

Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 14 (2016)
Zeszyt 5



Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej

Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach
Europy Środkowej i Wschodniej

Koncepcja rozwoju inkluzywnego i jej realizacja
w Europie Środkowo-Wschodniej

Zmiany strukturalne a wzrost gospodarczy
krajów Europy Środkowej

NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa
Europy Wschodniej

IEŚW

INSTYTUT EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

INSTITUTE
OF EAST-CENTRAL EUROPE

Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 14 (2016)
Zeszyt 5



Rada Naukowa

„Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”

Natalia Yakovenko (Kijów), Adolf Juzwenko (Wrocław), Jūratė Kiaupienė (Wilno),
Rūstis Kamuntavičius (Kowno), Andreas Lawaty (Lüneburg), Alexei Miller (Moskwa),
Antony Polonsky (Boston), Adam Daniel Rotfeld (Warszawa),
Henryk Samsonowicz (Warszawa), Aleksander Smolar (Warszawa),
Oleksiy Tolochko (Kijów), Piotr S. Wandycz (New Haven), Jerzy Wyrozumski (Kraków)

Komitet Redakcyjny

„Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”

Mirostaw Filipowicz (przewodniczący), Paweł Jarosz (sekretarz redakcji),
Anna Paprocka (sekretarz wydawnictwa), Andrzej Gil, Jerzy Kłoczowski, Hubert Łaskiewicz,
Marek Radziwon, Tomasz Stępniewski, Agata Stolarz, Anna Visvizi

Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 14 (2016)
Zeszyt 5



Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej

REDAKCJA
Bartosz Józwik
Tomasz Stępniewski

IEŚW
INSTYTUT EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ
Lublin 2016



Konrad
Adenauer
Stiftung

Czasopismo recenzowane

Redaktor językowy Anna Paprocka

Projekt okładki i skład Amadeusz Targoński
www.targonski.pl

Fotografia na okładce i stronach tytułowych
© Seita | shutterstock

Publikacja wydana we współpracy
z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce



© Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2016

ISSN 1732-1395

Redakcja i Wydawca Instytut Europy Środkowo-Wschodniej
ul. Niecała 5, 20-080 Lublin
www.iesw.lublin.pl

sekretarz redakcji:
Paweł Jarosz, tel. (+48) 81 532 29 07
e-mail: pj@iesw.lublin.pl

sekretarz wydawnictwa:
Anna Paprocka, tel. (+48) 81 534 63 95
e-mail: ap@iesw.lublin.pl

Druk Perfekta info
www.perfekta.info.pl

Spis treści

ARTYKUŁY

- Bartosz Józwik, Tomasz Stępniewski
Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej 11
Transformation, Integration and Crises in Central and Eastern Europe
- Piotr Kozarzewski
Przekształcenia własnościowe w państwach postsocjalistycznych: cele, strategie, wyniki 23
Ownership Transformation in the Post-Communist Countries: Goals, Strategies, Effects
- Bartosz Józwik
Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej 49
Economic Transformation and Development in Central and Eastern European Countries
- Wojciech Kosiedowski
Koncepcja rozwoju inkluzywnego i jej realizacja w Europie Środkowo-Wschodniej 67
Concept of Inclusive Development and Its Implementation in Central-Eastern Europe
- Andrzej Cieślak, Łukasz Goczek
Korupcja, jakość rządzenia a wzrost gospodarczy w krajach transformacji 91
Corruption, Institutional Quality and Economic Growth in Transition Countries
- Tomasz Białowąs
Zmiany strukturalne a wzrost gospodarczy krajów Europy Środkowej 121
Structural Change and Economic Growth in Central European Countries
- Paweł Pasierbiak
Integracja z Unią Europejską a zmiany na rynkach pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej 141
Integration with the European Union and Changes on the Labour Markets of Central and Eastern European Countries

- Mariusz Próchniak, Katarzyna Wasiak
Zależność między rozwojem i stabilnością sektora finansowego a tempem wzrostu gospodarczego w Krajach Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Środkowo-Wschodniej 163
The Relationship Between the Development and Stability of the Financial Sector and Economic Growth in the European Union Countries with a Special Focus on Central and Eastern European Countries
- Tomasz Stępniewski
NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej 183
NATO, Ukrainian Crisis and Eastern Europe's Grey Zone of Security
- Monika Banaś
Bezpieczeństwo państw bałtyckich z perspektywy nordyckiej 201
Security of Baltic Countries from the Nordic Perspective
- Andrzej Szabaciuk
Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze posowieckim 219
The Impact of the Ukrainian Crisis on the Migration Processes in the Post-Soviet Area
- Jarosław Kuśpit
Wpływ sytuacji polityczno-ekonomicznej na Ukrainie na stosunki gospodarcze z Polską 245
The Impact of the Political and Economic Situation in Ukraine on Economic Relations with Poland
- Artur Adamczyk
Kryzys w kryzysie - społeczne i polityczne następstwa napływu migrantów do Grecji 265
The Crisis in the Crisis - Social and Political Consequences of the Influx of Migrants to Greece
- Aleksandra Kuczyńska-Zonik
Dyskurs narodowościowy na Litwie w kontekście współczesnych wyzwań 281
Discourse of Nationality in Lithuania in the Context of Contemporary Challenges
- Adrian Chojan
Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005-2007) 301
Eastern Policy of Poland in Political Thought of Law and Justice Party (2005-2007)

VARIA

Marek Wierzbicki

- The Alternative Society Movement (RSA) against a Background of Other Youth Formations of Political Opposition in the Polish People's Republic (PRL) in the 1980s** 317

Tomasz Stępniewski

- The European Union and Eastern Partnership: Crises and Strategic Assessment** 337

Paweł Kowal

- Papież, czyli zagrożenie dla komunizmu. „Polityka wschodnia” Stolicy Apostolskiej w latach 1978-1985 w dokumentach służb specjalnych PRL** 345

The Pope as a Threat to Communism. "Eastern Policy" of the Holy See in the Years 1978-1985 in the Documents of Special Services of the Polish People's Republic

Lech Jańczuk

- Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe** 363

Self Government Units under Emergency Law. View of the Political System

RECENZJE

Grzegorz Tutak

- Recenzowana książka: Andrzej Zapałowski, *Ukraina i Europa Wschodnia - geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014, ss. 334** 377

Agnieszka Stec

- Recenzowana książka: Konrad Świder, *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015, ss. 382** 381

O Autorach

385



Artykuły



Bartosz Jóźwik, Tomasz Stępniewski

Transformacja, integracja i Kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej

Transformation, Integration and Crises in Central and Eastern Europe

Abstract: The paper focuses on the selected issues of transformation and integration processes and crisis in the Central and Eastern European countries. It should be emphasized that economic transformation, as well as European integration, taking place in this region during the eighties and nineties, are among the most spectacular processes not only in Europe but also in the world.

From today's perspective, there are some new questions about the future shape of European integration, taking into account, among others, "Brexit" and crises (of migration, identity etc.) faced by the European Union. Undoubtedly the impact of the crises on the EU and its policies will have far-reaching effects. For this reason, there are questions such as: what will the EU be as an international organization, what will be its foreign policy. Problems mentioned in the article are the introduction to the volume of the Yearbook of the Institute of Central and Eastern Europe with the same title as the article. Individual articles have been prepared by researchers from many scientific centers in Poland.

Keywords: political and economic transformation, European integration, crises in Central and Eastern Europe, Ukraine crisis, security.

Problematyka procesów transformacji i integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej pojawia się w ostatnich latach w opracowaniach z różnych dziedzin naukowych. Bez wątplenia są to zjawiska mające duży wpływ na wiele sfer życia społeczno-gospodarczego. Transformacja przełomu lat 80. i 90. należała do jednych z najbardziej spektakularnych procesów zarówno w Europie, jak i poza kontynentem europejskim. Zakres tych przemian był rozległy, zwłaszcza w porównaniu choćby do szczytkowych reform na Kubie i w Korei Północnej,

czy też nieco głębszych zmian w Chinach i w Wietnamie. Równoległe do transformacji postępował proces integracji europejskiej – również on był i jest historycznym wydarzeniem w skali nie tylko kontynentu, ale i całego świata. Z perspektywy 2016 r. rodzą się pytania o przyszły kształt integracji europejskiej. Należy odnieść się tutaj do wyniku referendum w sprawie „Brexitu” oraz kryzysów (migracyjny, tożsamościowy itd.), z jakimi boryka się Unia Europejska. Transformacja ta będzie miała zasadniczy wpływ na kształt zarówno integracji europejskiej, jak i UE jako organizacji międzynarodowej, podobnie jak na kształt jej polityki zagranicznej w bliskim i dalekim sąsiedztwie.

1. Transformacja i integracja w Europie Środkowej i Wschodniej

Wśród wielu dostępnych opracowań podejmujących problematykę transformacji i integracji na uwagę zasługuje niewątpliwie monografia I. T. Berenda *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*. Początek analizy sięga 1973 r., a więc okresu, w którym pojawiły się pierwsze oznaki kryzysu gospodarczego. W tym czasie doszło do naruszenia porządku socjalizmu państwowego i wzmocnienia jego opozycji. Skutki kryzysu okazały się szczególnie dotkliwe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, powodem czego była polityka strukturalna wymuszonej industrializacji w latach 50. i 60. W ramach centralnego planowania rozwijano tradycyjne branże, takie jak górnictwo, hutnictwo, metalurgia i inżynieria związana z przemysłem ciężkim. Stosowano przestarzałe i energochłonne technologie¹. Realizacja polityki ekstensywnego wzrostu była coraz trudniejsza. W społeczeństwach narastały nastroje opozycyjne, bunt i rewolucje. Na przykład w Polsce do sprzeciwów wobec państwowego socjalizmu dochodziło niemal regularnie: w 1956, 1968, 1976 i 1980 r. Pomimo tego władze w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej kontynuowały politykę ukształtowaną przez ideologię sowiecką. Reforma-

¹ I.T. Berend, *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 23.

torską reorientację dało się jednak zauważyć w Polsce i na Węgrzech – u prekursorów prorynkowej transformacji. Państwa te przystąpiły do Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (odpowiednio w 1967 i 1973 r.) oraz do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (odpowiednio w 1986 i 1982 r.). Niemniej jednak możliwości przeprowadzenia głębszych zmian pozostały ograniczone, system był niereformowalny. Różnice gospodarcze pomiędzy Europą Środkową i Wschodnią a Zachodem coraz bardziej się pogłębiały. W roku 1991 w sposób pokojowy rozpadł się państwowy socjalizm, który obejmował swym zasięgiem niemal jedną trzecią globu.

Po rozpadzie państwowego socjalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej powstał problem związany z koniecznością wprowadzenia przez rządy programów stabilizacyjnych. Wzorem były tu kierunki i metody stabilizowania gospodarki określone mianem konsensusu waszyngtońskiego. W większości państw, zgodnie z założeniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, stabilizacja była przeprowadzona w sposób radykalny. Programy stabilizacyjne składały się z działań mających na celu uwolnienie cen, ograniczenie wydatków rządowych, głównie przez likwidację dotacji, restrykcje pieniężne i kredytowe, wprowadzenie instrumentów kontroli dochodów indywidualnych, otwarcie gospodarki na rynki zagraniczne oraz wprowadzenie wymienialności pieniądza². Należy podkreślić, że w pierwszych latach najważniejszym zadaniem w zakresie stabilizacji gospodarek postkomunistycznych była stabilizacja cen na rynku wewnętrznym. Konstrukcja programów stabilizacyjnych oraz sposób ich realizacji różniły się między poszczególnymi gospodarkami w zależności od uwarunkowań gospodarczych. Na przykład na Węgrzech początkowo poziom liberalizacji i stabilizacji był znacznie wyższy niż w innych państwach postkomunistycznych regionu, w Czechosłowacji zachowano reżim wydatków, natomiast w Polsce, Rumunii i Bułgarii znacznie dłużej obserwowano uciążliwy brak stabilności³. Nie we wszystkich państwach zastosowano programy stabilizacji radykalnej, tzw. terapię szokową.

2 M. Bąk, *Europa Środkowa i Wschodnia wobec wyzwania transformacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 74.

3 Tamże, s. 80.

Problem transformacji gospodarczej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, najogólniej rzecz ujmując, polegał na zmniejszeniu zakresu państwowej kontroli oraz zwiększeniu roli prywatnej przedsiębiorczości i wolnego rynku. L. Balcerowicz sklasyfikował działania ówczesnej polityki gospodarczej – mającej na celu transformację – w trzech obszarach⁴. Pierwszy obszar obejmuje makroekonomiczną stabilizację, którą osiąga się za pomocą instrumentów polityki makroekonomicznej i która jest ukierunkowana m.in. na stabilny poziom cen, wysoki poziom zatrudnienia oraz odpowiednie saldo bilansu płatniczego. Drugi obszar to mikroekonomiczna liberalizacja mająca na celu przede wszystkim usunięcie narzuconych wcześniej przez państwo ograniczeń dotyczących działalności gospodarczej, w tym kontroli cen i handlu zagranicznego, rozwijania przedsiębiorstw prywatnych oraz wprowadzenia wymienialności walut. Trzeci obszar obejmuje zasadniczą przebudowę instytucjonalną. W tym obszarze znajdowały się np. prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, reforma systemu podatkowego, a także tworzenie nowych instytucji, takich jak giełda papierów wartościowych. Warto zaznaczyć, że proces prywatyzacji charakteryzował się zmienną dynamiką. Po „heroicznym” i dojrzałym etapie następowało spowolnienie wynikające z przyczyn ekonomicznych, technicznych i społeczno-politycznych⁵. Jak się okazało, na pozytywne skutki realizowanej polityki gospodarczej trzeba było poczekać, w pierwszych latach przemian doszło bowiem do głębokiego kryzysu, określanego mianem kryzysu transformacyjnego.

Kolejny problem, jaki powstał podczas transformacji gospodarczej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, wynikał z nierównomiernego wpływu tego procesu na rozwój regionów poszczególnych państw. M. Smętkowski na podstawie studiów literatury sformułował kilka wniosków w omawianym zakresie. Po pierwsze, w okresie transformacji wystąpił wzrost regionalnych różnic w poziomie dochodów, inwestycji i zatrudnienia⁶. Po drugie, najszybciej rozwijały się regio-

4 L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 179.

5 M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 221.

6 M. Smętkowski, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 93.

ny stołeczne i inne duże aglomeracje, gdzie następowała intensyfikacja usług i koncentrowały się zagraniczne inwestycje bezpośrednio. Po trzecie, pozytywny wpływ na rozwój regionów miało położenie przy granicy z państwami Unii Europejskiej (niestety słabiej rozwijały się obszary przy obecnej wschodniej granicy UE). I po czwarte, transformacja osłabiła pozycję starych okręgów przemysłowych, które ucierpiały przede wszystkim w procesie prywatyzacji i racjonalizacji zatrudnienia. Próbą przewyciężenia powstałych problemów gospodarczych była niewątpliwie europejska polityka spójności realizowana w latach 2007-2013. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej zostały objęte celem „Konwergencja”, który był ukierunkowany na przyspieszenie eliminowania różnic w rozwoju najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów⁷. Należy jednak stwierdzić, że wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów zacofanych nie zmniejszyło dysproporcji w poziomie rozwoju regionów mierzonych np. PKB *per capita*.

Kolejne wyzwanie dla państw Europy Środkowej i Wschodniej wynikało z procesu integracji europejskiej, który odbywał się równoległe z procesem transformacji. Na początku lat 90. XX w. państwa te podpisały układy europejskie, w których wyrażały wolę integracji z Unią Europejską. Warto przypomnieć, że integracja musiała być poprzedzona spełnieniem określonych warunków politycznych i ekonomicznych. Jednym z nich były kryteria kopenhaskie, w których warunki wstępne dotyczyły osiągnięcia politycznej stabilności gwarantującej demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości. Natomiast warunki ekonomiczne określały zasady funkcjonowania gospodarki rynkowej, zdolność do walki z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi Unii oraz posiadania zdolności do przyjęcia obowiązków członkostwa, włączając w to podzielenie celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej⁸. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej przed wstąpieniem do Unii Europejskiej musiały spełnić nominalne kryteria konwergencji, które zostały określone w traktacie

7 Z. Bajko, B. Józwiak, M. Szewczak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 50.

8 E. Synowiec, *Warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ocena stopnia ich realizacji*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 669.

z Maastricht. Kryteria konwergencji zostały sformułowane w pięciu zakresach: inflacji, deficytu budżetowego i długu publicznego, kursu walutowego oraz długoterminowych stóp procentowych. Spełnienie nominalnych kryteriów okazało się zadaniem niełatwym. W wielu przypadkach stosowano restrykcyjną politykę monetarną i fiskalną, która była odbierana przez społeczeństwa negatywnie i w rzeczywistości mogła ograniczać wzrost gospodarczy. W roku 2004 do Unii Europejskiej przystąpiło osiem państw z omawianej grupy (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), kolejne dwa (Bułgaria, Rumunia) w roku 2007 i Chorwacja w roku 2013. Niestety plany dotyczące przystąpienia do strefy euro okazały się zbyt optymistyczne. Do roku 2015 do strefy euro przystąpiło zaledwie pięć państw z Europy Środkowej i Wschodniej: od 1 stycznia 2007 r. Słowenia, od 1 stycznia 2009 r. Słowacja, od 1 stycznia 2011 r. Estonia, od 1 stycznia 2014 r. Łotwa i od 1 stycznia 2015 r. Litwa.

2. Implikacje kryzysów wewnętrznych i międzynarodowych dla Unii Europejskiej

W 2008 r. niemal wszyscy badacze integracji europejskiej zapowiadali, że kryzys w strefie euro jest jednym z największych kryzysów, z jakimi musi się zmierzyć Unia Europejska. Z perspektywy 2016 r. wydaje się, że kryzys w strefie euro jest tylko jednym z wielu, jakie dotyczą Unii Europejską. Należy bowiem wspomnieć tutaj o:

- pozytywnym wyniku referendum w Wielkiej Brytanii i możliwej perspektywie wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE („Brexit”);
- wojnie w Syrii i jej znaczeniu dla stosunków Rosji z Zachodem;
- problemie z olbrzymią liczbą migrantów w regionie śródziemnomorskim (problemy migracyjne do niedawna dotyczyły tylko niektórych państw tego regionu, czyli Grecji i Włoch, ale od 2015 r. stały się problemem niemal całej UE: w szczególności Niemiec, które przyjęły na swoje terytorium niemal milion migrantów);
- problemie tzw. Państwa Islamskiego (Daesh);
- neoimperialnej polityce Rosji (aneksja Krymu i wspieranie przez nią separatystów w południowej i wschodniej części Ukrainy).

Oprócz wskazanych wyżej zagrożeń, występują jeszcze inne kryzysy w samej Unii Europejskiej, które po części wynikają z problemów

z dostosowaniem się systemów politycznych państw europejskich do zmieniającej się rzeczywistości, na co dość często wpływ mają zewnętrzne wstrząsy. Jak twierdzi J. Zielonka, mamy do czynienia nie tylko z kryzysem demokracji, ale również z kryzysem kapitalizmu, kryzysem integracji europejskiej (kryzys przywództwa i wizji), kryzysem uchodźców, a także z kryzysem moralnym (o czym wspomina w swych wystąpieniach sam papież Franciszek)⁹.

Co istotne, kryzys w strefie euro oraz kryzys ukraiński spowodowały, że zmienił się układ sił w ramach Unii Europejskiej, której mimowolnym liderem stały się Niemcy¹⁰. W wyniku kryzysu w strefie euro oraz wspomnianych wydarzeń doszło do zmiany polityki zagranicznej Niemiec i ich roli w UE. Istotę tej zmiany przedstawił U. Speck, który stwierdził, że „kryzys ukraiński pokazał, że przywództwo Niemiec nie organiczna się jedynie do wewnętrznych spraw UE, gdzie Niemcy zawsze były ważnym graczem. Berlin teraz mówi i działa w coraz większym stopniu w imieniu całej UE w sprawach zagranicznych, przynajmniej jeśli chodzi o stosunki UE z jej wschodnimi sąsiadami”¹¹. Jego zdaniem sytuacja ta związana jest również z rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, gdyż wpłynęło to na wzrost siły Niemiec, oraz z faktem, że „Nowa Europa” („New Europe”) w większości postrzega Niemcy jako regionalnego lidera¹². Mówiąc o przywódczej roli Niemiec w UE, warto zastanowić się nad potencjalnym wpływem „trumpizacji” polityki w świecie zachodnim. Zwycięstwo Donalda Trumpa w USA w listopadzie 2016 r. stawia pod znakiem zapytania przyszły kształt sceny politycznej w największych państwach UE. W 2017 r. odbędą się wybory we Francji i w Niemczech. Biorąc pod uwagę spadające poparcie dla rządów Angeli Merkel w Niemczech i jej polityki otwartych drzwi wobec migrantów oraz wzrastające poparcie dla partii nacjonalistycznych i populistycznych, wyniki tych wyborów mogą być zaskakujące dla Niemiec. Podobnie sytuacja wy-

9 J. Żakowski, *Ogniska choroby. Politolog Jan Zielonka o globalnym kryzysie demokracji*, „Polityka”, 1.01-12.01.2016, nr 1/2 (3041), s. 24.

10 P. Buras, *Dylematy państwa status quo. Nowa kwestia niemiecka w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe”, R. LXVII, 2014, nr 4, s. 131.

11 U. Speck, *Power and Purpose. German Foreign Policy at a Crossroads*, „Carnegie Europe”, November 3, 2014, <http://carnegieeurope.eu/2014/11/03/power-and-purpose-german-foreign-policy-at-crossroads> [10.10.2015].

12 Tamże.

gląda w przypadku wyborów prezydenckich we Francji. Jeśli doszłoby do radykalnej zmiany sytuacji politycznej w tych dwóch kluczowych dla UE państwach, wówczas miałyby to wpływ na kształt stosunków w ramach UE oraz na politykę zagraniczną Wspólnoty, w tym wobec najbliższego sąsiedztwa. Ponadto, same państwa Europy Środkowo-Wschodniej również przyczyniają się do osłabienia swojej roli w ramach UE, a tym samym – spójności całej Unii Europejskiej.

3. Wojna Rosji z Ukrainą i jej znaczenie dla Europy Środkowo-Wschodniej¹³

Upadek systemu bipolarnego spowodował, że obecnie kształtuje się porządek nowego typu. Jak zauważa A. D. Rotfeld, siła i potęga w stosunkach międzynarodowych ma charakter rozporozszony, policentryczny. Natomiast reguły i normy uzgodnione w przeszłości odzwierciedlają sytuację międzynarodową, która już nie istnieje, odpowiadają sytuacji minionej. Normy i reguły wymagają adaptacji do nowej rzeczywistości międzynarodowej, kształtowanej przez nowe potęgi (nowe mocarstwa). W ten sposób tworzy się swego rodzaju „próżnia”, którą starają się wykorzystać nowe mocarstwa. Stąd też obserwujemy współcześnie sytuację, kiedy Rosja w trybie jednostronnym próbuje narzucić światu nowe reguły gry. Zobrazowaniem takiej „nowej gry – bez reguł” jest próba podporządkowania Ukrainy prawidłom „rusckiego mira”¹⁴.

Kiedy jesienią 2013 r. rozpoczęły się na Ukrainie protesty zwane Euromajdanem, nikt nie podejrzewał, że doprowadzą do swoistego trzęsienia ziemi na ukraińskiej scenie politycznej. W ich wyniku usunięty został prezydent Wiktor Janukowycz¹⁵, a pośrednio doszło do konfliktu w południowo-wschodniej Ukrainie, *de facto* zaś do wojny Rosji

13 Szerzej na ten temat w: T. Stępniewski, *Wojna Ukrainy o niepodległość, pamięć i tożsamość*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, A. Stolarz, A. Wasiliew (red.), Rok 13 (2015), z. 2, *Polityka wobec pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej i Rosji*, s. 153-166.

14 Por. A.D. Rotfeld, *Porządek międzynarodowy. Parametry zmiany*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXVII), 2014, s. 46.

15 Po raz drugi w ciągu dekady Ukraińcy zaprotestowali przeciwko tej samej osobie – Wiktorowi Janukowyczowi. Pierwszy raz wobec fałszerstw wyborczych W. Janukowycza („pomarańczowa rewolucja”), drugi raz (Euromajdan) ze względu na niepodpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Szerzej na temat „pomarańczowej rewolucji” i jej konsekwencji dla społeczeństwa i polityki ukraińskiej zob. np. P. D’Anieri (ed.), *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy, and the State in Ukraine*, Washington, DC and Baltimore 2010.

z Ukrainą. Nie jest to jednak typowa wojna, lecz „wojna hybrydowa”¹⁶ – używanie siły militarnej przez Rosję bez przyznawania się do tego faktu (oficjalnie mamy do czynienia z separatystami w Doniecku i Ługańsku) oraz równoczesne prowadzenie na szeroką skalę innych wojen z Ukrainą: informacyjnej (propaganda), kulturowej, historycznej itd.

Jak twierdzi L. Aron, po gwałtownej zmianie władzy w Kijowie w lutym 2014 r. oraz po usunięciu z urzędu prezydenta W. Janukowycza Federacja Rosyjska miała – jeśli chodzi o Ukrainę – następujące cele. Po pierwsze, dążyła do karania, upokarzania, a także destabilizowania politycznej i społeczno-gospodarczej sytuacji oraz – w miarę możliwości – do rozbitcia, a ostatecznie do wykolejenia Ukrainy z proeuropejskiego kursu (integracja z UE, zbliżenie z USA i NATO). Po drugie, chciała zapobiec nałożeniu przez Zachód sankcji na Rosję. I po trzecie, starała się kontynuować umacnianie i konsolidację społeczeństwa rosyjskiego wokół Kremla i zaproponowanych przez niego idei w obliczu domniemanego lub rzeczywistego zagrożenia zewnętrznego¹⁷.

