka wizja ustrojowa dla świata to kompletna utopia. Otóż po pierwsze, niekompletna, a po drugie – świat (Wschodni) ma już doświadczenie we wdrażaniu innego ustroju, który także wydawał się utopią, a mianowicie komunizmu. Czy świat Zachodni ma nie mieć pokusy, aby wdrażać coś całkowicie przeciwnego do komunizmu, jakim jest anarchokapitalizm?

To prawda, że w pewnych okresach świat potrafił utrzymywać się latami w stabilizacji, dopóki nie przytrafiło mu się coś nadzwyczajnego. Wbrew pozorom, tym czymś nie musiał być jakiś wstrząs kryzysowy czy rewolucja. Takie gwałtowne wydarzenia są na ogół poprzedzane powolnym rozkwitem jakiejś doktryny ustrojowej, która jest zdolna przekształcić się w ideologię poruszającą najpierw świat akademicki, potem media, a za ich pośrednictwem potrafi porwać miliony potencjalnych jej zwolenników.

Gdy kraje bloku wschodniego były jeszcze zamknięte w systemie komunistycznym, w USA już od początku lat 80. rozpoczęło się wdrażanie nowej doktryny ustrojowej na gruncie rosnącej popularności libertarianizmu, obiecującego swym zwolennikom niekrępujące warunki wolnego rynku, na zasadzie realizacji przez jednostki ich wolnej woli. Od tamtego czasu do znanych już z odległej przeszłości koncepcji systemu gospodarki wolnorynkowej doszły ich nowe odmiany, wymagające poszerzenia zestawu współczesnych doktryn ustrojowych (patrz tabela 1).

Na lewej stronie zestawu mamy doktrynę marksizmu i ustrój komunistyczny z wszechwładnym państwem, bez rynku i bez prywatnego kapitału. Na prawej znajduje się natomiast doktryna radykalnego libertarianizmu i oparty na niej ustrój pod nazwą anarchokapitalizm, w ogóle bezpieczeństwa, ale za to wolnorynkowy bez ograniczeń, lecz z władzą kapitału prywatnego.

Środkową część zestawu doktryn zajmuje liberalizm gospodarczy jako ustrój oparty na teoriach mainstreamu ekonomii, tj. Adama Smitha i Davida Ricarda, z uzupełnieniem wniesionym głównie przez keynesizm i ordoliberalizm. W ustroju funkcjonującym według tych reguł występuje nie tylko doraźny interwencjonizm mający służyć koordynacji powiązań międzyrynkowych, ale także zjawiska komplementarności z elementami synergii między państwem

a rynkami, co znalazło odzwierciedlenie w koncepcjach Paula Samuelsona³ oraz w ich zastosowaniach praktycznych w USA w okresie realizacji polityki keynesowskiej.

Tabela 1. Współczesne doktryny ustrojowe

Podstawy doktrynalne	Marksizm	Egalitaryzm	Liberalizm filozoficzny	Minarchizm + monetaryzm	Libertarianizm pełny	
Typ ustroju	Komunizm i socjalizm bezrynkowy	Socjalizm wolnorynkowy i etatyzm	Liberalizm gospodarczy	Neoliberalizm	Minarchizm	Anarchokapitalizm
Relacje państwo-rynki	Państwo wszechwładne	Przerost państwa socjalnego	Państwo i rynki kompletarne lub synergetyczne	Państwa minimum słabego, rynki zdeformowane	Szczątkowe funkcje państwa, rynki ponad państwem	Państwa zero, rynek + władza kapitału

Źródło: opracowanie własne autorów.

Za główną podbudowę doktrynalną prawidłowego liberalizmu gospodarczego można uznać liberalizm filozoficzny, a głównie koncepcje wolności jako zadania do realizacji przez instytucje państwa oraz wolności jednostek z elementami powinności na rzecz wspólnoty. Do głównych przedstawicieli takiego liberalizmu filozoficznego należy John Dahlberg-Acton, angielski filozof i historyk, znany jako Lord Acton⁴.

Hipotetyczną wizję ustroju bezpaństwowego z prawej strony prezentowanego zestawu najlepiej pokazuje zmiana sytuacji jednostki. Otóż, o ile w globalnej wiosce jednostka może czuć się u siebie, niezależnie od tego, gdzie mieszka, oraz mieć łatwy kontakt z całym światem, to jednak nie oznacza to, że może swobodnie przemieszczać się z jednego rejonu na każde inne miejsce, bo przeszkadzają jej w tym granice państwowe. W docelowej wizji libertariańskiej wszystkie jednostki mogą wyjeżdżać dokąd chcą i z kim chcą, a czy będą

³ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

⁴ Twórczość Lorda Actona jest obszernie analizowana w książce K. Łazarskiego, *Power Tends to Corrupt. Lord Acton's Study of Liberty*, DeKalb, Illinois 2012.

tylko koczować, czy sobie wybierać kawałek przestrzeni do stałego pobytu, to ich problem, który mogą rozwiązywać w relacjach z innymi jednostkami według zasad rynkowych. „W czystym libertariańskim świecie – pisze Murray Rothbard – nie byłoby polityki zagranicznej, ponieważ nie byłoby państwa, rządów mających przymusowy monopol (władzy) nad poszczególnymi obszarami”⁵.

Ta „nowa wolność”, przewidziana w Manifeście Libertariańskim, to też coś zupełnie innego aniżeli wolność w liberalizmie. W liberalizmie bowiem wolna jednostka działa w ramach zorganizowanej wspólnoty, z której interesami musi się liczyć, bądź nawet może być zobowiązana do uznawania ich jako nadrzędne. Globalna wioska dzieli się więc na wspólnoty narodowe, religijne, rodzinne i inne, które nakładają na jednostkę różne zasady postępowania lub obyczaje. Wolność jednostki w liberalizmie nie oznacza więc, że może ona robić co chce.

Pojęcie libertarianizmu ma natomiast związek z angielskim terminem „libertarian”, oznaczającym osobę kierującą się w swym działaniu „wolną wolą”, w warunkach zatamizowanej społeczności ogólnoswiatowej. Kategoria wspólnoty traci na znaczeniu, a wspólnoty narodowej w szczególności. W takiej sytuacji jednostka jest uznawana za suwerenną i nikt poza rynkiem nie może jej niczego dyktować.

Aby uniknąć obaw o to, czy omawiana wizja ustrojowa była wystarczająco przemyślana przez jej głównego autora Murraya Rothbarda, znanego profesora uniwersytetów amerykańskich, a jednocześnie wybitnego przedstawiciela tzw. austriackiej szkoły ekonomii, pójdźmy przez chwilę jego śladem. Był on wychowankiem Ludwiga von Misesa, uważanego za współautora koncepcji anarchokapitalizmu. Od niego właśnie Rothbard przejął główną podstawę libertarianizmu, tj. leseferyzm, czyli system gospodarki wolnorynkowej oparty na założeniu całkowitej eliminacji państwa z gospodarki. Rothbard rozszerzył tę konstrukcję na wszystkie pozaekonomiczne dziedziny życia ludzkiego, wprowadzając zasadę likwidacji wszystkich państw świata.

Tak radykalny pogląd mógłby się komuś wydawać jakąś lekkomyślną zachcianką ideologiczną autora lub brakiem rozważań. Przed taką oceną chcielibyśmy przestrzec potencjalnych oponentów Rothbarda. W całej swojej działalności naukowej, jak i społeczno-politycznej, dostarczał on dowodów swego intelektualnego i emocjonalnego zaangażowania w obronę swych koncepcji, nie rezygnując z wypowiedzi zaskakujących słuchaczy i czytelników, a nawet narażając się na niepopularność oraz na nieporozumienia w kręgu najbliższych partnerów, Ludwiga Misesa i Samuela Konkina. Ten ostatni

⁵ M. Rothbard, *For a New Liberty, The Libertarian Manifesto*, N.Y. 1973, s. 265.

działał jako publicysta propagujący anarchokapitalizm wśród amerykańskich studentów. Po jego śmierci działalność taką prowadzi w szerszym zakresie, w skali międzynarodowej Dawid Friedman, również anarchokapitalista, syn Milтона Friedmana. Kontrowersje w poglądach tego środowiska dotyczyły nie tylko państwa Izrael, które Rothbard traktował na równi z innymi, postulując ich likwidację, ale także stopnia lewicowości radykalnej wizji libertarianizmu na tle aktualnej sytuacji politycznej w skali globalnej, zwłaszcza w rejonie Bliskiego Wschodu. Rothbard opowiadał się po stronie bezpaństwowych Palestyńczyków i potępiał Izrael za jego działania, głównie na terenach okupowanych. Swoją radykalną niechęć do każdej postaci państwa przenosił też na Stany Zjednoczone, krytykując ich rolę mocarstwową i interwencje militarne w świecie, a w pierwszym rzędzie wewnętrzne funkcje regulacyjne w gospodarce.

Może się wydawać, że wprost niewyobrażalny byłby chaos, gdyby tylko połowa ludzkości, czyli ponad trzy miliardy ludzi pozbawionych państw, wyruszyła w uwolniony od granic świat, by skorzystać ze swojej wolnej woli. Kto zapewniłby tym jednostkom ochronę i bezpieczeństwo? Na takie pytanie w koncepcji Rothbarda jest odpowiedź: wykonywałyby to firmy prywatne zamiast instytucji państwowych. Wszystkie niezbędne funkcje państw mogłyby przejmować firmy prywatne. Między nimi byłaby konkurencja, a nie państwowy monopol do wszystkiego. Oczywiście na globalnej „prerii” chyba nie tylko Amerykanie mogliby bez obaw nosić swoje ulubione colty. A co by było, gdyby firma chciała wzmocnić swoją pozycję rynkową w drodze zbrojnego ataku na inną firmę?

Na takie wątpliwości w libertarianizmie jest jedna odpowiedź: w ustroju tym jednostki i firmy nabierałyby innych właściwości aniżeli w zwykłym kapitalizmie. Ludzie działaliby prawidłowo, a bankierzy oferowałiby kredyty tylko w pełni pokryte depozytami kruszcowymi, zaś klienci bez zdolności kredytowej omijaliby banki z daleka. Jak w każdej znaczącej ideologii mamy tu założenie, że będzie z niej korzystał nowy człowiek.

4. PIERWSZY KROK JUŻ ZROBILIŚMY: MINARCHIZM POŁĄCZONY Z MONETARYZMEM

Najpierw wyjaśnienie, że minarchizm to niższe stadium libertarianizmu, w którym występuje zasada państwa minimum w gospodarce, a w sferach pozagospodarczych minimum regulacji państwa wobec jednostek oraz eliminowanie wpływu związków zawodowych i zobowiązań socjalnych państwa. Za

głównego przedstawiciela tej odmiany libertarianizmu jest uważany profesor Harvardu Robert Nozick. Gdy minarchizm reprezentowany przez Friedricha Hayeka został połączony z monetaryzmem, również minarchisty Milтона Friedmana (opartym na utrzymaniu pieniądza papierowego), przy założeniu restrykcyjnej polityki pieniężnej banku centralnego, powstała doktryna Hayeka-Friedmana, a ich ideologia została nazwana neoliberalizmem. Do takiego właśnie ustroju przesunęły się z liberalizmu gospodarczego najpierw USA na początku lat 80., a później inne kraje świata. My przyłączyliśmy się do niego od początku transformacji z własnym „wkładem” pochodzącym z końca poprzedniego ustroju, w postaci leseferyzmu socjalistycznego wdrażanego przez rządy Z. Messnera i M. Rakowskiego. Wkład ten oddziaływał na charakter polityki w ramach „planu Balcerowicza”, sporządzonego z udziałem rzecznika neoliberalizmu amerykańskiego Jeffreya Sachsa, (który później odżegnał się od neoliberalizmu i poparł wybór Baracka Obamy).

Należy podkreślić, że Rothbard nie był zachwycony ani minarchizmem ani monetaryzmem, a swoją niechęć przenosił na Nozicka, a zwłaszcza na M. Friedmana. Do Nozicka miał pretensję o tolerowanie państwa minimum, a do M. Friedmana o psucie libertarianizmu pieniądzem fiducyjnym, czyli bez wartości.

W Stanach po wybuchu kryzysu, którego praprzyczyną była doktryna Hayeka-Friedmana, nastąpiło za prezydentury Obamy częściowe przywrócenie usuniętej regulacji banków i rynków finansowych oraz polityki typu keynesowskiego. U nas osłabione państwo zdaje się tkwić w neoliberalizmie mocniej niż można byłoby się spodziewać, choć premier Donald Tusk i jego zaplecze polityczne wydaje się żywić już nieufność do swego „liberalizmu”.

5. STEREOTYP LIBERALIZMU W POLSCE

Współzałożyciel Platformy Obywatelskiej Andrzej Olechowski w jednym z wywiadów prasowych stwierdził: „(...) obawiam się, że w PO liberałów już nie ma, chyba że się tak poukrywali, iż nie mogę ich dostrzec”⁶.

Na podstawie tej wypowiedzi nasuwa się pytanie, gdzie jest miejsce dla nie-liberałów, a gdzie dla liberałów? Proponujemy odpowiedź: ich miejsce jest przedstawione w zestawieniu współczesnych doktryn ustrojowych (tabela 1). Jak widać, liberałowie mieszczą się tylko na jednym polu, a dla nieliberałów miejsc aż nadmiar. Jednakże zagadkowy może się wydawać fakt, że ludzi

⁶ A. Olechowski, *Nie pasuję do Europy Plus*, „Rzeczpospolita”, 4.III.2013.

uważających się za liberałów są prawdopodobnie w każdym państwie liczne rzesze, a do bycia nieliberałami zazwyczaj przyznają się niezbyt liczne grupy komunistów i socjalistów bezrynkowców. Wśród zwolenników etatyzmu i socjalizmu wolnorynkowego, oprócz członków Socjalistycznej Partii Francji, można znaleźć niewielkie grupy w różnych partiach innych krajów. Po wybuchu kryzysu pod koniec 2007 r. osłabła ekspansja zwolenników neoliberalizmu, a także minarchistów i anarchokapitalistów gotowych bronić swoich poglądów, a tym bardziej je zachwalać. Czy więc rzeczywiście świat jest wypełniony milionami liberałów, a zwolenników innych doktryn ustrojowych jest tak niewielu? Oddzielnym problemem jest, czy te miliony liberałów uważają się za zwolenników takiego liberalizmu, jaki został umieszczony w zestawieniu, to znaczy w wersji wygenerowanej przez dawnych filozofów⁷ i przedstawicieli współczesnego mainstreamu makroekonomii? Odpowiedzią jest oczywiście – nie. Te miliony mają prawo dopytywać się jak niżej.

6. GDZIE SIĘ PODZIAŁ LIBERALIZM „ULEPSZONY”?

Wracając na polski grunt, musimy stwierdzić, że liberałowie w naszym kraju zwykle wyobrażali sobie ustrój z „państwem nie przeszkadzającym rynkowi”, w którym wolność jednostki i przedsiębiorstwa nie jest ograniczana regulacjami państwa, a „rynek wszystko załatwia”. Mieli więc na myśli taką doktrynę ustrojową, jaką propagował Milton Friedman oraz jego zwolennicy w Polsce w osobach Jeffreya Sachsa z Harvardu i Leszka Balcerowicza. Rzeczywiście, taka wersja liberalizmu, uważana za doskonalszą od mainstreamowej, a zwłaszcza keynesowskiej, miała zasięg powszechny, a w Polsce była wyznawana szczególnie gorliwie. Jej realizacja w praktyce, zakończona w USA wybuchem kryzysu finansowego, pozwoliła dostrzec jej katastrofalne skutki. W rezultacie wystąpiło zjawisko przekształcania się tej doktryny ustrojowej w czynnik szkodliwy dla liberalizmu i rozpowszechniło się zaopatrywanie jej nazwą neoliberalizmu. Z takiego przeobrażenia się „liberalizmu” w jedną z kategorii nie-liberalizmu prawdopodobnie zdecydowana większość naszego społeczeństwa nie zdaje sobie jeszcze sprawy.

⁷ Chodzi o nurt filozofii liberalnej, krytyczny wobec leseferyzmu oraz eliminowania funkcji państwa zapewniających wolność wspólnotom narodowym. Za głównego przedstawiciela tego nurtu należy uznać Lorda Actona. Por. jego prace z 1907 r.: J. Dahlberg-Acton, *Historical Essays and Studies* oraz *The History of Freedom and Other Essays*, a także ich szczegółowe analizy w cytowanej książce K. Łazarskiego.

Z tego objaśnienia wynika, że to nie Platforma Obywatelska przestała być „liberalna”, lecz wyznawana przez nią ideologia była od początku neo-liberalna i w takiej formie występuje w tabeli 1. Podana w niej podstawa doktrynalna tej ideologii w rzeczywistości odzwierciedla ukształtowanie się jej na fundamencie minarchizmu Friedricha Hayeka w połączeniu z monetaryzmem Milтона Friedmana. Natomiast zawarty w diagramie opis relacji państwa z rynkami, zamiast hasłowych cech ideologii neoliberalnej, wyznawanych jako właściwości „ulepszego” liberalizmu, przedstawia konsekwencje realizowania tej doktryny w praktyce, czyli występowanie osłabionego państwa minimum z dominującymi, ale zdeformowanymi rynkami finansowymi. W rzeczywistości jednak ten „ulepszony” liberalizm od początku powinien być umieszczany wśród doktryn nie-liberalnych. Nie można więc się dziwić, że przed milionami jego zwolenników występuje spóźnione zadanie znalezienia w aktualnym zestawieniu doktryn ustrojowych bardziej godnego dla siebie miejsca. Nasuwa się potencjalna możliwość wejścia na pole liberalizmu.

Komentarz polityczny może być więc poszerzony o obserwację, że środowiska konserwatywno-narodowe nie powinny zarzucać członkom PO, że są liberałami, lecz neoliberalami, a ci ostatni mogliby, dla ścisłości, odwzajemniać się określaniem swoich adwersarzy etatystami wolnorynkowymi.

Jeśli spojrzymy na oś doktryn ustrojowych, to zauważymy, wbrew pierwszemu wrażeniu, że w Polsce pole liberalizmu gospodarczego, który można uznać – naszym zdaniem – za poprawny, jest niezajęte przez żadną partię polityczną. Ale można przypuszczać, że częściowo jest na tym polu zarówno PiS, jak i Solidarna Polska oraz Polska jest Najważniejsza. Wypowiedź A. Olechowskiego jest ważna, bo pozwala przypuszczać, że PO nie czuje się dobrze na polu faktycznie nie-liberalnym i też chyba częściowo już wchodzi na sąsiadujące z nim pole liberalizmu. W takim poglądzie może nas umacniać zarzut Olechowskiego, że „(...) nie ma już Tuska liberała” (czyli neoliberalą). Kiedyś premier Donald Tusk ogłosił, w trakcie sporu z Balcerowiczem o OFE, że porzuca „swoją młodzieńczy liberalizm” (jeszcze wtedy chyba nie uświadamiał sobie, że to, co chce porzucić jest neoliberalizmem). Do poglądu Olechowskiego w sprawie oceny premiera Tuska przyłączyli się także inni, opowiadający się za stwierdzeniem, że „Tusk stosuje rządzenie nie liberalne lecz etatystyczne”⁸. Znaczna doza takiego rządzenia jest niezbędna na polu prawidłowego liberalizmu, więc na to pole zdaje się częściowo wkraczać PO.

Na pozycjach neoliberalnych trwają dwaj zasługi dla PO jej byli liderzy A. Olechowski i P. Piskorski, a także Jarosław Gowin, były minister sprawiedli-

⁸ P. Piskorski, wywiad w TVN 29.03.2013 r.

wości, który na jednym z telewizyjnych spotkań z młodzieżą chwalił Balcerowicza i jego wizję „liberalizmu”. Trudno sądzić, aby tak doświadczone osoby były nieświadome tego, że opowiadają się za przebrzmiałą ideologią neoliberalną. Oczywiście, jako politycy być może działają racjonalnie w kontekście hasła „Balcerowicz musi wrócić”. Zaskakująca może być też postawa PiS, które powołało do projektowanego rządu ekspertów Krzysztofa Rybińskiego, wpływowego przedstawiciela nurtu ideologii neoliberalnej, nie dostrzegając w tym niczego niestosownego, a prawdopodobnie licząc na poparcie szerszego elektoratu.

Na tym tle pojawia się pewna wspólna przestrzeń działania dla głównych sił politycznych w Polsce na polu prawidłowo rozumianego liberalizmu gospodarczego. Wydaje się możliwe eliminowanie z jednej strony elementów doktrynalnych, osłabiających instytucje państwa pod wpływem neoliberalizmu, a z drugiej strony – elementów nadmiernego obciążenia polityki doktryną egalitaryzmu przez przedstawicieli środowisk konserwatywno-narodowych. Przekształcenie tego procesu z tendencji mimowolnych w zaprogramowane przedsięwzięcia polityczne mogłoby służyć racjonalnie niezbędnej przebudowie ustrojowej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki J., *Śmiertelne zaciskanie pasa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.III.2013.
- Dahlberg-Acton J., *Historical Essays and Studies*, 1907.
- Dahlberg-Acton J., *The History of Freedom and Other Essays*, 1907.
- Guzek M., *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2011.
- Hayek F., *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, ZNAK, Kraków 1998.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria procentu, zatrudnienia i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Konkin S.E., *New Libertarian Manifesto. Strategy of the New Libertarian Alliance*, N.Y. 1981.
- Łazarski K., *Power Tends to Corrupt. Lord Acton's Study of Liberty*, DeKalb, Illinois 2012.
- Mises L., *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Warszawa 2007.
- Olechowski A., *Nie pasują do Europy Plus*, „Rzeczpospolita”, 4.III.2013.
- Rothbard M.N., *Ekonomia wolnego rynku*, Warszawa 2007.
- Rothbard M.N., *For a New Liberty. The Libertarian Manifesto*, N.Y. 1973.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

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

Soros G., *Kryzys światowego kapitalizmu. Zagrożenia dla społeczeństwa otwartego*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie, Warszawa 1999.

STRESZCZENIE

Do podstawowych zagrożeń bezpośrednich, podważających współczesny kapitalizm, autorzy zaliczają z jednej strony słabość instytucji państwowych oraz wynikające z niej wadliwości regulacyjne wobec rynków, a z drugiej – deformacje rynkowe związane z utratą prawidłowej samoregulacji poszczególnych rynków, zwłaszcza finansowych. Autorzy stoją na stanowisku, że istotne źródło tych zagrożeń tkwi w sferze zmian ustrojowych. Posługując się zestawem współczesnych doktryn ustrojowych, pośrodku którego jest umiejscowiony ustrój liberalizmu gospodarczego oparty na liberalizmie filozoficznym, wykazują skutki rzeczywistego przejścia po 1980 r. przez USA, a w ślad za nimi Europy wraz z Polską od początku transformacji i innych państw, do ustroju nazywanego neoliberalizmem. Zdaniem autorów, najlepszym rozwiązaniem dla świata byłoby ponowne wejście w ustrój liberalny, w którym relacje między państwem a rynkami miałyby charakter współdziałania umożliwiającego osiągnięcie efektów synergicznych.

SUMMARY

According to the authors, the major direct threats that undermine the present-day capitalism are the weakness of state institutions and, as a result, defects of market regulations on the one hand, and market deformations connected with the loss of appropriate self-regulation of particular markets, especially the financial one, on the other hand. The authors believe that the substantial reason of those threats lies in the sphere of the political system transformation. With the use of the political doctrines set, in the middle of which there is the economic liberalism based on the philosophic liberalism, the authors point out the consequences of the transformation in the USA after 1980, followed by Europe and Poland from the very beginning of the transformation, and other states, to the system called neo-liberalism. In the authors' opinions, the best solution for the world would be a re-entry into the

liberal system, in which the relations between the state and markets would be of a cooperative character making it possible to achieve synergic effects.

РЕЗЮМЕ

К основным и непосредственным угрозам, подрывающим современный капитализм, авторы относят, с одной стороны, слабость государственных учреждений, а также – как её результат – дефектное управление рынком; с другой стороны – рыночные искажения, связанные с потерей надлежащего саморегулирования отдельных рынков, в особенности финансовых. Авторы придерживаются позиции, что определяющий источник этих угроз следует искать в сфере политических изменений. Пользуясь составом политических доктрин, в центре которого находится система экономического либерализма, основанная на философском либерализме, авторы показывают последствия действительного перехода после 1980 года США, а вслед за ними Европы, включая Польшу с начала её преобразования, а также другие государства, к системе, называемой неолиберализмом. По мнению авторов, самым лучшим разрешением для мирового сообщества было бы повторное вступление в либеральную систему, в которой отношения между государством и рынками имели бы характер взаимодействия, позволяющего на достижение синергических эффектов.

OTWARTE FUNDUSZE EMERYTALNE – EFEKT PRYWATYZACJI EMERYTUR

1. PRYWATYZACJA EMERYTUR I ŹRÓDŁA JEJ FINANSOWANIA

Prywatyzacja emerytur najczęściej jest rozumiana jako ograniczanie roli państwowego, repartycyjnego, filara w systemie emerytalnym na rzecz drugiego obowiązkowego (przymusowego) filara, mianowicie filara kapitałowego. Prywatyzacja taka oznacza przekazywanie do prywatnych funduszy emerytalnych całości lub części składek emerytalnych pobieranych od wynagrodzeń osób pracujących. W efekcie procesu prywatyzacji zmniejszają się środki dostępne w ramach pierwszego filara, opierającego się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej, w którym składki emerytalne aktywnego zawodowo pokolenia finansują bieżące emerytury (system *PAYG – pay-as-you-go*). Składki emerytalne przekazywane na bieżąco do zarządzania przez prywatne instytucje (na ogół specjalnie utworzone w tym celu towarzystwa emerytalne) kierowane są przez nie na rynek finansowy, gdzie są inwestowane w różne instrumenty finansowe, głównie skarbowe papiery dłużne danego kraju oraz akcje spółek. Instytucje te potrącają sobie regularnie opłaty od otrzymanych składek emerytalnych oraz prowizje od wartości rynkowej aktywów zgromadzonych w funduszach. Ostateczna kwota, mająca być źródłem wypłacanej emerytury, jest wynikiem rezultatów osiągniętych z inwestowania otrzymanych składek oraz pomniejszenia tych aktywów o pobrane sobie przez towarzystwa emerytalne opłaty i prowizje. Poszczególne kraje mogą zapewnić gwarancje minimalnej emerytury dla osób, które mają odpowiednio długi okres opłacania składek, a łączna emerytura z pierwszego i drugiego filara okaże się niższa od przyjętego ustawowo poziomu minimalnego. Oznacza to, że ostatecznie w takiej sytuacji państwo bierze na siebie ciężar pokrycia m.in. strat wynikłych z działania tych funduszy emerytalnych, w tym także strat możliwych na skutek spadku wartości rynkowej aktywów posiadanych przez

fundusze, ich zmniejszenia z powodu pobranych opłat i prowizji, jak również upadłości zarządzających nimi instytucji finansowych.

Po raz pierwszy idea prywatyzacji emerytur została zrealizowana w praktyce w Chile, gdzie od 1981 r. nastąpiło zupełne odejście od państwowego systemu emerytalnego, przyjęto bowiem, że cała składka emerytalna będzie kierowana do prywatnych funduszy emerytalnych. Rozwiązanie to okazało się atrakcyjnym źródłem zysków dla instytucji finansowych zarządzających tymi funduszami. Z tego powodu instytucje te, przy wsparciu Banku Światowego i innych organizacji międzynarodowych, podjęły w latach 90. intensywne działania na rzecz prywatyzacji emerytur w możliwie dużej liczbie krajów. Udało się ją przeprowadzić jednak jedynie w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej, Azji oraz Europy Środkowej i Wschodniej.

Podstawą ideową dla forsowania przez Bank Światowy koncepcji prywatyzacji emerytur stał się raport *Averting the old age crisis*, opublikowany przez tę organizację w 1994 r.¹ W dokumencie tym w alarmistyczny sposób wskazywano na zagrożenia związane z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, a w szczególności podkreślano możliwą niewydolność państwowego, repartycyjnego systemu emerytalnego w zapewnieniu emerytur w przyszłości. Została więc przedstawiona wizja, w której społeczeństwo właściwie nie mogło liczyć na tradycyjne emerytury, opierające się na solidarności międzypokoleniowej. W ten sposób została podjęta próba wykreowania w świadomości społecznej poważnych obaw o środki zapewniające bodaj minimum egzystencji na starość. Rozwiązaniu tak zarysowanych problemów miała właśnie służyć propagowana przez Bank Światowy prywatyzacja całości lub choćby części systemu emerytalnego, czyli ustanowienie przymusowego filara kapitałowego w tym systemie. Kierowanie składek emerytalnych do zarządzania przez prywatne instytucje finansowe Bank przedstawił jako taki sposób gromadzenia pieniędzy na przyszłe emerytury, który jest odporny na negatywne tendencje demograficzne. Inwestowanie pieniędzy pochodzących ze składek emerytalnych w instrumenty dostępne na rynku finansowym uznane zostało więc przez tę organizację za rozwiązanie wolne od słabości charakteryzujących tradycyjny filar repartycyjny, czyli wolne od uzależnienia bieżących świadczeń emerytalnych od liczebności pracującego pokolenia i wysokości wnoszonych przez nie składek emerytalnych oraz innych obciążeń publicznych. W swej analizie Bank Światowy pominął to, że także filar kapitałowy jest silnie zależny od sytuacji demograficznej, bowiem w praktyce

¹ *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, World Bank Report no. 13584, Washington D.C., 30.IX.1994.

wartość rynkowa gromadzonych w jego ramach aktywów finansowych jest pochodną stanu rozwoju gospodarki, jej zdolności do funkcjonowania przy wyższych podatkach, niezbędnych do wykupu skarbowych papierów dłużnych znajdujących się w portfelach funduszy, a także siły nabywczej mniej licznych pokoleń w przyszłości, rzutującej na ceny rynkowe innych instrumentów zgromadzonych w tych funduszach, w tym akcji. W istocie więc filar kapitałowy nie zapewnia wcale większego bezpieczeństwa emerytur niż filar repartycyjny, a wręcz przeciwnie, stwarza dodatkowe zagrożenia dla finansów publicznych i emerytur na skutek wykreowania nowego, ogromnego źródła długu publicznego.

W analizowanym raporcie Banku Światowego stosunkowo mało miejsca poświęcono zagadnieniu pokrycia deficytu środków w pierwszym filarze, na skutek skierowania całości lub części składek emerytalnych do obowiązkowego filara kapitałowego. Składki te zamiast na finansowanie bieżących emerytur przeznaczono bowiem do gry na rynku finansowym. Powstał więc problem pozyskania przez państwo środków na pokrycie zaistniałej luki w filarze repartycyjnym. W praktyce możliwe jest to poprzez ograniczenie świadczeń z pierwszego filara (i), redukcję innych wydatków publicznych oraz zwiększenie podatków (ii), wyprzedaż mienia państwowego (iii) oraz zwiększenie zadłużenia publicznego (iv).

W koncepcji Banku Światowego szczególnie nacisk położono na pierwszy z tych sposobów sfinansowania skutków stworzenia przymusowego filara kapitałowego, a mianowicie *ograniczenie emerytur z filara repartycyjnego* (i), zarówno dla obecnych, jak i przyszłych emerytów. W tym celu Bank propagował przede wszystkim ustanowienie bardziej rygorystycznych warunków przechodzenia na emeryturę, w tym podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, zwiększenie minimalnej liczby lat opłacania składek, by uzyskać emeryturę. Poziom świadczenia można także zmniejszyć poprzez zmianę sposobu i skali indeksacji emerytur, a także zastosowanie różnych uznaniowych mechanizmów dostosowawczych.

Finansowanie poprzez redukcję innych wydatków publicznych oraz zwiększenie podatków (ii) oznacza, że ciężar utrzymywania obowiązkowego filara kapitałowego spada także na obecne pokolenie. Musi ono zatem ograniczyć swoje wydatki konsumpcyjne i rozwojowe, by przeznaczyć środki na drugi filar. W takiej sytuacji można postawić pytanie, czy realizowane w ramach przymusowych funduszy emerytalnych inwestowanie w instrumenty finansowe obciążone ryzykiem (skarbowe papiery dłużne, akcje oraz instrumenty dłużne emitowane przez przedsiębiorstwa) warte jest tych wyrzeczeń. Czy te obowiązkowe obciążenia w postaci wyższych podatków i redukcji wydat-

ków publicznych nie powinny zostać skierowane na realizację wielu ważnych gospodarczo i społecznie celów: rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej, edukację, badania naukowe, budowę przedszkoli i żłobków, dających krajowi szanse na wyższy wzrost gospodarczy teraz i w przyszłości, a także stwarzające możliwość istotnej poprawy sytuacji demograficznej.

Finansowanie z prywatyzacji mienia państwowego (iii) oznacza w praktyce wyprzedaj przez państwo znajdującego się w jego dyspozycji majątku w celu pozyskania środków na pokrycie deficytu w pierwszym filarze, powstającego w wyniku przeznaczenia składek emerytalnych do inwestowania na rynku finansowym zamiast na wypłatę bieżących emerytur. Podstawowy problem to ograniczony zasób publicznego majątku, który państwo może zbyć, daleko niewystarczający w porównaniu z koniecznością pokrywania przez wiele dziesięcioleci ubytku składki z pierwszego filara. Poza tym sprzeciw społeczny może budzić sam mechanizm tego finansowania, oznaczający, że prywatne instytucje finansowe zarządzające filarem kapitałowym, uzyskują sobie w ten sposób prawo partycypowania w tym publicznym majątku poprzez możliwość pobierania sobie przez dziesięciolecia prowizji od wartości rynkowej aktywów znajdujących się w portfelach obowiązkowych funduszy emerytalnych, w tym także posiadanych przez fundusze akcji prywatyzowanych firm. Dodatkowo, jeżeli instytucje zarządzając funduszami należą do podmiotów zagranicznych, to podmioty te, w wyniku inwestowania w prywatyzowany majątek środków publicznych pochodzących ze składek emerytalnych, uzyskują, dzięki tej specyficznej inżynierii finansowej, niczym niezasłużone prawo udziału w majątku narodowym danego kraju. Trzeba też dodać, że w przypadku sprzedaży majątku rząd traci możliwe dochody z tego majątku, które mogłyby na bieżąco zasilać finanse publiczne.

Finansowanie z długu (iv) oznacza, że państwo zaciąga pożyczki, by pozyskać środki na pokrycie ubytku składki w pierwszym filarze, niezbędne do wypłaty emerytur obecnym emerytom. Od tak powstałego zadłużenia narastają odsetki, a następnie odsetki od odsetek, ponieważ konieczne jest ciągle refinansowanie tego długu.

Analizując wymienione wyżej sposoby, można stwierdzić, że finansowanie drugiego przymusowego filara systemu emerytalnego może być realizowane na takich samych zasadach jak każdego innego wydatku publicznego. Rząd może więc zaciągnąć dług, sprzedawać majątek publiczny, w tym przedsiębiorstwa państwowe, nieruchomości oraz inne posiadane aktywa, podnieść podatki oraz zredukować inne wydatki publiczne. W praktyce oznacza to koszty i wyrzeczenia społeczne, a dodatkowo zagrożenia dla stabilności finansów publicznych i bezpieczeństwa państwa w wyniku narastania zadłużenia publicznego.

Jak wskazuje Queisser, w wielu krajach zredukowanie emerytur okazało się bardzo trudne do przeprowadzenia ze względów politycznych, dlatego przynajmniej w niektórych z nich ograniczenie wydatków w ramach starego systemu emerytalnego było możliwe tylko dzięki temu, że równocześnie wprowadzono nowy system. Oznaczało to, że trudniej wtedy było zidentyfikować przegranych i wygranych (*winner and losers*) reformy, co pozwala na obniżenie systemowego oporu wobec reform². Stwierdzenie to można zastosować także do reformy emerytalnej przeprowadzonej w Polsce w 1999 r.

Chilijska reforma stała się modelem dla reform przeprowadzonych w latach 1992–2006 w około 30 krajach na świecie. Jednak Stany Zjednoczone, kraje Europy Zachodniej oraz inne kraje rozwinięte nie zdecydowały się na prywatyzację emerytur na wzór reformy przeprowadzonej w Chile czy innych krajach Ameryki Łacińskiej. Reformy takiej nie udało się natomiast uniknąć niektórym krajom rozwijającym się, w szczególności tym, które zostały poważnie osłabione „szokową terapią” wynikającą z programów dostosowawczych narzuconych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, a także bolesnymi społecznie przemianami strukturalnymi, a nierzadko także hiperinflacją.

Czynnikiem o charakterze politycznym, który miał istotny wpływ na niepodjęcie przez kraje wysoko rozwinięte idei prywatyzacji choćby części powszechnego systemu emerytalnego, był brak społecznej zgody na to, że prywatyzacja taka może pociągać za sobą redukcję dzisiejszych emerytur oraz znaczne obciążenia podatkowe obecnie pracującego pokolenia. Praktyka pokazała, że prywatyzacja emerytur jest tym trudniejsza do przeprowadzenia im bardziej kraj jest demokratyczny – gdyż rządy demokratyczne są bardziej odpowiedzialne wobec większości opinii publicznej, która ma tendencję do sprzeciwiania się prywatyzacji. Ponadto systemy emerytalne w tych krajach są bardziej dojrzałe niż gdzie indziej, a to oznacza, że więcej obywateli ma udział w umowie społecznej dotyczącej solidarnościowego systemu emerytalnego. Nie godzi się więc na tworzenie w systemie emerytalnym przymusowego filara kapitałowego, z uwagi na możliwą redukcję zarówno bieżących, jak i przyszłych emerytur, po to, by ten filar utrzymać. Także pozostałe grupy społeczne, w szczególności osoby zawodowo czynne, w dojrzałych demokracjach mają więcej możliwości, by nie dopuścić do nałożenia na nich dodatkowych obciążeń w celu stworzenia i utrzymania tego przymusowego filara

² M. Queisser, *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*, Working Paper AWP 5.4, OECD, 1998, s. 30, <http://www.oecd.org/insurance/pensionsystems/2429287.pdf> [dostęp 30.IV.2013].

kapitałowego. Z tych powodów spektakularną klęską zakończyły się próby ustanowienia takiego filara m.in. w Stanach Zjednoczonych³.

Profesor Andrew Roberts (Northwestern University, Evanston) stwierdził, że emerytury należą do tych najważniejszych obszarów polityki, które nie mogą być dotknięte bez poniesienia przez polityków srogiej kary. Im większe zmiany w polityce emerytalnej – a częściowa prywatyzacja emerytur jest bardzo dużą zmianą – z tym większym oporem spotkają się politycy. Większość krajów Ameryki Łacińskiej, w których przeprowadzona została całkowita lub częściowa prywatyzacja emerytur, nie miało ugruntowanych systemów demokratycznych, zatem politycy przeprowadzający te zmiany nie musieli obawiać się konsekwencji wyborczych. Poza tym większość z tych krajów nie miała dojrzałych i uniwersalnych systemów emerytalnych, zatem prywatyzacja nie dotknęła większości wyborców⁴.

Podejmowane także w ostatnich latach próby prywatyzacji emerytur w Stanach Zjednoczonych spotkały się z ostrym sprzeciwem m.in. związków zawodowych. Na przykład 1 kwietnia 2011 r. Eliot Seide, przewodniczący Rady AFSCEME, największego związku zawodowego pracowników sektora publicznego w stanie Minnesota, stwierdził, że podatników stanu Minnesota nie stać na realizację ryzykownego planu prywatyzacji publicznych emerytur. Jego wprowadzenie w życie kosztowałoby 2,7 mld dol. w ciągu najbliższej dekady. Seide stwierdził ponadto, że „...nie ma absolutnie żadnego powodu, by zmuszać pracowników sektora publicznego, by wystawili swe ciężko wypracowane emerytury na ryzyko związane z Wall Street. Prywatyzacja emerytur jest tak samo okrutna jak prywatyzacja Social Security – wepchnie seniorów w ubóstwo. Przez lata pracownicy sektora publicznego akceptowali niższe płace w zamian za gwarantowane świadczenie emerytalne”⁵.

Profesor Bradford DeLong (University of California) wskazuje, że usługi społeczne, na których obywatelom zależy najbardziej, powinny być zapewniane przez rząd. Emerytury opierające się na rynku charakteryzują się dużym ryzykiem i nie zapewniają niezbędnego bezpieczeństwa emerytur⁶.

³ Por. M. Orenstein, *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2008, s. 162.

⁴ A. Roberts, *Pension privatization in Eastern Europe and beyond*, 2010, <http://www.northwestern.edu/rc19/Roberts.pdf> [dostęp 30.V.2013].

⁵ *Taxpayers can't afford a risky plan to privatize public pensions*, AFSCEME, 5 April 2011, <http://afscememn.org/taxpayers-can%E2%80%99t-afford-risky-plan-privatize-public-pensions> [dostęp 29.V.2013].

⁶ B. DeLong, *The False Promise of Private Pensions*, 17 January 2006, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-false-promise-of-private-pensions> [dostęp 30.III.2013].

W tym kontekście warto zauważyć, że prywatyzacja emerytur stanowiła istotne odejście od idei zabezpieczenia społecznego i została podporządkowana priorytetom wynikającym z liberalnego podejścia do gospodarki. W praktyce prywatyzacja taka okazała się źródłem korzyści dla wybranych podmiotów sektora finansowego, w tym głównie towarzystw emerytalnych, a także innych instytucji silnie powiązanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, jak biura maklerskie oraz podmioty doradcze i pośredniczące. Koszty i ryzyko systemu emerytalnego opartego na inwestowaniu w instrumenty finansowe spadły natomiast na przyszłego emeryta, wpływając na zmniejszenie należnego mu świadczenia. Ponadto makroekonomiczne koszty utrzymywania przymusowego filara kapitałowego obciążają całe społeczeństwo w postaci wyższych podatków i/lub redukcji wydatków publicznych na cele rozwojowe i społeczne oraz w postaci rosnącego zadłużenia publicznego.

2. PRYWATYZACJA EMERYTUR W KRAJACH AMERYKI ŁACIŃSKIEJ

Prywatyzacja emerytur w Ameryce Łacińskiej (w latach 90. wprowadzona w Peru, Argentynie, Kolumbii, Urugwaju, Meksyku, Boliwii i Salvadorze, a na początku lat 2000 w Kostaryce i Nikaragui), była wzorowana na reformie wprowadzonej w Chile w 1981 r. Profesor Raul L. Madrid (University of Texas, Austin) wskazuje, że doprowadziła ona w tych krajach do zredukowania lub całkowitej eliminacji istniejących publicznych systemów emerytalnych⁷. W nowych prywatnych systemach emerytalnych emerytura została uzależniona od kwoty środków zakumulowanych na rachunku danego członka funduszu emerytalnego. Chile, Meksyk, Boliwia i Salvador opowiedziały się za pełną prywatyzacją, odchodząc całkowicie od istniejącego systemu publicznego i zobowiązując wszystkich nowych pracowników do wejścia do prywatnego systemu emerytalnego. W Peru i Kolumbii pozostawiono możliwość wyboru między publicznym a prywatnym systemem emerytalnym i przyjęto zasadę, że systemy konkurują między sobą w pozyskiwaniu członków. W Argentynie i Urugwaju (podobnie, jak w Polsce i na Węgrzech) wprowadzono system mieszany, w którym składki emerytalne są obowiązkowo wpłacane do obu filarów: publicznego i prywatnego, i z tych dwóch filarów ma pochodzić emerytura. Oczywiście jest, że większe ryzyko jest w systemie prywatnym, gdyż nie ma tam żadnych gwarancji. Dodatkowo w systemie prywatnym niektóre

⁷ R. Madrid, *The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America*, „Latin American Research Review”, 2002, nr 37.

grupy, np. kobiety, mają gorszą sytuację, z powodu krótszych okresów opłacania składek ze względu na wychowywanie dzieci.

Warto wskazać, że do tej pory nastąpiła całkowita likwidacja przymusowego filara kapitałowego w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Boliwia), a w innych uległ on istotnemu ograniczeniu.

W raporcie opublikowanym w 2010 r. przez chilijskie Narodowe Centrum Badań Alternatywnego Rozwoju – CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), a przedstawiającym efekty funkcjonowania przymusowego filara kapitałowego w Chile w latach 1981–2009 wynika, że instytucje finansowe zarządzające funduszami emerytalnymi skorzystały z tej reformy znacznie bardziej niż członkowie tych funduszy. W praktyce okazało się bowiem, że fundusze nie są w stanie zapewnić obiecanych świadczeń emerytalnych. Ponad 60% członków funduszy nie wypracowało nawet minimalnej emerytury i konieczne okazało się zapewnienie im zasiłków z budżetu państwa. Filar prywatnych funduszy emerytalnych, skutkujący obciążeniami dla finansów publicznych na wielką skalę, stał się natomiast źródłem wielkich zysków dla instytucji zarządzających funduszami i doprowadził do przechwycenia ogromnych środków publicznych przez niewielką grupę prywatnych firm⁸.

Dodatkowo należy stwierdzić, że opłaty pobierane przez instytucje zarządzające funduszami emerytalnymi w krajach Ameryki Łacińskiej okazały się tak duże, że w praktyce pochłonęły znaczną część składek emerytalnych (20% i więcej), które do funduszy były przekazane. Koszty te zredukowały istotnie zyski netto z inwestowania składek. Istotnym problemem sprywatyzowanych systemów emerytalnych w Ameryce Łacińskiej okazał się też wysoki odsetek osób uchylających się od płacenia składek. W praktyce większości krajów mniej niż 60% członków funduszy opłaca te składki, co oznacza, że duża część pracowników nie zgromadzi wystarczających środków na swym rachunku, by mieć choćby minimalną emeryturę. Z badań przeprowadzonych w 10 krajach latynoamerykańskich w 1995 r. przez Latin Barometer wynika, że aż 73% respondentów było zdania, że odpowiedzialność za emerytury powinien ponosić rząd, a jedynie 27% uznało, że taką odpowiedzialność mogą ponosić także prywatne instytucje⁹. Profesor Raul Madrid stawia zatem pytanie, jak było

⁸ *La Gran Ilusión. Perspectiva de la rentabilidad de largo plazo de los fondos de pensiones AFP comparada con los mercados financieros internacionales*, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Santiago-Chile 2010, <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/actualidad/perspectiva-de-rentabilidad-fondos-afp> [dostęp 24.V.2013].

⁹ R. Madrid, *The Politics and Economics...*, op. cit., s. 161 i nast.

możliwe wprowadzenie tych reform, mimo silnego oporu społecznego. Autor ten nie zgadza się z prezentowaną często opinią, że całkowita lub częściowa prywatyzacja emerytur w krajach Ameryki Łacińskiej była reakcją na wynikające z tendencji demograficznych rysujące się zagrożenia dla publicznego systemu emerytalnego. Stwierdza, że mimo pewnych problemów finansowych w tym systemie, w większości krajów latynoamerykańskich (w tym w tych, gdzie wprowadzono prywatyzację emerytur) był on w lepszej kondycji niż analogiczne systemy w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie takiej prywatyzacji nie przeprowadzono. Madrid stwierdza też, że prywatyzacja emerytur nie mogła stanowić rozwiązania dla przyszłych problemów w systemach emerytalnych, gdyż sama ona jest rozwiązaniem kosztownym. W jej wyniku pozbawia się państwo części dochodów ze składek emerytalnych, gdyż są one kierowane do funduszy prywatnych, natomiast państwo w dalszym ciągu ma niezmnieszone wydatki na cele emerytalne w krótkim i średnim okresie. Państwo musi zatem pokryć ten ubytek środków pozyskując fundusze z innych źródeł, a faktycznie poprzez narastające zadłużenie publiczne. Inne możliwe reformy systemu emerytalnego (jak podwyższenie wieku emerytalnego czy ograniczenie przywilejów emerytalnych) są znacznie mniej kosztowne. Queisser wskazuje, że np. w przypadku Chile obciążenie to, związane z finansowaniem okresu przejściowego, wynosiło w latach 80. aż 6,5% PKB rocznie, a w latach 90. średnio 4,4% PKB rocznie¹⁰.

3. UWARUNKOWANIA TWORZENIA OBOWIĄZKOWEGO FILARA KAPITAŁOWEGO W SYSTEMIE EMERYTALNYM KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Proces prywatyzacji znaczącej części systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczął się w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku. Stał się on elementem szerszego procesu transformacji systemów gospodarczych i społecznych tych krajów. Istniała powszechna świadomość, że nie da się utrzymać w niezmienionej postaci systemów emerytalnych stworzonych w tych krajach w okresie powojennym. Zaistniała potrzeba przeprowadzenia istotnych zmian w tych systemach. Praktyka pokazała, że kluczowy wpływ na kierunek tych zmian miały międzynarodowe organizacje finansowe, jak Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a także inne podmioty międzynarodowe, jak np. OECD. Okazało się, że podmioty

¹⁰ M. Queisser, *The Second-Generation...*, op. cit., s. 38.

te są w zasadzie przeciwne przeprowadzeniu w tych krajach reform polegających na racjonalizacji istniejącego systemu emerytalnego dzięki zmniejszeniu wydatków i pozyskaniu dodatkowych dochodów (czyli tzw. reform parametrycznych). Kierując się ideologią przedstawioną przez Bank Światowy w raporcie *Averting the old age crisis* te międzynarodowe podmioty podjęły wielką kampanię na rzecz prywatyzacji emerytur w tej grupie krajów.

Profesor Katharina Müller (Mannheim University) wskazuje, że fala prywatyzacji emerytur w Ameryce Łacińskiej i Europie Wschodniej była realizowana na bazie obietnic ich twórców dotyczących oczekiwanego pozytywnego wpływu na rozwój gospodarczy. Te obietnice i oczekiwania zostały mocno podważone zarówno na gruncie teoretycznym, jak i empirycznym. Niemniej jednak stały się one główną siłą napędową w polityce prywatyzacji emerytur¹¹.

Jak pokazała praktyka, przy wysokim poziomie zadłużenia i konieczności pozyskania aprobaty zagranicznych wierzycieli, rządy krajów Europy Środkowej i Wschodniej chciały dowieść w latach 90. swej determinacji w przeprowadzanie zorientowanych rynkowo reform. Biorąc to pod uwagę, popieranie prywatyzacji emerytur w szczególności przez lewicowe rządy może być interpretowane, zgodnie z tzw. koncepcją „sygnalizacji”, którą wcześniej, bo w 1988 r. przedstawił Rodrik. W ten sposób poszczególne rządy chciały pokazać swe zaangażowanie w prorynkowe reformy¹². Można to traktować jako dodatkowy czynnik wyjaśniający skuteczność presji na te rządy wywieranej przez międzynarodowe podmioty zainteresowane stworzeniem w tych krajach przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym.

Profesor Andrew Roberts¹³ stawia pytanie: jak politycy w Polsce i na Węgrzech byli w stanie doprowadzić do prywatyzacji systemu emerytalnego, który to system dla wszystkich obywateli ma przecież tak duże znaczenie. W odpowiedzi stwierdza, że prywatyzacja ta była możliwa, gdyż, jego zdaniem, uzyskano na to zezwolenie społeczne. Społeczeństwa w tych dwóch krajach były pozytywnie nastawione do prywatyzacji, postrzegając ją jako rozwiązanie poważnych problemów istniejących w ówczesnym systemie emerytalnym, mogących prowadzić do jego załamania. Odnosząc się do tej opinii, należy jednak zwrócić uwagę na to, że np. w Polsce uzyskanie poparcia społecznego dla reformy systemu emerytalnego było możliwe dzięki ogromnej propagandzie

¹¹ K. Müller, *Pension privatization and economic development in Central and Eastern Europe: A political economy perspective*, 15 November 2008, United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, Geneva, s. 31.

¹² D. Rodrik, *Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling*, NBER Working Paper No. 2600, May 1988, <http://www.nber.org/papers/w2600> [dostęp 20.V.2013].

¹³ A. Roberts, *Pension privatization...*, op. cit.

oraz kampanii medialnej, sfinansowanej w zasadzie ze środków podmiotów zagranicznych, w tym zwłaszcza amerykańskiej agencji rządowej USAID¹⁴. Kluczowe znaczenie miało też pokazywanie w tej propagandzie państwowego systemu emerytalnego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako niewiarygodnych rozwiązań, które nie są w stanie zapewnić bezpiecznych emerytur w długiej perspektywie. Na tym tle przymusowy filar kapitałowy w systemie emerytalnym był eksponowany, przy użyciu wszelkich form przekazu i nakładem ogromnych środków, jako rozwiązanie niezwykle atrakcyjne, zapewniające emerytury na takim poziomie, który umożliwi spędzanie przez emerytów wakacji w egzotycznych krajach „pod palmami”. Na pozytywną społeczną ocenę reformy emerytalnej z 1999 r. kluczowy wpływ miało całkowite pominięcie w debacie publicznej faktu drastycznej redukcji emerytur z filara repartycyjnego. Skutecznym sposobem na dokonanie tej redukcji okazało się przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit*) do systemu zdefiniowanej składki (*defined contribution*). Ten pierwszy oznacza, że państwo zobowiązuje się do zapewnienia określonego poziomu emerytury, najczęściej w powiązaniu z długością stażu pracy oraz wysokością wynagrodzenia otrzymywanego w czasie aktywności zawodowej. W przypadku systemu o zdefiniowanej składce wiadomo jedynie, jakie składki powinny być wnoszone, natomiast państwo nie bierze na siebie obowiązku zapewnienia jakiegokolwiek poziomu świadczenia emerytalnego. Problem może łagodzić jedynie możliwość otrzymania emerytury minimalnej (w 2013 r. jest to 831 zł) pod warunkiem posiadania odpowiednio długiego stażu pracy. Większość osób nie była w stanie ocenić skutków przejścia na system o zdefiniowanej składce, w efekcie nie zdawała sobie sprawy, jak znacząco spadną emerytury w wyniku reformy. W masowym przekazie kierowanym do społeczeństwa mocno natomiast wyolbrzymiano potencjalne korzyści z wprowadzenia przymusowego filara kapitałowego, całkowicie pomijając związane z nim wysokie koszty oraz ryzyko.

Już w 1997 r. m.in. profesor Jan Jończyk wyraźnie pokazał poważne zagrożenia wynikające z prywatyzacji emerytur, zarówno dla finansów publicznych, jak i przyszłych emerytów¹⁵. Opinie takie były jednak marginalizowane, zarówno przez władze, jak i media, zainteresowane pozyskaniem ogromnych środków, głównie ze źródeł międzynarodowych, na reklamę OFE. Społeczeństwo nie miało więc w zasadzie możliwości poznać poglądów przeciwników reformy emerytalnej realizowanej w Polsce według wymagań Banku Światowego.

¹⁴ Zob. szerzej: M. Orenstein, *Privatizing pensions...*, op. cit., s. 123–126.

¹⁵ Zob. szerzej: J. Jończyk, *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita”, 23.IV.1997.

4. SYSTEMY EMERYTALNE I FINANSE PUBLICZNE KRAJÓW UE WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH

W 2010 r. Komisja Europejska wraz z Komitetem Zabezpieczenia Społecznego (*Social Protection Committee*) oraz Komitetem Polityki Gospodarczej (*Economic Policy Committee*) opublikowała wspólny raport na temat stanu i perspektyw systemów emerytalnych w krajach członkowskich. Stwierdzono w nim, że w nadchodzących dekadach w wielu krajach, w szczególności w Europie, będą następować dalej bardzo znaczące zmiany demograficzne. Do ważniejszych przyczyn tych zmian należy zaliczyć malejące wskaźniki dzietności, wzrost oczekiwanego okresu dalszego trwania życia oraz przejście na emeryturę pokolenia urodzonego w czasie powojennego boomu demograficznego lat 50. i 60. ubiegłego wieku. W ciągu minionych dziesięcioleci istotnemu wydłużeniu uległ okres oczekiwanego dalszego trwania życia – około 2,5 roku na dekadę. Jeśli utrzymają się dotychczasowe trendy, to w ciągu następnych 50 lat okres ten w przypadku mężczyzn ulegnie dalszemu wydłużeniu, łącznie o 8,5 roku, a w przypadku kobiet o 6,9 roku. Ta rosnąca długość życia oraz zmniejszający się poziom dzietności prowadzą do pogorszenia relacji między liczbą osób w wieku powyżej 60 lat a liczbą osób w wieku 15–59 lat¹⁶. Oczekuje się zatem drastycznego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym, co zmniejszy potencjalną podaż siły roboczej, a także wzrost gospodarczy. To z kolei będzie miało istotne skutki dla sytuacji finansów publicznych i sytuacji społecznej.

Proces starzenia się społeczeństw niesie ze sobą ogromne wyzwania dla gospodarki i finansów publicznych. Świadomość tych zagrożeń demograficznych oraz ich potencjalnych skutków ekonomicznych skłoniła większość krajów Unii Europejskiej do podjęcia już w latach 90. minionego wieku wielu działań zaradczych i ich kontynuacji do chwili obecnej. Zakres tych działań w różnych krajach był zróżnicowany, ale ich wspólną cechą było i jest dążenie do zmniejszenia ryzyka załamania się przyszłego systemu wypłaty świadczeń emerytalnych, a także systemu finansowania wydatków na ochronę zdrowia.

Najważniejsze kierunki podejmowanych dotychczas reform w krajach członkowskich Unii Europejskiej to:

¹⁶ Por. *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, European Commission, Social Protection Committee, Economic Policy Committee, RES save number(2010)221924 – REV, SPC/1005/2 Brussels, 31.V.2010, s. 4, http://europa.eu/epc/pdf/interim_epc-spc_joint_report_on_pensions_final_en.pdf [dostęp 3.V.2013].

- Ustawowe wydłużanie wieku emerytalnego i ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz tworzenie bodźców ekonomicznych do dłuższej aktywności zawodowej poprzez zachęty finansowe do późniejszego przejścia na emeryturę.
- Oparcie świadczenia emerytalnego na średnich zarobkach osiągniętych w trakcie aktywności zawodowej i odchodzenie od ustalania tego świadczenia od poziomu wynagrodzenia osiąganego w najlepszych pod tym względem latach. Wprowadzenie także innych regulacji zmniejszających tzw. stopę zastąpienia netto (*net replacement rate*), stanowiącą relację między świadczeniem emerytalnym netto w pierwszym roku po przejściu na emeryturę do dochodu netto z tytułu zatrudnienia w ostatnim roku przed emeryturą.
- Ścisłejsze powiązanie wysokości świadczenia emerytalnego z długością okresu zatrudnienia oraz wielkością wniesionych składek emerytalnych.
- Tworzenie bodźców do rozwoju dodatkowych filarów systemu emerytalnego, obok filara repartycyjnego, w którym emerytury finansowane są ze składek i podatków osób obecnie pracujących (system PAYG).

Przeprowadzone reformy stworzyły możliwość ograniczenia tempa wzrostu wydatków publicznych na cele emerytalne w długim okresie. W ten sposób została zwiększona zdolność poszczególnych krajów do wypłaty emerytur z systemu finansów publicznych. Przewidywane wydatki na te cele w całej Unii wzrosną o 2,2 pkt. proc. PKB do 2060 r., co będzie stanowić średni wzrost o 23% wydatków publicznych na cele emerytalne, a w niektórych krajach wzrost ten może być wyższy¹⁷.

Zakres podjętych reform w poszczególnych krajach był różny. Zróżnicowane okazały się także ich efekty. W praktyce w każdym kraju konieczne są dalsze działania, by dostosować system emerytalny do rysujących się wyzwań demograficznych oraz przewidywanego stanu finansów publicznych. Trwający od 2007 r. kryzys finansowy i gospodarczy podważył stabilność finansów publicznych w wielu krajach członkowskich Unii, a niektóre z nich znalazły się w stanie faktycznej niewypłacalności. Fakt, że finanse publiczne w większości krajów Unii Europejskiej uległy w minionych dziesięcioleciach ogromnej degradacji, skutkującej lawinowym narastaniem długu publicznego, zmusza do podejmowania wielu drastycznych kroków także w odniesieniu do systemu emerytalnego.

Praktyka pokazała, że obecni emeryci, uzyskujący swe świadczenie ze środków publicznych w ramach systemu PAYG, byli i są stosunkowo dobrze

¹⁷ Por. *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, op. cit., s. 5.

chronieni przed skutkami kryzysu gospodarczego, mimo trudnej sytuacji budżetowej. Państwo generalnie wywiązywało się dotychczas ze swych zobowiązań emerytalnych. Bezpieczeństwo wypłaty emerytur ze środków budżetowych dla obecnych emerytów w nadchodzących dziesięcioleciach jest silnie skorelowane ze stanem finansów publicznych. W większości przypadków budżet stanowi dla nich niemal wyłączone źródło dochodów na emeryturze. W Stanach Zjednoczonych minimalna emerytura z filara repartycyjnego stanowiła w 2010 r. 18% średniego wynagrodzenia, zaś w całej grupie krajów OECD wynosi ona 27% średniego wynagrodzenia¹⁸. W praktyce oznacza to, że bez dodatkowych źródeł dochodów po przejściu na emeryturę środki pochodzące ze świadczenia emerytalnego, a także poziom życia danej osoby mogą ulec znacznemu obniżeniu.

W opublikowanej w styczniu 2010 r. analizie specjalnego komitetu Parlamentu Europejskiego ds. kryzysu finansowego, ekonomicznego i społecznego, zarówno kryzys finansowy, jak i zmiany demograficzne, niosą poważne skutki dla systemów emerytalnych w krajach członkowskich Unii. Kryzys ma oddziaływanie krótko- i średniookresowe, zaś zmiany demograficzne mają przede wszystkim wpływ długookresowy, trwający dziesięciolecia. Należy podkreślić, że obecny kryzys jest jednym z wielu, jakie wystąpiły w ciągu ostatnich 20 lat, a historia jest pełna kryzysów finansowych, powodujących bańki spekulacyjne na rynku aktywów finansowych. W odróżnieniu od systemu repartycyjnego, w kapitałowym filarze systemu emerytalnego obecne pokolenie płaci składki emerytalne, które są kierowane na rynek finansowy i pozostają na nim do czasu, aż pokolenie to, po przejściu na emeryturę, wycofa zgromadzony kapitał i wykorzysta go na finansowanie swej konsumpcji. Środki gromadzone w tym filarze są więc bezpośrednio poddane wpływowi kryzysu finansowego: deprecjonuje on fundusze zgromadzone w okresie przed kryzysem, przy czym zakres poniesionych strat uzależniony jest od struktury portfela inwestycyjnego. Komitet zwrócił uwagę na fakt, że w wyniku kryzysu 2008/2009 wartość akcji w krajach członkowskich Unii spadła o niemal 50%, w jednych krajach nieco mniej, a w innych znacznie więcej. Mniej na wartości straciły obligacje przedsiębiorstw, przy czym wielkość strat w poszczególnych krajach była uzależniona od sektora, w którym działa firma emitent. Najmniejsze ryzyko dotyczyło obligacji skarbowych, choć w odniesieniu do niektórych krajów było też bardzo duże (m.in. obligacje Grecji). Oceniając łączne skutki kryzysu finansowego dla funduszy emerytalnych (dobrowolnych i przymusowych),

¹⁸ N. Bhatt, *Defined Contribution Plans Are Not Enough to Fund Retirement in the U.S.*, „Institutional Investor” (New York), Nov. 2010.

Komitet stwierdził, że w okresie 2008–2009 w Unii Europejskiej kryzys zredukował wartość zakumulowanych przez fundusze aktywów o 15,8%¹⁹.

Duże straty poniesione w wyniku tego kryzysu przez obowiązkowe fundusze emerytalne na Węgrzech stały się, obok zadłużenia publicznego, generowanego w wyniku ich istnienia, kluczowym czynnikiem, który wpłynął na podjęcie w tym kraju w 2010 r. procesu odwrotu od reformy emerytalnej wprowadzonej w 1998 r. Radykalna zmiana dokonana na Węgrzech w wyniku tego procesu w odniesieniu do obowiązkowego filara emerytalnego wskazuje na niemożliwość utrzymania na dłuższą metę takiego systemu, który generuje duży dług publiczny i przyczynia się do drastycznego pogorszenia finansów publicznych. Ponadto okazało się, że kryzys finansowy może istotnie zredukować wartość rynkową aktywów zgromadzonych w portfelach funduszy emerytalnych, co w praktyce powoduje nieprzewidywalność emerytur z tego źródła, ze względu na duże ryzyko związane z inwestowaniem na rynku finansowym oraz wysokie opłaty potrącane od tych aktywów przez prywatne towarzystwa emerytalne. Zmiana dokonana na Węgrzech jest także wyrazem przekonania, że jedynie repartycyjny filar systemu emerytalnego jest w stanie zapewnić przynajmniej minimum dochodów w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej. Oceniając tę zmianę, można powiedzieć, że jest ona słuszna, gdyż inwestowanie na rynku finansowym środków zbieranych na emeryturę może mieć jedynie dobrowolny charakter, a nie być przymusowe. Na takie inwestowanie może decydować się ten, kto jest w stanie zaakceptować ryzyko związane z tym rynkiem i pogodzić się z możliwym spadkiem wartości zgromadzonych aktywów finansowych.

Rozwiązanie zastosowane na Węgrzech w 2010 r. w odniesieniu do obowiązkowego filara kapitałowego polegało na wprowadzeniu dobrowolności udziału w nim na zasadzie *opt in*, oznaczającej, że ci, którzy w określonym czasie złożą oświadczenie, że chcą pozostać w OFE, będą dalej członkami OFE. Było to rozwiązanie zgodne z unijną Dyrektywą MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*), wskazującą na konieczność zapoznania się z ryzykiem i opłatami związanymi z inwestowaniem na rynku finansowym środków mających stanowić źródło emerytury w przyszłości. Na Węgrzech przyjęto zasadę, że brak pisemnego oświadczenia woli o zamiarze dalszej przynależności do funduszy emerytalnych automatycznie skutkowało rezygnacją z uczestnictwa w nich i przeniesieniem ich aktywów zgromadzonych

¹⁹ Por. *Social impact of the crisis – Demographic challenges and the pension system*, European Parliament's Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, January 2010, s. 2.

w OFE do państwowego funduszu. Osobom rezygnującym z OFE przywrócono uprawnienia do państwowej emerytury z pierwszego filara za okres członkostwa w OFE według zasady „jakby OFE nigdy nie było”. W praktyce 98% członków OFE zdecydowało się wrócić do pierwszego filara, a w filarze kapitałowym pozostało jedynie 2% z nich. Jeżeli chodzi o aktywa byłych członków OFE, to po przeniesieniu ich do specjalnego państwowego funduszu OFE obligacje skarbowe zostały umorzone, zaś w odniesieniu do akcji spółek przyjęto, że będą one stopniowo zbywane na rynku, zaś inne aktywa zostaną wykorzystane na bieżące cele budżetowe.

Wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w filarze kapitałowym pozwoliło w praktyce na takie ograniczenie tego filara, że stał się on systemem marginesowym. Dzięki przeniesieniu aktywów byłych członków OFE do państwowego funduszu dług publiczny Węgier zmniejszył się aż o 10% PKB. Pozwoliło to na obniżenie podatków obciążających małe i średnie przedsiębiorstwa oraz przeznaczenie większych środków na poprawę sytuacji demograficznej kraju, m.in. poprzez wsparcie rodzin wielodzietnych.

5. OFE – OBOWIĄZKOWY FILAR SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE

Otwarte fundusze emerytalne (OFE) są efektem prywatyzacji znacznej części powszechnego systemu emerytalnego w Polsce. W 1999 r. przyjęto, że składka emerytalna, wynosząca 19,52% miesięcznego wynagrodzenia pracownika, zostanie podzielona w ten sposób, że w ZUS pozostanie 12,22%, a do OFE pójdzie 7,3% wynagrodzenia. Wprowadzono więc zasadę, że do OFE, czyli do obowiązkowego filara kapitałowego, powinno być kierowane aż 37,4% składki emerytalnej.

W 2011 r. przejściowo zredukowano składkę idącą do OFE do 2,3% miesięcznego wynagrodzenia pracownika. W 2013 r. składka kierowana do OFE została podwyższona do 2,8%, a do 2017 r. wzrośnie do 3,5%.

Od 1999 r. do końca 2011 r. ZUS przekazał do OFE składki na kwotę 176,8 mld zł, zaś aktywa netto OFE na koniec 2011 r. wynosiły 224,7 mld zł. Szacowany dług publiczny (wraz z odsetkami), jaki Polska musiała od 1999 r. zaciągnąć, by rząd mógł pokryć ZUS ubytek składki emerytalnej, która zamiast na finansowanie bieżących emerytur poszła do OFE, wyniósł 262,2 mld zł (17,2% PKB – wg danych Ministerstwa Finansów²⁰). W 2012 r. szacowane

²⁰ *Finanse publiczne Polski w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, luty 2012, s. 39, http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/_files/_aktualnoci/2012/raport_22_02_2012/raport_fin_

zadłużenie państwa z tego powodu wzrosło o około 24 mld zł (w tym 9 mld zł transfer składki oraz 15 mld zł odsetki od całego długu będącego skutkiem istnienia OFE), osiągając około 290 mld zł. W 2013 r. zadłużenie to może wzrosnąć o dalsze około 30 mld zł (w tym około 12 mld zł wyniesie transfer składki do OFE).

Dług wynikający z istnienia OFE będzie rósł i obciąży wszystkich Polaków na dziesięciolecie. O tym, że ten dług sam nie zniknie i trzeba będzie go spłacić z wyższych podatków, należy pamiętać szczególnie, gdy analizie poddawane są aktywa OFE. Na ogół zwolennicy OFE pomijają fakt, że odwrotną stroną tych aktywów jest ogromne zadłużenie państwa. Zważywszy na ograniczone możliwości dalszego zadłużania kraju ze względu na ryzyko przekroczenia przez dług publiczny progów ostrożnościowych, dalsze utrzymywanie OFE będzie wymagało dodatkowo zwiększania podatków oraz redukcji wydatków publicznych na cele rozwojowe i społeczne.

Z punktu widzenia interesów przyszłego emeryta o szkodliwości rozwiązania w postaci OFE świadczy skala występującego w praktyce spadku wartości rynkowej aktywów OFE w ostatnich latach. Wielki spadek aktywów netto OFE (wynikający z kryzysu finansowego oraz opłat pobranych przez PTE) utrzymywał się od października 2007 r. do końca lutego 2009 r. i wyniósł aż 37,7 mld zł. ZUS w tym okresie wpłacił do OFE 25,7 mld zł²¹. Oznacza to, że w analizowanym okresie spadek aktywów OFE obejmował nie tylko wszystko, co im w tym okresie wpłacił ZUS, ale dodatkowo 12 mld zł. Z kolei np. w 2011 r. ZUS wpłacił do OFE składki w wysokości 15,1 mld zł. Kwota ta nie tylko nie została powiększona w tym roku w wyniku inwestycji, ale jej znaczna część została stracona, gdyż aktywa netto OFE spadły o 11,7 mld zł w 2011 r. Poważne straty mogą występować także w stosunkowo krótkim okresie. Na przykład w maju 2012 r. spadek aktywów OFE wyniósł aż 4,8 mld zł.

Dla tych gigantycznych strat pieniędzy publicznych nie stanowi żadnego usprawiedliwienia fakt, że przejściowo funduszom udaje się część z tych strat odrobić w czasie poprawy koniunktury. To, że wartość aktywów OFE może

pub_2012.v1.pdf [dostęp 21.V.2013]. Zob. szerzej: L. Oręziak, *OFE jako główne źródło długu publicznego w Polsce*, [w:] L. Oręziak, D. Rosati, *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, Wyd. Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 209–250.

²¹ Na koniec lutego 2009 r. powinno zatem być co najmniej 168,5 mld zł (suma 142,8 mld zł, czyli stanu aktywów na koniec października 2007 r. plus 25,7 mld zł wpłacone przez ZUS w tym okresie), zakładając, że OFE nie osiągnęły żadnych zysków, ale i nic nie straciły (także na opłaty dla PTE). Tymczasem na koniec lutego 2009 r. aktywa OFE wynosiły 130,8 mld zł – obliczenia własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego.

wzrosnąć w tym okresie, nie stanowi żadnej gwarancji, że w kolejnym okresie wartość ta znowu drastycznie nie spadnie. Podane przykłady pokazują trudną do wyobrażenia skalę negatywnych skutków dla finansów publicznych będących następstwem utrzymywania OFE. W sytuacji dotkliwego niedostatku środków budżetowych na leki, szpitale, szkoły, przedszkola, żłobki, bezpieczeństwo kraju, inwestycje infrastrukturalne, pomoc społeczną i inne, niedopuszczalne jest tolerowanie tego ogromnego marnotrawstwa pieniędzy publicznych wynikającego z istnienia OFE.

Tabela 1

Spadek aktywów OFE – przykładowe okresy

Okres	Wpłata ZUS do OFE (w mld zł)	Spadek aktywów netto OFE (w mld zł)
X 2007–II 2009	25,7	37,7
I–XII 2011	15,1	11,7
V 2012	1,1	4,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/index.html

O irracjonalności dalszego utrzymywania OFE świadczy nie tylko to, że Polska nie ma na to pieniędzy, oraz notowane w praktyce co pewien czas wielkie spadki aktywów funduszy, ale także sama struktura zgromadzonych w nich aktywów.

Tabela 2

Struktura portfela inwestycyjnego OFE (w %)

Rodzaj aktywów	grudzień 2003	grudzień 2009	marzec 2013
Skarbowe papiery dłużne	64,1	61,6	45,0
Akcje	34,1	30,5	37,9
Pozaskarbowe papiery dłużne	.	5,2	11,2
Pozostałe aktywa	1,8	2,7	5,9
Razem	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/index.html

Niemal połowa tych aktywów to polskie skarbowe papiery dłużne. Stanowią one zobowiązanie państwa wobec przyszłych emerytów. Są to zobowiązania znacznie gorsze niż zobowiązanie państwa wobec przyszłych emerytów wynikające z zapisów na kontach prowadzonych w ramach ZUS. Całe społeczeństwo (w tym także członkowie OFE) bowiem nie tylko będzie musiało płacić wyższe podatki w przyszłości, aby państwo mogło te papiery wykupić, ale w międzyczasie, przez dziesięciolecia, od zakumulowanych kwot na rachunkach członków OFE Powszechnie Towarzystwa Emerytalne (PTE) mają prawo pobierać opłaty. Odsetki od skarbowych papierów dłużnych, stanowiące kluczowe źródło powiększania aktywów OFE, i istotnie wpływające na stopy zwrotu z aktywów OFE, są wielkim wydatkiem w budżecie państwa obciążającym całe społeczeństwo. Trzeba też podkreślić, że OFE tym więcej „zarobią” dla polskiego emeryta, im wyższa będzie rentowność polskich skarbowych papierów dłużnych, czyli im wyższe odsetki od swego długu Polska będzie zmuszona płacić. Oznacza to, że im sytuacja kraju będzie gorsza, tym wyższe kwoty odsetek zostaną dopisane do rachunków członków OFE i dadzą PTE możliwość potrącenia sobie wyższych kwot opłat za zarządzanie. Ten irracjonalny system wskazuje, że nie ma w Polsce mechanizmów chroniących kraj przed taką patologią.

Uzależnienie emerytur od ryzyka związanego z rynkiem finansowym jest krzywdzące z punktu widzenia przyszłych emerytów. Zyski osiągnięte z inwestowania w aktywa finansowe (akcje, obligacje) nie mają charakteru trwałego, są odwracalne, a wartość rynkowa niektórych aktywów może spaść nawet do zera. Nieodwracalne są natomiast opłaty i prowizje, jakie pobierają PTE.

Tabela 3

Powszechnie Towarzystwa Emerytalne (PTE) – stan na 30 marca 2013 r.

PTE	Aktywa netto w zarządzaniu (mld zł)	Udział w rynku (%)	PTE	Aktywa netto w zarządzaniu (mld zł)	Udział w rynku (%)
AEGON	11,2	4,3	NORDEA	11,70	4,5
ALLIANZ	7,9	3,0	PEKAO	3,9	1,5
AMPLICO	20,7	7,9	PKOBP	9,2	3,5
AVIVA	59,2	22,6	PZU	35,2	13,5
AXA	16,4	6,3	WARTA	3,5	1,3
GENERALI	13,1	5,0	POCZTYLION	4,8	1,9
ING	62,2	23,8	POLSAT	2,3	0,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/index.html

PTE to instytucje, których właścicielami są w większości wielkie zagraniczne instytucje finansowe, w tym głównie towarzystwa ubezpieczeniowe. PTE mają prawo pobierać opłatę (3,5%) od otrzymywanej z ZUS składki emerytalnej, a dodatkowo co miesiąc opłaty za zarządzanie aktywami OFE. Oznacza to, że raz wpłacona kwota składki może być pomniejszana w ten sposób nawet przez 50 lat, czyli do czasu przejścia danej osoby na emeryturę. Doświadczenia niektórych krajów pokazują, że opłaty te mogą pochłonąć nawet 20–30% przekazanych składek emerytalnych. W 2011 r. na opłaty dla PTE poszło ponad 1,5 mld zł, a w poprzednich latach (przed redukcją składki do OFE) było to jeszcze więcej.

W 1999 r. przeprowadzono w Polsce fundamentalną reformę emerytalną. W jej wyniku w 2060 r. emerytury w Polsce z powszechnego systemu emerytalnego będą o ponad połowę niższe niż emerytury z systemu obowiązującego przed reformą. W Raporcie Komisji Europejskiej, opublikowanym w 2012 r. w sprawie ekonomicznych i budżetowych skutków procesu starzenia się społeczeństwa, wskazano, że w Polsce w 2060 r. emerytura z pierwszego filara będzie stanowiła 19% ostatniego wynagrodzenia, a łączna emerytura z pierwszego i drugiego filara 22% ostatniego wynagrodzenia. W 2010 r. wskaźnik ten wynosił 49%²².

Podniesienie w 2012 r. wieku emerytalnego do 67 lat oznacza, że w przyszłości kobiety będą miały prawo do połowy tej zredukowanej emerytury w okresie między 62 a 67 rokiem życia, a mężczyźni między 65 a 67 rokiem życia. W praktyce oznacza to dla milionów osób emeryturę rzędu 400–500 zł miesięcznie (według cen z 2012 r.). Tak znacząca redukcja emerytur to cena, jaką musi zapłacić polskie społeczeństwo za utrzymanie wielkiego wydatku publicznego, jakim są OFE. Jednak nawet ta cena jest dalece niewystarczająca, by zrównoważyć negatywne skutki przymusowego filara kapitałowego wynikające dla finansów publicznych i społeczeństwa. Potrzebny będzie bezmiar jeszcze innych wyrzeczeń społecznych.

6. UNIJNA PROCEDURA NADMIERNEGO DEFICYTU BUDŻETOWEGO A KWESTIA ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO WYNIKAJĄCEGO Z ISTNIENIA OFE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązuje kraje członkowskie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. W art. 126 traktatu została określona procedura monitorowania przez Komisję Europejską sytu-

²² *The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, „European Economy”, European Commission 2/2012, s. 129.

acji budżetowej tych krajów, a także tzw. procedura nadmiernego deficytu zawierająca kolejne kroki możliwe do podjęcia wobec kraju, w którym Rada stwierdziła występowanie takiego deficytu. Przyjęto, że nadmierny deficyt budżetowy to sytuacja, w której deficyt ten przekracza 3% PKB. Szczegółowe zasady postępowania wobec kraju mającego nadmierny deficyt budżetowy zostały uregulowane w Pakcie Stabilności i Wzrostu, uchwalonym w 1997 r., a zmodyfikowanym w 2005 r.²³

Pakt zobowiązuje kraje członkowskie strefy euro do corocznego przedkładania Komisji Europejskiej i Radzie zaktualizowanego Programu Stabilizacyjnego, zaś pozostałe kraje członkowskie Unii do przedkładania Programu Konwergencji.

Program Konwergencji i jego coroczna aktualizacja stanowią jeden z głównych elementów procesu nadzoru budżetowego w ramach Unii Europejskiej. Przedłożenie Komisji i Radzie UE takiego programu jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie należą do strefy euro. W *Programie* przedstawiana jest 3-letnia prognoza kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych, w tym dotyczących finansów publicznych, a także główne cele polityki gospodarczej rządu oraz działania mające służyć ich realizacji. Istotnym elementem Programu Konwergencji jest też prezentacja zarówno podjętych, jak i planowanych działań w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu i realizacji zaleceń Rady Ecofin.

Pierwszy raz procedura nadmiernego deficytu została wszczęta wobec Polski 12 maja 2004 r., czyli zaraz po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej. Proces redukcji deficytu do poziomu nie przekraczającego 3% PKB okazał się stosunkowo długi, gdyż procedura została zamknięta dopiero 8 lipca 2008 r. Wobec ponownego przekroczenia dopuszczalnej relacji deficytu do PKB, Rada Unii Europejskiej 7 lipca 2009 r. podjęła decyzję o wszczęciu wobec Polski następnej procedury nadmiernego deficytu. Rada UE wyznaczyła wtedy koniec 2012 r. jako termin na skorygowanie deficytu do poziomu nie przekraczającego 3% PKB. Oceniając sytuację budżetową kraju, na podstawie Programu Konwergencji przedłożonego przez polski rząd w lutym 2010 r., Rada wyraziła obawy, czy faktycznie dotrzymanie tego terminu jest realne. W swej opinii z kwietnia 2010 r. na temat założeń przyjętych w programie Rada wskazała na istotne czynniki ryzyka, które mogą uniemożliwić potrzebną redukcję deficytu w wyznaczonym czasie²⁴. W szczególności Rada

²³ Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

²⁴ *Council Opinion on the updated convergence programme of Poland, 2009–2012*, Official Journal C 143, 2.VI.2010.

podkreśliła, że przewidziana w Programie Konwergencji konsolidacja budżetowa jest skoncentrowana na dwóch ostatnich latach objętych Programem, a docelowe poziomy deficytu (5,9% PKB w 2011 r. oraz 2,9% PKB w 2012 r.) opierają się na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego (4,5% w 2011 r. oraz 4,2% w 2012 r.). Praktyka pokazała, że obawy Rady przynajmniej częściowo były uzasadnione, gdyż tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło w 2011 r. 4,3%, zaś w 2012 r. 2,0%. Nie pozostało to bez wpływu na relację deficytu budżetowego do PKB, która w 2010 r. wynosiła 7,9%, w 2011 r. 5,0%, a w 2012 r. (na koniec III kwartału) 4%²⁵. Okazało się zatem, że nie udało się doprowadzić do zredukowania deficytu budżetowego do poziomu niższego niż 3% PKB, co jest niezbędne do zniesienia przez Radę procedury nadmiernego deficytu, nałożonej na Polskę 7 lipca 2009 r.²⁶ Utrzymywanie się deficytu budżetowego na poziomie wyższym niż zakładano nie pozostało bez wpływu na relację długu publicznego do PKB. Relacja, liczona według ogólnych zasad obowiązujących w Unii Europejskiej, wyniosła w 2010 r. 54,8%, w 2011 r. 56,4%, a w 2012 r. (na koniec III kwartału) 55,9%²⁷. W dokumencie Program Konwergencji. Aktualizacja 2013 (przyjętym przez rząd 30 kwietnia 2013 r.) założono, że relacja długu publicznego do PKB wyniesie 55,8% w 2013 r., 55,7% w 2014 r., 55,6% w 2015 r. oraz 54,5% w 2016 r.²⁸

Dług publiczny liczony według polskiej metodologii, stosowanej do krajowych potrzeb statystycznych, określany jako państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec IV kwartału 2012 r. wyniósł 840,5 mld zł (wyrażony w relacji do PKB wyniósł 52,7% wobec 53,5% na koniec 2011 r.). Na koniec 2012 r. dług publiczny według terminologii unijnej (dług sektora finansów publicznych liczony zgodnie z *Excessive Deficit Procedure* – EDP) wynosił 886,8 mld zł i był wyższy od PDP o niemal 46 mld zł (co jest skutkiem nie wliczania do PDP niektórych pozycji, dotyczących m.in. Krajowego Funduszu Drogowego)²⁹.

²⁵ ECB Statistics Pocket Book, April 2013, s. 39 i 45.

²⁶ Por. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm [dostęp 28.V.2013].

²⁷ ECB Statistics Pocket Book, April 2013, s. 46.

²⁸ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2013*, Warszawa, kwiecień 2013 r., s. 24. <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/Program+Konwergencji+-+Aktualizacja+2013> [dostęp 21.V.2013].

²⁹ Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych. Biuletyn Kwartalny*, 2 kwietnia 2013 r., http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2012_12.pdf [dostęp 21.V.2013].

Progi ostrożnościowe określone w art. 86 ustawy o finansach publicznych wymagają podjęcia działań sanacyjnych w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 50%, 55% oraz 60%. Zgodnie z ustawą, jeśli ta relacja jest większa od 50% (a nie większa od 55%), to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego, wynikająca z ustawy budżetowej. Znacznie bardziej drastyczne działania muszą być podjęte, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB będzie wyższa od 55% (a mniejsza od 60%). W takim przypadku ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do uchwalenia takiego projektu ustawy budżetowej, w którym m.in.:

- nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od 55% PKB;
- nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej;
- waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy;
- wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa (z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich).

W przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progu wynoszącego 55% PKB, Rada Ministrów zobowiązana jest do przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego, mającego na celu obniżenie tej relacji. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić wydatków swego budżetu na kolejny rok w kwocie wyższej niż dochody tego budżetu (powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki).

Jeżeli okaże się, że relacja państwowego długu publicznego do PKB jest równa 60% lub większa, to poza wskazanymi wyżej działaniami Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia tej relacji, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej wielkości do poziomu poniżej 60%. Ponadto, zgodnie z ustawą, wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego określone w uchwale na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu. Dodatkowo, jednostki sektora finansów publicznych, poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia wskazanej relacji, mają zakaz udzielania nowych poręczeń gwarancji. Postanowienia te stanowią uszczegółowienie zapisu zawartego w art. 217 Konstytucji RP, który mówi, że „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń

finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. W przypadku dojścia do tego progu w budżecie nie będzie mógł występować żaden deficyt, co w praktyce może oznaczać konieczność obciążenia, właściwie z dnia na dzień, wydatków na kwotę kilkadziesiąt miliardów złotych i znacznego podwyższenia podatków. Pod znakiem zapytania stanęłaby też w takiej sytuacji możliwość obsługi długu oraz jego spłata. Progi określone w ustawie o finansach publicznych mają na celu wymuszenie niezbędnych działań, by nie dopuścić do osiągnięcia progu konstytucyjnego. Niedostatek takich działań natychmiast odbije się na międzynarodowej wiarygodności Polski, a następnie może skutkować obniżeniem ratingu, wyższymi odsetkami od obligacji skarbowych, a także kryzysem płatniczym oraz gwałtowną deprecjacją złotego i falą bankructw podmiotów zadłużonych w walutach obcych.

Zważywszy na powstanie poważnego zagrożenia przekroczenia w 2010 r. progu ostrożnościowego 55% PKB, a w następnym roku progu konstytucyjnego 60% PKB, polski rząd podejmował starania na forum Unii Europejskiej, by uzyskać zgodę na odmienny od dotychczasowego sposób zapisywania długu publicznego tak, by zadłużenie powstające z tytułu OFE nie było wykazywane w długi jawnym. W sierpniu 2010 r. Polska, wspólnie z ośmioma innymi krajami UE (Bułgaria, Litwa, Łotwa, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Węgry), skierowała list do Komisji Europejskiej w tej sprawie³⁰. Kwestia ta była rozpatrywana w 2011 r. w ramach przygotowywanych zmian w UE dotyczących zasad dyscyplinowania polityki budżetowej krajów członkowskich. Kraje wnioskujące o odmienne liczenie długu publicznego nie zdołały doprowadzić do wynegocjowania nowego, wspólnego dla całej Unii sposobu kalkulowania długu publicznego, uwzględniającego fakt przekazywania części środków publicznych do prywatnych funduszy emerytalnych. Takie przekazywanie środków ustanowiono tylko w jednej trzeciej liczbie krajów członkowskich, pozostałe dwie trzecie nie przeprowadziły takiej, jak w Polsce reformy emerytalnej. Nie ma zatem związanych z tym problemów. Niemcy są przeciwne dokonywaniu jakichkolwiek zmian w statystykach dotyczących długu publicznego, uważając, że ograniczyłoby to możliwość porównywania danych odnośnie do długu z poszczególnych krajów członkowskich. Stosowanie unijnych przepisów dyscyplinujących politykę budżetową tych krajów stałoby się więc bardziej skomplikowane, a w efekcie mniej skuteczne. Ponadto

³⁰ Por. J. Cienski, Ch. Bryant, *Pension reformers want EU rule change*, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/be1d2eda-f666-11df-846a-00144feab49a.html#axzz2SEq9heLZ> [dostęp 3.V.2013].

zezwoleń niektórym krajom na niewliczanie do długu publicznego zobowiązań powstających z tytułu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych stanowiłoby zapewnienie korzyści w odniesieniu tylko do jednego ze sposobów reformowania systemu emerytalnego, jakim jest przeniesienie z systemu finansów publicznych części składek do prywatnych funduszy emerytalnych³¹.

Oceniając ideę dokonania na szczeblu Unii decyzji dotyczących zmian w sposobie księgowania długu publicznego należy wskazać także na to, że zmiany takie zmniejszyłyby transparentność stanu finansów publicznych poszczególnych krajów. Mogłoby to niekorzystnie rzutować na ich międzynarodową wiarygodność kredytową, a w konsekwencji na dostępność i koszt finansowania na międzynarodowych rynkach finansowych. Najczęściej uczestnicy rynków traktują jako kreatywną księgowość wszelkie zmiany, które prowadzą do ukrycia jakiejś części zobowiązań państwa. Nie mając możliwości dokonania pełnej oceny tych zobowiązań, uczestnicy ci w sposób naturalny mogą ograniczać nabywanie papierów dłużnych emitowanych przez kraje, które zamiast przeprowadzić prawdziwe reformy, dokonują jakichś zabiegów w odniesieniu do danych statystycznych.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w Polsce w 1999 r. prywatyzacja znacznej części powszechnego systemu emerytalnego, zrealizowana zgodnie z wymogami postawionymi przez międzynarodowe organizacje finansowe, okazała się rozwiązaniem zagrażającym bezpieczeństwu finansów publicznych i emerytur. Około połowa przyrostu długu publicznego od 1999 r. wynika z ustanowienia OFE. Konieczne okazało się zaciąganie przez rząd coraz większych pożyczek, by można było pokryć Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wielki ubytek składki emerytalnej, która zamiast na wypłatę bieżących emerytur została skierowana do gry na rynku finansowym. W przypadku, gdy dalsze zadłużanie państwa będzie coraz trudniejsze, utrzymywanie OFE będzie skutkowało wielkimi wyrzeczeniami społecznymi związanymi z konieczną redukcją wielu ważnych wydatków publicznych, oraz podwyżką podatków. Przymusowy filar kapitałowy nie jest wart tych wyrzeczeń. Jest on rozwiązaniem krzywdzącym przyszłego emeryta, nie zapewniającym mu bezpiecznej emerytury. Wręcz przeciwnie, to przyszły emeryt ponosi cały koszt i ryzyko związane z inwestowaniem składek na rynku

³¹ Por. Ch. Bryant, S. Pignal, *Berlin sees treat to EU stability in pension proposal*, „Financial Times”, 18.VIII.2010.

finansowym. Zyski z utrzymywania tego filara przypadają natomiast przede wszystkim wielkim zagranicznym koncernom finansowym oraz grupie różnych podmiotów zaangażowanych w transakcje giełdowe na polskim rynku finansowym. Można mieć obawy, że polskie władze dostrzegą bezsens dalszego istnienia OFE dopiero wtedy, gdy nastąpi krach finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, World Bank Report no. 13584, Washington D.C., 30.IX.1994.
- Bhatt N., *Defined Contribution Plans Are Not Enough to Fund Retirement in the U.S.*, „Institutional Investor” (New York), Nov. 2010.
- Bryant Ch., Pignal S., *Berlin sees treat to EU stability in pension proposal*, „Financial Times”, 18.VIII.2010.
- La Gran Ilusión. Perspectiva de la rentabilidad de largo plazo de los fondos de pensiones AFP comparada con los mercados financieros internacionales*, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Santiago-Chile, 2010, <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/actualidad/perspectiva-de-rentabilidad-fondos-afp> [dostęp 24.V.2013].
- Ciensi J., Bryant Ch., *Pension reformers want EU rule change*, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/be1d2eda-f666-11df-846a-00144feab49a.html#axzz2SEq9heLZ> [dostęp 3.V.2013].
- Council Opinion on the updated convergence programme of Poland, 2009–2012*, Official Journal C 143, 2.VI.2010.
- DeLong B., *The False Promise of Private Pensions*, 17 January 2006, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-false-promise-of-private-pensions> [dostęp 30.III.2012].
- Finanse publiczne Polski w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, luty 2012, s. 39, http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/_files_/aktualnoci/2012/raport_22_02_2012/raport_fin_pub_2012.v1.pdf [dostęp 21.V.2013].
- Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, European Commission, Social Protection Committee, Economic Policy Committee, RES save number(2010)221924 – REV, SPC/1005/2, Brussels, 31.V.2010, s. 4. http://europa.eu/epc/pdf/interim_epc-spc_joint_report_on_pensions_final_en.pdf [dostęp 3.V.2013].
- Jończyk J., *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita”, 23.IV.1997.

- Madrid R., *The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America*, „Latin American Research Review”, 2002, nr 37.
- Müller K., *Pension privatization and economic development in Central and Eastern Europe: A political economy perspective*, 15 November 2008, United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, Geneva.
- Orenstein M.A., *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2008.
- Oreżiak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Oreżiak L., *OFE jako główne źródło długu publicznego w Polsce*, [w:] L. Oreżiak, D. Rosati, *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, Wyd. Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2013*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 24. <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/Program+Konwergencji+-+Aktualizacja+2013> [dostęp 21.V.2013].
- Queisser M., *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*, Working Paper AWP 5.4, OECD, 1998, <http://www.oecd.org/insurance/pension-systems/2429287.pdf> [dostęp 30.IV.2013].
- Roberts A., *Pension privatization in Eastern Europe and beyond*, 2010, <http://www.northwestern.edu/rc19/Roberts.pdf> [dostęp 30.V.2013].
- Rodrik D., *Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling*, NBER Working Paper No. 2600, May 1988, <http://www.nber.org/papers/w2600> [dostęp 20.V.2013].
- Social impact of the crisis – Demographic challenges and the pension system*, European Parliament’s Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, January 2010.
- Taxpayers can’t afford a risky plan to privatize public pensions*, AFSCEME, 5 April 2011, <http://afscmemn.org/taxpayers-can%E2%80%99t-afford-risky-plan-privatize-public-pensions> [dostęp 29.V.2013].
- The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, „European Economy”, European Commission 2/2012.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych*. Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, 2 kwietnia 2013, http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2012_12.pdf [dostęp 21.V.2013].

STRESZCZENIE

Otwarte fundusze emerytalne (OFE) w Polsce są efektem prywatyzacji emerytur, zrealizowanej zgodnie z wymogami Banku Światowego. Prywatyzacja tego rodzaju została przeprowadzona jedynie w nielicznych krajach na świecie, a mianowicie w Ameryce Łacińskiej, Azji, Europie Środkowej i Wschodniej. W praktyce okazało się, że istnienie obowiązkowego filara kapitałowego stało się głównym źródłem wzrostu długu publicznego, a w rezultacie jest zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych. W Polsce od 1999 r. przyrost połowy długu publicznego nastąpił z powodu OFE. Dalsze utrzymywanie przymusowego filara kapitałowego skutkować będzie koniecznością drastycznego wzrostu podatków oraz redukcją ważnych wydatków publicznych. Finansowanie OFE poprzez zwiększanie długu może okazać się niemożliwe ze względu na progi ostrożnościowe zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz Konstytucji. Dodatkowe ograniczenia wynikają z konieczności podjęcia działań niezbędnych do zniesienia przez Radę Unii Europejskiej procedury nadmiernego deficytu nałożonej na Polskę w 2009 r.

SUMMARY

Open Pension Schemes in Poland (OFE) result from the privatization of the pension system implemented in response to the World Bank demands. The privatization of this kind has been implemented only in a few countries in the world, in Latin America, Asia and East-Central Europe. Practically, it turned out that the existence of an obligatory capital pillar became the main source of public debt and as a result a threat to the stability of public finance. In Poland, since 1999, half of the increase in public debt has been caused by OFE. The continuation of the obligatory capital pillar maintenance will result in the necessity to raise taxes and reduce important public spending. Financing OFE by increasing public debt may become impossible because of the precautionary public debt thresholds specified in the Act on Public Finance and the Constitution. Additional limitations result from the necessity to undertake action indispensable in order to make the Council of the European Union lift the procedure of excessive deficit imposed on Poland in 2009.

РЕЗЮМЕ

Открытые Пенсионные Фонды (ОФЕ) в Польше являются эффектом приватизации пенсий, реализуемой согласно требованиям Всемирного Банка. Такого рода приватизация была проведена только в немногих государствах в мире, в частности, в Латинской Америке, Азии, Центральной и Восточной Европе. На практике оказалось, что существование обязательного накопительного уровня стало главным источником роста государственного долга, а в результате – угрозой стабильности государственных финансов. В Польше с 1999 года причиной роста половины государственного долга являются Открытые Пенсионные Фонды (ОФЕ). Дальнейшее поддержание обязательного накопительного уровня приведёт к необходимости резкого увеличения налогов, а также сокращения важных государственных расходов. Финансирование ОФЕ путём увеличения долга может оказаться невозможным по причине существования пруденциальных лимитов, содержащихся в Законе о государственных финансах, а также Конституции. Дополнительные ограничения являются результатом необходимости принятия мер по отмене Советом Евросоюза процедуры чрезмерного дефицита, обязывающей Польшу с 2009 года.

Ilona Szczepańska

WYBRANE ELEMENTY KONSTRUKCJI PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH I ICH ZNACZENIE W REALIZACJI POLITYKI PODATKOWEJ

WSTĘP

Jedną z najważniejszych funkcji, jaką spełniają podatki, jest regulacja dochodu i majątku podatnika. Naturalną konsekwencją ich nakładania jest przesunięcie środków finansowych od podatnika do budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku podatków o zasięgu lokalnym. Zakres tej regulacji w dużej mierze jest jednak uzależniony od kształtu prowadzonej przez państwo polityki podatkowej, a narzędziem służącym jej realizacji w największej mierze są podatki obciążające dochody osobiste.

Decyzje parlamentu dotyczące kierunków prowadzonej polityki podatkowej, w tym m.in. kształtu skali podatkowej, ilości i rodzaju występujących preferencji podatkowych, są związane z istnieniem przeciwstawnych koncepcji podatkowych. Wywodzą się one z dwóch podstawowych teorii ekonomicznych.

Elementem polityki podatkowej o charakterze interwencyjnym, propagowanej przez brytyjskiego ekonomistę J.M. Keynesa, są przede wszystkim różne formy wykorzystywania podatków do oddziaływania, stymulowania lub ograniczania określonych kierunków działalności podatnika.

Poglądy przeciwstawne są reprezentowane przez ekonomistów szkoły neoliberalnej. U jej podstaw leży koncepcja wywodząca się z teorii ekonomii klasycznej A. Smitha, która mówi, że podatki mają służyć przede wszystkim gromadzeniu dochodów publicznych. Ich wysokość powinna być jednak jak najniższa. Konstrukcja podatku nie powinna natomiast zawierać ulg, zwolnień i innych preferencji podatkowych, a dochody należy opodatkować proporcjonalnie.

Niniejsze opracowanie jest próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wybrane elementy konstrukcji podatków obciążających dochody osobiste

mogą stanowić skuteczny instrument służący do prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej. Aby odpowiedzieć na postawione pytanie w pierwszej kolejności należy się odnieść do samego pojęcia polityki podatkowej oraz celów jakie przed sobą stawia.

1. POJĘCIE, CEL I NARZĘDZIA POLITYKI PODATKOWEJ

Polityka podatkowa stanowi rdzeń polityki fiskalnej. Jest przy tym jednocześnie jednym z głównych instrumentów polityki społeczno-gospodarczej. Jej rola nie ogranicza się tylko do funkcji fiskalnej. Zadaniem polityki podatkowej, oprócz zapewnienia dochodów pozwalających na sfinansowanie działalności państwa, jest zagwarantowanie możliwości osiągnięcia różnych celów społeczno-gospodarczych. Wyzwania w tym zakresie mogą być realizowane poprzez odpowiednie kształtowanie wysokości stawek podatkowych, ulg, zniżek czy zwolnień podatkowych. O jej kształcie decydują zatem czynniki ekonomiczne, społeczne, a także polityczne. Z uwagi na splot wzajemnych uwarunkowań nie jest możliwe osiągnięcie idealnej harmonii w tym zakresie. Osiągnięcie celu fiskalnego i ekonomicznego jest trudne i wymaga od twórców polityki podatkowej umiejętności przewidywania jej skutków zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Jak pisze A. Gomułowicz¹, wymaga to czasem poświęcenia jednego dobra *dla realizacji innego, które uznaje się za ważniejsze*. Dodatkowo w obecnych warunkach kolejnym wyzwaniem jest globalizacja, która zmusza rządy wielu państw do przyjęcia podobnych rozwiązań, co z kolei determinuje do reformowania poszczególnych systemów podatkowych w zbliżonym kierunku. Zdaniem K. Jandy-Jendrośki², o wyznaczeniu celów polityki podatkowej decydują również warunki społeczne, ekonomiczne i polityczne występujące w danym państwie. Powodzenie realizacji założonej polityki jest natomiast determinowane przez formy opodatkowania oraz kształt poszczególnych konstrukcji podatkowych.

Do podstawowych celów polityki podatkowej, jako części składowej polityki finansowej, zaliczyć można m.in. sprawność w realizacji funkcji docho-

¹ A. Gomułowicz, *Polityka podatkowa w Polsce i przestanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 5, s. 130.

² K. Jandy-Jendrośka, *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, Acta Universitas Wratislaviensis No. 182, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 1973, s. 28.

dowej, stabilizację i wzrost gospodarczy, a także sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych oraz niskie koszty realizacji podatków³.

Właściwe konstruowanie polityki podatkowej wymaga zatem dokładnej analizy już istniejących rozwiązań, a jej cele powinny i mogą być realizowane poprzez wykorzystanie podatków o odpowiedniej konstrukcji. W największym wymiarze rola taka może być przypisana podatkom dochodowym. Nie bez znaczenia jest też sposób rozłożenia ciężarów podatkowych w kontekście powszechności opodatkowania i równomierności w opodatkowaniu⁴.

Polityka podatkowa jest uwarunkowana zaletami i wadami poszczególnych podatków tworzących system podatkowy. Część rozwiązań prowadzi do zwiększenia popytu lub podaży, inne mogą wspierać określone działy gospodarki, np. poprzez zmniejszenie ciężaru podatkowego. Polityka podatkowa powinna uwzględniać również ewolucję współczesnych społeczeństw oraz czas trwania administracyjnych procedur. Powinna być również prowadzona w taki sposób, aby unikać spóźnionych decyzji, które są już nieodpowiednie do zmieniających się warunków socjalnych i gospodarczych⁵.

Wrażliwość podatku na wahania koniunktury zależy od rodzaju przedmiotu opodatkowania oraz technik jego poboru. Podatki dochodowe są wrażliwe na zmiany wynagrodzeń i poziom bezrobocia. Wpływy z podatków obrotowych są natomiast silnie uzależnione od krajowej konsumpcji. Przykładem podatku, który w największym stopniu charakteryzuje się brakiem związku między podstawą opodatkowania a działalnością gospodarczą, jest podatek gruntowy.

Współcześni twórcy polityki podatkowej stają przed wieloma problemami, które z jednej strony polegają na konieczności sfinansowania stale wzrastających potrzeb obywateli w dostarczaniu przez państwo dóbr i usług publicznych. Pojawia się więc konieczność zwiększania wydajności fiskalnej z poszczególnych tytułów podatkowych. Z drugiej strony występują problemy związane z koniecznością stosowania takich rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na rozwój gospodarczy. Wyzwaniem staje się również globalny kryzys. Jego negatywne rezultaty, zdaniem nie tylko wielu teoretyków, ale i praktyków, mogłaby złagodzić prowadzona w odpowiedni sposób polityka podatkowa.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 3, Ars Boni Et Aequi, Poznań 1998, s. 143.

⁴ A. Gomułowicz, *Polityka podatkowa...*, op. cit., s. 131.

⁵ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 176.

Polityka podatkowa poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej pozostaje w ich gestii, jest suwerenna, ma charakter narodowy i może być indywidualnie modelowana, w zależności od potrzeb i poziomu rozwoju danej gospodarki. Należy jednak pamiętać, że Wspólnota Europejska w swoich działaniach dotyczących polityki podatkowej opiera się na dwóch podstawowych zasadach:

- 1) subsydiarności, zgodnie z którą na szczeblu unijnym są podejmowane tylko te decyzje, których przeniesienie na tę płaszczyznę daje gwarancje wyższej skuteczności i efektywności, w związku z czym instytucje unijne nie mają uprawnień do samodzielnego kreowania i nakładania podatków. Odgrywają zatem rolę koordynatora w zakresie zgodności polityki podatkowej z celami Unii Europejskiej. Koordynacja powinna polegać na szukaniu racjonalnego kompromisu między potrzebą zmniejszania różnic w podatkach w interesie Unii Europejskiej a zachowaniem stosownej autonomii państw członkowskich w polityce podatkowej, wynikającej z uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i historycznych;
- 2) proporcjonalności, która oznacza, że na szczeblu unijnym powinny być podejmowane działania konieczne, na poziomie niezbędnego minimum, które pozwolą na osiągnięcie założonych przez wspólnotę celów. Niezbędne minimum – o którym mowa – jest wymagane zarówno przy oszacowaniu kosztów finansowych operacji podatkowych, jak i przy utracie na rzecz Unii Europejskiej części narodowych kompetencji w sprawach podatków. Przestrzeganie tej zasady wynika z faktu, że kraje członkowskie niechętnie pozbywają się praw do stanowienia własnych systemów podatkowych. W zakresie opodatkowania osób fizycznych wspólna polityka podatkowa obejmuje m.in. przepisy dotyczące zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu oraz uchylaniu się od nich⁶.

Jednocześnie obowiązujące w państwach członkowskich systemy podatkowe nie mogą naruszać postanowień traktatu w zakresie swobodnego przepływu pracy i kapitału oraz zasady niedyskryminacji.

Wobec powyższego, można stwierdzić, że pomimo instytucjonalnych przeszkód w podejmowaniu suwerennych decyzji w sferze podatków, dotychczasowe działania Wspólnoty Europejskiej w tej dziedzinie można określić mianem wspólnotowej polityki podatkowej. O jej istnieniu świadczą przede wszystkim

⁶ Na wspólną politykę podatkową składa się również harmonizacja poziomu stawek podatkowych oraz likwidacja różnic w konstrukcji podatków pośrednich, które mogłyby negatywnie wpłynąć na konkurencję w ramach wspólnego rynku. Dotyczy to przede wszystkim podatku VAT i akcyzy. Wspólna polityka podatkowa to również przepisy dotyczące zapobiegania szkodliwym skutkom konkurencji podatkowej.

kim jasno określone cele. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Wspólnota Europejska umiejętnie wykorzystuje narzędzia podatkowe do osiągnięcia określonych celów. Polityka ta ma jednak specyficzny charakter, który wyraża się w tym, że Unia Europejska do osiągnięcia celów ponadnarodowych wykorzystuje narzędzia podatkowe będące w gestii państw członkowskich, które – co warto podkreślić – nie zawsze pokrywają się z celami poszczególnych państw członkowskich. W obliczu braku własnych narzędzi podatkowych, często również odmiennych celów państw członkowskich, należy stwierdzić, że polityka podatkowa Unii Europejskiej jest efektem bardzo trudnego kompromisu politycznego.

2. PRZEDMIOT OPODATKOWANIA JAKO ELEMENT KONSTRUKCJI PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH STOSOWANY W REALIZACJI CELÓW POLITYKI PODATKOWEJ

Zakres przedmiotowy podatku dochodowego jest określany poprzez zdefiniowanie dochodu. W doktrynie podatkowej wielu teoretyków skłania się ku tezie, że dochód jest jednym z najlepszych przedmiotów opodatkowania⁷. Obecnie jest on przedmiotem opodatkowania we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych. Stał się nim po raz pierwszy już w 1799 r. w Anglii. W Europie upowszechnił się w drugiej połowie XIX w.⁸

Pojęcie dochodu w nauce o podatkach pojawiło się jako konsekwencja konstrukcji prawnej podatków dochodowych. W podatkach tych dąży się do uwzględnienia zdolności podatkowej podatnika, co nadaje im charakter podatków osobistych. Osobisty charakter podatku dochodowego ma z kolei istotny wpływ na rozumienie przedmiotu opodatkowania, czyli dochodu. Problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem dochodu wiążą się z tym, że – jak określili to A. Krzyżanowski – jest to pojęcie abstrakcyjne⁹. W sensie prawnym

⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 4, Ars Boni et Aequi, Poznań 2000, s. 59–60.

⁸ Pierwsze bardzo uproszczone formy opodatkowania dochodu ludności znane już były w starożytności. Mieszkańcy starożytnych Aten i Rzymu obciążeni byli tzw. podatkiem klasowym. Pobór tego podatku opierał się na podziale podatników na kilka klas, w zależności od stanu ich zamożności. Im wyższa klasa, tym świadczenie podatkowe było wyższe. Charakterystyczne jest, że już wtedy stosowano progresję i uwzględniano minimum egzystencji, polegające na wyłączeniu z opodatkowania najuboższych. H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919, s. 300–303.

⁹ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1932, s. 120.

jest to kategoria umowna i może prowadzić do zawężenia lub rozszerzenia obowiązku podatkowego¹⁰.

W nauce o podatkach wykształciły się różne teorie dochodu. Do najstarszych i najbardziej znanych należą: teoria źródeł i teoria czystego przyrostu majątku. Klasyfikację teorii dochodu, uwzględniając również wspomniane dwie teorie, przedstawił J. Zdzitowiecki¹¹. Autor ten wyróżnił kilka grup teorii, które obejmują bliskie sobie interpretacje omawianego pojęcia.

Grupę pierwszą stanowią teorie dochodu w wąskim znaczeniu, do których można zaliczyć:

- teorię funduszu konsumpcyjnego, według której za dochód uznaje się te wpływy, które otrzymujący je może w pewnym okresie zużyć bez uszczerplenia swego majątku;
- teorię periodyczności, uwzględniającą regularność powtarzania się wpływu;
- teorię źródeł, według której za dochód uważa się tylko te wpływy, których źródło jest stałe¹²;
- teorię rodzajów przychodu, która wymaga, aby wpływy pochodziły z gospodarczej działalności otrzymującego.

Cechą wspólną wskazanych teorii jest to, że rozpatrują dochód biorąc pod uwagę źródło jego pochodzenia. Dochodem określają tylko to, co płynie z określonego źródła.

W nurcie takiego rozumienia dochodu wypowiedali się również polscy ekonomiści. R. Rybarski¹³ zauważa, że w przypadku dochodu wyraźnie należy określić jego źródło, które zapewnia wpływy do budżetu i ma przy tym stały charakter. Jednorazowe wpływy określa się mianem zysku. Na wymóg stałości wpływu zwrócił uwagę również S. Głębiński¹⁴, stwierdzając, że: „w skład dochodu wchodzi wszystkie stałe przychody czyste... Wpływy chwilowe, nadzwyczajne... nie są dochodem, lecz przyrostem majątkowym... Rzeczywisty dochód jest zazwyczaj znany po upływie roku gospodarczego”. Autor rozróż-

¹⁰ R. Mastalski, *Kierunki zmian ogólnego prawa podatkowego*, „Głosa”, 1995, nr 1, s. 3–7.

¹¹ J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, wyd. Gebethner i Wolff, Poznań 1939, s. 12–16.

¹² Według tej teorii wszystko co płynie z innych źródeł – jak spadki, darowizny, wpływy ze sprzedaży majątku, różne wpływy okolicznościowe, nie mają nic wspólnego z właściwą działalnością otrzymującego je – do dochodu nie należy.

¹³ R. Rybarski, *Wartość, kapitał i dochód*, Warszawa, s. 183, cyt za: J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu...*, op. cit., s. 13.

¹⁴ S. Głębiński, *Nauka skarbowości. Uzupełnienie, Zmiany w polskim ustawodawstwie skarbowym w okresie od 1925 do marca 1927 r.*, wyd. nakł. autora, Warszawa 1925, s. 289.

nia pojęcie dochodu i przychodu. Dochód jest pojęciem związanym z osobą właściciela, gospodarza, pracownika, pobierającego go do swego rozporządzenia. Przychód jest natomiast pojęciem związanym ze źródłem, z którego płynie, z produkcją, jest więc z natury rzeczy obarczony kosztami produkcji.

Drugą grupę stanowią teorie dochodu w jego szerokim rozumieniu. Przykładem jest teoria czystego przyrostu majątku. Według tej teorii dochodem jest czysty przyrost majątku w określonym czasie. W myśl tej teorii do dochodu należą „wszystkie czyste przychody i użytki, wartość świadczeń osób trzecich, wszelkie dary, spadki, legaty, wygrane loteryjne, kapitały ubezpieczeniowe, renty ubezpieczeniowe, wszelkiego rodzaju zyski koniunkturalne”¹⁵, po odliczeniu wszelkich procentów od długów i strat majątkowych.

Oprócz teorii czystego przyrostu majątku, która ujmuje dochód bardzo szeroko, wszelkie pozostałe teorie ograniczają go wieloma warunkami. Są nimi:

- możliwość zużycia – skonsumowania wpływów bez uszczuplenia majątku,
- okres, w którym uzyskiwane są wpływy,
- stałość źródła,
- powtarzalność wpływów,
- związek z osobą je otrzymującą.

Wśród nowszych określeń dochodu należy zwrócić uwagę na teorię M. Haiga, H. Simonsa i H. Hellera oraz teorię dochodu rynkowego. Według koncepcji M. Haiga¹⁶ dochodem jest wszelki dający się ująć wartościowo przyrost zdolności jednostki w sferze zaspokojenia jej potrzeb, uzyskany w określonym czasie, jeżeli zdolność ta jest wyrażona w pieniądzach lub wartościach pieniężnych. H. Simons¹⁷ definiuje dochód jako sumę wydatków na konsumpcję dóbr i usług, pomniejszoną lub powiększoną o jakąkolwiek zmianę indywidualnego majątku netto w określonym czasie. Obie wskazane definicje za punkt wyjścia przyjmują teorię czystego przyrostu majątku.

Teoria H. Hellera¹⁸ odwołuje się natomiast do pojęcia zdolności podatkowej jednostki, której miarą jest stopień zaspokojenia potrzeb osobistych. Na dochód jednostki powinny się składać wszelkie wartości, które mogą służyć

¹⁵ J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu...*, op. cit., s. 13.

¹⁶ M. Haig, *The concept of Income in The Federal Income Tax*, New York 1921, s. 7, cyt za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 76.

¹⁷ H.C. Simons, *Personal Income Taxation. The definition of income as a problem of fiscal policy*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1965, s. 41–58.

¹⁸ H. Heller, *Die Steuern*, wyd. 3, Tubingen 1981, s. 42, cyt. za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 77.

zaspokojeniu jej potrzeb osobistych. Teoria to wprowadza bardzo szerokie pojęcie dochodu, w którego zakres wchodzi m.in.: wartość produktów wytwarzanych na własne potrzeby, wartość użytkowa dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, a nawet wartość prac domowych¹⁹.

Teoria dochodu rynkowego zrodziła się w doktrynie niemieckiej i stanowi zmodyfikowany wariant teorii czystego przyrostu majątku. Zgodnie z tą teorią dochodem jednostki jest wygospodarowany przez nią i zrealizowany czysty przyrost majątku. A zatem według tej koncepcji dochód powstaje wyłącznie w obrocie gospodarczym jako rezultat własnej pracy lub lokaty kapitału²⁰. Teoria ta pozwala wyłączyć z dochodu m.in.: spadki i darowizny, dochody ze sprzedaży składników majątku osobistego, niezrealizowany przyrost wartości majątku oraz stypendia, niezależnie od ich wysokości i fundatora.

Przedstawione teorie dochodu wywarły wpływ na uregulowanie zakresu przedmiotu opodatkowania w podatkach dochodowych. Zakres pojęcia dochodu w regulacjach prawopodatkowych nie odpowiada jednak dokładnie ani teorii źródeł, ani teorii czystego przyrostu majątku, ani też pozostałym teoriom. W stosunku do teorii źródeł pojęcie dochodu jest rozszerzone o dochody ze sprzedaży składników majątku, a w stosunku do teorii czystego przyrostu majątku – jest zawężone wyłączenie do takich składników, jak np. niezrealizowane przyrosty wartości majątku, przyrosty rzeczowe majątku, wartość użytkowa dóbr konsumpcyjnych, niektóre świadczenia socjalne. Największe praktyczne walory ma teoria dochodu rynkowego, która znalazła odzwierciedlenie w niemieckim prawie podatkowym²¹.

¹⁹ Zbliżoną koncepcję dochodu jako przedmiotu opodatkowania przedstawili R.A. Musgrave i P.B. Musgrave. Według tych autorów, dochód stanowiący przedmiot opodatkowania należy definiować szeroko jako całkowity wzrost osobistego bogactwa. Tylko wtedy może być on traktowany jako wskaźnik zdolności podatkowej. Należy zatem uwzględnić każdy wzrost dochodu – regularny i nieregularny, oczekiwany i nieoczekiwany, zrealizowany i niezrealizowany. Nie bierze się natomiast pod uwagę sposobu wykorzystania dochodu – czy jest on oszczędzany czy konsumowany. Ponadto dochód ze wszystkich źródeł powinien być traktowany jednakowo, tworząc całkowity dochód globalny, do którego stosowane są stawki podatkowe. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance In theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980, s. 336–347.

²⁰ K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, Koln 1991, s. 202, cyt. za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 77.

²¹ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1996, s. 78.

3. KWOTA WOLNA OD OPODATKOWANIA

Kolejnym ważnym elementem, który ma duże znaczenie w regulacji dochodów, jest kwota wolna od opodatkowania. Początki jej stosowania sięgają XIX w., kiedy powstała idea minimum egzystencji. Polega ona na przyjęciu istnienia minimum dochodu potrzebnego do utrzymania przy życiu robotnika i jego rodziny. Ta minimalna kwota powinna być wolna od podatku, ponieważ wystarcza tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Pojawia się jednak przy tym problem z określeniem pojęcia, co należy do kategorii minimalnych, podstawowych potrzeb. Z pewnością zależą one od czasu i miejsca, w jakim dana jednostka przebywa. Nie jest zatem możliwe jednoznaczne ich określenie²².

W podobny sposób istnienie kwoty wolnej od podatku uzasadnia S. Shebab, którego zdaniem minimum wolne od podatku wynika z zabezpieczenia pewnej kwoty niezbędnej do przeżycia. Z tego samego powodu istnieją ulgi na żonę, dzieci i inne tego typu preferencje. Celem jest zapewnienie minimum środków do życia.

Kwota wolna od podatku występuje również w polskiej konstrukcji podatku dochodowego. Jej wysokość może być oceniana przez pryzmat minimum socjalnego i minimum egzystencji. Według metodologii stosowanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, minimum socjalne i minimum egzystencji określają dwa poziomy potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Obie te kategorie są normatywnymi wzorcami zaspokajania potrzeb. Każdy z wzorców zawiera określany ilościowo i wartościowo zestaw dóbr i usług, zwany koszykiem. Jest on zbudowany na podstawie norm odpowiadających danym grupom potrzeb. Postać ilościowa koszyka wynika z zalecanych przez naukę lub ekspertów norm zużycia grup dóbr i usług. Obliczenie wartości koszyka jest dokonywane na podstawie kosztów nabycia poszczególnych kategorii. Tak wyznaczone kwoty określają koszty utrzymania gospodarstw domowych na poziomie standardu minimum socjalnego lub minimum egzystencji.

Granice wydatków gospodarstw domowych, mierzącą godziwy poziom życia, wyznacza minimum socjalne. Wzorzec ten określa zaspokojenie potrzeb na niskim poziomie, wystarczającym jednak do produkcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, posiadania i wychowania potomstwa oraz do podtrzymania więzi ze społeczeństwem; są tu uwzględniane potrzeby egzystencjalne, a zatem żywność, odzież, obuwie, ochrona zdrowia, higiena. Nie bez znaczenia są też usługi niezbędne do wykonywania

²² R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 213.

pracy, kształcenia, utrzymywania kontaktów towarzyskich i skromnego uczestnictwa w kulturze.

Minimum egzystencji, zwane również minimum biologicznym, wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. W skład koszyka minimum egzystencji wchodzi przede wszystkim wydatki, które pozwalają na przeżycie, dotyczące kosztów żywienia i mieszkania. W niewielkim stopniu uwzględniane są wydatki na ubranie, ochronę zdrowia i kształcenie²³.

Mówiąc o kwocie wolnej, w teorii opodatkowania często utożsamia się jej wysokość z postulatem zwolnienia z obowiązku podatkowego takiej części dochodu, która pozwalałaby na zaspokojenie najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Jednak krótka analiza tej części prawnej konstrukcji podatku dochodowego obowiązującego w Polsce pozwala mieć duże wątpliwości, czy ta argumentacja rzeczywiście kierowała ustawodawcą w momencie jej stanowienia.

Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania, kwoty minimalnego miesięcznego wynagrodzenia oraz miesięcznego zasiłku dla bezrobotnych w latach 2000–2012 przedstawiono w tabeli 1.

Analiza tych danych wskazuje, że w badanym okresie minimum egzystencji, minimum socjalne oraz kwota dochodu wolnego od opodatkowania kształtowały się na poziomie oznaczającym konieczność odprowadzenia podatku od dochodów, które nie są wystarczające nawet na pokrycie wydatków koniecznych do biologicznego przeżycia. Taki stan jest dodatkowo spotęgowany w przypadku osób tworzących rodzinę, zwłaszcza w skład której wchodzi dzieci. Według I. Bolkowiak²⁴, ustalenie tak niskiej kwoty odliczanej od podatku, przy jednoczesnym minimalnym uwzględnieniu wydatków związanych z utrzymaniem dzieci, świadczy o tym, że podatek ten w nieznanym stopniu pełni funkcje socjalne. Według A. Komar²⁵, pominięcie minimum egzystencji w konstrukcji podatku dochodowego świadczy o niezrozumieniu istoty dochodu, który jest nie tylko zjawiskiem ekonomicznym, ale także socjalnym. Jest on miernikiem zdolności płatniczej podatnika, która zależy również od czynników pozaekonomicznych, np. wieku, stanu zdrowia, stanu rodziny.

²³ P. Kurowski, *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna”, 2011, nr 5–6, s. 326–327.

²⁴ I. Bolkowiak, *Docelowy system podatkowy*, „Przeгляд Podatkowy”, 1991, nr 2, s. 1, 12–14.

²⁵ A. Komar, *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 10.

Tabela 1

Udział kwoty dochodu wolnego od podatku w miesięcznym minimalnym wynagrodzeniu oraz zasiłku dla bezrobotnych

Rok	Kwota dochodu wolnego od podatku	Kwota odliczana od podatku	Kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia	Miesięczny zasiłek dla bezrobotnych (podstawowy 100%)
2000	2295,79	436,20	695,00	406,42
2001	2596,42	493,32	760,00	441,16
2002	2727,16	518,16	760,00	462,74
2003	2789,89	530,08	800,00	484,27
2004	2789,89	530,08	824,00	504,20
2005	2789,89	530,08	849,00	504,20
2006	2789,89	530,08	899,00	532,90
2007	3013,37	572,54	936,00	538,30
2008	3089,00	586,85	1126,00	551,80
2009	3091,00	556,02	1276,00	610,70
2010	3091,00	556,02	1317,00	742,10
2011	3091,00	556,02	1386,00	761,40
2012	3091,00	556,02	1500,00	794,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Obwieszczenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych (M.P. 2000, nr 6, poz. 149; M.P. 2001, nr 6, poz. 103; M.P. 2002, nr 35, poz. 554; M.P. 2003, nr 40, poz. 588; M.P. 2004, nr 10, poz. 154; M.P. 2005, nr 17, poz. 291; M.P. 2006, nr 30, poz. 330; M.P. 2007, nr 29, poz. 326; M.P. 2008, nr 33, poz. 297; M.P. 2009, nr 33, poz. 494; M.P. 2010, nr 41, poz. 594; M.P. 2011, nr 37, poz. 447; M.P. 2012, nr 0, poz. 323); ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.); ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 361, poz. 362, poz. 596, poz. 769, poz. 1278, poz. 1342).

Zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania postuluje M. Kabaj²⁶. Kwota wolna od opodatkowania kształtuje się na niższym poziomie niż przewidywały to limity obowiązujące w okresie przed drugą wojną światową, kiedy to kwota ta wynosiła 1500 zł rocznie, podczas gdy najniższe roczne wynagrodzenie nauczyciela wynosiło około 1200 zł. W większości krajów Unii Europejskiej

²⁶ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 94–95.

wysokość kwoty wolnej od opodatkowania jest wynikiem kompromisu politycznego, który uwzględnia czynniki kulturowe, cywilizacyjne, społeczne i ekonomiczne. Nie bez znaczenia jest tu również poziom świadczeń socjalnych, których źródłem pokrycia jest budżet państwa. W niektórych państwach, np. w Portugalii, kwota wolna jest określana w relacji do płacy minimalnej.

Z zagadnieniem kwoty wolnej od opodatkowania wiąże się progresja skali podatkowej. M. Keen i inni dowodzą, że zwolnienia w postaci kwoty wolnej od podatku nie zwiększają automatycznie progresji. Wynika to z faktu, że zwolnienie podatkowe generuje większą redukcję podatku wtedy, gdy krańcowa stawka podatkowa jest wyższa. Co więcej, aby zapewnić efekt progresji pochodzący od zwolnień podatkowych, należy unikać zbyt progresywnej skali podatkowej.

4. SKALA PODATKOWA I JEJ CHARAKTER

Wprowadzenie progresji miało przyczyny ekonomiczne i polityczne. Zbytne obciążenie podatników o niskich dochodach prowadziłoby do wybuchu społecznych niepokojów. Na początku XX w. progresja jako technika opodatkowania była dość powszechna. Po drugiej wojnie światowej nastąpił wzrost opodatkowania z wykorzystaniem progresji jako narzędzia. Wzbudziło to jednak sprzeciw części teoretyków wobec tak prowadzonej polityki. Twierdzili oni, że zbyt wysokie stawki podatkowe są szkodliwe dla gospodarki. Natomiast uzasadnienie progresji celami dystrybucji dochodu narodowego jest niewłaściwe, ponieważ podział ciężaru opodatkowania według zdolności płatniczej jest złudzeniem. Ciężar opodatkowania zawsze ostatecznie ponoszą konsumenci²⁷.

W przypadku wysokiej progresji wysoka krańcowa stawka podatkowa prowadzi do tego, że podatnicy uchylają się lub unikają płacenia podatków poprzez obniżenie podstawy opodatkowania. Zaznaczyć przy tym należy, że uchylenie się od opodatkowania może polegać na zatajaniu niektórych dochodów. Natomiast unikanie płacenia podatku dotyczy okoliczności, gdy podatnik próbuje wykorzystać wszelkie możliwe, przewidziane przez system ulgi i zwolnienia oraz inne preferencje podatkowe. Takie działania niosą za sobą określone konsekwencje. Uchylanie się od opodatkowania może powodować większy lub mniejszy dyskomfort postrzegania własnej osoby jako przestępcy, a także narażenie się na społeczny ostracyzm, co stopniowo maleje

²⁷ K. Jandy-Jendrośka, *Progresja w prawie podatkowym...*, op. cit., s. 35–40.

wraz ze wzrostem krańcowej stawki podatkowej. Podatnik przestaje czuć się przestępcą, a zaczyna być ofiarą. W przypadku unikania podatku ważną rolę mogą odgrywać koszty doradztwa podatkowego, których wysokość determinuje skłonność do korzystania z tych usług. Niekorzystna relacja pomiędzy korzyściami podatkowymi a kosztami doradztwa, co ma miejsce wtedy, gdy krańcowa stawka podatku jest względnie niska, spowoduje, że podatnik zaniecha prób unikania obciążeń.

Podobne, ale o bardziej usystematyzowanym charakterze poglądy przedstawiają R.E. Hall i A. Rabushka²⁸. Badając konstrukcję progresywnego podatku dochodowego obowiązującą w Stanach Zjednoczonych, stawiają tej konstrukcji następujące zarzuty:

1. Stopień skomplikowania podatku jest wysoki, co powoduje, że przeciętny podatnik nie jest w stanie go zrozumieć.
2. Przestrzeganie przepisów normujących ten podatek jest kosztowne, np. dotyczących przechowywania dokumentów, poznawanie przepisów, błędy proceduralne czy postępowania sądowe i związane z koniecznością ponoszenia odpowiedzialności karnej.
3. Progresywny podatek dochodowy jest kosztowny dla gospodarki, ponieważ może prowadzić do obniżenia aktywności zawodowej podatnika.
4. Podatnicy są bardziej skłonni do popełniania oszustw podatkowych, a także do unikania płacenia podatku poprzez wyszukiwanie luk podatkowych, zwolnień, odliczeń.
5. Istnieje ogromna liczba prawników i księgowych zajmujących się obsługą podatników, którzy w tym czasie mogliby zajmować się bardziej produktywną działalnością.