Analizując konflikt Rosji z Ukrainą, nie można zapominać o tym, że Rosja w swej polityce zagranicznej – w szczególności wobec państw poradzieckich – kieruje się mentalnością imperialną. G. Soroka zastanawia się, w jaki sposób zachowałyby się Stany Zjednoczone, gdyby np. na Kubie chciano zainstalować rosyjskie bazy wojskowe. Czy na pewno nie mielibyśmy do czynienia z reakcją USA, próbą powstrzymania czy też uniemożliwienia realizacji takiego planu?¹⁸ Wydaje się, że jest to pytanie retoryczne. Taki sposób myślenia funkcjonujący wśród decydentów rosyjskich potwierdzają słowa A. Krickovica, który zauważa, że Rosjanie „szanują tylko mocarstwa, takie jak USA, Chiny, Niemcy. Ludzie często tego nie rozumieją: «Kreml ciągle mówi o suwerenności, a sam jej nie przestrzega!». Tyle że dla Rosjan suveren-

16 Szerzej na temat wojny hybrydowej Rosji z Ukrainą w: J. Hajduk, T. Stępniewski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, 2015, nr 4 (76), s. 135-151.

17 L. Aron, *Putin's Tactical Pause: Russia's President Weighs Three Options in Ukraine*, „Fox News Opinion”, July 10, 2014, <http://www.foxnews.com/opinion/2014/07/10/putin-tactical-pause-russia-president-weighs-three-options-in-ukraine.html> [29.08.2016]; w języku polskim por. M. Raś, *Polityka Rosji wobec Ukrainy i jej implikacje dla ładu międzynarodowego w Europie*, w: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, Katowice 2015, s. 110.

18 Autor uczestniczył w ramach Harvard Summer School w wykładach pt. „Introduction to Comparative Politics”, które prowadził dr George Soroka (Lecturer on Government and Assistant Director of Undergraduate Studies, Harvard University).

ność nie dotyczy małych narodów. Z ich perspektywy Ameryka nie powinna się wtrącać w sprawy Rosji czy Chin, ale małe państwa – no cóż, to potencjalne łupy¹⁹.

Artykuły składające się na niniejszy tom „Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodowej” w sposób bezpośredni i pośredni odnoszą się do wspomnianych problemów badawczych. Oddajemy do rąk Czytelników tom poświęcony szeroko rozumianej transformacji, integracji i kryzysom, jakie mają miejsce w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w kontekście całej Unii Europejskiej. Poszczególne artykuły zostały przygotowane przez badaczy z różnych ośrodków naukowych w Polsce. Niniejszy tom jest wynikiem współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce. Redaktorzy tomu składają podziękowania Fundacji i autorom artykułów oraz wyrażają nadzieję, że spotka się on z życzliwym przyjęciem Czytelników.

Lublin–Waszyngton, listopad 2016 r.

Bibliografia

- Aron L., *Putin's Tactical Pause: Russia's President Weighs Three Options in Ukraine*, „Fox News Opinion”, July 10, 2014, <http://www.foxnews.com/opinion/2014/07/10/putin-tactical-pause-russia-president-weighs-three-options-in-ukraine.html> [29.08.2016].
- Bajko Z., Jóźwik B., Szewczak M. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
- Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- Bąk M., *Europa Środkowa i Wschodnia wobec wyzwania transformacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
- Berend I.T., *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Buras P., *Dylematy państwa status quo. Nowa kwestia niemiecka w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe”, R. LXVII, 2014, nr 4, s. 131.

19 K. Wężyk, *Niedźwiedziowi wolno więcej (rozmowa z Andrejem Krickovicem)*, 18.07.2015, <http://wyborcza.pl/magazyn/1,146875,18384515,niedzwiedziowi-wolno-wiecej.html> [18.07.2015].

- D'Anieri P. (ed.), *Orange Revolution and Aftermath: Mobilization, Apathy, and the State in Ukraine*, Washington, DC and Baltimore 2010.
- Hajduk J., Stępniewski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, 2015, nr 4 (76), s. 135-151.
- Raś M., *Polityka Rosji wobec Ukrainy i jej implikacje dla ładu międzynarodowego w Europie*, w: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, Katowice 2015, s. 110.
- Rotfeld A.D., *Porządek międzynarodowy. Parametry zmiany*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXVII), 2014, s. 46.
- Smętkowski M., *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Speck U., *Power and Purpose. German Foreign Policy at a Crossroads*, „Carnegie Europe”, November 3, 2014, <http://carnegieeurope.eu/2014/11/03/power-and-purpose-german-foreign-policy-at-crossroads> [10.10.2015].
- Stępniewski T., *Wojna Ukrainy o niepodległość, pamięć i tożsamość*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, A. Stolarz, A. Wasiliew (red.), Rok 13 (2015), z. 2, *Polityka wobec pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej i Rosji*, s. 153-166.
- Synowiec E., *Warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ocena stopnia ich realizacji*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.
- Wężyk K., *Niedźwiedziowi wolno więcej (rozmowa z Andrejem Krickovicem)*, 18.07.2015, <http://wyborcza.pl/magazyn/1,146875,18384515,niedzwiedziowi-wolno-wiecej.html> [18.07.2015].
- Żakowski J., *Ogniska choroby. Politolog Jan Zielonka o globalnym kryzysie demokracji*, „Polityka”, 1.01-12.01.2016, nr 1/2 (3041), s. 24.



Piotr Kozarzewski

Przekształcenia własnościowe w państwach postsocjalistycznych: cele, strategie, wyniki

Ownership Transformation in the Post-Communist Countries: Goals, Strategies, Effects

Abstract: The paper presents an analysis of the efficiency and outcomes of privatization policies in post-communist countries from the perspective of the degree of meeting the privatization goals set by the respective governments. These goals have covered a wide range of systemic, microeconomic, social and political issues and their meeting required creation of a strategy which would resolve a set of dilemmas of structural, implementation, and technical nature. In practice, there were four models of privatization policy according to the way the goals had been set and the dilemmas answered. None of these policies were efficient enough to meet all the privatization goals fully – mainly because of vested interests which were extracting rent from the state-controlled sector. However, the degree of success varies significantly among groups of countries, the CEE states being the leaders of ownership transformation, although even in this group some important unfinished agenda still exists and even trends towards expansion of ownership functions of the state can be seen.

Keywords: privatization, post-communist transition, economic policy, interest groups, Central and Eastern Europe.

W większości państw postsocjalistycznych przekształcenia własnościowe stanowiły jeden z filarów transformacji systemowej w gospodarce, przyczyniając się do demontowania opartego na własności państwowej systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej i tworzenia warunków do budowy stosunków rynkowych. Obejmują prywatyzację, czyli zmianę struktury własnościowej w kierunku dominacji

własności prywatnej (tzw. prywatyzacja w szerokim sensie), na którą składają się przede wszystkim prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych (przekazanie mienia państwowego w niepaństwowe ręce, prywatyzacja w wąskim sensie) oraz powstawanie nowych firm prywatnych (tzw. prywatyzacja założycielska).

Mimo kluczowej roli przekształceń własnościowych w reformach postsocjalistycznych, temat ten od dłuższego czasu znajduje się na marginesie zainteresowań badaczy. Ostatnimi czasy pisze się o nim rzadko i właściwie tylko przy okazji dyskusji nad redefinicją roli państwa w gospodarce – w kontekście popularnego ostatnio powrotu do keynesowskiego paradygmatu aktywnej roli państwa w procesach gospodarczych jako odpowiedzi na światowy kryzys finansowy i inne problemy rozwojowe. Dotyczą one jednak tylko wąskiego zakresu zagadnień oraz wybranych krajów: niedawno ukazały się prace poświęcone Rosji¹ (o zastosowaniu tzw. teorematu prywatyzacji²) oraz Polsce i Węgrom³ (o wpływie zmiany paradygmatu roli państwa na politykę prywatyzacyjną). Prace naukowe na temat syntezy doświadczeń państw postsocjalistycznych w dziedzinie przekształceń własnościowych (w całości bądź wybranych aspektów) od dłuższego czasu się nie ukazywały⁴. Ostatnia publikacja pretendująca do miana w miarę całościowej syntezy przekształceń własnościowych w państwach postsocjalistycznych (skupiona głównie na prywatyzacji „w wąskim sensie”) została wydana, i to tylko w języku polskim, dziesięć lat temu⁵; rok młodsza jest ostatnia wartościowa monografia opisująca całokształt transformacji systemowej, w której sporo miejsca poświęcono prywatyzacji⁶. Ale nawet w czasach rozkwitu zainteresowania prywatyzacją

- 1 A. Radygin, R. Entov, *The Fundamental Privatization Theorem. Ideology, Evolution, Practice*, SSRN, 2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960 [30.10.2015].
- 2 D. Sappington, J. Stiglitz, *Privatization, Information and Incentives*, „Journal of Policy Analysis and Management”, 1987, vol. 4, s. 567-582.
- 3 M. Szanyi, *Privatization and State Property Management in Post-Transition Economies*, „Working Paper”, 2014, no. 211, Centre for Economic and Regional Studies HAS, Institute of World Economics.
- 4 Bardzo skrócona analiza porównawcza, obejmująca cały region, została zaprezentowana w: M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa 2014.
- 5 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006.
- 6 A. Åslund, *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York 2007.

podejmowano przede wszystkim tematy cząstkowe, głównie dotyczące efektów prywatyzacji, zwłaszcza na szczeblu mikro, przy czym autorzy tych badań dochodzili do odmiennych, a często nawet sprzecznych wniosków⁷. Relatywnie najmniej uwagi poświęcano polityce prywatyzacyjnej i jej efektywności w osiąganiu postawionych celów. Gros publikacji na ten temat przypadło na początkowy okres transformacji, kiedy na długofalowe efekty było jeszcze za wcześnie, zaś polityka prywatyzacyjna w większości państw postsocjalistycznych dopiero co się kształtowała. Zatem znaczna część analiz z tamtego okresu miała postulatywny charakter⁸, bądź ich wnioski szybko się zdezaktualizowały⁹. Ponadto prace zazwyczaj cechowało zakładanie istnienia wysoce zunifikowanych celów prywatyzacji i skupiano się w nich najwyżej na efektywności doboru narzędzi prywatyzacji, także nierzadko odwoływano się do zbyt daleko idących uproszczeń i kontrowersyjnych wniosków. Nie ominęło to nawet ekonomistów o największej światowej sławie, jak np. noblisty Josepha Stiglitz¹⁰, krytykowanego przez ekonomistów związanych z polskimi reformami¹¹. W większości prac pomijano rolę interesów grupowych dążących do uzyskiwania renty, zakładając dobrą wolę rządów, celem których miało być wyłącznie dobro ogółu.

Generalny spadek zainteresowania badaczy kwestiami własnościowymi można wytłumaczyć przede wszystkim szeroko rozpowszechnionym przeświadczeniem, że temat ten stracił swoją aktualność: gospodarki wszystkich krajów, w których podjęto się wdrażania reform rynkowych, są już bowiem zdominowane przez własność prywatną. Wydaje się jednak, że „zamknięcie” tematu postsocjalistycznych

- 7 Bardzo obszerny przegląd tych badań został zaprezentowany w: S. Estrin, J. Hanousek, E. Kočenda, J. Svejnar, *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*, „Journal of Economic Literature”, 2009, vol. 47, no. 3, s. 699-728.
- 8 Najbardziej znana publikacja z tamtego okresu to wydana w 1994 r. monografia Romana Frydmana i Andrzeja Rapaczyńskiego pt. *Privatization in Eastern Europe. Is the State Withering Away?* (rok później wydana także w polskim tłumaczeniu: R. Frydman, A. Rapaczyński, *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995).
- 9 Zob. np. J. Nellis, *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Discussion Paper”, 1999, no. 38, The World Bank.
- 10 J. Stiglitz, *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, The World Bank, Washington D.C. 2000.
- 11 M. Dabrowski, S. Gomułka, J. Rostowski, *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform”, 2001, vol. 4, s. 291-324.

przekształceń własnościowych jest przedwczesne. W niniejszym artykule zamierzam pokazać, że w tej dziedzinie wciąż mamy do czynienia z niedokończonymi procesami i nie do końca osiągniętymi celami w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Swoją uwagę skupię przede wszystkim na efektywności polityki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jako najważniejszym dla gospodarek postsocjalistycznych i wysoce skomplikowanym obszarze przekształceń własnościowych.

1. Cele prywatyzacji

Zestawy celów prywatyzacji stawiane przez rządy państw postsocjalistycznych miały zarówno cechy wspólne, jak i swoją specyfikę. Cechy wspólne wynikały ze wspólnego głównego celu transformacji systemowej: budowy gospodarki rynkowej i ze wspólnych wyzwań związanych z koniecznością reformowania nieefektywnych struktur gospodarczych. Różnice natomiast wynikały z odmiennego wyobrażenia o docelowym ustroju społeczno-gospodarczym (bardziej liberalnym lub prospołecznym, naśladującym rozwiązania istniejące w rozwiniętych gospodarkach rynkowych¹² lub zawierającym zasadniczo nowe elementy) oraz realnych możliwości prowadzenia polityki gospodarczej. Możliwości te zależały przede wszystkim od istnienia zgody wśród głównych grup społecznych co do kierunków reform i modelu docelowego gospodarki, obecności silnych grup zainteresowanych kontynuacją reform (i relatywnej słabości specjalnych grup interesów zainteresowanych uzyskiwaniem renty z procesów gospodarczych), a także krajowego zaplecza intelektualnego, którego braki mogły być do pewnego stopnia uzupełniane przez ekspertów zagranicznych bądź przez kopiowanie rozwiązań zastosowanych w innych krajach¹³. Pod tym względem relatywnie najkorzystniejsze warunki istniały w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia), zaś relatywnie najmniej korzystne w krajach, które utworzyły Wspólnotę Niepodległych Państw,

12 S. Fischer, A. Gelb, *The Process of Socialist Economic Transformation*, „Journal of Economic Perspectives”, 1991, no. 5 (4), s. 91-105.

13 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa*, s. 95-99 i 217-218.

zwłaszcza tam, gdzie postawiono nie tyle na reformy rynkowe, ile na wzmocnienie mobilizacyjnych funkcji państwa (Białoruś, Turkmeni-
stan). W tych krajach polityka reform gospodarczych była bardziej
wypadkową gry różnych grup interesów niż świadomym wyborem.
Formalnie przybierało to zazwyczaj postać rozwiązań bardziej „pro-
społecznych”, z państwem bardziej opiekuńczym, które jednak *de facto*
miało służyć przede wszystkim realizacji określonych interesów gru-
powych.

Podstawową cechą wspólną polityk prywatyzacyjnych, która wy-
nikała ze wspólnego głównego celu transformacji systemowej, było
dążenie do realizacji systemowego celu prywatyzacji, czyli – wymienio-
nych na początku artykułu – osiągnięcia przewagi własności prywatnej
i zmiany funkcji państwa¹⁴: odpolitycznienia decyzji gospodarczych
poprzez wycofanie się z bezpośredniego wpływu na przedsiębior-
stwa i skupienia się na tworzeniu ogólnych warunków działalności
gospodarczej, czyli reguł gry, i pilnowania ich przestrzegania. Cel ten
był wypełniany nieco różną treścią. Z uwagi na znacznie szerszy, niż
w przypadku liberalnej odmiany kapitalizmu, zakres funkcji państwa
w modelu społecznej gospodarki rynkowej czy jeszcze bardziej „pro-
społecznych” modelach docelowych odpowiednio szerszy miał być
obszar własności kontrolowanej przez państwo.

Drugim wspólnym celem wynikającym ze wspólnych proble-
mów i wyzwań transformacji był cel mikroekonomiczny: rozwiąza-
nie problemu nieefektywności przedsiębiorstw państwowych poprzez
ich przekazanie w ręce właścicieli prywatnych, co doprowadziłoby
do dookreślenia praw własności (które były niepełne w warunkach
socjalizmu) i pozwoliłoby na wypracowanie przez nowych właścicieli
efektywnych strategii rozwojowych. Nie istniał jeden pogląd co
do tego, który konkretnie typ własności prywatnej jest najlepszy dla
prywatyzowanych przedsiębiorstw. Ścierały się i postawy doktrynalne,
i partykularne interesy, których przedstawiciele byli zaintereso-
wani preferencjami dla siebie w trakcie prywatyzacji przedsiębiorstw
państwowych.

14 Szerzej zob. A. Åslund, dz.cyt., s. 145; M. Boycko, A. Shleifer, R. Vishny, *Privatizing Russia*, MIT Press, Cambridge 1995, s. 10-11.

Reformatorzy i inne grupy społeczne uwikłane w procesy zmiany własnościowej byli przekonani, że pozwala ona na znacznie więcej niż tylko osiągnięcie celu systemowego oraz mikroekonomicznego. W dyskusjach, a następnie w realizowanej polityce, znalazły swoje odzwierciedlenie także inne cele, przede wszystkim fiskalne, społeczne i polityczne.

Cele fiskalne zakładały pozytywny wpływ zmiany własnościowej na budżet państwa. Po pierwsze, prywatyzacja oznacza możliwość zasilenia budżetu państwa dochodami od sprzedaży przynajmniej części prywatyzowanego mienia. Po drugie, budżet państwa zyskałby na prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w sposób pośredni, ponieważ zwalnia ona państwo z konieczności ich wspomagania finansowego, typowego dla okresu socjalizmu.

Cele społeczne o charakterze finansowym mogły przybierać postać ochrony lub wspomagania pewnych grup społeczno-zawodowych przy okazji prywatyzacji, np. przez nakładanie na inwestora strategicznego określonych zobowiązań. Cele o charakterze niefinansowym wiązały się przede wszystkim z dążeniem do zapewnienia bądź przywrócenia – w różny sposób rozumianej – sprawiedliwości społecznej.

Cele polityczne polegały na ukształtowaniu potężnych grup interesów zainteresowanych kontynuacją reform rynkowych¹⁵. Niekiedy za cel stawiano także pozbawienie władzy ekonomicznej elit politycznych poprzedniego ustroju. Dobór politycznych sprzymierzeńców reform był w znacznym stopniu uwarunkowany wyborem modelu docelowego transformacji oraz zależał od bieżącej koniunktury politycznej.

W wielu krajach stawiano także szereg celów niejako pobocznych, np. wspieranie rozwoju rynku kapitałowego, zwalczanie inflacji, zatamowanie prywatyzacji żywiłowej przybierającej najczęściej postać zawłaszczenia majątku przedsiębiorstw państwowych przez ich kadrę kierowniczą.

Wymienione wyżej cele prywatyzacji przybierały niekiedy postać celów ukrytych, publicznie nieujawnianych, czy celów z „podwójnym dnem”, gdy rzeczywiste zamiary decydentów nie w pełni odpowiada-

15 Zob. m.in. C.W. Gray, *In Search of Owners. Lessons of Experience with Privatization and Corporate Governance in Transition Economies*, „Policy Research Working Paper”, 1996, no. 1595, The World Bank; *Transition Report 2000. Employment, Skills and Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 2000, s. 29.

ją oficjalnie głoszonym. Często było to robione w dobrej wierze: próbując zbudować silną koalicję proreformatorską, kręgi decydenckie dochodziły do wniosku, iż z uwagi na odmienne interesy poszczególnych grup społecznych do tej koalicji należących, czy z innych względów taktycznych, bardziej racjonalne będzie niewymienianie *explicite* wszystkich postawionych celów prywatyzacji. Ukryte cele prywatyzacji mogły być także formułowane w „złej wierze” – dla uzyskiwania renty przez np. redystrybucję własności na korzyść nowo powstających elit politycznych i gospodarczych bądź zatrzymanie majątku w rękach jego dysponentów z okresu schyłku realnego socjalizmu.

Istnienie celów ukrytych było jedną z przyczyn niewystarczającej przejrzystości w ustalaniu celów prywatyzacji w zdecydowanej większości krajów postsocjalistycznych. Ale po części powodem mógł też być brak jasnej koncepcji reform. Nieliczne tylko kraje zdobyły się na formalne przedstawienie podstawowych celów transformacji i przekształceń własnościowych.

Specyficznym celem prywatyzacji mogła być także odpowiedź na oddziaływanie z zewnątrz. Chodzi o zobowiązania międzynarodowe (np. przystąpienie do organizacji międzynarodowej może być obwarowane koniecznością prowadzenia określonej polityki gospodarczej obejmującej zmiany własnościowe, np. zawartej w *acquis communautaire* dla krajów aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej) oraz presję ze strony międzynarodowych organizacji pomocowych, które promowały prywatyzację gospodarek postkomunistycznych, uzależniając udzielenie pomocy (przede wszystkim finansowej) od wprowadzania określonych reform, w tym prywatyzacji określonych sektorów czy nawet pojedynczych przedsiębiorstw.

Poza celami polityki prywatyzacyjnej na przebieg przekształceń własnościowych wpływały także związane z nimi cele wszystkich interesariuszy, których owa polityka dotyczyła: pracowników przedsiębiorstw, ich kadry kierowniczej, partnerów gospodarczych tych firm, związków zawodowych, innych organizacji społecznych i politycznych, społeczności lokalnych, wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych itp.

W każdym kraju istniała hierarchia celów, która różniła się w zależności od przyjętej koncepcji reform. Te kraje, które generalnie dążyły (czasami nawet otwarcie tego nie uznając, jak Czechy) do wykorzystania sprawdzonych w praktyce wzorców zachodnich, na pierwszy

plan wysuwały systemowe i mikroekonomiczne cele prywatyzacji. Te zaś kraje, które próbowały raczej odnaleźć, przynajmniej werbalnie, sposoby na budowę „lepszego”, „bardziej sprawiedliwego” kapitalizmu (bądź mniej zagrażającego wpływowym grupom interesu), większy nacisk kładły na społeczne cele prywatyzacji.

2. Dylematy strategii prywatyzacji

2. Nakreślając strategie realizacji celów prywatyzacji, państwa postsocjalistyczne musiały się zmierzyć z całym szeregiem dylematów do rozstrzygnięcia. Wynikało to z braku jasnej, „jedynie słusznej” drogi w dziedzinie polityki zmiany własnościowej – z uwagi zarówno na pionierski charakter podjętego wyzwania, jak i bardzo wysoki stopień skomplikowania materii, w którą należało ingerować.

Pierwszy rodzaj dylematów można określić jako dylematy strukturalne. Na szczeblu makro należało ustalić docelowy udział sektora prywatnego w gospodarce. We wszystkich krajach zakładano, że pewne obszary gospodarki, ze względu na ich strategiczne znaczenie dla państwa i obywateli, mają zostać całkowicie lub częściowo wyłączone z prywatyzacji – przede wszystkim sektory infrastrukturalne i związane z obronnością kraju. Najmniejszy zakres ograniczeń cechował politykę prywatyzacji Węgier i krajów bałtyckich, największy – Czechosłowacji (polityka ta była kontynuowana przez rząd czeski po rozpadzie CSRS). W krajach spoza regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a zwłaszcza w krajach WNP, zakres wyłączeń z prywatyzacji ze względu na istotne znaczenie społeczne, obronne itp. był znacznie większy. Podstawą ideologiczną tych ograniczeń było przekonanie o bardzo dużej ułomności rynku (*market failure*), przejawiające się w braku wiary w zdolność sektora prywatnego do wytwarzania dóbr publicznych i znacznej części społecznie ważnych dóbr prywatnych – przy odpowiedniej cenie, jakości oraz stabilności podaży, aczkolwiek mogły za tym stać również grupy interesów specjalnych, niezainteresowane prywatyzacją. Ponadto zwolennicy zachowania dużego sektora państwowego twierdzili, iż skarb państwa przez określony czas powinien pozostawać przedsiębiorcą, czyli prowadzić działalność gospodarczą – w celu zapewnienia dochodów budżetowych, wspierania restrukturyzacji itp. Pogląd ten, początkowo rozpowszechniony głównie w krajach z ponadprzeciętnie silnym

lobby przedsiębiorstw państwowych (przede wszystkim kraje WNP)¹⁶ ostatnio zrobił się popularny w szeregu państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce¹⁷.

Na szczycie mikro należało przede wszystkim rozstrzygnąć kwestię pożądanego struktury własności przedsiębiorstw sprywatyzowanych, co sprzyjałoby kształtowaniu efektywnych mechanizmów nadzoru korporacyjnego. Chodziło przede wszystkim o stopień koncentracji własności i tożsamość nowych właścicieli. Wyzwania transformacji postsocjalistycznej skłaniały do wniosku, że bardziej korzystne byłoby promowanie tzw. modelu kontynentalnego, opartego na skoncentrowanym akcjonariacie zewnętrznym, zapewniającym aktywną rolę właściciela, który z kolei zapewniałby dostęp do różnego rodzaju zasobów finansowych i niefinansowych, których bardzo brakowało reformującemu się sektorowi przedsiębiorstw państwowych. W tym kontekście należało m.in. wypracować politykę wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Strategiczni inwestorzy zagraniczni, zwłaszcza na początku transformacji, posiadali znacznie więcej wspomnianych zasobów niż inwestorzy krajowi. Z drugiej strony, prawie we wszystkich krajach bardzo popularne były obawy przed „obcymi” inwestorami, którzy mogli dążyć do realizacji przede wszystkim własnych interesów ze szkodą dla interesów zakładu, jego otoczenia i całej gospodarki.

W niektórych państwach, głównie ze względów pozamikroekonomicznych, czyli przede wszystkim ideologicznych i politycznych (poszukiwanie wsparcia ze strony pewnych grup społecznych), promowano rozwiązania partycypacyjne, czyli rozproszony akcjonariat składający się z pracowników przedsiębiorstwa bądź drobnych krajowych inwestorów zewnętrznych.

Dylematy realizacyjne obejmowały problemy związane z generalnymi zasadami wdrażania polityki prywatyzacyjnej. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują dwie ich grupy.

16 Zob. np. П.Д. Половинкин, А.В. Савченко, *Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики*, Экономика, Москва 2000.

17 Zob. m.in. *Uwaga na jednorekich ekonomistow!*, z prof. Elżbietą Mączyńską rozmawia Michał Sobczyk, „Nowy Obywatel”, jesień 2012, <http://nowyobywatel.pl/2012/10/12/uwaga-na-jednorekich-ekonomistow/> [10.11.2013].