Wysoka kwota wolna od opodatkowania wpisana w liniowy system opodatkowania w jednolitą 19% stawkę opodatkowania to alternatywa dla systemu progresywnego, w konstrukcji którego występują ulgi i zwolnienia zaproponowane przez autorów. Należy jednak zauważyć, że ten rodzaj konstrukcji jest przykładem ukrytej progresji. W proponowanej konstrukcji rzeczywiście nie występuje rozbudowana skala podatkowa z wieloma stawkami, jednakże wprowadzenie wysokiej kwoty wolnej od podatku oznacza wzrost efektywnej stawki podatkowej od 0% dla niskich dochodów do stawki 19% dla dochodów wielokrotnie przekraczających kwotę wolną od podatku.

Argumenty przeciwko opodatkowaniu liniowemu podaje J. Żyżyński, który w rozważaniach posługuje się pojęciem prawa malejącej konsumpcji. Jest to

²⁸ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1998, s. 17 i nast.

zjawisko, którego idea polega na obniżeniu się stopy konsumpcji podczas gdy dochód rośnie. Obniżenie stopy konsumpcji oznacza, że podatnik przeznacz coraz mniejszą część swoich dochodów na konsumpcję, chociaż w wartościach bezwzględnych nadal wydatki te będą rosły. Część dochodu, która pozostała podatnikowi po zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych, może być przeznaczona na oszczędności. Udział oszczędności w dochodach podatnika będzie wzrastał wraz z powiększeniem się jego dochodu. Oznacza to w tym przypadku wzrost stopy oszczędności. Zdaniem autora, wprowadzenie podatku liniowego prowadzi do zmniejszenia sumarycznego, tj. uwzględniającego podatki pośrednie, obciążenia na rzecz państwa wraz ze wzrostem dochodów. Wynika to z faktu, że podatnik osiągający wysokie dochody przeznacz coraz mniejszą ich część na konsumpcję, a więc względne obciążenie dochodu podatkami pośrednimi będzie malało. Autor formułuje minimalny postulat sprawiedliwości podatkowej, w którym zakłada przeciętnie takie samo sumaryczne obciążenie na rzecz państwa, niezależnie od klasy dochodowej. Taki postulat spełnia progresywna skala podatkowa ze stawkami na poziomie od 22% do 37%, przy założeniu 39% obciążenia całkowitego, tj. uwzględniającego podatki pośrednie. Wzrost obciążenia podatkiem dochodowym będzie w tym przypadku kompensował spadek obciążenia podatkami pośrednimi. Wydaje się zatem, że są to mocne argumenty przemawiające za utrzymaniem progresji w konstrukcji podatku dochodowego.

Podobny pogląd na progresję można spotkać w pracach R. Rybarskiego²⁹, który zauważył, że ludzie, którzy płacą małe podatki bezpośrednie lub w ogóle ich nie płacą, są obciążeni stosunkowo wysokimi podatkami konsumpcyjnymi. Progresja w podatku dochodowym równoważy nierówności tkwiące w opodatkowaniu konsumpcji.

Także R. Wolański należy do przeciwników opodatkowania liniowego. Stoi on na stanowisku, że w konstruowaniu podatku dochodowego bardzo ważne jest źródło dochodu, z uwzględnieniem zdolności płatniczej podatnika. Przyjęcie podatku liniowego, rezygnacja z preferencji podatkowych prowadzi do pominięcia źródła dochodu jako elementu określającego zdolność podatkową.

R.E. Hall i A. Rabushka wysuwali swoje tezy przeciwko tak formułowanemu poglądom i podnosili³⁰, że ideologia zdolności podatkowej w praktyce napotyka trudności w realizacji. Jest to spowodowane m.in. lobbieniem poszczególnych grup interesów. Działania ustawodawcy dotyczące większego obciążenia osoby bardziej zamożnej są w znacznym stopniu nieskuteczne,

²⁹ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, op. cit., s. 211.

³⁰ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 45.

ponieważ grupy te uzyskują znaczne ulgi podatkowe. To powoduje, że efektywna stawka podatkowa jest niższa od zamierzonej. Autorzy dodatkowo powołują się na badania przeprowadzone przez L.B. Lindsay'a, który na przykładzie federalnego podatku dochodowego dowiódł, że obniżenie stawki podatkowej doprowadziło do wzrostu wpływów uzyskiwanych od osób o wysokich dochodach³¹.

Idea progresywnego opodatkowania w literaturze finansowej jest bardziej rozpowszechniona³². Autorzy w różny sposób uzasadniają progresję. Powołują się m.in. na poglądy H. Daltona³³, który – analizując zasadę równej ofiary – dochodzi do wniosku, że każdy z czterech przypadków zdolności płatniczej prowadzi do opodatkowania mniej lub bardziej progresywnego. Fundamentem tej analizy jest wspomniana koncepcja malejącej krańcowej użyteczności dochodu, która jest zbudowana na niepewnych przesłankach.

Opodatkowanie progresywne należy również rozpatrywać w kontekście jego wpływu na gospodarkę państwa. Wyższe stopy podatkowe dla zamożniejszych podatników, w połączeniu z wydatkami państwa zwiększającymi siłę nabywczą gospodarstw domowych z niższych klas dochodowych, prowadzą do wzrostu globalnego popytu konsumpcyjnego. Wobec powyższego redystrybucja dochodów może wpływać na zdynamizowanie gospodarki, jeśli wzrost jest hamowany niedoborem popytu globalnego. Z drugiej strony przesunięcie dochodów może spowodować zmniejszenie stopy oszczędności, co w konsekwencji może skutkować wzrostem stopy procentowej i zaniechaniem inwestycji. Takie niekorzystne zjawiska – zdaniem J. Żyżyńskiego³⁴ – można ograniczyć poprzez wprowadzenie systemu ulg i zwolnień podatkowych, które stymulują wzrost oszczędności i inwestycji. Zastosowanie wymienionych zasad powinno doprowadzić do zmiany rozkładu majątku, wzbogacenia klasy średniej i stabilizacji pozycji majątkowej klas niższych. Jednocześnie nie powstają wielkie fortuny, a system jest społecznie i ekonomicznie stabilniejszy.

³¹ L.B. Lindsay, *The Growth Experiment: How the New Tax Policy Is Transforming the US Economy*, New York 1990, s. 28, cyt. za: R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 62.

³² M. Weralski, *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1985, t. 3, s. 44.

³³ H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Jana S.A. Paraskovicha, pod red. i z przedm. L. Kurowskiego, Łódź 1948, s. 77 i nast.

³⁴ J. Żyżyński, *Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych*, „Problemy Zarządzania”, 2003, nr 2 (2), s. 58–59.

5. PROBLEM OPODATKOWANIA RODZINY

Oprócz zagadnienia progresji, jedną z podstawowych cech określających politykę podatkową jest jej stosunek do opodatkowania rodziny. Dla przedstawicieli doktryny o neutralności podatków prorodzinny system podatkowy to taki, który wpływa na ożywienie gospodarki, ograniczenie bezrobocia i wzrost płac. W ten sposób sytuacja materialna rodzin może zostać polepszona. Według tej doktryny, neutralność podatków wynika z ich funkcji fiskalnej, która jest uważana za najważniejszą, wręcz jedyną. Cele fiskalne pozostają w sprzeczności z pozostałymi, dlatego realizowanie polityki społecznej powinno odbywać się instrumentami pozapodatkowymi. Wynika z tego, że zamiast ulg podatkowych powinien istnieć system zasiłków rodzinnych. Zdaniem W. Wójtowicz³⁵, ulgi te jednak nie naruszają zasady neutralności podatkowej. Uważa ona, że rozwiązania takie mogą wynikać z równości podatkowej ujmowanej subiektywnie. Postulat ten wymaga uwzględniania zróżnicowanej sytuacji podatników w zależności od ich stanu rodzinnego, co oznacza także dostrzeżenie różnych możliwości ponoszenia ciężarów podatkowych.

Według W. Wójtowicz, polityka podatkowa powinna uwzględniać cele gospodarcze, społeczne i finansowe. Może zatem dążyć do umacniania, popierania czy poprawiania sytuacji rodzin. Powinien istnieć system mieszany, tj. taki, w którym istnieją obok siebie zasiłki rodzinne i podatkowe ulgi rodzinne.

M. Weralski³⁶ także podkreśla znaczenie prorodzinnej polityki podatkowej. Jego zdaniem personalizacja podatku dochodowego przejawia się właśnie w uwzględnianiu sytuacji rodzinnej podatnika. Członkowie rodziny mogą uzyskiwać dochody niezależnie od dochodów podatnika. Pojawia się pytanie, czy w takim przypadku należy dokonywać kumulacji dochodów wszystkich członków rodziny i w jaki sposób to wykonać. Dochody można opodatkować poprzez łączne opodatkowanie małżonków wraz z dochodami dzieci lub też zastosować system rozdzielnego opodatkowania małżonków. W literaturze zwraca się również uwagę na wpływ sposobu opodatkowania rodziny na więzi rodzinne. Dokonując opodatkowania dochodu rodziny, można uwzględnić liczbę jej członków, przy czym mogą być tu brane pod uwagę następujące rozwiązania:

³⁵ W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” systemu podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2000, nr 2, s. 59 i nast.

³⁶ M. Weralski, *Współczesne systemy podatkowe. Zarys porównawczego prawa podatkowego*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1979, s. 38 i nast.

Pomniejszenie podstawy opodatkowania, które może przybrać formę:

- odliczenia kwotowego w jednakowej wysokości na każdego członka rodziny, niezależnie od osób będących na utrzymaniu,
- odliczenia kwotowego zróżnicowanego zależnie od liczby osób utrzymywanych (progresywne lub degresywne, tj. wysokość odliczeń może rosnąć lub maleć na każdą osobę pozostającą na utrzymaniu ponad określony limit),
- odliczenia kwotowego zróżnicowanego w zależności od wieku dzieci pozostających na utrzymaniu lub w zależności od miejsca zamieszkania podatnika,
- obniżenie podatku, które polega na odjęciu określonej kwoty od obliczonego wcześniej zobowiązania, przy czym kwota ta może być zróżnicowana w zależności od liczby członków rodziny, wieku dzieci, podobnie jak w przypadku rozwiązań uwzględniających pomniejszenie podstawy opodatkowania,
- *splitting system*, który polega na podziale dochodu na tyle części, ilu jest członków rodziny (niekiedy pod uwagę bierze się tylko małżonków), przy czym niektórych członków rodziny określa się ułamkiem mniejszym od jedności; uzyskany z dzielenia wynik służy do obliczenia stawki podatkowej, którą następnie stosuje się do całości dochodu, aby ustalić wysokość należnego podatku; to rozwiązanie umożliwia obniżenie przeciętnej stawki podatkowej.

Stosowanie różnych wariantów kumulacji dochodów w rodzinie ma na celu dwa podstawowe zadania. Pierwsze jest związane z dostosowaniem wysokości ciężaru podatkowego do wysokości dochodów członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. Wspólne zaspokajanie potrzeb może skutkować jednostkowymi kosztami niższymi niż w przypadku indywidualnej osoby. Ten fakt jest uznawany za uzasadnienie kumulacji dochodów w rodzinie dla celów podatkowych, ponieważ podwyższa się w ten sposób zdolność podatkową członków rodziny. Wybór odpowiedniej formy kumulacji może mieć także na celu zapobieżenie rozwojowi niekorzystnych zjawisk społecznych, np. deklaratowanie nieprawdziwych stanów faktycznych czy rozwój konkubinatu³⁷.

Nauki ekonomiczne posługują się pojęciem gospodarstwa domowego. W ustawodawstwie podatkowym taka kategoria pojęciowa jest wygodniejsza od terminu rodzina. Wynika to m.in. z tego, że gospodarstwo domowe jest

³⁷ B. Brzeziński, J. Jeziński, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, [w:] *Studia podatkowe*, (red.) J. Głuchowski, UMK, Toruń 1991, s. 95 i nast.

ekonomiczną bazą osób je tworzących. Ustawodawstwo natomiast wykorzystuje formalne więzi łączące poszczególnych członków rodziny, jak powinowactwo, pokrewieństwo, przysposobienie. Stosunki te są zobiektywizowane, wykorzystują je także inne gałęzie prawa. Posługiwanie się takimi kategoriami może jednak powodować niewłaściwe rozpoznanie rzeczywistych więzi ekonomicznych panujących w rodzinie, a w konsekwencji błędne określenie zdolności podatkowej³⁸.

Opodatkowanie rodziny od dawna jest zdominowane przez politykę i stan gospodarki państwa. Zasady ekonomii brane są pod uwagę tylko czasami. G. Stark³⁹ zauważa, że w istocie opodatkowania małżeństw kryje się fundamentalny i nierozwiązywalny konflikt. System podatkowy może być neutralny i nie zawierać zachęt do zawierania związków małżeńskich lub rozwodzenia się. W takim przypadku dochody małżonków są opodatkowane oddzielnie, co powoduje, że każdy z tych dochodów może podlegać innej krańcowej stawce podatkowej. W drugim przypadku małżonkowie opodatkowani są wspólnie, przez co ich dochody podlegają tej samej krańcowej stawce podatkowej. G. Stark uważa, że obecnie lepiej opodatkować ludzi jako indywidualnych podatników niż jako członków rodziny razem⁴⁰.

Opodatkowanie rodziny, również w naszym kraju, wzbudza wiele kontrowersji zarówno wśród społeczeństwa, jak i polityków. Próbowanie wprowadzenia do konstrukcji podatku dochodowego preferencji o charakterze prorodzinnym zawsze towarzyszą napięcia polityczne z uwagi na wagę i wymiar polityczny, finansowy oraz społeczny tego problemu. Z tego względu nie można zbagatelizować jego znaczenia, jak też nie zwrócić uwagi na społeczne oczekiwania. Wprowadzenie ulg prorodzinnych może być uzupełnieniem całościowego systemu pomocy, gdyż takie posunięcie rozwiązałoby tylko część problemów związanych z kondycją rodzin. Należy także zwrócić uwagę na fakt obciążenia podatkowego, wynikającego z istnienia innych podatków, które determinują ilość środków finansowych pozostawionych do dyspozycji podatnika⁴¹.

Zdaniem P. Smoleń⁴², przyczyny wprowadzenia ulg w polskim podatku dochodowym nie wynikają z ustawodawcy do zapewnienia „prorodzinności” tej konstrukcji. Tylko wtórnie zapewniają one niewielką ochronę rodziny.

³⁸ Ibidem, s. 90 i nast.

³⁹ G. Stark, *Taxing Families*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tobridge, Wiltshire 1995, s. 7 i nast.

⁴⁰ Ibidem, s. 9 i nast.

⁴¹ W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności”...*, op. cit., s. 56 i nast.

⁴² P. Smoleń, *Opodatkowanie dochodów rodziny w 1996 r.*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 4, s. 105.

Dotychczasowe badania nie dowodzą na przykład, że system ulg wpływa korzystnie na zwiększenie populacji⁴³. Pomimo tego zarówno wielu polityków, jak i badaczy postuluje wprowadzenie ulg, motywując taką potrzebę malejącym przyrostem ludności. Wydaje się zatem, że konieczność wprowadzenia ulg o prorodzinnym charakterze nie wynika z potrzeby zapewnienia przyrostu ludności. Wystarczającym uzasadnieniem jest konieczność uwzględnienia zdolności podatkowej całej rodziny.

Innym problemem, który budzi kontrowersje wśród badaczy, jest kwestia preferencji podatkowych wspierających budownictwo mieszkaniowe, które w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych właściwie zostało zredukowane. W uzasadnieniu tej decyzji powołano się na fakt, że z ulg mieszkaniowych korzystały jedynie osoby zamożne. J. Purzyński⁴⁴ pisał: „budowa budynków mieszkalnych przez osoby korzystające z ulg jest częściowo finansowana przez całe społeczeństwo, w tym grupy osiągające najniższe dochody, tj. emerytów i rencistów”. Skorzystanie z ulgi oznacza, że podatnik odprowadzi mniej podatku, a więcej własnych dochodów pozostanie mu do dyspozycji.

Biorąc pod uwagę stwierdzenie, że budowa domu finansowana jest przez społeczeństwo – w moim przekonaniu – wydaje się być nadużyciem. Są to przecież dochody podatnika, a państwo uwzględnia jedynie obniżenie jego zdolności płatniczej, wynikające z realizacji podstawowej potrzeby zapewnienia schronienia. Można zatem ponownie przywołać poglądy E. Smoktunowicza⁴⁵, że podatki godzą we własność i stanowią jej ograniczenie. Pomimo, że są niezbędne do funkcjonowania państwa, należy je traktować jako wyjątek, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym własność obywateli jest niezbędnym elementem ich wolności. Oznacza to, że pozostawienie do dyspozycji podatnika środków na zaspokojenie np. potrzeb mieszkaniowych, nie jest aktem łaski czy wręcz darowizną ze strony państwa.

6. INNE CZYNNIKI MAJĄCE WPLYW NA POLITYKĘ PODATKOWĄ

Rozważając konstrukcję podatku dochodowego, należy również pamiętać o podatku od zysków kapitałowych. Są one przecież traktowane przez ustawodawstwo regulujące polską konstrukcję podatku dochodowego jako jedno ze źródeł dochodu podatnika.

⁴³ Z. Lassotówna, *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937, s. 36.

⁴⁴ J. Purzyński, *Mechanizmy regulacji obciążeń podatkowych*, „Przeгляд Podatkowy”, 1998, nr 10(90), s. 6–7.

⁴⁵ E. Smoktunowicz, *Glosa: zwolnienia i ulgi podatkowe*, „Glosa”, 1995, nr 3, s. 9.

Rozróżnienie dochodów z pracy i z inwestycji wynika z tego, że pierwsze ze wskazanych wymagają poniesienia większych kosztów. Ponadto jednostki osiągające dochody z zarobków, w przeciwieństwie do dochodów „trwałych” – kapitałów, mają większe potrzeby, aby otrzymać pracę w przyszłości. Te zwiększone potrzeby mogą wynikać z konieczności podnoszenia kwalifikacji zawodowych czy np. nauki języków obcych⁴⁶.

Zdaniem L. Mutena⁴⁷, podatek od zysków kapitałowych nie jest jeszcze ostatecznie ukształtowany jako część całego systemu ani w teorii, ani w praktyce. Nie zapewnia znaczących dochodów budżetowych i jest postrzegany jako element realizujący zasadę sprawiedliwości pionowej. Zyski kapitałowe powiększają także zdolność podatkową, dlatego powinny być opodatkowane, aby uzyskać sprawiedliwość poziomą. Z drugiej strony, brak tego podatku może wywołać chęć podatników do konwersji dochodu podlegającego opodatkowaniu na dochód wolny od wszelkich obciążeń.

Jak już wspomniano, istnieją dwie koncepcje traktowania zysków kapitałowych. Według pierwszej z nich, zyski te są traktowane tak, jak np. dochód z pracy najemnej czy z wykonywania wolnego zawodu. W tym przypadku wszystkie dochody podlegają opodatkowaniu taką samą stawką podatkową. Druga koncepcja uwzględnia różnice w sposobie osiągnięcia dochodu i jest ona znacznie bardziej rozpowszechniona. Zyski kapitałowe są wyłączone z bieżących dochodów poprzez odpowiednie zdefiniowanie dochodu lub poprzez zastosowanie specjalnych stawek podatkowych.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest tzw. kryterium realizacji. Część badaczy uważa, że podatek powinien być pobierany niezależnie od tego, czy zyski kapitałowe zostały zrealizowane czy nie. Zaletą takiego podejścia jest fakt, że podatek od nagromadzonych zysków nie jest odroczony. Wadą jest natomiast brak precyzyjnej metody wyceny aktywów. Zysk niezrealizowany oznacza tylko możliwość jego realizacji, ale w żadnym wypadku nie jest pewny. Odrzucenie kryterium realizacji oznacza opodatkowanie wirtualnych zysków, które w przyszłości okazać się mogą stratami⁴⁸.

Istotny jest również wpływ inflacji na osiągnięte zyski. Powoduje ona bowiem, że realne zyski są niższe od nominalnych, co w konsekwencji prowadzi do zawyżenia podstawy opodatkowania. Możliwe są tu dwa alternatywne rozwiązania. Jednym z nich jest całkowite pomijanie wpływu inflacji. Innym – przyjęcie

⁴⁶ F. Shehab, *Progressive taxation. A study in the development of the progressive principle in the British Income Tax*, Oxford 1953, s. 2 i nast.

⁴⁷ L. Muten, *Capital Gains Tax – Gaining Ground?*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995, s. 34 i nast.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 38–39.

założenia, że w długim okresie nominalny wzrost zysków wynika przede wszystkim z inflacji i w rezultacie prowadzi do zrezygnowania z poboru podatku od długoterminowych zysków kapitałowych. W tej sytuacji opodatkowane są tylko zyski pochodzące z krótkoterminowego inwestowania. Kolejnym rozwiązaniem jest uwzględnienie wpływu inflacji na nominalną wartość aktywów poprzez stosowanie tabel indeksacyjnych. Ta ostatnia metoda ma wadę polegającą na ignorowaniu wpływu inflacji na stronę pasywów, tj. na źródła finansowania⁴⁹.

ZAKOŃCZENIE

Podatki stanowią ważny instrument polityki podatkowej. Odpowiednie ich stanowienie może być elementem wspierającym daną gospodarkę. Właściwie prowadzona polityka podatkowa może przyczynić się do polepszenia stanu finansów publicznych oraz zmniejszenia poziomu fiskalizmu. Relatywnie korzystne rozwiązania prawopodatkowe mogą być również jednym z czynników korzystnie wpływającym na wybór danego terytorium jako miejsca potencjalnych inwestycji, co ma szczególne znaczenie w krajach o wyraźnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Unia Europejska, będąca ugrupowaniem integracyjnym, wymaga wprowadzenia działań harmonizujących podatki, ale generalnie umożliwia poszczególnym krajom prowadzenie polityki dostosowanej do indywidualnych potrzeb i zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego.

O kształcie prowadzonej polityki decyduje wiele czynników o różnym charakterze, zarówno ekonomicznym, politycznym, jak również społecznym. Zadaniem władz rządzących jest zatem wprowadzenie takich rozwiązań prawopodatkowych, które dostarczają dochodów publicznych, przy jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniu na gospodarkę. Podejmowane w tym zakresie działania powinny być długookresowe, co ma szczególne znaczenie w warunkach gospodarczego kryzysu.

Wydaje się zatem, że polityka podatkowa powinna być efektywna fiskalnie. Podejmując decyzję o jej kierunku, zmianie wysokości stawek, poszerzaniu bazy podatkowej, wprowadzaniu nowych konstrukcji podatkowych, czy zmianie kształtu preferencji podatkowych, należy pamiętać, że zawsze istnieje niebezpieczeństwo przekroczenia granicy opodatkowania i fiskalnych możliwości państwa. Konsekwencją tego może być nie tylko negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, ale także obniżenie dochodów finansujących wydatki sektora publicznego.

⁴⁹ Ibidem, s. 39–40.

BIBLIOGRAFIA

- Bolkowiak I., *Docelowy system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy”, 1991, nr 2.
- Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
- Brzeziński B., Jezierski J., *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, [w:] *Studia podatkowe*, (red.) J. Głuchowski, UMK, Toruń 1991.
- Dalton H., *Zasady skarbowości*, H. Rutski, Łódź 1948.
- Głąbiński S., *Nauka skarbowości. Uzupełnienie, Zmiany w polskim ustawodawstwie skarbowym w okresie od 1925 do marca 1927 r.*, wyd. nakł. autora, Warszawa 1925.
- Gomułowicz A., *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 5.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 3, Ars Boni et Aequi, Poznań 1998.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 4, Ars Boni et Aequi, Poznań 2000.
- Hall R.E., Rabushka A., *Podatek liniowy*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1998.
- Jandy-Jendroška K., *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, seria Acta Universitas Wratislaviensis No. 182, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 1973.
- Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000.
- Komar A., *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1932.
- Kurowski P., *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna”, 2011, nr 5–6.
- Lassotówna Z., *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1996.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001.
- Mastalski R., *Kierunki zmian ogólnego prawa podatkowego*, „Glosa” 1995.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance In theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980.
- Muten L., *Capital Gains Tax – Gaining Ground?*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995.

- Purzyński J., *Mechanizmy regulacji obciążeń podatkowych*, „Przegląd Podatkowy”, 1998, nr 10(90).
- Radziszewski H., *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Shehab F., *Progressive taxation. A study in the development of the progressive principle in the British Income Tax*, Oxford 1953.
- Simons H.C., *Personal Income Taxation. The definition of income as a problem of fiscal policy*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1965.
- Smoktunowicz E., *Glosa: zwolnienia i ulgi podatkowe*, „Glosa”, 1995, nr 3.
- Smoleń P., *Opodatkowanie dochodów rodziny w 1996 r.*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 4.
- Stark G., *Taxing Families*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995.
- Weralski M., *Współczesne systemy podatkowe. Zarys porównawczego prawa podatkowego*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1979.
- Weralski M., *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, t. 3, Wrocław 1985.
- Wójtowicz W., *Kontrowersje wokół „prorodzinności” systemu podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2000, nr 2.
- Zdzitowiecki J., *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, wyd. Gebethner i Wolff, Poznań 1939.
- Żyżyński J., *Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych*, „Problemy Zarządzania”, 2003, nr 2 (2).

STRESZCZENIE

Polityka podatkowa urzeczywistnia się poprzez obowiązujący na terenie danego kraju system podatkowy. Konstrukcja podatków, które go tworzą, w różnym stopniu umożliwia jej realizację. Celem artykułu jest przedstawienie, jak wybrane elementy konstrukcji podatku mogą być wykorzystane w tym zakresie przez ustawodawcę. Przedmiotem analizy jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Jest on bowiem konstrukcją najbardziej podatną na uwzględnianie w niej postulatów służących realizacji założonych celów fiskalnych oraz społeczno-gospodarczych. Mogą tu mieć zastosowanie wszystkie elementy konstrukcji, jednakże na niektóre z nich ustawodawca kładzie naj-

większy nacisk. Takimi elementami jest zakres przedmiotowy podatku, system preferencji podatkowych, jak również wysokość obowiązujących stawek. Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, ustawodawca stara się nim objąć jak największą liczbę jednostek, tak aby baza podatku była dostatecznie duża. Podkreślenia wymaga również fakt, że jedną z najważniejszych funkcji podatku dochodowego jest regulacja dochodu i majątku podatnika, a rozwiązania stosowane przy jego konstruowaniu niewątpliwie mają wpływ na stan finansów publicznych, poziom fiskalizmu czy funkcjonowanie danej gospodarki.

SUMMARY

Tax policy is implemented by the tax system that is in force in a particular state. The construction of taxes that create it makes it possible to implement that policy to a different extent. The article is aimed at presenting how some selected elements of the tax construction that the legislator can use do that. The subject matter of the analysis is the personal income tax. It is most susceptible to demands serving the assumed fiscal, social and economic targets. All elements of the construction can be used here but the legislator stresses some of them. They include the range of the tax, the system of tax preferences and the tax rates. As far as the range is concerned, the legislator tries to apply it to the possibly biggest number of entities so that the subjects to the tax form a big base. It is also worth highlighting that one of the most important functions of the tax is the regulation of the tax-payers' income and wealth, and the solutions used for its construction undoubtedly influence the state of public finance and the level of fiscalism, and the functioning of a particular economy.

РЕЗЮМЕ

Налоговая политика осуществляется через действующую на территории данной страны налоговую систему. Структура налогов, образующих её, в различной мере позволяет её реализовать. Целью статьи является иллюстрация того, как избранные элементы структуры налога могут быть использованы в этой области законодателем. Объектом анализа служит подоходный налог от физических лиц, поскольку он представляет собой структуру, наиболее восприимчивую к учёту в ней запросов, служащих реализации налогово-бюджетных и социально-экономических показателей. Здесь могут найти применение все элементы структуры, однако некоторым

из них законодатель уделяет большее внимание. К таким элементам относятся предметные рамки налога, а также размер соответствующих ставок. В связи с предметными рамками налога, законодатель старается охватить ими как можно большее количество единиц, чтобы налоговая база была достаточно велика. Пристального внимания требует также тот факт, что одной из важнейших функций подоходного налога является регулирование дохода и уровня достатка налогоплательщика; решения же, применяемые при его конструировании, несомненно влияют на состояние государственных финансов, бюджетный уровень, а также функционирование данной экономики.

Magdalena Hryniewicka

REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE SZANSĄ ROZWOJU DLA PRZEDSIĘBIORSTW Z SEKTORA MSP

WSTĘP

Lata 2007–2011 należą do tych, w których zachodziły istotne i kluczowe procesy rozwojowe w polskich regionach, m.in. dzięki funduszom europejskim, jednak problem dużego zróżnicowania międzyregionalnego nie został rozwiązany. Należy podkreślić, że na tle innych krajów Unii Europejskiej Polska nie należy do silnie zróżnicowanych regionalnie. Wszystkie regiony cechowały się w tym okresie dynamiką wzrostu PKB *per capita* wyższą niż średnia UE-27 i znalazły się w pierwszej trzydziestce regionów o najwyższym wzroście. Z kolei w pierwszej dwudziestce znajdowało się 10 polskich regionów, a w pierwszej dziesiątce 3 z nich¹.

Celem niniejszego artykułu jest ocena założeń oraz stanu realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych wraz z obiektywnymi wnioskami. Poruszono tu kwestie różnic między programami operacyjnymi, nadzór nad nimi, wyniki przeprowadzonych kontroli, kierunki wsparcia oraz stan realizacji programu. Ponadto omówiono szczegółowo *case study* – na przykładzie województwa dolnośląskiego wraz ze stanem realizacji, strukturą beneficjentów oraz wskaźnikami produktu oraz rezultatu.

¹ *Raport strategiczny 2012 – Krajowe obserwatorium terytorialne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 7.

1. RÓŻNICE W PODEJŚCIU MIĘDZY PERSPEKTYWAMI FINANSOWYMI DO POLITYKI REGIONALNEJ

Różnice w podejściu między perspektywami finansowymi w okresie programowania 2000–2006 a 2007–2013 dotyczyły wielu obszarów, do najważniejszych należy zaliczyć, np.: źródła finansowania, obszary priorytetów wsparcia, celów czy sposobu zarządzania. Szczegółowo zostało to omówione w tabeli 1. W perspektywie finansowej 2000–2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne, w tym także Fundusz Spójności, ale nie był on klasyfikowany jako fundusz strukturalny. Natomiast w perspektywie finansowej 2007–2013 do funduszy strukturalnych zalicza się dwa fundusze oraz Fundusz Spójności, który nie był wprawdzie funduszem strukturalnym, ale proces jego wdrażania opierał się na zasadach prawie identycznych jak fundusze strukturalne. Polityka regionalna w dwóch ostatnich okresach programowania różniła się także priorytetami jej wspierania.

Priorytety wsparcia polityki regionalnej 2000–2006:

- Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych (kryterium kwalifikowalności – max. 75% średniego PKB UE) oraz słabiej zaludnionych.
- Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi (np. obszary podlegające zmianom społeczno-gospodarczym, podupadłe obszary wiejskie, obszary zależne od rybołówstwa).
- Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.
- Inicjatywy Wspólnotowe – INTERREG III, URBAN II, LEADER +, EQUAL.

Priorytety wsparcia polityki regionalnej 2007–2013:

- Konwergencja (obszary o PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE, obszary przejściowe, obszary kwalifikujące się do wsparcia z Funduszu Spójności, obszary peryferyjne) – około 251,162 mln EUR, ponad 81% środków²;

² Obszary wsparcia: Badanie i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość; Społeczeństwo informacyjne – poprawa dostępności i rozwój usług umożliwiających adaptację i skuteczne wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych; Środowisko – inwestycje związane z gospodarką odpadami, gospodarką wodną, ochroną powietrza, zapobieganie katastrofom i żywiołom; Turystyka – w tym ochrona i promocja dziedzictwa kulturalnego; Transport – rozwój sieci transeuropejskich, rozwój transportu miejskiego; Energia – w tym rozwój odnawialnych źródeł energii oraz transeuropejskich sieci poprawiających bezpieczeństwo dostaw energii; Inwestycje w edukację, przyczyniające się do wzrostu atrakcyjności i jakości życia w regionie; Zdrowie – w tym inwestycje mające na celu rozwój i poprawę opieki zdrowotnej, z myślą o poprawie jakości życia w regionach.

- Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (obejmuje zasięgiem wszystkie regiony poza celem konwergencji) – 49,127 mln EUR, około 16% środków³;
- Europejska Współpraca Terytorialna – 7,750 mln EUR, około 2,5% środków⁴.

Tabela 1

Różnice w podejściu do okresów programowania

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Źródła finansowania na poziomie wspólnotowym	<ul style="list-style-type: none"> – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOiGR) – Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR) – Fundusz Spójności 	<ul style="list-style-type: none"> – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Fundusz Spójności

³ Obszary wsparcia: (1) Budowanie innowacyjności oraz gospodarki opartej na wiedzy – działania dotyczące zwiększania zdolności regionalnych w zakresie BRT i innowacji, promowanie transferu technologii, stymulowanie innowacji w MSP, promowanie sieci współpracy przedsiębiorstw i placówek akademickich, tworzenie nowych instrumentów finansowych dla wspierania rozwoju innowacyjności podmiotów gospodarczych; (2) Budowanie podstaw do rozwoju zrównoważonego poprzez ochronę środowiska i zapobieganie ryzyku – działania z zakresu inwestycji na rzecz rekultywacji skażonych terenów, stymulowanie efektywności energetycznej, produkcji energii odnawialnej oraz promowania czystego publicznego transportu miejskiego; (3) Poprawa dostępności komunikacyjnej, usług transportowych oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, których celem jest zniesienie izolacji regionów od sieci transportowych i cyfrowych, poprawa atrakcyjności regionów.

⁴ Obszary wsparcia: (1) Rozwój transgranicznych działań społeczno-gospodarczych – wspieranie przedsiębiorczości, wspieranie ochrony i wspólnego zarządzania środowiskiem, poprawa dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych; (2) Rozwój współpracy międzynarodowej – zapobieganie ryzykom środowiskowym, tworzenie sieci naukowo-technicznych, współpraca ośrodków akademickich, transfer technologii pomiędzy ośrodkami BRT, opracowywanie wspólnych mechanizmów finansowych z myślą o wspieraniu BRT w MSP; (3) Wzmacnianie skuteczności polityki regionalnej – promowanie współpracy w ramach sieci i wymiany doświadczeń wśród władz regionalnych i lokalnych, działań w zakresie prowadzenia badań, obserwacji i analizy tendencji rozwojowych.

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Cele polityki regionalnej i innej dziedziny priorytetowej podlegające dofinansowaniu	<ul style="list-style-type: none"> – trzy cele – cztery Inicjatywy Wspólnoty – działania innowacyjne 	– trzy cele
Limit absorpcji	4% PKB	4% PKB (dotyczy tylko celu Konwergencja)
Programowanie	<ul style="list-style-type: none"> – NPR – PWW – PO – Uzupełnienie PO 	<ul style="list-style-type: none"> – Strategiczne wytyczne Rady dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (ramy dla interwencji funduszy strukturalnych) – Narodowe strategiczne ramy odniesienia – PO
Finansowanie PO przez fundusze strukturalne	Programy operacyjne jedno i/lub wielofunduszowe	Programy operacyjne wyłącznie jednofunduszowe (dwa wyjątki)
Alokacje, płatności	Na poziomie działania <ul style="list-style-type: none"> – płatności zaliczkowa (7%), okresowe i końcowa 	Na poziomie priorytetu <ul style="list-style-type: none"> – Płatności zaliczkowa (7% dla funduszy strukturalnych i 10,5% dla Funduszu Spójności), okresowe i końcowa
Sposób zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> – w ramach funduszy strukturalnych – zarządzanie przez programy (PO i RPO) – w ramach Funduszu Spójności – zarządzanie przez projekty 	– zarządzanie przez programy
Systemy zarządzania i kontroli	zasada N+2 <ul style="list-style-type: none"> – duża rola KE w przeprowadzanych kontrolach 	zasada N+2 <ul style="list-style-type: none"> – zwiększona rola audytu (na początku okresu – w drodze opinii o systemie wyrażonej przez niezależny organ audytowy, każdego roku – w drodze opinii jednostki audytu i na koniec okresu – w drodze gwarancji końcowej deklaracji wydatków) – zmniejszenie kontroli KE, natomiast zwiększenie roli krajów członkowskich – proporcjonalnie do zaangażowanych środków

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Efektywność i wyniki	<ul style="list-style-type: none"> – ewaluacja na początku, w połowie i na koniec okresu programowania, krajowa rezerwa wykonania – na najlepsze działania – raporty dotyczące wyłącznie kwestii finansowych – dodatkowość badana według jednego modelu, bez względu na cel polityki regionalnej i wartość alokowanych środków 	<ul style="list-style-type: none"> – ewaluacja na początku, w połowie i na koniec okresu programowania <i>ad hoc</i> połączone z monitorowaniem PO, gdy monitoring PO wskazuje na znaczące odejście od celów początkowo przyjętych lub, gdy proponowana jest rewizja PO – rezerwa wykonania na poziomie wspólnotowym i dostosowana do charakteru danego celu polityki regionalnej UE – raport na temat celów i priorytetów strategicznych – dodatkowość weryfikowana na poziomie wspólnotowym i dostosowana do wartości alokowanych środków – rezerwa krajowa na pokrycie nadzwyczajnych strat i nieprzewidzianych wydatków o wymiarze sektorowym lub lokalnym w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną lub ze skutkami otwarcia handlu (charakter pomocniczy, uzupełniający w stosunku do programów krajowych i regionalnych; 1% dla celu Konwergencja)
Subsydiarność, decentralizacja	<ul style="list-style-type: none"> – zasady dotyczące kwalifikowania wydatków generalnie na poziomie krajowym, ale na podstawie wytycznych wspólnotowych – projekty finansowane z Funduszu Spójności wytyczane i akceptowane na poziomie KE 	<ul style="list-style-type: none"> – zasady dotyczące kwalifikowania wydatków na poziomie krajowym + pewne wyjątki określone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych – decentralizacja zarządzania Funduszem Spójności – zwiększenie znaczenia współpracy struktur regionalnych – szczegółowe wytyczne odnośnie do większego zaangażowania władz miejskich

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Utrzymanie efektów projektu	5 lat od daty przyznania dofinansowania przez instytucję zarządzającą lub inny właściwy organ krajowy	7 lat od daty przyznania dofinansowania przez instytucję zarządzającą lub inny właściwy organ krajowy (+ utrata prawa do korzystania ze wsparcia z funduszy)

Źródło: A. Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 8–11.

2. NADZÓR NAD REGIONALNYMI PROGRAMAMI OPERACYJNYMI

Polityka regionalna każdego państwa ma określone cele i zasady. Jedną z zasad określonych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) jest zasada subsydiarności⁵. Obowiązuje ona we wszystkich szesnastu regionalnych programach operacyjnych. Instytucją koordynującą działania tych programów jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które w ramach swoich struktur powołało w tym celu Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych. Instytucja ta jest odpowiedzialna przede wszystkim za koordynację, przygotowywanie i wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych, w tym także ich rozliczanie⁶. Natomiast Instytucjami Zarządzającymi, odpowiedzialnymi za całą realizację programu (od jego przygotowania, poprzez stworzenie procedur, wytycznych, wybór projektów, płatności, monitorowanie aż do zakończenia), są władze samorządowe województwa (Urzędy marszałkowskie poszczególnych województw). Jednak z uwagi na wielość zadań urzędy marszałkowskie mogą część z nich powierzyć instytucjom pośredniczącym, np.: Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencjom Rozwoju Przedsiębiorczości. Należy jednak podkreślić, że to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań. Komitet Monitorujący to kolejna instytucja, której zadaniem jest akceptowanie kryteriów wyboru projektów oraz analiza postępów ich wdrażania. W każdym województwie działa taki Komitet. Do

⁵ Subsidiarność oznacza dążenie do decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań związanych z programowaniem i zarządzaniem przez przeniesienie tych kompetencji na niższy szczebel.

⁶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, MRR, Warszawa 30 maja 2007 r., s. 8–9.

ostatnich dwóch podmiotów należą: Instytucja Certyfikująca oraz Instytucja Audytorowa. Pierwsza z nich jest odpowiedzialna za prawidłowości związane z dokonywaniem płatności na szczeblu Komisji Europejskiej, a druga za zgodność w obszarze prawa krajowego i wspólnotowego. Dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych funkcję Instytucji Audytorowej pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów, natomiast w poszczególnych województwach Urzędy Skarbowe⁷.

Należy podkreślić, że nie wszystkie województwa korzystają z instytucji pośredniczących. Według danych na koniec 2011 r. z pomocy instytucji pośredniczących korzystało 11 z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (I lub II stopnia)⁸. Jednym z województw, które przekazało część swoich uprawnień innym podmiotom, jest województwo lubuskie, które korzysta z pomocy kilku instytucji pośredniczących, np.: Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze jako **Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III, Urzędu Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze w zakresie audytu oraz Wojewodzie Lubuskiemu jako jednostce pośredniczącej w certyfikacji**. Z kolei **instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie i wdrażanie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego poza Urzędem Marszałkowskim jest Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości**. Z kolei na Mazowszu rolę instytucji pośredniczącej powierzono **Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych**. W województwie wielkopolskim Instytucją Pośredniczącą dla Priorytetu III jest **Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu**. W przypadku nadzoru nad pozostałymi priorytetami funkcje zarządcze pełnią marszałkowie poszczególnych województw.

Jednak z uwagi na fakt, że to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań instytucjom pośredniczącym w 2011 r. przeprowadzono w sumie 5024 kontrole, które wykazały 2198 przypadków nieprawidłowości, z tego zdecydowana większość (tj. 1687) nie wymagała powiadamiania Komisji Europejskiej, natomiast 511 z nich zostało zgłoszonych do Komisji Europejskiej. Wykryte nieprawidłowości dotyczyły najczęściej naruszania zasad udzielania zamówień publicznych czy nieuzasadnionych wydatków kwalifikowalnych, których nie zawarto w umowie. Należy także podkreślić, że poza kontrolami przeprowadzanymi przez instytucje zarzą-

⁷ M. Hryniewicka, *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zmiany pozycji rynkowej przedsiębiorstw*, IBRKiK – praca statutowa, Warszawa 2012, s. 31–37.

⁸ Z instytucji pośredniczących w różnym zakresie korzystają województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie.

dzające uprawnienia do przeprowadzania kontroli ma Prezes Urzędu Zamówień Publicznych⁹. Celem kontroli jest zgodność przeprowadzonej procedury w zakresie legalności udzielenia zamówienia z obowiązującymi procedurami. Kontrola może mieć dwojaki charakter: *ex-ante* (przed zawarciem umowy) i *ex-post* (po zawarciu umowy). Prezes ma uprawnienia do przeprowadzania kontroli wszystkich zamówień publicznych, bez względu na źródło ich finansowania, w tym także tych z udziałem środków unijnych. Kontrole przeprowadzone w 2011 r. przez Prezesa w zdecydowanej większości dotyczyły właśnie środków unijnych (ponad 97%). W 2011 r. Prezes przeprowadził 299 kontroli zamówień współfinansowanych ze środków unijnych, o wartości około 75 mld zł¹⁰. Zdecydowanie najwięcej kontroli przeprowadzono w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (60%) i dotyczyły one budowy dróg – dlatego, że to właśnie w tym obszarze najczęściej dochodzi do naruszeń prawa¹¹. Natomiast jeśli chodzi o Regionalne Programy Operacyjne to przeprowadzono 17,5% wszystkich kontroli¹² (52 zamówienia). Z tego 8 zamówień w woj. dolnośląskim, 7 w woj. śląskim, po 6 zamówień w województwach mazowieckim i lubelskim, 5 w woj. pomorskim, po 3 kontrole w województwach warmińsko-mazurskim, łódzkim i wielkopolskim, po 2 kontrole w województwach podkarpackim, małopolskim, zachodniopomorskim oraz świętokrzyskim oraz po 1 kontroli w województwach kujawsko-pomorskim, podlaskim i opolskim. Z przeprowadzonych 299 kontroli w 58% (174 przypadkach) nie stwierdzono naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast w 42% (125 przypadkach) stwierdzono naruszenia tej ustawy. Ze 125 kontroli 71 wykazało naruszenia nie mające wpływu na wynik postępowania i dotyczyły np.: niepełnej treści ogłoszeń w zamówieniu, zaniechaniu wezwania do uzupełnienia dokumentów czy żądania od wykonawców dokumentów, które nie były potrzebne itp. Natomiast ze 125 kontroli 54 wykazały, że powstały naruszenia ustawy mogące mieć wpływ na wynik końcowego postępowania, dotyczyły one m.in.: opisu warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający uczciwą konkurencję, niezgodnego z przepisami ustawy odrzucenia najkorzystniejszej oferty, dzielenia zamówienia na części czy

⁹ Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) – art. 152 ust. 1. Natomiast zasady przeprowadzania kontroli określa Rozdział 3 dział V.

¹⁰ W 2010 r. przeprowadzono 294 kontrole.

¹¹ Zob. M. Hryniewicka, J. Niemczyk, *Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, „Handel Wewnętrzny” nr 1, Wyd. IBRKiK, Warszawa 2013.

¹² 10% kontroli w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, 4% z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, 3,5% Innowacyjna Gospodarka, 2,5% z Europejskiego Funduszu Rolnego.

niezgodnego trybu zamówienia. Teoretycznie można uznać, że wyniki przeprowadzonych kontroli przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych są lepsze od tych z 2010 r., jednak analizując szczegółowo przeprowadzone kontrole, wynika, że liczba kontroli, w których nie stwierdzono żadnych naruszeń w porównaniu z 2010 r. wzrosła aż o 10% (z 48% do 58%), co jest z pewnością bardzo pozytywnym aspektem. Należy jednak zauważyć, że ze 125 kontroli, w których stwierdzono naruszenia, aż 54 kontrole (18% wszystkich 299) wykazały poważne naruszenia mogące mieć wpływ na wynik postępowania. W 2010 r. kontrole takie stanowiły 15% wszystkich kontroli (44 kontrole z 294), zatem wskaźnik ten ma tendencję wzrostową. W najnowszym Raporcie z 2013 r. niestety nie udostępniono takich informacji.

3. KIERUNKI WSPARCIA I STAN REALIZACJI RPO

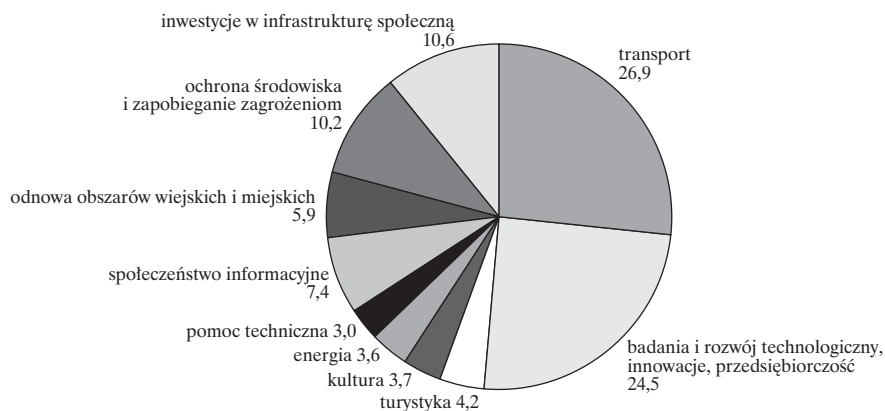
Ponad połowa, czyli największa alokacja środków unijnych, przypada w zasadzie na dwa obszary, tj. *Transport* oraz *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* (odpowiednio: 27% i 23% wszystkich środków). Jeśli chodzi o szczegółowy podział środków przypadających tylko na obszar *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość*, to składa się on z 9 kategorii interwencji. Najwięcej umów zostało podpisanych w kategoriach 8 i 9, natomiast najmniej zawarto w kategorii 1 (zaledwie dwie umowy)¹³.

Ogółem w Priorytecie I według stanu na grudzień 2012 r. podpisano 16 445 umów o wartości ogółem 13 590 mln zł. Biorąc pod uwagę strukturę beneficjentów przepadających na ten Priorytet, to zdecydowana większość podpisanych umów przypada na przedsiębiorców lub przedsiębiorstwa. Należy więc podkreślić, że jest to bardzo satysfakcjonujące, z uwagi na fakt, że z założeń programu wynika, iż Priorytet ten jest skierowany głównie do przedsiębiorców i przedsiębiorstw.

¹³ (1) Działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych 0,5%; (2) Infrastruktura B+RT oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych 6,8%; (3) Transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy między MSP a innymi instytucjami 5,6%; (4) Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP 0,4%; (5) Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw 18,2%; (6) Integracja czystych technologii w przedsiębiorstwach 1,2%; (7) Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji 10,3%; (8) Inne inwestycje w przedsiębiorstwa 42,4%; (9) Inne działania mające na celu pobudzanie badań innowacji i przedsiębiorczości w MSP 14,6%.

Wykres 1

Alokacja środków UE w poszczególnych obszarach wsparcia RPO (w %)



Źródło: Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013, Warszawa 2013, s. 15.

Jeśli chodzi o liczbę zawartych umów w układzie regionalnym w obszarze *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* to najwięcej ich podpisano w trzech województwach: zachodniopomorskim, opolskim oraz podlaskim, a najmniej w województwach: śląskim i łódzkim (por. tabela 2).

Tabela 2

Zawarte umowy w I obszarze wsparcia w 2012 r. w układzie regionalnym (w %)

Województwo	Badania i rozwój, Innowacje, Przedsiębiorczość
Dolnośląskie	23,8
Kujawsko-Pomorskie	21,5
Lubelskie	20,6
Lubuskie	22,8
Łódzkie	18,8
Małopolskie	22,7
Mazowieckie	22,6
Opolskie	30,5
Podkarpackie	22,5
Podlaskie	26,8
Pomorskie	25,2
Śląskie	14,0
Świętokrzyskie	22,0

Województwo	Badania i rozwój, Innowacje, Przedsiębiorczość
Warmińsko-Mazurskie	24,7
Wielkopolskie	23,8
Zachodniopomorskie	33,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013*, Warszawa 2013, s. 88–119.

Wartość wniosków po pozytywnej ocenie formalnej na wszystkie 16 regionalnych programów operacyjnych wyniosła ponad 110 mln zł, z czego zatwierdzonych do realizacji zostało około 66% (73 588 mln zł). Ogółem wydano 60 434 pozytywnych decyzji, z czego ostatecznie zawarto zaledwie 46,8% umów (28 310). Głównym powodem takiego stanu jest konstrukcja programów, z której wynika, że wydana pozytywna decyzja wcale nie musi doprowadzić do zawarcia umowy, np. z powodu nie dostarczenia odpowiednich dokumentów do podpisania umowy w wyznaczonym czasie czy rezygnacji wnioskodawcy z projektu, np. z powodu nieoczekiwanych problemów pojawiających się w przedsiębiorstwie (por. tabela 3).

Tabela 3

Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej, zatwierdzonych do realizacji oraz liczba wydanych decyzji i zawartych umów – stan na koniec 2012 r.

Województwo	Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej (w mln zł)	Wartość wniosków zatwierdzonych do realizacji (w mln zł)	Alokacja (w %)	Liczba wydanych decyzji	Liczba zawartych umów	Alokacja (w %)
Dolnośląskie	6600	5317	80,56	4311	1768	41,01
Kujawsko-Pomorskie	4675	3555	76,04	3169	1558	49,16
Lubelskie	8902	4757	53,44	3800	2131	56,08
Lubuskie	3260	2126	65,21	1663	816	49,07
Łódzkie	6680	5021	75,16	3984	2119	53,19
Małopolskie	6539	5713	87,37	4919	2581	52,47
Mazowieckie	1 7355	7675	44,22	6375	1537	24,11
Opolskie	2994	2359	78,79	1829	1049	57,35
Podkarpackie	6541	5459	83,46	4324	1971	45,58
Podlaskie	5114	3156	61,71	2227	978	43,92
Pomorskie	6215	4493	72,29	3594	1539	42,82

Województwo	Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej (w mln zł)	Wartość wniosków zatwierdzonych do realizacji (w mln zł)	Alokacja (w %)	Liczba wydanych decyzji	Liczba zawartych umów	Alokacja (w %)
Śląskie	13004	7440	57,21	6376	3839	60,21
Świętokrzyskie	3443	2938	85,33	2598	1084	41,72
Warmińsko-Mazurskie	5772	4470	77,44	3498	1924	55,00
Wielkopolskie	8262	5751	69,61	4884	1968	40,29
Zachodniopomorskie	4675	3358	71,83	2883	1448	50,23
Razem	11 0031	73 588	66,88	60 434	28 310	46,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych za 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 6–9.

4. CASE STUDY – WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE

Regionalny Program Operacyjny województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 (RPO WD) został formalnie zaakceptowany przez Komisję Europejską 4 września 2007 r., natomiast przez Zarząd Województwa 25 września 2007 r.¹⁴ Program ten składa się z dziesięciu osi priorytetowych¹⁵. Z uwagi na fakt, że przedmiotem zainteresowania są przedsiębiorstwa i rezultaty wsparcia skierowane do nich, to szczegółowo zostanie przedstawiona 1 oś priorytetowa *Przedsiębiorstwa i innowacyjność*.

Celem nadrzędnym Priorytetu I jest dążenie do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez działania wspomagające rozwój MSP oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora B+R. W dłuższej perspektywie wpłynie to na trwałą poprawę zatrudnienia oraz stworzy podstawy do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Cel główny będzie realizowany za pomocą czterech działań:

- 1.1. Inwestycje dla przedsiębiorstw;
- 1.2. Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla Instytucji Otoczenia Biznesu;
- 1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MŚP;s
- 1.4. Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie.

¹⁴ Uchwała Nr 748/III/07 z dnia 25 września 2007 r.

¹⁵ Przedsiębiorstwa i Innowacyjność, Transport, Energetyka, Edukacja, Miasta, Społeczeństwo informacyjne, Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne, Turystyka i Kultura, Zdrowie, Pomoc techniczna.

Wszystkie działania są pośrednio lub bezpośrednio skierowane do przedsiębiorstw. Jest to bardzo istotne z uwagi na fakt, że w województwie dolnośląskim sektor MSP stanowi ponad 99% firm, więc świadczą one o dużym potencjale rozwojowym regionu. Jednak obszar ten charakteryzuje się najniższym w kraju udziałem sektora MSP w regionalnych nakładach inwestycyjnych, ograniczonym dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania¹⁶, niskim udziałem nakładów na sferę badawczo-rozwojową. Należy także podkreślić, że współpraca między przedsiębiorstwami a sferą badawczo-rozwojową występuje w bardzo ograniczonym zakresie, co skutkuje niewystarczającym wykorzystywaniem osiągnięć sektora B+R przez przedsiębiorstwa. Jednym z ważnych elementów mających wpływ na poprawę takiego stanu jest dążenie do wspierania przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępności i podnoszenie jakości usług świadczonych na ich rzecz przez Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB). W związku z powyższym w ramach Priorytetu realizowane będą następujące formy wsparcia¹⁷:

- bezpośrednie wsparcie inwestycyjne (poprzez dotacje) dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem projektów: (1) wspierających innowacyjność produktową i procesową o charakterze regionalnym; (2) wdrażających technologie informacyjne; (3) dostosowujących przedsiębiorstwa do wymogów wynikających z prawa krajowego i wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska oraz zwiększenia efektywności energetycznej; (4) zwiększających atrakcyjność turystyczną regionu; (5) realizowanych w ramach regionalnych sieci współpracy;
- bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, poprzez zakup środków trwałych związanych z prowadzeniem prac B+R w przedsiębiorstwach;
- wsparcie dla odnawialnych instrumentów finansowanych dla MŚP, głównie takich, jak regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. W tym zakresie dopuszcza się możliwość zastosowania inicjatywy JEREMIE;
- ze względu na szczególne znaczenie sektora uzdrowiskowego dla konkurencyjności regionalnego produktu turystycznego oraz potrzebę poprawy wizerunku dolnośląskich uzdrowisk w kraju i za granicą przewiduje się zastosowanie dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność uzdrowiskową (bez względu na ich wielkość) zlokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych.

¹⁶ Około 82% inwestycji jest realizowanych z własnych środków.

¹⁷ Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r., s. 34–37.

Przedstawione formy wsparcia są skierowane przede wszystkim do sektora MSP, co nie oznacza, że duże przedsiębiorstwa są zupełnie wykluczone z tej formy pomocy¹⁸. Należy podkreślić, że niektóre z zaprezentowanych form wsparcia są pośrednio skierowane do małych i średnich firm. Ich celem jest dążenie do poprawy otoczenia, w którym funkcjonują firmy z sektora MSP. Jest to bardzo istotne gdyż przedsiębiorstwa potrzebują dogodnych dla siebie warunków zewnętrznych (np. prawnych, finansowych, administracyjnych), aby podnosić swoją konkurencyjność, dostępność czy jakość świadczonych usług. Otoczenie, w którym funkcjonują firmy, powinno być dla nich korzystne i stwarzać odpowiednie warunki przyczyniające się do ich rozwoju, dlatego duży nacisk jest położony na współpracę sektora MSP z Instytucjami Otoczenia Biznesu oraz innymi jednostkami działającymi na Dolnym Śląsku w ramach Krajowego Systemu Usług dla MSP.

5. ZGODNOŚĆ PRIORYTETU Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Priorytet I jest zgodny ze wszystkimi najważniejszymi dokumentami strategicznymi o zasięgu wojewódzkim i wspólnotowym, np. z **Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO)**, gdzie priorytet jest tożsamy z założeniami IV celu NSRO, który kładzie nacisk na: *podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług*. Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez np.: wzrost inwestycji w B+R w przedsiębiorstwach, wzrost współpracy sektora przedsiębiorstw ze sferą B+R, rozwijanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, zwiększanie dostępu do finansowania inwestycji, pomoc instytucjom otoczenia biznesu, które wspierają przedsiębiorczość, bezpośrednią pomoc inwestycyjną i doradczą dla istniejących i nowych przedsiębiorstw, ułatwianie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań wysokiej techniki i wytwarzania innowacyjnych produktów. Ze **Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (SRWD)**, której działania są spójne przede wszystkim ze strefą gospodarczą, np.: z Działaniem 1 dotyczącym *rozwijania nowoczesnych technik i technologii również w sferze usług oraz umiejętności ich wykorzystania*, gdzie przewiduje

¹⁸ Duże przedsiębiorstwo może uzyskać wsparcie po spełnieniu określonych warunków: maksymalna wysokość wydatków kwalifikowanych może wynieść 8 mln zł, a udzielone wsparcie musi przynieść wyraźne i wymierne korzyści w regionie. Ograniczenia dotyczą także maksymalnej wielkości wsparcia w ramach priorytetu, która nie może przekroczyć 10% całkowitej alokacji środków na priorytet.

się wspieranie działalności badawczej i technologicznej, w tym stymulowanie, tworzenie i wprowadzenie do przedsiębiorstw innowacji technologicznych oraz organizacyjnych; Działaniem 2: *wspieraniem potencjału innowacyjności* oraz Działaniem 3: *wsparcia dla transferu technologii*, których efekty są nakierowane na podnoszenie innowacyjności. Priorytet jest także kompatybilny z **Dolnośląską Strategią Innowacji (DSI) oraz Regionalną Strategią Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020 (RSI WD)** w realizacji celu 1 – *wzmacniania regionalnych bloków kompetencji*; celu 3 – *budowania infrastruktury innowacyjnej*; celu 4 – *finansowania innowacji*; celu 5 – *obniżania barier dla działań innowatorów*. Cele te będą realizowane poprzez bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w obszarze działalności badawczo-rozwojowej, wsparcie doradcze szczególnie w zakresie szeroko rozumianej innowacyjności. Jest także zgodny ze **Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności (SWW)** w działaniu 1.2., dotyczącym *poprawy poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu* poprzez ukierunkowywanie inwestycji, promowanie przedsiębiorczości, ułatwianie wprowadzania innowacji czy poprawę dostępu do pozyskiwania dofinansowań. Ponadto Priorytet jest zgodny z unijnymi dokumentami horyzontalnymi wspierającymi innowacyjność i konkurencyjność, jak np.: 7. Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR), Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) czy programy z zakresu kształcenia ustawicznego.

W tabeli 4 przedstawiono Priorytet I w podziale na poszczególne działania, ich cel, wielkość środków oraz rodzaje beneficjentów. Niewątpliwie jednym z najważniejszych czynników rozwojowych sektora MSP są inwestycje, dlatego w ramach Działania 1.1. są realizowane projekty dotyczące m.in.: wspierania innowacyjności produktowej i procesowej w poszczególnych regionach, wdrażania technologii informacyjnych, zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu, rozwoju mikroprzedsiębiorstw w ich początkowej fazie działalności czy realizacji inwestycji w ramach regionalnych sieci współpracy. Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym bezpośrednio na wzrost innowacyjności jest działalność badawczo-rozwojowa, która z reguły wiąże się z wysokimi kosztami, i w związku z tym decyduje się na nią niewiele przedsiębiorstw z sektora MSP, także dolnośląskich. Ponadto region ten charakteryzuje się przewagą konkurencyjną w branży uzdrowiskowej, dlatego też są wspierane przedsiębiorstwa prowadzące działalność w tym zakresie. Z kolei Działanie 1.2. jest nakierowane na poszerzenie dostępu do specjalistycznej wiedzy przez wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje. Istotą ich działania jest wspieranie przedsiębiorczości poprzez świadczenie usług doradczych i szkoleniowych w celu dążenia do stałego rozszerzania oraz podnoszenia

Tabela 4

Priorytet I – działania, cel, wielkość środków, beneficjenci

Działanie	1.1. Inwestycje dla przedsiębiorstw	1.2. Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla IOB	1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MŚP	1.4. Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie
	wsparcie procesu inwestycyjnego przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP, wzrost nakładów na sferę badawczo-rozwojową przedsiębiorstw oraz wyko-rzystanie potencjału turystyczno-uzdrowiskowego regionu	wzmocnienie potencjału przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP, poprzez wsparcie doradcze w obszarze, nawiązywania nowych kontaktów gospodarczych oraz wzmocnienie potencjału usługowego IOB	ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowych dla MŚP prowadzących działalność gospodarczą w regionie	wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora badawczo-rozwojowego oraz infrastruktury wspierającej innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie
Środki finansowe na działania (w EUR)				
Alokacja finansowa ogółem	299 316 192	5 176 471	99 273 973	88 737 328
Wkład ze środków unijnych	149 868 763	2 700 000	99 273 973	46 000 000
Wkład ze środków publicznych krajowych	26 447 429	476 471	0	36 737 328
Przewidywana wielkość środków prywatnych	123 000 000	2 000 000	0	6 000 000

Beneficjenci działania		
Przedsiębiorstwa, w tym w szczególności MSP W niektórych przypadkach duże przedsiębiorstwa	MŚP i IOB	Instytucje finansowe w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 7 ustawy Kodeks spółek handlowych
		<p>jednostki naukowe</p> <p>sieci naukowe</p> <p>konsorcja naukowe</p> <p>centra naukowo-przemysłowe</p> <p>szkoły wyższe</p> <p>IOB, JST i ich związki oraz stowarzyszenia i porozumienia</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r., s. 33–53.

jakości świadczonych usług. Działanie to jest bardzo istotne, ponieważ jednym z ważniejszych wyzwań dla dolnośląskich MSP jest zwiększenie swoich udziałów w rynku oraz zdobywanie nowych rynków. Ma ono być osiągnięte poprzez działania w zakresie rozwoju produktów i ich promocji, nawiązywania kontaktów gospodarczych oraz tworzenia lub wzmocnienia powiązań sieciowych i kooperacyjnych między przedsiębiorstwami. Natomiast Działanie 1.3. ma przyczynić się do poprawy dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez wdrożenie Inicjatywy JEREMIE¹⁹, której celem jest poprawa dostępu MSP do dobrych jakościowo, szeroko dystrybuowanych i dostosowanych do realnych potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych (np. pożyczki, poręczenia), które jednocześnie wypełnią „lukę finansową” w województwie dolnośląskim. Z kolei Działanie 1.4. jest istotne z punktu widzenia rozwoju infrastruktury wspierającej innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie, ponieważ wysoka aktywność innowacyjna oraz efektywne wykorzystywanie osiągnięć naukowych przez podmioty gospodarcze jest kluczowym czynnikiem decydującym o atrakcyjności i konkurencyjności gospodarki, zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej. Beneficjentami wszystkich działań w tym Priorytecie są przede wszystkim przedsiębiorstwa z sektora MSP oraz Instytucje Otoczenia Biznesu.

Ogółem w ramach Priorytetu złożono 1628 wniosków, z tego poprawnych pod względem formalnym było 1227, a z kolei do finansowania wybrano zaledwie 649 wniosków, a według stanu na koniec 2011 r. ostatecznie podpisano 462 umowy, z czego zakończono 152 projekty. Ta liczba złożonych wniosków świadczy o dużym zainteresowaniu beneficjentów tym programem, jednak niepokojące może być to, że podpisano zaledwie nieco ponad 30% umów. Głównym tego powodem było wiele czynników, np.: składanie niekompletnych wniosków czy wniosków zawierających błędy, ale także np. rezygnacja przedsiębiorstwa z udziału w programie. Największym zainteresowaniem cieszyło się działanie 1.1. i 1.2. i w tych obszarach podpisano najwięcej umów. Zdecydowaną większość projektów w ramach Priorytetu I realizują przedsiębiorcy, co jest zgodne z celami całego Priorytetu, w którym ogółem podpisano 462 umowy, z tego 446 umów podpisano z przedsiębiorcami lub przedsiębiorstwami, a 13 z Instytucjami Otoczenia Biznesu (por. tabela 5).

¹⁹ *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* (Wspólne Europejskie Zasoby dla Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw). Wartość podpisanych umów w ramach tej inicjatywy w województwie dolnośląskim z Menedżerem Funduszu powierniczego wyniosła 405,7 mln zł, z tego z ostatecznym odbiorcom podpisano umowy o wartości ogółem 112,3 mln zł (27,7%).

Tabela 5

Liczba wniosków i podpisanych umów w podziale na poszczególne działania
w województwie dolnośląskim (stan na koniec 2011 r.)

Działania	Liczba wniosków				Podpisane umowy
	złożonych	poprawnych po ocenie formalnej	poprawnych po ocenie merytorycznej	wybranych do finansowania	
1.1	1455	1099	659	537	391
1.2	143	108	93	93	56
1.3	1	1	1	1	1
1.4	29	19	18	18	14
Razem	1628	1227	771	649	462

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 113–116.

6. WSKAŹNIKI MONITOROWANIA POSTĘPÓW REALIZACJI PRIORYTETU

We wszystkich regionalnych programach operacyjnych określa się wskaźniki, które mają monitorować postępy realizacji programu w poszczególnych latach. W programie Priorytetu I województwa dolnośląskiego przedstawiono listę wskaźników monitorujących (produktu i rezultatu), określających jego wykonanie, w tym rzeczowych. Z uwagi na charakter Priorytetu do niniejszego artykułu wybrano przede wszystkim te, które stosuje się w odniesieniu do przedsiębiorstw czy inwestycji. Do najważniejszych należą tu²⁰:

Wskaźniki produktu:

1. *Liczba projektów z dziedziny B+R w MŚP* – realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 56,25% według liczby projektów zakończonych, natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 111,25%, co świadczy o tym, że wskaźnik przekroczył o ponad 11% szacowaną wartość docelową wyznaczoną na 2015 r. Należy jednak podkreślić, że wartość ta została przekroczona, ponieważ przedsiębiorstwa w dużej mierze kupowały wyniki gotowych prac B+R, a nie prowadziły ich samodzielnie, należy więc przypuszczać, że wartość tego wskaźnika ulegnie jeszcze zwiększeniu.

²⁰ *Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, czerwiec 2012 r., s. 118–122.

2. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP (w tym przedsiębiorstwa mikro, małe oraz średnie)* – na podstawie projektów zakończonych realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 15,10% (zakończono 151 projektów), natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 38,30% (podpisano 383 umowy). Wartość docelowa wskaźnika na koniec 2015 r. została określona na poziomie 1000 projektów, jednak prawdopodobnie nie zostanie ona osiągnięta z kilku powodów: małego zainteresowania przedsiębiorstw, wyższej wartości projektów niż zakładano, co wpływa na ich mniejszą liczbę, oraz realokacji części środków.
3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP (w tym dotyczące przedsiębiorstw innowacyjnych)* – realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 62,22% według liczby projektów zakończonych (zakończono 56 projektów), natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 132,22% (podpisano 119 umów), co świadczy o tym, że wskaźnik przekroczył o ponad 32% szacowaną wartość docelową wyznaczoną na 2015 r. Z uwagi na duże zainteresowanie beneficjentów wprowadzaniem rozwiązań innowacyjnych tym Priorytetem wartość wskaźnika z pewnością ulegnie zwiększeniu.
4. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP ograniczająca negatywne oddziaływanie na środowisko* – zakończono 77 projektów, natomiast podpisano 201 umów (szacowaną wartość docelową wskaźnika określono na poziomie 200 umów na 2015 r.), w związku z tym została ona przekroczona i z pewnością ulegnie zwiększeniu w związku z nowymi wnioskami.
5. *Liczba projektów doradczych świadczonych firmom oraz Wartość dotacji (EFRR) na projekty doradcze świadczone firmom* – w tym obszarze podpisano zaledwie dwie umowy na projekty doradcze z 88 zakładanych na koniec 2015 r. (nie zakończono żadnego projektu), z uwagi na niewielką liczbę umów ich wartość wykorzystano na poziomie nieco ponad 7,5% ogólnej wartości. Wartość wskaźnika może ulec zwiększeniu, jednak można przypuszczać, że w pełni nie zostanie on osiągnięty, natomiast niski stopień wykorzystania świadczy o niewielkim zainteresowaniu projektami doradczymi.

Wskaźniki rezultatu:

1. *Liczba utworzonych miejsc pracy w MŚP (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin)* – wartość docelowa wskaźnika na 2015 r. została oszacowana na poziomie 7800 nowych etatów, jednak według projektów zakończonych zostało utworzonych 525 etatów (6,7% wartości zakłada-

nej), natomiast według podpisanych umów powstanie 1768 etatów (22,6% wartości zakładanej). Można przypuszczać, że zakładana wartość wskaźnika nie zostanie osiągnięta z uwagi na spowolnienie gospodarcze. Należy także podkreślić, że zdecydowana większość z utworzonych nowych etatów była skierowana do mężczyzn (z 525 etatów 433 dla mężczyzn), głównym powodem takiego stanu był fakt, że projekty w przedsiębiorstwach były realizowane w branżach zdominowanych przez mężczyzn, np.: w budownictwie, przetwórstwie metali, obróbce kamienia, meblarstwie-stolarstwie czy branży samochodowej.

2. *Liczba udzielonych pożyczek i Liczba wspartych MŚP w formie pożyczek i poręczeń* – wskaźnik dotyczący liczby udzielonych pożyczek ukształtował się na poziomie 259 sztuk (37% zakładanej wartości docelowej), natomiast wskaźnik dotyczący liczby wspartych MŚP przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe wyniósł 350 sztuk (11,67% zakładanej wartości docelowej). Należy sądzić, że założona szacowana realizacja nie zostanie osiągnięta.

Z zaprezentowanych danych postępu rzeczowego realizacji Priorytetu I zarówno wskaźników produktu, jak i rezultatu można przypuszczać, że część z nich nie będzie zrealizowana na zakładanym poziomie, a ich szacowana wartość docelowa nie zostanie osiągnięta. Jak wynika z dokumentów programowych oraz danych statystycznych powodów jest kilka. Po pierwsze, duży wpływ na nieosiągnięcie zakładanych wartości docelowych miał kryzys gospodarczy, który bezpośrednio przełożył się na przedsiębiorstwa i ich sytuację ekonomiczną. Jak wynika z danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przedsiębiorcy w większości stosowali politykę ostrożnościową, która przejawiała się niechęcią do podejmowania nowych inwestycji, nie tworzenia nowych miejsc pracy, a często ich likwidowania, co jest widoczne w poziomie bezrobocia we wszystkich województwach, także w dolnośląskim, gdzie stopa bezrobocia rejestrowanego zwiększyła się (w 2008 r. wynosiła 10%, natomiast według danych GUS na koniec 2011 r. wynosiła 12,4%). Po drugie, należy pamiętać, że założenia zarówno do tego, jak i do innych programów regionalnych powstawały w większości w połowie 2007 r., a punktem wyjścia były dane z 2006 r., kiedy to zarówno gospodarka polska, jak i europejska rozwijały się bez zakłóceń. Po trzecie, aby dokonać jakichkolwiek zmian w postępach rzeczowych dotyczących np. realokacji środków czy obniżenia wartości docelowej poszczególnych wskaźników należy uzyskać zgodę Komisji Europejskiej. W wielu przypadkach podczas przeglądów średniookresowych obowiązujących dokumentów Instytucje Zarządzające proponowały zmianę w wartościach docelowych wskaźników, jednak często zdarzało się tak, że Komisja Europejska nie wyrażała na to zgody.

ZAKOŃCZENIE

1. Polityka regionalna w dwóch ostatnich okresach programowania różniła się wieloma elementami (por. tabela 1), jednak zachodzące zmiany mają właściwy kierunek.
2. Instytucją koordynującą działania wszystkich programów operacyjnych jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, natomiast Instytucjami Zarządzającymi, odpowiedzialnymi za całą realizację programu, są władze samorządowe województwa. Z uwagi na dużą ilość zadań urzędy marszałkowskie mogą część z nich powierzyć instytucjom pośredniczącym (I i II stopnia), jednak to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań. Z instytucji pośredniczących korzysta 11 województw. Wyniki kontroli przeprowadzone przez Instytucje Zarządzające RPO wykazały, że 10% ze wszystkich przeprowadzonych kontroli wiązało się z koniecznością powiadamiania o nich Komisji Europejskiej, gdyż doszło do naruszenia zasad wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. Poza Instytucjami Zarządzającymi Prezes Urzędu Zamówień Publicznych także może przeprowadzić kontrole.
3. Ogółem w Priorytecie I *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* we wszystkich RPO według stanu na grudzień 2012 r. podpisano 16 445 umów. Biorąc pod uwagę strukturę beneficjentów przypadających na ten Priorytet, to w zdecydowanej większości są to przedsiębiorcy lub przedsiębiorstwa. Podobnie wygląda struktura w województwie dolnośląskim, gdzie beneficjentami większości działań są przede wszystkim przedsiębiorstwa z sektora MSP oraz Instytucje Otoczenia Biznesu.
4. Regionalny Program Operacyjny województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 został zaakceptowany przez Komisję Europejską 4 września 2007 r., natomiast przez Zarząd Województwa 25 września 2007 r. Należy także podkreślić, że Priorytet I *Przedsiębiorstwa i innowacyjność* województwa dolnośląskiego jest zgodny ze wszystkimi najważniejszymi dokumentami strategicznymi o zasięgu wojewódzkim i wspólnotowym, np. z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., z Dolnośląską Strategią Innowacji oraz Regionalną Strategią Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020 oraz Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności.
5. Z zaprezentowanych danych postępu rzeczowego w województwie dolnośląskim, zarówno wskaźników produktu, jak i rezultatu, można sądzić,

że część z nich nie zostanie zrealizowana na zakładanym poziomie, a ich szacowana wartość docelowa nie będzie osiągnięta, co jest wynikiem kilku czynników. Zachodzące zmiany przemieszczają się jednak w dobrym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Adamik A. (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa 2012.
- Hryniewicka M., *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zmiany pozycji rynkowej przedsiębiorstw*, IBRKiK – praca statutowa, Warszawa 2012.
- Hryniewicka M., Niemczyk J., *Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, „Handel Wewnętrzny” nr 1, Wyd. IBRKiK, Warszawa 2013.
- Kotowicz-Jawor J. (red.), *Wpływ funduszy strukturalnych UE na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, INE PAN, Warszawa 2012.
- Matejun M. (red.), *Wspomaganie i finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2011.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, MRR, Warszawa 30 maja 2007.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011.
- Raport z postępu wdrażania Regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Raport strategiczny 2012 – Krajowe obserwatorium terytorialne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie roczne za 2011 r. z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego w latach 2007–2011*, czerwiec 2012 r.
- Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r.
- Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
- Wykorzystanie funduszy Europejskich w 2012. Plany na 2013* – informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 10 stycznia 2013 r.

STRESZCZENIE

W artykule podjęto wiele różnych kwestii dotyczących m.in. różnic w podejściu do okresów programowania, oceny stanu założeń Programu oraz jego realizacji. W aspekcie wykorzystania funduszy unijnych szczegółowo omówiono województwo dolnośląskie.

SUMMARY

The article presents many different issues connected with the diverse attitude towards the programming periods, the assessment of state of the Program assumptions and its implementation. Moreover, the use of the European Union funds by Lower Silesian Voivodeship is thoroughly discussed.

РЕЗЮМЕ

В статье поднимается множество вопросов, касающихся, в частности, различий в подходе к периодам программирования, оценки целей Программы, а также её осуществления. Кроме того, в аспекте использования союзных фондов детально обсуждена Нижняя Силезия.

Tomasz Grzegorz Grosse

O TRZECH KRYTERIACH OCENY LEGITYMACJI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W OKRESIE KRYZYSU

WSTĘP

W czasie kryzysu strefy euro (rozpoczętego w 2010 r.) obserwujemy trzy główne tendencje dotyczące integracji europejskiej¹. Po pierwsze zyskują na znaczeniu instytucje międzyrządowe i rośnie władza największych państw członkowskich. Po drugie, słabnie autonomia polityczna instytucji technokratycznych, które w większym niż dotąd stopniu zostają podporządkowane władzy instytucji międzyrządowych i głównych graczy państwowych na europejskiej scenie. Po trzecie, efektywność funkcjonowania Unii w obliczu kryzysu jest mała. Dotyczy to zarówno instytucji międzyrządowych, jak i technokracji europejskiej. Tym samym obniża się „legitymacja utylitarna” Unii, a więc opierająca autoryzację instytucji europejskich na skuteczności działania (w założeniu wyższej niż możliwości pojedynczego państwa).

Istnieje jednak instytucja, która zdaje się wyłamywać z tych głównych tendencji integracyjnych. Europejski Bank Centralny (EBC) jest bodaj jedyną instytucją technokratyczną, która zyskuje w kryzysie znaczącą władzę. Jest także uznawana za instytucję, która skutecznie stabilizuje sytuację kryzysową w strefie euro.

W niniejszym artykule postaram się wyjaśnić fenomen tego banku w okresie kryzysu. Przede wszystkim zastanawiam się, czy działania EBC są odpowiednio legitymizowane. Czy sytuacja kryzysu upoważnia do wykraczania poza mandat traktatowy? Czy EBC w istocie jest skuteczny, a więc poprawia swoją legitymację utylitarną? Czy pozostaje instytucją wiarygodną, w tym niezależną od wpływów politycznych największych państw?

¹ T.G. Grosse, *Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem: analiza zjawisk ekonomicznych i politologicznych w świetle kryzysu Unii Europejskiej*, Oficyna Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013 (w druku).

DZIAŁANIA EBC W OKRESIE KRYZYSU

Europejski Bank Centralny stosował w okresie kryzysu zarówno działania określone jako standardowe (m.in. obniżał stopy procentowe), jak i niestandardowe. Wśród tych ostatnich należy wymienić program zakupu obligacji zabezpieczonych (*Covered Bond Purchase Program* – CBPP). Został on uruchomiony dwukrotnie (w latach 2009 i 2011). Jego istotą było dostarczenie płynności do sektora bankowego. Ponieważ EBC obniżył wymogi zabezpieczeń dla tych obligacji, umożliwiło to odkupienie od banków w strefie euro wielu papierów dłużnych o wątpliwej wiarygodności albo zabezpieczonych obligacjami zagrożonych niewypłacalnością państw członkowskich². Tym samym EBC wprawdzie bezpośrednio pomagał bankom, ale pośrednio stabilizował sytuację na rynku długu publicznego.

Kolejnym niestandardowym posunięciem Banku był skup obligacji państw będących najmocniej dotkniętych kryzysem zadłużenia i znajdujących się pod silną presją ze strony rynków finansowych (*Securities Markets Programme* – SMP). Wspomniane działanie zostało zainicjowane w 2010 r. i do jego zakończenia w 2012 r. EBC zakupił obligacje na sumę ponad 214 mld euro. Celem tej operacji było zabicie rentowności tych obligacji, a więc obniżenie kosztów obsługi długu publicznego przez zainteresowane państwa (bank skupował obligacje m.in. Grecji, Włoch, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii)³. Działanie EBC miało również uchronić te państwa od bankructwa (w sytuacji, kiedy koszty obsługi ich długu byłyby nie do udźwignięcia przez te kraje).

Następnie Bank uruchomił program niskooprocentowanych, trzyletnich pożyczek dla sektora bankowego w strefie euro (*Longer-Term Refinancing Operations* – LTRO). Działanie zostało przeprowadzone dwukrotnie (na przełomie lat 2011 i 2012) na sumę ponad 1 bln euro. Celem było dostarczenie płynności do sektora finansowego, a także pobudzenie akcji kredytowej banków wobec realnej gospodarki. Ważnym, choć zakamuflowanym, celem tej operacji było ponownie wsparcie najbardziej zadłużonych państw. Władze Banku liczyły bowiem na to, że instytucje finansowe wykorzystają część pożyczki LTRO do nabycia obligacji państwowych, co zapewni finansowanie

² F. Drudi, A. Durré, F.P. Mongelli, *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, nr 6, s. 881–898 [889].

³ W. Buiters, E. Rahbari, *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, Annual Review, s. 6–35 [25].

długu publicznego oraz ułatwi obsługę tego zadłużenia (poprzez zmniejszenie oprocentowania rynkowego).

W sierpniu 2012 r. Prezes Europejskiego Banku Centralnego zapowiedział możliwość nieograniczonego skupu obligacji państw członkowskich na rynku wtórnym (czyli nie bezpośrednio od emitentów) (*Outright Monetary Transaction* – OMT). Tego typu działanie byłoby podejmowane w sytuacji nadmiernego podwyższenia rentowności tych obligacji i pod określonymi warunkami politycznymi, które byłyby ustalane w porozumieniu z Europejskim Mechanizmem Stabilności. Podstawowym celem tej operacji ma być ograniczanie kosztów obsługi zadłużenia i obniżenie ryzyka bankructwa państw w strefie euro. Program zastąpił wcześniej wykorzystywany instrument SMP.

Sytuacja gospodarcza w strefie euro nie poprawia się w zadowalającym stopniu, i dlatego w 2013 r. dyskutowane były kolejne niestandardowe działania EBC. Dotyczyły one m.in. dalszego obniżenia stóp procentowych, w tym wprowadzenia tzw. ujemnych stóp (a więc pobierania opłat za depozyty bankowe)⁴. Tego typu działanie miałyby zniechęcić do przetrzymywania gotówki na kontach bankowych, a więc potencjalnie zwiększyć szanse na ich skierowanie do realnej gospodarki. Innym pomysłem było kolejne wprowadzenie programu zakupu obligacji zabezpieczonych, jednak tym razem na znacznie większą skalę⁵. Dlatego wspomniane działanie jest określane jako luzowanie ilościowe lub monetyzacja długu. Miałyby to zwiększyć dopływ pieniądza do gospodarki, a jednocześnie poprawić kondycję sektora bankowego (m.in. poprzez skupowanie papierów wartościowych o wyższym poziomie ryzyka oraz zabezpieczonych obligacjami suwerennymi).

2. ZARZUTY WOBEC DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH EBC

Komentatorzy działań EBC uznają, że Bank znacząco zwiększył zakres władzy w strefie euro, przekroczył swój mandat, a nawet naruszył zapisy traktatowe określające jego kompetencje. Przejawem działań wzmacniających formalne uprawnienia Banku jest tzw. Unia bankowa, która czyni z EBC głównego nadzorcę nad europejskimi bankami. Oprócz tego wzrasta władza omawianej instytucji, która nie wynika tylko z formalnych regulacji, ale bardziej z praktyki działania w sytuacji kryzysowej.

⁴ S. Lynch, *ECB indicates openness to negative interest rates*, „The Irish Times”, Thursday, June 6, 2013.

⁵ *Berlin Wary of ECB Plan to Help Southern Europe*, „Der Spiegel”, 13.05.2013.

Podstawowym celem EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest utrzymanie stabilności cen. Wspieranie ogólnych polityk gospodarczych Unii może się odbywać jedynie bez uszczerbku dla stabilności inflacji⁶. Tymczasem, nawet eksperci zatrudnieni w EBC uznają⁷, że niestandardowe działania tego Banku wywołują ryzyko inflacji w dłuższym terminie. Ponadto, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej kategorycznie rozgranicza politykę pieniężną prowadzoną przez EBC od fiskalnej (realizowanej przez władze państw członkowskich). Wprowadza zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej (*monetary financing prohibition*), a więc m.in. nabywania przez EBC papierów dłużnych bezpośrednio od państw (czyli na tzw. rynku pierwotnym)⁸. Nie pozwala na wykup zobowiązań państw członkowskich (*no bail out*), zarówno przez takie instytucje europejskie jak EBC, jak i inne państwa⁹. Oznacza to, że EBC nie może ratować przed bankructwem zagrożonych państw ani nie wolno mu pełnić w strefie euro funkcji tzw. pożyczkodawcy ostatniej instancji. Według oficjalnej wersji Banku skup obligacji zagrożonych państw Eurolandu i inne niestandardowe działania podejmowane w czasie kryzysu miały na celu jedynie udroźnić kanały transmisji polityki pieniężnej do realnej gospodarki (czyli zwiększyć akcję kredytową instytucji finansowych)¹⁰. Tymczasem wielu komentatorów uznaje¹¹, że łamią one zarówno zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej, jak również oznaczają wejście w rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla państw strefy euro. Inni dodają¹², że jest to przekroczenie mandatu powierzonego tej instytucji w traktacie. Wśród podmiotów krytykujących EBC znajdują się zarówno

⁶ Art. 127 TFUE, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.III.2010, s. 102.

⁷ F. Drudi, A. Durré, F.P. Mongelli, *The Interplay...*, op. cit., s. 892.

⁸ Art. 123 TFUE, Dziennik..., op. cit., s. 99.

⁹ Ibidem.

¹⁰ J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, ‘Tough Love’: *How the ECB’s Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 223–237 [230]. Szerzej: P. Cour-Thimann, B. Winkler, *The ECB’s non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*, European Central Bank, Working paper series, nr 1528, April 2013.

¹¹ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 207–222; W. Schelkle, *Fiscal integration by default. In Beyond the regulatory polity*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford 2013.

¹² T. Machelski, *Rola Europejskiego Banku Centralnego w ramach instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Studia BAS, 2012, nr 3(31), s. 43–62 [58].

Niemiecki Bank Centralny, jak i Federalny Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe¹³. Warto zauważyć, że przedstawiciel Niemieckiego Banku Centralnego w Radzie Prezesów EBC, jako jedyny, sprzeciwił się zapowiedzi uruchomienia programu OMT.

Eksperti zwracają uwagę na to, że wejście EBC w obszar polityki fiskalnej odbywa się zarówno poprzez zakup obligacji państwowych na rynku wtórnym (SMP, ewentualnie OMT), jak i pośrednio przez działania skierowane wobec sektora bankowego (CBPP, LTRO)¹⁴. Niektórzy twierdzą wręcz¹⁵, że np. program LTRO celowo obchodził zakaz bezpośredniego angażowania się banku centralnego w zakup obligacji państwowych. Banki wykorzystują bowiem fundusze pozyskane z EBC m.in. na zakup obligacji rządowych, co zapewnia finansowanie i ułatwia obsługę długu publicznego. Aktywność polityki pieniężnej w obszarze polityki budżetowej jest nie tylko naruszeniem prawa, ale także legitymacji politycznej, w ramach której decyzje dotyczące polityki fiskalnej muszą być odpowiednio autoryzowane przez daną wspólną polityczną lub jej przedstawicieli wyłonionych w wyborach powszechnych¹⁶. Działania EBC zmierzają do uwspólnotowienia długu w strefie, a więc przerzucają odpowiedzialność za finansowanie zadłużenia z podatników w jednym państwie na podatników w innych krajach¹⁷. Bank bierze bowiem udział w finansowaniu obsługi długu publicznego, a w razie niewypłacalności lub redukcji zadłużenia niektórych państw będzie zmuszony ponieść straty z tego tytułu. Tym bardziej że, jak twierdzą niektórzy¹⁸, zakup ryzykownych obligacji prywatnych i publicznych zamienia powoli EBC w tzw. zły bank, a więc taki, który specjalizuje się w przejmowaniu toksycznych aktywów. Odbywa się to bez odpowiedniej zgody ze strony zainteresowanych podatników, a jedynie na skutek decyzji instytucji technokratycznej niemających w tej sprawie formalnych uprawnień. Inni dodają¹⁹, że działania EBC zachęcają najbardziej zadłużone rządy do „moralnego hazardu” (*moral harassment*), a więc zaciągania kolejnych długów na koszt całej strefy euro.

¹³ *High Court Considers ECB Bond Buys*, „Der Spiegel”, 10.VI.2013.

¹⁴ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 6–7, 32.

¹⁵ M. Götz, *Kryzys i przeszłość Strefy Euro*, Difin SA, Warszawa 2012, s. 107–108.

¹⁶ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 34.

¹⁷ Por. J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, ‘Tough Love’..., op. cit., s. 231; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 109.

¹⁸ Por. *High Court Considers...*, op. cit.

¹⁹ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 28, 34; T. Machelski, *Rola...*, op. cit., s. 51.

3. KILKA UWAG NA TEMAT LEGITYMIZACJI POLITYCZNEJ

Legitymizacja polityczna może być traktowana jako barometr akceptacji i stabilności określonego ładu politycznego. Legitymizacja w zaproponowanym tu ujęciu jest więc bliska opiniom społecznym na temat prawomocności władzy. W państwach opierających się na porządku prawnym legitymizacja władzy ma swoje źródła w regułach konstytucyjnych. Niemniej jednak opinia w tej sprawie, a zwłaszcza interpretacja określonej sytuacji prawnej lub politycznej, jest najczęściej dokonywana przez elity, a następnie upowszechniana w społeczeństwie. Można więc powiedzieć, że naturalnym i najczęściej występującym kierunkiem kreowania interpretacji legitymizacyjnych jest odgórne tworzenie opinii przez elity i ich propagowanie w szerszych kręgach społecznych. Niejednokrotnie struktury państwowe, jak publiczna edukacja, służby mundurowe, administracja, sądownictwo, aktywnie uczestniczą w procesie odgórnego legitymizowania władzy politycznej. Niekiedy jednak powstają oddolne opinie społeczne, najczęściej krytycznie oceniające sytuację polityczną. Odbiegają one od wcześniejszych poglądów elit i mogą nawet wpływać na zmianę lub różnicowanie przekonań w łonie elit. Tak się dzieje zwłaszcza w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Dlatego też trudności gospodarcze bardzo szybko mogą mieć konsekwencje polityczne.

Bez względu na to, jaka jest formuła ustrojowa danego porządku, legitymizacja będzie wyrażała aprobatę lub dezaprobatę społeczną wobec władzy. Dotyczy to zarówno opinii wobec osób sprawujących aktualnie władzę, jak również instytucji i mechanizmów wyłaniania lub ustanawiania władzy politycznej. W tym drugim przypadku legitymizacja ma znaczenie systemowe i dotyczy fundamentów określonego ładu politycznego.

W przypadku Europy – z uwagi na uwarunkowania kulturowe – uprawienia do sprawowania władzy są związane z ustrojem demokratycznym. To reguły demokracji, jak: 1) zasada powszechnych wyborów, 2) prawo do debaty publicznej (i wyboru opcji programowej), 3) rozliczalność polityków sprawujących władzę oraz 4) równość wyborców – są probierzem prawomocności ładu politycznego panującego w Europie²⁰. Dzieje się tak nie tyle ze względu na zapisy konstytucji większości krajów europejskich, ile z uwagi na ugruntowane przez historię wartości i przekonania demokratyczne europejskich

²⁰ S. Piattoni, *Representation as delegation: a basis for EU democracy?*, „Journal of European Public Policy”, 2013, vol. 20, nr 2, s. 224–242.

społeczeństw. Według niektórych opinii²¹ instytucje Unii Europejskiej, nie mają odpowiedniej autoryzacji wyborczej, choć systematycznie zwiększają zakres swojej władzy nad społeczeństwami europejskimi. Dlatego, według wspomnianych opinii, Unia boryka się z deficytem demokracji.

Należy zwrócić uwagę, że legitymizacja jest nie tylko mniej lub bardziej użytecznym terminem stosowanym przez politologów, ale ma bardzo duże znaczenie praktyczne. Możemy wyróżnić przynajmniej dwie funkcje legitymizacji. Pierwszą, pozytywną, kiedy zapewnia rozwój określonego ładu politycznego. W przypadku Unii Europejskiej (UE) charakteryzującej się „otwartym” ustrojem politycznym, a więc o niedomkniętych ramach konstytucyjnych – legitymizacja polityczna jest warunkiem dalszego rozwoju UE, rozumianego jako zwiększanie kompetencji instytucji europejskich i stopniowe centralizowanie władzy na szczeblu Unii. Istnieje także druga funkcja, negatywna. Jej przejawem jest negowanie rozwiązań ustrojowych w UE i blokowanie reform mających poprawić skuteczność działania instytucji europejskich (lub utrudnianie bardziej optymalnej koordynacji działań między szczeblem europejskim a narodowym). W ten sposób deficyt demokratyczny staje się źródłem dysfunkcji funkcjonowania dwupoziomowego systemu europejskiego, a także poważną przeszkodą polityczną, która utrudnia rozwiązywanie kryzysu ekonomicznego.

W kontekście rosnącej roli instytucji technokratycznych w procesach integracji europejskiej pojawiły się próby uzasadnienia władzy tych instytucji. Wśród takich prób bodaj najsłynniejsza jest wypowiedź Giandomenico Majone²². Jego główny argument odwołuje się do wyższej efektywności (użyteczności) instytucji europejskich w stosunku do narodowych, co można określić mianem legitymacji utylitarnej. Majone uznaje, że system regulacyjny stworzony w Europie, a skupiający się na przyjmowaniu regulacji europejskich, mających nadrzędny status nad prawem krajowym, jest rozwiązaniem optymalnym i korzystnym dla wszystkich obywateli UE. Zgodnie z koncepcją optimum Pareto przeniesienie zarządzania politykami regulacyjnymi na wyższy szczebel, dzięki wykorzystaniu efektu skali, jest bardziej efektywne, a jednocześnie nie przynosi strat i nie powoduje kosztów dla poszczególnych społeczeństw. Ponadto, polityki regulacyjne UE nie mają charakteru redystrybucyjnego, a więc nie przenoszą zasobów z jednych państw do drugich, a także nie dotyczą polityki fiskalnej, która pozostaje kompetencją rządów narodowych.

²¹ D. Beetham, C. Lord, *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow 1998. Szerzej literatura na ten temat w: T.G. Grosse, *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, „Civitas, Studia z Filozofii Polityki”, 2006, nr 9, s. 98–139.

²² G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal”, 1998, nr 4, s. 5–28.

Wobec powyższej argumentacji przedstawiono wiele zarzutów. Przede wszystkim niektóre polityki regulacyjne UE nie spełniają warunków optimum Pareto, gdyż wprowadzają relatywne korzyści i koszty między poszczególnymi państwami członkowskimi. Tym samym wywołują konflikt dystrybucyjny między nimi²³. Dlatego proces legislacyjny w UE jest obszarem „konkurencji regulacyjnej” mającej m.in. na celu przeniesienie na poziom unijny krajowych rozwiązań instytucjonalnych bądź obniżenie kosztów implementacji regulacji unijnej²⁴. Zarówno niektóre regulacje, jak i działania instytucji technokratycznych, podnoszą konkurencyjność gospodarczą podmiotów z jednych państw kosztem utraty korzyści konkurencyjnych innych²⁵. W coraz większym stopniu wpływają także na politykę fiskalną państw. Nakładają wprost ograniczenia dla polityki budżetowej lub wprowadzają unijną kontrolę nad tą polityką. Przykładem z ostatniego czasu jest choćby procedura Europejskiego semestru, czyli nadzoru instytucji europejskich nad projektami budżetów narodowych. Innym są działania EBC, które coraz odważniej wkraczają w obszar polityki fiskalnej. Dodatkowym problemem jest stosunkowo niska efektywność polityk europejskich, w tym w obszarze pobudzania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania konkurencyjności europejskich gospodarek²⁶. Obniża to „legitymację utylitarzną” UE, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego.

4. TRZY KRYTERIA LEGITYMIZACJI EBC W OKRESIE KRYZYSU

Można zadać pytanie, czy przekroczenie mandatu politycznego lub kreatywne interpretowanie przepisów traktatowych przez zarząd EBC może być usprawiedliwione w okresie kryzysu? Czy można znaleźć podstawę dla legitymizacji działań Banku w tym okresie? Należy pamiętać, że legitymi-

²³ Por. R.D. Kelemen, A.D. Tarrant, *The Political Foundations of the Eurocracy*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 5, s. 922–947.

²⁴ Szerzej: A. Héritier, C. Knill, S. Mingers, *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the transformation of the State*, de Gruyter, Berlin 1996.

²⁵ L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, nr 1, s. 1–15; L. Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics”, 2005, nr 3, s. 307–332. Szerzej: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN Warszawa 2012 (np. rozdział 10 dotyczący unijnej polityki klimatycznej).

²⁶ B. Eichengreen, *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007, s. 252–277.

zacja określonej instytucji publicznej niekoniecznie musi być rozpatrywana w odniesieniu do zgodności jej funkcjonowania z obowiązującym prawem, ale także w odniesieniu do innych, niekiedy ważniejszych zagadnień. Jak się wydaje, należy przeanalizować tę kwestię w odniesieniu do trzech kryteriów. Po pierwsze, w przypadku sytuacji nadzwyczajnej lub egzystencjonalnego zagrożenia demokracja przewiduje możliwość zawieszenia obowiązującego prawa. Po drugie, specjaliści uznają²⁷, że dotychczasowa legitymacja EBC opierała się na efektywności działania. Warto więc zastanowić się, w jakim zakresie działania antykryzysowe tego banku można uznać za użyteczne (użytkitarne). Po trzecie, podstawą legitymacji EBC było dotychczas kryterium wiarygodności, rozumiane jako wierność powierzonymu mandatowi i nie poddawanie się wpływom politycznym, które mogłyby naruszyć jego misję²⁸.

Zacznijmy od pierwszego kryterium. W opinii przedstawicieli EBC²⁹ podstawowym uzasadnieniem dla podjęcia niestandardowych działań była wyjątkowość kryzysu. Groził on bankructwem kolejnych państw członkowskich, rozpadem strefy euro i trudnymi do oszacowania kosztami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Działania EBC nie miały wprawdzie charakteru systemowego, tzn. nie wprowadzały wymaganych reform instytucjonalnych w strefie euro. Pozwalały jednak – w opinii przedstawicieli Banku³⁰ – zyskać niezbędny czas dla polityków, aby podjęli się reform systemowych. Według wspomnianej opinii przepisy traktatowe (i uporczywe ich przestrzeganie) były w tej sytuacji wręcz destabilizujące³¹. Należy przyznać, że głębokość kryzysu w strefie euro w latach 2010–2012, a zwłaszcza ryzyko tzw. reakcji łańcuchowej, czyli przeniesienia kryzysu do kolejnych państw unii walutowej, powodowało, że jedynie EBC miał wystarczającą siłę finansową, aby wypełnić misję pożyczkodawcy ostatniej instancji i chronić kolejne państwa przed bankructwem. Skala tych wyzwań jest szacowana na około 3 bln euro³², a według

²⁷ F. Torres, *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player In the Crisis Context*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 287–300 [290].

²⁸ Szerzej: M. Pollack, *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*, Oxford University Press, New York–Oxford 2003; A. Cukierman, *Central bank strategy, credibility and independence*, MIT Press, Cambridge 1992; O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

²⁹ J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, *‘Tough Love’...*, op. cit., s. 224, 231.

³⁰ Ibidem, s. 231.

³¹ Ibidem, s. 229.

³² W. Buiters, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 22.

ekspertów bezinflacyjny potencjał absorbowania kosztów przez Bank wynosi około 3,4 bln euro³³.

Europejski Bank Centralny miał więc odpowiedni potencjał i możliwości działania, a sytuacja była bez wątpienia krytyczna. Czy to oznacza, że jego działania należy uznać za w pełni legitymizowane? Sytuacja wyjątkowa usprawiedliwia działania pozaprawne czy nawet naruszające prawa lub dobra jednostek – jeśli jest podejmowana w imieniu całej wspólnoty politycznej (narodu). Jednak w strefie euro nie ma ani w pełni ukształtowanej wspólnoty politycznej, ani demokratycznego ustroju federalnego. EBC bronił więc ładu politycznego i gospodarczego, który sam nie ma należytej legitymacji politycznej (demokratycznej). Sankcjonował ład, który w coraz większym stopniu opiera się na asymetrii władzy między poszczególnymi państwami członkowskimi, na korzyść tych najsilniejszych. Ponadto, zarząd Banku podejmował decyzje w sprawie dystrybucji kosztów kryzysu z jednych państw do drugich, nie tylko nie mając formalnych uprawnień w tej sprawie, ale w obliczu silnie krytycznych opinii wobec tego typu redystrybucji (np. w społeczeństwie niemieckim). Z tych wszystkich powodów eksperci³⁴ kwestionują legitymizację działań EBC, odwołującą się do sytuacji egzystencjalnego zagrożenia.

Z kolei ocena działań EBC w świetle kryterium efektywnościowego jest dość niejednoznaczna. Z jednej strony strefa euro się nie rozpadła, a rynki finansowe zostały uspokojone (choć nie wiadomo, czy w sposób trwały). Z drugiej strony nie udało się bankowi zrealizować innych zakładanych celów, w tym zwłaszcza udroźnienia kanałów transmisji polityki pieniężnej do realnej gospodarki. Polityka monetarna EBC miała charakter tzw. luzowania ilościowego, a więc zwiększała ilość pieniądza w obiegu gospodarczym. Problem jednak polega na tym, że wspomniane działania w niewielkim stopniu wpływają na pobudzenie realnej gospodarki w Europie³⁵. Słabo pobudzają akcję kredytową dla przedsiębiorstw. W umiarkowany sposób obniżają kurs walutowy (głównie dlatego, że działania innych banków centralnych na świecie stosują podobną politykę monetarną). Bardziej służą stabilizacji rynków finansowych i obniżają koszty obsługi długu publicznego przez poszczególne rządy aniżeli pobudzają wzrost gospodarczy. Ponadto działania EBC zmniejszają rentowność obligacji publicznych jedynie w krótkim okresie, a do tego nie

³³ Ibidem, s. 32.

³⁴ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?*..., op. cit., s. 212.

³⁵ Por. Ch. Martin, C. Milas, *Quantitative easing: a skeptical survey*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4, s. 750–764; Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth, *QE: a successful start may be running into diminishing returns*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4, s. 640–670; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 107.

gwarantują, że rządy będą w stanie obsługiwać swój dług lub podejmą reformy strukturalne³⁶. Stwarzają natomiast ryzyko hazardu moralnego (tj. zachęcają do zadłużania na koszt całej strefy euro) oraz trwałego uzależnienia największych dłużników od finansowania ze strony EBC³⁷.

Bank zwiększył skalę spekulacji finansowej (na przykład na giełdzie lub instrumentach finansowych), co wydaje się jednak wątpliwym sukcesem. Dodatkowo, oddziaływanie Banku przypominało „kupowanie czasu” dla polityków, ale nie przyniosło spektakularnych postępów w reformowaniu strefy euro. Nie jest to wprawdzie zarzut skierowany wobec Banku we Frankfurcie, niemniej jednak obniża jego ogólną ocenę efektywności. Polityka EBC może natomiast wywołać kolejne problemy w przyszłości. Są one związane np. ze wzrostem zadłużenia publicznego i obciążaniem sektora bankowego obligacjami najbardziej ryzykownych państw. Może to spowodować poważne trudności, np. w sytuacji konieczności dokonania redukcji długu suwerennego w niektórych państwach Eurolandu³⁸. Ponadto, w zależności od scenariusza, eksperci³⁹ przewidują możliwość utrwalenia niskiego wzrostu (i rozdzielenia aktywności sektora finansowego od realnej gospodarki) lub nagłego wzrostu inflacji (przy transmisji nadmiernej emisji pieniądza do gospodarki). Podsumowując, trudno uznać, aby polityka antykryzysowa wyraźnie wzmocniała legitymizację utylitarną EBC.

Ocena ostatniego kryterium legitymizacyjnego, powiązanego z doktryną wiarygodności instytucji technokratycznej, jest najbardziej krytyczna. Podstawą omawianej doktryny jest przekonanie, że polityka monetarna powinna być delegowana do wyspecjalizowanej i profesjonalnej instytucji. Jest ona specjalnie oddzielona od wpływów polityków oraz doraźnych zmian wyborczych, w trosce o wiarygodne i długotrwałe wypełnianie powierzonej misji publicznej. W warunkach integracji europejskiej chodziło przede wszystkim o minimalizowanie wpływu ze strony rządów i unikanie oddziaływania na politykę pieniężną pod kątem narodowych interesów. Jak wspomniano, w przypadku EBC podstawową misją miało być przede wszystkim dbanie o stabilność cen. Tymczasem ten cel w okresie kryzysu został przesunięty na dalsze miejsce, a działania Banku zostały poddane bardzo silnej i w dużej mierze skutecznej presji politycznej, głównie ze strony największych państw członkowskich⁴⁰.

³⁶ W. Buiters, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 26.

³⁷ Ibidem, s. 26–27.

³⁸ Ibidem, s. 29.

³⁹ Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth, *QE: a successful start...*, op. cit., s. 668.

⁴⁰ F. Torres, *The EMU's Legitimacy...*, op. cit., s. 293; J. Yiangou, M. O'Keefe, G. Glöckler, *'Tough Love'...*, op. cit., s. 229.

Upolitycznienie zwiększa się wraz z uzależnieniem niektórych niestandardowych instrumentów EBC (np. OMT) od warunków politycznych dyktowanych przez instytucje międzyrządowe. Obniża to wiarygodność Banku – przynajmniej w świetle omawianej doktryny zarządzania⁴¹.

Zarząd Banku – zapewne pod wpływem wyżej opisanych konsekwencji upolitycznienia – stara się odbudować wiarygodność odnosząc się do innego celu. Mianowicie zapewnia inwestorów, że jest w stanie podjąć się każdego działania i może uruchomić ogromne zasoby finansowe w obronie trwałości strefy euro⁴². Dodać należy, że jest to kompletnie inne pojmowanie wiarygodności aniżeli wcześniej. EBC nie jest bowiem izolowany od politycznego wpływu, ale przeciwnie – ulega presji polityków. Dzieje się to w sposób nietransparentny i zakulisowy. Ponadto Bank staje się instrumentem narzuconej odgórnie taktyki politycznej, która polega m.in. na odwlekaniu zasadniczych reform w strefie euro i wykorzystaniu zasobów EBC do stabilizowania zadłużenia publicznego, rynków finansowych i sektora bankowego. Bank nie rozwiązuje problemów strefy euro, a tylko je przesuwa w czasie, niekiedy kosztem ryzyka ich kumulacji w przyszłości. Traci przy tym niezależność i autonomię decyzyjną, stając się podatny na wpływy największych państw lub będąc instrumentem w rozgrywce między nimi. Czy w tej sytuacji można odbudować wiarygodność i legitymację technokratyczną dla własnych działań? Niewątpliwie podważa to wiarygodność Banku rozumianą jako długotrwałe i apolityczne realizowanie własnej misji. Sprowadza się raczej do zapewnienia inwestorów, że określona linia działania będzie realizowana tak długo, aż nie zmieni się pogląd decydentów politycznych lub konfiguracja władzy między największymi państwami członkowskimi.

5. IMPLIKACJE USTROJOWE DZIAŁAŃ EBC

Wejście EBC w obszar polityki fiskalnej – zastrzeżony dotąd wyłącznie dla władzy państw członkowskich – ma wymiar praktyczny i ustrojowy. W sensie praktycznym podstawowym problemem dla niestandardowych działań Banku jest to, że nie ma on odpowiednich gwarancji fiskalnych ze strony europejskiego budżetu, a więc polityki fiskalnej prowadzonej na szczeblu unii walutowej. Pojawia się w ten sposób problem, nazywany przez ekspertów mianem „kto

⁴¹ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?...*, op. cit., s. 209; T. Machelski, *Rola...*, op. cit., s. 58; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 110.

⁴² Por. *Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro*, „Telegraph”, 26 July 2012, <http://www.telegraph.co.uk> [dostęp 29.V.2013].

uratuje ratującego”⁴³. Dotyczy to praktycznej kwestii pokrywania kosztów kryzysu w sytuacji poniesienia strat przez EBC. Powinny one zostać pokryte przez poszczególne państwa członkowskie zgodnie z przyjętymi udziałami finansowymi w kapitale EBC. Oznacza to, że największą część będą musiały sfinansować Niemcy i inne bogate państwa Eurolandu. W przypadku dużych strat finansowych może to jednak wywołać problemy polityczne, a tym samym kłopoty w realizacji tych zobowiązań. Należy zauważyć, że suma bilansowa EBC w kryzysie systematycznie wzrasta i sięga już 3 bln euro, co stanowi około 30% PKB w unii walutowej (w USA bilans FED wynosi około 20% PKB)⁴⁴.

Drugim wymiarem oceny niestandardowych działań EBC są kwestie ustrojowe. Poprzez uwspólnotwienie długu publicznego w strefie euro oraz występując w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji dla długu suwerennego – Bank w praktyce realizuje kompetencje o wymiarze federalnym. Zupełnie tak, jakby istniał federalizm fiskalny i inne rozwiązania ustroju federalnego w ramach unii walutowej. Można to określić jako wprowadzanie rozwiązań federalistycznych niejako tylnymi drzwiami, a więc nie na drodze zmian traktatowych, ale poprzez praktykę działania wynikającą z sytuacji kryzysowej⁴⁵. Może to prowadzić do dwóch scenariuszy o charakterze ustrojowym. Po pierwsze, działanie Banku będzie wymuszało z czasem reformy polityczne. Mam na myśli dobudowanie odpowiednich instytucji federalnych, które legitymizowałyby ingerencję organów unijnych w politykę fiskalną oraz autoryzowały redystrybucję podatków z jednego państwa strefy euro do drugiego. Po drugie, istnieje możliwość trwałego wzmocnienia władzy EBC, a więc utrzymania kompetencji quasi-federalistycznych przez EBC – ale bez odpowiednich reform ustroju politycznego. Biorąc pod uwagę, jak trudny w realizacji praktycznej jest przełom instytucjonalny w Unii w kierunku federacji politycznej⁴⁶ – można spodziewać się tego drugiego rozwiązania. Oznaczałoby to powstanie hybrydy ustrojowej, tj. reżimu quasi-federacji technokratycznej, poddanego jednak silnym nieformalnym wpływom politycznym ze strony największych państw członkowskich. W ten sposób rozważania na temat legitymacji politycznej nabierają zupełnie innego wymiaru. Pokazują daleko posunięte implikacje ustrojowe dla ładu politycznego w Europie, w sytuacji braku odpowiedniej legitymacji.

⁴³ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?*..., op. cit., s. 214.

⁴⁴ M. Götz, *Kryzys*..., op. cit., s. 107.

⁴⁵ W. Schelkle, *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, CESifo Forum, 2012, nr 1, s. 28–33.

⁴⁶ Pisałem o tym szerzej już w 2008 r.: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa 2008, rozdz. 10.

Powyższy scenariusz uprawdopodobniają dwie ważne przesłanki. Po pierwsze, doświadczenia historyczne prowadzenia polityki monetarnej przez EBC przed kryzysem. Specjaliści wskazywali już wcześniej, że wspomniana polityka przynosiła asymetryczne skutki. Ponieważ obszar unii walutowej jest silnie zróżnicowany pod względem strukturalnym i cyklu koniunktury ekonomicznej, działania polityki monetarnej musiały w różny sposób oddziaływać na poszczególne państwa członkowskie. Jednym przynosiły więc więcej korzyści, innym mniej. Badacze wskazują również⁴⁷, że przedstawiciele poszczególnych państw w Radzie Prezesów Banku niejednokrotnie bardziej kierują się interesami własnych krajów aniżeli dobrem całej strefy euro. Brak transparentności w praktyce codziennego funkcjonowania EBC sprzyja dodatkowo wpływom politycznym ze strony rządów narodowych⁴⁸. Dodać należy, że państwa nie mają jednakowej władzy w Banku, a największy wpływ na decyzje mają te, które dysponują największą gospodarką i krajowym sektorem finansowym⁴⁹. W rezultacie asymetria we władzach banku na korzyść najbogatszych i najsilniejszych politycznie państw unii walutowej przekłada się na nierówną dystrybucję korzyści i kosztów wynikających z prowadzenia polityki pieniężnej⁵⁰. Przyniesione doświadczenia dotyczące funkcjonowania EBC przed kryzysem mogą zostać wzmocnione w sytuacji, kiedy wzrasta realna władza Banku w strefie euro, a jednocześnie nasila się nieformalna presja ze strony polityków.

Po drugie, prawdopodobieństwo powstania quasi-federacji technokratycznej, podporządkowanej silnym wpływom politycznym największych państw umacniają inne tendencje polityczne ujawnione w okresie kryzysu. Eksperci zwracają uwagę na to⁵¹, że zwiększa się rola instytucji międzyrządowych

⁴⁷ Literaturę na ten temat można znaleźć w opracowaniu: F. Bouvet, S. King, *Do National Economic Shocks Influence European Central Bank Interest Rate Decisions? The Impact of the Financial and Sovereign Debt Crises*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, vol. 51, nr 2, s. 212–231 [213, 229].

⁴⁸ Ibidem, s. 212.

⁴⁹ B.J. Cohen, *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5, s. 763; G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: ‘Deepening’, ‘Widening’, and Stability*, [w:] K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008, s. 54–68 [59].

⁵⁰ D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5, s. 820–841. Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012, rozdz. 11.

⁵¹ Np. M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 255–269.

i największych państw członkowskich w polityce europejskiej. Powiększa się także ich formalna i nieformalna władza nad procesem legislacyjnym oraz instytucjami wspólnotowymi, przede wszystkim Komisją Europejską. Niektóre kompetencje tej instytucji technokratycznej rosną, np. związane z procedurą Europejskiego Semestru oceny polityki budżetowej państw członkowskich. Niemniej jednak zmniejsza się autonomia tej instytucji wobec rządów narodowych, a zwłaszcza wzrasta jej podporządkowanie wobec oczekiwań wiodących państw europejskich. W ten sposób Komisja nie tylko podlega wpływom politycznym rządów, ale czyni to w sposób wysoce asymetryczny. Wsłuchuje się uważnie w wolę największych potęg, a jednocześnie staje się instrumentem dyscyplinowania mniejszych państw, szczególnie tych poddanych warunkowości politycznej wynikającej z otrzymywania pomocy finansowej. Wyrazicielem tej tendencji był prezydent Francji François Hollande, który wobec oczekiwań Komisji wyrażonych w trakcie procedury Europejskiego Semestru zaznaczył, „Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić”⁵².

Rozwój opisywanych tendencji ustrojowych mogą natomiast zakłócić dwa inne zjawiska. Po pierwsze, opór polityczny wobec wzrastającej władzy UBC, wynikający z deficytu legitymacji politycznej. Wyrazicielem tej tendencji jest m.in. nasilające się niezadowolenie społeczeństwa niemieckiego oraz kolejne werdykty Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Ponieważ Trybunał broni suwerennych i demokratycznych uprawnień władz niemieckich w zakresie polityki fiskalnej to może utrudnić ich nieformalną delegację do EBC. Tym samym ograniczy możliwości rozwoju quasi-federacji technokratycznej na szczeblu europejskim.

Drugim czynnikiem mogącym zakłócić omawiany scenariusz jest spór polityczny między głównymi państwami UE. Dotyczy on narastających animozji i odmiennych taktyk antykryzysowych między Francją (i jej sojusznikami z południowej Europy) a Niemcami, a przede wszystkim tego, czy należy skupić się bardziej na konsolidacji fiskalnej w najbardziej zadłużonych państwach, co proponuje Berlin, czy też stymulować wzrost gospodarczy przy luźniejszej dyscyplinie fiskalnej, za czym opowiada się Paryż i sojusznicy. Przy okazji wspomniane państwa dyskutują kwestie redystrybucji kosztów kryzysu. Francja opowiada się za większym zaangażowaniem Niemiec i innych bogatszych krajów w finansowanie tych kosztów, czemu są niechętne wymienione państwa. Instrumentem tego typu redystrybucji kosztów jest m.in. EBC, który angażuje się w coraz większym stopniu w nabywanie ryzykownych papierów

⁵² Hollande: Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić, „Polska Times”, 29.V.2013.

dłużnych o mniejszej wiarygodności kredytowej. Przeciagające się dyskusje oraz spory wokół sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro mogą utrudnić dalsze wzmocnienie pozycji EBC na arenie europejskiej. Bank może stać się kolejną areną przetargów lub konfliktów interesów między największymi państwami, zamiast być sprawnym narzędziem antykryzysowym w ich rękach.

ZAKOŃCZENIE

W okresie kryzysu wzrasta władza EBC w systemie unii walutowej. Jest to instytucja, która ma największy realny wpływ na uspokojenie rynków finansowych, stabilizację sytuacji w sektorze bankowym i zmniejszenie ryzyka bankructwa któregoś z państw członkowskich lub rozpadu strefy euro. Jej formalna władza zwiększa się m.in. poprzez delegację kolejnych kompetencji, czego przejawem jest tzw. Unia bankowa. Jednocześnie wzmocnia się władza nieformalna, czego wyrazem jest coraz bardziej odważne wkraczanie tego Banku w obszar polityki fiskalnej. Niektóre niestandardowe działania EBC można określić, jako wprowadzanie niejako tylnymi drzwiami rozwiązań federalistycznych, tj. na drodze praktyki antykryzysowej, a nie w wyniku zmiany traktatów europejskich. Mogą one prowadzić do zmian o charakterze ustrojowym. W ten sposób powstaje quasi-federacja technokratyczna, póki co bez niezbędnych instytucji politycznych, usprawiedliwiających transfer władzy na poziom europejski. Narusza to legitymizację demokratyczną takich rozwiązań. Tym bardziej, że władza instytucji technokratycznej jest poddana nieformalnym i nietransparentnym wpływom ze strony największych państw członkowskich.

Słabość legitymizacji EBC w kryzysie dostrzegają rozliczni eksperci, a także instytucje w państwach członkowskich. Dlatego protestują wobec eskalacji władzy przez Bank, zwłaszcza wchodzeniu w obszar polityki fiskalnej, zastrzeżony dla kompetencji odpowiednich instytucji narodowych. Przykładem jest podjęcie przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawy legalności działań EBC (dotyczącej zapowiedzi uruchomienia programu OMT), a także wielokrotna krytyka niestandardowych poczynań tego Banku przez Niemiecki Bank Centralny⁵³.

⁵³ Szerzej: S. Kaiser, *Verhandlung über Euro-Rettung: Verfassungsrichter zweifeln an EZB-Programm*, „Der Spiegel”, 11.VI.2013.

Wśród specjalistów⁵⁴ pojawiają się propozycje poprawienia legitymizacji Banku, w podobny sposób jak to się odbywa w przypadku innych instytucji technokratycznych w UE. Chodzi m.in. o poprawę komunikacji społecznej i szerszego wyjaśniania opinii publicznej celów prowadzenia działań antykryzysowych Banku. Innym mechanizmem ma być dialog ekonomiczny, wzorowany na dialogu społecznym i obywatelskim prowadzonym przez Komisję Europejską⁵⁵. W przypadku EBC dotyczyłoby to wymiany informacji i konsultacji dotyczących polityk gospodarczych z Parlamentem Europejskim. Jak się wydaje, tego typu próby poprawy legitymizacji politycznej mają znikome znaczenie praktyczne. Nie prowadzą bowiem do korekty instytucji ustroju politycznego, a jedynie ograniczają się do działań marketingowych lub niewiążących prawnie konsultacji politycznych. Być może jednym z celów wspomnianej propozycji jest zrównoważenie oddziaływania rządów narodowych w EBC przez wpływy polityczne Parlamentu. Grozi to jednak osłabieniem autonomii Banku oraz generalnym zwiększeniem poziomu upolitycznienia jego decyzji w zakresie polityki pieniężnej. Nie zmniejsza jednak zasadniczo luki ustrojowej w systemie politycznym unii walutowej (i UE), mianowicie braku w pełni wykształconych instytucji federalnych, które w imieniu całej wspólnoty politycznej kontrolowałyby politykę fiskalną na szczeblu europejskim.

W pełni wykształconym systemie federalnym UE oparciem dla niestandardowych działań EBC byłby budżet Unii oraz wspólnota polityczna i jej reprezentacja z odpowiednich instytucji demokratycznych działających na poziomie federacji. W takiej sytuacji dialog ekonomiczny banku centralnego z przedstawicielami wspólnoty politycznej miałby znaczenie realne, a nie marketingowe. Byłby również bardzo ważny, bo by legitymizował ewentualne antykryzysowe lub niestandardowe działania banku. W obecnej sytuacji Parlament Europejski nie jest przedstawicielem wspólnoty politycznej w UE, a tym bardziej w ramach strefy euro. Nie jest też depozytariuszem suwerennej władzy fiskalnej tej wspólnoty. Nie ma więc odpowiednich uprawnień, aby legitymizować działania EBC w obszarze polityki fiskalnej.

Opisywana w niniejszym artykule tendencja ustrojowa, polegająca na nieformalnym wprowadzaniu quasi-federacji technokratycznej podporządkowanej silnym wpływom ze strony największych państw, powiększa deficyt legitymizacji demokratycznej w Europie. Dotyczy to zarówno szczebla narodowego (władze państwowe tracą część wpływu na politykę fiskalną na rzecz

⁵⁴ F. Torres, *The EMU's Legitimacy...*, op. cit., s. 287–300.

⁵⁵ Por. T.G. Grosse, *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „III Sektor”, 2006, nr 4, zima.

podmiotu zewnętrznego), jak i na szczeblu unijnym (zwiększa się władza instytucji technokratycznej bez odpowiedniej autoryzacji politycznej). Wspomniana tendencja dość dobrze koresponduje z innymi zjawiskami obserwowanymi w okresie kryzysu w systemie politycznym UE. Niemniej jednak może być spowolniona lub nawet odwrócona. Zależy to przede wszystkim od skali protestu instytucji narodowych wobec nadmiernej ekspansji władzy instytucji europejskich. Przeszkodą może być również nasilający się konflikt polityczny między największymi państwami, przede wszystkim Niemcami a Francją.

BIBLIOGRAFIA

- Beetham D., Lord C., *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow 1998.
- Berlin Wary of ECB Plan to Help Southern Europe, „Der Spiegel”, 13.V.2013.
- Bouvet F., King S., *Do National Economic Shocks Influence European Central Bank Interest Rate Decisions? The Impact of the Financial and Sovereign Debt Crises*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, vol. 51, nr 2.
- Buiter W., Rahbari E., *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, Annual Review.
- Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics”, 2005, nr 3.
- Chang M., *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Cohen B.J., *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5.
- Cour-Thimann P., Winkler B., *The ECB's non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*, European Central Bank, Working paper series, nr 1528, April 2013.
- Cukierman A., *Central bank strategy, credibility and independence*, MIT Press, Cambridge 1992.
- Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro*, „Telegraph”, July 26, 2012, <http://www.telegraph.co.uk> [dostęp 29.V.2013].
- Drudi F., Durré A., Mongelli F.P., *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, nr 6.

- Dyson K., *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Eichengreen B., *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007.
- Goodhart Ch.A.E., Ashworth J.P., *QE: a successful start may be running into diminishing returns*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4.
- Götz M., *Kryzys i przyszłość Strefy Euro*, Difin SA, Warszawa 2012.
- Grosse T.G., *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „III Sektor”, 2006, nr 4, zima.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Grosse T.G., *Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem: analiza zjawisk ekonomicznych i politologicznych w świetle kryzysu Unii Europejskiej*, Oficyna Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013 (w druku).
- Grosse T.G., *Cztery wymiary legitymacji Unii Europejskiej*, „Civitas, Studia z Filozofii Polityki”, 2006, nr 9.
- Héritier A., Knill C., Mingers S., *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the transformation of the State*, de Gruyter, Berlin 1996.
- High Court Considers ECB Bond Buys*, „Der Spiegel”, 10.VI.2013.
- Hollande: Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić*, „Polska Times”, 29.05.2013.
- Howarth D., *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5.
- Kaiser S., *Verhandlung über Euro-Rettung: Verfassungsrichter zweifeln an EZB-Programm*, „Der Spiegel”, 11.VI.2013.
- Kelemen R.D., Tarrant A.D., *The Political Foundations of the Eurocracy*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 5.
- Lynch S., *ECB indicates openness to negative interest rates*, „The Irish Times”, Thursday, 6.VI.2013.
- Machelski T., *Rola Europejskiego Banku Centralnego w ramach instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Studia BAS, 2012, nr 3(31).
- Majone G., *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal”, 1998, nr 4.

- Martin Ch., Milas C., *Quantitative easing: a skeptical survey*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4.
- Piattoni S., *Representation as delegation: a basis for EU democracy?*, „Journal of European Public Policy”, 2013, vol. 20, nr 2.
- Pollack M., *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*, Oxford University Press, New York–Oxford 2003.
- Schelkle W., *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, CESifo Forum, 2012, nr 1.
- Schelkle W., *Fiscal integration by default. In Beyond the regulatory polity*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Torres F., *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player In the Crisis Context*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.III.2010.
- Tsoukalis L., *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, nr 1.
- Tsoukalis L., *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.
- Umbach G., Wessels W., *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: ‘Deepening’, ‘Widening’, and Stability*, [w:] K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008.
- Yiangou J., O’Keeffe M., Glöckler G., *‘Tough Love’: How the ECB’s Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.

STRESZCZENIE

Europejski Bank Centralny (EBC) jest bodaj jedyną instytucją technokratyczną Unii Europejskiej, która zyskuje w kryzysie znaczącą władzę. Jest także uznawana za instytucję, która skutecznie stabilizuje sytuację kryzysową w strefie euro. Celem artykułu jest wyjaśnienie fenomenu tego banku w okresie kryzysu. Przede wszystkim zostanie udzielona odpowiedź na pytanie, czy działania EBC są odpowiednio legitymizowane. Czy sytuacja kryzysu upoważnia do wykraczania poza mandat traktatowy? Czy EBC w istocie jest skuteczny, a więc poprawia swoją ‘legitymację użyteczną’? Czy pozostaje instytucją

wiarygodną, w tym niezależną od wpływów politycznych największych państw? Ponadto zostaną przedstawione reperkusje ustrojowe działań Banku dla formowania 'quasi-federacji technokratycznej', poddanej silnym nieformalnym wpływom największych państw członkowskich.

SUMMARY

The European Central Bank (ECB) is perhaps the only technocratic institution of the European Union, which gathers substantial authority during the crisis. It is also perceived as an institution, which successfully stabilizes the crisis in the euro area. The article is aimed at explaining the phenomenon of that bank during the crisis. First of all, the question whether the ECB activities are appropriately legitimized is answered. Does the crisis-based situation authorize the Bank to go beyond the treaty mandate? Is the ECB really efficient and does it improve its 'utilitarian legitimization'? Does it remain a reliable institution, i.e. independent of the biggest states' political influence? In addition, the author presents the Bank's activities political repercussions for the formulation of the 'technocratic quasi-federation' that was under the strong informal influence of the biggest member states.

РЕЗЮМЕ

Европейский Центральный Банк (ЕЦБ) является, по существу, единственным технократическим учреждением Европейского Союза, приобретающим в условиях кризиса значительную власть. Считается также учреждением, способным эффективно стабилизировать кризисную ситуацию в зоне евро. Целью статьи является выяснение феномена данного банка в период кризиса. Прежде всего прозвучит ответ на вопрос о том, являются ли действия ЕЦБ должным образом узаконенными. Уполномочивает ли кризисная ситуация выходить за рамки мандата договора? Является ли ЕЦБ эффективным по существу и таким образом улучшает свою «утилитарную легитимность»? Остаётся ли авторитетным институтом, независимым от политического влияния крупнейших государств? Кроме того, будут представлены системные последствия деятельности ЕЦБ по формированию «технократической квази-федерации», восприимчивой к сильному неформальному влиянию крупнейших государств-членов ЕС.