Pierwsza dotyczyła tempa prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Teoretycznie jest ono funkcją całego szeregu czynników: miejsca prywatyzacji w kolejności reform systemowych (czy prywatyzacja miała poprzedzać liberalizację i stabilizację, czy odwrotnie), ogólnego pożądanego tempa transformacji systemowej, docelowej wielkości domeny państwowej oraz stopnia dbania o należytą jakość procesów prywatyzacyjnych. W praktyce zaś ważnym czynnikiem okazała się także zdolność rządów do zapewnienia drożności procesów prywatyzacyjnych. W rezultacie niskie tempo prywatyzacji, szczególnie w państwach WNP i – na początku transformacji – szeregu państw Europy Południowo-Wschodniej wcale nie oznaczało świadomego wyboru reformatorów.

Drugi dylemat dotyczył roli państwa w inicjowaniu i przeprowadzeniu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Po pierwsze, to sposób inicjacji prywatyzacji: odgórny, czyli z inicjatywy władz publicznych, bądź oddolny, z inicjatywy przedsiębiorstwa państwowego lub potencjalnego inwestora. Prywatyzacja odgórna, przynajmniej w teorii, pozwalała lepiej kontrolować procesy prywatyzacyjne. Natomiast tempo i efektywność takiej prywatyzacji mogły być ograniczone z powodu braku odpowiednich zasobów organizacyjnych i ludzkich. Prywatyzacja oddolna z inicjatywy insiderów zapewniała wykorzystanie ich potencjału społecznego, z inicjatywy inwestora – stwarzała możliwość lepszego dostosowania popytu na prywatyzowany majątek i jego podaży. W praktyce w krajach, gdzie rozpoczęto radykalne i konsekwentne reformy rynkowe, w tym w Polsce, rząd był bardziej skłonny ustalać tylko warunki brzegowe (m.in. wyłączenia z prywatyzacji), a samemu inicjować przekształcenia jedynie w szczególnie ważnych bądź skomplikowanych przypadkach. W pozostałych krajach często występowała praktyka typowania pojedynczych przedsiębiorstw lub ich grup (np. z tej samej branży) do prywatyzacji.

Po drugie, to umiejscowienie kompetencji prywatyzacyjnych w strukturze władz publicznych. Pierwszy dylemat dotyczył relacji między parlamentem i rządem. W krajach, gdzie wola polityczna wdrażania reform rynkowych była silna, parlamenty tworzyły tylko ramy brzegowe dla prywatyzacji, za całą resztę odpowiadał rząd. W pozostałych krajach parlamenty dążyły do utrzymywania ścisłej kontroli nad przebiegiem procesów prywatyzacyjnych i były zazwyczaj nastawione do prywatyzacji znacznie bardziej krytycznie niż odpowied-

nie agendy rządowe. Drugi dylemat to stopień koncentracji funkcji prywatyzacyjnych w strukturze władzy wykonawczej. W niektórych państwach wszystkie uprawnienia prywatyzacyjne były skupione w jednym specjalnie utworzonym urzędzie zadaniowym. W innych państwach, głównie należących do WNP, można było spotkać rozwiązania mieszane, kiedy za prywatyzację niektórych sektorów odpowiadały, stosując polską terminologię, organy założycielskie przedsiębiorstw. Powodowało to, poza czysto organizacyjnym utrudnieniem prowadzenia spójnej polityki prywatyzacyjnej w ramach całej gospodarki, zagrożenie utrzymania bądź nawet odtworzenia partykularnych interesów branżowych. Istniało także pytanie, czy funkcje prywatyzacji majątku państwowego powinny być organizacyjnie połączone z nadzorem nad tym majątkiem. Praktyka pokazała, że to był wybór między Scyllą i Charybdą: utworzenie superresortu łączącego funkcje właściciela i prywatyzatora (à la polskie Ministerstwo Skarbu Państwa) miało gwarantować lepszą koordynację polityki właścicielskiej państwa, jednak tak duży urząd oznaczał tworzenie w ramach rządu potężnego ośrodka wpływów, co wzmacniało partykularne interesy tego resortu. Ponadto powstawał konflikt tych dwóch funkcji i resort był skłonny ograniczać prywatyzację, aby nie uszczuplać swojego stanu posiadania, będącego podstawą jego wagi politycznej. Rozdzielenie funkcji nadzoru i prywatyzacji między dwa resorty zmniejszało wagę polityczną i bezwładność instytucjonalną pojedynczych urzędów i likwidowało wewnętrzny konflikt funkcji, natomiast sprzyjało konfliktom między urzędami – zwłaszcza kiedy jeden z urzędów był podporządkowany rządowi, a drugi parlamentowi.

Skala wyzwań w obszarze dylematów technicznych obejmujących narzędzia prywatyzacji także była wielka – ze względu na niebywały zakres przekształceń i konieczność wypracowania zasadniczo nowych rozwiązań, mających zapewnić realizację celów prywatyzacji. W literaturze przedmiotu jest wiele klasyfikacji metod i technik prywatyzacji, czasem bardzo szczegółowych, ale najprostszy i zarazem najczytelniejszy wydaje się podział na trzy podstawowe metody¹⁸:

18 Podział ten jest także bliski zmodyfikowanej klasyfikacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR): *Transition Report 1999. Ten Years of Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 1999, s. 286.

- sprzedaż, metoda najbardziej rynkowa, była stosowana we wszystkich krajach postsocjalistycznych, nawet tych, które zrezygnowały z wdrażania reform rynkowych. Zapewniała realizację przede wszystkim celu mikroekonomicznego, fiskalnego i politycznego;
- prywatyzacja powszechna w różnych formach była wdrażana w zdecydowanej większości krajów postkomunistycznych. Metoda ta służyła realizacji celu systemowego poprzez szybkie rozdawnictwo własności, a także celu społecznego poprzez egalitarystycznie rozumowany sprawiedliwy podział majątku wśród obywateli;
- prywatyzacja menedżersko-pracownicza w różnych odmianach występowała w ok. 3/4 krajów postkomunistycznych, a w większości krajów Europy Południowo-Wschodniej, WNP i Polsce stanowiła jedno z podstawowych narzędzi. Miała przede wszystkim służyć realizacji celów społecznych w stosunku do insiderów oraz – w niektórych krajach, w tym w Polsce – sprzyjać drożności procesów prywatyzacyjnych i wykorzystywać potencjał rozwojowy insiderów.

Zestaw stosowanych metod zależał od zestawu celów prywatyzacji, ich konkretnego wypełnienia treścią i wyobrażeń o efektywności poszczególnych metod. Na tle pozostałych krajów Polska wyróżnia się wysoce heterogeniczną polityką prywatyzacyjną (zakładając, że różne grupy przedsiębiorstw wymagają odmiennych procedur prywatyzacyjnych), w ramach której stosowano wszystkie trzy podstawowe metody prywatyzacji, aczkolwiek często w sposób odbiegający od stosowanego w innych krajach postsocjalistycznych.

3. Modele polityki prywatyzacyjnej i ich ewolucja

Nie da się w sposób jednoznaczny sklasyfikować polityki prywatyzacyjnej poszczególnych krajów na podstawie spójnych modeli prywatyzacji. Po pierwsze, z uwagi na liczbę i różnorodność stawianych celów oraz dokonanych wyborów co do sposobów ich osiągnięcia nawet w krajach podobnych do siebie pod względem warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych oraz prowadzonej polityki gospodarczej bardzo trudno jest wytyczyć granicę między poszcze-

gólnymi modelami. Po drugie, cele, priorytety i strategie prywatyzacji w wielu krajach w sposób istotny zmieniały się w czasie.

Niemniej jednak, analizując poszczególne elementy polityk prywatyzacyjnych, można mówić o istnieniu czterech „klastrów podobieństw”. Zróżnicowanie wewnątrz zbudowanych w ten sposób modeli prywatyzacji między poszczególnymi krajami wciąż pozostaje jednak duże i jest skutkiem niepoddającej się wiarygodnej interpretacji odmienności polityki prywatyzacyjnej w poszczególnych krajach – będącej raczej skutkiem indywidualnych decyzji rządów, niż przejawem jakichś ogólniejszych prawidłowości.

Model pierwszy – środkowoeuropejski (kraje Europy Środkowo-Wschodniej). W społeczeństwach istniał konsensus co do generalnego kierunku transformacji (przy większym lub mniejszym braku zgody, jeżeli chodzi o konkretne działania i stosowane narzędzia), zasadniczo obecna była wola polityczna do prowadzenia reform i decydenci mieli relatywnie stabilne poparcie wśród wyborców i grup interesów. Prywatyzacja przez dłuższy czas odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej. Była nakierowana przede wszystkim na kompleksową realizację celów systemowych, ekonomicznych i nieco później – także fiskalnych. Ograniczenia zakresu prywatyzacji z reguły były najmniejsze spośród wszystkich krajów postkomunistycznych, zaś tempo – zazwyczaj najszybsze. Zauważalne było natomiast duże zróżnicowanie w zakresie miejsca prywatyzacji w kolejności reform i występowania oraz charakteru podmiotów uprzywilejowanych bądź – znacznie rzadziej – dyskryminowanych. Generalnie dynamika prywatyzacji, jej struktura czasowa, miała wspólne cechy: najpierw był okres „heroiczny”, z jego wysokim tempem przekształceń i ich szeroką skalą. Następnie tempo prywatyzacji spadało, ponieważ w domenie państwowej zostawały przedsiębiorstwa, które było trudno sprywatyzować ze względów technicznych, ekonomicznych, społecznych czy politycznych. Wzrastał opór ze strony innych grup interesów, dla których własność państwowa stanowiła źródło renty (centrale związkowe, politycy, urzędnicy itp.). Doprowadziło to do rozmycia strategii prywatyzacyjnych, odejścia na drugi plan celów systemowych i ekonomicznych, transakcje prywatyzacyjne zaczęły być zawierane głównie pod presją potrzeb fiskalnych rządów. Ponadto coraz częściej zaczęto stosować praktykę prywatyzacji częściowej, kiedy państwo sprzedając pakiety akcji, w ten lub inny

sposób zachowywało kontrolę korporacyjną nad daną spółką¹⁹. Taki sposób prywatyzacji majątku państwowego, stosowany zresztą także przez państwa zachodnie, w literaturze przedmiotu uzyskał nazwę *reluctant privatization*²⁰, co można w przybliżeniu przetłumaczyć jako „prywatyzacja niechętna”.

Pod koniec pierwszej dekady XXI w. pojawiło się kolejne wyzwanie w postaci światowego kryzysu finansowego, który wywołał dyskusję nad rolą państwa w przezwyciężaniu kryzysów gospodarczych. Wzmocniły się pozycje ekonomistów i polityków stojących na pozycjach *market failure* i przekonujących o konieczności bardziej aktywnej roli państwa w gospodarce, w tym na szczeblu mikroekonomicznym. Większość najbardziej rozwiniętych krajów świata zaczęła pompować olbrzymie środki finansowe w gospodarkę, m.in. na wspieranie dużych podmiotów w sektorach przemysłu i finansów, ratując je przed upadkiem głównie poprzez wykup (najczęściej tymczasowy) aktywów. Nie ominęły te procesy i postsocjalistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, aczkolwiek można mieć wątpliwości, czy faktycznie zawsze za tym stało wyłącznie dążenie do stawienia czoła kryzysowi światowemu i czy nie był to pretekst do wzmocnienia źródeł renty, związanej z sektorem państwowym w gospodarce. Pod tym względem charakterystyczne są przykłady Węgier i Polski.

W latach 90. na Węgrzech przeprowadzono prywatyzację na najszerszą ze wszystkich krajów postsocjalistycznych skalę, głównie z udziałem BIZ, w związku z czym udział sektora prywatnego w PKB już w 1998 r. wzrósł do rekordowego dla tych krajów poziomu 80%²¹. Po objęciu w 2010 r. władzy przez koalicję Fideszu i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej, będącej zwolennikiem interwencjonizmu państwowego, państwo zaczęło wykupywać podmioty sektora prywatnego, głównie banki, zwiększając udział państwa w sektorze bankowym do 60%²². Stosowano metodę tzw. *regulatory capture*, czyli celowo tworzone gorsze warunki dla funkcjonowania banków, aby

19 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2016, nr 1.

20 B. Bortolotti, M. Faccio, *Reluctant Privatization*, „FEEM Nota di Lavoro”, 2004, no. 130.

21 *Transition Report 2001. Energy in Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 2001, s. 156.

22 É. Voszka, *Államosítás, privatizáció, államosítás*, „Közgazdasági Szemle”, 2013, nr 12, s. 1289-1317.

radykałnie obniżyć ich atrakcyjność dla dotychczasowych właścicieli – tak więc wykup banków przez państwo, w odróżnieniu od innych krajów, gdzie zastosowano ten zabieg, nie był związany z próbami ich ratowania. Według niektórych ocen, w ciągu 4 lat wielkość sektora państwowego w gospodarce została podwojona²³.

W Polsce obserwowane w tym samym czasie wzmocnienie roli państwa jako gracza na rynku odbywało się na zdecydowanie mniejszą skalę i zwiększenie stanu jego posiadania oficjalnie nie było elementem polityki gospodarczej. W sektorze przedsiębiorstw przejęcia uprzednio sprywatyzowanych przedsiębiorstw (czy ostatnio nawet prywatnego banku, który nigdy nie był państwowy) są tłumaczone indywidualnymi decyzjami biznesowymi podmiotów gospodarczych znajdujących się pod kontrolą właścicielską państwa. Równocześnie w ciągu ostatnich kilku lat praktycznie wygaszono prywatyzację, zaś państwo stara się wzmocnić swoje uprawnienia w dziedzinie stosunków własnościowych. W lipcu 2015 r. parlament uchwalił ustawę o kontroli niektórych inwestycji, która daje państwu możliwość blokowania wejścia inwestora strategicznego do szeregu spółek o znaczeniu strategicznym – w tym spółek prywatnych; trwają prace nad nowelizacją ustawy o ofercie publicznej, która m.in. wprowadza preferencje dla Skarbu Państwa na rynku giełdowym względem innych graczy. Działania te są tłumaczone koniecznością aktywizacji roli państwa w obliczu światowego kryzysu gospodarczego, ale ich gros zostało podjęte dopiero po pierwszej fali kryzysu, którą polska gospodarka przeszła ze znacznie niższymi kosztami, niż nawet najbardziej rozwinięte gospodarki rynkowe, i praktycznie nie uciekając się do interwencjonizmu państwowego. Ponadto, w odróżnieniu od Fideszu, Platforma Obywatelska przez dłuższy czas reprezentowała relatywnie najbardziej liberalne podejście do polityki gospodarczej spośród innych ugrupowań i w pewnym momencie musiała dokonać zwrotu prointerwencjonistycznego. Zatem można podejrzewać, że u podstaw obecnej polityki właścicielskiej leżą także czynniki inne niż reakcja na kryzys czy względy ideologiczno-programowe.

Model drugi – południowoeuropejski, „doganiający” (kraje Europy Południowo-Wschodniej: Albania, Bułgaria, Rumunia oraz były

23 M. Szanyi, dz.cyt., s. 19.

republiki Jugosławii): prywatyzacja odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej. Podstawowe różnice w porównaniu z modelem środkowoeuropejskim to późniejsze rozpoczęcie wdrażania polityki prywatyzacyjnej i wolne tempo na początku reform przy większej wadze celów społecznych i mniejszej – fiskalnych. Następnie w regionie nastąpiło przyspieszenie reform, co spowodowało zwiększenie tempa prywatyzacji oraz modyfikację jej celów i priorytetów na zbliżone do modelu środkowoeuropejskiego. Przyczyniły się do tego pewne czynniki zewnętrzne, stwarzające odpowiednie mechanizmy zachęt do zmian. W przypadku Bułgarii, Rumunii i Chorwacji wiązało się to w dużej mierze z perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej. Przyspieszenie reform, w tym prywatyzacji, w Serbii łączyło się z zainicjowanymi przez społeczność międzynarodową zmianami politycznymi w tym kraju. Jeszcze większy wpływ czynników zewnętrznych można było zaobserwować w Kosowie, gdzie prywatyzacja rozpoczęła się z inicjatywy i pod bezpośrednim nadzorem organizacji międzynarodowych. Obecnie można stwierdzić, że w szeregu krajów regionu następuje ostateczna konwergencja modelu południowoeuropejskiego ze środkowoeuropejskim.

Model trzeci – postradziecki, „stagnacyjny” (kraje WNP z wyjątkiem Białorusi i Turkmenistanu). Jest wewnętrznie zróżnicowany, ale i tu prywatyzacja, przynajmniej formalnie, odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej, ze znacznym udziałem celów społecznych i różnorodnych celów ukrytych. Istniały duże wyłączenia z prywatyzacji oraz rozbudowany system ograniczeń i preferencji dla podmiotów prywatyzacji itp. W ramach modelu występowało wszakże wewnętrzne zróżnicowanie dotyczące zakresu prywatyzacji, tempa i ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych. W krajach tych przez dłuższy czas nie udawało się osiągnąć porozumienia między najbardziej wpływowymi grupami społeczeństwa na temat podstawowych kierunków rozwoju, nie mówiąc już o konkretnych mechanizmach ich realizacji. Zewnętrznym przejawem tych różnic był najczęściej konflikt między pragmatycznym z reguły rządem (i prezydentem, tam gdzie on pełnił funkcję zwierzchnika władzy wykonawczej), opowiadającym się za budowę instytucji rynkowych, a parlamentem, który był zdecydowanie bardziej populistyczny. Najbardziej znany jest trwający przez całe

lata 90. spór między rządem i parlamentem w Rosji. Skutki tych konfliktów dla reform były rozmaite: od przyspieszenia reform w wyniku przewyciężenia oporu parlamentarzystów (zwłaszcza w dziedzinie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw) do ich zablokowania (obu skrajności doświadczyła m.in. Ukraina w latach 1999-2001). Równocześnie następowało coraz większe podporządkowanie celów i priorytetów prywatyzacji różnego rodzaju grupom poszukiwaczy renty, zarówno zainteresowanych, jak i niezainteresowanych prywatyzacją. Najjaskrawszym przykładem wykorzystywania prywatyzacji w celu zaspokojenia interesów grupowych jest Rosja, gdzie w połowie lat 90. został dokonany radykalny zwrot w polityce prywatyzacyjnej, uwłaszczający bankierów w zamian za poparcie polityczne dla Borysa Jelcyna.

Zatem kiedy w większości krajów WNP pewnego rodzaju konsensus (a raczej niestabilna równowaga sił) został osiągnięty, bardzo różnił się on od pierwotnych założeń transformacji: wizja ustrojowa była już wyjąłowiona z większości celów o charakterze efektywnościowym i społecznym, a głównym założeniem reform stawało się zaspokojenie potrzeb potężnych grup interesów. W takiej sytuacji zasadniczym motywem przekształceń własnościowych było dążenie elit politycznych i gospodarczych do samouwłaszczenia, które od początku XXI w. w niektórych krajach, np. w Rosji i Kazachstanie, doprowadziło nawet do swoistej pełzającej renacjonalizacji. Skarb państwa bezpośrednio lub przez tworzenie struktur holdingowych kontrolowanych przez spółki zależne od państwa zaczął obejmować kontrolą uprzednio sprywatyzowane lub zgoła od samego początku prywatne przedsiębiorstwa. Termin „renacjonalizacja” jest tu stosowany umownie, ponieważ własność transferowano do rąk państwa w sposób nominalny, a kontrolę nad nią obejmowali wysoko postawieni urzędnicy i (w przypadku Rosji) także przedstawiciele służb specjalnych w celu osiągnięcia korzyści prywatnych.

Model czwarty – niereformatorski, „outsiderski” (Białoruś i Turkmenistan): prywatyzacja nie odgrywa istotnej roli w polityce gospodarczej i nie stanowi filaru zmian. Prywatyzacja jest bardzo powolna, z niezwykle dużymi wyłączeniami przedmiotowymi i podmiotowymi oraz odbywa się głównie pod presją potrzeb fiskalnych państwa.

4. Wyniki prywatyzacji

Jako główny miernik efektywności polityki prywatyzacji proponuję użyć stopień osiągnięcia jej celów – tak jak były one w sposób bardziej lub mniej otwarty stawiane przez rządy państw postsocjalistycznych. Takie podejście powinno pomóc w uniknięciu wnioskowania subiektywnego, opartego na własnych poglądach i preferencjach badacza: ekonomicznych, politycznych czy ideologicznych. Aczkolwiek bardzo złożony i zmieniający się w czasie charakter analizowanych procesów i brak dostępu do wielu istotnych informacji zmusza często do wnioskania bardzo ostrożnego, bez kategoriycznych osądów, pośredniego, nierzadko operującego nie tezami, lecz hipotezami. Generalnie można stwierdzić bardzo duże zróżnicowanie w stopniu realizacji celów prywatyzacji, przy czym żaden z tych celów nigdzie nie został w pełni osiągnięty.

Stopień osiągnięcia systemowego celu prywatyzacji można oszacować na podstawie wyników ilościowych, czyli postępów w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, i zmiany ogólnej struktury własnościowej gospodarek, a także po przyjrzeniu się przedsiębiorstwom, które pozostały w domenie państwowej. Jako mierniki wyników ilościowych można wykorzystać wskaźniki opracowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), które zawierają w sobie kombinację danych ilościowych i ocen eksperckich. Główną zaletą baz danych EBOR jest objęcie wszystkich krajów postsocjalistycznych w całym okresie transformacji, co ułatwia analizę dynamiki i analizę porównawczą. Oprócz tego, dane te wydają się mieć wysoki stopień wiarygodności, ponieważ zazwyczaj nie są sprzeczne z wynikami innych badań i obserwacji rzeczywistości. Wskaźniki, obrazujące ilościowo-strukturalny wymiar wyników prywatyzacji, zostały zaprezentowane w tabeli 1. EBOR stosuje specyficzny system punktacji, gdzie 1 oznacza stan braku reform, zaś 4,3 – że reformy w danej dziedzinie zostały zakończone. W przypadku „małej” prywatyzacji (drobnych zakładów, głównie w rzemiośle, handlu i usługach) maksymalna punktacja oznacza m.in. brak małych przedsiębiorstw państwowych, w przypadku „dużej” prywatyzacji – sprywatyzowanie ponad 75% przedsiębiorstw państwowych i nadzór korporacyjny zgodny ze standardami światowymi. Pozycja „ogółem” to średnia tych dwóch wskaźników. Udział sektora prywatnego w PKB pokazuje postępy prywatyzacji w „szero-kim” sensie, ponieważ uwzględnia także prywatyzację założycielską.

Tabela 1. Postęp w dziedzinie prywatyzacji wg wskaźników EBOR

Kraje	Postęp prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (stan w 2014 r.)			Udział sektora prywatnego w PKB (w %, 2010 r.)
	ogółem	w tym:		
		„małej” prywatyzacji	„dużej” prywatyzacji	
Wszystkie kraje	3,6	3,9	3,2	67
Kraje Europy Środkowo-Wschodniej				
Czechy	4,2	4,3	4,0	80
Estonia	4,2	4,3	4,0	80
Litwa	4,2	4,3	4,0	75
Łotwa	4,0	4,3	3,7	70
Polska	4,0	4,3	3,7	75
Słowacja	4,2	4,3	4,0	80
Węgry	4,2	4,3	4,0	80
Średnia	4,1	4,3	3,9	77
Kraje Europy Południowo-Wschodniej				
Albania	3,8	4,0	3,7	75
Bośnia	3,0	3,0	3,0	60
Bułgaria	4,0	4,0	4,0	75
Chorwacja	4,0	4,3	3,7	70
Czarnogóra	3,5	3,7	3,3	65
Macedonia	3,7	4,0	3,3	70
Rumunia	3,7	3,7	3,7	70
Serbia	3,2	3,7	2,7	60
Słowenia	3,7	4,3	3,0	70
Średnia	3,6	3,9	3,4	68
Kraje WNP ze średnim poziomem wyników prywatyzacji				
Armenia	3,8	4,0	3,7	75
Gruzja*	4,0	4,0	4,0	75
Kazachstan	3,5	4,0	3,0	65
Kirgistan	3,8	4,0	3,7	75
Mołdowa	3,5	4,0	3,0	65
Rosja	3,5	4,0	3,0	65
Ukraina	3,5	4,0	3,0	60
Średnia	3,7	4,0	3,3	69
Kraje WNP z niskim poziomem wyników prywatyzacji				
Azerbejdżan	2,8	3,7	2,0	75
Tadżykistan	3,2	4,0	2,3	55
Uzbekistan	3,0	3,3	2,7	45
Średnia	3,0	3,7	2,3	58
„Outsiderzy prywatyzacji”				
Białoruś	2,0	2,3	1,7	30
Turkmenistan	1,7	2,3	1,0	25
Średnia	1,8	2,3	1,3	28

* Wystąpiła z WNP w 2009 r.

Źródło: dane EBOR, obliczenia własne.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pokazuje, że mimo iż prywatyzacja dużych zakładów nigdzie nie została doprowadzona do końca, obecnie w zdecydowanej większości krajów postsocjalistycznych prywatny sektor jest już prawdziwym motorem gospodarki, wytwarzając co najmniej 2/3 PKB. Należy zaznaczyć, że ocena udziału sektora prywatnego w PKB jest ostrożna, co wynika z prób uwzględnienia wszystkich możliwych pośrednich sposobów kontroli właścicielskiej ze strony państwa, i już nieco przestarzała (od 2010 r. EBOR przestał obliczać ten wskaźnik). Na przykład obecnie, mimo znacznego spowolnienia prywatyzacji w Polsce, wielkość domeny państwowej ocenia się w mniej niż 20%²⁴. Ale i tak udział państwa we własności nawet w najbardziej zreformowanych państwach postsocjalistycznych jest odczuwalnie wyższy niż w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, gdzie zazwyczaj nie przekracza on 10%. Dzieje się tak m.in. dlatego, że pod kontrolą państwa w większości krajów postkomunistycznych pozostały nie tylko te przedsiębiorstwa, które służą realizacji społeczno-ekonomicznych funkcji państwa, lecz także te, których nie dało się sprywatyzować ze względów technicznych (brak popytu) bądź politycznych i koniunkturalnych (opór ze strony grup uzyskujących rentę na majątku państwowym bądź z innych powodów obawiających się prywatyzacji, fiskalna cennaść przedsiębiorstwa ze względu na płacone przez niego podatki i dywidendę itp.).