Józef M. Fiszer

SYSTEM EUROATLANTYCKI I BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYKARODOWE W MULTIPOLARNYM ŚWIECIE*

WSTĘP

Nikt już nie wątpi, że żyjemy w czasach bezprecedensowych zmian społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturalnych, które zachodzą dziś na arenie międzynarodowej. Jest to efekt rozpadu w latach 1989–1991 tzw. porządku jałtańsko-poczdamskiego, globalizacji i budowy nowego systemu międzynarodowego, który wyraźnie ewoluuje w kierunku ładu wielobiegunowego (multipolarnego). Zmianom tym towarzyszą dyskusje i spory wśród badaczy i polityków na temat obecnego, przejściowego i przyszłego ładu międzynarodowego oraz na temat bezpieczeństwa Europy i całego świata. Pojawiają się pytania dotyczące systemu euroatlantyckiego w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym oraz szans i zagrożeń dla Europy i Stanów Zjednoczonych, dla Unii Europejskiej i NATO w warunkach postępującej globalizacji i rosnącej w świecie pozycji Chin, Indii, Rosji i Brazylii. Próbując na nie odpowiedzieć, eksperci i politycy formułują wiele ciekawych acz kontrowersyjnych teorii, tez i hipotez. Większość z nich zakłada, że w perspektywie 20–30 lat powstanie nowy multipolarny ład globalny, w którym kluczową rolę obok Stanów Zjednoczonych będą odgrywały mocarstwa wschodzące, na czele z Chinami. Przyjmuje się, że gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego nadal będzie system euroatlantycki, w którym przewodnie role będą należeć do Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i NATO. Podkreśla się, że Stany Zjednoczone pozostaną światową potęgą polityczną, wojskową i gospodarczą, ale ich hegemonalna pozycja będzie jednak ulegała stopniowemu osłabieniu¹.

* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego nr 2011/01/B/HS5/02630 nt. „Rola euroatlantyckiego systemu w wielobiegunowym świecie w kontekście kształtującego się nowego ładu globalnego”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2012; S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydaw-

Dziś jest bardzo trudno opracować i przedstawić trafną prognozę co do przyszłości świata i jego ostatecznego kształtu oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa jest bowiem również zmienne, złożone i trudne do przewidzenia, a ponadto pozostaje w cieniu wciąż trwającego kryzysu finansowo-gospodarczego. Nadal nie wiemy, kiedy się on skończy i jakie będą jego konsekwencje dla Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych oraz dla innych państw całego świata. Jego skala i głębia przekraczają granice naszej wiedzy i wyobraźni. Aby lepiej zrozumieć istotę tego wielkiego kryzysu, który rozpoczął się na przełomie lat 2007/2008 i jest jednocześnie bilansem zamknięcia XX w. oraz bilansem otwarcia XXI w. musimy poszerzyć naszą wiedzę o nowe horyzonty. Rozmiary tego kryzysu wynikają z tego, że jest to kryzys pentagonalny, integrujący kumulacyjną i mnożnikową dynamikę pięciu powiązanych trajektorii: kryzysu finansowego, kryzysu gospodarczego, kryzysu porządku globalnego, kryzysu elity globalnej, kryzysu Wspólnoty Atlantyckiej. Choć Wspólnota Atlantycka, inaczej system transatlantycki, czyli sojusz Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, czy szerzej Europy, jest jeszcze dominującym układem sceny globalnej oraz główną siłą (fundamentem) porządku światowego, to – moim zdaniem – ten dotychczasowy, zasłużony dla pokoju światowego system międzynarodowy przemija. Na naszych oczach powstaje nowy wielobiegunowy i wielocywilizacyjny porządek światowy. Dwudziestolecie przełomu wieków XX i XXI uruchomiło proces głębokiego kryzysu Wspólnoty Atlantyckiej. Lata 1991–2010 pokazały wyraźnie, że Wspólnota Atlantycka była kompletnie nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium. Założono błędnie, że neoliberalny świat wolnego rynku przyniesie rozwiązanie, które stworzą nowy, wspaniały świat wolności, konkurencji i dobrobytu, ukształtowany na obraz i podobieństwo *Pax Americana*. Odrzucono koncepcję globalnego planowania strategicznego, podobnie jak i tworzenia nowego planu Marshalla czy budowania nowego porządku globalnego. Gloryfikacja, wręcz ubóstwianie ideologii neoliberalnej, zapoczątkowała trajektorię, która w rezultacie wywołała wspomniany pentagonalny kryzys i zachwiała fundamentem demokracji i kapitalizmu².

nictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; J.W. Müller, *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Suhrkamp, Berlin 2013.

² A. Kukliński, *Kryzys Wspólnoty Atlantyckiej XXI w.*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, luty 2012, nr 2(566), s. 77; M. Guzek (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie*, Uczelnia Łazarskiego i ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.

Upadek Związku Sowieckiego był dobrym momentem w historii, aby Stany Zjednoczone wspólnie z Unią Europejską stały się niekwestionowanym liderem świata XXI w. Okazja ta została jednak zmarnowana, gdyż Stany Zjednoczone nie zamierzały przestrzegać zasady *primus inter pares*, dążąc do pozycji jedyne go superaktora sceny globalnej, co szczególnie mocno ujawniło się w dobie prezydentury George'a Busha Juniora. Jednocześnie Stany Zjednoczone wpadły w pułapkę zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego. Zwłaszcza niebezpieczne jest olbrzymie zadłużenie wobec Chin, bo przekraczające 7 bln dolarów, które mogą w każdej chwili uruchomić proces bankructwa Stanów Zjednoczonych. Co więcej, kuleje amerykańska demokracja, a system władzy prezydenckiej jest coraz mniej skuteczny zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Z drugiej strony coraz słabsza staje się też Europa na czele z Unią Europejską, która nie radzi sobie z kryzysem finansowo-gospodarczym. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że tylko silna UE może być globalnym partnerem Stanów Zjednoczonych, który podtrzymuje i rozwija materialne i duchowe siły Wspólnoty Atlantyckiej. Zaś słaba Europa i, co za tym idzie, słaba Wspólnota Atlantycka nie będzie współautorem nowego wielocywilizacyjnego porządku globalnego³.

Głęboka rekonfiguracja sceny globalnej jest nieunikniona i już się rozpoczęła. W związku z tym nasuwają się pytania dotyczące roli Wspólnoty Atlantyckiej w kształtowaniu nowego porządku globalnego. Czy możliwy jest renesans Wspólnoty Atlantyckiej i czy będzie ona w stanie odgrywać taką rolę w XXI w., jaką odgrywała pod egidą Stanów Zjednoczonych w XX w.? Można tutaj postawić tezę, że jeśli Wspólnota Atlantycka wyjdzie zwycięska i silna z obecnego kryzysu, to będzie współautorem i współfilarem nowego multipolarnego ładu międzynarodowego. Jeśli zaś tak się nie stanie, to świat czekają lata chaosu, konfliktów i wojen. Ani bowiem Chiny, ani Indie jeszcze przez kilkanaście, a nawet przez kilkadziesiąt lat nie będą na tyle silne, aby stworzyć nowy, pokojowy ład międzynarodowy, z pominięciem lub zmarginalizowaniem Wspólnoty Atlantyckiej⁴.

Rację ma więc Zbigniew Brzeziński, który w swojej najnowszej książce pod znamienym tytułem *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi* pisze, że: „Tylko dynamiczna, postępująca zgodnie z przemyślaną strategią Ameryka może wraz z jednoczącą się Europą wspólnie działać na rzecz więk-

³ T.G. Ash, *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Rand House, New York 2010; A. Kukliński, K. Pawłowski (red.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.

⁴ A. Kukliński, *Kryzys Wspólnoty Atlantyckiej...*, op. cit., s. 80.

szego i bardziej żywotnego Zachodu, zdolnego do odgrywania w sposób odpowiedzialny roli partnera dla rosnącego w siłę i coraz bardziej pewnego siebie Wschodu. W przeciwnym razie niewykluczone, że geopolitycznie podzielony i skupiony na sobie Zachód pograży się w historycznym upadku, który upodobni go do upokorzonych i bezsilnych dziewiętnastowiecznych Chin. Na Wschodzie zaś pojawi się pokusa powtórzenia katastrofalnej w skutkach próby sił między państwami dwudziestowiecznej Europy”⁵.

Dziś nie możemy więc dokładnie odpowiedzieć na pytania dotyczące przyszłego układu sił na świecie i dalszych losów systemu euroatlantyckiego. Jednak spróbuję to uczynić i pokazać, jakie są szanse i zagrożenia dla systemu euroatlantyckiego dziś, jakie będą w okresie przejściowym i w przyszłości, gdy ostatecznie ukształtuje się nowy, multipolarny porządek na świecie.

I. SYSTEM MIĘDZYNARODOWY I JEGO WSPÓŁCZESNE DETERMINANTY

Bezprecedensowy, wieloaspektowy kryzys finansowo-gospodarczy i narastający kryzys polityczny (demokracji), z którymi zmagają się dziś wiele państw na świecie, jest najbardziej widoczny w nasilających się reakcjach ludzi niezadowolonych, głównie młodych, i w rozprzestrzenianiu się globalnego terroru oraz zupełnie daremnych próbach walki z nim. Z kryzysami tymi związana jest zwiększająca się przepaść między Europą i jej nadzieją na ich Kantowskie rozwiązanie, poprzez konstytucjonalizację prawa międzynarodowego za pomocą ONZ i Międzynarodowego Trybunału Karnego, a Stanami Zjednoczonymi z bardziej Hobbesowskim rozumieniem swojej roli jako światowego hegemonu (policjanta) na służbie *Pax Americana*.

Aby zrozumieć obecny stan naszego świata możemy czerpać zasadniczo z dwóch całkiem przeciwstawnych paradygmatów. Pierwszy paradygmat to zderzenie cywilizacji Samuela P. Huntingtona, który został zaprezentowany po zakończeniu zimnej wojny, a od zamachów 11 września przyciągał coraz większą uwagę teoretyków i polityków. Według Huntingtona różnice kulturowe odgrywają istotną rolę w konfliktach międzynarodowych, a tym samym utrudniają budowę nowego pokojowego ładu międzynarodowego. Píše on m.in., że: „Kultura i tożsamość kulturowa, będąca w szerokim pojęciu tożsamością cywilizacji, kształtują wzorce spójności, dezintegracji i konfliktu

⁵ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 10.

w świecie, jaki nastał po zimnej wojnie”⁶. I dalej podkreśla on, że: „Miejsce rywalizacji supermocarstw zajęło starcie cywilizacji”⁷. Oprócz języka, to religia jest w koncepcji Huntingtona najważniejszym elementem wyróżniającym odrębne cywilizacje. Religia jest „podstawową cechą określającą cywilizację”⁸. Podsumowując, paradygmat ten opiera się na założeniu, że różnice, zwłaszcza kulturowe i religijne, są najważniejszym źródłem konfliktów międzyludzkich. Ale, czy ten pierwszy paradygmat rzeczywiście pomaga wyjaśnić obecną sytuację na arenie międzynarodowej? Chyba nie.

Alternatywnym paradygmatem może być tutaj teoria mimetyczna René Girarda, która zakłada, że konflikty powstają częściej wtedy, gdy znikają różnice, a stosunki międzyludzkie zaczyna charakteryzować jednakowość (ich uniformizacja). Bliscy, a nie obcy, prędzej staną się wrogami. Według teorii mimetycznej największym zagrożeniem w obecnym, globalizującym się świecie jest zanik różnic. Im bardziej ludzie stają się do siebie podobni i każdy może porównać się z kimkolwiek innym, tym bardziej zbliżamy się do świata, któremu zagraża globalna wojna domowa. Stwierdzenie Simone Weil na temat nowoczesnego świata z 1943 r. jest dziś nawet jeszcze bardziej prawdziwe: „Konfliktów jest o wiele więcej niż różnic. Najbardziej agresywne walki często dzielą ludzi, którzy myślą dokładnie lub prawie dokładnie tak samo. Nasz wiek jest bardzo płodny w tego rodzaju paradoksy”⁹.

Fundamentalistyczny terroryzm nie jest więc zakorzeniony w różnicach kulturowych czy ubóstwie i niedorozwoju gospodarczym, lecz przeciwnie, jest zakorzeniony w świecie, w którym ludzie paradoksalnie czują się bardziej urażeni, gdy zbliżają się do tych, którzy są bogatsi¹⁰. Uniwersalność nowoczesnych mediów wzmacnia urazy przez umożliwianie coraz większej liczbie ludzi porównywania się z innymi oraz przez uczynienie każdej nierówności boleśnie oczywistą¹¹.

⁶ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, PWN, Warszawa 1997, s. 14.

⁷ Ibidem, s. 18.

⁸ Ibidem, s. 386.

⁹ S. Weil, *Oppression and Liberty*, London 2002, s. 171.

¹⁰ A.B. Krueger, J. Malečkova, *Does Poverty Cause Terrorism? The Economics and the Education of Suicide Bombers*, „New Republic”, 24.VI.2002, s. 27–33; J.B. Elshtain, *Just War against Terror: The Burden of American Power in a Violent World*, New York 2003, s. 118–120.

¹¹ B. Lewis, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, London 2004, s. 50, 62, 111–113, 132.

Zdaniem wielu badaczy, współczesny terroryzm, stanowiący największe zagrożenie dla nowego ładu międzynarodowego i pokoju światowego, jest głęboko zakorzeniony w ogólnym zaniku różnic między kulturami i narodami, który przemienia współczesny świat w globalną arenę, na której spotęgowana rywalizacja rodzi zazdrość i urazy jednocześnie. Rację ma więc René Girard, kiedy odwołuje się do mimetycznej rywalizacji na skalę całego globu, która przyczyniła się m.in. do ataków terrorystycznych na początku XXI w.¹²

W kontekście powyższego, dziś nie sposób jest odpowiedzieć precyzyjnie na pytania dotyczące przyszłego układu sił na świecie i dalszych losów systemu euroatlantyckiego. Powinno się jednak to robić, m.in. poprzez wnikliwą analizę rzeczywistości międzynarodowej, odwołując się również do innych paradygmatów badawczych i teorii naukowych, na przykład do teorii cykli hegemonicznych czy paradygmatu geopolitycznego.

Geopolityka zajmuje się identyfikacją interesów różnych ośrodków siły i sprzężeń między nimi w danej przestrzeni, ale od momentu użycia po raz pierwszy tego pojęcia na przełomie wieków XIX i XX wywoływało ono skrajne oceny, a nawet emocje. Dla jednych było ono idealnym słowem kluczem wyjaśniającym rzeczywistość międzynarodową i funkcjonowanie państw w przestrzeni. Dla innych było zawężeniem rozumienia świata i demagogią geograficzną. Krytycy geopolityki przeoczyli jej ewolucję i odrodzenie, dalekie od determinizmu geograficznego. Dziś w literaturze przedmiotu występuje wiele definicji geopolityki. Twórca pojęcia „geopolityki” – Rudolf Kjellén – określał ją jako „naukę o państwie jako organizmie geograficznym lub zjawisku w przestrzeni”¹³. Podobnie widzi ją Leszek Moczulski, który dowodzi, że jest to „dyscyplina naukowa z pogranicza geografii, historii i nauk politycznych, a także ekonomii i nauk społecznych”¹⁴. Syntezą tych definicji jest jego stwierdzenie, że „geopolityka zajmuje się zmiennymi układami sił na niezmiennej przestrzeni”¹⁵.

Odwołując się do teorii cykli hegemonicznych, możemy powiedzieć, że obecnie świat znajduje się w fazie delegitymizacji pozycji Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej¹⁶. Na etapie tym gra o zmianę para-

¹² R. Girard, *Celui par qui le scandale arrive*, Paris 2001, s. 8, 22–25.

¹³ R. Kjellén, *Der Staat als Lebensform*, Lipsk 1917, s. 46.

¹⁴ L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2010, s. 49.

¹⁵ Ibidem, s. 75. Tezę tę podważa krytyk geopolityki Roman Kuźniar. R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2000, nr 1, s. 17.

¹⁶ G. Modelski, *The Long Cycle of Global politics and the Nation-State*, „Comparative Studies in Society and History”, vol. 20, No. 2, April 1978, s. 213–236; G. Modelski, W.R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Eco-*

dygmatu światowego – z jednobiegunowego na wielobiegunowy – nie toczy się otwarcie, a potencjalni rywale dotychczasowego hegemonu (USA), czyli mocarstwa wschodzące na czele z ChRL, starają się z jednej strony czerpać korzyści z istniejącego wciąż układu sił, a z drugiej strony – podważać go. Przy czym czynią to w sposób pokojowy i zakamuflowany, pod takimi hasłami, jak harmonijny rozwój, pokojowa współpraca i bezpieczeństwo świata, a w rzeczywistości dążą do podważenia układu międzynarodowego i powrotu do świata wielobiegunowego, działając na wielu płaszczyznach: politycznej, gospodarczej, finansowej, wojskowej itd. Dążą do delegitymizacji Stanów Zjednoczonych i osłabienia ich pozycji na arenie międzynarodowej, uciekając się do tzw. strategii oporu. Obejmuje ona na przykład krytykę polityki Stanów Zjednoczonych na forum organizacji międzynarodowych, tworzenie koalicji antyamerykańskich i obnażanie ich słabości. Działania te czasami wspierają także sojusznicy Stanów Zjednoczonych, jak Francja, RFN i Turcja, a także Rosja, co wyraźnie widać było na przykładzie ich stanowiska wobec wojny domowej w Libii czy trwającej już dwa lata wojny domowej w Syrii¹⁷.

Jaskrawym przykładem takich postaw i zachowań jest RFN, która wystąpiła przeciwko interwencji zbrojnej Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 r., a w 2011 r. podczas głosowania nad rezolucją nr 1973 w sprawie Libii na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ wstrzymała się od głosu, podobnie jak Chiny, Indie, Brazylia i Rosja¹⁸.

Warto tutaj dodać, że oficjalnie RFN podkreśla, że jest wiernym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych, a sojusz atlantycki jest gwarantem jej bezpieczeństwa. Między innymi po wyborach parlamentarnych w 2009 r. i utworzeniu rządu CDU/CSU-FDP, w umowie koalicyjnej podpisanej 26 października 2009 r. przez przewodniczących tych partii podkreślono, że w polityce zagranicznej priorytetowymi celami RFN są:

- umocnienie współpracy transatlantyckiej,
- zacieśnienie współpracy z Rosją w ramach struktur międzynarodowych,

nomics and Politics, University of South Carolina Press, Columbia 1996, s. 128–136; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.

¹⁷ J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 191–203; Y. Al Haj Saleh, *Die Revolution in Syrien*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, 2012, nr 9, s. 12–16.

¹⁸ Rezolucja ta została przyjęta dopiero 17 marca 2012 r. Patrz: <http://www.un.org/News/Press/doc/2011/sc10200.doc.htm>; także: M. Soja, *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 209–216.

- uzależnienie udziału Bundeswehry w misjach zagranicznych od mandatu ONZ, UE lub NATO,
- pogłębienie współpracy z Polską¹⁹.

Miesiąc później kanclerz Angela Merkel w *expose* wygłoszonym w Bundestagu również podkreśliła, że w polityce wewnętrznej celem nowego rządu RFN jest wyjście z recesji gospodarczej, a w polityce zagranicznej wolność, pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt dla wszystkich i postęp społeczny²⁰.

Może więc ma rację amerykański ekspert, znany politolog George Friedman, który w swojej najnowszej książce, poświęconej zmianom w układzie sił międzynarodowych i zagrożeniom dla nowego ładu globalnego, pisze, że dla Stanów Zjednoczonych i dla świata w najbliższych dekadach największe zagrożenie będą stanowiły Niemcy i Rosja, a nie mocarstwa wschodzące na czele z ChRL²¹. Podkreśla on, że relacje Stanów Zjednoczonych z Niemcami popsuly się głównie ze względu na kryzys finansowy i amerykańską wojnę w Iraku oraz, że „Amerykanie mają poważne problemy z Rosjanami, natomiast Niemcy dystansują się od ich prób powstrzymania Rosji. (...) W nadchodzących latach relacje Ameryki z Rosją i Niemcami będą się zmieniać i powinniśmy spodziewać się tutaj znacznego przesunięcia. Bez względu na nastroje coraz większa obecność Rosji na wschodzie Europy zagraża amerykańskim interesom. (...) Im bardziej Amerykę niepokoić będzie pozycja Rosji, tym bardziej będzie rósł dystans między nią a Niemcami. (...) We wszystkich tych manewrach chodzi przede wszystkim o uniknięcie wojny, a w dalszej kolejności o powstrzymanie zbliżenia między Rosją z Niemcami, które mogłoby w kolejnych dekadach zagrozić hegemonii Ameryki”²².

¹⁹ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, der Koalitionvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Berlin 2009; *CDU podpisało umowę koalicyjną z FDP*, „Wprost”, 26.X.2009, s. 3.

²⁰ M. Zawilska-Florczuk, *Nowy rząd RFN: integracja i edukacja zamiast wielkich reform*, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl

²¹ G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012. Por. także J. Żakowski, *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'em Friedmanem, amerykańskim politologiem, właścicielem prywatnej agencji wywiadowczej, o nadmiernym znaczeniu Niemiec w Europie i militarnych obowiązkach Polski*, „Polityka”, 29.X.–6.XI.2012, s. 4–46.

²² G. Friedman, *Następna dekada...*, op. cit., s. 204–205. Por. także: E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008; C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 2010, nr 6; S. Żerko, *Niemiecka polityka wobec Rosji: kontynuacja mimo wszystko*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2012, nr 104; A. Drzewicki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 2012, nr 26.

Rosja już od dłuższego czasu próbuje wykorzystać osłabienie hegemonii Stanów Zjednoczonych w świecie i umocnić w ten sposób własną pozycję geostrategiczną w nowym łańdźie międzynarodowym. Próbuje odepchnąć Stany Zjednoczone i NATO od granic rosyjskich i obszaru poradzieckiego. Jej celem strategicznym jest również osłabienie więzi transatlantycznych. Czynnikiem wpływającym na ochłodzenie stosunków NATO z Rosją była wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r.²³

Jak pisze Ronald D. Asmus: „Gruzińsko-rosyjska wojna z sierpnia 2008 r. była małą wojną, która wstrząsnęła światem. Jej wybuch zaszokował pogrążone w beztróskim zadowoleniu państwa zachodnie, przekonane, że wojny w Europie należały już do przeszłości. (...) Wojna zakwestionowała również relacje Zachodu z Rosją – państwem, które wielu polityków uważało za trudne we współpracy, ale bardzo niewiele oceniało jako zdolne do podjęcia militarnej ofensywy przeciwko któremuś ze swoich sąsiadów. Co jednak chyba najistotniejsze, wspomniana wojna naruszyła u samych podstaw zasady, w oparciu o które budowano nową politykę bezpieczeństwa w Europie, stawiając tym samym pod znakiem zapytania jej przyszłość. W efekcie, wspomniana mała wojna wstrząsnęła fundamentem przekonania, że demokracja oraz duch wzajemnej współpracy odniosły w Europie ostateczne zwycięstwo po tym, jak dwadzieścia lat wcześniej upadła żelazna kurtyna, a myślenie kategoriami geopolitycznych sfer wpływów, prowadzące do konfliktów i rozlewów krwi, zostało odesłane do lamusa”²⁴.

Dla zbudowania wzajemnego zaufania, prócz „resetu” w stosunkach Stany Zjednoczone – Rosja, powinien zostać dokonany także „reset” w relacjach NATO – Rosja. Dzięki temu – przy zachowaniu obecnych instytucji – można byłoby podjąć konstruktywne negocjacje na temat rosyjskich oczekiwań i wizji wobec europejskiej architektury bezpieczeństwa. Rosyjskie propozycje, nawołujące do stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, spotykają się na ogół z przychylnym przyjęciem przez decydentów francuskich i niemieckich. Potwierdzeniem tego może być szczyt w Deauville we Francji (18–19 października 2010 r.), podczas którego spotkali się przywódcy Rosji, Niemiec i Francji. Termin tego spotkania nie był przypadkowy, ale zastanawiający, gdyż trwały wówczas prace nad projektem nowej koncepcji strategicznej Sojuszu i zbliżał się szczyt NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2012 r.), na którym została ona przyjęta. Krytyków tego rodzaju spotkań można podzielić

²³ Szerzej na ten temat patrz: R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzewzkiego, Warszawa 2010.

²⁴ Ibidem, s. 373.

na dwie grupy. Jedni wskazują, że poprzez takie inicjatywy osłabieniu ulega solidarność euroatlantycka, a próby porozumienia się z Rosją na zasadach bilateralnych, z pominięciem interesów NATO czy UE, nie służą tym organizacjom jako całości. Drudzy mówią, że sama idea tego typu spotkań jest słuszna, ale niewłaściwy jest dobór partnerów. Powinni w nich uczestniczyć przedstawiciele UE jako całości, Rosji oraz Turcji – państwa, którego znaczenie na arenie międzynarodowej sukcesywnie rośnie²⁵. Jak trafnie bowiem zauważa George Friedman: „Turcja i Rosja są historycznymi rywalkami. Obie leżą nad Morzem Czarnym i obie zabiegały o Bałkany i Kaukaz. Co ważniejsze, Rosjanie uważają, że Turcy zamykają przed nimi Bosfor – bramę do Morza Śródziemnego. Turcja może dobrze współpracować z Rosjanami ze względu na jej uzależnienie od rosyjskiej ropy, ale pomysły przesunięcia na południe granicy na Kaukazie czy oddania Bosforu po prostu nie wchodzi w grę. Samo istnienie Turcji służy interesom Ameryki w ich relacjach z Rosją. Stany Zjednoczone chcą zablokowania Rosji na Kaukazie, a jak to się stanie, jest kwestią drugorzędną – ważne, by Rosja była zablokowana”²⁶.

Stosunki Rosja – Zachód opierają się więc, z jednej strony na kooperacji (np. w kwestiach nieprolifracji broni masowego rażenia, zakończenia operacji w Afganistanie czy rozwiązania kryzysu wokół programu nuklearnego Iranu), z drugiej zaś na konfrontacji (obszar poradziecki i utrzymanie stref wpływów, przeciwdziałanie Rosji rozszerzeniu NATO na Wschód, budowa amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej). Nie zmienia to jednak faktu, że w interesie Zachodu leży europeizacja Rosji. Ale, aby ten cel został zrealizowany, potrzebne są zaangażowanie i wola do modernizacji ze strony Rosji. Musi być to jednak przemiana w rozumieniu zachodnioeuropejskim, a nie rosyjskim. W ten sposób Rosja mogłaby nadrobić stracony czas i w pełni uczestniczyć w budowie nowego ładu międzynarodowego, który będzie korzystny dla niej i dla jej relacji z Zachodem, *de facto* z całym światem.

Warto zaznaczyć, że Amerykanie wciąż dysponują największym na świecie potencjałem zbrojnym, a ich wydatki na cele wojskowe w 2011 r. przekroczyły 700 mld dolarów, a więc były prawie pięciokrotnie wyższe niż wydatki Chin, które pod tym względem zajmują drugie miejsce. Natomiast wśród dziesięciu

²⁵ Zob. m.in.: J. Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, ISP PAN, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012; J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009; Ö. Terzi, *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.

²⁶ G. Friedman, *Następna dekada...*, op. cit., s. 174; A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.

państw na świecie, które w 2011 r. przeznaczyły największe sumy na cele wojskowe, była też Rosja, która wydała 64 mld dolarów, oraz RFN, która wydała 43 mld dolarów. Podobnie sytuacja ta wyglądała w 2012 r. Prezydent Władimir Putin zapowiada, że w najbliższych dziesięciu latach Rosja przeznaczy aż 600 mld dolarów na modernizację swojej armii²⁷.

W Berlinie już od dawna ścierają się dwie koncepcje polityki zagranicznej: tradycyjna, skoncentrowana na wielkich mocarstwach, oraz nowa próba zbudowania wielosektorowej polityki, która realizm łączy z troską o wartości Zachodu i widzi strategicznych partnerów również w mniejszych krajach, w tym z Polską. Granice między tymi nurtami przebiegają przez wielkie partie, media czy grupy interesów gospodarczych. Do wielkich oponentów obecnej polityki zagranicznej Niemiec, w tym także unijnej, należy m.in. wybitny socjolog Ulrich Beck, a jego niedawna książka *Niemiecka Europa* to ostra krytyka niemieckich zaniechań i egoizmu w kryzysie oraz pomysły, jak naprawić Europę. Niemcy mają dziś decydujący głos w sprawach Europy i wykorzystują go jak najgorzej – pisze Beck. Zmuszając państwa w kryzysie do brutalnych cięć finansowych, pogłębiających zapaść społeczeństw, Niemcy popełniają wielki grzech arogancji: sami „definiują narodowe interesy innych europejskich demokracji”. Ale skutki – dowodzi Beck – są opłakane, bo Unia Europejska już się rozłamuje. Nie tylko na kraje chcące się mocniej integrować i temu niechętne. Nie tylko na Północ i pogardliwie traktowane Południe. Są też „zewnątrzni outsiderzy”, czyli państwa spoza strefy euro, jak na przykład Polska. I są „wewnętrzni outsiderzy”, czyli zadłużone i zdane na pomoc finansową państwa eurolandu. Dłużnicy to „nowa podklasa UE”, muszą się godzić „na stratę suwerenności i naruszenie narodowej godności”. Ich los jest niepewny, ostrzega Beck: „W najlepszym przypadku federalizm, w najgorszym neokolonializm. Chodzi nie tylko o to, by zapobiec zapaści euro – konkluduje Beck – ale bardziej jeszcze załamaniu się europejskich wartości – otwartości na świat, wolności, tolerancji”. To mocny argument za Unią federacyjną. Bez niej mechanizm „parademokracji” – jak to nazywa Beck – gdzie silne państwa wymuszają decyzje na słabszych, jedynie się nasili. Na dłuższą metę – zdaniem Becka – Europa tego nie wytrzyma²⁸.

Jednocześnie w RFN trwa intensywne debata na temat roli, jaką to państwo ma odgrywać w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa. Kwestie te

²⁷ Nakłady na zbrojenia opracowane przez Szwedzki Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI) – www.sipri.org – 2011 i 2012; także: U. Beck, *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013 – wydanie polskie: U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

²⁸ U. Beck, *Niemiecka Europa...*, op. cit., s. 21, 36, 78.

są w Niemczech bardzo istotne, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i w relacjach zewnętrznych, stając się jednocześnie elementem bieżącej polityki. Politycy, a także kolejne rządy podkreślają, że Niemcy dążą do pokojowego rozwiązywania współczesnych konfliktów międzynarodowych, a NATO odgrywa dla Berlina rolę silnego partnera, zapewniającego państwu zewnętrzne bezpieczeństwo. Zarazem opowiadają się za ścisłą współpracą NATO i UE w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Według nich, europejskie działanie w tym zakresie, wynikające m.in. z europejskiej strategii bezpieczeństwa z grudnia 2003 r., nie stanowią konkurencji dla transatlantyckiego systemu, gdyż europejskiego i atlantyckiego bezpieczeństwa nie da się rozdzielić²⁹.

Niemcy, choć są trzecią potęgą gospodarczą świata (po USA i ChRL), sami o sobie wolą mówić jako o potędze europejskiej. Biorąc pod uwagę fakt, że aż 80% wpływów z niemieckiego eksportu pochodzi z handlu z partnerami europejskimi, w interesie Berlina leży silna i sprawnie funkcjonująca Unia Europejska. Z kolei kontakty handlowe z Rosją są tam coraz częściej dziś postrzegane w kategoriach prowadzenia biznesu z krajem Trzeciego Świata: importuje się gaz ziemny i ropę naftową, eksportuje ciężki sprzęt, ale na tym koniec. Świadomość, że wzrost gospodarczy jest uzależniony od rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego u partnera handlowego, wzmacnia w ostatnich latach w Berlinie idealistyczno-realistyczny nurt w polityce zagranicznej RFN. Jednocześnie w niemieckim dyskursie politycznym coraz częściej słychać głosy, że bez postępu cywilizacyjnego na Wschodzie i bez zróżnicowanej polityki wschodniej Niemiec nie ma co liczyć na stabilny rozwój stosunków politycznych i gospodarczych z Rosją. Nawiasem mówiąc, Polska powinna się w tę debatę włączyć, ponieważ w dużej mierze od naszej postawy i wiarygodności zależy siła tego drugiego, czyli idealistyczno-realistycznego nurtu polityki wschodniej RFN³⁰.

Polska obok Niemiec pozostaje dziś jednym z najbardziej proeuropejskich krajów. Pozytywnie o Unii Europejskiej wyraża się aż 68% Polaków i 60% Niemców. Także właśnie nad Renem (54%) i Wisłą (41%) mieszka najwięcej osób wierzących w pozytywny wpływ integracji na gospodarkę krajów. Przy czym Polacy wykazują umiarkowane poparcie dla przekazywania Brukseli

²⁹ *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.XI.2005, Berlin 2005, s. 13; J.P. Gougeon, *Niemcy XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011, s. 46–50; S.C. Hofmann, *European Security in NATO's Shadow. Party, Ideologies and Institution Building*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2013.

³⁰ B. Kerski, *Mocarstwo czy realistyczny idealizm?*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2013, nr 2, s. 56–61.

coraz dalszych kompetencji, natomiast w Niemczech jest za tym większość (51% pytanych osób)³¹.

W priorytetach polskiej polityki zagranicznej z 2012 r. zapisano, że stosunki transatlantyckie stanowią fundament polityki bezpieczeństwa Zachodu. W tym kontekście ważne jest utrzymanie amerykańskiego zaangażowania w sprawę bezpieczeństwa w Europie. Do tej pory, przez ostatnie dwie dekady, polska polityka zagraniczna i europejska realizowała zadania, mające na celu trwale wpisanie Polski w proces integracji europejskiej. Zadania te zrealizowaliśmy, jednakże zmieniający się dynamicznie kształt procesu integracji europejskiej oraz współpracy w ramach NATO wymagają z polskiej strony maksymalnego zaangażowania i ciągłej uwagi. W kolejnych latach polityka zagraniczna i europejska muszą w większym stopniu odgrywać rolę wspierającą w planowaniu i realizacji nowego etapu polskiej modernizacji. Aby tak się stało, potrzebna jest strategiczna reorientacja polityki rządu oraz wypracowanie nowego instrumentarium działania. Polska powinna teraz zacząć nowy okres w polityce zagranicznej i europejskiej. Wymaga on, aby realizowane były dwie równoległe agendy – z jednej strony, pełne i niekoniunkturalne zaangażowanie w odnowę projektu europejskiego, a z drugiej strony zbudowanie silnego, zewnętrznego wymiaru polskiej modernizacji. W obu przypadkach potrzebna jest jakościowa zmiana sposobu, poprzez który Polska mogłaby kreatywnie angażować się w stosunki międzynarodowe w Europie i na świecie³².

2. SYSTEM EUROATLANTYCKI W WIELOBIEGUNOWYM ŚWIECIE: SZANSE I ZAGROŻENIA

Stany Zjednoczone pod rządami prezydenta Baracka Obamy wciąż poszukują nowej wizji dla swojej mocarstwowości i nowego miejsca w dynamicznie zmieniającym się świecie, a relacje z Unią Europejską nadal pozostają jednymi z najważniejszych kierunków ich polityki zagranicznej i elementem transatlantyckiej wspólnoty. Nadal transatlantycka strefa pozostaje najbardziej

³¹ N. Dzikija, *Kryzys kruszy wiarę w Unię*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.V.2013, s. A7; A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.

³² P. Świeboda (red.), *Polska globalna. Impuls do debaty, demosEUROPA. Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 7 i 52. Por. także Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego nt. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Berlin 28 listopada 2011 r.

zintegrowanym pod względem ekonomicznym obszarem na świecie. Obu tych graczy na arenie międzynarodowej łączy również troska o zachowanie bezpieczeństwa światowego, gwarantującego stabilność niezbędną dla rozwoju ich potencjału gospodarczego. Pomimo szybkiego tempa rozwoju gospodarczego Chin i Indii, to jednak obroty handlowe pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i UE są najistotniejszym źródłem ich bogacenia się. Gospodarki Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych odpowiadają za prawie połowę światowego PKB (47%) i za ponad 30% handlu światowego. Mimo już wysokiego poziomu współpracy gospodarczej, nadal istnieje znaczny potencjał dla przyszłej współpracy. Kłopoty gospodarcze po obu stronach Atlantyku przyczyniły się do rozpoczęcia rozmów nad przyszłą umową o wolnym handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi oraz utworzeniem Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (TTIP). Ma ono przyczynić się do trwałego wzrostu gospodarczego. 28 listopada 2011 r. podczas szczytu w Waszyngtonie, powołano do życia grupę roboczą ds. pracy i wzrostu (High Level Working Group on Jobs and Growth³³), której zadaniem było szukanie możliwości zwiększenia poziomu inwestycji i handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Już 19 czerwca 2012 r. grupa ta w swoim tymczasowym raporcie zarekomendowała liderom politycznym jak najszybsze rozpoczęcie wewnętrznych przygotowań do przystąpienia do negocjacji. 11 lutego 2013 r. ogłoszono końcową wersję raportu³⁴, a dwa dni później we wspólnym oświadczeniu³⁵ prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama, szef Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso i przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy ogłosili rozpoczęcie prac nad wewnętrznymi procedurami, niezbędnymi do negocjacji, które mają trwać nie dłużej niż rok i zakończyć się jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. Komisja Europejska oczekuje, że negocjacje nad umową o wolnym handlu doprowadzą do zniesienia w USA ograniczeń na eksport gazu do Unii Europejskiej. Obecne prawo amerykańskie jest bardzo restrykcyjne i nie pozwala na eksport gazu do państw, które nie mają podpisanej umowy o wolnym handlu z Stanami Zjednoczonymi. *Notabene*, Polska może stać się dużym beneficjentem tego porozumienia, nie tylko w kwestii profitów gospodarczych, ale także energetycznych.

Okazuje się więc, że dotychczasowy konsensus, osiągnięty w relacjach pomiędzy Ameryką i Europą w dobie zimnej wojny, nie jest już wystarczający

³³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm

³⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_en.htm

i wymaga daleko idącej modyfikacji, jeśli Zachód chce odgrywać ważną rolę w nowym, multipolarnym łądzie międzynarodowym³⁶. Konieczna jest m.in. potrzeba wzmocnienia jednolitego stanowiska Zachodu wobec Rosji, czemu sprzyjać mogłaby ściślejsza współpraca UE z NATO, włącznie z utworzeniem swego rodzaju Euroatlantyckiego Tandemu Bezpieczeństwa NATO – UE. Niestety, mimo pewnych prób i toczonych negocjacji, do tej pory NATO i UE nie wypracowały i nie ustanowiły nowych zasad i mechanizmów takiego współdziałania. Nadal przeważa konkurencja i rywalizacja. UE próbuje umacniać swoją tożsamość w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale bez większych osiągnięć. Unia Europejska raczej powieliła, a nawet dubluje funkcje i struktury NATO, które w tej sytuacji nie jest zainteresowane wspieraniem konkurencji. W rezultacie tego, wciąż nie ma pomysłu na strategiczne współistnienie i współpracę tych dwóch największych graczy na arenie międzynarodowej i najistotniejszych podmiotów (fundamentów) w systemie euroatlantyckim. Równocześnie słabną więzy łączące Stany Zjednoczone z ich europejskimi sojusznikami. Ponadto kraje UE są dziś podzielone, co do tego, jak reagować na wzmacniający się autorytaryzm w Rosji, rosnącą potęgę wojskową Chin, przyjęcie do Wspólnoty Turcji. Nie wiedzą, czy wspierać demokratyczne aspiracje w krajach arabskich i czy odwieść Baracka Obamę od ograniczenia wojskowej obecności Stanów Zjednoczonych na naszym kontynencie. Bruksela w efekcie tego w ostatnich latach nie była w stanie zająć jednomyślnego stanowiska wobec żadnego z kluczowych problemów międzynarodowych. *De facto* więc unijna polityka zagraniczna jest pasywna i nie przynosi większych efektów. Unia Europejska zbyt małe środki przeznacza też na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), bo zaledwie 500 mln euro, czyli tyle, ile wydaje Polska rocznie na działalność Ministerstwa Spraw Zagranicznych. A jest to zaledwie mała część tego, co wydają na politykę zagraniczną RFN, Francja czy Wielka Brytania. Inną przyczyną słabej skuteczności unijnej działalności na forum międzynarodowym jest traktatowy wymóg jednomyślności przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji w sprawach zagranicznych. Nie bez znaczenia jest też osobowość i brak doświadczenia pierwszej szefowej unijnej dyplomacji Catherine Ashton, która od trzech i pół roku kieruje ESDZ Unii Europejskiej. Niestety, jej

³⁶ *Transatlantic Trends 2012 Partners*, The German Marshall Fund of the United States, Nowy Jork 2012, s. 1–6; A. de Vasconcelos, M. Zaborowski (red.), *The Obama moment. European and American perspectives*, European Union Institute for Security Studies, Paryż 2009; T. Buchman, *Burzliwy pokój. Historia Europy 1945–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

sukcesy, a tym samym aktywność i prestiż UE na forum międzynarodowym, są dziś mało widoczne³⁷.

Warto dodać, że powołany do życia na mocy traktatu z Lizbony wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz jego urząd, *de facto* ministerstwo spraw zagranicznych UE, spełnia trzy podstawowe funkcje. Z upoważnienia Rady UE i w porozumieniu z ministrami spraw zagranicznych państw członkowskich w Radzie prowadzi, opracowuje i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (art. 18 ust. 2 TUE), koordynuje w Radzie i Komisji Europejskiej wszystkie działania zewnętrzne Unii oraz czuwa nad ich spójnością (art. 18 ust. 4 TUE), a także reprezentuje Unię w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko UE w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych (art. 27 ust. 2 TUE). Prowadząc wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, ma on prawo do inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie wobec Rady UE (art. 30 ust. 1 TUE). W jego dyspozycji znajdują się wspomniana Europejska Służba Działań Zewnętrznych (unijna dyplomacja), Europejska Agencja Obrony oraz misje petersberskie³⁸.

Jak wynika z powyższego, UE ma już wypracowany pewien mechanizm i zasady prawne do prowadzenia aktywnej działalności na forum międzynarodowym, w tym także w ramach systemu euroatlantyckiego. Wbrew temu, co sądzi wielu autorów, Unia Europejska jest i może być nadal atrakcyjnym partnerem nie tylko dla Stanów Zjednoczonych, ale również Chin, Indii, Rosji i innych mocarstw wschodzących. Musi tylko zacząć prowadzić politykę międzynarodową zgodnie z paradygmatami postulowanymi przez zwolenników teorii realistycznej i przemawiać na forum międzynarodowym jednym głosem, a nie głosami poszczególnych państw członkowskich, które dbają o interesy własne, a nie unijne. Unia Europejska powinna brać przykład ze Stanów Zjednoczonych, które w swej polityce zagranicznej kierują się głównie politycznym i gospodarczym pragmatyzmem. Jak pisze cytowany tu już George Friedman: „Cele Ameryki w Eurazji – rozumianej jako Rosja Półwysep Europejski – są takie same jak w innych regionach: chodzi o to, by nie dopuścić do dominacji jednej siły (lub koalicji sił) na danym obszarze. Rosja zintegrowana z Europą

³⁷ J. Bielecki, *Europa nie mówi głosem baronesy Ashton*, „Gazeta Wyborcza”, 25.IV.2013, s. A9; J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s. 164–176.

³⁸ J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, op. cit., s. 174.

mogłaby stworzyć taką potęgę: jej ludność, potencjał przemysłowy i bogactwa naturalne co najmniej dorównywałyby amerykańskiemu, a najprawdopodobniej nawet je przewyższały³⁹.

Wbrew temu co pisze George Friedman, że Unia Europejska „nie zmieni się w wielonarodowe państwo, dużego gracza na arenie międzynarodowej”, gdyż „jej członków nie łączy dostatecznie wiele, żeby byli skłonni podzielić się wojskiem”. A bez tego Europie brakuje „fundamentalnej siły”⁴⁰ – uważam jednak, że UE ma nie tylko możliwości teoretyczne i ambicje, ale również duże możliwości praktyczne, aby stać się ważnym aktorem globalnym i aktywnie kształtować środowisko międzynarodowe, zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i politycznym oraz w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego⁴¹.

Unia Europejska już od 2003 r. posiada własną strategię bezpieczeństwa i ciągle doskonali swoje struktury i zasady działania, co znalazło wyraz w postanowieniach wspomnianego już traktatu z Lizbony. W dobie globalizacji i budowy nowego ładu międzynarodowego, determinowanego przez mocarstwa wschodzące, Unia Europejska musi jednak coraz wyraźniej i głośniejszym głosem mówić również o interesach transnarodowych i ogólnoswiatowych. Najważniejsze wyzwania, stojące dziś przed UE, dotyczą także określenia, na czym będą polegać:

- jej legitymizacja polityczna;
- jej ład demokratyczny (luźna federacja państw narodowych czy Stany Zjednoczone Europy);
- jej granice geograficzne (od Atlantyku aż po Ural);
- model państwa socjalnego;
- integracja imigrantów;
- możliwości dalszego rozwoju gospodarczego;
- jej ład aksjologiczny.

Mimo wielu głoszonych dziś kontrowersyjnych i sceptycznych poglądów, Unia Europejska, a w ślad za nią Europa, jest i będzie dziełem tych, którzy jej chcą. Jej przyszłość nie zależy od żadnego determinizmu, ale od woli,

³⁹ G. Friedman, *Następna dekada...*, op. cit., s. 165.

⁴⁰ Ibidem, s. 191.

⁴¹ D. Milczarek, *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia UE*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 4, s. 10–13; M. Rewizorski, *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2010, nr 4, s. 141–149; T. Nowak, *Perspektywy cywilizacji europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2011, nr 3, s. 10; B. Góralczyk, *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie”, 2010, nr 4, s. 63–88.

wyobraźni i wiedzy tych Europejczyków, którzy widzą w niej nadzieję na realizację najważniejszych celów wspólnotowych i ogólnościowych, jak m.in.:

- zapewnienie pokoju;
- kultywowanie i rozwijanie przyjaźni;
- zagwarantowanie harmonijnego rozwoju i bezpieczeństwa;
- zapewnienie szacunku dla osoby i wspólnoty ludzkiej;
- zapewnienie demokracji, tolerancji i wolności⁴².

Wbrew europesymistom, obecny kryzys może przynieść i dobre rezultaty, może np. przyspieszyć modernizację UE oraz zmusić ją do budowania Europy jako wspólnoty politycznej i obywatelskiej, opartej na czytelnych zasadach, a tym samym umocnić jej pozycję na arenie międzynarodowej, co nie będzie bez znaczenia dla umocnienia systemu transatlantyckiego, a tym samym dla pokoju na świecie.

Należy więc jak najszybciej utworzyć wspólne gremium polityczno-decyzyjne w postaci na przykład Rady Bezpieczeństwa lub Rady Zarządzającej NATO – UE. Dzięki temu militarne instrumenty NATO, ekonomiczne potencjały UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania – stworzyłyby gwarancję na lepsze zapewnienie interesów Zachodu w nowym łańdże międzynarodowym.

Już dziś efektem finansowo-gospodarczych problemów Europy jest jej ograniczona zdolność do realizacji własnych interesów w stosunkach z innymi globalnymi graczami, zwłaszcza z USA i Chinami. Tymczasem w polityce międzynarodowej liczy się nie tylko potencjał gospodarczy, technologiczny i ludzki, ale również aktualna sytuacja finansowa, a także szeroko rozumiany potencjał wojskowy, którym nie dysponuje Unia Europejska, a dysponują Stany Zjednoczone i NATO. Co więcej, jednym ze skutków kryzysu finansowo-gospodarczego jest postępująca demilitaryzacja Europy. Budżety obronne europejskich członków NATO zostały w latach 2008–2010 mocno okrojone, średnio o 7,4%, a w 2011 r. o kolejne 2,8%. Wydatki na bezpieczeństwo narodowe ograniczają nie tylko kraje małe i średnie, ale także te największe, na czele z Francją, Wielką Brytanią i RFN, która dziś przeznacza jedynie 1,4% PKB na siły zbrojne⁴³.

⁴² H. Łukaszewicz, *Rozmowy o przyszłości Europy i Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2010, nr 8, z. 1, s. 13–24; J. Knopek (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

⁴³ *Strategic Survey 2012*, „The Annual Review of World Affairs”, Internationale Institute of Strategic Studies, London 2012, s. 153–156; J. Gotkowska, *Bundeswehra 3.0. Poli-*

Daleko idące redukcje budżetów wojskowych, determinowane kryzysem finansowo-gospodarczym, jeszcze bardziej ograniczają zdolności prowadzenia samodzielnych działań UE w zakresie zapobiegania lub przeciwdziałania konfliktom i kryzysom w Europie lub na jej obrzeżach, które do tej pory były niewielkie, a co pokazały – jak już wspominałem – rewolucje arabskie, a zwłaszcza wydarzenia w Libii i Syrii.

Postępująca demilitaryzacja Europy będzie więc prowadziła do osłabienia NATO, a tym samym do erozji systemu euroatlantyckiego. Na przyszłość NATO i sojusz transatlantycki w dużym stopniu wpłynie też strategiczny zwrot Stanów Zjednoczonych w kierunku Azji i Pacyfiku, wyraźnie potwierdzony w nowych wytycznych strategicznych dla Departamentu Obrony ze stycznia 2012 r. Potwierdzeniem tego może być wycofanie z Europy dwóch, z czterech, amerykańskich brygad wojskowych oraz rezygnacja przez Stany Zjednoczone z projektu budowy systemu obrony antyrakietowej w Europie⁴⁴.

Analiza dotychczasowych relacji Stanów Zjednoczonych i Europy, w tym zwłaszcza współpracy między UE i NATO, wskazuje, że w najbliższych latach możemy mieć do czynienia z dwoma scenariuszami, które będą miały daleko idące konsekwencje dla systemu euroatlantyckiego, a tym samym dla Zachodu i jego miejsca w nowym, multipolarnym łańdże międzynarodowym. Optymistycznym, który zakłada, że wraz z końcem obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego wszystkie te podmioty utrzymają znaczącą rolę na świecie i będą zacieśniały wzajemne relacje polityczne, wojskowe i gospodarcze. Dzięki temu w wielobiegunowym świecie obszar euroatlantycki pozostanie bastionem dobrobytu i bezpieczeństwa. Taki sojusz państw, oparty na doświadczeniach przeszłości⁴⁵ i nakierowany ku przyszłości oraz działający na zasadzie konsensusu obu stron, będzie stanowił realną przeciwwagę dla dynamicznie rozwijających się państw Azji, ale nie mających aż tak silnych fundamentów historycznych.

Natomiast drugi scenariusz – pesymistyczny, który zakłada postępującą erozję i zmierzch partnerstwa transatlantyckiego, może być dla Zachodu, zwłaszcza dla Europy, niekorzystny. Może bowiem dojść do daleko idącej separacji celów oraz polityki obu transatlantyckich partnerów. Stany Zjednoczone, ograniczając swoją aktywność międzynarodową i związane z nią budżety (wydatki), odwrócą się od Europy i swoją aktywność skoncentrują na

tyczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy, siły zbrojne RFN, „Punkt Widzenia”, nr 28, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012.

⁴⁴ NATO, *The Secretary General Annual Report 2012*, Brussels 2012, s. 10–13.

⁴⁵ T. Judt, *Po wojnie. Historia Europy od roku 1945*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008; J. Holzer, *Europa zimnej wojny*, ISP PAN, Wydawnictwo Znak, Kraków 2012.

Azji, która wyprzedzi całkowicie pod względem konkurencyjności europejskie rynki. Pociągnięto za sobą marginalizację NATO, co ujemnie odbije się na bezpieczeństwie Europy i osłabi jej pozycję w wielobiegunowym świecie⁴⁶.

Oczywiście, w praktyce może nie sprawdzać się żaden z powyższych scenariuszy, a wystąpią rozwiązania pośrednie, mające charakter pragmatyczny. Na przykład, że zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone rozluźnią wzajemne więzy polityczne i wojskowe, ale będą czerpały zyski z nadal dobrze rozwijającej się współpracy gospodarczej oraz wymiany handlowej. Inna możliwa opcja to okresowe pogłębianie współpracy ekonomicznej i politycznej, a także wojskowej, determinowane pojawiającymi się zagrożeniami zewnętrznymi, na przykład kryzys w ChRL lub jej rozpad, co pociągnie za sobą destabilizację w Azji i może zagrozić bezpieczeństwu międzynarodowemu. Inna przyczyna to zagrożenia asymetryczne, jak terroryzm międzynarodowy czy proliferacja broni masowego rażenia lub konflikty regionalne, na przykład wojna między Iranem a Izraelem, albo między Rosją a Turcją.

Trudno dziś jednoznacznie wskazać, która z tych opcji weźmie górę w praktyce. Natomiast nie ulega wątpliwości, że wszystko będzie zależało od tego, czy Unia Europejska i Stany Zjednoczone szybko wyjdą z kryzysu i nadal będą ważnymi aktorami na scenie międzynarodowej. Uważam, że tak się stanie, że Stany Zjednoczone i Unia Europejska wyjdą z kryzysu wzmocnione i będą odgrywały ważną rolę w nowym, wielobiegunowym łańdźcu międzynarodowym, bowiem dla systemu euroatlantyckiego nie ma lepszej alternatywy.

W swojej najnowszej książce Zbigniew Brzeziński, zastanawiając się m. in. nad geopolitycznymi skutkami ewentualnej utraty przez Stany Zjednoczone przodującej roli w świecie i kto stałby się geopolityczną ofiarą tego rodzaju osłabienia oraz jakie byłyby jego implikacje dla wyzwań stojących przed światem XXI w. pisze, że: „(...) rola Stanów Zjednoczonych na naszym globie będzie przez wiele nadchodzących lat zasadnicza. Zmiany w rozkładzie sił na świecie oraz narastające globalne konflikty sprawiają, że tym bardziej istotne jest, aby Stany Zjednoczone nie wycofały się na pozycje ignoranckiej mentalności państwa garnizonowego ani nie pławiły się w zadufanym w sobie kulturowym hedonizmie. W przypadku takiego postępowania geopolityczne perspektywy zmieniającego się świata, w którym środek ciężkości przesuwają się z Zachodu na Wschód, zaczynają wyglądać coraz groźniej. Świat potrzebuje Sta-

⁴⁶ F. Heisbourg, W. Ischinger, G. Robertson, K. Shake, T. Valasek, *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, Centre for European Reform, London 2012; W. Łuczak, *Prawdy i mity atlantyckiej tarczy*, „Raport. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 1, s. 4–8; R. Kuźniar (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

nów Zjednoczonych, które byłyby żywotne ekonomicznie, dysponowały atrakcyjnymi rozwiązaniami socjalnymi, odpowiedzialnie zarządzały swoją potęgą, dysponowały jasną i przemyślaną strategią oraz cieszyły się szacunkiem na arenie międzynarodowej, a także z pełną świadomością uwarunkowań historycznych angażowały się w globalne kontakty z nowym Wschodem⁴⁷.

W zasadzie, zgadzając się z tymi tezami, dodałbym jeszcze, że świat potrzebuje także Unii Europejskiej i NATO, czyli potrzebuje sprawnego systemu euroatlantyckiego. Należy więc dziś uczynić wszystko, aby podmioty te nie zniknęły z areny międzynarodowej.

ZAKOŃCZENIE

Unia Europejska, podobnie jak NATO, dryfuje już od wielu lat i koncentruje się na walce z kryzysem finansowym i gospodarczym. Jeśli zaś chce odgrywać istotną rolę w świecie i umocnić pozycję Europy w nowym ładzie międzynarodowym, musi wreszcie przekształcić się z unii gospodarczo-walutowej w silną federację państw narodowych, która obejmie unię walutową, fiskalną, bankową, społeczno-polityczną i wojskową. Natomiast NATO musi się w końcu zdecydować, czy chce być organizacją wojskową czy tylko polityczną, regionalną lub o zasięgu światowym oraz określić swoją rolę i zadania w nowym ładzie międzynarodowym.

Europa potrzebuje dziś nowego modelu integracji, a Unia Europejska potrzebuje nowych reform, nowych elit i przywódców politycznych, ale także potrzebuje NATO i zacieśnienia współpracy w ramach systemu euroatlantyckiego. Tylko bowiem silna wspólnota transatlantycka, oparta na silnym NATO i prężnej UE, mogą stanowić gwarancję dla bezpieczeństwa Zachodu i jego wysokiej pozycji w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym. Dzięki temu Europa nie będzie ani pół peryferią, ani też peryferią w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym.

⁴⁷ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja...*, op. cit., s. 6–7.

BIBLIOGRAFIA

- Al Haj Saleh Y., *Die Revolution in Syrien*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, 2012, nr 9.
- Ash T.G., *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Rand House, New York 2010.
- Asmus R.D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzewzkowskiego, Warszawa 2010.
- Beck B., *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- Beck U., *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Bielecki J., *Europa nie mówi głosem baronessy Ashton*, „Gazeta Wyborcza”, 25.IV.2013.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Buchman T., *Burzliwy pokój. Historia Europy 1945–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- CDU podpisało umowę koalicyjną z FDP*, „Wprost”, 26.X.2009.
- De Vasconcelos A., Zaborowski M. (red.), *The Obama moment. European and American perspectives*, European Union Institute for Security Studies, Paryż 2009.
- Domagała A., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.
- Drzewicki A., *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 2012, nr 26.
- Dżikija N., *Kryzys kruszy wiarę w Unię*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.V.2013.
- Elshtain B., *Just War against Terror: The Burden of American Power in a Violent Word*, New York 2003.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.XI.2005, Berlin 2005.
- Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.
- Girard R., *Celui par qui le scandale arrive*, Paris 2001.
- Gotkowska J., *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy, siły zbrojne RFN*, „Punkt Widzenia”, nr 28, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012.

- Gougeon J.P., *Niemcy XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011.
- Góralczyk B., *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie”, 2010, nr 4.
- Guzek M. (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie*, Uczelnia Łazarskiego i ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Heisbourg F., Ischinger W., Robertson G., Shake K., Valasek T., *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, Centre for European Reform, London 2012.
- Hofmann S.C., *European Security in NATO's Shadow. Party, Ideologies and Institution Building*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2013.
- Holzer J., *Europa zimnej wojny*, ISP PAN, Wydawnictwo Znak, Kraków 2012.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, PWN, Warszawa 1997.
- Judt J., *Po wojnie. Historia Europy od roku 1945*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Kerski B., *Mocarstwowość czy realistyczny idealizm?*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2013, nr 2.
- Kjellén R., *Der Staat als Lebensform*, Lipsk 1917.
- Knopek J. (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Krueger A.B., Malečková J., *Does Poverty Cause Terrorism? The Economics and the Education of Suicide Bombers*, „New Republic”, 24.VI.2002.
- Kukliński A., *Kryzys Wspólnoty Atlantyckiej XXI w.*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 2(566), luty 2012.
- Kukliński A., Pawłowski K. (red.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Kuźniar R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2000, nr 1.
- Lewis B., *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, London 2004.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.

- Łuczak W., *Prawdy i mity atlantyckiej tarczy*, „Raport. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 1.
- Łukaszewicz H., *Rozmowy o przyszłości Europy i Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2010, nr 8.
- Milczarek D., *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia UE*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 4.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Moczulski L., *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2010.
- Modelski G., *The Long Cycle of Global politics and the Nation-State*, „Comparative Studies in Society and History”, vol. 20, No. 2, April 1978.
- Modelski G., Thompson W.R., *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia 1996.
- Müller J.W., *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- NATO, *The Secretary General Annual Report 2012*, Brussels 2012.
- Nowak T., *Perspektywy cywilizacji europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2011, nr 3.
- Ochmann C., *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 2010, nr 6.
- Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego nt. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Berlin 28 listopada 2011 r.
- Rewizorski M., *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2010, nr 4.
- Soja M., *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Strategic Survey 2012*, „The Annual Review of World Affairs”, Internationale Institute of Strategic Studies, London 2012.
- Suchman T., *Burzliwy pokój. Historia Europy 1945–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Szymański A. (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.
- Świeboda P. (red.), *Polska globalna. Impuls do debaty, demosEUROPA. Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Terzi Ö., *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.

- Transatlantic Trends 2012 Partners*, The German Marshall Fund of the United States, Nowy Jork 2012.
- Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, der Koalitionvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Berlin 2009.
- Weil S., *Oppression and Liberty*, London 2002.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.
- Williams P.D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2012.
- Wódka J., *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, ISP PAN, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012.
- Zawilska-Florczuk M., *Nowy rząd RFN: integracja i edukacja zamiast wielkich reform*, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl
- Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
- Żakowski J., *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'em Friedmanem, amerykańskim politologiem, właścicielem prywatnej agencji wywiadowczej, o nadmiernym znaczeniu Niemiec w Europie i militarnych obowiązkach Polski*, „Polityka”, 29.X.–6.XI.2012.
- Zerko S., *Niemiecka polityka wobec Rosji: kontynuacja mimo wszystko*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2012, nr 104.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jaką rolę będzie odgrywał system euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym i czy będzie on w stanie zapewnić światu pokój i bezpieczeństwo? Czy nadal będzie mógł konkurować z rosnącymi potęgami Chin, Indii, Rosji i innymi mocarstwami wschodzącymi? Autor stawia tezę, że dzisiaj bardzo trudno odpowiedzieć na te pytania, gdyż świat staje się coraz mniej przewidywalny, a dynamika zachodzących w nim zmian jest bezprecedensowa. W dodatku pozostaje on w cieniu wciąż trwającego kryzysu finansowo-gospodarczego i nadal trudno przewidzieć, kiedy się on skończy i jakie będą jego konsekwencje dla Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz dla innych uczestników współczesnych stosunków międzynarodowych.

Autor pokazuje, że dziś powstaje nowy, wielobiegunowy i wielocywilizacyjny porządek światowy, a lata 1991–2010 dowiodły, iż Wspólnota Atlantyczna była nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego

imperium, które uważano za największe zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto autor zastanawia się, czy możliwy jest renesans Wspólnoty Atlantyckiej i czy będzie ona mogła odgrywać taką rolę w XXI w., jaką odgrywała pod egidą Stanów Zjednoczonych w drugiej połowie XX w. Stawia tezę, że jeśli Wspólnota Atlantycka wyjdzie zwycięsko z obecnego impasu, to stanie się współautorem nowego multipolarnego ładu międzynarodowego. Jeśli zaś tak się nie stanie, to świat czekają lata chaosu, konfliktów i wojen, gdyż Chiny czy Indie jeszcze przez kilkanaście, a nawet przez kilkadziesiąt lat nie będą na tyle silne, aby stworzyć nowy pokojowy ład międzynarodowy, z pominięciem lub zmarginalizowaniem Wspólnoty Atlantyckiej.

SUMMARY

The article is an attempt to answer a question what the role of the Euro-Atlantic system in the multi-polar world will be and if it will be able to safeguard peace and security in the world. Will it be able to compete with the growing super-powers of China, India, Russia and other emerging powers? The author presents a thesis that it is very difficult to answer those questions today because the world is becoming less and less predictable and the dynamic of changes is unprecedented. Additionally, it remains in the shade of the still existing financial and economic crisis and it is hard to say when it is going to finish and what the consequences for the USA, the European Union and other participants of the international relations will be.

The author demonstrates that a new, multi-polar and multi-civilization world order is being created today, and the period between 1991 and 2010 proves that the Atlantic Community was not prepared for the collapse of the bipolar order and the Soviet Empire, which was believed to be the greatest threat for the international peace and security. Moreover, the author considers whether a renaissance of the Atlantic Community is possible and whether it could play the same role in the 21st century as it used to play under the leadership of the USA in the late 20th century. He suggests that if the Atlantic Community overcomes the present impasse, it will be a co-author of a new international multi-polar order. However, if it does not, the world will face a chaos, conflicts and wars for years because China or India will not be strong enough for several or even dozens of years to create a new peaceful international order without or with the marginalized Atlantic Community.

РЕЗЮМЕ

Статья представляет собой попытку ответа на вопрос, какую роль будет играть евроатлантическая система в многополярном международном порядке и сможет ли она гарантировать миру спокойствие и безопасность? По-прежнему ли она будет в состоянии конкурировать с растущей мощью Китая, Индии, России и других восходящих держав? Автор придерживается тезиса, что на сегодняшний день трудно ответить на эти вопросы, поскольку мир становится всё более непредсказуемым, а динамичность происходящих в нем перемен – беспрецедентной. Кроме всего прочего, он остаётся в тени всё ещё продолжающегося финансово-экономического кризиса, и по-прежнему трудно сказать, когда он закончится и каковы будут его последствия для Соединённых Штатов, Европейского Союза и остальных участников современных международных отношений.