Zróżnicowanie wyników ilościowych prywatyzacji generalnie pokrywa się z podziałem na modele polityki prywatyzacyjnej. Do liderów należą przede wszystkim kraje Europy Środkowo-Wschodniej, bardzo blisko, zwłaszcza jeżeli chodzi o udział sektora prywatnego w gospodarce, znajdują się kraje Europy Południowo-Wschodniej. Podobne wyniki formalnie uzyskała większa część państw WNP. Podstawowa różnica między tymi dwoma grupami państw polega na tym, że w krajach Europy Południowo-Wschodniej przez dłuższy czas obserwowano się ciągłą poprawę wyników prywatyzacji, zaś w WNP występowała stagnacja lub nawet regres. Zamykają tabelę trzy kraje WNP z niskim poziomem wyników prywatyzacji oraz dwa kraje „outsiderzy”, w któ-

24 M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy. State-Owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies”, 2016, vol. 28, issue 3.

rych zresztą prywatyzacja nie była filarem transformacyjnej polityki gospodarczej.

Realizacja celu mikroekonomicznego zależała głównie od tożsamości nowych inwestorów. Mimo dużego rozrzutu wyników badań empirycznych, generalnie rzecz biorąc, outsiderska własność okazała się bardziej efektywna niż insiderska, koncentrowana – niż rozproszona, zagraniczna – niż krajowa²⁵. Od tej reguły istniały wyjątki, np. w kilku krajach WNP (m.in. w Rosji, na Białorusi, w Kazachstanie i Gruzji), które przez dłuższy czas charakteryzowały się niskim udziałem sektora prywatnego, brakiem potencjalnych inwestorów zewnętrznych i nierozwiniętym rynkiem menedżerów, „insiderska” kontrola nad przedsiębiorstwami sprywatyzowanymi często nie miała rozsądnej alternatywy i wyłącznie insiderzy – menedżerowie firm – okazywali się nosicielami rynkowych zachowań. Natomiast rola BIZ nie zawsze była pozytywna: sytuacja, kiedy klimat inwestycyjny był niekorzystny, reguły gry ekonomicznej wypaczone i niepewne, przyciąga raczej spekulantów nastawionych na szybki zysk, niż inwestorów zorientowanych na długofalowe zaangażowanie w przedsiębiorstwa. Ponadto często były to tak naprawdę osoby krajowe, które założyły firmy w „oazach podatkowych”, czyli nieposiadające większości cennych zasobów o charakterze niefinansowym²⁶.

Problemem w realizacji celu mikroekonomicznego była także sztuczna, nieodpowiadająca interesom przedsiębiorstw i wymogom rynku, struktura własności wielu przedsiębiorstw bezpośrednio po prywatyzacji w wyniku istnienia formalnych i faktycznych preferencji i ograniczeń dla różnych grup inwestorów (np. preferencje dla insiderów, ograniczenia dla kapitału zagranicznego itp.). Oznaczało to obiektywną konieczność przejścia przez okres redystrybucji własności, tzw. wtórnej prywatyzacji²⁷. I faktycznie wszędzie, nawet w krajach,

25 Zob. np. przeglądy badań zawarte w: S. Estrin, J. Hanousek, E. Kočenda, J. Svejnar, dz.cyt.; B. Błaszczuk, I. Hashi, A. Radygin, R. Woodward, *Corporate Governance and Ownership Structure in the Transition. The Current State of Knowledge and Where to Go from Here*, „Studies and Analyses”, 2003, no. 264, CASE, Warsaw; W.L. Megginson, J.M. Netter, *From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature”, 2001, vol. 39.

26 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa*, s. 400-402.

27 Zob. B. Błaszczuk, I. Hoshi, R. Woodward (red.), *Secondary Privatisation in Transition Economies. The Evolution of Enterprise Ownership in the Czech Republic, Poland and Slovenia*, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2003.

gdzie istniały twarde ograniczenia na redystrybucję tytułów własności przedsiębiorstw sprywatyzowanych (jak np. na Białorusi), rozpoczęły się strukturalne procesy dostosowawcze, przede wszystkim w kierunku koncentracji własności i wyprowadzenia praw własności poza spółkę. Ale nawet w krajach, gdzie nie było żadnych ograniczeń na „wtórną prywatyzację”, struktury początkowe były z reguły dość bezwładne i utworzyły zależność ścieżkową. A zatem chybione decyzje prywatyzacyjne dotyczące kształtowania tych struktur przez dłuższy czas wywierały negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia osiągnięcia fiskalnych celów prywatyzacji, w większości krajów postsocjalistycznych prywatyzacja istotnie stała się znaczącym źródłem zasilającym budżet państwa, nawet w tych, dla których realizacja fiskalnego celu prywatyzacji miała niezbyt wysoki priorytet. Do skutków negatywnych należy zaliczyć pokusę kontynuacji nieracjonalnych wydatków budżetowych w warunkach wysokich dochodów od prywatyzacji; ponadto przypisywanie zbyt dużej uwagi dochodowemu wymiarowi prywatyzacji często zakłócało hierarchię celów polityki prywatyzacyjnej, odsuwało na dalszy plan osiągnięcie jej podstawowych celów: systemowych i mikroekonomicznych. Także zazwyczaj niepowodzeniem kończyły się próby ograniczenia finansowania przedsiębiorstw sektora publicznego – głównie z powodu oporu grup interesów z nim związanych. Formalnie większość krajów dosyć szybko obniżyła poziom oficjalnych subwencji, jednak pozostały formy pomocy pośredniej, przede wszystkim poprzez zaległości podatkowe i z tytułu innych zobowiązań wobec budżetu.

Żadnemu z krajów nie udało się w pełni osiągnąć społecznych celów prywatyzacji. Pomijając zasadniczą niemożliwość zapewnienia przy pomocy reform rynkowych sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako zmniejszenie nierówności społecznych, konkretne mechanizmy realizacji same w sobie często prowadziły do nadmiernego wzrostu zróżnicowań. Potęgowało się poczucie niesprawiedliwości, krzywdy. Próby realizacji celu sprawiedliwości społecznej na szczeblu mezo i mikro także nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zobowiązania o charakterze socjalnym, nakładane na inwestorów, co prawda pozwoliły na pewne złagodzenie szoku transformacyjnego, lecz odbyło się to kosztem spowolnienia restrukturyzacji, zmniejszenia inwestycji i dochodów budżetu. Bardzo często potencjalni inwestorzy w ogó-

le rezygnowali z udziału w prywatyzacji na takich warunkach (część z nich decydowała się wtedy na założenie nowej spółki).

Kraje, które postawiły na jakość procesów prywatyzacyjnych oraz na przygotowanie niezbędnego otoczenia regulacyjnego i ekonomicznego dla rodzącego się sektora prywatnego, odnotowały dużo lepsze wyniki w osiągnięciu politycznego celu prywatyzacji, stwarzając znacznie szersze kręgi zainteresowane budową systemu liberalno-rynkowego z prawdziwego zdarzenia, niż pozostałe kraje. Ale nawet im nie udało się stworzyć stabilnej bazy społeczno-politycznej nowego systemu. Na to złożyły się m.in. wciąż niewystarczająca siła polityczna grup społecznych zainteresowanych jak najbardziej głębokimi i konsekwentnymi reformami rynkowymi, powszechny negatywny stosunek społeczeństwa do prywatyzacji oraz ukształtowanie się wpływowych grup „poszukiwaczy renty” hamujących konsolidację procesu reform²⁸. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w krajach, gdzie reformy wdrażano niekonsekwentnie, polityka gospodarcza została zawłaszczona przez partykularne interesy, a władze postawiły na uzyskanie masowego poparcia ze strony szerokich rzesz społeczeństwa. Mimo atrakcyjności idei powszechnego rozdawnictwa majątku, jego niska wartość realna, pojawienie się grup mających uprzywilejowany dostęp do prywatyzowanego mienia, szerzące się klientelizm i korupcja wywołały powszechne poczucie, że społeczeństwo zostało oszukane, powodując rozczarowanie nie tylko prywatyzacją, lecz także reformami rynkowymi w ogóle.

Z celów pobocznych najbardziej rozpowszechnione było wspieranie rozwoju instytucji finansowych, przede wszystkim rynku kapitałowego – zwłaszcza w krajach, które realizowały programy prywatyzacji masowej. W odróżnieniu od Polski, najczęściej starano się zapewnić jak najszybszy jego rozwój kosztem jakości. Rezygnacja z tworzenia odpowiedniego otoczenia regulacyjnego prowadziła do licznych dysfunkcji związanych m.in. z asymetrią informacji, niskiej jakości rynku, co negatywnie wpływało na jego atrakcyjność i pełnienie funkcji źródła kapitału dla sektora przedsiębiorstw i oceny funkcjonowania

28 Szerzej zob. P. Kozarzewski, R. Woodward, *The Reform Process in Post-Communist Transition. Understanding Reform in Eastern and Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, w: J.M. Fanelli, G. McMahon (red.), *Understanding Market Reforms*, vol. 2, *Motivation, Implementation and Sustainability*, Palgrave Macmillan, Houndmills–New York 2006, s. 173-178.

spółek. Potwierdzają to m.in. badania poświęcone wpływowi prywatyzacji masowej na rynki kapitałowe Czech i Rosji²⁹.

Realizacja ukrytych celów stawianych w „dobrej wierze” także odniosła bardzo ograniczone sukcesy. Co prawda, w niektórych krajach (np. w Rosji) w ten sposób udało się zapewnić wysokie tempo prywatyzacji, ale zostało to opłacone ukształtowaniem nieefektywnych struktur własności, dysfunkcjami w zachowaniach nowych właścicieli i kadry zarządzającej i masowym rozczarowaniem społeczeństwa. W sposób oczywisty ukryte cele o charakterze „karygodnym” miały negatywny wpływ na przebieg i prywatyzacji, i transformacji jako całości. Natomiast z punktu widzenia tych grup często był to ich sukces partykularny: uzyskanie źródeł renty poprzez uwłaszczenie na majątku państwowym. Zjawisko to było bardziej charakterystyczne dla krajów WNP, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej główne źródła renty były związane z przywilejami uzyskiwanymi w sektorze państwowym, a nie z prywatyzacją.

Bibliografia

- Åslund A., *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York 2007.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy. State-Owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies”, 2016, vol. 28, issue 3.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2016, nr 1.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa 2014.
- Błaszczuk B., Hoshi I., Radygin A., Woodward R., *Corporate Governance and Ownership Structure in the Transition. The Current State of Knowledge and Where to Go from Here*, „Studies and Analyses”, 2003, no. 264, CASE, Warsaw.
- Błaszczuk B., Hoshi I., Woodward R. (red.), *Secondary Privatisation in Transition Economies. The Evolution of Enterprise Ownership in the Czech Re-*

29 B. Kogut, A. Spicer, *Capital Market Development and Mass Privatization are Logical Contradictions. Lessons from Russia and Czech Republic*, „Industrial and Corporate Change”, 2002, vol. 11, no. 1.

- public, Poland and Slovenia*, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2003.
- Bortolotti B., Faccio M., *Reluctant Privatization*, „FEEM Nota di Lavoro”, 2004, no. 130.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R., *Privatizing Russia*, MIT Press, Cambridge 1995.
- Dabrowski M., Gomulka S., Rostowski J., *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform”, 2001, vol. 4, s. 291-324.
- Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J., *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*, „Journal of Economic Literature”, 2009, vol. 47, no. 3, s. 699-728.
- Fischer S., Gelb A., *The Process of Socialist Economic Transformation*, „Journal of Economic Perspectives”, 1991, no. 5 (4), s. 91-105.
- Frydman R., Rapaczyński A., *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Gray C.W., *In Search of Owners. Lessons of Experience with Privatization and Corporate Governance in Transition Economies*, „Policy Research Working Paper”, 1996, no. 1595, The World Bank.
- Kogut B., Spicer A., *Capital Market Development and Mass Privatization are Logical Contradictions. Lessons from Russia and Czech Republic*, „Industrial and Corporate Change”, 2002, vol. 11, no. 1, s. 1-37.
- Kozarzewski P., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Kozarzewski P., Woodward R., *The Reform Process in Post-Communist Transition. Understanding Reform in Eastern and Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, w: J.M. Fanelli, G. McMahon (red.), *Understanding Market Reforms*, vol. 2, *Motivation, Implementation and Sustainability*, Palgrave Macmillan, Houndmills–New York 2006, s. 141-192.
- Megginson W.L., Netter J.M., *From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature”, 2001, vol. 39, no. 2, s. 321-389.
- Nellis J., *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Discussion Paper”, 1999, no. 38, The World Bank.
- Radygin A., Entov R., *The Fundamental Privatization Theorem. Ideology, Evolution, Practice*, SSRN, 2013, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960.
- Sappington D., Stiglitz J., *Privatization, Information and Incentives*, „Journal of Policy Analysis and Management”, 1987, vol. 4, s. 567-582.
- Stiglitz J., *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, The World Bank, Washington D.C. 2000, s. 27-56.
- Szanyi M., *Privatization and State Property Management in Post-Transition Economies*, „Working Paper”, 2014, no. 211, Centre for Economic and Regional Studies HAS, Institute of World Economics.

Transition Report 1999. Ten Years of Transition, European Bank for Reconstruction and Development, London 1999.

Transition Report 2000. Employment, Skills and Transition, European Bank for Reconstruction and Development, London 2000.

Половинкин П.Д., Савченко А.В., *Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики*, Экономика, Москва 2000.



Bartosz Jóźwik

Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Economic Transformation and Development in Central and Eastern European Countries

Abstract: The beginning of the economic transformation process in Central and Eastern European countries was a result of the collapse of socialism. In the early 1990s international structures of economic cooperation with the dominant role of the former Soviet Union collapsed. In most countries of Central and Eastern Europe economic reforms were introduced and formed on the model of the programme referred to as the Washington Consensus, which suggested the solution alluding to the assumptions of neoliberal policies. To assess these phenomena, the paper attempts to answer two questions: what was the process of economic transformation in the countries of Central and Eastern Europe and how the rate of economic reforms resulted in their economic growth and development. The analysis includes 21 countries of Central and Eastern Europe. The results of the study indicate that in the years 1991-2014 there was a systematic progress of transformation in countries of Central and Eastern Europe. In most cases, reforms and liberalization were carried out much faster in countries with systems of new political forces. Also, Spearman's rank correlation coefficients between GDP per capita and the rate of economic transformation indicate that the economic transformation had a significant impact on economic growth in CEE21 countries. All correlation coefficients are positive, which means that higher ranks of a rate of economic transformation correspond to higher ranks of economic development measured by GDP per capita.

Keywords: Central and Eastern Europe, economic transformation, economic growth.

Wprowadzenie

Przemiany w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zainicjowane na przełomie lat 80. i 90. XX w., należą do jednych z najbardziej spektakularnych przemian politycznych, społecznych i gospodarczych zarówno w Europie, jak i poza kontynentem europejskim. W artykule została dokonana ocena tych przemian w obszarze gospodarczym, czyli procesu transformacji oraz jego wpływu na wzrost i rozwój gospodarczy państw regionu. W analizie uwzględniono 21 państw Europy Środkowej i Wschodniej (CEE21). Ponieważ są one zróżnicowane pod względem kształtujących je czynników geograficzno-historycznych, polityczno-ustrojowych, społeczno-kulturowych, a także przyjętych po przemianach kierunków polityki gospodarczej, zostały one podzielone na trzy podgrupy: UE11 – państwa członkowskie Unii Europejskiej, a w tej grupie na: państwa bałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa), państwa grupy wyszehradzkiej (Czechy, Polska, Słowacja i Węgry), państwa bałkańskie (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia i Słowenia), UEo6 – państwa bałkańskie niebędące członkami Unii Europejskiej (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia i Serbia), UEo4 – były republiki Związku Radzieckiego niebędące członkami Unii Europejskiej (Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina).

W przeprowadzonych badaniach podjęto próbę odpowiedzi na dwa pytania: w jaki sposób przebiegał proces transformacji gospodarczej w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w jaki sposób tempo przeprowadzonych reform gospodarczych wpłynęło na ich wzrost i rozwój gospodarczy? W tym celu w punkcie drugim opisane zostały uwarunkowania transformacji gospodarczej w państwach CEE21, a w punkcie trzecim została przeprowadzona analiza i przedstawione jej wyniki: wpływu sytuacji politycznej na szybkość i zakres przeprowadzonych reform; przebiegu procesu transformacji w latach 1991-2014 na podstawie kształtowania się wskaźników transformacji opracowanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju; oraz dynamiki PKB i zmian relatywnego poziomu rozwoju (mierzonego PKB *per capita*) w poszczególnych państwach. W punkcie czwartym przedstawiono wnioski końcowe.

1. Uwarunkowania procesu transformacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Rozpoczęcie procesu transformacji gospodarczej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej nastąpiło w wyniku upadku socjalizmu. Na początku lat 90. XX w. rozpadły się międzynarodowe struktury bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej z dominującą rolą byłego ZSRR. Sojusz polityczno-wojskowy, jakim był Układ Warszawski, został rozwiązany 1 lipca 1990 r. Niecały rok później, 28 czerwca 1991 r., zakończono działalność ugrupowania integracyjnego państw bloku wschodniego Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Większość państw Europy Środkowej i Wschodniej dążyła do członkostwa w strukturach Zachodu, czyli w Unii Europejskiej (wówczas Wspólnoty Europejskie), Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Układzie Ogólnym w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), a od 1 stycznia 1995 r. w Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹. Równoległe powstawały organizacje wspierające współpracę państw w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. W roku 1991 powołano Grupę Wyszehradzką, następnie w 1992 r. podjęto decyzję o utworzeniu Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA), w składzie którego znajdowało się w różnych okresach większość analizowanych państw Europy Środkowej i Wschodniej². W roku 1993 powstało Bałtyckie Porozumienie o Wolnym Handlu (BAFTA) między Estonią, Litwą i Łotwą. Część państw postsocjalistycznych utworzyła w 1991 r. Wspólnotę Niepodległych Państw, mającą na celu np. wspieranie współpracy gospodarczej, do której przystąpiły m.in. Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina.

W wyniku upadku socjalizmu, a wraz z nim jego międzynarodowych struktur bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej, w Europie Środkowej i Wschodniej zostały też wyznaczone nowe granice państw. W wyniku rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Ra-

1 E. Molendowski, *Integracja handlowa w Nowych Państwach Członkowskich (UE-10). Doświadczenia i wnioski dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 86.

2 Były to państwa: Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Macedonia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Serbia, Czarnogóra i Kosowo. Państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej, nie są stronami Porozumienia.

dzieckich niepodległość odzyskały: w marcu 1990 r. Litwa, a w sierpniu 1991 r. Estonia i Łotwa. Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD) oraz Republika Federalna Niemiec (RFN) zjednoczyły się 3 października 1990 r. Czechosłowacja podzieliła się w pokojowy sposób w styczniu 1993 r. na Czechy i Słowację, zaś w wyniku działań militarnych zmieniono granice państw na Bałkanach: w czerwcu 1991 r. niepodległość od Jugosławii uzyskały Chorwacja i Słowenia, we wrześniu Macedonia, a w kwietniu 1992 r. Bośnia i Hercegowina. Pozostałe państwa bałkańskie zostały utworzone znacznie później: w czerwcu 2006 r. Serbia oraz Czarnogóra, w lutym 2008 r. niepodległość ogłosiło Kosowo. W takich warunkach pojawiły się możliwości włączenia większości państw Europy Środkowej i Wschodniej w nowy światowy system liberalnego porozumienia pokojowego³.

Reformy gospodarcze w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej były kształtowane na wzór programu określanego konsensusem waszyngtońskim, w którym sugerowane rozwiązania nawiązywały do założeń polityki neoliberalnej. Program ten składał się z dziesięciu głównych punktów, którymi były⁴: dyscyplina fiskalna z deficytem nie większym niż 2% PKB; wydatki publiczne przeniesione z obszarów wrażliwych politycznie na dziedziny zapewniające wysoką efektywność ekonomiczną; reforma podatkowa, poszerzająca bazę podatkową i obniżająca krańcowe stopy podatkowe; liberalizacja rynków finansowych zmierzająca do wyznaczenia stopy procentowej przez rynek; jednolity „konkurencyjny” kurs walutowy; liberalizacja handlu z likwidacją ograniczeń i niskimi stawkami celnymi (ok. 10%); zniesienie barier dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich, prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych; deregulacja w kierunku wolnej gospodarki rynkowej oraz gwarancja praw własności. W ocenie wielu ekonomistów program ten nie przyniósł jednak oczekiwanych skutków, ponieważ nie był dostosowany do sytuacji gospodarczej regionu. Główne problemy skuteczności i wdrażania programu gospodarcze-

3 I.T. Berend, *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 46.

4 Tamże, s. 47.

go miały wynikać z⁵: braku infrastruktury organizacyjnej służącej liberalnej gospodarce rynkowej; słabości pośrednictwa finansowego, niezdolnego do efektywnej alokacji sprywatyzowanego majątku; słabości zarządzania przedsiębiorstwami w warunkach zderegulowanej gospodarki; braku infrastruktury dla polityki promującej konkurencję; słabości systemu prawnego i sądowego, czyli niezdolności do wprowadzenia kodeksu podatkowego i sprawnego systemu skarbowego; słabości samorządu terytorialnego, nieprzygotowanego do podejmowania kwestii rozwoju regionalnego oraz braku organizacji pozarządowych wspierających nowo powstający rynek i społeczeństwo obywatelskie. Wobec powstałych trudności gospodarczych polityka konsensusu waszyngtońskiego została skorygowana i uzupełniona o nowe elementy.

Przeprowadzane badania porównawcze dotyczące transformacji i wzrostu gospodarczego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej obejmują głównie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. Stąd też znaczna część literatury ekonomicznej dotyczy procesów dostosowania ich gospodarek do gospodarek Europy Zachodniej, w tym zjawiska realnej i nominalnej konwergencji. Należy jednak wymienić prace badawcze, w których zostały poddane analizie procesy transformacji w większej liczbie państw regionu. Są to analizy procesów transformacji ukierunkowanej przede wszystkim na zwiększenie współpracy z rozwiniętymi gospodarkami europejskimi. Wśród nich można wymienić m.in. prace: S. Estrin, G. Urga i S. Lazarova (2001)⁶ oraz M.M. Borys, É.K. Polgár i A. Zlate (2008)⁷. Obszerne badania wzrostu gospodarczego w państwach postsocjalistycznych zostały opisane w monografii pod redakcją R. Rapackiego (2009)⁸. Z przeprowadzonej w niej analizy wynika bardzo ważny wniosek. Rozwój gospodarczy w badanej grupie 27 państw postsocjalistycznych był bardzo zróżnicowany, a najważniejszymi czynnikami wzrostu

5 G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999, s. 126.

6 S. Estrin, G. Urga, S. Lazarova, *Testing for Ongoing Convergence in Transition Economies, 1970 to 1998*, „Journal of Comparative Economics”, 29 (4), 2001, s. 677-691.

7 M.M. Borys, É.K. Polgár, A. Zlate, *Real Convergence and the Determinants of Growth in EU Candidate and Potential Candidate Countries*, „Occasional Paper Series. EBC”, 2008, no. 86, s. 1-51.

8 R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

gospodarczego od strony popytowej były: wzrost eksportu, wydatki konsumpcyjne państwa i gospodarstw domowych, wysokość stopy procentowej oraz pomoc zagraniczna. Przy czym państwa Europy Środkowej i Wschodniej wykazywały konwergencję dochodów i cykli koniunkturalnych z państwami Europy Zachodniej. Późniejsze prace badawcze podkreślają pozytywny wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy państw Europy Środkowej i Wschodniej. Są to publikacje m.in. P. Halmai i V. Vásáry (2010)⁹ oraz R. Rapackiego i M. Próchniaka (2014)¹⁰. W przypadku analizy przeprowadzonej w niniejszym artykule będzie to jedenaście państw (UE11).

2. Wyniki badań

Szybkość i zakres reform gospodarczych przeprowadzanych w państwach postsocjalistycznych w pierwszych latach transformacji były zależne od sprawującego w nich władzę układu sił politycznych. Rządy reprezentujące nowe siły polityczne realizowały bardziej radykalne programy prowadzące do liberalizacji gospodarki. Taką politykę prowadzono m.in. w byłej Czechosłowacji i w Polsce. Inaczej natomiast kształtowała się sytuacja w państwach, w których nie nastąpiły zmiany w politycznym przywództwie. Na przykład Białoruś, Ukraina i Mołdawia charakteryzowały się realizacją bardziej zachowawczych programów gospodarczych. Należy dodać, że państwa te m.in. razem z Rosją przyjęły „wschodni” kierunek współpracy gospodarczej w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, która została utworzona w roku 1991. Innym przykładem może być Litwa, która w latach 1992-1993 miała wprawdzie radykalne podejście do prywatyzacji, ale jednocześnie przejawiała wahania w podejściu do stabilizacji makroekonomicznej¹¹. Natomiast w państwach byłej Jugosławii dynamika prywatyzacji utrzymywała się na przeciętnym poziomie. Pewne jej przyspieszenie odnotowano dopiero pod koniec lat

9 P. Halmai, V. Vásáry, *Real convergence in the new Member States of the European Union (Shorter and longer term prospects)*, „The European Journal of Comparative Economics”, 7 (1), 2010, s. 229-253.

10 R. Rapacki, M. Próchniak, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Ekonomia”, 2014, nr 39, s. 87-122.

11 L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 190.

90. XX w., m.in. w wyniku zakończenia wojen oraz perspektywy integracji z Unią Europejską¹². Słowenia przystąpiła do Unii Europejskiej w roku 2004, a Chorwacja w 2013.

Jak wspomniano wcześniej, szybkość i zakres reform gospodarczych przeprowadzanych w państwach postsocjalistycznych w pierwszych latach transformacji były zależne od sprawującego władzę układu sił politycznych. Taką zależność dla wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej przedstawia wykres 1. Na osi pionowej zostały oznaczone wartości wskaźnika liberalizacji. Możemy założyć, że jego wartości w przybliżony sposób reprezentują wprowadzane zmiany gospodarcze. Wskaźnik ten jest średnią ważoną rankingów zmian w trzech obszarach: rynek wewnętrzny (liberalizacja cen oraz zniesienie państwowych monopolii handlowych); rynek zewnętrzny (zniesienie barier w handlu międzynarodowym i wprowadzenie wymienialności walut); oraz „wejście” sektora prywatnego („mała” i „duża” prywatyzacja oraz reformy systemu bankowego)¹³. Wyróżniające wartości wskaźnika liberalizacji posiadały Czechy, Polska i Rosja, a więc państwa, w których nastąpiła zmiana przywództwa politycznego. Należy jednak zwrócić uwagę na wysokie wartości wskaźnika również w Mołdawii i Albanii. Są to państwa sklasyfikowane jako te, w których zmiana polityczna w pierwszych latach transformacji nie miała miejsca. W tej grupie znajdują się również Białoruś, Ukraina, Bułgaria i Rumunia.