Автор показывает, что сегодня создаётся новый, многополярный и многокультурный мировой порядок, а 1991-2010 годы служат доказательством того, что Атлантическое Сообщество не было подготовлено к упадку биполярного порядка и распаду Советской империи, которая считалась самой большой угрозой для мира и международной безопасности. Кроме того, автор задаётся вопросом, возможно ли возрождение Атлантического Сообщества и сможет ли оно играть такую же роль в XXI веке, какую играло под покровительством Соединённых Штатов во второй половине XX века. Автор предлагает тезис, что, если Атлантическое Сообщество выйдет с победой из нынешнего тупика, то оно станет соавтором нового мультиполярного международного порядка. Если же это не произойдёт, то мир ожидают года хаоса, конфликтов и войн, поскольку Китай или Индия лет через десять, а даже через несколько десятков лет не будут ещё настолько сильными, чтобы создать новый мировой порядок с изоляцией либо маргинализацией Атлантического Сообщества.

Krzysztof Garczewski

FUNDACJA
„UCIECZKA, WYPĘDZENIE, POJEDNANIE”
JAKO ODPOWIEDŹ NIEMIECKIEGO RZĄDU
NA POLITYKĘ HISTORYCZNĄ
ZWIĄZKU WYPĘDZONYCH

1. NIEMIECKIE PARTIE POLITYCZNE UPAMIĘTNIAJĄ WYSIEDLONYCH

Debata nad utworzeniem muzeum poświęconego wysiedlonym po II wojnie światowej Niemcom została zainicjowana pod koniec lat 90. XX w. przez działaczy niemieckiego Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen, Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände*, BdV). Polsko-niemiecka **dyskusja nad utworzeniem placówki kulturalnej w postaci „Centrum przeciwko Wypędzeniom”** (*Zentrum gegen Vertreibungen*) doprowadziła w kolejnych latach do gwałtownej debaty po obu stronach Odry. Od początku berliński projekt popierany był w Niemczech przez polityków chadecji¹. Jednak po zawarciu w 2005 r. umowy koalicyjnej między CDU/CSU a SPD i po utworzeniu między tymi partiami drugiej w powojennej historii tego kraju tzw. Wielkiej Koalicji, nowa kanclerz Angela Merkel odstąpiła od poparcia pomysłu szefowej Związku Wypędzonych Eriki Steinbach². Co prawda podczas *exposé* zapowiedziała **powstanie w Berlinie „w duchu pojednania widocznego**

¹ ANR, CDU za Centrum, „Gazeta Wyborcza”, 7.XII.2004, nr 286, s. 10; PR, *Gemischte Reaktion auf Merkel*, „polen-rundschau” 2005, nr 8, s. 2.

² Po wyborach w Niemczech przewodnicząca BdV stała się dla wielu chadeków politykiem zbyt kontrowersyjnym. W efekcie, mimo starań Eriki Steinbach, nie otrzymała ona w nowym rządzie teki wiceministra spraw wewnętrznych, ponieważ warunkiem postawionym przez szefa MSW Wolfganga Schäuble było wycofanie się z działalności w BdV. W efekcie Steinbach otrzymała jedynie mało prestiżową funkcję rzeczniczka CDU ds. praw człowieka. Zob. B.T. Wieliński, *Erika Steinbach jest mocna, ale w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 8.III.2006, nr 57, s. 12.

znaku, przypominającego krzywdę wygnania”, jednak zaznaczyła, że projekt ten zostanie zrealizowany „w europejskim kontekście”³.

Mimo zawartego jesienią 2005 r. kompromisu, dotyczącego utworzenia miejsca pamięci poświęconego wysiedleniom, partie Wielkiej Koalicji długo nie mogły dojść do porozumienia w sprawie finalnej koncepcji Widocznego Znak. **Różnice dotyczyły przede wszystkim roli, jaką w tym projekcie miałyby odgrywać Związek Wypędzonych**⁴. Początkowo koncepcja zakładała bowiem „udział zainteresowanych” (*Beteiligung der Betroffenen*), nie mówiąc o samym *Bund der Vertriebenen*, co wywołać miało krytykę ze strony tej organizacji⁵. Z kolei w styczniu 2007 r. zastępca przewodniczącego frakcji parlamentarnej SPD Körper zaproponował zorganizowanie konferencji historycznej, poświęconej Centrum przeciwko Wypędzeniom. Idea ta została jednak odrzucona przed chadeków⁶. Zdaniem Jochena Konrada Fromme, przewodniczącego parlamentarnej grupy roboczej frakcji CDU/CSU ds. „Wypędzonych, Uciekinierów i Późnych Wysiedlonych”, pomysł ten wyglądał „raczej jako próba przeszkodzenia” w realizacji tej idei⁷. Jednocześnie polityk zwrócił uwagę na to, że zgodnie z koncepcją już wcześniej podjęto decyzję o powołaniu gremium doradczego, w skład którego mieli wejść też zagraniczni naukowcy⁸.

19 marca 2008 r., zgodnie z umową koalicyjną, **niemiecki rząd podjął ostateczną decyzję o utworzeniu w Berlinie „Widocznego Znak przeciwko ucieczce i wypędzeniu”** (*Sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung*)⁹. Według tej koncepcji muzeum miało przypominać o „stuleciu wypędzeń” i być skierowane także do młodego pokolenia. Wystawa miała się wzorować na zorganizowanej pod koniec 2005 r. przez boński Dom Historii ekspozycji „Ucieczka, wypędzenie, integracja”, w której dużo miejsca poświęcono także innym dwudzie-

³ *Odważmy się na więcej wolności*. Exposé kanclerz Angeli Merkel ogłoszone przed Bundestagiem, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2006, nr 1, s. 16.

⁴ PCA., *Erinnerung an Vertreibung sorgt für Verstimmung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 26.V.2007, nr 121, s. 2.

⁵ Ibidem.

⁶ DPA, *Union gegen Konferenz zu Vertriebenenzentrum*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.I.2007, nr 16, s. 4.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Bundesregierung, *Flucht und Vertreibung aufarbeiten, Pressemitteilung zum Beschluss des Bundeskabinetts*, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2008/03/2008-03-19-sichtbares-zeichen-gegen-flucht-und-vertreibung.html [dostęp 25.III.2008]; B.T. Wieliński, *Czas na widoczny znak*, „Gazeta Wyborcza”, 20.III.2008, nr 68, s. 11.

stowiecznym wysiedleniom¹⁰. Włączenie bońskiej wystawy do „Widocznego Znak” było już zapowiadane w maju 2006 r. przez federalnego ministra kultury Bernda Neumanna, według którego to właśnie ta ekspozycja powinna stanowić podstawę dla berlińskiego projektu¹¹. Z pomysłem tym wystąpił już kilka miesięcy wcześniej także inny reprezentant Wielkiej Koalicji, polityk SPD, Markus Meckel¹². Jednocześnie placówka ta miała podlegać Niemieckiemu Muzeum Historycznemu. Według współinicjatora pomysłu Bernda Neumanna utworzenie „Widocznego Znak” miało być przejawem „kontynuacji polityki porozumienia” ze strony Republiki Federalnej i będzie służyć „wyjaśnianiu i pojednaniu”¹³. Zdaniem urodzonego w Elblągu polityka utworzenie placówki staje się możliwe nie tylko dzięki konsensusowi zawartemu w ramach niemieckiej koalicji rządowej, ale przede wszystkim dzięki „owocnym rozmowom” z polską stroną¹⁴. Niemiecki minister kultury powołał się tym samym na spotkanie przedstawicieli obu rządów w tej sprawie, które odbyło się 5 lutego 2008 r. w Warszawie¹⁵. **Strona polska nie wyraziła wprawdzie sprzeciwu wobec tego pomysłu¹⁶, jednak polski rząd nie zdecydował się na udział w projekcie.** „Nie można mówić o akceptacji. Trzymamy się zasady w relacjach z Niemcami: rób, jak uważasz i uważaj, jak robisz. Jeżeli Niemcy zaproszą do tego projektu ekspertów także z Polski, to ich prawo, ale ci eksperci będą występować jedynie w swoim imieniu, a nie w imieniu rządu polskiego” – przekonywał Władysław Bartoszewski, pełnomocnik rządu ds. dialogu międzynarodowego¹⁷.

¹⁰ Zob.: BART, *Wystawa o wypędzeniu*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4.XII.2005, nr 281, s. 6; A. Krzemiński, *Długa podróż w jedną stronę*, „Polityka”, 2006, nr 7, s. 70–73.

¹¹ H. Wefing, *Ihr sollt Zeugnis ablegen. Synthese der Erinnerung: Kulturstaatsminister Neumann will die Ausstellung „Flucht, Vertreibung, Integration“ dauerhaft in Berlin zeigen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.V.2006, nr 116, s. 39; HOLL, *Dauerausstellung erinnert an Vertreibung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.V.2006, nr 116, s. 5.

¹² T. Schmid, *Koffer, Mullbinden, Ausweisungsbescheide*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 4.XII.2005, nr 48, s. 7.

¹³ Bundesregierung, *Kulturstaatsminister Bernd Neumann: „Sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung ist herausragender Schritt bei Aufarbeitung deutscher und europäischer Geschichte“*, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/03/2008-03-19-bkm-sichtbare-zeichen.html> [dostęp 29.III.2008].

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ BART, *Czy Niemcy przekonają nas do „widocznego znaku”*, „Gazeta Wyborcza”, 5.II.2008, nr 30, s. 11.

¹⁶ B.T. Wieliński, *Gasza spór o wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 6.II.2008, nr 31, s. 1.

¹⁷ *Zapomnijmy o Steinbach*, rozmowa z Władysławem Bartoszewskim, pełnomocnikiem premiera ds. dialogu międzynarodowego, „Gazeta Wyborcza”, 22–24.III.2008, nr 70, s. 5.

Zgodnie z koncepcją „Widocznego Znak” **główny akcent miał dotyczyć losów niemieckich wysiedlonych**, „szczególnie z byłych terenów wschodnich podczas i po II wojnie światowej”¹⁸. Mimo to autorzy podkreślali, że w muzeum zostaną zaprezentowane również dwudziestowieczne dzieje innych narodów europejskich, dotkniętych wysiedleniem. Obok stałej wystawy przewidziano ponadto ekspozycje czasowe, które mają być ważnym uzupełnieniem projektu. Oprócz części muzealnej planowane było również utworzenie centrum dokumentacyjno-informacyjnego¹⁹. Neumann zapowiedział, że w pracach nad „Widocznym Znakiem” wezmą udział członkowie niemieckiego Bundestagu, rządu oraz przedstawiciele niemieckich „wypędzonych”. W radzie naukowej mieli się znaleźć również przedstawiciele „innych grup społecznych”, w tym także zagraniczni eksperci, głównie z sąsiednich krajów²⁰. Nie sprecyzował jednak, czy w pracach nad projektem będzie uczestniczyć przewodnicząca BdV Erika Steinbach, czemu sprzeciwiała się strona polska oraz część niemieckich polityków²¹.

Podjęte przez rząd w Berlinie działania spotkały się jednak z aprobatą członków Związku Wypędzonych, zdaniem których podjęcie tej decyzji było przede wszystkim efektem działalności BdV na rzecz utworzenia tego typu miejsca pamięci. Mówiła o tym wielokrotnie Steinbach, przekonując, że bez powołanej przez nią już w 2000 r. fundacji „Centrum przeciwko Wypędzonym”, socjaldemokraci i chadecy „z pewnością” nie zawarliby później porozumienia o utworzeniu w Berlinie placówki poświęconej niemieckim wysiedlonym²². Za znaczący uznała również fakt, że fundacja rozpoczęła swoją pracę w 60 lat od powstania RFN, co miało być „pocieszające” dla tzw. *Erlebnisgeneration*. Szefowa niemieckiego Związku Wypędzonych zapewniła też o pełnym wsparciu dla działalności nowej fundacji przez swoją organizację. „To nasze dziecko” – mówiła²³.

Dyskusje nad przyszłością nowej fundacji rozgorzały ponownie wiosną 2008 r. W specjalnej uchwale z 12 kwietnia 2008 r. **członkowie *Bund der Vertriebenen* jednoznacznie opowiedzieli się bowiem za udziałem w tym gremium**

¹⁸ Bundesregierung, *Kulturstaatsminister Bernd Neumann...*, op. cit.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob.: B.T. Wieliński, *Nie dla Steinbach „znak”?*, „Gazeta Wyborcza”, 17.IV.2008, nr 91, s. 13.

²² BdV, *Tag der Heimat 2009. Rede von Erika Steinbach, MdB, Präsidentin des BdV*. 22. August 2009, Oficjalna Strona Związku Wypędzonych, www.bund-der-vertiriebenen.de [dostęp 11.IX.2009].

²³ Ibidem.

Eriki Steinbach²⁴. Ich zdaniem uczestnictwo przewodniczącej Związku Wypędzonych w rządowym projekcie należy się jej nie tylko z racji sprawowanej funkcji, ale także ze względu na „inicjatywę i wieloletnią działalność na rzecz takiego centrum (...)”²⁵. Jednak pomysł niemieckiego rządu postrzegany był, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, jako przeciwwaga wobec idei Związku Wypędzonych. Czołowi niemieccy politycy zapewniali równocześnie, że rządowy projekt nie będzie wzbudzał kontrowersji nad Wisłą. „Ani Angela Merkel, ani żaden inny niemiecki polityk nie pozwoli, by w tworzonej przez rząd placówce manipulowano historią czy pomniejszono niemiecką odpowiedzialność za wojnę. Gdyby tak się stało, stracilibyśmy zaufanie Polaków” – przekonywał polityk SPD Markus Meckel²⁶. Z kolei sekretarz generalna BdV Michaela Hriberski zapewniła, że niezależnie od rządowej idei „Widocznego Znak” Związek Wypędzonych nadal będzie kontynuował prace nad własnym projektem „Centrum przeciwko Wypędzeniom”²⁷.

2. NOWA FUNDACJA POD KURATELĄ NIEMIECKIEGO MUZEUM HISTORYCZNEGO

We wrześniu 2008 r. niemiecki rząd federalny przedstawił ostateczny projekt ustawy o powołaniu Fundacji „Niemieckiego Muzeum Historycznego” oraz mającej jej podlegać Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”²⁸. Dokument przewidywał **przekształcenie Fundacji „Niemieckiego Muzeum Historycznego” w samodzielną fundację, której bezpośrednio miała podlegać „niesamodzielną” fundacja prawa publicznego „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”**. Jak zauważyła Ryszarda Formuszewicz, utworzenie tej instytucji w formie fundacji prawa publicznego miało spełniać dwa cele: „z jednej strony podkreśla zakwalifikowanie upamiętnienia wypędzeń jako zadanie państwa, realizowanego przy zaangażowaniu partnerów społecznych, z drugiej strony natomiast wskazuje na odrębność przedsięwzięcia od prywatnopraw-

²⁴ BdV, *Beschlüsse der BdV-Bundesversammlung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2008, s. 1.

²⁵ Ibidem.

²⁶ B.T. Wieliński, *Czas...*, op. cit., s. 11.

²⁷ M. Hriberski, *Vorwort*, [w:] E. Steinbach, *Zehn Jahre Präsidentin des Bundes der Vertriebenen*, Bonn 2008, s. 3.

²⁸ Bundesregierung, *Gesetzentwurf zur Errichtung der „Stiftung Deutsches Historisches Institut” und der „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung”, Stand 3.09.2008*, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, www.bundesregierung.de [dostęp 5.IX.2008].

nej inicjatywy Centrum przeciwko Wypędzeniom pod auspicjami Związku Wypędzonych”²⁹.

Zgodnie z rządowymi założeniami, zasadniczym **celem Fundacji miało być upamiętnienie i podtrzymanie pamięci dotyczącej kwestii XX-wiecznych ucieczek i wypędzeń**³⁰. Realizacja tego założenia miała nastąpić m.in. poprzez: utworzenie oraz pracę nad dalszym rozwojem stałej ekspozycji dotyczącej ucieczki i wypędzenia w XX w. wraz z „historycznymi uwarunkowaniami oraz związkami; opracowanie pojedynczych ekspozycji dotyczących konkretnych aspektów głównej tematyki; analizę wyników badawczych; zbieranie oraz naukową ocenę dokumentów i materiałów, szczególnie pochodzących z relacji świadków; współpracę z niemieckimi i międzynarodowymi muzeami oraz placówkami naukowymi³¹.

Fundacja miała się składać z Rady Fundacji oraz z naukowego gremium doradczego. Ich członkowie mieliby pełnić swoje funkcje honorowo, a na czele fundacji stać ma jej dyrektor. Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie, **w skład Rady Fundacji wchodzić miało pierwotnie 13 członków**, wybieranych według następującego klucza: 2 osoby nominowane przez Bundestag; po jednej osobie przez ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo spraw wewnętrznych oraz pełnomocnika rządu federalnego ds. kultury i mediów; 3 członków przez niemiecki Związek Wypędzonych; po jednym członku przez Kościół Ewangelicki, Kościół Katolicki oraz Centralną Radę Żydów w Niemczech. Członkami tego gremium mieli też być obligatoryjnie przewodniczący i wiceprzewodniczący Fundacji „Dom Historii RFN”³².

²⁹ R. Formuszewicz, *Przyszły status prawny Widocznego Znak. Rządowy projekt ustawy o utworzeniu Fundacji Niemieckie Muzeum Historyczne*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2008, nr 3, s. 2. W Biuletynie znajduje się także polska wersja omawianego projektu ustawy.

³⁰ Bundesregierung, *Gesetzentwurf...*, op. cit., s. 1.

³¹ Ibidem, s. 11.

³² Ibidem, s. 13. Pierwszy skład rady fundacji został zatwierdzony w kwietniu 2009 r. Do gremium tego powołano następujące osoby: Jochen Konrad-Fromme i Angelika Schwall-Düren (Bundestag); Günter Glosser, Franz-Josef Hammerl i Bernd Neumann (rząd federalny); Christian Knauer i Albrecht Schläger (Związek Wypędzonych); Petra Bahr (Niemiecki Kościół Ewangelicki); Hans-Jochen Jaschke (Niemiecki Kościół Katolicki); Salomon Korn (Niemiecka Centralna Rada Żydów). Zgodnie z ustawowym zapisem, w radzie znalazł się też szef fundacji „Niemieckie Muzeum Historyczne” (Hans Ottomeyer) oraz przewodniczący fundacji „Dom Historii Republiki Federalnej Niemiec (Hans Walter Hütter). Zob. Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Stiftungsrat*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, <http://www.dhm.de/sfvv/stiftungsrat.html> [dostęp 20.X.2009].

Określony w projekcie ustawy **sposób wyboru poszczególnych członków Rady Fundacji należało uznać za korzystny dla samego *Bund der Vertriebenen***, który samodzielnie mógłby dokonać wyboru 3 spośród 13 reprezentantów tego gremium. Wybór poszczególnych członków Rady Fundacji na pięcioletnią kadencję musiał być jednak, zgodnie z tą koncepcją, zatwierdzany przez rząd federalny. Projekt spotkał się z pozytywną reakcją Związku Wypędzonych. Przewodnicząca BdV oceniła rządową inicjatywę jako „decydujący krok” do realizacji umowy koalicyjnej z 2005 r.³³. Zadowolenie z tej decyzji wyraził także Rudolf Friedrich, pełnomocnik rządu Hesji ds. Wypędzonych ze Stron Rodzinnych i Późnych Przesiedleńców. Polityk ten pozytywnie ocenił też wybór „właściwej nazwy” dla nowo powstającej placówki. Jednak, jego zdaniem, wraz z urzeczywistnieniem rządowego projektu nie wygaśnie rola powstałej kilka lat wcześniej z inicjatywy BdV Fundacji Centrum przeciwko Wypędzonym, która w jego przekonaniu „musi nadal pozostać siłą napędową”³⁴.

Opisany wyżej **dokument został uchwalony przez niemiecki Bundestag 4 grudnia 2008 r.**, natomiast dwa tygodnie później projekt został również zatwierdzony przez wyższą izbę niemieckiego parlamentu³⁵. Podjęcie ostatecznej decyzji w tej sprawie przez berliński parlament federalny **nie zakończył jednak sporów wśród samych deputowanych**. Świadczył o tym choćby załączony do stenogramu z grudniowego posiedzenia Bundestagu protokół, w którym odmienne opinie na temat tej idei zaprezentowali poszczególni członkowie Komisji ds. Kultury i Mediów³⁶. Ostatecznie **za rządowym projektem głosowali chadecy, socjaldemokraci oraz reprezentanci opozycyjnej FDP. Przeciwko byli deputowani Partii Lewicy (*Die Linke*). Od głosu wstrzymali się natomiast politycy Partii Zielonych**³⁷.

Reprezentantka Partii Lewicy, Lukrezia Jochimsen, skrytykowała przede wszystkim sposób, w jaki uchwalono dokument, negatywnie oceniając fakt, że na forum Bundestagu nie przeprowadzono na ten temat plenarnej dyskusji.

³³ BdV, *BdV begrüßt Kabinettsbeschluss zur Errichtung der „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung”*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2008.

³⁴ R. Friedrich, *Rede zum Tag der Heimat 2008 unter dem Motto „Erinnern und Verstehen”*, Wiesbaden 2008, s. 9.

³⁵ B.T. Wieliński, *Widoczny Znak na końcu drogi*, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.XII.2008, nr 297, s. 9.

³⁶ Zob. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 16/193. Stenografischer Bericht. 193. Sitzung*, Berlin 2008, s. 20 942–20 948.

³⁷ S. Ketterer, *Die Schwierigkeit des Gedenkens, Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament” mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte”*, Ausgabe 50–51 vom 08.12.2008, Oficjalna Strona Bundestagu, <http://www.bundestag.de/dasparlament/2008/50-51/kulturmedien/22978896.html> [dostęp 20.III.2009].

Jej zdaniem projekt został zaaprobowany również w zbyt szybkim tempie³⁸. Deputowana sprzeciwiała się ponadto określeniu w dokumencie Berlina jako siedziby Fundacji. Jak twierdzi, właśnie z tego miasta wywodzić się miały „mordercze zbrodnie”, doprowadzając do „ucieczki i wypędzenia”³⁹. Dlatego też, w przekonaniu Jochimsen, miejsce to nie może „służyć pojednaniu”⁴⁰.

W znacznie cieplejszym tonie na temat uchwalonej ustawy wyrażali się reprezentanci Wielkiej Koalicji. Zdaniem Wolfganga Börnsena, reprezentującego frakcję CDU/CSU, uchwalenie niniejszej ustawy oznacza, że „milczenie o losie wypędzonych” dobiegło końca⁴¹. Polityk podkreśla jednak jednoznacznie, że „ucieczka i wypędzenie” Niemców były skutkiem narodowosocjalistycznego „reżimu bezprawia” (*Unrechtsregime*)⁴². Z kolei reprezentant socjaldemokratów Markus Meckel określił uchwalenie kompromisowego projektu Wielkiej Koalicji jako „duży sukces”⁴³. Przewodniczący polsko-niemieckiej grupy parlamentarnej zaznaczył jednak, że SPD od początku odrzucała „z całą stanowczością”, lansowaną także początkowo przez chadeków, koncepcję Centrum przeciwko Wypędzonym, według pomysłu BdV⁴⁴. Decyzję Bundestagu o utworzeniu nowej Fundacji pozytywnie ocenił przedstawiciel FDP Hans-Joachim Otto. Zdaniem liberalnego polityka, zarówno zorganizowana przez Związek Wypędzonych ekspozycja „Wymuszone Drogi”, jak i wystawa Domu Historii „Ucieczka, Wypędzenie, Integracja” określiły ramy najnowszej dyskusji o pamięci i wysiedleniu⁴⁵. Podobnie jak przedstawicielka Partii Lewicy, Otto skrytykował jednak fakt, że parlamentarna „debata” nad tym projektem została „przeprowadzona” jedynie w formie wydanego protokołu z przemówieniami zainteresowanych polityków⁴⁶. Podjęcie decyzji o powstaniu nowej fundacji ocenił też jeden z głównych jej inicjatorów Bernd Neumann. Uchwalenie projektu, będącego wynikiem konsensu między partiami Wielkiej Koalicji, uznał za „duży sukces”⁴⁷. Federalny minister ds. kultury i mediów w rządzie Angeli Merkel podkreślał, że koncepcja Widocznego Znaku została wcześniej zaprezentowana Warszawie⁴⁸.

³⁸ Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 16/193...*, op. cit., s. 20 945.

³⁹ Ibidem, s. 20 946.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, s. 20 942.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 20 944.

⁴⁶ Ibidem, s. 20 945.

⁴⁷ Ibidem, s. 20 947.

⁴⁸ Rozmowy na ten temat odbyły się w lutym 2008 r.

Jak twierdził, miało to nastąpić „w atmosferze wzajemnego zaufania i obopólnego respektu także polskiej strony”⁴⁹.

3. NOMINACJA ERIKI STEINBACH DZIELI

Zgodnie z uchwaloną przez niemiecki parlament federalny ustawą, na początku 2009 r. **prezydium Związku Wypędzonych jednogłośnie dokonało nominacji trzech członków** do rady Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” oraz ich zastępców, **wybierając na przewodniczącą tej grupy Erikę Steinbach**⁵⁰. Decyzja BdV została jednak podana do publicznej wiadomości dopiero 17 lutego 2009 r., dzień po wizycie w Berlinie pełnomocnika polskiego rządu ds. stosunków z Niemcami Władysława Bartoszewskiego, który już wcześniej wielokrotnie wyrażał negatywne stanowisko w tej kwestii, twierdząc m.in. że członkostwo szefowej BdV w radzie fundacji byłoby „grubą polityczną nieprzyzwoitością”⁵¹. „Gdyby rząd niemiecki podjął taką decyzję, niewątpliwie obniżyłoby to poziom zaufania w kontaktach polsko-niemieckich” – przekonywał na krótko przez berlińską wizytą⁵². W oficjalnym komunikacie prasowym sekretarz generalna Związku Wypędzonych Michaela Hriberski wyjaśniła, że ogłoszenie tej decyzji przez BdV nastąpiło po tym, gdy „stało się oczywiste”, iż Polska poprzez naciski na niemiecki rząd stara się zapobiec tej nominacji⁵³. „Prezydium BdV uważa takie postępowanie ze strony sąsiedniego kraju jako nie do zniesienia i (...) nieodpowiedzialne” – czytamy w komunikacie⁵⁴. Przedstawiciele wysiedlonych oczekiwali też od rządu w Berlinie, że nie podda się on „szantażowi” ze strony Polski, która miała poprzez niemiecki gabinet dokonać próby nacisku na personalne decyzje Związku Wypędzonych⁵⁵. Zda-

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Obok szefowej BdV nominację otrzymał też Christian Knauer oraz Albrecht Schläger. Na liście zastępczej znaleźli się: Adolf Fetsch, Bernd Fabritius i Oliver Dix. Zob. BdV, *Polen erpresst die Bundesregierung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009, s. 1.

⁵¹ BART, PAP, *Bartoszewski o Steinbach z Merkel*, „Gazeta Wyborcza”, 16.II.2009, nr 39, s. 4.

⁵² Ibidem. Podczas rozmowy z przedstawicielami niemieckiego rządu Bartoszewski miał otrzymać zapewnienie, że decyzja w sprawie udziału Steinbach w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” będzie „odwlekana” do czasu, aż przewodniczącą BdV „sama nie zrezygnuje z członkostwa”. Zob.: B.T. Wieliński, *Berlin czeka, aż Steinbach się podda*, „Gazeta Wyborcza”, 17.II.2009, nr 40, s. 1.

⁵³ BdV, *Polen...*, op. cit., s. 1.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

niem Hriberski „godnym zauważenia” jest również to, że „żaden inny kraj, z którego wypędzono po wojnie niemieckich mieszkańców (...) nie mieszał się” do tej „wewnątrzniemieckiej kwestii”⁵⁶. W odpowiedzi na oświadczenie *Bund der Vertriebenen*, rzecznik niemieckiej kanclerz Thomas Steg zapewnił jednak, że rząd w Berlinie „nie czuje się szantażowany przez Polskę”, a procedura zatwierdzenia władz nowopowstającej fundacji rozpocznie się „w odpowiednim momencie”⁵⁷.

Zapowiedź udziału Eriki Steinbach w Radzie Fundacji wywołała nad Wisłą kolejne dyskusje. Władysław Bartoszewski w jednym z wywiadów porównać miał przewodniczącą BdV do negującego Holocaust brytyjskiego biskupa lefebrystę Richarda Williamsona⁵⁸. Krytyczną wobec szefowej BdV postawę prezentowali najważniejsi polscy politycy. Zdaniem szefa MSZ, Radosława Sikorskiego, Steinbach powinna wziąć przykład z urodzonego na terenie dzisiejszej Polski niemieckiego prezydenta Horsta Köhlera, który „nigdy nie uważał się za wypędzonego”⁵⁹. Nominacji Steinbach zdecydowanie sprzeciwiali się także polski premier i prezydent⁶⁰. Podobnej opinii byli również niemieccy socjaldemokraci, zieloni oraz liberałowie. Odsunięcia Steinbach od nowej fundacji domagał się jeszcze w lutym 2009 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Niemiec Frank Walter Steinmeier. Podobnego zdania był lider FDP Guido Westerwelle, który zapewniał, że ewentualna „rezygnacja Steinbach będzie służyć stosunkom polsko-niemieckim”⁶¹. Inną opinię wyrażała jednak za Odrą większość chadeków, a wśród nich m.in. pomysłodawca utworzenia Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” Bernd Neumann. W jednym z wywiadów stwierdził on bowiem, że nie będzie ingerować w sprawie nominacji poszczególnych członków rady, także w przypadku wyboru osób wskazanych przez Związek Wypędzonych. „Prawo do przedkładania propozycji w tej sprawie mają instytucje delegujące” – zapewniał niemiecki minister kultury⁶². Szefowej BdV bronił też przewodniczący Ziomkostwa Niemców Sudeckich Bernd Posselt, który zapowiadał wycofanie się tej organizacji

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ PAP, *Bez szantażu*, „Gazeta Wyborcza”, 19.II.2009, nr 42, s. 12.

⁵⁸ Bartoszewski miał powiedzieć, że „wejście Steinbach do ‘widocznego znaku’ to tak, jakby negujący Holocaust biskup Williamson został specjalnym wysłannikiem Watykanu w Izraelu”. Zob. BART, *Niemiecki spór o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 26.II.2009, nr 48, s. 12.

⁵⁹ PW, BART, *Erika Steinbach godzi*, „Gazeta Wyborcza”, 25.II.2009, nr 47, s. 3.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ BART, *Awantura o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 24.II.2009, nr 46, s. 10.

⁶² BART, *Steinbach w „widocznym znaku”?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.I.2009, nr 1, s. 12.

z projektu w przypadku odsunięcia od inicjatywy Eriki Steinbach⁶³. Sekretarz generalny CSU, Alexander Dobrindt uważał, że przewodnicząca BdV padła ofiarą „kampanii zniesławienia”⁶⁴. Na skutek tych wydarzeń, dwaj wiceprzewodniczący Związku Wypędzonych – Christian Knauer i Albrecht Schläger, którzy obok szefowej BdV także zostali nominowani do rady nowopowstałej fundacji, w specjalnym oświadczeniu wydanym 26 lutego 2009 r. zażądali „zakończenia kampanii medialnej” przeciwko przewodniczącej Związku, twierdząc, że „wywołana celowo w Polsce masowa psychoza przeciwko Ericie Steinbach jest nie do zniesienia i niczym nieusprawiedliwiona”⁶⁵. Działacze BdV, krytykując słowa wypowiedziane przez Władysława Bartoszewskiego⁶⁶, zwrócili się też w tym dokumencie do „odpowiedzialnych” polskich i niemieckich polityków z apelem o „powrót do rzeczywistości, ponieważ niesprawiedliwe zarzuty szkodzą wspólnej drodze Polski i Niemiec do dobrej przyszłości”⁶⁷. Ich zdaniem szefowa BdV pozostawała w „dobrych relacjach z większością państw”, z których wysiedlono po wojnie Niemców, powołując się na przykłady Słowacji, krajów powstałych na skutek rozpadu Jugosławii, Węgier⁶⁸ oraz Czech, które w sprawie Steinbach, jak i projektu Centrum przeciwko Wypędzonym miały zachowywać „neutralność”, traktując całą ideę jako „czysto wewnątrzniemiecką sprawę”⁶⁹. Krytykę odrzucała też sama przewodnicząca BdV, obwiniając polską stronę za pogorszenie się wzajemnych relacji między Warszawą a Berlinem. „W polskiej polityce przesłanie polskich biskupów z 1966 r.: ‘Wybaczymy i prosimy o wybaczenie’, zostało zupełnie zapomniane. Tego, co robi polski rząd, nie można nazwać inaczej niż szantażem”⁷⁰.

⁶³ BART, *Awantura...*, op. cit., s. 10.

⁶⁴ B.T. Wieliński, *Steinbach atakuje polski rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 20.II.2009, nr 43, s. 12.

⁶⁵ BdV, *Vizepräsidenten des BdV fordern Ende der Kampagne gegen Erika Steinbach MdB*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009, s. 1; BART, *Wypędzeni bronią Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 27.II.2009, nr 49, s. 13.

⁶⁶ Według wiceprzewodniczących Związku Wypędzonych, Władysław Bartoszewski „przez swoją kampanię przeciwko Ericie Steinbach, a przede wszystkim przez porównanie Eriki Steinbach z kłamcą oświęcimskim Richardem Williamsonem, sam się zdyskwalifikował”. Zob. ibidem.

⁶⁷ BdV, *Vizepräsidenten...*, op. cit., s. 1.

⁶⁸ Knauer i Schläger zaznaczają w tym miejscu, że Steinbach przemawiała na forum węgierskiego parlamentu, otrzymując wcześniej zaproszenie od jej przewodniczącej, która została odznaczona przez Związek Wypędzonych tzw. Ehrenplakette. Zob. ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ B.T. Wieliński, *Steinbach atakuje...*, op. cit., s. 12.

Chadecka polityk przekonywała też, że zarząd BdV „nie zaakceptowałby” jej rezygnacji, że „Związek nie da sobie niczego narzucić. Naszych sąsiadów nie powinno to obchodzić”.

4. STEINBACH REZYGNUJE. PROBLEM POZOSTAJE

Ostatecznie, 4 marca 2009 r., **Związek Wypędzonych wydał oficjalny komunikat o rezygnacji E. Steinbach z zasiadania w Radzie Fundacji**⁷¹. Działacze BdV negatywnie ocenili przy tym postawę polityków SPD, którzy także mieli – ich zdaniem – sprzeciwiać się wcześniej tej nominacji. Wysiedleni uznali to za „zachowanie sprzeczne z treścią ustawy”, która „nie przewiduje [w tym wypadku – K.G.] prawa do sprzeciwu”⁷². Członkowie BdV zapewniali jednocześnie, że poprzez podjęcie tej decyzji chcą doprowadzić do jak najszybszego rozpoczęcia pracy przez nową fundację, oświadczając przy tym, że prezydium BdV wraz ze swoją przewodniczącą nie chcą być „tanim pretekstem”, który „na ostatnich metrach” będzie hamował całą inicjatywę. „Nic nie przyniosłoby przeciwnikom projektu więcej radości. ‘Chcemy zlikwidować nie przez nas powstałą blokadę’ to jasne przesłanie BdV. Z tego powodu i tylko z tego powodu prezydium BdV przyjęło propozycję swojej przewodniczącej, aby tymczasowo nie mianować jej do Rady Fundacji” – czytamy w komunikacie⁷³. W oświadczeniu tym podkreślono jednak, że „demonstracyjne” pozostawienie wolnego miejsca w Radzie Fundacji przez Związek Wypędzonych ma „przejściowy charakter”⁷⁴.

Polityka „pustego krzesła” BdV wywołała dyskusje po obu stronach Odry. Zadowolenie z tej decyzji wyraził m.in. polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski. „W miarę jak odchodzą świadkowie tamtych zdarzeń, musimy pilnować, aby nasza narracja była obecna w zbiorowej pamięci świata. I dlatego cieszę się, że rząd niemiecki uwzględnił naszą alergię na panią Steinbach” – przekonywał, określając niemiecką polityk mianem „fałszywej wypędzonej”⁷⁵. Inne stanowisko w tej sprawie zajął Jarosław Kaczyński, według którego decyzja o odsunięciu od tego projektu szefowej BdV

⁷¹ BdV, „*Wir wollen die nicht durch uns verursachte Blockade auflösen*”. *BdV-Präsidium lässt einen Stiftungssitz demonstrativ unbesetzt*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.

⁷² *Ibidem*, s. 1.

⁷³ *Ibidem*, s. 2.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Czy czerwony może być zbawiony?*, Rozmowa z Radosławem Sikorskim, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56, s. 16.

nie rozwiązała zasadniczego problemu, jaką miała być sama idea placówki poświęconej niemieckim wysiedlonym. „Jest to w istocie kwestionowaniem moralnych praw Polaków do ziem zachodnich i północnych” – ocenił polityk PiS⁷⁶. Jednak według ówczesnego marszałka Sejmu RP Bronisława Komorowskiego, decyzja ta miała świadczyć o tym, że „w Niemczech są głębokie pokłady zrozumienia” dla łagodzenia napięć wynikających z „dramatycznie trudnej historii polsko-niemieckiej”⁷⁷. Podobnego zdania był Markus Meckel. „To fantastyczna wiadomość dla stosunków polsko-niemieckich. Znika ostatnia przeszkoda na drodze do zbudowania ‘widocznego znaku’. Znika też zadra, która utrudniała nam dialog. Dobrze, że pani Steinbach rozumiała sytuację i rezygnuje sama” – przekonywał polityk SPD⁷⁸. Odminną opinię wyrażała jednak część polityków niemieckiej CDU. Według Karla-Georga Wellmanna, „sposób, w jaki Polska załatwiła sprawę Steinbach, był fatalny”⁷⁹. Jak twierdził, krytyka przewodniczącej BdV, szczególnie ze strony Władysława Bartoszewskiego, doprowadzi do pogorszenia się polsko-niemieckich relacji. „Powstała niedobra atmosfera, która zaciąży nad naszymi stosunkami” – przekonywał odpowiedzialny za kontakty z Polską reprezentant CDU⁸⁰.

Podobne stanowisko prezentował Norbert Lammert. W liście skierowanym do Władysława Bartoszewskiego przewodniczący Bundestagu bronił szefowej BdV, twierdząc, że „jej wizerunek w polskiej opinii publicznej opiera się (...) na niepełnej, niekiedy mylnej lub grubo demonizującej informacji w mediach, do czego przyczynili się (...) także politycy z obu krajów”⁸¹. Niemiecki polityk, zwracając uwagę na to, że „nie podziela wszystkich poglądów” Steinbach⁸², jednocześnie pozytywnie oceniał postawę szefowej BdV. „Cenię jej poważne i wiarygodne zaangażowanie na rzecz pamięci i pojednania, zwłaszcza w stosunkach polsko-niemieckich. Żaden z jej poprzedników na stanowisku przewodniczącego federalnego Związku Wypędzonych nie przeciwstawiał się, z większym od niej uporem i sukcesem, uproszczeniom

⁷⁶ PW, PAP, *Steinbach już dziękujemy*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54, s. 6.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ *Niemcy o wycofaniu kandydatury Steinbach. Marcus Meckel poseł SPD*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54, s. 6.

⁷⁹ *Niemcy o wycofaniu kandydatury Steinbach. Karl-Georg Wellmann poseł CDU odpowiedzialny za kontakty w Polskę*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54, s. 6.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ N. Lammert, *Cenię pracę pani Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56, s. 16. List został opublikowany także w niemieckim dzienniku „Süddeutsche Zeitung”.

⁸² „(...) w przeciwieństwie do niej głosowałem zarówno za polsko-niemieckim traktatem granicznym, jak i zdecydowanie poparłem przystąpienie Polski do UE – za którym zresztą głosowała w Bundestagu także pani Steinbach”. Zob. ibidem.

w przedstawianiu historii i fałszywym roszczeniom” – zapewniał⁸³. Dlatego też decyzja przewodniczącej BdV, „w interesie sprawy”, była według Lammerta dowodem na to, iż „jej postawa i jej zachowanie są bardziej suwerenne niż niektórych z jej krytyków”⁸⁴. Bartoszewski bronił jednak swojego stanowiska. „Mam wrażenie, że zbyt łatwo zapomina się w Niemczech o konsekwentnie niechętnym Polakom stanowisku Pani Posłanki Steinbach, postawie, która od wielu lat egzemplifikuje się w konkretnych czynach” – przekonywał były minister spraw zagranicznych RP, odpowiadając na list przewodniczącego Bundestagu⁸⁵.

5. KANCLERZ NIEMIEC UNIKA KONFRONTACJI I LICZY GŁOSY „WYPĘDZONYCH”

Wielu komentatorów było też zgodnych co do tego, że **na rozstrzygnięcie tej kwestii decydujący wpływ miała niemiecka kanclerz, która jednak nie zdecydowała się na wydanie oficjalnego komunikatu w tej sprawie**. Mówił o tym m.in. rzecznik polskiego rządu Paweł Graś, stwierdzając, że rezygnacja Steinbach wynikała z wcześniejszych ustaleń między niemiecką kanclerz a Władysławem Bartoszewskim⁸⁶. Informacje te potwierdzali też inni polscy i niemieccy dyplomaci⁸⁷. Podobnego zdania był m.in. publicysta Daniel Brössler, który w jednym z artykułów pisał, że dotychczasowa rezygnacja BdV z nominowania Steinbach do Rady Fundacji była wynikiem nacisku ze strony niemieckiej kanclerz⁸⁸. Działacze BdV uznali jednak tego typu stwierdzenia za nieprawdziwe, składając przeciwko gazecie odpowiedni wniosek

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ W. Bartoszewski, *Steinbach nas nie pojedna*, „Gazeta Wyborcza”, 11.III.2009, nr 59, s. 2.

⁸⁶ Zob. PW, PAP, *Steinbach...*, op. cit., s. 6.

⁸⁷ „Przyjęliśmy zasadę ustępstwo za ustępstwo. My zgadzamy się na ‘widoczny znak’, wy usuwanie z drogi ludzi, których my nie możemy zaakceptować. Zwyciężyło zaufanie. Po dziesięciu latach nazwisko Steinbach znika z listy problemów polsko-niemieckich” – wyjaśniał dziennikarzom „Gazety Wyborczej” nie wymieniony z nazwiska polski dyplomata. „Musieliśmy to jednak zrobić w rękawiczkach. Nie chcieliśmy dawać sygnału, że Steinbach do czegoś zmuszono. Po prostu ustąpiła dla dobra sprawy” – dodawał jeden z niemieckich polityków. Zob.: B.T. Wieliński, *Steinbach dziękujemy*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54, s. 1.

⁸⁸ D. Brössler, *Vertriebene fordern Westerwelle heraus*, „Süddeutsche Zeitung”, 9.XI.2009, nr 258, s. 1.

w tej sprawie do sądu krajowego w Hamburgu. Sekretarz generalna Związku Wypędzonych Michaela Hriberski zapewniała bowiem, że decyzja ta została podjęta na skutek „sprzeciwu czołowych polityków” współrządzącej wtedy SPD, zgodnie z podaną przez BdV informacją z 4 marca 2009 r. W efekcie hamburski *Landgericht* zabronił 16 listopada 2009 r. „Süddeutsche Zeitung” dalszego rozpowszechniania tego typu informacji⁸⁹.

Według Jana Korte i Gerda Wiegla, „publiczne milczenie” Angeli Merkel w sprawie szefowej Związku Wypędzonych wynikało z tego, że starała się ona uniknąć „powrotu do otwartej konfrontacji” z lat 80. i 90. ubiegłego wieku⁹⁰. Zdaniem Bartosza T. Wielińskiego, „sytuacja Merkel nie była łatwa, bo wykluczyła ona szefową Związku Wypędzonych z Rady Fundacji wbrew części swojej partii, stawiając na dobre relacje z Polską”⁹¹. Jak zauważył polski publicysta decyzja niemieckiej kanclerz o odsunięciu od tego projektu szefowej BdV na kilka miesięcy przed wyborami do Bundestagu groziła też „utrata poparcia setek tysięcy potomków wypędzonych”⁹². Podobnie uważała Katarzyna Kolenda-Zaleska: „Angela Merkel musiała to wiedzieć, a jednak podjęła decyzję, jaką podjęła. Pokazała, że czasem są rzeczy ważniejsze od głosów wyborców i nie wszystkie decyzje podejmuje się w imię politycznych kalkulacji. Nawet w roku wyborczym” – przekonywała polska dziennikarka⁹³. Na temat decyzji przewodniczącej BdV wypowiedzieli się inni politycy. Zdaniem Rudolfa Friedricha „upokarzające i nieuzasadnione ataki na Erikę Steinbach przez stronę polską oraz polityczną lewicę w Niemczech muszą ze stanowczością zostać odparte”⁹⁴. Polityk CDU przekonywał jednocześnie, że Steinbach wraz ze zmarłym kilka lat temu politykiem SPD Peterem Glotzem wspólnie rozwijała „pokojową koncepcję” Centrum przeciwko Wypędzeniom, dlatego „należy ona” do Rady Fundacji powstającego w Berlinie miejsca pamięci i jest w tej funkcji „nieza-

⁸⁹ BdV, *BdV obsiegt gegen Süddeutsche Zeitung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.

⁹⁰ J. Korte, G. Wiegel, *Einleitung*, [w:] *Sichtbare Zeichen. Die neue deutsche Geschichtspolitik – von der Tätergeschichte zur Opfererinnerung*, J. Korte, G. Wiegel (red.), Köln 2009, s. 13.

⁹¹ Zob.: B.T. Wieliński, *Berlin rozgoryczony słowami Bartoszewskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56, s. 9.

⁹² B.T. Wieliński, *Merkel postawiła na Polskę*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54, s. 2.

⁹³ Niemiecki tygodnik „Der Spiegel” szacował nawet, że decyzja Merkel może kosztować CDU utratę około 4% poparcia w kolejnych wyborach do Bundestagu. Zob.: K. Kolenda-Zaleska, *Wielki szacunek dla pani kanclerz*, „Gazeta Wyborcza”, 10.III.2009, nr 58, s. 23.

⁹⁴ R. Friedrich, *Rede des Landesbeauftragten der Hess. Landesregierung für Heimatvertriebene und Spätaussiedler zum Gedenken an den 4. März 1919*, Obertshausen 2009, s. 12.

stąpiona”⁹⁵. Jednakże decyzję o „tymczasowej” rezygnacji w zasiadaniu w tym gremium Friedrich ocenił jako „mądrą i w pełni odpowiedzialną”, która tym gestem „upokarza” wielu jej krytyków w kraju i za granicą. Wyraził jednak nadzieję, że „najpóźniej po wyborach do Bundestagu” Steinbach także zostanie powołana do Rady nowej Fundacji⁹⁶. Nie wykluczała tego sama Steinbach, która w jednym z wywiadów zapewniała, że „w każdej chwili” może znaleźć się w składzie rady. „To cudowny miecz Damoklesa” – przekonywała, wywołując kolejną dyskusję w tej sprawie⁹⁷.

O poparciu dla szefowej Związku Wypędzonych przekonywała także w marcu 2009 r. kanclerz Angela Merkel, która w jednym z wywiadów dla rozgłośni radiowej *Deutschlandradio* stwierdziła, że „od lat” okazuje jej solidarność. „Zawsze mówiłam, iż ataki, kierowane częściowo przeciwko Ericie Steinbach, są nie do przyjęcia” – zapewniała⁹⁸. Merkel wzięła też udział w dorocznym spotkaniu Związku Wypędzonych, który odbył się dwa tygodnie po rezygnacji Steinbach z członkostwa w Radzie nowej Fundacji⁹⁹. Zdaniem Bartosza T. Wielińskiego, niemiecka kanclerz, której „zarzucono zbyt dużą ustępliwość wobec Warszawy i współrządzących socjaldemokratów”, zdecydowała się na uczestnictwo w tym spotkaniu, aby „uciszyć niezadowolonych we własnej partii”¹⁰⁰.

6. GUIDO WESTERWELLE BRONI POLSKI

Dyskusje wokół kwestii członkostwa Steinbach w nowo powstającej Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” powróciły ponownie po wyborach do niemieckiego Bundestagu, które odbyły się po koniec września 2009 r. Po utworzeniu tzw. „czarno-żółtej” koalicji, wicekanclerzem oraz szefem MSZ został przewodniczący FDP Guido Westerwelle¹⁰¹. W efekcie Związek Wypędzonych wezwał liberałów do „określenia się”, w jaki sposób zamierzają w przyszłości traktować „demokratyczne prawa” poszczególnych

⁹⁵ Ibidem, s. 13.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ B.T. Wieliński, *Erika Steinbach kontratakuję*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2009, nr 57, s. 11.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ BART, *Angela Merkel u wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 18.III.2009, nr 65, s. 13.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ BART, *Angela Merkel skompletowała rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 24–25.X.2009, nr 250, s. 8; B.T. Wieliński, *Niemcy mają rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 26.X.2009, nr 251, s. 1 i 3.

organizacji¹⁰². „To test dla zrozumienia demokracji i wolności tej partii” – przekonywała sekretarz generalna BdV Michaela Hriberski, wyrażając jednocześnie przekonanie, że FDP, która dla swojej *Namensetikett* wybrała słowo „wolność”, „zrobi wszystko, aby także w trudnych sytuacjach, bardziej niż każda inna partia bronić i chronić prawa do wolnego wyboru przez demokratyczne organizacje w Niemczech, przeciwko masowemu naciskowi, szczególnie z zagranicy”¹⁰³.

Jednak szef liberałów jeszcze w marcu 2009 r. ocenił rezygnację Steinbach jako „mądrą decyzję”¹⁰⁴. „Widoczny znak’ ma zbliżać nasze narody, a nie je skłócać (...). Urodziłem się w 1961 r., ale doskonale wiem, jak tragiczna historia dzieli Polskę i Niemcy. Niemcy wyrządziły Polsce krzywdy, które trudno ogarnąć. I przez to cierpiały miliony wypędzonych” – zapewniał przewodniczący Wolnej Partii Demokratycznej, uznając jednocześnie za swój cel „stworzenie tak mocnej więzi” między oboma krajami, jak ma to miejsce w relacjach niemiecko-francuskich¹⁰⁵. W efekcie już dwa dni po zaprzysiężeniu nowego niemieckiego rządu **lider FDP w swoją pierwszą zagraniczną wizytę udał się do Warszawy**¹⁰⁶. Odnosząc się do sprawy nominacji Steinbach, oznajmił że kwestia ta „jest dosyć jasna i prosta do załatwienia”¹⁰⁷. „My chcemy, żeby to było przedsięwzięcie, które zbliża nasze kraje, żeby to był projekt naszego zrozumienia i pojednania. Robimy wszystko, żeby tego nie zakłócić” – podkreślał niemiecki polityk¹⁰⁸. Z kolei podczas swojego pierwszego wystąpienia na forum Bundestagu w charakterze szefa MSZ Westerwelle oświadczył, że „głęboka przyjaźń, którą udało się zbudować z zachodnimi partnerami Niemiec, powinna być możliwa również ze wschodnimi partnerami (...). Dlatego w pierwszą podróż zagraniczną udałem się do Polski”¹⁰⁹.

¹⁰² BdV, *Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung”. Testfall für die FDP*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009, s. 1.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Zob.: *Lepiej, żeby tarczy nie było*. Rozmowa z przewodniczącym FDP Guidem Westerwellem, „Gazeta Wyborcza”, 17.III.2009, nr 64, s. 13.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ BW, *Westerwelle w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 31.X–1.XI.2009, nr 256, s. 11.

¹⁰⁷ P. Wroński, *Erika Steinbach to nie problem?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.XI.2009, nr 257, s. 5.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ PAP, PROT, *Szef MSZ: chcemy pogłębiać przyjaźń z Polską*, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80620,7242305,Szef_MSZ__chcemy_poglebiac_przyjazn_z_Polska.html [dostęp 10.XI.2009]; Auswärtiges Amt, *Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag*, Oficjalna Strona Ministerstwa

Działania nowego niemieckiego szefa MSZ zostały jednak negatywnie ocenione przez Związek Wypędzonych. Zdaniem działaczy BdV Westerwelle „myli” się sądząc, że w przypadku nominacji Steinbach chodzi o jej „osobiste interesy” czy „plany”¹¹⁰. „Chodzi o nasz związek i szacunek wobec ofiar ucieczki i wypędzenia” – zapewniła w specjalnym oświadczeniu sekretarz generalna tej organizacji Michaela Hriberski¹¹¹. Jej zdaniem wysiedleni „nie połączyli się po to”, aby realizować zamierzenia przewodniczącej BdV, dlatego też „absurdem” jest myślenie, że „życiowym marzeniem” Steinbach jest członkostwo w radzie nowo powstającej placówki¹¹². Hriberski ubolewała również nad „niskim poziomem” argumentów, jakie w jej przekonaniu miały być używane w debacie nad udziałem szefowej BdV w tym projekcie¹¹³.

Postawa Westerwelle doprowadziła też do ostrej polemiki wewnątrz nowo powstałej „czarno-żółtej” koalicji. Krytyczne głosy wobec liberałów padały szczególnie ze strony polityków bawarskiej Unii Chrześcijańsko-Społecznej, którzy od początku popierali działania Steinbach. Lider CSU Horst Seehofer ostrzegwał, że brak zgody może odbić się na współpracy między partiami koalicji, żądając jednocześnie poparcia dla nominacji szefowej BdV od niemieckiej kanclerz¹¹⁴. Westerwelle pozostawał jednak w tej kwestii nieugięty, zapewniając podczas jednego z posiedzeń kierownictwa FDP, że jako szef MSZ nie podejmie decyzji, która stałaby w sprzeczności z „ideą pojednania”¹¹⁵. Podobnego zdania byli też inni politycy Wolnej Partii Demokratycznej. „W niemieckim interesie jest utrzymywanie jak najlepszych stosunków z Polską, bo obok Francji to nasz główny partner w Unii Europejskiej. Nie możemy ich zepsuć, by przeforsować jedną osobę do jakiegoś gremium” – przekonywał Michael Link, członek frakcji FDP w niemieckim Bundestagu¹¹⁶. Zdaniem liberalnego polityka, szefowa BdV nie powinna zasiadać w Radzie Fundacji upamiętniającej wysiedlenie, ponieważ „nie tylko nie głosowała” za potwierdzeniem

Spraw Zagranicznych RFN, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2009/091110-BM-Bundestag.html> [dostęp 10.XI.2009].

¹¹⁰ BdV, *Es geht um Respekt vor den Opfern – nicht um persönliche Interessen*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ ASZ, PAP, *Westerwelle grozi wetem przeciw Steinbach*, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,7258463,Westerwelle_grozi_wetem_przeciw_Steinbach.html [dostęp 16.XI.2009].

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ *Niemcy nie mogą zrazić Polski*. Rozmowa z Michaeliem Linkiem, „Gazeta Wyborcza”, 15.XII.2009, nr 293, s. 10.

polsko-niemieckiej granicy w 1990 r., „ale nieustannie prowokując Polaków rozmaitymi wypowiedziami, dolewała przez lata oliwy do ognia”¹¹⁷.

Mimo negatywnej oceny niemieckiego szefa dyplomacji¹¹⁸, 17 listopada 2009 r. zarząd Związku Wypędzonych potwierdził, że Steinbach nadal pozostaje kandydatką tej organizacji do członkostwa w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. Członkowie BdV nie zdecydowali się jednak na dokonanie oficjalnej nominacji swojej przewodniczącej, czekając na pozytywną opinię w tej sprawie ze strony niemieckiej kanclerz¹¹⁹. W oficjalnym komunikacie reprezentanci BdV zażądali od niemieckiego rządu potwierdzenia prawa do nominowania Steinbach przez Związek Wypędzonych. „To test demokracji dla naszego kraju” – przekonywali reprezentanci tej organizacji, odrzucając jednocześnie argumenty przeciwko nominacji swojej przewodniczącej¹²⁰. Jednak, według Bartosza T. Wielińskiego, z powodu zdecydowanego sprzeciwu ze strony nowego niemieckiego szefa dyplomacji, problem nominacji Steinbach został już wcześniej przesądzony na niekorzyść zainteresowanej¹²¹. „Dzięki niemu sprawa Steinbach przestała być kwestią polsko-niemiecką, a stała się wyłącznie problemem Niemców” – przekonywał¹²².

7. POLITYKA HISTORYCZNA W NIEMIECKIM PARLAMENCIE

Dyskusja na temat udziału przewodniczącej Związku Wypędzonych w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” przeniosła się też na forum Bundestagu. 25 listopada 2009 r., na wniosek członków frakcji Socjaldemokratycznej Partii Niemiec, w niemieckim parlamencie doszło bowiem do debaty zatytułowanej „Pojednanie zamiast prowokacji – nie szkodzić stosunkom polsko-niemieckim” (*Versöhnen statt provozieren – Das deutsch-polnische Verhältnis nicht beschädigen*)¹²³. Podczas tej dyskusji znów uwidoczniły się głębokie podziały między politykami reprezentującymi poszczególne frakcje

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ JAP, „Nie” dla Steinbach, „Gazeta Wyborcza”, 17.XI.2009, nr 269, s. 13.

¹¹⁹ BART, Steinbach upiera się przy swoim, „Gazeta Wyborcza”, 18.XI.2009, nr 270, s. 1.

¹²⁰ BdV, *BDV-Präsidium fordert Bundesregierung zur Klärung auf: selbstbestimmtes Nominierungsrecht ist Demokratietest!*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009, s. 1.

¹²¹ B.T. Wieliński, Steinbach to kłopot Niemiec, „Gazeta Wyborcza”, 18.XI.2009, nr 270, s. 2.

¹²² Ibidem.

¹²³ PROT, PAP, Bundestag zajmie się sporem wokół Steinbach, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80620,7290074,Bundestag_zajmie_sie_sporem_wokol_Steinbach.html [dostęp 25.XI.2009].

w Bundestagu. Tym samym **debata nad działalnością przewodniczącą Związku Wypędzonych stała się ponownie elementem wewnątrzniemieckiej walki politycznej. Postawę Steinbach krytycznie ocenił m.in. jeden z liderów opozycyjnej SPD Wolfgang Thierse.** Polityk przekonywał, że m.in. ze względu na własne doświadczenia¹²⁴ „z pełnym przekonaniem” poparł projekt Widocznego Znak, zwracając jednocześnie uwagę na to, iż zgodnie z wcześniejszymi założeniami, do tego konceptu miała zostać włączona również sieć „Pamięć i Solidarność”¹²⁵. Fakt ten miał bowiem, w przekonaniu socjaldemokraty, zapewnić, że „projekt pojednania” nie będzie skierowany przeciwko sąsiadom Niemiec, „przede wszystkim nie przeciwko Polsce”¹²⁶. „Pojednanie nie jest możliwe, w każdym razie nie jest wiarygodne, bez wzięcia pod uwagę zdania partnera” – oceniał polityk, dodając również, iż powstające w niemieckiej stolicy miejsce pamięci upamiętniające wysiedlonych, „nie może na nowo wzbudzać nieufności”, szczególnie w Polsce¹²⁷. Dlatego też projekt ten może powieść się, jego zdaniem, tylko w przypadku, gdy będzie miał on charakter „sąsiedzko-europejski”, a nie narodowy¹²⁸. Thierse zarzucił ponadto chadeckim politykom¹²⁹, że opowiadając się w tym sporze za przewodniczącą BdV, przedkładają tę kwestię ponad „pojednawczy projekt”, co spotkało się z negatywną reakcją znajdujących się na sali przedstawicieli frakcji CDU/CSU. Dlatego też Thierse zażądał od kanclerz „ostatecznego” zakończenia tej znajdującej się w „zawieszaniu rozgrywki” (*Hängepartie*), która szkodzić miała „godnej poparcia” inicjatywie¹³⁰. **Ze zdecydowaną krytyką przewodniczącą niemieckiego Związku Wypędzonych występowała też Partia Lewicy.** Według przedstawicielki tego ugrupowania, Lukrezii Jochimsen, nie tylko kwestia nominacji, ale już sam projekt upamiętnienia wysiedleń, obciążał polsko-niemieckie relacje¹³¹. Dla-

¹²⁴ Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*. 6. Sitzung, Berlin 2009, s. 358. Urodzony we Wrocławiu Thierse podkreślał, że cała jego rodzina, zarówno ze strony ojca, jak i matki, została wysiedlona ze Śląska. Polityk wspominał też podczas tej debaty o trudnym losie Niemców przesiedlonych po wojnie na tereny późniejszej NRD, zaznaczając, że pamięć o „wypędzeniach” mogła być przez nich pielęgnowana jedynie w wąskim gronie rodzinnym lub kościelnym.

¹²⁵ Deutscher Bundestag, *Stenografischer...*, op. cit., s. 358.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Ibidem, s. 359; zob. też: MK, *Bundestag spiera się o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2009, nr 277, s. 11.

¹²⁸ Deutscher Bundestag, *Stenografischer...*, op. cit., s. 359.

¹²⁹ Thierse powołał się w tym miejscu na opinię Berndta Posselta, który przekonywał, że powstanie fundacji bez udziału szefowej BdV nie miałoby celu.

¹³⁰ Deutscher Bundestag, *Stenografischer...*, op. cit., s. 359.

¹³¹ Ibidem, s. 354.

tego też reprezentantka frakcji *Die Linke* za godną rozważenia alternatywę uznała w tym wypadku pomysł utworzenia w Berlinie „Centrum przeciwko Wojnie”¹³². Według Jochimsen, takie muzeum, przestrzegałoby bowiem przed samą wojną, obejmując jednocześnie sprawę wysiedleń. Jednak placówka ta, w przeciwieństwie do inicjatywy wysiedlonych, nie opierałaby się, jej zdaniem, na „skutkach”, ale na przyczynach¹³³. Przeciwno udziałowi Steinbach w nowej placówce protestowali również reprezentanci Partii Zielonych¹³⁴.

Przewodniczącej Związku Wypędzonych bronili jednak reprezentanci ugrupowań chadeckich. Według Stephana Mayera, odebranie Związkowi Wypędzonych prawa do samodzielnego wyboru trzech przedstawicieli w radzie fundacji doprowadziłoby do spowodowania „nowej krzywdy”¹³⁵. Za oczywistość uznał bowiem udział w tym projekcie Eriki Steinbach, którą określił mianem „duchowego dziecka” („Geistiges Kind”) tego konceptu. Polityk negatywnie odniósł się też do krytycznych uwag wobec przewodniczącej BdV, która – jego zdaniem – od kilkunastu lat działała na rzecz „pojednania i zrozumienia”, czego przykładem miało być choćby zorganizowanie w 2004 r. obchodów 60. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego¹³⁶.

8. ERIKA STEINBACH STAWIA WARUNKI

Związek Wypędzonych powrócił do sprawy nominacji swojej przewodniczącej **na początku 2010 r. W wydanym 5 stycznia oświadczeniu BdV szefowa tej organizacji przedstawiła warunki, na jakich mogłaby zrezygnować z udziału w nowo tworzonej fundacji.** „W interesie fundacji oraz 15 milionów niemieckich ofiar wypędzenia jest pilnie konieczne, aby przecięto węzeł gordyjski, który został świadomie zawiązany przez polityczne siły” – przekonywała przewodnicząca *Bund der Vertriebenen*, żądając jednocześnie spełnienia następujących warunków¹³⁷: przyznanie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie,

¹³² Idea ta została wysunięta w grudniu 2007 r. przez polityków „z kręgu” Willy’ego Brandta. Za inicjatorów pomysłu uchodzili m.in.: Egon Bahr, Günter Grass, Friedrich Schorlemmer, Daniela Dahn i Klaus Staack. Jochimsen zapewniała też o poparciu tej idei przez „ponad” tysiąc artystów, dziennikarzy i polityków.

¹³³ Deutscher Bundestag, *Stenografischer...*, op. cit., s. 354.

¹³⁴ Ibidem, s. 356.

¹³⁵ Ibidem, s. 357.

¹³⁶ Deutscher Bundestag, *Stenografischer...*, op. cit., s. 358.

¹³⁷ BART, *Czego chce Erika Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 5.I.2010, nr 3, s. 9; BdV, *Erika Steinbach: Für einen Weg der Vernunft in Sachen Stiftungsrat*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010, s. 1–2.

Pojednanie” większej samodzielności poprzez wyodrębnienie jej z Niemieckiego Muzeum Historycznego oraz przekształcenie w fundację prawa publicznego, która posiadałaby zdolność prawną; skreślenie dwustopniowości powoływania i zatwierdzania członków Rady Fundacji i wprowadzenie procedury, która „wykluczałaby” w przyszłości „polityczną kuratelę”; zwiększenie liczby reprezentantów Związku Wypędzonych w Radzie Fundacji, aby mogła ona odzwierciedlać w większym niż dotychczas stopniu różne regiony niemieckiego osadnictwa oraz wypędzeń; włączenie do Fundacji archiwum w Bayreuth, w którym znajduje się dokumentacja dotycząca rekompensat za szkody majątkowe powstałe na skutek wysiedlenia Niemców (tzw. *Lastenausgleichsarchiv*); przekazanie do dyspozycji nowej fundacji całej powierzchni budynku *Deutschlandhaus*, w którym siedzibę ma mieć nowa placówka, aby „adekwatnie” móc przedstawić zarówno historię niemieckich wysiedlonych, jak i innych „wypędzonych”. Szefowa BdV przekonywała jednocześnie, że po spełnieniu tych warunków nie będzie już „konieczna” obecność jej osoby w radzie nowej placówki, upamiętniającej wysiedlenia¹³⁸. Warunki przewodniczącej Związku Wypędzonych zostały przedstawione niemieckiemu rządowi. „Zychnliwie przeanalizujemy te propozycje i w końcu poprzemy. Po raz pierwszy widzę możliwość porozumienia” – komentował stanowisko BdV chadecki polityk Ronald Pofalla¹³⁹.

Postulaty przewodniczącej niemieckiego Związku Wypędzonych wywołały jednak wiele negatywnych komentarzy. Alice Bota uznała żądania Steinbach za zbyt wygórowane¹⁴⁰. Jej zdaniem niektóre z postulatów były godne rozważenia, jednak rząd nie powinien się godzić na rezygnację z zatwierdzania członków Rady Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. „Ta cena byłaby zbyt wysoka” – przekonywała¹⁴¹. Propozycja Steinbach spotkała się również z krytyką niektórych członków Rady Fundacji. Wiceprzewodniczący Centralnej Rady Żydów w Niemczech Salomon Korn określił żądanie szefowej BdV, dotyczące zwiększenia wpływu wysiedlonych w nowej placówce, jako „kompletnie przesadzone”¹⁴². Jego zdaniem ewentualne ustępstwo w tej sprawie ze strony niemieckiego rządu byłoby „moralnie problematyczne”

¹³⁸ Ibidem, s. 2.

¹³⁹ Zob. BART, *Berlin przyjrzy się propozycjom Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 6.I.2010, nr 4, s. 8.

¹⁴⁰ A. Bota, *Dann eben ohne*, „Die Zeit”, 7.I.2010, nr 2, s. 10.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² DPA, *Zentralrat der Juden kritisiert Steinbach*, strona gazety „Die Welt”, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article5841770/Zentralrat-der-Juden-kritisiert-Steinbach.html> [dostęp 15.I.2010].

oraz „niemądre” w kontekście polityki zagranicznej¹⁴³. Korn zarzucił ponadto przewodniczącej Związku Wypędzonych przecenianie roli „wypędzonych” w niemieckiej polityce. Z kolei inny z członków Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”, hamburski duchowny Hans-Jochen Jaschke, odmówił przewodniczącej BdV prawa do występowania w imieniu „wszystkich wypędzonych”¹⁴⁴. Na łamach tygodnika „Die Zeit” stwierdził, że szefowa BdV swoim postępowaniem „szkodzi idei pojednania”¹⁴⁵. Jaschke podkreślał również swoje śląskie pochodzenie. „Do dziś jestem oczywiście Ślązakiem. Ponownie odwiedziłem swoją dawną ojczyznę (...). Organizacje wypędzonych nigdy nie odgrywały dla nas większej roli” – przekonywał¹⁴⁶. Niemiecki biskup, podkreślając z jednej strony zasługi organizacji ziomkowskich „w podtrzymywaniu pamięci” czy „przewycięzeniu rewanżyzmu”, czego przejawem miała być rezygnacja z „zemsty i odwetu już w 1950 r.”¹⁴⁷, zaznaczył że „jako wypędzony nie musi koniecznie” popierać polityki BdV¹⁴⁸.

Krytyka działań Eriki Steinbach ze strony obu członków Rady Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” spotkała się z negatywną reakcją Związku Wypędzonych. W wydanym w tej sprawie oświadczeniu, sekretarz generalna tego Związku Michaela Hriberski, oceniła te wypowiedzi jako po części „bardziej niż zdumiewające”¹⁴⁹. Jej zdaniem nie chodzi bowiem w tym wypadku jedynie o krytykę poszczególnych pomysłów Związku Wypędzonych, lecz o „podważanie znaczenia BdV” w reprezentowaniu tej grupy w nowo powstającej fundacji poświęconej wysiedleniom¹⁵⁰. Jednak w sondażu, zamieszczonym na początku stycznia 2010 r. na stronie internetowej niemieckiego konserwatywnego dziennika „Die Welt”, zdecydowana większość ankietowanych opowiadała się za udziałem przewodniczącej Związku Wypędzonych w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. Badanie to świadczyło jednocześnie o dużym zainteresowaniu tą sprawą przez niemieckie społeczeństwo¹⁵¹. Mimo negatywnych reakcji ze strony wielu środowisk

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ H.-J. Jaschke, *Nicht in meinem Namen*, „Die Zeit”, 14.I.2010, nr 3, s. 11.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Jaschke miał na myśli tzw. Kartę Wypędzonych ze Stron Rodzinnych.

¹⁴⁸ H.-J. Jaschke, *Nicht...*, op. cit., s. 11.

¹⁴⁹ BdV, *Übers Ziel hinausgeschossen*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010, s. 1.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Tylko w ciągu jednego dnia w sondażu wzięło udział ponad 9 tys. osób. Za nominacją szefowej BdV głosowało 61% respondentów, twierdząc że „dobrze” reprezentuje ona wysiedlonych. Przeciwnego zdania było 32% („to byłaby niepotrzebna prowokacja”). Jedynie dla 7% ankietowanych kwestia ta była „obojętna”. Zob. M. Lau, *Warum Stein-*

po obu stronach Odry, szefowa BdV broniła swojej postawy. Na łamach oficjalnego organu Związku Wypędzonych „*Deutscher Ostdienst*”, przewodnicząca tej organizacji określiła trwający od miesięcy spór wokół jej osoby jako „niegodny naszemu [niemieckiemu] krajowi”¹⁵². „Żeby go zakończyć zaproponowaliśmy drogę rozsądku” – wyjaśniała, uznając jednocześnie za konieczne przyznanie Fundacji większej „samodzielności”¹⁵³. Steinbach wyraziła ponadto nadzieję na aprobatę jej „rozsądnych i wyważonych” pomysłów ze strony odpowiedzialnych za dalsze losy tej Fundacji osób¹⁵⁴. Wprowadzenie postulowanych przez przewodniczącą Związku zmian do ustawy o fundacji poświęconej wysiedleniom, byłoby według jej opinii korzystne zarówno dla samej fundacji, jak i niemieckiego państwa¹⁵⁵.

9. KOMPROMIS KORZYSTNY DLA ZWIĄZKU WYPĘDZONYCH

Porozumienie w tej kwestii zostało ostatecznie osiągnięte w lutym 2010 r. Członkowie niemieckiego rządu zgodzili się na rozszerzenie składu Rady Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” z 13 do 21 członków. Na zmianie tej skorzystał przede wszystkim Związek Wypędzonych, który desygnować miał do tego gremium sześciu swoich reprezentantów, a więc dwukrotnie więcej niż pierwotnie zakładano. Dodatkowe miejsca przyznano również przedstawicielom Bundestagu, niemieckim kościołom oraz Centralnej Radzie Żydów¹⁵⁶. Za kolejne ustępstwo wobec BdV należy uznać fakt, że niemiecki gabinet zrezygnował z zatwierdzania składu rady, za co odpowiedzialny miał

bachs Kuhhandel unannehmbär ist, strona gazety „Die Welt”, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article5740489/Warum-Steinbachs-Kuhhandel-unannehmbaer-ist.html> [dostęp 6.I.2010].

¹⁵² E. Steinbach, *Weg der Vernunft*, „Deutscher Ostdienst”, 2010, nr 1, s. 3.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ B.T. Wieliński, *Rada bez Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 12.II.2010, nr 36, s. 12. Podczas dyskusji nad rozszerzeniem Rady Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” pojawił się też pomysł, aby w jej skład powołać również przedstawiciela wyznawców islamu. Jak bowiem zauważył Tim Völkerling, ofiarami dwudziestowiecznych wysiedleń byli także muzułmanie. Zwolennik takiego rozwiązania przekonywał ponadto, że muzułmański przedstawiciel reprezentowałby tym samym także część osób, które w przyszłości będą odwiedzać tę placówkę. Zob. T. Völkerling, *Ein Muslim fehlt*, „Die Zeit”, 14.I.2010, nr 3, s. 11.

być teraz Bundestag¹⁵⁷. Zgodzono się również na zwiększenie powierzchni przeznaczonej pod przyszłą wystawę z 2252 m² do 3000 m². Ponadto zdecydowano o wykorzystaniu przy tworzeniu nowej placówki danych, znajdujących się w *Lastenausgleicharchiv* w Bayreuth, które miały zostać zdigitalizowane i zintegrowane z nową placówką¹⁵⁸. Jednak, wbrew wcześniejszym postulatom Związku Wypędzonych, Fundacja pozostała pod kuratelą Niemieckiego Muzeum Historycznego. „Jestem bardzo zadowolona. W tej sprawie nie ma zwycięzców ani pokonanych” – przekonywała Steinbach¹⁵⁹. Szefowa Związku Wypędzonych zadeklarowała jednocześnie, że „nie będzie musiała” się już w przyszłości ubiegać o członkostwo w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”, co potwierdzić miało także prezydium Związku Wypędzonych¹⁶⁰.

10. PODSUMOWANIE

Mimo wieloletniego sprzeciwu wobec działalności niemieckiego Związku Wypędzonych, szczególnie ze strony polskich polityków oraz historyków, w pracach nad koncepcją powstającej w Niemczech Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”, upamiętniającej los wysiedlonych po II wojnie światowej Niemców, wzięli także udział reprezentanci kontrowersyjnego ugrupowania. Uchwalona w grudniu 2008 r. przez Bundestag ustawa, przewidująca powołanie nowej fundacji, była wyrazem szerokiego kompromisu między dwiema największymi frakcjami parlamentarnymi Republiki Federalnej (CDU/CSU oraz SPD) i odzwierciedlała faktyczny układ sił w niemieckim Bundestagu. Za niewątpliwy sukces Związku Wypędzonych należy uznać fakt, że mimo wieloletniego sprzeciwu, szczególnie ze strony polskich polityków, w Radzie Fundacji przewidziano ostatecznie aż sześć miejsc dla członków BdV, w zamian za rezygnację przewodniczącej Związku Wypędzonych z zasiadania w tym gremium. Tym samym **reprezentanci niemieckich wysiedlonych uzyskali możliwość bezpośredniego wpływu na przyszłą koncepcję „Widocznego Znak”, choć jedynie w ograniczonym zakresie.**

Podjęcie kompromisu między niemieckim rządem oraz Związkiem Wypędzonych nie zakończyło jednak dyskusji na temat przyszłości Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. W marcu 2010 r. kolejnych zmian

¹⁵⁷ B.T. Wieliński, *Rada...*, op. cit., s. 12.

¹⁵⁸ BdV, *Unsere Vorschläge der Vernunft sind auf fruchtbaren Boden gefallen. Vetorecht fällt, Qualitätsgewinn für Stiftung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010, s. 1.

¹⁵⁹ B.T. Wieliński, *Rada...*, op. cit., s. 12.

¹⁶⁰ BdV, *Unsere...*, op. cit., s. 1.

w ustawie zażądała niemiecka Centralna Rada Żydów, grożąc zawieszeniem udziału w realizacji rządowego projektu. Przedstawiciele tej instytucji wyrazili bowiem obawy, że wysiedlenie Niemców nie zostanie przedstawione w kontekście wydarzeń II wojny światowej¹⁶¹. Kolejne trudności dotyczyły też obsady rady naukowej, wchodzącej w skład nowej placówki. W grudniu 2009 r. z zasiadania w tym gremium zrezygnował polski historyk Tomasz Szarota¹⁶². Kilka tygodni później podobną decyzję podjęła Czeszka Kristina Kaiserova¹⁶³. Z udziału w tym projekcie wycofała się również niemiecka publicystka Helga Hirsch, która od początku wspierała projekt Związku Wypędzonych¹⁶⁴. Po tych wydarzeniach pojawiły się głosy o konieczności wprowadzenia do ustawy zmian, które dotyczyć by miały również funkcjonowania doradczego gremium Fundacji. „Pilnie potrzebujemy przekształcenia naukowego kręgu doradców. Najwyższy czas, by gremium to zostało obsadzone przez naukowców, którzy podchodzą do historii ucieczek, przymusowych migracji i wypędzeń z historycznej i krytycznej perspektywy, zamiast przez osoby, które w większości odpowiadają żądaniom BdV” – oświadczyli w marcu 2010 r. politycy SPD¹⁶⁵. **Zmiany w ustawie dotyczącej funkcjonowania Fundacji zostały ostatecznie zatwierdzone w niemieckim parlamencie wiosną 2010 r.** W pierwszym czytaniu nowelizację poparli już jednak jedynie wschodzący w skład rządzącej koalicji przedstawiciele chadeków i liberałów. **Decyzja ta doprowadziła do**

¹⁶¹ BART, *Żydzi mogą odejść z muzeum wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 15.III.2010, nr 62, s. 12.

¹⁶² Decyzja ta wywołała wiele komentarzy. Polski uczone nie chciał jednak podawać oficjalnych powodów swojej rezygnacji. Decyzja o wycofaniu się T. Szaroty z udziału w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” była jednak w mediach łączona z najnowszym sporem wokół przewodniczącej niemieckiego Związku Wypędzonych. „To dla nas strata. W projekcie powinni brać udział Polacy, bo chodzi o pojednanie. Żałuję, że po obu stronach górę biorą emocje” – komentował decyzję polskiego naukowca Karl-Georg Wellmann, reprezentant CDU, odpowiedzialny za kontakty ze stroną polską. Zob.: B.T. Wieliński, *Muzeum wypędzonych bez polskiego historyka*, „Gazeta Wyborcza”, 16.XII.2009, nr 294, s. 2.

¹⁶³ ZSZ, PAP, *Czeska historyk wystąpiła z rady Widocznego Znak*, Strona Internetowa Tok FM, http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103086,7643948,Czeska_historyk_wystapila_z_rady_Widocznego_Znaku.html [dostęp 17.III.2010]; BART, „Widoczny znak” bez obco-krajowców, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2010, nr 57, s. 10.

¹⁶⁴ Po ogłoszeniu tych rezygnacji, w marcu 2010 r. w dziewięcioosobowej radzie naukowej Fundacji pozostało już tylko 6 członków. Jedynym „nieniemieckim” przedstawicielem w tym gremium był wtedy Węgier dr Kristián Ungvary. Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Wissenschaftlicher Beraterkreis*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, http://www.dhm.de/sfvv/wissenschaftlicher_beraterkreis.html [dostęp 17.III.2010].

¹⁶⁵ Ibidem.

dalszego pogłębienia się podziałów na niemieckiej scenie politycznej. „Wyraźnie załamał się istniejący uprzednio konsens chadeków i socjaldemokratów w sprawie Widocznego Znak. Socjaldemokraci nie wycofali się z generalnego poparcia dla idei muzeum ‘wypędzonych’, ale sprzeciwili się nowelizacji ustawy w duchu ustępstw pod presją *Bund der Vertriebenen*” – komentował wyniki głosowania Zbigniew Mazur¹⁶⁶. W listopadzie zatwierdzono też nowy skład Fundacji. W piętnastoosobowej Radzie Naukowej znalazło się ostatecznie dwóch Polaków – prof. Krzysztof Ruchniewicz (Centrum Studiów Europejskich i Niemieckich im. W. Brandta we Wrocławiu) oraz prof. Piotr Madajczyk (Zakład Studiów nad Niemcami ISP PAN)¹⁶⁷. Z kolei w sierpniu 2012 r. opublikowana została ostateczna „Koncepcja pracy Fundacji Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie i wytyczne planowanej wystawy stałej”¹⁶⁸.

Rezygnacja przewodniczącej Związku Wypędzonych z ubiegania się o miejsce w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie” oraz zatwierdzenie finalnej koncepcji nowej fundacji nie musi jednak oznaczać ostatecznego rozwiązania polsko-niemieckiego sporu o pamięć historyczną. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której BdV desygnuje w przyszłości do Rady inne, „nie mniej kontrowersyjne” osoby, doprowadzając tym samym do kolejnych turbulencji we wzajemnych stosunkach. Wśród setek tysięcy członków, wchodzących w skład Związku Wypędzonych, nie brakuje bowiem działaczy, reprezentujących dużo bardziej radykalne poglądy niż szefowa Związku, którzy nadal w mniej lub bardziej otwarty sposób domagają się nie tylko moralnego, ale przede wszystkim finansowego zadośćuczynienia za utracone po wojnie mienie. Przykładem jest choćby działalność Pruskiego Powiernictwa, którego część przedstawicieli należy jednocześnie do BdV. Mimo niewielkich szans na przeforsowanie kontrowersyjnych kandydatur w niemieckim parlamencie, kwestia nominacji może się jednak stawać w przyszłości niejednokrotnie elementem bieżącej polityki historycznej tej organizacji.

Należy jednak zauważyć, że **krytyczne uwagi polskich polityków i znawców problemu doprowadziły także do wielu ustępstw, szczególnie ze strony**

¹⁶⁶ Z. Mazur, *Nowa Rada Fundacji Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2010, nr 44, s. 1.

¹⁶⁷ P. Jendroszczyk, *Polacy w radzie „Widocznego znaku”*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/567929.html?print=tak&p=0> [dostęp 30.IX.2012].

¹⁶⁸ Koncepcja pracy Fundacji Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie i wytyczne planowanej wystawy stałej: Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Koncepcja*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, <http://www.dhm.de/sfvv/docs/Koncepcja%20SFVV.pdf> [dostęp 30.IX.2012].

polityków chadeckich, którzy ostatecznie zrezygnowali m.in. z „narodowej koncepcji” muzeum. Ponadto koncepcja ta bazuje m.in. na wystawie zorganizowanej przez Niemiecki Dom Historii, która interpretowana była przez wielu komentatorów jako przeciwwaga wobec prezentacji, przygotowanej w Berlinie 2006 r. przez Związek Wypędzonych. **Wyrazem kompromisowego rozstrzygnięcia było też powołanie gremium doradczego o międzynarodowym charakterze,** w którym znalazło się również miejsce dla ekspertów reprezentujących wschodnich sąsiadów Republiki Federalnej.

BIBLIOGRAFIA

- ANR, *CDU za Centrum*, „Gazeta Wyborcza”, 7.XII.2004, nr 286.
- ASZ, PAP, *Westerwelle grozi wetem przeciw Steinbach*, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,7258463,Westerwelle_grozi_wetem_przeciw_Steinbach.html [dostęp 16.IX.2009].
- Auswärtiges Amt, *Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag*, Oficjalna Strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2009/091110-BM-Bundestag.html> [dostęp 10.IX.2009].
- BART, *Angela Merkel skompletowała rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 24–25.X.2009, nr 250.
- BART, *Angela Merkel u wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 18.III.2009, nr 65.
- BART, *Awantura o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 24.II.2009, nr 46.
- BART, *Berlin przyjrzy się propozycjom Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 6.I.2010, nr 4.
- BART, *Czego chce Erika Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 5.I.2010, nr 3.
- BART, *Czy Niemcy przekonają nas do „widocznego znaku”*, „Gazeta Wyborcza”, 5.II.2008, nr 30.
- BART, *Niemiecki spór o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 26.II.2009, nr 48.
- BART, *Steinbach upiera się przy swoim*, „Gazeta Wyborcza”, 18.IX.2009, nr 270.
- BART, *Steinbach w „widocznym znaku”?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.I.2009, nr 1.
- BART, *„Widoczny znak” bez obcokrajowców*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2010, nr 57.
- BART, *Wypędzeni bronią Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 27.II.2009, nr 49.
- BART, *Wystawa o wypędzeniu*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4.XII.2005, nr 281.
- BART, *Żydzi mogą odejść z muzeum wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 15.III.2010, nr 62.

- Bartoszewski W., *Steinbach nas nie pojedna*, „Gazeta Wyborcza”, 11.III.2009, nr 59.
- BART, PAP, *Bartoszewski o Steinbach z Merkel*, „Gazeta Wyborcza”, 16.II.2009, nr 39.
- BdV, *BdV begrüßt Kabinettsbeschluss zur Errichtung der „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung”*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2008.
- BdV, *BdV obsiegt gegen Süddeutsche Zeitung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *BdV-Präsidium fordert Bundesregierung zur Klärung auf: selbstbestimmtes Nominierungsrecht ist Demokratietest!*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *Beschlüsse der BdV-Bundesversammlung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2008.
- BdV, *Erika Steinbach: Für einen Weg der Vernunft in Sachen Stiftungsrat*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010.
- BdV, *Es geht um Respekt vor den Opfern – nicht um persönliche Interessen*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *Polen erpresst die Bundesregierung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung”. Testfall für die FDP*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *Tag der Heimat 2009. Rede von Erika Steinbach, MdB, Präsidentin des BdV*. 22. August 2009, Oficjalna Strona Związku Wypędzonych, www.bund-der-vertiriebenen.de [dostęp 11.IX.2009].
- BdV, *Unsere Vorschläge der Vernunft sind auf fruchtbaren Boden gefallen. Veto-recht fällt, Qualitätsgewinn für Stiftung*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010.
- BdV, *Übers Ziel hinausgeschossen*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2010.
- BdV, *Vizepräsidenten des BdV fordern Ende der Kampagne gegen Erika Steinbach MdB*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- BdV, *„Wir wollen die nicht durch uns verursachte Blockade auflösen“. BdV-Präsidium lässt einen Stiftungssitz demonstrativ unbesetzt*, BdV Pressemitteilung, Bonn 2009.
- Bota A., *Dann eben ohne*, „Die Zeit”, 7.I.2010, nr 2.
- Brössler D., *Vertriebene fordern Westerwelle heraus*, „Süddeutsche Zeitung”, 9.XI.2009, nr 258.
- Bundesregierung, *Flucht und Vertreibung aufarbeiten, Pressemitteilung zum Beschluss des Bundeskabinetts*, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2008/03/2008-03-19-sichtbares-zeichen-gegen-flucht-und-vertreibung.html [dostęp 25.III.2008].

- Bundesregierung, *Gesetzentwurf zur Errichtung der „Stiftung Deutsches Historisches Institut“ und der „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung“*, Stand 3.09.2008, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, www.bundesregierung.de [dostęp 5.IX.2008].
- Bundesregierung, *Kulturstaatsminister Bernd Neumann: „Sichtbares Zeichen gegen Flucht und Vertreibung ist herausragender Schritt bei Aufarbeitung deutscher und europäischer Geschichte“*, Oficjalna Strona Niemieckiego Rządu Federalnego, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/03/2008-03-19-bkm-sichtbare-zeichen.html> [dostęp 29.III.2008].
- BW, *Westerwelle w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 31.X–1.XI.2009, nr 256.
Czy czerwony może być zbawiony?, Rozmowa z Radosławem Sikorskim, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56.
- Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 16/193. Stenografischer Bericht. 193. Sitzung*, Berlin 2008.
- Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht. 6. Sitzung*, Berlin 2009.
- DPA, *Union gegen Konferenz zur Vertriebenenzentrum*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.I.2007, nr 16.
- DPA, *Zentralrat der Juden kritisiert Steinbach*, strona gazety „Die Welt”, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article5841770/Zentralrat-der-Juden-kritisiert-Steinbach.html> [dostęp 15.I.2010].
- Formuszewicz R., *Przyszły status prawny Widocznego Znak. Rządowy projekt ustawy o utworzeniu Fundacji Niemieckie Muzeum Historyczne*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2008, nr 3.
- Friedrich R., *Rede des Landesbeauftragten der Hess. Landesregierung für Heimatvertriebene und Spätaussiedler zum Gedenken an den 4. März 1919*, Obertshausen 2009.
- Friedrich R., *Rede zum Tag der Heimat 2008 unter dem Motto „Erinnern und Verstehen“*, Wiesbaden 2008.
- HOLL, *Dauerausstellung erinnert an Vertreibung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.V.2006, nr 116.
- Hriberski M., *Vorwort*, [w:] E. Steinbach, *Zehn Jahre Präsidentin des Bundes der Vertriebenen*, Bonn 2008.
- JAP, *„Nie” dla Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 17.XI.2009, nr 269.
- Jaschke H.-J., *Nicht in meinem Namen*, „Die Zeit”, 14.01.2010, nr 3.
- Jendroszczyk P., *Polacy w radzie „Widocznego znaku”*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/567929.html?print=tak&p=0> [dostęp 30.IX.2012].
- Ketterer S., *Die Schwierigkeit des Gedenkens, Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und*

- Zeitgeschichte*”, Ausgabe 50–51 vom 08.12.2008, Oficjalna Strona Bundestagu, <http://www.bundestag.de/dasparlament/2008/50-51/kulturmedien/22978896.html> [dostęp 20.III.2009].
- Kolenda-Zaleska K., *Wielki szacunek dla pani kanclerz*, „Gazeta Wyborcza”, 10.03.2009, nr 58.
- Korte J., Wiegel G., *Einleitung*, [w:] *Sichtbare Zeichen. Die neue deutsche Geschichtspolitik – von der Tätergeschichte zur Opfererinnerung*, J. Korte, G. Wiegel (red.), Köln 2009.
- Krzemiński A., *Długa podróż w jedną stronę*, „Polityka”, 2006, nr 7.
- Lammert N., *Cenię pracę pani Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56.
- Lau M., *Warum Steinbachs Kuhhandel unannehmbar ist*, strona gazety „Die Welt”, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article5740489/Warum-Steinbachs-Kuhhandel-unannehmbar-ist.html> [dostęp 6.I.2010].
- Lepiej, żeby tarczy nie było*. Rozmowa z przewodniczącym FDP Guidem Westerwellem, „Gazeta Wyborcza”, 17.III.2009, nr 64.
- Mazur Z., *Nowa Rada Fundacji Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2010, nr 44.
- MK, *Bundestag spiera się o Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2009, nr 277.
- Niemcy nie mogą zrazić Polski*. Rozmowa z Michaelem Linkiem, „Gazeta Wyborcza”, 15.XII.2009, nr 293.
- Niemcy o wycofaniu kandydatury Steinbach. Karl-Georg Wellmann poseł CDU odpowiedzialny za kontakty w Polskę*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54.
- Niemcy o wycofaniu kandydatury Steinbach. Marcus Meckel poseł SPD*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54.
- Odważmy się na więcej wolności. Exposé kanclerz Angeli Merkel ogłoszone przed Bundestagiem*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2006, nr 1.
- PAP, *Bez szantażu*, „Gazeta Wyborcza”, 19.II.2009, nr 42.
- PAP, PROT, *Szef MSZ: chcemy pogłębiać przyjaźń z Polską*, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80620,7242305,Szef_MSZ_chcemy_poglebiac_przyjazn_z_Polska.html [dostęp 10.XI.2009].
- PCA., *Erinnerung an Vertreibung sorgt für Verstimmung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 26.V.2007, nr 121.
- PR, *Gemischte Reaktion auf Merkel*, „polen-rundschau” 2005, nr 8.
- PROT, PAP, *Bundestag zajmie się sporem wokół Steinbach*, Portal Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80620,7290074,Bundestag_zajmie_sie_sporem_wokol_Steinbach.html [dostęp 25.XI.2009].
- PW, BART, *Erika Steinbach godzi*, „Gazeta Wyborcza”, 25.II.2009, nr 47.
- PW, PAP, *Steinbach już dziękujemy*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54.

- Schmid T., *Koffer, Mullbinden, Ausweisungsbescheide*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 4.XII.2005, nr 48.
- Steinbach E., *Weg der Vernunft*, „Deutscher Ostdienst”, 2010, nr 1.
- Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Koncepcja*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, <http://www.dhm.de/sfvv/docs/Koncepcja%20SFVV.pdf> [dostęp 30.IX.2012].
- Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Stiftungsrat*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, <http://www.dhm.de/sfvv/stiftungsrat.html> [dostęp 20.X.2009].
- Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, *Wissenschaftlicher Beraterkreis*, Fundacja Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie, http://www.dhm.de/sfvv/wissenschaftlicher_beraterkreis.html [dostęp 17.III.2010].
- Völkering T., *Ein Muslim fehlt*, „Die Zeit”, 14.I.2010, nr 3.
- Wefing H., *Ihr sollt Zeugnis ablegen. Synthese der Erinnerung: Kulturstaatsminister Neumann will die Ausstellung „Flucht, Vertreibung, Integration” dauerhaft in Berlin zeigen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.V.2006, nr 116.
- Wielniński B.T., *Berlin czeka, aż Steinbach się podda*, „Gazeta Wyborcza”, 17.II.2009, nr 40.
- Wielniński B.T., *Berlin rozgoryczony słowami Bartoszewskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.III.2009, nr 56.
- Wielniński B.T., *Czas na widoczny znak*, „Gazeta Wyborcza”, 20.III.2008, nr 68.
- Wielniński B.T., *Erika Steinbach jest mocna, ale w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 8.III.2006, nr 57.
- Wielniński B.T., *Erika Steinbach kontratakuje*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2009, nr 57.
- Wielniński B.T., *Gaszą spór o wypędzonych*, „Gazeta Wyborcza”, 6.II.2008, nr 31.
- Wielniński B.T., *Merkel postawiła na Polskę*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54.
- Wielniński B.T., *Muzeum wypędzonych bez polskiego historyka*, „Gazeta Wyborcza”, 16.XII.2009, nr 294.
- Wielniński B.T., *Nie dla Steinbach „znak”?*, „Gazeta Wyborcza”, 17.IV.2008, nr 91.
- Wielniński B.T., *Niemcy mają rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 26.X.2009, nr 251.
- Wielniński B.T., *Rada bez Steinbach*, „Gazeta Wyborcza”, 12.II.2010, nr 36.
- Wielniński B.T., *Steinbach atakuje polski rząd*, „Gazeta Wyborcza”, 20.II.2009, nr 43.
- Wielniński B.T., *Steinbach dziękujemy*, „Gazeta Wyborcza”, 5.III.2009, nr 54.

- Wieliński B.T., *Steinbach to kłopot Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 18.XI.2009, nr 270.
- Wieliński B.T., *Widoczny Znak na końcu drogi*, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.XII.2008, nr 297.
- Wroński P., *Erika Steinbach to nie problem?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.XI.2009, nr 257.
- Zapomnijmy o Steinbach*, rozmowa z Władysławem Bartoszewskim, pełnomocnikiem premiera ds. dialogu międzynarodowego, „Gazeta Wyborcza”, 22–24.III.2008, nr 70.
- ZSZ, PAP, *Czeska historyk wystąpiła z rady Widocznego Znaku*, Strona Internetowa Tok FM, http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103086,7643948,Czeska_historyk_wystapila_z_rady_Widocznego_Znaku.html [dostęp 17.III.2010].

STRESZCZENIE

Celem publikacji jest ukazanie politycznego wymiaru dyskusji nad powołaniem instytucji kulturalnej w postaci Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie”. Artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie o wpływ tej debaty na współczesne stosunki polsko-niemieckie. Zaprezentowana w pracy polemika nad tą kwestią kończy się na przełomie lat 2009/2010. Był to bowiem okres, w którym zapadały istotne decyzje związane z ostatecznym kształtem Fundacji, będącej odpowiedzią niemieckiego rządu na współczesną politykę historyczną Związku Wypędzonych. Uchwalona przez Bundestag ustawa, przewidująca powołanie nowej instytucji, była wyrazem szerokiego kompromisu między dwiema największymi frakcjami parlamentarnymi Republiki Federalnej (CDU/CSU oraz SPD) i odzwierciedlała faktyczny układ sił w niemieckim Bundestagu. Za niewątpliwy sukces Związku Wypędzonych należy uznać to, że mimo wieloletniego sprzeciwu, szczególnie ze strony polskich polityków, w Radzie Fundacji przewidziano ostatecznie aż sześć miejsc dla członków BdV, w zamian za rezygnację przewodniczącej Związku Wypędzonych z zasiadania w tym gremium. Tym samym reprezentanci niemieckich wysiedlonych uzyskali możliwość bezpośredniego wpływu na przyszłą koncepcję muzeum, choć w ograniczonym zakresie. W artykule za pomocą metody komparatystycznej dokonano analizy stanowisk przedstawicieli poszczególnych niemieckich partii politycznych w tej kwestii. Ze względu na aktualność problemu głównym źródłem są publikacje prasowe, a także niemieckojęzyczne materiały źródłowe, wśród których należy wyróżnić szczególnie protokoły plenarne z posiedzeń Bundestagu i informacje prasowe Związku Wypędzonych.

SUMMARY

The publication is aimed at demonstrating the political dimension of the discussion on the establishing of the Foundation 'Flight, Expulsion, Reconciliation'. The article is also an attempt to answer a question about the influence of that debate on the present-day relations between Poland and Germany. The presented polemic over the issue ends at the turn of the years 2009/2010. It was a period when the most important decisions in connection with the shape of the foundation, the German government's response to the Federation of Expellees' history interpretation policy, were made. The Act passed by Bundestag created the basis for the establishment of a new institution, was an expression of a wide compromise between the two biggest parliament factions of the Federal Republic (CDU/CSU and SPD) and depicted the actual powers in the German parliament. The unquestionable success of *Bund der Vertriebenen (BdV)* was the fact that, in spite of the long-lasting opposition, especially on the part of Polish politicians, the Foundation Board has six seats for the members of BdV as a compensation for the Federation of Expellees' Chairperson's resignation to be a member of that body. This way the representatives of the German expellees gained an opportunity to have a direct influence on the future conception of the museum, although to a limited extent. The author, with the use of a comparative method, analyzes the stands of particular representatives of the German political parties on that issue. Due to the topicality of the issue, press publications are the main sources. Source materials in the German language, including the Bundestag plenary sessions protocols and the Federation of Expellees' press releases, also played an important role.

РЕЗЮМЕ

Целью публикации является определение размера политического резонанса дискуссии по поводу создания культурного учреждения как Фонда «Бегство, Изгнание, Примирение». Статья в связи с этим представляет собой попытку ответа на вопрос о влиянии этих дебатов на современные польско-немецкие отношения. Представленная в работе полемика по этому вопросу заканчивается на рубеже 2009/2010 гг. Это было время принятия существенных решений, связанных с окончательным формированием Фонда,

выступающего в качестве ответа немецкого правительства на современную историческую политику Союза Изгнанных. Принятый Бундестагом Закон, предусматривающий создание нового учреждения, являлся выражением широкого компромисса между двумя крупнейшими парламентскими фракциями Федеративной Республики (CDU/CSU и SPD) и отражал фактическую расстановку сил в немецком Бундестаге. Несомненным успехом *Bund der Vertriebenen* следует признать факт, что, несмотря на многолетний протест, особенно со стороны польских политиков, в союзе Фонда окончательно предусмотрены шесть мест для членов BdV вместо отказа Председателя Союза Изгнанных от участия в этом комитете. Тем самым представители немецких изгнанных получили возможность непосредственного влияния на будущую концепцию музея, хотя лишь в ограниченной степени. В статье при использовании сравнительного метода произведён анализ позиций представителей отдельных немецких политических партий по этому вопросу. Исходя из актуальности проблемы, главным источником являются публикации в прессе. Существенную роль сыграли также немецкоязычные исходные материалы, среди которых следует особенно выделить пленарные протоколы заседаний Бундестага и печатные материалы Союза Изгнанных.

Krzysztof Łazarski

NOWOŻYTNA NAUKA I WIEDZA WEDŁUG KARTEZJUSZA

A jeśli piszę po francusku, językiem mojego kraju, raczej niż po łacinie, który jest językiem moich nauczycieli, to dlatego, iż mam nadzieję, że ci, którzy posługują się tylko swoim naturalnym i niezmaconym rozumem, lepiej zdołają osądzić moje mniemania niż ci, którzy wierzą jeno starożytnym księgom¹.

Kartezjusz często jest nazywany ojcem nowożytnego racjonalizmu, a nawet, ogólnie, nowożytnej filozofii. Wraz z nim klasyczna i średniowieczna filozofia zostaje zepchnięta do defensywy, i powoli zaczyna być usuwana z głównego nurtu myśli filozoficznej. Choć nie był on jedynym wiodącym przedstawicielem nowożytnej filozofii i nauki, który zainicjował ten proces – wystarczy wspomnieć współczesnych mu Francisa Bacona (1561–1626) i Galileo Galilei (1564–1642) – był z pewnością tym właśnie, który wyłożył swoje poglądy z największą prostotą i darem przekonywania, a jednocześnie zaprezentował je jako kompletny system. Jego wydana w 1637 r. *Rozprawa o metodzie* (*Discours de la methode*) nie zachwycała środowisk akademickich, za to oddziaływała z niezwykle siłą na ówczesne elity, w tym na wpływowe w salonach kobiety². Co było siłą i oryginalnością tej rozprawy, że ujęła ona tak współczesnych jej, jak i potomnych? Jaką nową koncepcję nauki i zdoby-

¹ Kartezjusz, *Rozprawa o metodzie*, przekład T. Żeleńskiego-Boya, Kraków, 1952, s. 99.

² Por.: A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History of Western Philosophy*, Oxford 1997, s. 109; F.E. Sutcliffe, *Introduction*, [w:] Descartes, *Discourse on Method and the Meditations*, London 1968, s. 12–13. Z drugiej strony *Rozprawa o metodzie* bestsellerem nie była, przynajmniej za życia autora. Z 500 egzemplarzy pierwszego wydania, Kartezjusz otrzymał 200 kopii „autorskich”, a pozostałe 300 przeznaczono na sprzedaż, których nakład nie wyczerpał się do jego śmierci. F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 14. *Rozprawa o metodzie* wzbudziła kontrowersje od momentu publikacji, wywołując protesty nie tylko środowisk scholastycznych, ale również zwolenników „nowej nauki”.

wania wiedzy zaprezentował w tej rozprawie Kartezjusz? Na czym polegało jej nowatorstwo? Czy argumenty i racje Kartezjusza mogą jeszcze przemawiać do nas, w przeszło trzy i pół wieku później? Czy też tajemnicą skuteczności jego oddziaływania było jedynie umiejętne wykorzystanie ducha epoki i zręczna retoryka skierowana do amatorów filozofii raczej niż specjalistów?

*

Człowiek chce wiedzieć, powiada Arystoteles w zdaniu otwierającym *Metafizykę*. Pragniemy wiedzieć, jaki jest świat oraz znać nasze w nim miejsce³. Pytania te są nazywane zwykle fundamentalnymi, gdyż od zawsze towarzyszyły człowiekowi. To one zrodziły filozofię, która szuka odpowiedzi nie za pomocą religii, ale tych instrumentów poznania, które są przyrodzone człowiekowi – zmysłów i rozumu. Pytania o świat i nas samych prowadzą do pytań o początek – o *arche, principium*, zasadę. Są to już pytania metafizyczne. Pragniemy wiedzieć nie tylko, kim jesteśmy i jaki jest świat, ale chcemy poznać też ich (pra)przyczynę oraz cel. Skąd wzięliśmy się, my i świat, oraz dokąd zmierzamy? To zaś, jak powiada Jan Paweł II w swej encyklice *Fides at Ratio*, prowadzi ostatecznie do pytań o absolut⁴. Zagadnienia te znajdowały się przez dwa tysiące lat w centrum uwagi filozofii, zarówno starożytnej, jak i średniowiecznej. Radykalna zmiana nastąpiła dopiero w czasach wczesnonowożytnych.

Pytania metafizyczne nigdy nie prowadzą do jednoznacznych odpowiedzi. Podczas gdy nauki ściśle oraz przyrodnicze poznają swoje zasady i kumulują wiedzę, metafizyka, jako dyscyplina spekulatywna, zdaje się dreptać wciąż w tym samym miejscu, w późnym średniowieczu pogrążając się w coraz bardziej sterylnych i abstrakcyjnych dysputach. Mająca swe źródło w rewolucji naukowej, filozofia nowożytna jest buntem wobec takiego stanu rzeczy, a zwłaszcza wobec dominacji zagadnień metafizycznych w nauce. Bacon odrzucił je całkowicie. Prawdziwa nauka to poznanie empiryczne oparte na doświadczeniu i indukcyjnym rozumowaniu, wiodące od szczegółu do ogółu. Celem nauki jest więc poznanie porządku naturalnego oraz panowanie nad nim. Kartezjusz zaatakował tradycyjną metafizykę z innego biegunca: poznania racjonalnego, które ma prowadzić do wiedzy pewnej i niezachwianej (*certaine et indubitable*), a nie do nieweryfikowalnych spekulacji.

³ W tłumaczeniu T. Żeleźnika *Metafizyki* Arystotelesa (Lublin 1986) zdanie to brzmi „Wszystkim ludziom wrodzone jest pragnienie poznania”.

⁴ Por. Jan Paweł II, *Fides et Ratio*, 27, [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 1999, vol. II, s. 850.

Postawa buntu wobec średniowiecznego dziedzictwa jest dzieckiem renesansu. Z postawą tą ściśle łączy się indywidualizm, który – jak zauważył Alexis de Tocqueville – jest dzieckiem reformacji:

W XVI w. twórcy reformacji podporządkowują indywidualnemu rozumowi niektóre dogmaty dawnej wiary, ale w dalszym ciągu jest niedopuszczalna dyskusja nad pozostałymi. W XVII w. Bacon w dziedzinie nauk przyrodniczych, Kartezjusz zaś w dziedzinie ściśle filozofii znoszą zastane formuły, niszczą siłę tradycji i obalają autorytet scholastycznych szkół. Uogólniając tę metodę, filozofowie XVIII w. poddają przedmiot wszystkich wierzeń indywidualnemu osądowi każdego człowieka. Któż nie zauważy, że Luter, Kartezjusz i Wolter posłużyli się tą samą metodą i że różni ich wyłącznie to, jak szeroki zalecali czynić z niej użytek⁵.

Jeśli bunt we wczesnonowożytnej filozofii jest owocem renesansu, a indywidualizm dzieckiem reformacji, niezwykła pewność siebie, która cechowała reprezentantów „nowej nauki”, wydaje się być ich oryginalnym wkładem w rozwój filozofii (Burke nazwie to później arogancją). Już Bacon ma wybujałe *ego* i proponuje całkowicie nowe podejście do nauk naturalnych. Kartezjusz wznosi wiarę w potęgę ludzkiego rozumu (ściśle mówiąc, swego własnego rozumu) na wyżyny dotąd niespotykane: całość dorobku wcześniejszych pokoleń zostaje zakwestionowana, a na jej miejsce pojawia się nowa nauka, mająca prowadzić do pełnego poznania świata i zapanowania nad nim. Przekonany swej unikalności, Kartezjusz nie wie jeszcze, że znajdzie godnych siebie naśladowców, długą serię myślicieli – twórców systemów – z których każdy będzie przekonany, że w zasadniczy sposób zmienia filozofię.

*

René Descartes (łac. *Cartesius*, a po polsku Kartezjusz), urodził się w 1596 r. w miasteczku La Haye (dziś noszącym nazwę Descartes) niedaleko Tours, w rodzinie, która właśnie nabyła szlachectwo poprzez kupno urzędu (tak zwane szlachectwo sukni)⁶. Gdy miał dziesięć lat rozpoczął naukę w jezuickim collegium położonym w nieodległym La Flèche. Collegium miało tradycyjny program oparty na studiach antycznej klasyki i scholastycznej metafizyki, zaś nauki ściśle traktowało jako nauki praktyczne, pomocne np. w budowie

⁵ A. de Tocqueville, *O Demokracji w Ameryce*, tłum. M. Król, Warszawa 1976, s. 272–273. Por. A. Flew, *An Introduction to Western Philosophy*, London 1995, s. 275, 283.

⁶ Szkic biografii Kartezjusza zaczerpnięty z: F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 7–14; A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History...*, op. cit., s. 110, 126–127; B.F. Finkel, *Biography. René Descartes*, „American Mathematical Monthly”, 1898, vol. 5, nr 8/9, s. 191–195.

fortyfikacji. Kartezjusz spędził tam osiem lat, wysoko oceniając poziom swej szkoły i uczelni, nawet jeśli krytykował rodzaj wiedzy, jaki tam nabył. Mimo fascynacji matematyką, dalsze studia kontynuował na prawie, zdobywając dyplom prawniczy w 1616 r. na uniwersytecie w Poitiers. Po skończeniu nauki zaciągnął się do armii (1617 r.), zajmując się jednak bardziej samodzielnymi studiami matematycznymi niż wojaczką. Walki religijne rozpoczynające wojnę trzydziestoletnią (1618–1648) najwyraźniej nie pociągały Kartezjusza, toteż w 1621 r. zrezygnował ze służby i przeniósł się do Holandii, gdzie – oprócz ostatnich miesięcy – spędził resztę życia.

W swoich czasach Kartezjusz uchodził przede wszystkim za matematyka, a szerzej uczonego nauk ścisłych, dokonując w nich wielu ważnych odkryć. Uważany był za twórcę geometrii analitycznej, prekursora badań prowadzących do powstania rachunku różniczkowego i całkowego oraz odkrywcę zasad załamania światła⁷. Do czterdziestego roku życia nie opublikował jednak żadnego ze swych dzieł, a matematycznym geniuszem był tylko wśród przyjaciół i znajomych. Jedną z pierwszych prac, którą napisał, ale nie opublikował, były *Regulae ad directionem ingenii* (*Zasady kierowania umysłem*, 1628). Przez następne pięć lat przygotowywał dzieło, które opierając się na ówczesnej wiedzy, a zwłaszcza na nowej teorii mechaniki nieba Galileusza, miało zastąpić *Sumę teologiczną* św. Tomasza. Dzieło gotowe było już w 1633 r., ale Kartezjusz, jak zawsze ostrożny, nie zdecydował się na jego publikację po tym, gdy dowiedział się o potępieniu Galileusza przez Inkwizycję. *Le Monde* (*Świat*) ukazał się dopiero po jego śmierci (1664 r.). Następnym ważnym dziełem filozoficznym były *Meditationes de Prima Philosophia* (*Medytacje o filozofii pierwszej*, 1641), które miały wykazać, że jego metafizyka osiągnęła pewność matematyki, a zatem jest wyższa niż scholastyka⁸. Kolejne prace to *Principia Philosophiae* (*Zasady filozofii*, 1644), w dużej mierze powtarzające metafizykę *Medytacji*, ale uzupełnione o opis struktury wszechświata i relacji ciała do ducha. Ostatnim dziełem była rozprawa zatytułowana *Les passions de l'âme* (*Namiętności duszy*, 1649), powstała jako rezultat korespondencji z księżniczką Elżbietą, córką elektora Palatynatu i siostrzenicą Karola I Stuarta.

W 1649 r. Kartezjusz dostaje zaproszenie do przybycia na dwór królowej szwedzkiej Krystyny Wazówny (p. 1632–1654). Sława *Rozprawy o metodzie*

⁷ Zainteresowania i odkrycia Kartezjusza w matematyce, fizyce, optyce i mechanice obejmują znacznie szerszy zakres niż tu wspomniany. Por. hasło „Descartes René” w: *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=3891981> [dostęp 4.III.2013].

⁸ A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History...*, op. cit., s. 110; F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 10.

była już tak duża, że sawantka na tronie chciała ją lepiej poznać z ust samego jej twórcy. Kartezjusz, przyzwyczajony do niezależności, wahał się. Dał się jednak skusić perspektywą wysokich zarobków, gdyż – jak zwierzał się w liście do przyjaciela – kilka lat badań oraz dostateczne środki na przeprowadzanie eksperymentów pozwolą mu odkryć nierozwiązane problemy fizjologii i znaleźć lekarstwo na wszystkie choroby⁹. Jak widać, on sam był święcie przekonany o cudownej skuteczności swej metody. Lekcje z królową okazały się jednak katastrofą. Musiał je zaczynać o piątej rano w zimnym, źle ogrzonym pałacu. Ze zgrozą odkrył też, że królowa codziennie studiuje grekę, czyli traci czas na zajęcie nie dające żadnych namacalnych korzyści. Od dzieciństwa nawykły do późnego wstawania i cieplejszego klimatu, Kartezjusz wytrzymał niedogodności życia w Szwecji tylko przez pół roku; w lutym 1650 r. zapalenie płuc zakończyło jego ziemską drogę. Co za zaskakujący koniec! I co za strata dla ludzkości wciąż cierpiącej na nieuleczalne choroby.

*

Rozprawa o metodzie to jeden z najśłynniejszych tekstów napisanych po francusku, będący jednocześnie symbolem francuskiej klarowności, lekkości i ironii. Jest to dzieło zaskakujące, zarówno swoją strukturą, jak i treścią. Zaczniemy od struktury. W oryginalnym wydaniu *Rozprawa* stanowiła wstęp do trzech prac – o załamaniu światła, geometrii i mechanice nieba (ale zatytułowana *Meteorologia*) – które były rozdziałami niepublikowanego *Le Monde*. Prace te miały rzekomo ilustrować praktyczną stronę zastosowania „metody” Kartezjusza, a faktycznie były próbą sprawdzenia reakcji władz na jego „nową naukę”. *Rozprawa* charakteryzuje się dziwną i niejasną budową. Rozdział I zawiera autobiografię Kartezjusza oraz przerobioną wersję jego niepublikowanych *Zasad kierowania umysłem*¹⁰. Rozdział II wprowadza nas do jego metody, natomiast rozdział III jej nie rozwija, ale niespodziewanie skupia się na zasadach etycznych, którymi kieruje się autor. Prawdopodobnie powstał on najpóźniej i miał służyć jako tarcza przeciwko prześladowaniom ze strony władz. Rozdział IV powraca do wątku przerwanoego w rozdziale II. Zawiera on słynną zasadę *cogito*, oraz jej konsekwencje, czyli jest wstępem do kartezjańskiej metafizyki. Rozdział V jest streszczeniem niektórych poglądów zaprezentowanych w *Le Monde*, dotyczących kosmosu i funkcjonowania

⁹ A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History...*, op. cit., s. 127.

¹⁰ D. Garber, *Descartes and Method in 1637*, „PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association”, 1988, vol. 2, s. 226–227; F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 9, 12.

ludzkiego ciała, ale z samą „metodą” mający niewiele wspólnego. Wreszcie rozdział VI, podejmujący ponownie tematykę metody, jest tekstem, który pierwotnie był wstępem do pracy o geometrii¹¹. *Rozprawa o metodzie* choć napisana wartkim i czytelnym językiem, zbija z tropu, zaskakuje i pozostawia czytelnika bez klucza co do przekazu całości. Czyżby jego *cogito* i cztery proste zasady badania rzeczywistości w rozdziale II były tą jego sławną „metodą”?¹² Tą, która miała doprowadzić do szybkiego poznania tajemnic świata? Przyjrzyjmy się zatem dokładnie tekstowi *Rozprawy* i zobaczmy, co tak naprawdę da się wywnioskować z jej treści.

Kartezjusz otwiera swoje dzieło zaskakującym, choć niewątpliwie pochlebny dla zwykłych śmiertelników, stwierdzeniem:

Rozsądek jest to rzecz ze wszystkich na świecie najlepiej rozdzielona, każdy bowiem sądzi, że jest w nią dobrze zaopatrzony, iż nawet ci, których we wszystkim innym najtrudniej jest zadowolić, nie zwykli pragnąć go więcej niżli posiadają. Nie jest prawdopodobne, aby się wszyscy mylili co do tego; raczej świadczy to, iż zdolność dobrego sądzenia i rozróżniania prawdy od fałszu, co nazywamy właśnie rozsądkiem lub rozumem, jest z natury równa u wszystkich ludzi. Tak więc rozbieżność mniemań nie pochodzi stąd, aby jedni byli roztropniejsi od drugich, ale jedynie stąd, iż prowadzimy myśli nasze rozmaitymi drogami i nie rozważamy tych samych rzeczy¹³.

Pomijając lekki sarkazm w pierwszym zdaniu, można by rzec, że w akapicie tym Kartezjusz piecze dwie pieczenie na jednym ogniu: z jednej strony schlebia czytelnikowi i zdobywa jego sympatię, przekonując go, że posiada rozsądek, czy rozum, nie gorszy od nikogo innego, a z drugiej już wskazuje na podstawowy cel swej *Rozprawy*. Różnice w postrzeganiu rzeczywistości i sądach wynikają ze stosowania niewłaściwych metod lub nieporozumień, a nie z tego, że niektórzy ludzie mają więcej rozsądku (lub rozumu). Wartość logiczna cytowanego tekstu jest wątpliwa i byłaby na pewno zakwestionowana w środowisku akademickim, natomiast przeciętnego czytelnika ujmowała i oczarowywała¹⁴. W ten sposób dowiadujemy się, dlaczego Kartezjusz, a później i jego następcy, kierowali swe dzieła do szerszego kręgu czytelników,

¹¹ F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 11–12, 15–16; A. Flew, *An Introduction...*, op. cit., s. 275–276.

¹² Por. D. Garber, *Descartes and Method in 1637*, op. cit., s. 225, 228. Garber argumentuje, że Kartezjusz sam lekcewał swoją „metodę”, a w każdym razie nie zaznaczał w innych dziełach jej stosowania.

¹³ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 20.

¹⁴ A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History...*, op. cit., s. 107–109.

a nie środowiska uczonych, oraz dlaczego przedkładali języki narodowe nad uczoną łacinę.

Wrażenie schlebiana czytelnikowi nieświadomemu tych – jak dziś powiedzielibyśmy – promocyjnych zabiegów pogłębia się, gdy w następnych zdaniach autor przyznaje, że on sam posiada umysł nie doskonalszy niż ogół, a nawet, że zazdrości niektórym ludziom bystrości ich umysłu, oraz gdy potwierdza, że błędy w poznaniu rozumowym nie mogą dotyczyć istoty (w oryginale *forme*), a tylko „cech przypadkowych”. Dwuznaczność ostatniego stwierdzenia wydaje się nieprzypadkowa. Termin „forma” wywodzi się od Arystotelesa i ma ściśle określoną konotację. Kartezjusz tłumaczy to jako „natura” (*nature*), co jest ogólnie poprawne, ale i niepełne. Inaczej zrozumie ją laik, a inaczej znawca Arystotelesa czy scholastyki. Forma jest „istotą”, jak to oddał polski tłumacz, ale też rodzajem energii, która stanowi przyczynę danej rzeczy, oraz nadaje jej kształt i cel¹⁵. Czy tak zwykle rozumiemy termin „istota” lub „natura”, i czy tak to rozumiał czytelnik współczesny Kartezjuszowi?

W dalszej części rozdziału I Kartezjusz rozwija wątek autobiograficzny. Informuje, że od dzieciństwa karmiono go nauką, obiecując nabycie „jasnej i pewnej wiedzy o wszystkim, co jest pożyteczne dla życia” (*claire et assurée de tout ce qui est utile à la vie*). Był pilnym uczniem i czytał to, co powinien; poznawał języki, by mieć wgląd do starożytnej mądrości; wiedział, że „czytanie wszelkich dobrych książek jest niby rozmową z najgodniejszymi ludźmi minionych wieków..., w której odsłaniają nam jedynie swe najcenniejsze myśli”. Uczył się też retoryki i poezji, jak również matematyki, którą upodobał sobie szczególnie, oraz teologii i filozofii. A jednak po ukończeniu studiów – powiada Kartezjusz – „czułem się ... udręczony tyloma wątpliwościami i błędami, iż zdawało mi się, że usiłując się kształcić, nie osiągnąłem żadnej innej korzyści jak tę, iż coraz bardziej odsłaniałem sobie moją niewiedzę. A przecież byłem w jednej z najświetniejszych szkół w Europie”¹⁶.

Kartezjusza oburzało, że matematyka, której podstawy „są tak mocne i stałe”, nie tworzy fundamentu nauki, a jest nią filozofia, która nie ma „żadnej rzeczy, o którą by się nie spierano, która by więc tym samym nie była wątpliwa”¹⁷. Z całej dotychczasowej nauki nie znajduje on nic godnego zaufania, poza matematyką i teologią. Wybór matematyki jest oczywisty i szczerzy, natomiast wybór teologii zdumiewający. Z lekka wyczuwalną ironią Kartezjusz tłumaczy to tym, że teologia dotyczy prawd objawionych, które

¹⁵ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 21.

¹⁶ Ibidem, s. 23–24.

¹⁷ Ibidem, s. 24–25.

„przekraczają naszą zdolność pojmowania”, toteż nie ośmiela się „poddąć ich memu wątlęmu rozumowaniu”. Do tego potrzeba otrzymać „nadzwyczajną pomoc nieba i być więcej niż człowiekiem”¹⁸. W rezultacie mamy już zarys „metody” Kartezjusza, ale bez wyraźnego wskazania, że to o nią chodzi. Polegać miałyby ona na całkowitym odrzuceniu dotychczasowego dorobku, oprócz matematyki i teologii oraz, niespodziewanej konkluzji rozdziału I, że jednostka może lepiej poznać prawdę, która jej dotyczy, niż „uczony w spekulacjach niedających żadnego skutku”¹⁹. Ta ostatnia myśl zostanie rozwinięta dopiero w rozdziale następnym, gdy opis metody będzie pełniejszy.

Spróbujmy zebrać i ocenić to, co dotąd powiedział nam Kartezjusz. Jego doświadczenie ze studiów w La Flèche nie jest doświadczeniem unikatowym wbrew temu, co powiada nam autor. Odkrywanie własnej niewiedzy w procesie kształcenia jest raczej zjawiskiem normalnym. Unikatowa jest reakcja, a nie samo zjawisko. Dla porównania przypomnijmy, jak dwa tysiące lat wcześniej zareagował na to samo Sokrates. Tajemniczy i zadziwiający świat nie jest do końca poznawalny. Jednak „wiem, że nic nie wiem” nie frustruje Sokratesa ani nie popycha go do buntu wobec rzeczywistości. Odwrotnie, z jednej strony przyjmuje on postawę akceptacji ludzkiej kondycji, a z drugiej – utwierdza się w przekonaniu, że poszukiwanie prawdy jest najważniejszym celem ludzkiego życia. Sokrates nie ucieka też przed konsekwencjami głoszenia prawd, w które wierzył. Twardo powiada, że nigdy nie zrobił nic niegodnego, aby ratować życie, toteż nie zamierza używać sztuczek, aby odwrócić wyrok sądu nad nim. Jakże różne jest to od postawy Kartezjusza. Ten ostatni buntuje się i odrzuca możliwość pogodzenia się z rzeczywistością. Jest to więc postawa bliższa prometejskiej. Ukrytą prawdę należy wykraść bogom, niezależnie od metod, i człowiek jest w stanie tego dokonać. Jak w kapsułce, postawa Kartezjusza – bunt oraz wiara w potęgę indywidualnego rozumu – zawiera „kod” czasów nowożytnych czy, szerzej, nowoczesności w ogóle. Być może to objaśnia, dlaczego *Rozprawa*, wbrew swej miałkości, wciąż zdaje się rzucać urok na współczesnego czytelnika²⁰.

¹⁸ Ibidem, s. 26.

¹⁹ Ibidem, s. 28.

²⁰ Por. A. de Tocqueville, *O Demokracji w Ameryce*, op. cit., s. 273. Według Tocqueville’a, metoda Kartezjusza jest ze swej natury demokratyczna: „Została odkryta w epoce, w której ludzie zaczęli stawać się sobie równi i upodabniać do siebie. Rozpowszechnić się mogła dopiero w epoce, w której możliwości stały się niemal równe i ludzie niemal identyczni”. Z drugiej strony, nie wszyscy odbierają go współcześnie z entuzjazmem. Szczególnej krytyce został poddany przez środowiska feministyczne i postmoderni-

Rozdział II zaczyna się od przywołania olśnienia, którego Kartezjusz doznał, gdy jeszcze służył w wojsku. Jego wartość logiczna jest więcej niż wątpliwa, za to jako argument retoryczny świetnie służy celom naszego autora. Otóż uświadomił on sobie, że „dzieła poskładane z wielu osobno powstałych części i wykonywane ręką rozmaitych mistrzów mniej są doskonałe niż te, nad którymi pracował tylko jeden człowiek”. Zauważył też, że podobnie jest z budową miasta czy prawodawstwem (jeden, np. Likurg w Sparcie, *versus* wielu) czy nawet religią (objawioną *versus* wszystkie inne)²¹. I wreszcie, „że wszelka wiedza książkowa, przynajmniej ta, której racje są jedynie prawdopodobne i na które nie ma żadnego dowodu, jako że złożyła się ona i urosła stopniowo z mniemań wielu rozmaitych osób, nie jest tak bliska prawdy jak proste i nieuczone rozumowania człowieka rozsądnego dotyczące rzeczy, jakie mu się nastręczają”. Wywnioskował więc, że musi odrzucić całkowicie to, co zbudowano do tej pory, i zacząć wszystko od nowa, bez próby zmiany i ulepszania tego, co było²².

Wykonawszy ten śmiały krok odrzucenia, Kartezjusz jakby przestraszył się własnej odwagi, i na następnych stronach wycofuje się z części tego, co dopiero był napisał. Podkreśla, że jego odrzucenie nie dotyczy tak wielkich ciał jak państwa. Te ostatnie „zbyt trudne są do podniesienia, skoro są raz obalone”. Co do ich niedoskonałości „jeśli je posiadają”, to albo złagodziła je praktyka, albo są do uniknięcia dzięki przezorności, albo niedogodności obecne są bardziej znośne niż ich zmiana²³. Dlatego też Kartezjusz nie pochwała „owych natur mętnych i niespokojnych”, które dążą do zmian za wszelką cenę. Na takie „szaleństwa” z pewnością nie ma miejsca w tym „dziełku”, które pisze²⁴. A w ogóle, to autor zawsze stawał w szeregu tych skromnych ludzi, którzy uważają, że „są mniej zdolni do odróżnienia prawdy od fałszu niż inni”. To ostatnie stwierdzenie wydaje się stać w sprzeczności ze zdaniem rozpoczynającym *Rozprawę*, przy czym tutaj autor mówi o postawie, a tam o darze natury równo rozdzielonym wobec wszystkich. Wrażenie pokrętności pogłębia się jeszcze bardziej, gdy w następnym akapicie Kartezjusz szydzi, że „nie można wymyślić nic tak dziwnego i mało godnego wiary, czego

styczne, por. S.B. Smith, *An Exemplary Life: The Case of René Descartes*, „Review of Metaphysics”, 2004, vol. 57, nr 3, s. 572.

²¹ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 30–31.

²² Ibidem, s. 32.

²³ Ibidem, s. 32–33.

²⁴ Ibidem, s. 33–34.

by kiedyś nie powiedział któryś filozof”. Czy odrzuca on więc dotychczasową naukę, czy jej nie odrzuca – tego wyraźnie nam nie mówi²⁵.

Ostatecznie Kartezjusz stwierdza, że tak jak ostrożnie i wolno idzie „człowiek, który kroczy sam i wśród ciemności”, tak on postanawia postępować w swoim rozumowaniu. Jeśli będzie posuwał się powoli, to przynajmniej uniknie upadku. Po dalszych zdaniach, pełnych dwuznaczności i hiperboli, Kartezjusz wreszcie formułuje zręby swej metody: cztery proste kroki analizowania problemu, które stosuje się w nauce prawdopodobnie od zawsze. Są to: (1) nieprzyjmowanie niczego za prawdziwe na zasadzie autorytetu, pośpiechu lub uprzedzeń, ale zapoznawanie się z problemem, tak, aby móc wydać osąd samemu, i tylko w odniesieniu do tego, co jawi się nam „tak jasno i wyraźnie” (*claire et distincte*), że nie mamy co do tego żadnych wątpliwości; (2) podzielenie każdego problemu na jak najmniejsze części i rozpatrywanie ich osobno; (3) stopniowe analizowanie problemu, od jego najprostszycy elementów do bardziej skomplikowanych, pamiętając też o związkach między nimi; i wreszcie (4) dokonanie przeglądu całości, dla sprawdzenia, czy gdzieś nie popełniło się błędu. Metodę tę Kartezjusz porównuje do „długiego łańcucha racji prostych i łatwych, którymi geometryści zwykli się posługiwać, aby dojść do najtrudniejszych dowodów”²⁶. Moglibyśmy jednak zapytać, czy założenie, że rzeczy najprostsze (te, których nie można już podzielić na drobniejsze części) zawierają w sobie pełne wyjaśnienie rzeczy złożonych, jest uprawnione? Innymi słowy, czy objaśniając różne części problemu, zdobywamy całkowity wgląd w jego całość?²⁷ Tą sprawą nasz myśliciel zdaje się już nie zaprzętać swej uwagi.

Kartezjańska metoda szczegółowej analizy pozostaje aktualna i stosowana jest do dziś jako jedna z podstawowych metod badania rzeczywistości. Można by jednak zapytać, cóż jest w niej tak nowatorskiego, co miałyby prowadzić do rewolucyjnych odkryć w całej nauce, a nie tylko z geometrii, skąd została wzięta? Kartezjusz zapewnia nas, że tak właśnie jest. On doświadczył jej skuteczności w rozwiązywaniu problemów matematycznych i geometrycznych, których wcześniej nie umiał rozwiązać:

...w ciągu dwóch czy trzech miesięcy, jakie obróciłem na ich rozpatrywanie, zaczynając od najprostszycy i najogólniejszycy i w każdej prawdzie odkrytej znajdując regułę, która mi służyła potem do znalezienia innych, nie tylko uporałem się z wieloma rzeczami, które zdały się wprzód bardzo trudne, ale wydało mi się także, że pod koniec nawet w tych,

²⁵ Ibidem, s. 35.

²⁶ Ibidem, s. 37–38.

²⁷ Por. J.H. Hallowell, *Main Currents in Modern Political Thought*, Lanham 1984, s. 40.

kórych nie znałem, mogą oznaczyć, jakimi środkami i do jakiego punktu możliwe jest ich rozwiązanie²⁸.

Entuzjazm Kartezjusza staje się bardziej zrozumiały, gdy uświadomimy sobie, że geometria analityczna, którą stworzył, jest najprawdopodobniej tą nauką, za pomocą której, jak wierzył, można zdefiniować i opisać świat matematycznie. Jeśli założymy, że natura (świat, kosmos) składa się z rzeczy posiadających geometryczne kształty, i że inne właściwości tychże rzeczy też można wyrazić matematycznie (ciężar, rozmiar, ilość, etc.), to taka możliwość istniałaby²⁹. Stąd zapewne przekonanie Kartezjusza, że wielkie odkrycia są w zasięgu jego ręki. I chociaż jemu nie udało się tego dokonać, to zaraził swych następców w nadchodzącym wieku „rozumu” swoją wiarą w potęgę rozumu, zamiłowaniem do prostych, „geometrycznych” rozwiązań oraz pedanterią w ich stosowaniu.

Jak wspomniano, rozdział III jest poświęcony etyce. Etyki tej nie należy raczej traktować na serio, w przeciwnym razie kompromitowałaby naszego matematyka-filozofa jeszcze bardziej niż wtedy, gdy uznamy ją za fikcję. Kartezjusz dodał ten rozdział do *Rozprawy* zapewne dochodząc do wniosku, że jego rytuał bicia czołem przed władzą, odpawiony w rozdziale II, jest niewystarczający. Zasady etyczne, które tu opisuje, są „tymczasowe”, i – jak powiada – będą go obowiązywać tylko na okres przejściowy, gdy podważa on istniejący porządek. Na ten czas „przebudowy domu” zobowiązuje się on kierować następującymi czterema zasadami: (1) „być posłusznym prawom i obyczajom mego kraju, zachowując stale religię ..., a we wszelkiej innej rzeczy kierować się mniemaniami najbardziej umiarkowanymi i najbardziej oddalonymi od wszelkiej przesady”; (2) „być możliwie najbardziej nieugiętym ... w działaniu i trzymać się mniemań nawet najbardziej wątpliwych, skoro już się raz na nie zdałem”, po to, aby uniknąć sytuacji ludzi zagubionych w lesie i błądzących w koło; (3) „przemóc raczej siebie niż los i raczej odmienić moje pragnienia niż porządek świata, i przyzwyczać się ... do przeświadczenia, iż nie ma nic co by było całkowicie w naszej mocy, prócz naszej myśli”; i wreszcie (4) „obrócić całe życie na kształcenie mego rozumu i posuwanie się ... w poznaniu prawdy, trzymając się metody, jaką sobie przypisałem”³⁰. Zade-

²⁸ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 40.

²⁹ Por. N. Melchert, *The Great Conversation: A Historical Introduction to Philosophy*, Mountain View 1995, s. 293.

³⁰ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 42–47. Wśród znawców Kartezjusza nie ma sporów co do wartości jego „tymczasowej” etyki. Nie traktuje się jej serio. Smith powiada, że

klarowawszy w ten sposób swoją lojalność wobec wszelkiej władzy, Kartezjusz zdaje się być wreszcie gotowy do szerszej odsłony swoich poglądów.

Kolejny IV rozdział zawiera pełne przedstawienie metody Kartezjusza wraz z podwalinami jego metafizyki. Jest to zapewne najbardziej istotna część całej *Rozprawy*, podczas gdy pozostałe służą jedynie budowaniu stosownej atmosfery dla prezentacji tego odkrycia, oraz skrywaniu radykalizmu jego przesłania. Cóż zatem zawiera ten fragment *Rozprawy*?

Ponieważ celem Kartezjusza jest – jak twierdzi – poszukiwanie prawdy, która jest poza wszelką wątpliwością (*indubitable*), postanawia uznać za całkowicie fałszywe (*absolument faux*) wszelkie opinie, co do których ma nawet najmniejszy powód, aby w nie powątpiewać. Dalej, ponieważ zmysły są zawodne i przez nie bierzemy złudzenie za prawdę; ponieważ popełniamy błędy w rozumowaniu nawet w najprostszych sprawach geometrycznych; i wreszcie, ponieważ nie możemy zaufać naszym myślom, postanawia on przyjąć, „iż wszystko, co kiedykolwiek dotarło do mego umysłu, nie bardziej jest prawdziwe niżli złudzenia senne” (*non plus vraies que les illusions de mes songes*). W ten sposób, pozbawiony jakiegokolwiek wiedzy, czy to zmysłowej czy rozumowej, Kartezjusz znajduje się w kompletnej nicości. Można by powiedzieć, że nie ma tam nic. A jednak, w tej kompletnej pustce natychmiast odkrywa on podstawową prawdę: „myślę, więc jestem” (*je pense, donc je suis*), w zlatynizowanej formie znaną jako *cogito ergo sum*³¹.

Choć sceptycyzm poznawczy Kartezjusza jest tu skrajny – powątpiewa on bowiem nawet w najbardziej oczywiste doznania i potoczne obserwacje każdego człowieka – to jednak niewykluczone, że może on być tylko udawany. Od połowy XVI w. we Francji na dobre zagościł sceptycyzm i Kartezjusz, znajdując w *cogito* to, co jest poza wątpliwością, być może chciał dać mu odpór³². Z drugiej strony nie wszyscy są tak łaskawi dla Kartezjusza i domi-

Kartezjusz jest *perhaps the greatest philosopher never to have written a systematic work on ethical or political matters* (S.B. Smith, *An Exemplary Life...*, op. cit., s. 574).

³¹ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 52–53.

³² Nastąpiło to po przetłumaczeniu w 1569 r. na łacinę dzieła greckiego myśliciela Sextusa Empiricus z II w. po Chr. Sextus nie wyróżniał się oryginalnością, natomiast spisał idee greckich sceptyków, przede wszystkim ich ojca założyciela Pyrrho z Elis (ok. 360–270 r. przed Chr.). Idee sceptyków wywarły wielki wpływ we Francji (m.in. na Montaigne'a). Por. A. Flew, *An Introduction...*, op. cit., s. 277; S.B. Smith, *An Exemplary Life...*, op. cit., s. 773–774. Listę zwolenników tezy, że sceptycyzm Kartezjusza nie był do końca prawdziwy, wymienia: R.A. Watson, *Descartes Knows Nothing*, „History of Philosophy”, 1984, vol. 1, nr 4, s. 411, przypis 17.

nująca interpretacja jego myśli przyjmuje, że jego sceptycyzm jest prawdziwy, a nie udawany³³.

Kartezjusz jest niezwykle zadowolony ze znalezienia archimedesowskiego punktu oparcia dla wiedzy – tej jednej jedynej rzeczy, w którą nie możemy wątpić. Jego duma jest tak wielka, że zapomina wspomnieć, iż jego odkrycie jest zapożyczeniem (czy wręcz kopiowaniem) ze św. Augustyna³⁴. Z faktu, że myśli i jest, czyni on „pierwszą zasadę filozofii”, a następnie zauważa, iż do tego nie jest mu nic innego potrzebne: „Poznałem stąd, że jestem substancją, której całą istotą, czyli naturą, jest myślenie, i która, aby istnieć, nie potrzebuje żadnego miejsca ani nie zależy od żadnej rzeczy materialnej; tak, iż owo ja, to znaczy dusza ... jest całkowicie odrębna od ciała, a nawet jest łatwiejsza do poznania niż ono, i że gdyby nawet ono nie istniało, byłaby i tak wszystkim, czym jest”³⁵.

Kartezjusz odkrywa, że jest „substancją myślącą”, ale jednocześnie zauważa, że wątpi, a zatem, że nie jest doskonały. To zaś prowadzi go do znalezienia następnej rzeczy w pustce, do której sam się zapędził, mianowicie idei istoty doskonałej – Boga. Ponieważ taka idea nie mogła wziąć się z nicości, musiała zostać „pomieszczona” w jego myśli przez tęż istotę doskonałą. Dlatego musi istnieć jeszcze inna istota niż sama substancja myśląca. Gdyby bowiem nasz autor stworzył się sam, to uczyniłby się „nieskończonym, wiecznym niezmiennym, wszystkowiedzącym, wszechmogącym”, a takim nie jest, skoro wątpi³⁶. Istnienie tej istoty jest konieczne, wynikające z samej definicji istoty doskonałej. W ten sposób dochodzimy do słynnego ontologicznego dowodu Kartezjusza na istnienie Boga. Tak jak suma kątów w trójkącie musi zawsze

³³ R.A. Watson, *Descartes Knows Nothing*, op. cit., s. 407–408; M. Grene, *Descartes and Skepticism*, „Review of Metaphysics”, 1999, vol. 52, nr 3, s. 553–571. Grene dzieli sceptycyzm na praktyczny i teoretyczny. Starożytny sceptycyzm, ożywiony w XVI-wiecznej Francji, uczył nieufności wobec praktycznej strony życia, i tym samym ostrożności w rozważaniach teoretycznych. Sceptycyzm Kartezjusza nie dotyczy praktycznych stron życia – tu był on pragmatyczny – ale teoretycznych. W tej dziedzinie Kartezjusz był skrajnym sceptykiem, znacznie dalej idącym niż sceptycyzm klasyczny.

³⁴ W *Państwie bożym*, księga XI, roz. 26, II Augustyn powiada: „jestem pewny, że jestem, że wiem, że jestem, i że raduję się z tego, że jestem i wiem o tym”. Na pytanie, czy się jednak nie myli, odpowiada: „Jeśli się mylę, to jestem. Bowiem, jeśli ktoś nie istnieje to w żaden sposób nie może się mylić. Zatem, jestem, jeśli się mylę”.

³⁵ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 53–54. Rozumowanie *cogito ergo sum*, jak i wnioski dotyczące tego, że jest substancją myślącą, są logicznie nieuprawnione, por. R.A. Watson, *Descartes Knows Nothing*, op. cit., s. 400–403, 405–408, tam również przegląd wcześniejszej literatury.

³⁶ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 55.

być równa dwóm kątom prostym, tak też musi istnieć istota doskonała, posiadająca wszystkie doskonałości, w tym własne istnienie, gdyż istota doskonała, która nie istnieje, jest mniej doskonała od tej, która istnieje, a z definicji Bóg jest taką istotą, która posiada wszystkie doskonałości³⁷.

Ontologiczny dowód Kartezjusza podważył współczesny mu matematyk Pierre Gassendi (1592–1655), który zauważył, że istnienie nie może być uznane za jedną z cech doskonałości. Jeśli coś nie istnieje, to nie jest niedoskonałe, ale jest po prostu niczym³⁸. Kartezjusz jednak nie mógł uznać tego oczywistego argumentu, istnienie Boga jest bowiem dla niego logiczną koniecznością. To nie wiara popychała go do tego, aby upierał się przy Jego istnieniu. Dopiero istnienie Boga powoduje, że możemy zaufać naszemu rozumowi oraz korzystać z informacji dostarczanych nam przez zmysły. Tylko w ten sposób Kartezjusz będzie mógł wydobyć się z nicości, do której zagnał go jego sceptycyzm, czyli wykonać krok trzeci (po odkryciu własnego istnienia oraz istoty doskonałej). Brak idei Boga unieruchomiłby go tam na zawsze. Wiedziałby, że myśli, więc jest, ale z tego nadal nic by nie wynikało.

W *Medytacjach o filozofii pierwszej* poświęca Kartezjusz problemowi istoty doskonałej wiele uwagi. Rozważa on możliwość, że zamiast Boga, to zły duch stworzył świat i tak go urządził, aby nas oszukać. Gdyby tak było, wówczas wszelkie rozumowe poznanie (a nie tylko zmysłowe) i wszelkie logiczne wnioskowanie nie miałyby sensu. W świecie złego ducha 2+3 wcale nie musiałyby równać się 5. W trzeciej i szóstej *Medytacji* Kartezjusz jednak dumnie powraca do zasady swego *cogito*: drugą odkrytą rzeczą w nicości jest istota doskonała, a nie zły duch. Zatem to Bóg stworzył Kartezjusza i świat, a skoro to Bóg jest stwórcą, to nie dokonał dzieła stworzenia świata po to, aby nas oszukać, ale abyśmy mogli go poznawać³⁹. W łańcuchu logicznym Kartezjusza istnienie Boga jest zatem niezbędne.

Z samej *Rozprawy* możemy wydedukować, że świat dla Kartezjusza składa się z dwóch substancji: duchowej (Bóg i dusza) oraz materii. Ich wzajemne relacje nie są tutaj dalej objaśnione oprócz tego, co zostało zaprezentowane w rozdziale IV. Rozdział V z kolei jest dziwacznym tekstem prezentującym, w wielkim skrócie, poglądy Kartezjusza na „naturę rzeczy materialnych” oraz – w nieco szerszym zakresie – na funkcjonowanie ludzkiego ciała. Jak nas

³⁷ Ibidem, s. 57. Kartezjusz znów zapomniał wspomnieć, że ontologiczny dowód na istnienie Boga zawdzięcza św. Anzelmowi z Canterbury (1035–1109), który to dowód tylko nieznacznie zmodyfikował, zastępując wielkość Boga Jego doskonałością.

³⁸ A. Kenny (red.), *The Oxford Illustrated History...*, op. cit., s. 124.

³⁹ R. Descartes, *Medytacje o filozofii pierwszej*, przeł. J. Hartman, Kraków 2002.

informuje, rzeczy te opisał ze szczegółami „w osobnym traktacie, którego pewne względy nie pozwalają mi ogłosić” – chodzi oczywiście o *Le Monde*⁴⁰. Jak zwykle ostrożny, Kartezjusz zaznacza, że nie chce wchodzić w spory z uczonymi co do tego, jak jest, dlatego też postanowił „zostawić cały nasz świat ich dysputom i mówić jedynie o tym, co zdarzyłoby się w nowym świecie, gdyby Bóg stworzył teraz gdzieś w urojonych przestrzeniach dosyć materii, aby się taki złożył”. Innymi słowy, Kartezjusz nie twierdzi, że opisuje świat takim, jakim on jest, ale świat, jakim byłby, gdyby dobry Bóg zdecydował się stworzyć inny. Gdyby zatem Bóg stworzył wystarczająco dużo materii i nadał jej „ruch, różnorodny i bezładny”⁴¹; gdyby nadał temu chaosowi „zwyczajnej swej pomocy i pozwolił jej działać wedle praw, jakie ustanowił”, to po jakimś czasie ów chaos ułożyłby się w sposób podobny do naszego świata – wyłoniłyby się ziemia i inne planety, słońce i inne gwiazdy. Dalej na ziemi rzeczy cięższe dążyłyby do środka, a lżejsze do zewnątrz, np. woda i powietrze. „Góry, morza, źródła i rzeki będą w naturalny sposób tam się kształtować i metale tworzyć tam pokłady, i rośliny rosnać na polach, i w ogóle, jak będą mogły zawiązywać się tam wszystkie ciała”⁴².

Skrót też zawartych w *Le Monde* jest w tym rozdziale tak duży, że wręcz nie można odkryć, że Kartezjusz prezentuje tu poglądy kosmologiczne Galileusza, fundamentalnie odbiegające od dominujących wtedy nauk Arystotelesa. W fizyce Arystotelesa istnieje hierarchia bytów, od najniższych (materia nieożywiona) po najwyższy (demiurg – pierwszy poruszyciel). Naturalny jest stan spoczynku, lecz każdy byt dąży do demiurga (Boga), naśladując go zgodnie ze swoją naturą. Ziemia jest w centrum świata, a człowiek najwyższą istotą na ziemi. U Galileusza i Kartezjusza zaś świat jest materią w ruchu, zachowującą się według przewidywalnych praw matematycznych (w przypadku Kartezjusza ten model uzupełniony jest, oczywiście, o Boga i duszę). Nie ma miejsc lepszych lub gorszych w kosmosie. Bóg jest w tym modelu *de facto* zbędny, choć u Kartezjusza odgrywa rolę inicjującą świat i nadającą mu praw. Następnie zdaje się zostawiać go tak, jak doskonały zegarmistrz po skonstruowaniu swego dzieła⁴³.

W dalszej części rozdziału nasz myśliciel skupia się na ludzkim ciele, pracy jego serca, układu krwionośnego, systemu oddychania, nerwów, mięśni itp., którego wartość mógłby ocenić tylko znawca ludzkiej anatomii. Interesują-

⁴⁰ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 63.

⁴¹ Ibidem, s. 64.

⁴² Ibidem, s. 66–66.

⁴³ Por. N. Melchert, *The Great Conversation...*, op. cit., s. 333; F.E. Sutcliffe, *Introduction*, op. cit., s. 20–21.

cym szczegółem jest wzmianka porównująca zwierzęta do automatów, ale znacznie bardziej skomplikowanych, ponieważ stworzonych przez Boga⁴⁴. Tomasz Hobbes musiał być pilnym czytelnikiem *Le Monde*, ponieważ zdaje się rozwijać myśli Kartezjusza, zarówno w odniesieniu do automatów, jak i materii w ruchu, odrzucając wszelako jego dualizm natury zakładający istnienie substancji duchowej.

Ostatni rozdział *Rozprawy* zupełnie zbija z tropu, a cel dla którego Kartezjusz go umieścić pozostaje zagadką. W zasadzie możemy uznać go za modelowy popis pisania o niczym, z pewną domieszką kokieterii. Kartezjusz podkreśla w nim wartość swej metody i znowu wraca do dzieła, które napisał, ale zdecydował się nie publikować (*Le Monde*). W dziele tym odrzucał on filozofię spekulatywną na rzecz praktycznej, dzięki której zrozumiemy działanie przyrody i wykorzystamy to, aby „stać się panami i posiadaczami przyrody” (*maîtres et possesseurs de la nature*)⁴⁵. W ten oto niespodziewany sposób redefiniuje on cele nauki z prób zrozumienia natury na rzecz podporządkowania i panowania nad nią. Kartezjusz powstrzymał się jednak od publikacji tegoż dzieła, jak nam się zwierza, ponieważ nie zabiega o popularność, a poza tym jest najsurowszym sędzią własnych osiągnięć. Ta wrodzona mu modestia oraz pragnienie uzyskania całkowitej pewności co do wyników swych badań nie pozwalały mu swych odkryć opublikować⁴⁶. Potrzebuje wykonać jeszcze dużo doświadczeń, aby je potwierdzić, i aby dokonać nowych odkryć w dziedzinie ludzkiego zdrowia. Nie może w tych doświadczeniach skorzystać z pomocy innych, ponieważ źle rozumieją oni jego metodę i tylko ją przekręcają, budząc tym jego zgrozę⁴⁷. Ten fragment jest jakby echem tego, co Kartezjusz napisał we wspomnianym wcześniej liście do przyjaciela, gdy zastanawiał się, czy przyjąć zaproszenie do wyjazdu na dwór szwedzki. Nasz odkrywca kończy swe dzieje deklaracją, która, zważywszy ostatnie miesiące jego życia, niekoniecznie świadczy o jego zdolności do prorokowania:

Postanowiłem obracać czas, jaki mi pozostał do życia, wyłącznie na to, aby starać się nabyć pewną znajomość przyrody, z której można byłoby wyciągnąć dla sztuki lekarskiej reguły bardziej pewne niż te, jakie posiadano dotąd. Skłonność moja odsuwa mnie tak bardzo od wszelakiego rodzaju innych zamiarów, tych zwłaszcza, które mogłyby być jednym użyteczne szkodząc jedynie drugim, iż gdyby jakieś okoliczności zmusiły mnie chwycić się takich zatrudnień, nie sądzę iżbym był zdolny uprawiać je z powodzeniem... Będę się

⁴⁴ Kartezjusz, *Rozprawa...*, op. cit., s. 77.

⁴⁵ Ibidem, s. 84.

⁴⁶ Ibidem, s. 88–91.

⁴⁷ Ibidem, s. 94–97.

zawsze uważał za bardziej obowiązanego tym, dzięki którym łasce będę mógł korzystać bez przeszkód z mego wolnego czasu, niż byłbym tym, którzy by mi ofiarowali najbardziej zaszczytne w świecie urzędy⁴⁸.

*

Immanuel Kant porównał niegdyś oświecenie do okresu dojrzewania. Ludzkość osiągnęła dojrzałość i nie życzyła sobie więcej kurateli i opieki władz, ale sama chciała osiągnąć wiedzę na temat świata i ludzi oraz decydować o sobie⁴⁹. Metafora ta uderza swoją trafnością. Łatwiej nam zrozumieć niezwykle optymizm oświecenia i jego wiarę w możliwość osiągnięcia zarówno pełni wiedzy, jak i usunięcia cierpienia ze świata, jeśli zestawimy to z młodzieńczym, naiwnym optymizmem, typowym dla wieku dojrzewania. Jeśli zatem oświecenie było okresem dojrzewania ludzkości, to Kartezjusz, jako prekursor zarówno rewolucji naukowej, jak i oświecenia, byłby jego wstępnym stadium, gdy dziecko wchodzące dopiero w wiek dojrzewania zaczyna buntować się wobec opinii dorosłych, niezależnie od konsekwencji. Jeśli tak potraktujemy postawę Kartezjusza i jego metodę, wówczas można by ocenić wysoko zarówno jego odwagę, jak i dorobek. Przeciwwstawił się on bowiem dominującym poglądom w akademii i w świecie, wystawiając się na ośmieszenie w środowisku i represje ze strony władz. Jego próby redefiniowania celów i metod nauki zasługują na uznanie ze względu na jego nonkonformizm i szczerą chęć przyspieszenia zdobywania wiedzy. Taka postawa zasługuje na nasz szacunek, nawet jeśli jego zabiegi, mające zapobiec ewentualnym kłopotom ze strony władz, budzą pewne zażenowanie.

Jeśli jednak popatrzymy na jego metodę oraz próby uporania się ze sceptycyzmem bez taryfy ulgowej, bez forów dawanych dziecku w rywalizacji z dorosłymi; jeśli ocenimy je takimi, jakie one są, wówczas ocena myśli Kartezjusza musi wypaść nie najlepiej. Kartezjusz składał nam obietnice bez pokrycia, a odkrywczność jego metody była pozorowana, świadcząca w najlepszym razie o naiwności myśliciela, a w najgorszym – o celowym wprowadzaniu w błąd. I jedyne, co może budzić podziw u niego, to umiejętność samopromocji i dar przekonywania o niezwykłości jego *Rozprawy o metodzie*, jak i samej metody.

⁴⁸ Ibidem, s. 100.

⁴⁹ Por. Z. Kuderowicz, *Kant*, Warszawa 2000, s. 53.

BIBLIOGRAFIA

- Descartes R., *Medytacje o filozofii pierwszej*, przeł. J. Hartman, Kraków 2002.
- Finkel B.F., *Biography. René Descartes*, „American Mathematical Monthly”, 1898, vol. 5, nr 8/9.
- Flew A., *An Introduction to Western Philosophy*, London 1995.
- Garber D., *Descartes and Method in 1637*, „PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association”, 1988, vol. 2.
- Grene M., *Descartes and Skepticism*, „Review of Metaphysics”, 1999, vol. 52, nr 3.
- Hallowell J.H., *Main Currents in Modern Political Thought*, Lanham 1984.
- Kartezjusz, *Rozprawa o metodzie*, przekład T. Żeleńskiego-Boya, Kraków 1952.
- Kennington R., *René Descartes*, [w:] L. Strauss, J. Cropsey, *History of Political Philosophy*, Chicago 1987.
- Kenny A. (red.), *The Oxford Illustrated History of Western Philosophy*, Oxford 1997.
- Melchert N., *The Great Conversation: A Historical Introduction to Philosophy*, Mountain View 1995.
- Smith S.B., *An Exemplary Life: The Case of René Descartes*, „Review of Metaphysics”, 2004, vol. 57, nr 3.
- Sutcliffe F.E., *Introduction*, [w:] Descartes, *Discourse on Method and the Meditations*, London 1968.
- de Tocqueville A., *O Demokracji w Ameryce*, tłum. M. Król, Warszawa 1976.
- Watson R.A., *Descartes Knows Nothing*, „History of Philosophy”, 1984, vol. 1, nr 4.

STRESZCZENIE

Centralnym tematem artykułu jest śmiała obietnica Kartezjusza, że jego metoda, tak jak ją prezentuje w *Rozprawie o metodzie*, zrewolucjonizuje naukę oraz filozofię. Artykuł analizuje każdy z rozdziałów *Rozprawy*, próbując ustalić, co właściwie Kartezjusz próbuje nam dowieść oraz, czy dostarczył to co był obiecał. Wnioski artykułu są rozczarowujące. Kartezjusz biegle używa technik retorycznych, aby pozyskać przychylność czytelników oraz zyskać poklask, faktycznie jednak proponuje nie więcej niż cztery zasady prowadzenia badań, które znajdują się w rozdziale II. Pozostałe pięć rozdziałów

mają albo mały związek z głównym tematem (roz. I i IV), albo są całkowicie niezwiązane z tematem (roz. III, V i VI). Rozdział IV, zapewne najbardziej znany ze wszystkich z powodu jego zasady *cogito ergo sum*, również ma niewiele wspólnego z obietnicą Kartezjusza. Jeśli zatem jest coś wartościowego w *Rozprawie*, to jest to młodzieńcza odwaga z jaką Kartezjusz rzucił wyzwanie establishmentowi swoich czasów. Jeśli jednak weźmiemy na serio obietnicę *Rozprawy*, wówczas musimy skonkludować, że Kartezjusz nie wypełnił swej obietnicy, natomiast skupił się na umiejętnej promocji własnej osoby.

SUMMARY

The focus of this article is René Descartes' bold claim that his method as presented in the *Discourse on Method*, will revolutionize science as well as philosophy. The author of this article reviews each chapter of the *Discourse* trying to establish what exactly Descartes had in mind and if he delivered what he had promised. The findings of the article are disappointing. Descartes skillfully uses rhetorical techniques to win his audience and to gain publicity, yet in fact he proposes no more than just four rules of conducting research inserted in chapter II. The remaining five chapters are either loosely connected with the main theme (chapters I and IV) or are entirely off the topic (chapters III, V and VI). Chapter IV, probably the most famous in the *Discourse* because of its *cogito ergo sum* principle, also has little in common with Descartes' pledge. The author concludes that if there is anything worthy in the *Discourse*, it is its adolescent boldness and challenge to the establishment of Descartes' time. If, however, we take his *Discourse* at face value, then we must conclude that Descartes fails to fulfill his promise and engages mainly in self-promotion.

РЕЗЮМЕ

Центральной темой статьи является смелое обещание Декарта, что его метод, каковым он его представляет в *Рассуждении о методе*, революционизирует науку и философию. Автор статьи анализирует каждый из разделов *Рассуждения*, пытаясь установить, что именно Декарт хочет нам донести, и донёс ли то, что обещал. Выводы статьи разочаровывают. Декарт бегло использует риторическую технику, чтобы расположить к себе читателей и добиться аплодисментов, однако фактически предлагает не более чем четы-

ре принципа проведения исследований, размещённых в разделе II. Остальные пять разделов имеют либо слабую связь с главной темой (разделы I и IV), либо не связаны с темой (разделы III, V и VI). Раздел IV – наверняка наиболее известный в связи с его принципом *cogito ergo sum* – также имеет мало общего с обещанием Декарта. Если и есть что-либо ценное в *Рассуждении*, то это юношеская отвага, с которой Декарт бросил вызов establishment своего времени. Однако, если примем всерьёз обещание *Рассуждения*, в таком случае мы должны прийти к заключению, что Декарт не выполнил своего обещания; вместо этого сосредоточился на умелом продвижении собственной личности.

R E C E N Z J E

KAROLINA J. HELNARSKA
CZYNNIK KULTUROWY W POLITYCE ZAGRANICZNEJ FRANCJI

WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK
TORUŃ 2013, s. 410

Francja, jej burzliwe dzieje, a zwłaszcza polityka zagraniczna i bogata kultura już od wielu, wielu lat są wdzięcznymi tematami zainteresowań i badań naukowych historyków, politologów, prawników, socjologów, kulturoznawców, a także publicystów. I nic w tym dziwnego, bo kraj ten, mocarstwo kontynentalne, przez wieki prowadzące politykę o zasięgu globalnym, odgrywał i nadal odgrywa istotną rolę na arenie międzynarodowej. Już od czasów średniowiecza, a szczególnie od XVII w. można też mówić o Francji jako ważnym ośrodku europejskiej i światowej kultury i w ogóle cywilizacji, której pozycja i rola umacnia się w epoce napoleońskiej, kiedy to język francuski staje się językiem dyplomacji i polityki, językiem ludzi nauki i kultury. Kultura, jej bogactwo treści i wartości duchowe szybko też stały się istotną częścią polityki zagranicznej Francji. Na szczególne miejsce i rolę kultury w polityce zagranicznej Francji zwracali już uwagę król Ludwik XIV, Napoleon Bonaparte i twórca V Republiki generał Ch. de Gaulle, który podkreślał, że zagraniczna polityka kulturalna sprzyja umacnianiu pozycji Francji w świecie, i dlatego zalecał swoim dyplomatom, aby czuli się odpowiedzialnymi za promocję w świecie francuskiego języka i francuskiej kultury. Szacuje się, że dziś około 175 milionów ludzi na świecie posługuje się językiem francuskim i obcuje dzięki temu na co dzień z francuską kulturą, nauką i techniką, a co sprzyja nawiązywaniu kontaktów i rozwojowi współpracy z Francją w pozostałych dziedzinach życia. Język francuski ma dziś status języka oficjalnego w około trzydziestu państwach na różnych kontynentach. Dzięki temu, po zakończeniu dekolonizacji Francja wciąż jest aktywna także na terenach swoich byłych kolonii w Azji i Afryce czy Ameryce Łacińskiej. Co więcej, Francja

historycznie i moralnie czuje się odpowiedzialna za państwa powstałe na gruzach jej kolonii, a zwłaszcza w regionie Afryki Subsaharyjskiej i regionie śródziemnomorskim, m.in. w krajach Maghrebu (Maroko, Tunezja i Algieria). Tutaj wciąż podstawą polityki zagranicznej jest gaullistowska idea tworzenia tzw. aliansu śródziemnomorskiego – *alliance mediterrane'e*. W rezultacie tego dziś we Francji mieszka około 4 mln muzułmanów, w tym około 3 mln pochodzących z państw Maghrebu, co stanowi dla niej poważny problem społeczno-polityczny i kulturowy. Jednakże względy gospodarcze i korzyści ekonomiczne, jakie osiąga Francja dzięki współpracy z państwami postkolonialnymi, są nie do pogardzenia i stanowią dobre przesłanki do jej kontynuowania, mimo takich czy innych problemów z tym związanych

Pragmatyczna i racjonalna zagraniczna polityka kulturalna Francji przez lata torowała jej drogę do współpracy politycznej, społecznej i gospodarczej z wieloma państwami całego świata. Niebagatelną rolę odegrała również w normalizacji stosunków i w pojednaniu z Niemcami, co zainaugurował Traktat Elizejski, podpisany 22 stycznia 1963 r. przez prezydenta de Gaulle i kanclerza Konrada Adenauera. Nawiasem mówiąc, dziś nieco mniej aktywna jest polityka kulturalna Francji wobec państw Europy Środkowej, zwłaszcza jeśli chodzi o Polskę, Republikę Czech, Słowację i Słowenię. Są różne tego przyczyny: finansowe, prawne, lokalowe, językowe itp. Natomiast całkiem dobrze rozwija się współpraca naukowo-badawcza między francuskimi uniwersytetami i instytucjami naukowo-badawczymi a szkolnictwem wyższym i ośrodkami badawczymi w państwach Europy Środkowej.

Pragmatyczny aspekt francuskiej polityki kulturalnej, zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej, widać wyraźnie na przykładzie mocarstw wschodzących, tj. Chin, Indii i Brazylii, z którymi Francja z roku na rok poszerza współpracę w dziedzinie kultury i nauki, ale także w innych dziedzinach, a zwłaszcza dynamicznie rozwijają się stosunki gospodarcze i handlowe.

Przybywa też na świecie wiele francuskich jednostek kulturalnych (instytutów kultury, fundacji, szkół języka francuskiego itd.), których zadaniem jest upowszechnianie kultury i języka francuskiego, a także prezentowanie kultury państwa partnera. Oczywiście, ich rola i zadania są zróżnicowane, gdyż determinują je priorytetowe kierunki polityki zagranicznej Francji. Jak pisze K.J. Helnarska: „Jednostki kulturalne przyczyniają się do realizowania strategii, która obecnie jest określana jako „strategia wpływu” (wcześniej było to „oddziaływanie”), którą Francja kierowała i kieruje do szeroko pojętych elit politycznych. Istotnym elementem tej strategii jest kształcenie przyszłych elit, które w przyszłości mogą stanowić ważny ośrodek decyzyjny. Ponieważ wykształcenie zdobyte we Francji lub w państwie, które poprzez względy

historyczne, ściśle współpracę z Francją posiada francuski system szkolnictwa, powodować ma, oprócz zdobycia wiedzy o administrowaniu państwem na wzór francuski, nabycie sposobu myślenia przez pryzmat francuskich idei, zasad, interesów. Takie podejście przyczyniało się i ma się przyczyniać do pozyskiwania sympatii dla wzorców francuskich, popierania jej celów polityki zagranicznej na arenie międzynarodowej” (s. 379).

Uważam, że taki stosunek do kultury i jej roli w polityce zagranicznej państwa, jaki ma Francja i jej elity polityczne, powinien być wzorem dla Polski i naszych decydentów, zwłaszcza odpowiedzialnych za politykę zagraniczną i wizerunek kraju na forum międzynarodowym. Niestety, póki co są zamykane polskie instytucje kultury, a nawet ambasady i konsulaty, co nie służy dobrze naszej racji stanu i umacnianiu pozytywnego wizerunku Polski w świecie, jako kraju średniego, predestynowanego do roli mocarstwa w regionie Europy Środkowej.

Wnioski zaś, do których dochodzi K.J. Helnarska, są wielce pouczające i o dużym znaczeniu utylitarnym dla polityki zagranicznej każdego kraju, także dla Polski. Otóż okazuje się, że „kultura i mądrze prowadzona polityka kulturalna, umożliwiają państwu oddziaływanie na otoczenie polityczne i ekonomiczne, w którym przychodzi mu działać”. Przykład Francji i badania Autorki zaprezentowane w niniejszej pracy pokazują wyraźnie, że kultura „jest motorem wzrostu gospodarczego, przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, jest miejscem innowacji dla społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologii, jest jednym z czynników lokalnego rozwoju terytoriów” (s. 380).

Karolina J. Helnarska opisuje, jak Francja traktuje kulturę oraz jaką rolę i miejsce zajmuje ona w jej polityce zagranicznej. W Polsce problematyka ta jest wręcz nieznaną i rzadko podejmowaną przez badaczy współczesnych stosunków międzynarodowych, a więc politologów czy kulturoznawców i socjologów. Tym bardziej cieszy niniejsza praca, która w polskiej literaturze przedmiotu wypełnia istniejącą od lat lukę. Publikacja ta, będąca efektem żmudnych i rzetelnych badań Autorki, opartych na znakomitej bazie źródłowej, prowadzonych w kraju i zagranicą, głównie we Francji, ma wręcz pionierski charakter i z pewnością zasługuje na wnikliwą lekturę. Nie tylko zresztą ze względu na jej bogatą zawartość merytoryczną, ale także z uwagi na jej wysoki poziom naukowy, walory poznawcze, metodologiczne oraz utylitarne.

Praca wzbogacona jest obszerną bibliografią oraz rozbudowanymi przypisami, gdzie dominują dokumenty i materiały oraz literatura zwarta, artykuły i studia obcojęzyczne, głównie francuskie. Co więcej, dokonana w niej analiza jest osadzona na rozległej podstawie teoretycznej i przedstawiona w układzie problemowym, co jest słuszne z punktu widzenia poznawczego i w aspekcie metodologicznym.

Podjęty w pracy problem, czyli miejsce i rola czynnika kulturowego w polityce zagranicznej Francji należy do unikatowych, a zarazem trudnych do analizy, ale jest niezwykle ciekawy i aktualny, gdyż wpisuje się w zakres zagadnień związanych z dużą dynamiką zmian zachodzących na arenie międzynarodowej, determinowanych globalizacją i procesami budowy nowego porządku międzynarodowego, a także zmianami podstawowych parametrów środowiska międzynarodowego, w tym szczególnie jakościowych przeobrażeń jego struktury podmiotowej oraz w sferze organizacji i regulowania procesów społecznych.

Głównym celem publikacji jest – jak czytamy w jej wstępie – próba „przeanalizowania znaczenia czynnika kulturowego w polityce zagranicznej Francji” (s. 12), a jej zasadniczą tezą jest stwierdzenie Autorki, że „najważniejszym celem zagranicznej polityki kulturalnej Francji pozostaje umacnianie pozycji kultury i języka francuskiego, bo od tego w dużej części zależy pozycja Francji na arenie międzynarodowej” (s. 5). Cel ten, co trzeba podkreślić, został osiągnięty z nawiązką, powstała oryginalna pod każdym względem praca naukowa, zawierająca wiele hipotez i pytań badawczych, dotyczących bardzo ciekawej, a w Polsce mało znanej problematyki, jaką jest miejsce oraz rola kultury w stosunkach międzynarodowych i w związku z tym, jakie jest jej znaczenie w polityce zagranicznej każdego państwa, tutaj analizowane na przykładzie Francji. Autorka słusznie zauważa, że czynnik kulturowy w stosunkach międzynarodowych powinien być rozpatrywany na tle innych czynników, aby w ten sposób uniknąć nadania przesadnego znaczenia kulturze w rozwoju stosunków międzynarodowych.

Recenzowana praca składa się z ciekawego, obszernego wstępu, pięciu rozdziałów, podzielonych na poszczególne podrozdziały, zakończenia oraz bogatej bibliografii, obejmującej głównie francuskojęzyczne dokumenty publikowane, prace zwarte, artykuły i studia z obcojęzycznych i polskich periodyków naukowych.

Rozdział I zatytułowany „Znaczenie kultury w stosunkach międzynarodowych”, stanowi teoretyczne wprowadzenie do rozważań na temat roli czynnika kulturowego w polityce zagranicznej Francji. Punktem wyjścia do poznania istoty analizowanego problemu jest zawarta w nim próba zdefiniowania kultury i pokazania jej miejsca w polityce zagranicznej państwa w świetle różnych paradygmatów i ujęć teoretycznych, funkcjonujących w nauce o stosunkach międzynarodowych. W rozdziale tym zostały także omówione środki psychospołeczne, określane również jako kulturowo-ideologiczne. Obejmują one w polityce zagranicznej promocję kultury, oświaty i nauki, sposoby informowania społeczeństwa, obowiązujące wartości społeczne oraz ideologię.

Rozdział II „Motywy i instrumenty francuskiego oddziaływania kulturowego”, ukazuje przesłanki zagranicznej polityki kulturalnej Francji oraz rolę kultury i języka francuskiego w jej polityce zagranicznej, a także rolę turystyki jako instrumentu upowszechniania kultury Francji wśród innych państw i narodów całego świata.

W rozdziale III „Organizacja zagranicznej polityki kulturalnej Francji”, Autorka przedstawia genezę zagranicznej polityki kulturalnej Francji i odpowiedzialne za jej realizację podmioty, jak: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Komunikacji, Agencja Kultury Francuskiej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Szkolnictwa Wyższego i Badań, *Alliances Françaises* i inne. Ponadto ukazuje znaczenie i misję francuskich placówek kulturalnych za granicą oraz ich programy i zadania. Wiele tu omawianych kwestii ma duże znaczenie utylitarne, a doświadczenia Francji i organizacja jej polityki kulturalnej mogą posłużyć innym krajom, także Polsce, za wzór godny do naśladowania.

W rozdziale IV „Priorytetowe kierunki francuskiej polityki kulturalnej”, równie ciekawym i inspirującym, zostały przedstawione najważniejsze kierunki polityki zagranicznej Francji i wspierające je działania różnych instytucji, odpowiedzialnych za francuską politykę kulturalną. Do priorytetowych kierunków francuskiej polityki zagranicznej, a tym samym i polityki kulturalnej, Autorka zalicza: stosunki z Niemcami, z państwami Afryki Subsaharyjskiej i państwami Maghrebu, jak Tunezja, Algieria i Maroko.

W rozdziale V, ostatnim, „Inne kierunki w obszarze działań francuskiej zagranicznej polityki kulturalnej”, przedstawione zostały te kierunki (obszary), które nie należą do priorytetowych, a więc m.in. Ameryka Łacińska na czele z takimi państwami, jak Brazylia, Meksyk i Argentyna oraz Europa Środkowa z takimi krajami, jak: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Węgry, Republika Czech, Słowacja, Słowenia, Rumunia i Bułgaria, a ponadto region Azji, a szczególnie Chiny i Indie.

Książka K.J. Helnarskiej to wartościowa praca, która poza wieloma zaletami skutecznie wypełnia lukę na ten temat w polskiej literaturze przedmiotu i z całą pewnością zasługuje na uznanie. Jest to praca nietuzinkowa, oryginalna i wnosząca wiele nowego do nauk społecznych. Także pod względem formalnym nie budzi zastrzeżeń, zwłaszcza jeśli chodzi o język, styl i warsztat naukowy.

Konkludując, raz jeszcze należy stwierdzić, że mamy tutaj do czynienia z pracą dojrzałą, wartościową, o dużych walorach merytorycznych i naukowych, na którą istnieje duże zapotrzebowanie społeczne. Nie ma bowiem dziś w Polsce tego typu monografii.

Marta M. Fiszer

ADAM SZYMAŃSKI (RED.)
TURCJA I EUROPA. WYZWANIA I SZANSE

WYD. POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
WARSZAWA 2011, s. 308

W ostatnich latach wzrasta zainteresowanie Turcją – zarówno wśród badaczy, politologów, analityków, jak i dziennikarzy oraz osób śledzących politykę międzynarodową. Strona „Euractiv” podaje statystyki, które pokazują, że stale rośnie liczba publikacji poświęconych temu krajowi – jego polityce wewnętrznej i zagranicznej. Podczas gdy jeszcze w 2003 r. czołowe europejskie *think-tanki* rzadko zajmowały się Turcją, to w 2011 r. opublikowały ponad 100 analiz na ten temat¹ (wydaje się, że i ta liczba nie oddaje w pełni zjawiska, które można by określić mianem swoistej „turkomanii”). Wystarczy zerknąć na zawartość prestiżowych periodyków naukowych – temat turecki jest tam stale obecny i podejmowany z różnej perspektywy – politologicznej, kulturowej, prawnomiędzynarodowej. Jest nawet kilka nietureckich kwartalników poświęconych *stricte* tematyce tureckiej – tutaj flagowym przykładem jest „Turkish Studies”. Podobnie zresztą jest z monografiami wydawanymi przez najlepsze amerykańskie czy brytyjskie wydawnictwa – np. Routledge w 2012 r. wydało kilkanaście monografii i prac zbiorowych dotyczących spraw tureckich. Niewątpliwie proliferacja prac traktujących o współczesnej Turcji odzwierciedla jej wzmoczoną aktywność na forum międzynarodowym i ambicje uzyskania statusu regionalnego, a nawet globalnego mocarstwa. Turcja w ostatnich latach dywersyfikuje swoją politykę zagraniczną, co często spotyka

¹ *Nebilay Erdoğan: Avrupalı düşünce kuruluşları ve Türkiye'nin AB üyeliği*, Euractiv, 3.VIII.2012, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/analize/nebilay-erdogan-avrupalı-dusunce-kuruluslari-ve-turkiyenin-ab-uyeligi-025860> [dostęp 14.VIII.2012].

się z niepokojem zachodnich obserwatorów, przyzwyczajonych do bezwarunkowego, zimnowojennego sojuszu z Turcją.

Wraz z objęciem i konsolidacją władzy przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju w 2002 r., te obawy odnośnie do orientacji tureckiej polityki zagranicznej jeszcze się pogłębiły, a zachodni analitycy zaczęli coraz częściej zauważać, że Turcja „odwraca się plecami” do Zachodu, że jej polityka zagraniczna staje się w coraz większym stopniu skierowana w stronę Bliskiego Wschodu. Zaczęto wręcz zarzucać tureckim decydującym, że realizują neoottomańskie, neoimperialne ambicje. Stwierdzano, że zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną Turcji cechuje „pełzająca islamizacja”, że pierwiastek islamski zaczyna odgrywać coraz istotniejszą rolę w ideologii laickiej dotychczas Turcji. W tym duchu Thomas Friedman w 2010 r. pisał, że „turecki rząd koncentruje swoje wysiłki na integracji nie z Unią Europejską, ale z Ligą Arabską... wróć, tak naprawdę z tworzonym przez Hamas, Hezbollah i Iran frontem oporu przeciwko Izraelowi”². Liz Cheney – córka republikańskiego wiceprezydenta USA i była wysoka urzędniczka Departamentu Stanu zaliczyła Turcję do państw „osi zła”. Przed amerykańskimi wyborami w USA w 2012 r. jeden z republikańskich kandydatów Rick Perry stwierdził, że Turcja rządzona jest przez „islamskich terrorystów”. Niektórzy analitycy apelowali wręcz, aby „wyrzucić” Turcję z Sojuszu Północnoatlantyckiego, oskarżając ją o prowadzenie polityki niespójnej z wartościami Sojuszu, utratę wiarygodności i dryfowanie w kierunku autorytaryzmu³. Opinie te niewątpliwie są przesadzone. Jak zauważa bowiem Adam Szymański w zakończeniu omawianej publikacji, „widoczne w ostatnich latach zbliżenie do Rosji oraz państw regionu bliskowschodniego nie oznacza budowania sojuszu z Rosją czy Iranem jako alternatywy dla obciążonych wieloma problemami stosunków z UE (oraz dla osłabionych po wojnie w Iraku w 2003 r. relacji z USA)” (s. 296).

Niewątpliwie relacje turecko-unijne nie wyglądają najlepiej. Negocjacje akcesyjne są *de facto* od chwili ich rozpoczęcia w impasie. Jedynie 13 z 35 rozdziałów negocjacyjnych zostało otwartych, a tylko jeden – rozdział nauka i badania, tymczasowo zamknięty. Osiem rozdziałów zostało zablokowanych przez Radę Europejską na szczycie w grudniu 2006 r., pięć kolejnych przez Francję w 2007 r., gdy Sarkozy został prezydentem, a kolejnych siedem przez Cypr w grudniu 2009 r. Trzy rozdziały, które potencjalnie mogłyby być otwarte – a więc polityka konkurencji (w negocjacjach akcesyjnych zazwyczaj otwiera-

² T. Friedman, *Letter from Istanbul*, „New York Times”, 15.VI.2010. W 1996 r., kiedy władzę w Turcji sprawowali islamiści Erbakana, ten sam autor, również na łamach „New York Times” opublikował artykuł pt. *Who lost Turkey*.

³ D. Schenker, *A NATO without Turkey*, „Wall Street Journal”, 5.XI.2009.

ny jako jeden z ostatnich), polityka społeczna i zatrudnienie oraz zamówienia publiczne obwarowane są ostrymi kryteriami otwarcia, tzw. *benchmarkami*.

Jednocześnie w ostatnim czasie mieliśmy kilka pozytywnych wydarzeń w relacjach turecko-unijnych. W grudniu 2011 r. 11 ministrów spraw zagranicznych państw unijnych (w tym Niemiec i Wielkiej Brytanii) opublikowało list pt. *The EU and Turkey: Steering a Safer Path through the Storms*, w którym postulowali rewitalizację procesu akcesyjnego, wskazując na korzyści, jakie obie strony odniosą z członkostwa Turcji. W 2012 r. komisarz Füle przedstawił koncepcję „pozytywnej agendy” w relacjach z Turcją. Ma ona na celu dynamizację współpracy turecko-unijnej poza formalnymi ramami procesu akcesyjnego. Istotne jest, że pozytywna agenda nie stanowi alternatywy dla pełnego członkostwa, które pozostaje priorytetem (choć nie jedynym) tureckiej polityki zagranicznej. Dzięki nowej formule będzie możliwe „wyłączenie” kwestii cypryjskiej – głównego hamulcowego integracji Turcji z UE. Czas pokaże, czy ta nowa platforma współpracy z Unią przybliży Turcję do pełnego członkostwa, choć już dziś wydaje się, że efekty tego nowego „formatu” relacji Ankary z Brukselą będą ograniczone. Pewne jest, że Turcy nie zgodzą się, aby była alternatywą dla pełnoprawnego udziału ich państwa w unijnych strukturach i procesach decyzyjnych, tak jak odrzucali propozycje uprzywilejowanego, wzmocnionego czy strategicznego partnerstwa, padające co jakiś czas z ust polityków zachodnioeuropejskich, głównie niemieckich i francuskich. Pozytywnym sygnałem był również fakt, że jednym z priorytetów kolejnych prezydencji w Radzie UE jest dynamizacja negocjacji akcesyjnych z UE.

I właśnie kanwą omawianej tu pracy „Turcja i Europa. Wyzwania i szanse” są skomplikowane relacje turecko-unijne i, szerzej, miejsce Turcji w kształtującym się łańdź międzynarodowym. Książka została wydana nakładem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych pod koniec 2011 r. Należy również odnotować, że w 2012 r. ukazała się wersja angielska pracy, co niewątpliwie zasługuje na uznanie. Rzadko bowiem polscy naukowcy, zwłaszcza w obszarach nie dotyczących *stricto* tematyki polskiej, obecni są na europejskim czy światowym rynku wydawniczym.

Redaktor pracy – Adam Szymański jest znanym badaczem współczesnej Turcji, jej polityki wewnętrznej i zagranicznej, jest między innymi autorem doskonałej monografii *Między kemalizmem a islamem. Problemy demokracji w Turcji*, a także dziesiątków artykułów traktujących o współczesnej Turcji. Należy do czołowych polskich politologów średniego pokolenia, mogących wykazać się bardzo bogatym dorobkiem naukowym i zajmujących się „nowymi”, w polskiej nauce o polityce, dziedzinami.

Omawiana praca składa się ze słowa wstępnego, autorstwa dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych Marcina Zaborowskiego, wprowadzenia, pióra redaktora tomu Adama Szymańskiego oraz 12 artykułów, autorstwa głównie młodych, polskich badaczy. Są wśród nich także praktycy, jak Joanna Szubert, obecnie przebywająca na placówce w Ankarze, również *think-tankerzy* z PISMu. Niektórzy autorzy znają język turecki. Publikację zamyka podsumowanie A. Szymańskiego.

Książka podzielona jest na dwie części – w pierwszej z nich, zatytułowanej „Problemy na drodze Turcji do członkostwa w Unii Europejskiej”, podjęto temat uwarunkowań wewnętrznych tureckiego procesu akcesyjnego. Część ta zawiera artykuły: Joanny Bocheńskiej o „Procesie akcesyjnym widzianym z kurdyjskiej perspektywy”; bardzo ciekawy tekst Adama Szymańskiego, „Religia jako nieoficjalne kryterium członkostwa w Unii Europejskiej – przypadek Turcji”; Kamila Zajączkowskiego o uwarunkowaniach ekonomicznych tureckiego członkostwa; Agnieszki Zastawnej o systemie partyjnym Turcji i historii zamykania tureckich ugrupowań politycznych. Znalazły się w niej jeszcze dwa opracowania dotyczące kwestii cypryjskiej – Przemysława Osiewicza, „Kwestia cypryjska i jej wpływ na negocjacje akcesyjne Turcji z Unią Europejską po 2004 r.” oraz Artura Adamczyka, „Problem cypryjski – stanowisko Greków cypryjskich”.

W drugiej części pracy autorzy pochylili się nad relacjami zewnętrznymi Turcji. Joanna Szubert pisze o znaczeniu Turcji dla relacji UE z Bliskim Wschodem; Konrad Zasztowt o stosunkach Turcji z Kaukazem Południowym, Tomasz Żornaczuk o Bałkanach, Justyna Misiągiewicz zajęła się Azją Centralną, Jakub Kumoch zatytułował swoje opracowanie „Idea Unii Śródziemnomorskiej – próba powstrzymania europejskich ambicji Turcji”, a Ernest Wyciszkievicz zanalizował politykę energetyczną Turcji.

Jak pokazują tytuły poszczególnych artykułów, tematyka pracy jest bardzo szeroka. Jednocześnie jednak nie wyczerpuje w całości zagadnienia relacji turecko-unijnych, co można uznać za mankament książki. Brakuje np. szerszej refleksji nt. europeizacji Turcji *sensu largo*. A literatura anglojęzyczna na ten temat jest ogromna. Zabrakło rozważań na temat desekurytyzacji tureckiego systemu politycznego, ograniczenia roli armii w procesach decyzyjnych, w tym dotyczących polityki zagranicznej. Należy podkreślić, że nie ma również spojrzenia na uwarunkowania unijne procesu akcesyjnego. Bowiem, jak słusznie pisze we wstępie Marcin Zaborowski, „Unia Europejska ma wiele powodów, aby podchodzić do kwestii członkostwa Turcji z otwartością i optymizmem. Za to, że dzieje się inaczej, jest w pewnej mierze odpowiedzialna Ankara, ale przede wszystkim wina leży po stronie państw UE, szczególnie

tych, w których sceptycyzm wobec kandydatury Turcji stał się elementem gry politycznej” (s. 10). Adam Szymański zauważa zaś w zakończeniu pracy (s. 297), że „potrzebne byłoby też przedstawienie spójnego stanowiska i skoordynowanie polityk narodowych z polityką wspólnotową”. Wydaje się, że proces akcesji Turcji jest instrumentalizowany politycznie przez państwa europejskie, w tym zwłaszcza Francję i Niemcy, ale również np. Holandię. Dlatego zasadne byłoby spojrzenie na relacje turecko-unijne czy turecko-europejskie również z perspektywy poszczególnych państw członkowskich, a także Brukseli. Głębsza analiza stanowiska państw członkowskich ułatwiłaby zrozumienie skomplikowanego charakteru procesu akcesyjnego, który nie jest przecież „jednostronny”, a jego istotą jest wzajemne oddziaływanie na siebie państwa kandydującego i Unii Europejskiej oraz państw członkowskich.

O zasadności takiego postulatu świadczy również fakt, że Turcy wiążą istotne nadzieje z dojściem do władzy rywala nielubianego przez nich Sarkozy’ego. Wystarczyło przyrzeć się doniesieniom prasowym w tureckich mediach po zwycięstwie François Hollande. Choć nowe władze francuskie na razie nie zmieniły żadnej z wcześniejszych decyzji Sarkozy’ego (padły jedynie niezobowiązujące deklaracje dotyczące odblokowania jednego rozdziału negocjacyjnego), odczuwalna jest „odwilż” w stosunkach turecko-francuskich. Jak zauważa Dimitar Bechev, dla relacji turecko-unijnych kluczowe będą wybory w Niemczech w 2013 r.⁴ Niewątpliwie wygrana SPD – ugrupowania bardziej niż niemiecka chadecja przychylnego członkostwu Turcji w Unii Europejskiej – mogłaby przyczynić się do konkretnych postępów w relacjach turecko-unijnych, choć i lewica pozostaje „zakładnikiem” silnych, antytureckich nastrojów panujących w niemieckim społeczeństwie.

W omawianej pracy dwa artykuły poświęcono problemowi cypryjskiemu. Niewątpliwie, jak zresztą redaktor tomu podkreśla we wstępie, normalizacja problemu cypryjskiego jest warunkiem *sine qua non* dynamizacji procesu akcesyjnego, co zostało potwierdzone decyzją Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. Choć już w 2011 r. Turcja deklarowała, że nie będzie utrzymywała relacji z Unią Europejską w czasie prezydentury Republiki Cypru w drugiej połowie 2012 r., „turecki” szantaż niewiele zmienił w relacjach Brukseli z Ankarą. Te fakty pokazują, że kwestia cypryjska jest chyba najistotniejszym determinantem procesu akcesji Turcji. Niemniej jednak, dzielenie tego zagadnienia na dwa artykuły burzy nieco strukturę publikacji i „autonomię” tematyczną poszczególnych rozdziałów.

⁴ D. Bechev, *EU-Turkey relations: a glimmer of hope*, Global Turkey in Europe Commentary 02, lipiec 2012, http://www.iai.it/pdf/GTE/GTE_C_03.pdf [dostęp 11.VIII.2012].

Recenzowany tom jest swoistą „składanką”, zbiorem autorskich artykułów. Można uznać to zarówno za atut książki – przedstawione są bowiem w niej różne spojrzenia na problem relacji turecko-unijnych, jak i jej mankament – brakuje tradycyjnej, spójnej i „komplementarnej” struktury monografii. Można wręcz odnieść wrażenie, że dobór artykułów jest w zbyt dużym stopniu wypadkową zainteresowań naukowych poszczególnych autorów, a nie rezultatem przemyślanej i podporządkowanej celowi badawczemu koncepcji pracy. Tezę tę potwierdza wartościowy merytorycznie artykuł doktor Agnieszki Zastawnej-Templin z Uniwersytetu Warszawskiego, poświęcony tureckim partiom politycznym. W artykule zatytułowanym „Problem zamykania partii politycznych w Turcji w kontekście starań o członkostwo w UE” jedynie dwie strony poświęca autorka wykazaniu, jak „bogata” tradycja zamykania partii politycznych w Turcji wpływa na proces akcesyjny; reszta artykułu to *de facto* historia tureckiego systemu partyjnego. W równie ciekawym artykule lubelskiej badaczki Justyny Misiągiewicz, traktującym o polityce Turcji wobec tureckojęzycznych republik Azji Centralnej, niewiele miejsca poświęcono pokazaniu, czy i w jakim stopniu interesy Turcji mogą „współgrać” z polityką unijną i priorytetami poszczególnych państw członkowskich w tym regionie. Zbyt luźne powiązanie podejmowanej tematyki z perspektywą tureckiego członkostwa nie umniejsza wartości naukowej poszczególnych artykułów, sprawia natomiast, że praca nie może być postrzegana jako całościowe kompendium wiedzy na temat polityki europejskiej Turcji czy relacji turecko-unijnych i ich uwarunkowań. Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, wydaje się, że tytuł książki „Turcja i Europa. Wyzwania i szanse” nie oddaje w pełni jej zawartości, książka obejmuje bowiem o wiele szerszą tematykę.

Praca, pod względem edytorskim jest przygotowana starannie. Język jest przystępny. Na uwagę zasługują wykaz skrótów umieszczony na początku tomu, a także rozbudowane i dobrze opracowane przypisy, np. w artykule Joanny Szubert wyjaśniają niektóre zagadnienia, ujęte w tekście w bardziej skrótowej wersji. Warto podkreślić, że niektórzy autorzy korzystali ze źródeł tureckich, co oczywiście zawsze jest atutem w przypadku prac traktujących o bardziej „egzotycznej” tematyce. Jeden z recenzentów pracy pisze zresztą, że jest to jeden z największych atutów prezentowanej książki. Razi natomiast brak bibliografii na końcu każdego artykułu, lub, co byłoby jeszcze lepszym rozwiązaniem, na końcu książki. To niewątpliwie ogranicza walory poznawcze tej publikacji, utrudniając zainteresowanemu czytelnikowi przeprowadzenie bardziej pogłębionych badań i dalszej kwerendy. Szkoda, że nie zamieszczono indeksu nazwisk, co bardzo pomaga w poruszaniu się po tekście.

Podsumowując, praca jest ciekawą, bardzo solidną i rzetelną publikacją, w której swe tezy autorzy opierają na bogatym materiale faktograficznym. Pomimo wskazanych braków i niedociągnięć, należy docenić starania redaktora tomu i autorów. To oni przyczynili się do znacznego poszerzenia wiedzy polskiego czytelnika na temat współczesnej Turcji, czytelnika który nie zawsze ma dostęp do publikacji anglojęzycznych.

Jakub Wódka

NOTY O AUTORACH

Marian Guzek – prof. zw. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Józef Biskup – dr, adiunkt, Szkoła Główna Handlowa

Leokadia Oręziak – prof. zw. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Iłona Szczepańska – mgr, asystentka, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Magdalena Hryniewicka – dr, adiunkt, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Tomasz Grzegorz Grosse – dr hab., prof. nadzw., Instytut Europeistyki WDiNP, Uniwersytet Warszawski

Józef Maciej Fiszer – prof. zw. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Krzysztof Garczewski – dr, adiunkt, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztoro w Pułtusku

Krzysztof Łazarski – dr, adiunkt, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Marta Monika Fiszer – mgr, Podyplomowe Studium Reportażu, Instytut Dziennikarstwa WDiNP, Uniwersytet Warszawski

Jakub Wódka – dr, adiunkt, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN

NOTES ON THE AUTHORS

Marian Guzek, PhD – Professor, Lazarski University in Warsaw

Józef Biskup, PhD – Assistant Professor, Warsaw School of Economics

Leokadia Oreziak, PhD – Professor, Lazarski University in Warsaw

Ilona Szczepańska, MA – Professor Assistant, Lazarski University in Warsaw

Magdalena Hryniewicka, PhD – Assistant Professor, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Tomasz Grzegorz Grosse, PhD – Professor, Institute of European Studies of the Department of Journalism and Political Sciences, Warsaw University

Józef Maciej Fiszer, PhD – Professor, Lazarski University in Warsaw

Krzysztof Garczewski, PhD – Assistant Professor, Aleksander Gieysztor University of Humanities in Pultusk

Krzysztof Łazarski, PhD – Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

Marta Monika Fiszer, MA – Post-Graduate College of Reportage, Institute of Journalism of the Department of Journalism and Political Sciences, Warsaw University

Jakub Wódka, PhD – Assistant Professor, Department of European Studies of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Марьян Гузек – профессор, доктор наук, университет Лазарского в Варшаве

Юзеф Бискуп – кандидат наук, преподаватель, Главная Коммерческая Школа

Леокадия Орензяк – профессор, доктор наук, Университет Лазарского в Варшаве

Илона Щчепаньска – магистр, ассистент, Университет Лазарского в Варшаве

Магдалена Хрыневска – кандидат наук, преподаватель, Университет Кардинала Стефана Вышиньского в Варшаве

Томаш Гжегож Гроссе – доктор наук, доцент, Институт Европеистики WDiNP

Юзеф Мачей Фишер – профессор, доктор наук, Университет Лазарского в Варшаве

Кшиштоф Гарчевски – кандидат наук, преподаватель, Гуманитарная Академия имени Александра Гийштора в Пултуске

Марта Моника Фишер – магистр, потсградуальное обучение по специальности «Репортаж», Институт Журналистики WDiNP, Варшавский Университет

Якуб Вудка – кандидат наук, преподаватель, Отдел Европеистики, Институт Политических наук ПАН

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 na adres: wydawnictwo@lazarski.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wyżej wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind peer review process*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli idzie o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
3. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
4. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
5. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
6. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
7. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
8. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
9. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
10. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
11. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
12. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
13. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
14. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013.
15. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
16. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
17. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
18. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
19. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
20. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
21. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
22. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
23. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kasusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
24. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.

25. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
26. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012, 1(40)2013.
27. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
28. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
29. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
30. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
31. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
32. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
33. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golał, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
34. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
35. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres (tłum. z jęz. łac.)*, Warszawa 2009.
36. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 480
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl