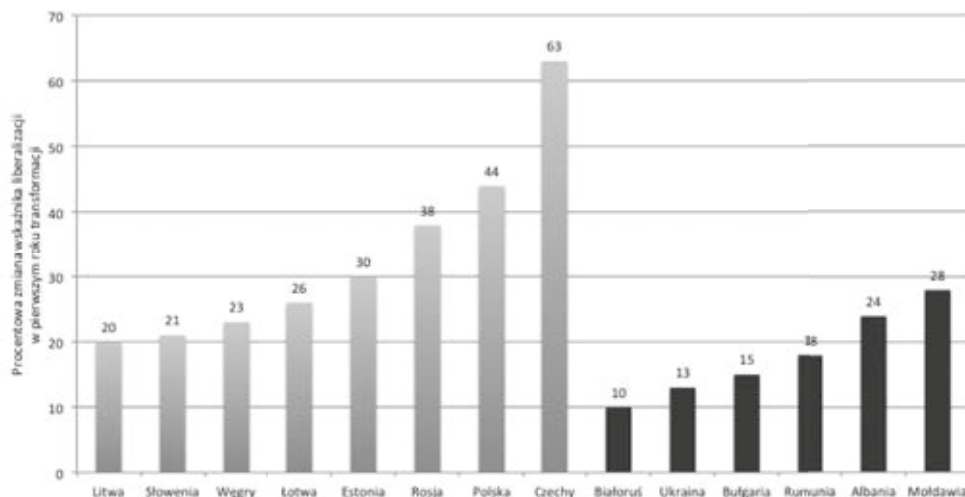
Znacznie szerszą ocenę reform realizowanych w ramach transformacji gospodarczej można przeprowadzić na podstawie wskaźników transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR)¹⁴. Analiza wskaźników transformacji w latach 1991-2014 wskazuje na systematyczny postęp transformacji w większości analizowanych państw Europy Środkowej i Wschodniej (postęp ten widoczny jest na wykresie 2). W pierwszych latach transformacji reformy gospodarcze zdecydowanie najszybciej wprowadzały państwa Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Słowacja, Polska i Węgry. Wyróżniały się również Słowenia

12 M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 215.

13 European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 1997: Enterprise performance and growth*, London 1997, s. 107.

14 Wskaźnik uwzględnia postęp transformacji w zakresie: „dużej” prywatyzacji, „małej” prywatyzacji, restrukturyzacji i zarządzania, liberalizacji cen, handlu zagranicznego i systemu kursu walutowego oraz polityki konkurencji.

Wykres 1. Zmiana polityczna i proces liberalizacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej



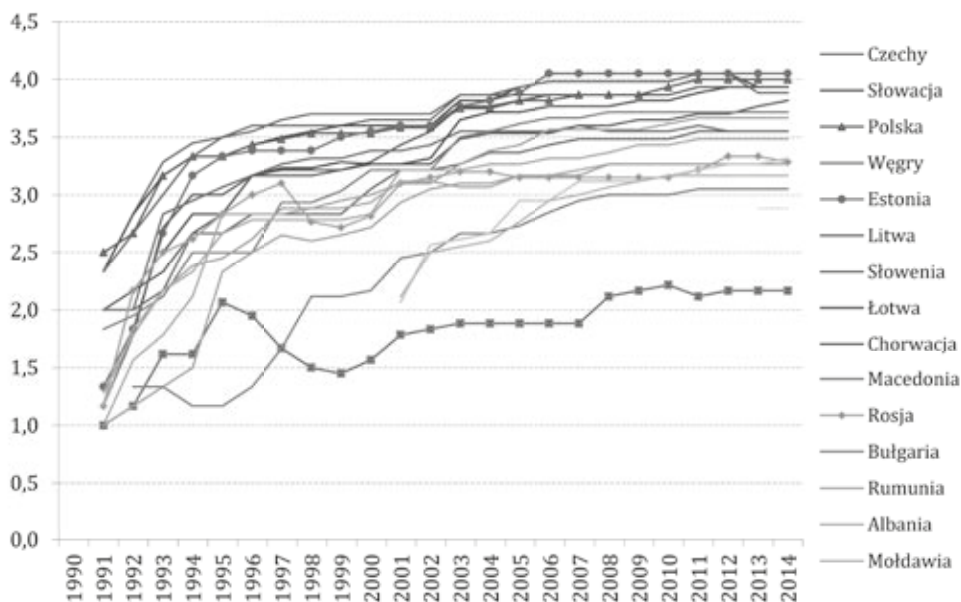
Kolor jasnoszary – państwa, w których nastąpiła zmiana przywództwa politycznego, kolor ciemnoszary – państwa, w których taka zmiana nie miała miejsca.

Źródło: European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 1997: Enterprise performance and growth*, London 1997, s. 107.

i Chorwacja. Na kolejnych miejscach znajdowały się państwa bałtyckie, które musiały dodatkowo pokonać trudności związane z odzyskaniem niepodległości od ZSRR, oraz Macedonia. Najmniejsze postępy reform mierzone wskaźnikiem transformacji obserwowano w Mołdawii, na Białorusi i Ukrainie. W roku 2014 liderami przemian gospodarczych były państwa-liderzy z początku lat 90., które obecnie są już członkami Unii Europejskiej. Niskie pozycje w rankingu zajmują państwa Europy Wschodniej, takie jak Mołdawia, Ukraina i Białoruś (najniższa pozycja w rankingu). Na podobnych niskich miejscach znajdują się nowo powstałe państwa bałkańskie: Czarnogóra, Serbia i Kosowo, a także nieco „starsza” Bośnia oraz Hercegowina.

Przeprowadzone reformy gospodarcze w okresie transformacji w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej ukierunkowane były na współpracę i integrację gospodarczą z państwami Europy Zachodniej. Oczywiście nie wszystkie państwa przyjęły ten kierunek polityki gospodarczej. Słabsze postępy w reformach w tych państwach mają swoje odzwierciedlenie we wcześniej opisanych poziomach wskaźników

Wykres 2. Dynamika wskaźników transformacji państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1991-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raportach transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

transformacji EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). Rodzaj realizowanej polityki gospodarczej miał istotny wpływ na ścieżki wzrostu gospodarczego w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Wyniki analizy w tym zakresie przedstawia tabela 1. Do analizy zostały wykorzystane wartości PKB (według paritetu siły nabywczej) z okresu 1989-2013, pochodzące z bazy danych Banku Światowego 21 państw Europy Środkowej i Wschodniej. Należy jednak zaznaczyć, że zasadniczą trudnością w badaniu dynamiki PKB w tej grupie państw jest brak kompletnych i porównywalnych danych statystycznych. Ponadto w niektórych państwach obserwowano gwałtowne i krótkotrwałe wzrosty dynamiki, które mocno zniekształcają obliczenia średnich wartości w przyjętych okresach i grupach: są to państwa bałkańskie. Na przykład Kosowo odnotowało jednorazowo dwucyfrowy wzrost gospodarczy na poziomie 26% w roku 2001, a w kolejnym roku wyniósł on już -0,7%. Podobny problem obserwujemy ze wzrostem PKB Bośni i Hercegowiny. W latach 1995-1998 wyniósł on kolejno 20,8%, 88,9%, 34,4% i 15,6%. Po tym okresie kształtował się już na poziomie kilku

procent i był zbliżony do poziomu w sąsiednich państwach. Dodatkowym utrudnieniem w interpretacji zmian PKB w okresie transformacji, a w przypadku wielu państw również na etapie integracji gospodarczej, jest występowanie wielu nakładających się na siebie w czasie trendów. Trendy te mają różny wpływ na dynamikę, a ich łączny efekt jest trudny do jednoznacznej analizy i interpretacji.

Tabela 1. Dynamika PKB państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2013

	1989-1994	1995-2007	2008-2009	2010-2013	1989-2013
Albania	-3,10	6,17	5,50	2,28	3,27
Białoruś	-7,52	5,98	5,21	3,98	3,22
Bośnia i Hercegowina		16,36	1,25	0,42	11,41
Bułgaria	-4,63	3,47	0,35	0,92	0,87
Chorwacja		4,12	-2,43	-1,34	2,18
Czarnogóra		3,20	0,60	1,68	2,50
Czechy	-2,29	3,75	-0,70	0,58	1,76
Estonia	-1,64	7,06	-9,12	4,22	4,44
Kosowo		7,51	5,10	3,35	5,86
Litwa	-13,23	6,34	-5,91	3,57	1,39
Łotwa	-8,29	6,97	-11,10	3,52	1,31
Macedonia	-5,49	2,54	2,01	2,10	1,02
Mołdawia	-12,43	2,34	0,89	5,52	-0,81
Polska	1,13	4,81	3,46	2,95	3,73
Rosja	-8,76	4,01	-1,29	3,38	0,80
Rumunia	-4,61	3,49	0,53	1,31	0,96
Serbia	-14,59	4,20	0,15	0,88	-0,60
Słowacja	-3,38	5,11	0,41	2,54	2,28
Słowenia	-1,55	4,33	-2,28	-0,42	1,91
Ukraina	-9,62	2,49	-6,25	2,87	-1,05
Węgry	-2,56	3,16	-2,95	0,52	0,88

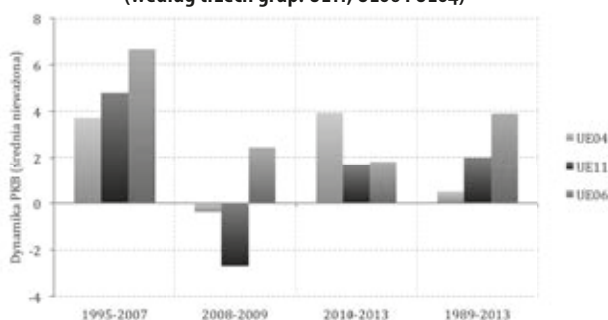
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raportach transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszym wyróżnionym w tabeli okresie 1989-1994 wystąpiła recesja transformacyjna, która charakteryzowała się załamaniem produkcji wskutek szoków podażowych i popytowych. Mikroekonomiczna liberalizacja spowodowała gwałtowną zmianę relatywnych cen, w wyniku której zban-

krutowało wiele przedsiębiorstw. Dodatkowo zlikwidowano lub silnie zmniejszono subsydia do produkcji. Ograniczono również wydatki publiczne w celu zmniejszenia inflacji. W tym czasie obserwowano spadki PKB we wszystkich badanych państwach regionu. Największa recesja miała miejsce na obszarze obecnej Serbii, na Litwie, w Mołdawii, na Ukrainie, w Rosji, na Łotwie i Białorusi, najmniejsza w Polsce i Słowenii. Kolejne lata 1994-2007 określane są w literaturze jako okres nowego wzrostu w państwach transformujących swoje gospodarki. Statystyki wskazują, że w tym czasie największy wzrost gospodarczy wystąpił w Bośni i Hercegowinie oraz Kosowie. Trzeba jednak traktować te dane bardzo ostrożnie, podobnie jak wyniki gospodarcze Białorusi. Wydaje się, że wiarygodnymi liderami w tym okresie są państwa bałtyckie: Estonia, Łotwa i Litwa. W roku 2008 wyraźnie widoczny jest już wpływ światowego kryzysu gospodarczego, który najbardziej dotknął liderów z regionu bałtyckiego oraz Ukrainę. Po kryzysie gospodarczym nastąpił okres umiarkowanego wzrostu gospodarczego.

W analizie wzrostu PKB w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, czyli w grupie dość zróżnicowanej pod względem przyjętych kierunków polityki gospodarczej, pojawia się pytanie o różnice w dynamice PKB poszczególnych grup. Spróbujemy porównać te wielkości w grupach zdefiniowanych we wprowadzeniu do artykułu. Średnie nieważone dynamiki PKB w państwach w grupach UE11, UEo6 oraz UEo4 w czterech okresach przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Dynamika PKB państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2013 (według trzech grup: UE11, UEo6 i UEo4)



Uwaga: średnie dynamiki PKB są nieważone.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raportach transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

W okresie nowego wzrostu gospodarczego w latach 1995-2007 grupa państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej (UE11) rozwijała się szybciej niż grupa analizowanych czterech byłych republiki radzieckich (UEo4), które nie zdecydowały się na integrację z Unią Europejską. Jednak kryzys lat 2008-2009 najbardziej dotknął państwa UE11, w tym przede wszystkim państwa bałtyckie (Estonię, Litwę i Łotwę). Średni spadek PKB całej grupy w tym czasie wynosił -2,7%. Znacznie mniejsze spadki PKB obserwowano w państwach UEo4, których średnia wynosiła -0,36%. Natomiast państwa bałkańskie niebędące członkami Unii Europejskiej odnotowały w tym czasie wzrost gospodarczy na poziomie 2,4%. Szczególnie wysoki wzrost PKB miały wówczas Albania (5,5%) oraz Kosowo (5,1%). Następnym analizowanym okresem 2010-2013 charakteryzuje się umiarkowanym wzrostem gospodarczym w państwach UE11 i UEo6 oraz szybkim wzrostem w państwach UEo4. Ciekawe, że w tym czasie największy wzrost gospodarczy miał miejsce w państwach byłych republikach ZSRR, czyli Mołdawii, Estonii, Białorusi, Litwie, Łotwie oraz Rosji. Jest to zjawisko bardzo ciekawe z kilku powodów. Po pierwsze, może ono osłabiać hipotezę o pozytywnym wpływie procesu integracji europejskiej na wzrost gospodarczy państw Europy Środkowej i Wschodniej, ponieważ jedynie poza tą grupą są Mołdawia, Białoruś i Rosja. Ponadto bardzo duże spadki PKB obserwowano w Estonii, na Litwie i Łotwie, które należą do Unii Europejskiej oraz do strefy euro. I po drugie, słabszy wzrost gospodarczy w państwach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej wystąpił pomimo dużego wsparcia finansowego rozwoju gospodarczego w latach 2007-2013 w ramach funduszy europejskich.

Na następnym etapie analizy zbadano, w jaki sposób zmieniał się relatywny poziom rozwoju w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Możemy założyć, że syntetyczną miarą poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju będzie wartość PKB *per capita*. Miernik ten jest również dość powszechnie wykorzystywany w analizach procesów realnej konwergencji, m.in. państw Unii Europejskiej, w tym państw Europy Środkowej i Wschodniej. Do analizy zostały wykorzystane wartości PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej 21 analizowanych państw Europy Środkowej i Wschodniej z okresu 1990-2013, pochodzące z bazy danych Banku Światowego. W tabeli 2 znajdują się dane nominalne i relatywne PKB *per capita* w analizowanych państwach

w wybranych latach. Relatywne wielkości PKB *per capita* zostały obliczone w stosunku do średniej ważonej udziałem ludności. Ze względu na niekompletne dane statystyczne dla wszystkich analizowanych państw, relatywny poziom PKB *per capita* został obliczony dopiero od roku 2000.

W roku 1990 wartości PKB *per capita* w analizowanej grupie państw były dość niskie. Najniższą wartość PKB *per capita* miała Albania, a najwyższą Czechy (ponad czterokrotnie wyższą). Po recesji transformacyjnej wartości PKB *per capita* kształtowały się na jeszcze niższym poziomie. Największe spadki wartości miały miejsce w byłych republikach ZSRR, czyli kolejno w Mołdawii, na Ukrainie, Litwie, Łotwie, w Rosji i na Białorusi. W konsekwencji recesji transformacyjnej sytuacja gospodarcza państw Europy Środkowej i Wschodniej uległa mocnemu pogorszeniu. Ich relatywny poziom rozwoju w stosunku do Europy Zachodniej znacznie się obniżył. W kolejnych latach w większości analizowanych państw występował wzrost gospodarczy, ale w zróżnicowanym tempie. W roku 2000 relatywnie największy PKB *per capita* w analizowanej grupie CEE21 miały cztery państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz Słowenia i Chorwacja. Są to państwa, które w pierwszych latach transformacji najszybciej wprowadzały reformy gospodarcze i miały największe wskaźniki transformacji opracowane przez EBOiR. Do roku 2007, a więc tuż przed kryzysem gospodarczym, najbardziej poprawiły swój relatywny poziom rozwoju wspomniane wcześniej państwa byłego ZSRR oraz Rumunia i Bułgaria. W roku 2013 wśród liderów poprawy relatywnej pozycji znajdowały się Rosja, Rumunia, Białoruś¹⁵, Litwa i Łotwa. Natomiast największe spadki relatywnego poziomu rozwoju w okresie 2000-2013 miały miejsce we wcześniej wymienionych państwach Grupy Wyszehradzkiej oraz w Słowenii i Chorwacji. Należy dodać, że w latach 1990-2013 wzrosło zróżnicowanie PKB *per capita* mierzone odchyleniem standardowym w badanej grupie państw CEE21.

Na kolejnym etapie analizy sprawdzono korelację pomiędzy PKB *per capita* a wartością wskaźnika transformacji EBOiR w państwach

15 Dokładne oceny współczesnej gospodarki Białorusi można odnaleźć m.in. w monografii przygotowanej przez zespół międzynarodowy pod redakcją W. Kosiedowskiego: W. Kosiedowski (red.), *Współczesna Białoruś. Społeczeństwo i gospodarka czasu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.

Tabela 2. Zmiany relatywnego poziomu rozwoju w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990-2013 (PKB per capita według parytetu siły nabywczej)

	1990	1994	2000	ESW ₂₁ =100		2007	ESW ₂₁ =100		2009	ESW ₂₁ =100		2013	ESW ₂₁ =100 2013
				2000	2007		2007	2009		2009	2013		
Albania	2843,95	2497,37	4248,84	59	7728,12	52	9520,72	57	10488,82	52			
Białoruś	5231,54	4196,97	5787,42	81	12357,44	82	14097,96	84	17615,46	87			
Bośnia i Hercegowina	5398,55	1007,29	4370,06	61	7709,90	51	8430,94	50	9632,38	47			
Bułgaria		5245,47	6232,34	87	12521,03	83	14004,50	84	15940,54	79			
Chorwacja			10934,52	152	18671,79	124	19337,28	115	20904,09	103			
Czechy	12333,16	12340,33	15590,83	217	25481,72	170	25993,00	155	27344,27	135			
Estonia		5820,32	9698,92	135	21581,21	144	20036,12	119	25048,69	123			
Węgry	8932,16	8653,87	11895,70	166	18908,06	126	20438,54	122	22877,51	113			
Kosowo			3512,71	49	6666,53	44	7441,97	44	8739,60	43			
Łotwa	7813,17	5254,79	8066,67	112	17723,35	118	16926,63	101	23028,05	113			
Litwa	9304,92	5836,91	8624,36	120	19061,54	127	18161,38	108	25416,70	125			
Macedonia	5286,73	4752,29	5824,76	81	9255,25	62	11022,10	66	11802,37	58			
Moldowa	4156,20	1868,34	1841,15	26	3385,64	23	3535,10	21	4669,23	23			
Czarnogóra			6546,69	91	12434,36	83	13157,54	78	14318,36	71			
Polska	5976,02	6798,59	10580,23	147	16734,14	112	18972,88	113	23274,80	115			
Rumunia	5182,87	4898,89	5711,22	79	13160,21	88	15587,94	93	18634,80	92			
Rosja	8020,89	5741,94	6824,83	95	16729,65	112	19486,18	116	24120,29	119			
Serbia			5787,53	81	10097,52	67	11192,25	67	12373,99	61			
Słowacja	7677,58	7709,15	11019,10	153	20933,43	140	22893,85	137	26114,49	129			
Słowenia	11526,80	11934,59	17576,18	245	27216,00	181	27048,92	161	28298,41	139			
Ukraina	6805,94	4109,28	3822,59	53	8047,42	54	7277,52	43	8787,83	43			
średnia nieważona	7099,37	5803,91	7833,17		14590,68		15455,40		18068,13				
odchylenie standardowe	2650,75	3066,74	4004,53		6448,25		6342,70		7244,90				

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raportach transformacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1991-2013. W ten sposób można określić, jak transformacja gospodarcza wpłynęła na rozwój gospodarczy poszczególnych państw. Wyniki obliczeń zawiera tabela 3. Współczynniki korelacji Spearmana są bardzo wysokie. Najniższe wartości współczynnika korelacji otrzymano dla Białorusi (0,66), Mołdawii (0,67), Ukrainy (0,74) oraz Rosji (0,81). Niższe wartości współczynników korelacji wynikały z tego, że państwa te posiadają niskie wartości wskaźnika transformacji przy jednoczesnym wysokim wzroście gospodarczym. Wszystkie współczynniki korelacji mają kierunek dodatni, co oznacza, że wysokim rangom poziomu transformacji gospodarczej odpowiadają wysokie pozycje rozwoju państw CEE21 mierzonego wielkością PKB *per capita*.

Tabela 3. Współczynniki korelacji Spearmana pomiędzy wskaźnikami transformacji a PKB *per capita*

Lp.	Państwo	Korelacja	Lp.	Państwo	Korelacja
1.	Albania	0,989	11.	Macedonia	0,958
2.	Białoruś	0,655	12.	Mołdawia	0,670
3.	Bośnia i Hercegowina	0,994	13.	Czarnogóra	0,940
4.	Bułgaria	0,941	14.	Polska	0,991
5.	Chorwacja	0,969	15.	Rumunia	0,971
6.	Czechy	0,979	16.	Rosja	0,805
7.	Estonia	0,970	17.	Serbia	0,949
8.	Węgry	0,945	18.	Słowacja	0,957
9.	Łotwa	0,961	19.	Słowenia	0,943
10.	Litwa	0,917	20.	Ukraina	0,740

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego.

Podsumowanie

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na dwa pytania: w jaki sposób przebiegał proces transformacji gospodarczej w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w jaki sposób tempo przeprowadzonych reform gospodarczych wpłynęło na ich wzrost i rozwój gospodarczy? Analiza wskaźników transformacji EBOiR w latach 1991-2014 wskazuje na systematyczny postęp transforma-

cji w przeważającej części państw Europy Środkowej i Wschodniej. W większości przypadków znacznie szybciej przeprowadzały reformy i liberalizację nowe układy sił politycznych. Natomiast w państwach, w których nie nastąpiły zmiany w politycznym przywództwie, realizowano mniej radykalne warianty gospodarcze i w konsekwencji zaobserwowano tam mniejszy postęp w liberalizacji gospodarek. W pierwszych latach transformacji reformy gospodarcze zdecydowanie najszybciej wprowadzały państwa Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Słowacja, Polska i Węgry. Wyróżniającą się pozycję zajęły również Słowenia i Chorwacja. Przeprowadzone reformy gospodarcze w wymienionych państwach ukierunkowane były przede wszystkim na współpracę i integrację gospodarczą z państwami Europy Zachodniej.

Wyniki analizy dynamiki PKB wskazują na cztery charakterystyczne etapy w rozwoju gospodarczym grupy państw Europy Środkowej i Wschodniej. Pierwszy etap obejmuje lata 1989-1994, w którym obserwowano recesję transformacyjną. Drugi etap to lata 1994-2007, określane w literaturze jako okres nowego wzrostu gospodarczego w państwach transformacji. W trzecim etapie 2008-2009 nastąpiło ponowne załamanie koniunktury, ale tym razem wynikające ze światowego kryzysu gospodarczego. Po kryzysie gospodarczym 2008-2009 nastąpił okres umiarkowanego wzrostu gospodarczego. Należy zauważyć, że największy wzrost gospodarczy w tym czasie miał miejsce w państwach byłych republikach ZSRR, czyli w Mołdawii, Estonii, na Białorusi, Litwie, Łotwie oraz w Rosji. Dodatkowa analiza dynamiki PKB według zdefiniowanych trzech grup państw (UE11, UEo6 i UEo4) wykazała, że w okresie 2010-2013 umiarkowanym wzrostem gospodarczym charakteryzowały się państwa członkowskie Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej (UE11) oraz państwa bałkańskie (UEo6), podczas gdy szybki wzrost gospodarczy miał miejsce w państwach byłych republikach radzieckich (UEo4).

Przeprowadzone obliczenia korelacji Spearmana wskazują, że transformacja gospodarcza miała bardzo duży wpływ na wzrost gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (CEE21). W latach 1991-2013 korelacja Spearmana pomiędzy wartością wskaźnika transformacji a PKB *per capita* w analizowanych państwach była silna. Wszystkie współczynniki korelacji mają kierunek dodatni, co oznacza, że wysokim rangom poziomu transformacji gospodarczej

odpowiadają wysokie pozycje rozwoju państw CEE21 mierzonego wielkością PKB *per capita*.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- Berend I.T., *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Borys M.M., Polgár É.K., Zlate A., *Real Convergence and the Determinants of Growth in EU Candidate and Potential Candidate Countries*, „Occasional Paper Series. EBC”, 2008, no. 86, s. 1-51.
- Estrin S., Urga G., Lazarova S., *Testing for Ongoing Convergence in Transition Economies, 1970 to 1998*, „Journal of Comparative Economics”, 29 (4), 2001, s. 677-691.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report: Economic transition in eastern Europe and the former Soviet Union*, London 1994.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 1997: Enterprise performance and growth*, London 1997.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 1999: Ten years of transition*, London 1999.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 2007: People in transition*, London 2007.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 2013. Stuck in Transition?*, London 2013.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 2014. Innovation in Transition*, London 2014.
- Halmi P., Vásáry V., *Real convergence in the new Member States of the European Union (Shorter and longer term prospects)*, „The European Journal of Comparative Economics”, 7 (1), 2010, s. 229-253.
- Kołodko G.W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999.
- Kosiedowski W. (red.), *Współczesna Białoruś. Społeczeństwo i gospodarka czasu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Molendowski E., *Integracja handlowa w Nowych Państwach Członkowskich (UE-10). Doświadczenia i wnioski dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

- Rapacki R. (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Rapacki R., Próchniak M., *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy i realną konwergencję krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „*Ekonomia*”, 2014, nr 39, s. 87-122.

Wojciech Kosiedowski

Koncepcja rozwoju inkluzywnego i jej realizacja w Europie Środkowo-Wschodniej

Concept of Inclusive Development and Its Implementation in Central-Eastern Europe

Abstract: The article analyzes the process of deepening of socio-economic disparities in the modern world, with special emphasis on the situation in Central-Eastern Europe (CEE). It consists of the introduction, three parts and conclusions. The first part discusses the inequality as a global pattern that can bring very negative consequences for future development; second – includes, based on foreign literature, the presentation of basic issues of concept that is little known in Poland of inclusive development; third – the results of analysis of changes in socio-economic disparities and differences in profits and assets in 11 CEE countries. The article shows that both worldwide as and in Poland and other CEE countries there is an urgent need to implement into practice the principles of inclusive development.

Keywords: socio-economic disparities, inclusive development, Central-Eastern Europe.

Wprowadzenie

W długiej światowej debacie na temat rozwoju dominuje pogląd, że nadrzędną, decydującą rolę w tym procesie odgrywa wzrost gospodarczy. Wskaźniki poziomu PKB w ujęciu globalnym i *per capita* są wykorzystywane jako podstawowe mierniki bogactwa państw i narodów¹. Pomimo

¹ Do pozostałych mierników bogactwa narodów zalicza się zazwyczaj sposób dystrybucji majątku i dochodów oraz poziom i strukturę oszczędności. Por. K. Opolski, T. Potocki, *Kryzys i jego wpływ na poziom bogactwa narodów*, „Mazowieckie Studia Regionalne”, nr 4/2010, s. 53-63.

licznych zastrzeżeń i narastającej krytyki, wskaźniki te służą również pomiarowi dobrobytu oraz poziomu życia ludności, a więc są jednym z najważniejszych kryteriów oceny postępu społecznego. Wielu ekonomistów i polityków uważa za słuszną tezę, że to, co jest najbardziej efektywne w sensie ekonomicznym, jest również najlepsze z punktu widzenia postępu społecznego. Współczesna rzeczywistość nie potwierdza jednak tej hipotezy, bowiem nawet najzagorzalsi zwolennicy systemu rynkowego nie mogą nie zauważyć szybkiego pogłębiania się nierówności społeczno-gospodarczych. Nie ulega więc wątpliwości, że wzrost gospodarczy, który nie jest w stanie zahamować procesu rozwarstwiania się ludności pod względem majątkowym, nie może także zagwarantować realizacji tak istotnych celów rozwoju, jak: powszechny dostęp do korzyści ekonomicznych, ograniczenie sfery ubóstwa, odczuwalna dla całego społeczeństwa poprawa poziomu życia.

Nierówności społeczno-gospodarcze rosną także w Europie Środkowo-Wschodniej². Niestety, jak do tej pory, są zjawiskiem słabo rozpoznany. Mało jest pogłębianych badań empirycznych dotyczących tej problematyki, a publikacje poruszające tę tematykę nie wywołują większego zainteresowania. Niniejszy artykuł stanowi skromną próbę częściowego nadrobienia zauważonego deficytu. Zawiera on prezentację wyników wstępnej analizy zmian, jakie zachodzą w tym zakresie w naszej części Europy na tle ogólnoświatowym. Jego celem jest zwrócenie uwagi na pilną potrzebę przeformułowania naszego dość obojętnego nastawienia do zjawiska inkluzji społecznej i odpowiedniej modyfikacji realizowanego aktualnie modelu rozwoju gospodarczego, bowiem wykluczenie coraz większej liczby ludzi z udziału w korzyściach płynących ze wzrostu gospodarczego może zrodzić bardzo poważne zagrożenia, w tym destabilizację polityczną i osłabienie demokratycznych podstaw ustrojowych. Bezsprzecznie trzeba zgodzić się z poglądem, że „Racjonalność ekonomiczna jest jedynie środkiem do podnoszenia jakości życia możliwie największej liczby ludzi”³.

- 2 Przez Europę Środkowo-Wschodnią rozumiemy tutaj 11 państw postsocjalistycznych, przyjętych do UE 1 maja 2004 r. (Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia i Węgry), 1 stycznia 2007 r. (Bułgaria i Rumunia) i 1 lipca 2013 r. (Chorwacja).
- 3 M.G. Woźniak, *Oblicza modernizacji*, w: M.G. Woźniak (red.), *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja, modernizacja, droga do spójności społeczno-gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 96.

1. Wzrost nierówności społeczno-gospodarczych powodowany łożnością rozwoju współczesnego świata

Skrajnie asymetryczny podział korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego powoduje, że z jednej strony szybko rosną gigantyczne fortuny nielicznych osób i środowisk, a jednocześnie z drugiej – wielu ludzi nie jest w stanie zaspokoić swoich nawet najbardziej podstawowych, biologicznych potrzeb. Trudno w to uwierzyć, jednak światowe statystyki informują, że codziennie umiera z głodu i niedożywienia ponad 100 tys. ludzi (w ciągu roku około 40 mln), miliard żyje poniżej progu ubóstwa (według ONZ wyznaczają go dochody na poziomie 1,25 USD dziennie na osobę), a 1,2 mld (około 1/6 światowej populacji) nie ma dostatecznego dostępu do wody, która nadaje się do picia⁴.

Jak stwierdza raport Banku Światowego, opublikowany w 2006 r. pod znamienym tytułem „Sprawiedliwość i rozwój”⁵, jeszcze w XIX w. różnice majątkowo-dochodowe dzielące poszczególne społeczeństwa były stosunkowo niewielkie; np. sytuacja materialna przeciętnego mieszkańca ówczesnych Stanów Zjednoczonych była niewiele lepsza niż przeciętnego Irakijczyka, natomiast dzisiaj dzielą ich „lata świetlne”. Z biegiem czasu, w ciągu zaledwie jednego stulecia, doszło do podziału świata na dwa „światy”: bogate tzw. obszary centralne i biedne peryferia. Rozdziela je przepaść tak głęboka, że przejście ze „świata” drugiego do pierwszego, teoretycznie możliwe, staje się coraz mniej prawdopodobne i praktycznie nierealne. Dramatyczne nierówności dotyczą nawet nowo narodzonych dzieci. Cytowany raport podaje, że jeśli w USA w pierwszym roku życia umiera ich siedmioro na tysiąc, to w Mali ten wskaźnik wynosi 126, natomiast te, które pozostaną przy życiu (nie tylko w Mali, lecz w większości państw afrykańskich oraz w biednych państwach Azji i Ameryki Łacińskiej), najprawdopodobniej będą żyły krótko, uzyskają słabe wykształcenie (wiele z nich przez całe życie pozostanie analfabetami), będą cierpieć na rozmaite choroby, niedożywienie, głód oraz deficyt wody pitnej, a ich konsumpcja będzie dziesiątki razy mniejsza w porównaniu z rówieśnikami z krajów

4 United Nations Environment Programme, *Global Environmental Outlook. Environment for the future we want*, Progress Press LTD, Valetta, Malta 2012, <http://www.unep.org/geo/geo5.asp>.

5 The World Bank, *World Development Report 2006. Equity and Development. Overview*, Washington, DC 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327693659766/8397901-1327774038459/082136412X.pdf>.

wysoko rozwiniętych (wydatki konsumpcyjne przeciętnego Nigeryjczyka w 2006 r. wynosiły 279 USD rocznie, podczas gdy na jednego mieszkańca Luksemburga przypadało 17 352 USD, a więc 62 razy więcej). W rezultacie ich życie będzie się toczyć w zakłętym kole ubóstwa: brak środków nie pozwoli na zdobycie odpowiedniego wykształcenia i opiekę zdrowotną, a brak kwalifikacji i słaba kondycja fizyczna nie dadzą szansy na poprawę sytuacji finansowej.

Tendencję do stałego wzrostu nierówności wykazały badania wielu uznanych w świecie ekonomistów⁶. Wnioski z tych badań znajdują potwierdzenie w ogromnej rozpiętości wskaźników PKB *per capita*, osiąganym w poszczególnych państwach. W 2014 r. PKB PPP (wg parytetu siły nabywczej) na 1 mieszkańca państwa najbogatszego – Kataru – wynosił 137 162 USD i był 225 razy wyższy niż w kraju najbiedniejszym – Demokratycznej Republice Konga – gdzie wynosił 609 USD⁷.

W ostatnich latach, w związku ze światowym kryzysem finansowym i jego do dzisiaj trwającymi konsekwencjami, omawiane nierówności znacznie się pogłębiły: bogaci stali się jeszcze bogatsi, a biedni – relatywnie biedniejsi. Jak wynika z ostatniego raportu międzynarodowej organizacji pozarządowej Oxfam pt. „Bogactwo: mając wszystko i chcąc więcej”⁸, od czasu załamania globalnej koniunktury w 2008 r. liczba miliarderów (osób posiadających majątek o wartości co najmniej 1 mld USD) na świecie podwoiła się i w 2014 r. wynosiła 1645 osób⁹. Wśród nich wyróżnia się grupa 80 najbogatszych ludzi naszej planety¹⁰, posiadająca majątek o wartości równoważnej majątkowi biedniejszej połowy całej ludzkości (około 3,6 mld osób). W grupie

6 Zob. m.in. B. Milanović, *Global inequality of opportunity: how much of our income is determined by where we live?*, „The Review of Economics and Statistics”, May 2015, vol. 97, no. 2, s. 452-460; T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015; J.E. Stiglitz, *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*, W.W. Norton & Company, New York-London 2013.

7 Dane IMF, *World Economic Database*, October 2015, www.imf.org.

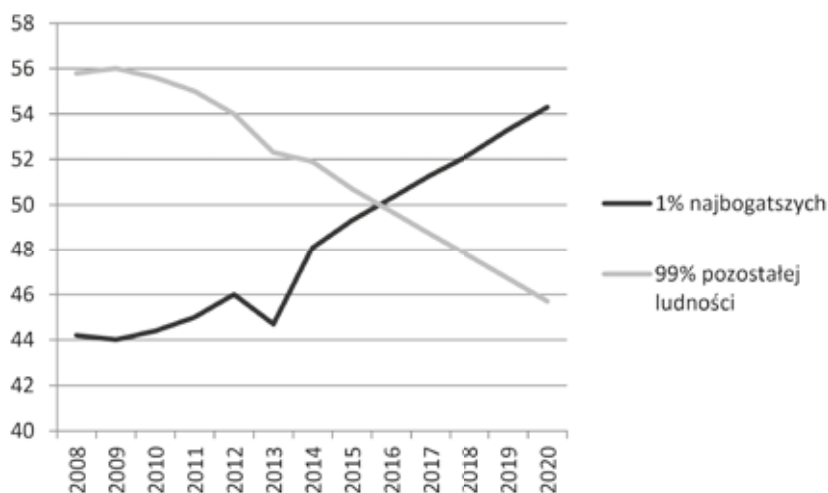
8 Oxfam, *Wealth: having it all and wanting more*, Oxfam Issue Briefing, January 2015, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf.

9 W tym cztery osoby z Polski: Jan Kulczyk (zmarły w 2015 r.), Zygmunt Solorz-Żak, Michał Solowow i Leszek Czarnecki.

10 Pierwsze trzy miejsca w rankingu najbogatszych osób na świecie w 2014 r. zajmowali: Bill Gates z majątkiem 76 mld USD, Carlos Slim Helu – 72 mld USD, i Amancio Ortega – 64 mld USD. Wszyscy oni znacznie powiększyli swój majątek w okresie od ostatniego kryzysu, Oxfam, dz.cyt.

tej tylko cztery osoby pochodziły z Unii Europejskiej¹¹. O zaskakująco szybkim tempie procesu koncentracji bogactwa świadczy fakt, że w 2010 r. majątek biedniejszej połowy ludzkości był równy sumie majątku 388 najbogatszych ludzi świata, natomiast po zaledwie czterech latach do jego zrównoważenia wystarczyło bogactwo już tylko 80 osób. Podobną tendencję pokazują wskaźniki udziału w światowym bogactwie 1% osób najbogatszych i 99% pozostałych (zob. wykres 1).

Wykres 1. Udział ludności najbogatszej (1% dorosłej ludności świata) i pozostałej w bogactwie światowym w latach 2008-2014 (dane rzeczywiste) i 2015-2020 (prognoza)



Źródło: opracowano na podstawie danych Oxfam, dz.cyt.

W 2008 r., a więc na początku kryzysu globalnego, 1% najbogatszych dorosłych dysponował 44,2% światowego bogactwa, natomiast na pozostałe 99% ludności przypadało 55,8%. W 2009 r. udział najbogatszych nieco się obniżył, lecz od 2010 r. szybko piął się w górę

11 Byli to: Hiszpan Amancio Ortega – właściciel m.in. firmy odzieżowej Zara, Francuzka Liliane Bettencourt – firma kosmetyczna L’Oreal, Szwed Stefan Persson – sieć odzieżowa H&M, i Francuz Bernard Arnault – właściciel m.in. marki Louis Vitton, Oxfam, dz.cyt.

(z wyjątkiem roku 2013), aby w 2014 r. dojść do poziomu 48,1%. Prognoza Oxfamu przewiduje, że w 2016 r. 1% najzamożniejszych obejmie ponad połowę światowego bogactwa, a w latach następnych będzie swój udział systematycznie zwiększać, dochodząc w 2020 r. do 54,5%.

Do podobnych wniosków prowadzą analizy innych ośrodków badań gospodarki światowej. Według raportu o globalnym bogactwie, sporządzonego przez grupę finansową Credit Suisse¹², liczba dolarowych milionerów na świecie w 2014 r. wynosiła 34 837 tys. osób, a w 2019 r. wyniesie 53 162 tys., a więc zwiększy się o 53% (zob. tabela 1). Podkreślenia wymaga fakt, że aż 40% milionerów pochodzi ze Stanów Zjednoczonych.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki koncentracji bogactwa

Państwo	Milionerzy			Udział decyla osób najbogatszych (10% najbogatszych dorosłych) w majątku narodowym, %		
	tys. osób		% wzrostu	2000	2007	2014
	2014	2019				
Polska	50	89	79	69,9	61,1	62,8
Rep. Czeska	32	47	45	62,7	59,3	67,3
Rosja	158	203	28	77,1	75,4	84,8
USA	14 166	19 705	39	74,6	74,8	74,6
Świat	34 837	53 162	53			

Źródło: opracowano na podstawie danych Credit Suisse Research Institute, dz.cyt.

Wyjaśnieniem przyczyn procesu wzrostu nierówności społeczno-gospodarczych zajmowało się wielu wybitnych ekonomistów, reprezentujących bardzo różne poglądy. Najogólniej rzecz biorąc, tocząca się w tej sprawie dyskusję można sprowadzić do dwóch stanowisk¹³. W największym skrócie: według pierwszego, nierówności te są oczywistym, normalnym i naturalnym elementem życia społecznego i gospodarczego. Jego przeciwieństwo – równość – byłoby czymś nienaturalnym, niezgodnym z istotą ładu społecznego oraz z naturą samego

12 Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report 2014*, www.credit-suisse.com/researchinstitute.

13 Zob. m.in. E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009; W. Rutkowski, *Ekonomiczne znaczenie nierówności podziału*, „Polityka Społeczna”, 2014, nr 9, s. 1-6; A. Gwiazda, *Nierozwiązany problem nierówności*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 42 (2/2015), s. 26-44; B. Przybylska-Czajkowska, *Mitologia nierówności. Próba rekonstrukcji*, tamże, s. 45-57.

człowieka, rozumianą według antropologicznej koncepcji *homo oeconomicus*. Nierówności są zatem zjawiskiem nieuniknionym; kwestionowanie tego faktu jest nierozsądne i w pewnym sensie niepoważne, a jego zwalczanie jest skazane na niepowodzenie. Co więcej, nierówności są trudnym do zastąpienia czynnikiem motywującym do bardziej wydajnej pracy, do poprawy konkurencyjności i w tym aspekcie są ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego, a więc ich redukcja ten rozwój hamuje.

Zwolennicy drugiego stanowiska podzielają pogląd wspomnianego T. Piketty'ego, że nierówności społeczno-gospodarcze są skutkiem braku lub niedoskonałości interwencji państwa w mechanizm rynkowy. Deregulacja rynku powoduje koncentrację kapitału, a to oznacza wzrost nierówności. Ich niwelacja wymaga odejścia od tzw. fundamentalizmu rynkowego i zwiększenia ingerencji władzy publicznej w gospodarkę. Nierówności te są zjawiskiem dopuszczalnym, lecz gdy osiągną nadmierne rozmiary, staną się barierą rozwoju gospodarczego. Przestają wówczas pełnić funkcję motywującą, bowiem ludzie, których sytuacja materialna ulega relatywnemu pogorszeniu, będą czuć się oszukani i wyzyskiwani, co może prowadzić do ich demoralizacji, mogą żądać odebrania części majątku ludziom najbogatszym i podejmować różnego rodzaju działania kontestacyjne (np. w ramach tzw. ruchu oburzonych). W tych warunkach tempo wzrostu gospodarczego ulegnie osłabieniu.

2. Podstawy koncepcji rozwoju inkluzywnego

Z dotychczasowych rozważań wynika, że koncentracja uwagi na dynamice wzrostu gospodarczego mierzonego wzrostem PKB nie jest rozwiązaniem właściwym wobec współczesnych uwarunkowań procesu rozwojowego. W związku z tym, jednym z najważniejszych wyzwań współczesności staje się zamiana paradygmatu rozwoju na bardziej „sprawiedliwy”, to jest taki, który odwróci dotychczasowe proporcje między prowadzącym do zwiększenia nierówności wzrostem gospodarczym i postępem społecznym obejmującym całe społeczeństwo, na korzyść drugiego, a przynajmniej zapewni równorzędne traktowanie tych dwóch, nierozłącznie i wzajemnie powiązanych stron procesu rozwojowego.

Potrzeba wdrożenia bardziej „sprawiedliwego” modelu rozwoju zdobyła stopniowo coraz więcej zwolenników, stawiających pytania o to, w jaki sposób rosnący potencjał gospodarczy wykorzystać do zaspokojenia aspiracji i oczekiwań całego, w miarę możliwości, społeczeństwa. Przez pewien czas szansę na rozwiązanie tego problemu upatrywano w koncepcji rozwoju zrównoważonego. Okazało się jednak, że koncepcja ta, bardzo zasłużona dla ochrony środowiska przyrodniczego, jest w zasadzie bezradna wobec rosnących nierówności majątkowo-dochodowych i związanego z nimi wykluczenia społecznego. W tej sytuacji pojawiło się w myśli społecznej pojęcie rozwoju inkluzywnego (*Inclusive Development*). Do światowej literatury społeczno-ekonomicznej weszło ono niedawno, dopiero pod koniec ubiegłego wieku i zapewne dlatego jeszcze do dzisiaj nie doczekało się uznanej definicji. Na ogół jest rozumiane, zgodnie z określeniem Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), jako taki typ rozwoju gospodarczego, który integruje społeczeństwo na drodze przestrzegania standardów i zasad praw człowieka, zapewnia wszystkim możliwość udziału w życiu społecznym i gospodarczym i korzystania z efektów wzrostu gospodarczego, niedyskryminację i odpowiedzialność za podejmowane i realizowane decyzje¹⁴, lub, inaczej mówiąc, jest to: „Rozwój, który obejmuje również warstwę ludzi wykluczonych społecznie, niezależnie od płci, wieku, narodowości, orientacji seksualnej, sprawności fizycznej i sytuacji ekonomicznej. Polityka rozwoju inkluzywnego jest przede wszystkim zorientowana na przezwycięzenie nierówności, pogłębiających się w całym świecie niezależnie od wzrostu gospodarczego”¹⁵. Podobnie pojęcie to jest interpretowane w opracowaniach Banku Światowego, wyjaśniających, że inkluzywny typ rozwoju gospodarczego to taki, który prowadzi do redukcji ubóstwa i pozwala ludziom społecznie wykluczonym partycypować w korzyściach wynikających ze wzrostu gospodarczego¹⁶.

14 UNDP, *Inclusive Development*, http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/poverty-reduction/focus_areas/focus_inclusive_development.html.

15 http://www.undp.org/poverty/devglossary_main.shtml.

16 E. Ianchovichina, S. Lundstrom, *What is Inclusive Growth?*, The World Bank, February 10, 2009, <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>; The World Bank, Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, 2008, <http://siteresources>.

Należy podkreślić, że koncepcja rozwoju inkluzywnego znacząco różni się od wspomnianej wcześniej wizji *homo oeconomicus* – człowieka, który funkcjonuje w warunkach wolnego, konkurencyjnego rynku z minimalnymi funkcjami regulacyjnymi państwa i zgodnie z wymogami tego rynku każdą decyzję gospodarczą podejmuje z punktu widzenia maksymalizacji swych indywidualnych, krótkotrwałych korzyści. Rozwój inkluzywny, podobnie jak rozwój zrównoważony, jest bliski wizji *homo cooperativus* – człowieka, który potrafi powściągnąć swoją interesowność, zdolnego do długotrwałej współpracy, uwzględniającego w swoich decyzjach interesy innych ludzi w perspektywie długookresowej, charakteryzującego się empatią, z której wyrasta poczucie odpowiedzialności za współobywateli i za przyszłe pokolenia¹⁷. Pod tym względem pojęcie rozwoju inkluzywnego jest zbliżone do rozwoju zrównoważonego (*Sustainable Development*). Treść merytoryczna tych określeń nie jest jednak tożsama, chociaż w pewnej części się pokrywa, w szczególności w zakresie koncentracji uwagi na interesie społecznym i perspektywie długookresowej. Podstawowa różnica polega na tym, że pierwsze kładzie szczególny nacisk na równomierność w podziale wytworzonego dochodu w przekroju społecznym, gospodarczym i terytorialnym, natomiast drugie koncentruje uwagę na równowadze ekologicznej¹⁸.

Orientacja rozwoju inkluzywnego na łagodzenie nierówności majątkowo-dochodowych, a tym samym na zmniejszenie zakresu ubóstwa, jest powodem tego, że niektórzy traktują go jako instrument polityki socjalnej, bardzo pomocny, a nawet niezbędny dla zaspokojenia podstawowych potrzeb najgorzej sytuowanych warstw społecz-

worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Final_Report.pdf.

- 17 M.G. Woźniak, *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, w: M.G. Woźniak (red.), *Gospodarka Polski 1990-2011*, s. 19-20; H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zys i S-ka, Poznań 2010, s. 181-194.
- 18 R. Ranieri, R.A. Raquel, *Inclusive growth: Building up a concept*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper, March 2013, no. 104, s. 8, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper104.pdf>. Prawo polskie definiuje rozwój zrównoważony jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627).

nych, uzasadniony z punktu widzenia moralności, lecz jednocześnie osłabiający dynamikę wzrostu gospodarczego. Takie rozumowanie spotyka się jednak z krytyką; wielu ekonomistów uważa, że ten typ rozwoju wcale nie musi być obciążeniem dla wzrostu gospodarczego, lecz wprost przeciwnie, może przyczynić się do zawodowej aktywizacji osób społecznie wykluczonych i tą drogą do przyspieszenia tego wzrostu. Taki pogląd reprezentuje Ricardo Hausmann z Harvard University, według którego: „Strategia wzrostu inkluzywnego powinna poprawiać sytuację ludzi społecznie wykluczonych włączając ich do takich sieci, które uczynią ich produktywnymi. Inkluzywności nie należy rozpatrywać jako ograniczenia wzrostu, dzięki któremu stanie się on możliwy do przyjęcia pod względem moralnym. Właściwie rozumiana inkluzywność jest w rzeczywistości strategią przyspieszenia wzrostu”¹⁹. Podobne stanowisko zajmują cytowane już przedstawicielki Banku Światowego, specjalizujące się w problematyce rozwoju inkluzywnego²⁰.

Rozwojem inkluzywnym bardzo zainteresowana jest Unia Europejska, która w przeciwieństwie do panującej w świecie tendencji do polaryzacji, prowadzi politykę spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W dokumencie formułującym strategię rozwoju w latach 2010-2020 (popularnie zwanym: „Strategia Europa 2020”) znalazł się zapis definiujący omawiane pojęcie. Mówi on, że: „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu [a więc rozwój inkluzywny – W.K.] oznacza wzmocnienie pozycji obywateli poprzez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, aby pomóc ludziom przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi oraz móc budować spójne społeczeństwo. Ważne jest również, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej

19 R. Hausmann, *The Economics of Inclusion*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/inclusiveness-key-strategy-for-growth-by-ricardo-hausmann-2014-11>.

20 E. Ianchovichina, S. Lundstrom, *Inclusive Growth Analytics: Framework and Application*, Policy Research Working Paper 4851, The World Bank, March 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/03/03/000158349_20090303083943/Rendered/PDF/WPS4851.pdf.

Unii, w tym w regionach najbardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność terytorialną”²¹.

Jak już wspomniano, koncepcja rozwoju inkluzywnego nie ma długich tradycji. Głębokie przemiany, jakie w ostatnich kilku dziesięcioleciach zaszły w życiu społecznym i gospodarczym świata, spowodowały, że ta nowa propozycja teoretyczna szybko zyskała na znaczeniu i popularności. Zadecydowała o tym gwałtownie rosnąca polaryzacja gospodarki światowej i postępujące wraz z nią rozwarstwienie społeczeństwa. Ze względu na globalną skalę działania i niezwykłą dynamikę tego megatrendu, rozwojem inkluzywnym zainteresowały się najważniejsze na świecie organizacje międzynarodowe, widząc w nim sposób na niwelację, przynajmniej częściową, zagrożeń z tytułu narastających nierówności. W związku z tym, koncepcja rozwoju inkluzywnego znalazła odzwierciedlenie w opracowanych przez ONZ tzw. Milenijnych Celach Rozwoju i późniejszym monitorowaniu ich realizacji²² oraz w raportach i innych materiałach wspomnianego już UNDP²³. Wdrożenie w tych opracowaniach nowych sposobów mierzenia rozwoju, takich m.in. jak wskaźniki rozwoju społecznego (*Human Development Index*), pozwoliło zrozumieć, że wzrost gospodarczy mierzony w PKB nie oddaje istoty rozwoju i musi być brany pod uwagę wspólnie z innymi wskaźnikami odzwierciedlającymi przemiany społeczne i gospodarcze. Z inicjatywy UNDP utworzono międzynarodowe centrum International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Omawiana koncepcja była także obecna w różnych raportach i opracowaniach Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego²⁴. Okolicznością szczególnie ważną dla Europy Środkowo-Wschodniej jest to, że Unia Europejska nadała rozwo-

21 Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3,3,2010, COM(2010) 2020 final, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

22 Zob. m.in. Report of the UN Secretary General, *UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve Millennium Development Goals*, Earthscan, London 2005, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>.

23 Zob. UNDP, *Human Development Report 2011, Sustainability and Equity: A Better Future for All*, <http://hdr.undp.org>. Raport ten, chociaż nie stosuje określenia „rozwój inkluzywny”, w istocie jest mu poświęcony prawie w całości.

24 Zob. m.in. R. Anand, S. Mishra, S.J. Peiris, *Inclusive Growth: Measurement and Determinants*, IMF Working Paper, May 2013, no. WP/13/135, Washington, DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13135.pdf>.

jowi inkluzywnemu wysoką rangę jednego z trzech najważniejszych celów strategicznych²⁵.

Zainteresowanie rozwojem inkluzywnym rosło aż do wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. Niestety, wraz z załamaniem się koniunktury światowej polityka większości państw świata zaczęła się zmieniać, powracając w pewnym sensie do starych, utartych schematów opartych na maksymalizacji PKB. Milenijne Cele Rozwoju nie zostały w pełni osiągnięte w zaplanowanym terminie (do 2015 r.). Pomimo oficjalnych zapewnień o woli wdrażania rozwoju inkluzywnego, w rzeczywistości rządy wielu państw, w tym również należących do UE, na pierwszym planie postawiły ponownie wzrost gospodarczy, a rozwój nadal jest oceniany za pomocą wskaźników dynamiki PKB.

W Europie Środkowo-Wschodniej, a w jej ramach również w Polsce, idea rozwoju inkluzywnego znajduje się *in statu nascendi*. U nas angielskie określenie *Inclusive Development* występuje w dwóch wersjach, jako *rozwój inkluzywny* i *rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu*, jednak w literaturze polskiej obydwie spotkać można bardzo rzadko. Jedną z nielicznych interpretacji pojęcia „rozwój inkluzywny” zawiera opracowanie Elżbiety Mączyńskiej, według której jest to rozwój, który respektuje inkluzywnie ukierunkowane postulaty koncepcji społecznej gospodarki rynkowej i dzięki temu pozostaje we względnej równowadze z postępowaniem społecznym, a zatem jest zorientowany na efektywne godzenie interesów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i bezrobociu²⁶. Natomiast określenie *rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu* jest znane przede wszystkim z polskiego tłumaczenia wspomnianego uprzednio dokumentu Unii Europejskiej „Strategia Europa 2020”.

Należy dodać, że koncepcja rozwoju inkluzywnego powinna zająć ważne miejsce nie tylko w polityce rządowej, ale także w działaniach regionalnych i lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że dla tych jednostek priorytetem jest poprawa jakości ży-

25 Komisja Europejska, dz.cyt.

26 E. Mączyńska, *Polska transformacja a kapitalizm inkluzywny*, „Mazowieckie Studia Regionalne”, nr 15/2014, s. 26-28.

cia wszystkich mieszkańców, stworzenie im możliwości zatrudnienia, zagospodarowanie czasu wolnego, zapewnienie należytego bezpieczeństwa socjalnego i ekologicznego, ochrona zdrowia, rozwój sfery duchowej człowieka i spełnienie szeregu innych warunków włączenia społecznego obywateli w rozwój ich „małych ojczyzn”. Władze samorządowe są więc szczególnie predystynowane do inicjowania i prowadzenia różnego rodzaju przedsięwzięć na rzecz integracji lokalnych społeczności i kreowania postaw obywatelskich.

3. Nierówności społeczno-gospodarcze w Europie Środkowo-Wschodniej

W epoce tzw. realnego socjalizmu państwa Europy Środkowo-Wschodniej rozwijały się w warunkach narzuconej im doktryny tzw. socjalistycznej sprawiedliwości społecznej, która zakładała egalitarny podział dóbr i usług. Kilkadziesiąt lat funkcjonowania pod rygorystycznymi rządami tej doktryny rzeczywiście doprowadziło do znacznej redukcji nierówności majątkowo-dochodowych. Gdy na przełomie lat 1980/1990 dokonał się tutaj przełom polityczny, poziom życia ludności był bardzo niski, lecz dość wyrównany. Przez kilka pierwszych lat trudnego procesu transformacji systemowej poziom ten w związku z recesją transformacyjną jeszcze bardziej się obniżył i jednocześnie znacznie pogłębiły się zróżnicowania międzypaństwowe. Pokonanie tej recesji zapoczątkowało trwający do dzisiaj okres dominacji polityki nastawionej na maksymalizację tempa wzrostu gospodarczego, co – zgodnie z logiką wdrażanego systemu rynkowego – spowodowało utrzymywanie się i w niektórych przypadkach pogłębianie zaistniałych nierówności. Poszczególne państwa odnotowały bardzo różne zmiany swej pozycji względem pozostałych partnerów – niektóre ją poprawiły, inne pogorszyły. Jednocześnie pogłębiły się nierówności wewnątrz tych państw między poszczególnymi warstwami społecznymi oraz jednostkami podziału terytorialnego.

Proces narastania nierówności społeczno-gospodarczych między państwami był konsekwencją zróżnicowanej dynamiki wzrostu gospodarczego. Ukazuje ją tabela 2.

Tabela 2. Tempo wzrostu PKB państw EŚW na tle świata i UE

Państwo	Średniorocznie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	1990-1996	1997-2007							
Świat	3,0	4,0	3,1	0,0	5,4	4,2	3,4	3,4	3,4
UE 28	1,8	2,6	0,7	-4,3	2,0	1,8	-0,4	0,1	1,4
Bułgaria	-5,0	3,8	5,8	-5,0	0,7	2,0	0,5	1,1	1,7
Chorwacja	2,6 ¹	3,8	2,1	-7,4	-1,7	-0,3	-2,2	-0,9	-0,4
Estonia	-5,4	7,4	-5,3	-14,7	2,5	8,3	4,7	1,6	2,1
Litwa	-7,1	6,4	2,6	-14,8	1,6	6,1	3,8	3,3	2,9
Łotwa	-6,8	7,6	-3,2	-14,2	-2,9	5,0	4,8	4,2	2,4
Polska	0,9	4,2	3,9	2,6	3,7	4,8	1,8	1,7	3,3
Rep. Czeska	.	3,1	2,7	-4,8	2,3	2,0	-0,8	-0,7	2,0
Rumunia	-1,7	2,7	8,5	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,4	2,9
Słowacja	-1,4	4,3	5,4	-5,3	4,8	2,7	1,6	1,4	2,4
Słowenia	3,9 ¹	4,1	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,6	-1,0	2,6
Węgry	-2,1	4,0	0,9	-6,6	0,8	1,8	-1,5	1,5	3,6

¹ 1992-1996.

Uwaga: kolorem szarym zaznaczono lata spadku PKB.

Źródło: opracowano na podstawie danych IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2015, www.imf.org.

Dane makroekonomiczne dowodzą, że poszczególne państwa już na początkowym etapie urynkowienia swych gospodarek wykazywały bardzo różną dynamikę gospodarczą. Wprowadzie kryzys transformacyjny dotknął każde z nich, jednak jego głębokość i długość były bardzo różne, najlepiej pod tym względem spisała się gospodarka Polski, najgorzej – państw bałtyckich (Estonii, Litwy i Łotwy) oraz Bułgarii. Po pokonaniu recesji nastąpił długi okres pomyślnej koniunktury, który wykorzystano dla odrobienia zaległości. Udało się to jednak w bardzo różnym stopniu: przeciętne tempo wzrostu za lata 1997-2007 wahało się od 2,7% w przypadku Rumunii do 7,6% – Łotwy. W 2008 r. niespodziewanie wybuchł światowy kryzys finansowy, który spowodował dalsze zmiany w nierównościach: największe załamanie ponownie odnotowały państwa bałtyckie, zaś najdłużej recesja utrzymywała się w Chorwacji. Zwraca uwagę fakt, że w Europie Środkowo-Wschodniej znalazło się państwo Polska, które w ogóle nie doświadczyło recesji, podczas gdy w trzech innych PKB tylko w skali jednego roku (2009) spadł o ponad 14%. Okres następujący po tym

feralnym roku charakteryzował się przeciągającą się aż po dzień dzisiejszy dekonjunkcją i destabilizacją makroekonomiczną, również bardzo zróżnicowaną.

Przedstawione zmiany w dynamice wzrostu gospodarczego doprowadziły do zmian we wzajemnych relacjach w grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej. Pogłębianie lub zmniejszanie się między nimi dysproporcji dobrze oddają wskaźniki PKB *per capita* poszczególnych państw, odniesione do średniej całej grupy (przy założeniu, że średni poziom PKB przypadającego na 1 mieszkańca całej Europy Środkowo-Wschodniej równa się 100). Są to swego rodzaju wskaźniki konwergencji (lub dywergencji), zachodzącej wewnątrz analizowanego zbioru państw. W prezentowanej analizie zostały obliczone w trzech przekrojach czasowych, przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, co daje możliwość oceny przesunięć, jakie następowały w każdym z tych państw w stosunku do pozostałych, w całym okresie objętym analizą (1997-2014) i w dwóch podokresach: 1997-2007 (odrabianie zaległości) i 2008-2014 (kryzys i pokryzysowa dekonjunkcja). Wskaźniki te zestawiono w tabeli 3 obok wskaźników bezwzględnego poziomu PKP *per capita*. Dla ułatwienia percepcji procesu konwergencji/dywergencji zamieszczono także wskaźniki przesunięć, obliczone w punktach procentowych (p.p.).

Z tabeli 3 wynika, że w latach 1997-2014 Europa Środkowo-Wschodnia znacznie zmniejszyła swój dystans do przeciętnego poziomu UE (o 60 p.p.). Warto podkreślić, że proces ten miał miejsce również w okresie ostatniego kryzysu i następującej po nim dekonjunkcji. Jednocześnie nieco zmniejszyła się dysproporcja między państwami o skrajnych wskaźnikach – najwyżej i najniżej rozwiniętym: w 1997 r. stosunek PKB między najwyżej rozwiniętym (Słowenią) a najniżej (Bułgarią) wynosił 2,2, w 2007 r. analogicznie – 2,0, a w 2014 r. między Republiką Czeską a Bułgarią – 1,7. W kwocie bezwzględnej na jednego Czecha w 2014 r. przypadało 30 tys. USD, podczas gdy na jednego Bułgara tylko 17,9 tys. USD. Pomimo więc pewnego spłaszczenia dysproporcji, nadal jest ona zbyt wyraźna i świadczy o dużym zróżnicowaniu konkurencyjności międzynarodowej oraz dochodów realnych i związanego z nimi poziomu życia ludności. Zwraca uwagę fakt, że w obydwu podokresach swój poziom względem średniej Europy Środkowo-Wschodniej obniżyły: Republika Czeska, Słowenia, Węgry i Chorwacja, podniosły: Litwa i Rumunia, a pozostałe w jednym z podokresów odnotowały

Tabela 3. Ewolucja nierówności gospodarczych w grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej (PKB PPP per capita)

Państwo	1997		2007		2014		zmiana w p.p.		
	tys. USD PPP	% EŚW=100	tys. USD PPP	% EŚW=100	tys. USD PPP	% EŚW=100	1997-2007	2008-2014	1997-2014
UE	21,1	213	33,2	174	36,9	153	-39	-21	-60
EŚW	9,9	100	19,2	100	24,1	100	X	X	X
Bułgaria	7,0	71	14,2	74	17,9	74	4	0	4
Chorwacja	10,7	108	20,6	107	20,9	87	-1	-20	-21
Estonia	10,1	102	25,1	131	27,9	116	29	-15	14
Litwa	8,5	86	21,3	111	27,3	113	25	2	27
Łotwa	7,1	72	20,7	108	23,8	99	26	-9	17
Polska	9,5	96	18,2	95	25,2	105	-1	10	9
Rep. Czeska	14,9	150	26,9	140	30,0	124	-10	-16	-26
Rumunia	7,8	79	15,4	80	19,7	82	1	2	3
Słowacja	11,3	114	22,4	117	28,3	117	3	0	3
Słowenia	15,1	152	28,5	148	29,9	124	-4	-24	-28
Węgry	11,9	120	21,9	114	25,0	104	-6	-10	-16

Źródło: na podstawie danych IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2015, www.imf.org.

wskaźnik dodatni, w drugim – ujemny lub zerowy. Na uwagę zasługują zmiany dotyczące Polski, która w pierwszym z podokresów odnotowała minimalny spadek (o 1 p.p.), natomiast w drugim bardzo wysoko awansowała – o 10 p.p., podczas gdy pozycja innych państw albo bardzo się pogorszyła (najbardziej Słowenii, następnie w kolejności: Chorwacji, Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier i Łotwy), albo się nie zmieniła (Bułgarii i Słowacji), bądź poprawiła, lecz bardzo nieznacznie (Litwy i Rumunii). Niewątpliwie tak duża poprawa w odniesieniu do miejsca Polski w grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej to swego rodzaju nagroda za to, że w okresie kryzysu byliśmy tzw. zieloną wyspą: odnotowaliśmy wzrost, podczas gdy wszystkie pozostałe gospodarki – spadek. Biorąc pod uwagę cały analizowany okres, największy awans odniosła Litwa (27 p.p.), swoją pozycję poprawiły również: Łotwa (17 p.p.), Polska (9 p.p.) i nieznacznie Bułgaria, Rumunia i Słowacja, natomiast pogorszyły: Słowenia (-28 p.p.), Republika Czeska (-26 p.p.), Chorwacja (-21 p.p.) i Węgry (-16 p.p.).

Równoległe ze zmianami w nierównościach międzypaństwowych ewoluowały zróżnicowania wewnątrzpaństwowe. W Europie Środkowo-Wschodniej postępowało rozwarstwianie się społeczeństwa, czemu sprzyjało zróżnicowanie płac. Ogólnie rzecz biorąc, były one znacznie niższe niż w Europie Zachodniej; w 2011 r. przeciętna płaca roczna zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych zatrudniających 10 i więcej osób była w Bułgarii 10 razy mniejsza niż w Niderlandach, a miesięczna płaca minimalna w tym państwie (w 2015 r.) ustępowała analogicznemu wskaźnikowi w Niderlandach ponad 8 razy (zob. tabela 4, niestety, zawiera ona niepełne dane o Europie Środkowo-Wschodniej). W grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej rozpiętość płac była oczywiście znacznie mniejsza, lecz także zauważalna: płaca minimalna wahała się od 184 euro w Bułgarii do 791 euro w Słowenii (w Polsce, wbrew rozpowszechnionej opinii, była jedną z najwyższych w Europie Środkowo-Wschodniej), a przeciętna płaca roczna – od 4599 euro w Bułgarii do 10788 w Słowacji. Należy dodać, że pod względem płac Europa Środkowo-Wschodnia ustępuje znacznie nawet najsłabiej rozwiniętym państwom Europy Zachodniej – Portugalii i Grecji. Różnice te nie znajdują uzasadnienia w zróżnicowaniu wydajności pracy.

Tabela 4. Płace w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i niektórych państwach Europy Zachodniej, EUR

Państwo	Płaca minimalna miesięczna, 2015	Przeciętna płaca roczna brutto ¹ , 2011
Hiszpania	757	27 447
Niderlandy	1502	45 793
Niemcy	1473	42 900
Portugalia	589	17 741
Wlk. Brytania	1379	38 284
Bułgaria	184	4 599
Chorwacja	396	.
Estonia	390	.
Litwa	300	.
Łotwa	360	8 396
Polska	410	.
Rep. Czeska	332	.
Rumunia	218	5 869
Słowacja	380	10 788
Słowenia	791	.
Węgry	333	9 868

¹ Pracujących w pełnym czasie pracy w przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych, zatrudniających 10 i więcej osób.

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu>.

O dużych nierównościach dochodowych w Europie Środkowo-Wschodniej świadczą współczynniki Giniego, które są tutaj przeważnie wyższe od średniej UE (tabela 5). Przed kryzysem wahały się od 23,2 w Słowenii do 37,8 w Rumunii, a w następnych latach wzrosły, dochodząc w 2014 r. do 25,0 w Słowenii (poziom najniższy) i 35,5 (poziom najwyższy) na Łotwie. W Polsce współczynniki te przyjmowały umiarkowane wartości, a po ostatnim kryzysie nawet się obniżyły do poziomu nieco niższego od średniej unijnej.

Tabela 5. Współczynniki Giniego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Państwo	2007	2014
UE 28	30,6	31,0
Bułgaria	35,3	35,4
Chorwacja	31,0	30,2

Estonia	30,9	32,9
Litwa	33,8	35,0
Łotwa	35,4	35,5
Polska	32,2	30,8
Rep. Czeska	25,3	25,1
Rumunia	37,8	34,7
Słowacja	24,5	26,1
Słowenia	23,2	25,0
Węgry	25,6	27,9

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu>.

Rozwarstwienie dochodowe ludności powoduje, że pewna jej część jest zagrożona wykluczeniem społecznym. Odsetek tych osób w Europie Środkowo-Wschodniej jest bardzo zróżnicowany. Jak wynika z tabeli 6, w 2007 r. wahał się on od 15,8% w Republice Czeskiej do 60,7% w Bułgarii. W okresie kryzysu w większości państw zagrożenie wykluczeniem zmniejszyło się, najbardziej w Bułgarii (o 20,6 p.p.), znacząco także w Polsce (o 9,7 p.p.), natomiast wzrosło w Słowenii, na Węgrzech i w Estonii. Po tych zmianach rozpiętość omawianego współczynnika w 2014 r. wynosiła od 14,8% w Republice Czeskiej do 40,15 w Bułgarii.

Tabela 6. Ludność zagrożona wykluczeniem społecznym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej na tle UE, %

Państwo	2007	2014
UE 28	24,4	24,4
Bułgaria	60,7	40,1
Chorwacja	.	29,3
Estonia	22,0	23,5
Litwa	28,7	27,3
Łotwa	35,1	32,4
Polska	34,4	24,7
Rep. Czeska	15,8	14,8
Rumunia	45,9	40,2
Słowacja	21,3	18,4
Słowenia	17,1	20,4
Węgry	29,4	31,1

Źródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu>.

Pomimo bardzo pozytywnej tendencji spadkowej udziału osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w Europie Środkowo-Wschodniej ciągle obecne jest zjawisko ubóstwa. W Polsce zakres tego zjawiska w okresie ostatniego kryzysu poszerzył się: w 2008 r. stopa ubóstwa skrajnego (odsetek osób żyjących na poziomie niższym od tzw. minimum egzystencji) wynosiła u nas 5,6%, a stopa ubóstwa relatywnego (odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których wydatki są niższe od połowy średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych) – 17,6%, natomiast w 2014 r. odpowiednio – 7,4% i 16,2%²⁷. Oznacza to, że w ubóstwie skrajnym, a więc na poziomie zagrażającym biologiczną degradacją, żyło w naszym kraju 2,8 mln osób, zaś w ubóstwie relatywnym – 6,2 mln osób. Z pewnością liczba tych osób byłaby znacznie wyższa, gdyby nie wysoka emigracja zarobkowa²⁸.

Bieda jest zjawiskiem bardzo zróżnicowanym w przekroju społecznym i terytorialnym. W Polsce w 2014 r. stopa ubóstwa skrajnego w miastach wynosiła 5% (w miastach największych powyżej 500 tys. mieszkańców tylko 1%), podczas gdy na wsi – 12%. Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowano w województwie śląskim (4,7%), najwyższy – w warmińsko-mazurskim (14,8%). Jeszcze większe zróżnicowanie występowało w obrębie poszczególnych województw. Należy dodać, że Polska pod tym względem nie jest wyjątkiem, w niektórych innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (przede wszystkim w Bułgarii i Rumunii) sytuacja jest znacznie gorsza.

Zakończenie

Szybkie pogłębianie się nierówności jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego świata, bardzo niebezpieczną dla jego przyszłości. Widoczne są one zarówno wewnątrz poszczególnych państw, jak i między nimi. W rezultacie te warstwy społeczne, które nie odczuwają satysfakcjonujących korzyści ze wzrostu gospodarczego, mogą swoją sytuację uznać za przejaw niezasłużonej niespra-

²⁷ GUS, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015.

²⁸ Szacuje się, że w końcu 2014 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2320 tys. mieszkańców naszego kraju, GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2014*, Warszawa 2015.

wiedliwości. W związku z tym narasta deficyt inkluzji społecznej, co negatywnie wpływa na efektywność gospodarowania. Aby nie dopuścić do osłabienia spójności społecznej, konieczne jest przemodelowanie dotychczas panującej strategii rozwoju, która powinna w większym stopniu uwzględniać potrzeby i aspiracje ludzi o najniższych dochodach, a osoby społecznie wykluczone *włączać do procesu rozwojowego*.

Nierówności społeczno-gospodarcze, a wśród nich majątkowo-dochodowe, występują powszechnie, również w Europie Środkowo-Wschodniej. Przedstawione w niniejszym artykule rozważania i analizy prowadzą do wniosku, że w państwach postsocjalistycznych występuje bardzo duże zapotrzebowanie na rozwój inkluzywny. Polityka rozwoju gospodarczego Polski i innych państw naszej części Europy koniecznie powinna tę okoliczność wziąć pod uwagę i w znacznie większym niż dotychczas stopniu ukierunkować swoje działania na bardziej równomierny rozkład korzyści wynikających ze wzrostu gospodarczego.

Bibliografia

- Anand R., Mishra S., Peiris J., *Inclusive Growth: Measurement and Determinants*, IMF Working Paper, May 2013, no. WP/13/135, Washington, DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13135.pdf>.
- Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report 2014*, www.credit-suisse.com/researchinstitute.
- Gwiazda A., *Nierozwiązany problem nierówności*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 42 (2/2015), s. 26-44.
- Hausmann R., *The Economics of Inclusion*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/inclusiveness-key-strategy-for-growth-by-ricardo-hausmann-2014-11>.
- Ianchovichina E., Lundstrom S., *Inclusive Growth Analytics: Framework and Application*, Policy Research Working Paper 4851, The World Bank, March 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServlet/IW3P/IB/2009/03/03/000158349_20090303083943/Rendered/PDF/WPS4851.pdf.
- Ianchovichina E., Lundstrom S., *What is Inclusive Growth?*, The World Bank, February 10, 2009, <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>.
- IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2015, www.imf.org.
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat

- Komisji, Bruksela, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.
- Mączyńska E., *Polska transformacja a kapitalizm inkluzywny*, „Mazowieckie Studia Regionalne”, nr 15/2014, s. 13-28.
- Milanović B., *Global inequality of opportunity: how much of our income is determined by where we live?*, „The Review of Economics and Statistics”, May 2015, vol. 97, no. 2, s. 452-460.
- Opolski K., Potocki T., *Kryzys i jego wpływ na poziom bogactwa narodów*, „Mazowieckie Studia Regionalne”, nr 4/2010, s. 53-63.
- Oxfam, *Wealth: having it all and wanting more*, Oxfam Issue Briefing, January 2015, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-en.pdf.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Polak E., *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Przybylska-Czajkowska B., *Mitologia nierówności. Próba rekonstrukcji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 42 (2/2015), s. 45-57.
- Ranieri R., Raquel R.A., *Inclusive growth: Building up a concept*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper, March 2013, no. 104, s. 8, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper104.pdf>.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zys i S-ka, Poznań 2010.
- Rutkowski W., *Ekonomiczne znaczenie nierówności podziału*, „Polityka Społeczna”, 2014, nr 9, s. 1-6.
- Stiglitz J.E., *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*, W.W. Norton & Company, New York-London 2013.
- The World Bank, Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, 2008, http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/4899601338997241035/Growth_Commission_Final_Report.pdf.
- The World Bank, *World Development Report 2006. Equity and Development. Overview*, Washington, DC 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327693659766/8397901-1327774038459/082136412X.pdf>.
- UNDP, *Human Development Report 2011, Sustainability and Equity: A Better Future for All*, <http://hdr.undp.org>.
- United Nations Environment Programme, *Global Environmental Outlook. Environment for the future we want*, Progress Press LTD, Valetta, Malta 2012, <http://www.unep.org/geo/geo5.asp>.
- Woźniak M.G., *Oblicza modernizacji*, w: M.G. Woźniak (red.), *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja, modernizacja, droga do spójności społeczno-gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 73-101.

Woźniak M.G., *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, w: M.G. Woźniak (red.), *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja, modernizacja, droga do spójności społeczno-gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 13-54.

Andrzej Cieślík*, Łukasz Goczek**

Korupcja, jakość rządzenia a wzrost gospodarczy w krajach transformacji¹

Corruption, Institutional Quality and Economic Growth in Transition Countries

Abstract: In this article we use the modified Mauro (2002) theoretical framework to study the empirical relationship between corruption and the rate of economic growth in post-communist countries in the presence of governance quality measures. Our empirical study is based on panel data for 29 countries during the period 1993-2013. Our estimation results unambiguously show that perception is negatively related to the rate of economic growth. Our method tackles both significant collinearity found in the sample and allows to speak about this conclusion in causality terms.

Keywords: corruption, economic growth, transition countries.

Wprowadzenie

Badanie zjawiska korupcji jeszcze do niedawna było zarezerwowane dla przedstawicieli nauk społecznych, w szczególności socjologów i politologów, a niekiedy także prawników, podczas gdy nauki ekonomiczne nie poświęcały temu zagadnieniu dostatecznej uwagi. Dopiero nagłośnienie wielkich skandali korupcyjnych na świecie, które miały miejsce na styku polityki i biznesu w ostatnich latach, uświadomiło

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, cieslik@wne.uw.edu.pl

** Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, lgoczek@wne.uw.edu.pl

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu „Determinanty i makroekonomiczne skutki korupcji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych decyzją nr 2013/09/B/HS4/01229.

społeczeństwom wielu krajów skalę negatywnych skutków ekonomicznych zjawiska korupcji i przyciągnęło uwagę również ekonomistów.

Problem korupcji jako takiej nie jest nowy. Istnieje wiele źródeł historycznych świadczących o tym, iż korupcja istniała od tysięcy lat i zawsze towarzyszyła samej istocie działania państwa, w imieniu którego decyzje podejmowali niedoskonali moralnie jego przedstawiciele. Geneza słowa „korupcja” wyraźnie wskazuje, że zjawisko to było doskonale znane już w starożytności. Słowo „korupcja” wywodzi się bowiem z języka łacińskiego i pochodzi od „*corruptio*”, co oznacza zepsucie, demoralizację, a dopiero w dalszej kolejności przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność. Niektóre przestępstwa korupcyjne wydają się nieprzemijające, np. łapówkarstwo w urzędach celnych, którego doświadczył już starożytny Rzym. Natomiast szereg innych przejawów i form korupcji stanowi produkt swoich czasów.

W ostatnich latach w wielu krajach na całym świecie odwoływano bądź też obalano – na skutek przestępstw związanych z nadużyciami korupcyjnymi – premierów, prezydentów, całe rządy, a w niektórych państwach rewolucje lub też demokratyczny wybór obywateli odrzucały całe skorumpowane klasy polityczne. Podobna sytuacja miała miejsce również w krajach transformacji systemowej. W niektórych z nich nadal odczuwalna jest niestabilność polityczna, która stanowi efekt dogłębnego skorumpowania krajowych elit politycznych. Zjawisko jest szczególnie widoczne w przypadku krajów powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego, takich jak Rosja, Ukraina czy też kraje Azji Środkowej².

Również Polska nie jest w pełni wolna od zjawiska korupcji. Jak donosił niedawno portal internetowy Wirtualna Polska: „W listopadzie 2013 roku CBA zatrzymało 18 osób podejrzanych ws. dot. zamówień na zakup sprzętu i usług teleinformatycznych przez Centrum Projektów Informatycznych byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendy Głównej Policji. Wśród zatrzymanych było wielu przedstawicieli firm informatycznych. [...] O całej sprawie mówi się, że jest rozwojowa i że to może być największa afera korup-

2 A. Cieślík, Ł. Goczek, *On the evolution of corruption patterns in the post-communist countries*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, vol. 10, 2015, no. 1, s. 33-53.

cyjna na linii biznesu i polityki w historii Polski. Badane są zamówienia publiczne na kwotę 1,5 mld złotych”³.

Głównym celem niniejszej pracy jest zbadanie wpływu korupcji na stopę wzrostu gospodarczego w krajach transformacji przy uwzględnieniu pozostałych instytucji ekonomicznych w rozumieniu Northa (1990)⁴, tzn. jakości regulacji, rządów prawa, jakości rządzenia, a także stabilności i odpowiedzialności politycznej. Główna hipoteza badawcza pracy zakłada istnienie negatywnej zależności między korupcją a wzrostem gospodarczym. Do wyprowadzenia postulowanej zależności między korupcją, poziomem dochodu a stopą wzrostu gospodarczego użyto w pracy modelu teoretycznego Mauro (2002)⁵. Empiryczna weryfikacja tej zależności oparta została na danych panelowych dla 29 krajów transformacji w okresie 1993-2013. Uzyskane wyniki estymacji jednoznacznie pokazują, że korupcja jest ujemnie związana ze stopą wzrostu gospodarczego, nawet po uwzględnieniu w regresji zmiennej mierzącej poziom rozwoju instytucjonalnego, która odzwierciedla jakość rządzenia w danym kraju.

Struktura niniejszej pracy jest następująca. W sekcji 2 przedstawiony został przegląd literatury przedmiotu. Sekcja ta podejmuje próbę prześledzenia najważniejszych wątków, które pojawiły się w ostatnim czasie w dyskusji nad szeroko rozumianymi ekonomicznymi skutkami korupcji. W sekcji 3 zaprezentowano teoretyczne ramy modelu Mauro (2002) stanowiącego punkt wyjścia do analizy empirycznej wpływu korupcji na wzrost gospodarczy. W sekcji 4 omówione zostały metoda badawcza oraz własności danych statystycznych. Z kolei sekcja 5 zawiera wyniki badań empirycznych. W ostatniej sekcji znajdują się wnioski końcowe, potencjalnie owocne kierunki przyszłych badań oraz rekomendacje dla polityki gospodarczej.

3 *Biznes i korupcja w jednym stali domu*, www.wp.pl [23.04.2014].

4 D. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

5 P. Mauro, *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*, „IMF Working Paper”, 2002, no. 213.

1. Przegląd literatury

W najbardziej powszechnym znaczeniu korupcja jest to „wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych”, czyli osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych w związku z zajmowanym stanowiskiem. Jest to również definicja stosowana przez różne organizacje międzynarodowe. Należy jednak pamiętać, że korupcja istnieje nie tylko w sektorze publicznym. Łatwo sobie wyobrazić prywatne przedsiębiorstwo lub organizacje międzynarodowe na tyle duże, że osoba odpowiedzialna za przetargi lub też zatrudnianie będzie się kierować swoim własnym interesem, sprzecznym z interesem podmiotu nadzorującego czy też właściciela. Istnieją także takie przypadki korupcji, kiedy nadużycie publicznej władzy nie ma na celu interesu prywatnego, tylko interes partyjny, klasowy, plemienny, przyjacielski, rodzinny itp.

Nie należy mylić pojęcia korupcji z przekupstwem, które jest nieco węższym terminem. Urzędnik publiczny może też okradać państwo we własnym zakresie, bez udziału osób trzecich, np. fałszując dokumenty, używając środków publicznych dla własnych celów itp. W tych przykładach nie ma faktycznego przepływu łapówki. A zatem korupcja najczęściej jest postrzegana przez społeczeństwo jako celowo nieprawidłowe lub nieudolne rządzenie, pełnienie funkcji publicznych, rozumiane jako przedkładanie własnych interesów nad dobro ogółu.

Nie wszyscy ekonomiści jednak uważają korupcję za coś jednoznacznie złego. Stosunek części ekonomistów badających mechanizmy korupcyjne można określić zatem jako niejednoznaczny. Spora część z nich uważa nawet, że korupcja może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, ponieważ pozwala na obejście nieżyciowych przepisów. Ekonomiści ci są zdania, że w niedoskonałym świecie, w którym wystąpiły zakłócenia wywołane przez nieodpowiedzialną politykę gospodarczą, dodatkowe zakłócenia spowodowane przez łapówki (czarny rynek, przemyt, obejścia regulacji itp.) mogą być rozwiązaniem drugim po najlepszym (*second-best*) i prowadzić do wzrostu dobrobytu.

Zgodnie z najczęściej przytaczanym przez tę grupę ekonomistów argumentem, korupcja jest mechanizmem, który koryguje arbitralne interwencje państwa w system cen. Korupcja jest tu defensywną taktyką, jakiej używają podmioty gospodarcze w obronie przed nieudolnym rządem, który nie zwraca uwagi na interes firm i konsumentów.

Koryguje ona złą alokację zasobów, powodowaną przez zły system regulacji i wprowadza zdrowsze mechanizmy rynkowe⁶.

Powyższy punkt widzenia znalazł szereg zwolenników, zwłaszcza wśród naukowców prowadzących badania nad gospodarkami sterowanymi centralnie. Na przykład, w odniesieniu do realiów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej można argumentować, że istnienie łapówek umożliwiało działalność prywatnych przedsiębiorstw jeszcze przed upadkiem systemu komunistycznego. W tym samym czasie korupcja pomagała także sektorowi państwowemu osiągać cele ekonomiczne nakreślone w planach, umożliwiając w sposób nieformalny zdobywanie potrzebnych do produkcji zasobów⁷. Korupcja uelastyczała zatem decyzje urzędników i „smarowała” system ich podejmowania. Argumentowano również, że „korupcja z kradzieżą” może nawet obniżyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ firmy załatwiają potrzebne im pozwolenia taniej, niż gdyby chciały zdobyć je w sposób legalny⁸. Ponadto, pobieranie przez urzędników łapówek stanowi dla nich uzupełniające wynagrodzenie. To z kolei umożliwia rządowi zmniejszenie im pensji i tym samym wygospodarowanie dodatkowych pieniędzy na obniżenie podatków od firm⁹.

Kolejny argument łączy się ze spostrzeżeniem, że istnieje substytucja między korupcją a interwencją rządową mającą na celu naprawę niedoskonałości rynków. Jeżeli państwo chce interweniować, aby poprawić ich funkcjonowanie, to musi to skutkować wzrostem biurokracji. To natomiast powoduje wzrost liczby okazji korupcyjnych, do których trzeba zniechęcić urzędników, płacąc im więcej, co z kolei jest bardzo kosztowne. Zatem akceptacja niskiego poziomu korupcji byłaby tańsza. Jeżeli interwencje rządowe są rzeczywiście ważne i op-

6 N. Leff, *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, „American Behavioral Scientist”, 1964, s. 8-14.

7 S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.

8 „Korupcja z kradzieżą” ma miejsce, kiedy urzędnik nie oddaje nawet części ceny rządowego dobra (pozwolenia, usługi, zasobu itp.), jaką uzyskał od kupującego. Przeciwnieństwem tego zjawiska jest „korupcja bez kradzieży”, kiedy to łapówka oznacza dodatkową opłatę ponad cenę pobieraną przez państwo. „Korupcja z kradzieżą” jest zjawiskiem o wiele bardziej niekorzystnym ekonomicznie, ponieważ nie spełnia warunku efektywności alokacji. A. Shleifer, R. Vishny, *Corruption*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 108, 1993, s. 599-618.

9 G. Tullock, *Corruption Theory and Practice*, „Contemporary Economic Policy”, vol. XVI (July), 1996, s. 6-13.

tymalnej wielkości, to korupcja jest tylko ich nieprzyjemnym efektem ubocznym¹⁰.

Korupcję można też postrzegać jako wynaturzoną formę przetargu. Firmy stają wobec dylematu: dać niższą cenę czy też wyższą łapówkę. Racjonalne jest przypuszczenie, że zarówno najniższą cenę, jak i najwyższe łapówki da firma, która ma najniższe koszty. Wówczas sytuacja jest grą o sumie zerowej i w ten sposób korupcja zapewnia efektywność ekonomiczną. Argument ten nie dotyczy jednak kumoterstwa lub nepotyzmu, które upośledzają ten mechanizm.

Argumenty o pozytywnym wpływie korupcji na gospodarkę są jednak łatwe do zakwestionowania. Zakłócenia rynku przyjmowane są jako coś z zewnątrz, lecz korupcja może wzmacniać systemy oparte na klientelizmie i tym samym może być przyczyną tych zakłóceń. Sam fakt płacenia łapówek może być bodźcem do celowego mnożenia procedur i ich spowalniania, sprzyjających powstawaniu nowych okazji do pobierania kolejnych łapówek.

Stosunkowo łatwo można też podważyć argument o przetargach. Firma, która płaci najwyższe łapówki, wcale nie musi być najbardziej efektywna pod względem ekonomicznym, lecz najlepsza w umiejętnościach ich wręczania. Jeżeli dodatkowo mamy do czynienia z nepotyzmem, bądź z różnego rodzaju wzajemnie wspierającymi się grupami nacisku, to osoby wygrywające przetargi w ogóle nie muszą płacić łapówek i mogą mieć dowolny poziom kosztów własnych (Andvig, 2001)¹¹.

Natomiast „smarowanie” decyzji urzędników może przynosić skutki odmienne od zamierzonych. W rzeczywistości proces podejmowania decyzji nie jest bowiem egzogeniczny w stosunku do aparatu administracyjnego, a systemy pobierania łapówek nie opierają się wcale na zasadzie *fair play*. Po pierwsze, urzędnicy wymuszają różne wysokości łapówek od różnych firm, arbitralnie oceniając ich zdolność do płacenia. Po drugie, płacenie łapówek doprowadza do sytuacji, kiedy biurokraci celowo opóźniają wydanie decyzji, aby zmiękczyć penenta, czyli zachęcić go do wręczenia większej łapówki. Empiryczne

10 D. Acemoglu, T. Verdier, *Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach*, „The Economic Journal”, 1998, s. 1381-1403.

11 J. Andvig, O. Fjeldstad, I. Amundsen, *Research on corruption. A policy oriented survey*, NORAD Report, 2001.

badania przeprowadzone na podstawie ankiet zarządów firm jednoznacznie obalają „smarującą” teorię korupcji. Przedsiębiorstwa, które płacą większe łapówki, z reguły spędzają więcej czasu w urzędach, częściej są kontrolowane, podobnie większy kontakt z urzędnikami mają przedsiębiorstwa, których bardziej dotyczą przeszkody związane z korupcją w działalności gospodarczej¹². Nie znaleziono zatem jak na razie empirycznego potwierdzenia argumentów na rzecz tezy o redukującym koszty efekcie korupcji.

Wszystkie argumenty dotyczące korzyści dobrobytowych odnoszonych przez społeczeństwo w warunkach istnienia korupcji związane są z okolicznościami, w których obydwie strony korupcyjnego kontraktu dotrzymują warunków umowy. W rzeczywistości umowy ustne między antagonistycznymi przecież stronami, niemającymi możliwości zachowania kontroli nad ich wypełnieniem, rzadko spełniają oczekiwania kontrahentów. Z jednej strony, biurokrata niewiele może zrobić, jeżeli wydana przez niego decyzja zostanie unieważniona lub też nie spotka się z uznaniem kupującego. Z drugiej strony, urzędnik może się domagać coraz to nowych łapówek, nie wywiązując się przy tym z kontraktu. Może też zwyczajnie wziąć łapówkę i odmówić wykonania usługi¹³.

W literaturze przedmiotu został zidentyfikowany szereg potencjalnych kanałów transmisji negatywnych skutków korupcji na wzrost gospodarczy. Najczęściej argumentuje się, że korupcja ma negatywny wpływ na wzrost PKB poprzez osłabienie akumulacji zasobów kapitału, a w szczególności akumulacji kapitału fizycznego (Mauro, 1995¹⁴; Wei, 2000)¹⁵. Jeżeli łapówki są konieczne do rozpoczęcia i kontynuowania procesu inwestycyjnego, to zwiększa to jego koszty i niepewność przyszłych zysków. Łapówki w większości krajów w przeciwieństwie do strat losowych nie mogą być odpisywane od dochodu, a tym samym nie mogą być podstawą do rekompensaty w postaci niższych podat-

12 A. Cieślak, Ł. Goczek, *On the evolution of corruption patterns in the post-communist countries*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, vol. 10, 2015, no. 1, s. 33-53.

13 A. Cieślak, Ł. Goczek, *Percepcja korupcji na poziomie przedsiębiorstw w krajach postkomunistycznych*, „Gospodarka Narodowa”, vol. LXXXV/XXVI, 2015, no. 2, s. 55-77.

14 P. Mauro, *Corruption and Growth*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 60 (3), 1995, s. 681-712.

15 S. Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors*, „Review of Economics and Statistics”, vol. 82 (1), 2000, s. 1-11.

ków. Inwestycje są upośledzone zwłaszcza w małych firmach, które nie mają dostatecznej siły, aby się bronić przed zakusami urzędników.

Korupcja może mieć wpływ na wzrost gospodarczy przez osłabienie również akumulacji kapitału ludzkiego. Przez zniekształcenia podatkowe ogranicza ona zasoby środków przeznaczonych na finansowanie usług publicznych, takich jak edukacja czy ochrona zdrowia (Mauro, 1997¹⁶; Johnson et al., 1998¹⁷; Gupta et al., 2002)¹⁸. Ponadto korupcja zwiększa koszty działalności rządu, zmniejszając ogólnie dostępne dla niego zasoby środków, w tym również zasoby przeznaczone na finansowanie akumulacji kapitału ludzkiego. Poza tym korupcja zakłóca strukturę wydatków rządowych poprzez zwiększanie nakładów na takie rodzaje wydatków, gdzie prawdopodobieństwo wykrycia korupcji jest mniejsze (Mauro, 1995; Mauro, 1997). Urzędnicy bowiem chętnie podejmują decyzje sprzyjające okazjom do korupcji. Tłumaczy to, dlaczego rządy chętniej wydają dużo na inwestycje obronne, gdzie możliwości zawłaszczenia publicznych środków są większe, w porównaniu z wydatkami na edukację czy ochronę zdrowia. Wreszcie, korupcja może ograniczać udział wydatków przeznaczonych na działalność bieżącą i koszty utrzymania, obniżając w ten sposób jakość świadczonych usług w dziedzinie edukacji czy ochrony zdrowia i negatywnie wpływając na zdolność państwa do zapewnienia odpowiednich standardów edukacyjnych czy zdrowotnych na poziomie całego kraju (Tanzi, Davoodi, 1997).

W literaturze przedmiotu często zwraca się również uwagę na wpływ korupcji na samą wielkość sektora rządowego w gospodarce. W szczególności argumentuje się, że potencjalny wpływ korupcji na wielkość tego sektora, mierzonego stosunkiem konsumpcji publicznej do PKB, może być dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, korupcja może prowadzić do zwiększenia oraz nieefektywnej alokacji rządowych zasobów, ponieważ skorumpowani urzędnicy będą dążyli do zmaksymali-

16 P. Mauro, *Why Worry About Corruption?*, „IMF Working Paper”, International Monetary Fund, Washington 1997.

17 S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, „The American Economic Review. Papers and Proceedings”, vol. 88, 1998, s. 387-392.

18 S. Gupta, H. Davoodi, E. Tiongson, *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services*, IMF Working Papers, vol. 00/116, 2000.

zowania potencjału poszukiwania renty (Montinola, Jackman, 2002)¹⁹. Niektóre badania empiryczne potwierdzają pozytywny wpływ korupcji na inwestycje publiczne (Tanzi, Davoodi, 1997; Haque, Kneller, 2009), jednak wyniki tych badań nie są jednoznaczne (Mauro, 1997). Z drugiej strony, skorumpowani urzędnicy mogą w alternatywny sposób maksymalizować swoje renty przez ograniczanie wydatków przeznaczonych na konsumpcję publiczną. Mogą to czynić przez zaniżanie wielkości dostępnych funduszy publicznych, które mogą być przeznaczone na konsumpcję rządową, lub też przez przekierowywanie tych funduszy na swoje prywatne, tajne konta bankowe, często znajdujące się za granicą. Ponadto korupcja ma negatywny wpływ na przychody państwa (Johnson et al., 1998). Nie jest zatem do końca jasne, czy skorumpowane rządy będą wydawały więcej czy mniej w porównaniu z rządami nieskorumpowanymi i w jaki sposób będzie się to przekładało na wzrost gospodarczy. Wcześniejsze badania wskazują na negatywny związek między wielkością sektora rządowego a wzrostem gospodarczym (Barro, 1991). Zagadnienie to wymaga jednak podjęcia dalszych badań empirycznych.

Ponadto korupcja zwiększa również bariery wejścia na rynek. Niechęć do inwestowania krajów ogarniętych korupcją odbija się na ich infrastrukturze i firmy wchodzące na ten rynek muszą same w nią zainwestować. Zwiększa to znacząco koszty wejścia na rynek. Korupcja powoduje, że inwestowanie w produkcję staje się mniej zyskowne niż w działalność związaną z poszukiwaniem renty (*rent-seeking*). Ta ostatnia nie powoduje przyrostu nowych dóbr i usług, lecz jedynie ich redystrybucję. Korupcja jako zazwyczaj zyskowne zajęcie przyciąga najbardziej utalentowane jednostki do zajęć nieproduktywnych. Obniża to i tak niski kapitał ludzki w krajach rozwijających się (Tanzi, Davoodi, 2000).

Z literatury przedmiotu wynika również, że korupcja może być negatywnie związana także ze stopniem otwartości gospodarki i może mieć wpływ na handel międzynarodowy. Przykładowo, Southgate et al. (2000)²⁰ argumentują, że ograniczenia nakładane na handel w po-

19 G. Montinola, R. Jackman, *Sources of Corruption: Cross-Country Study*, „British Journal of Political Science”, vol. 32, 2002, s. 147-170.

20 D. Southgate, P. Slazar-Canelos, C. Caracho-Saa, R. Stewart, *Markets, Institutions, and Forestry: The Consequences of Timber Trade Liberalization in Ecuador*, „World Development”, vol. 28 (11), 2000, s. 2005-2012.

staci kwot czy licencji mogą stanowić istotne źródło rent dla urzędników. Niektórzy dowodzą jednak, że przeciwdziałanie korupcji może prowadzić do spadku wielkości obrotów handlowych poprzez ograniczenie międzynarodowej konkurencyjności firm, które angażują się w działalność korupcyjną za granicą. Przykładowo, z badań przeprowadzonych przez Beck et al. (1991)²¹ wynika, że US Foreign Corrupt Practices Act z 1977 r., który zabronił amerykańskim firmom angażowania się w działalność korupcyjną za granicą, osłabił ich zdolności konkurencyjne w stosunku do firm z innych krajów, w których podobne ustawodawstwo nie zostało wprowadzone. Ze znacznej części przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że większa otwartość gospodarki jest pozytywnie związana ze wzrostem gospodarczym (Wacziarg, Welch, 2008)²². To, czy skorumpowane gospodarki są bardziej czy mniej otwarte na handel międzynarodowy, pozostaje jednak nadal kwestią do rozstrzygnięcia, która wymaga dalszych badań empirycznych.

Korupcja ogranicza też zagraniczne inwestycje bezpośrednie, które są istotnym źródłem kapitału dla krajów słabiej rozwiniętych, które mają go mniej. Korupcja wprowadza atmosferę niepewności, która ma podobny wpływ na wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych jak podniesienie podatków (Wei, 1997)²³. W krajach transformacji „podatek korupcyjny” skupia się głównie na firmach wchodzących na rynek (EBRD, 1999). Zagraniczni inwestorzy często nie posiadają wiedzy koniecznej do zminimalizowania wydatków związanych z łapówkami, co w rezultacie ogranicza wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Southgate et al., 2000). W szczególności zagraniczni inwestorzy preferują wówczas tworzenie spółek typu *joint venture*, wolą je bardziej niż zakładanie spółek będących ich całkowitą własnością. W tej sytuacji miejscowy partner może pomagać w docieraniu do skorumpowanych urzędników. Taka strategia eliminuje jednak

21 P. Beck, M. Maher, A. Tschogl, *The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports*, „Managerial and Decision Economics”, vol. 12, 1991, s. 295-303.

22 R. Wacziarg, K.H. Welch, *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, „World Bank Economic Review”, vol. 22 (2), 2008, s. 187-231.

23 S.-J. Wei, *Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills*, „NBER Working Paper”, 1997, no. 6225.

przedsiębiorstwa wysokich technologii, ponieważ boją się one utraty nad nią kontroli.

Korupcja spowalnia tworzenie nowych produktów i technologii również w firmach będących całkowitą własnością kapitału krajowego, ponieważ firmy te przez skorumpowanych urzędników koncentrują się bardziej na obronie swojej pozycji rynkowej niż na innowacjach. Dodatkowo innowatorzy potrzebują więcej zezwoleń i licencji w stosunku do firm, które niechętnie zmieniają profil i technologię produkcji. Oznacza to, że łapówki ograniczają wydatki na badania i rozwój oraz spowalniają postęp technologiczny.

Korupcja podminowuje również polityczną legitymację instytucji państwowych, co w rezultacie może prowadzić do politycznej niestabilności i związanej z nią przemocy²⁴. Korupcja napędza społeczne percepcje nierówności i niepraworządności, co przekładać się może na polityczną niestabilność w rezultacie rosnącej polaryzacji dochodu (Gupta et al., 2002; Mo, 2001). Ponadto korupcja prowadzi do erozji samych podstaw systemu demokratycznego, zwiększając w ten sposób jeszcze bardziej polityczną niestabilność. Z kolei niestabilność polityczna, jak wynika z badań empirycznych, negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy (Easterly et al., 1997)²⁵.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, korupcja jest zatem powiązana przede wszystkim z działalnością państwa, a zwłaszcza monopolem i uznaniowością władzy (Goczek, 2007). Poziom korupcji nie jest problemem przesadzonej albo niedostatecznej interwencji państwa w rynek. Jest to sprawa nie tyle nadmiernej obecności państwa w gospodarce, co raczej jego złego funkcjonowania. Przykład krajów postkomunistycznych, które mają problemy z egzekwowaniem rządów państwa prawa, pokazuje, że obywatele tych krajów mają tak samo dużo problemów z państwem zanadto intruzywnym w sprawach gospodarczych, jak i z obszarami socjalnymi, z których państwo się wycofało.

24 L. Pellegrini, R. Gerlagh, *Causes of Corruption: A Survey of Cross-Country Analyses and Extended Results*, „Economics of Governance”, vol. 9 (3), 2008, s. 245-263.

25 W.N. Easterly, N. Loayza, P. Montiel, *Has Latin America's Postreform Growth been disappointing?*, „Journal of International Economics”, 43 (3-4), 1997, s. 287-311.

2. Ramy teoretyczne

Używane w niniejszej pracy ramy teoretyczne oparte zostały na modelu Mauro (2002). W modelu tym zakłada się, że stała w czasie i znormalizowana do 1 populacja ludzi maksymalizuje swoją standardową międzyokresową funkcję użyteczności typu CES w nieograniczonym horyzoncie czasowym:

$$\int_0^{\infty} e^{-\rho t} \left(\frac{c_{it}^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} \right) dt \quad , (1)$$

gdzie: c_i to wielkość konsumpcji i -tej jednostki w populacji przy $i \in [0,1]$, natomiast σ jest odwrotnością międzyokresowej elastyczności substytucji. W każdym momencie czasu każda jednostka w populacji dysponuje jedną znormalizowaną jednostką pracy, którą alokuje między produktywną pracę L a działalność związaną z poszukiwaniem renty S :

$$L_i + S_i = 1 \quad , (2)$$

gdzie: $L_i > 0$, $S_i > 0$.

Ponadto, zakłada się, że wydatki rządowe wchodzą do funkcji produkcji, tak jak we wcześniejszym modelu Barro (1990). Jednakże w obecnym modelu dodatkowo przyjmuje się, że wydatki te mogą być po drodze zawłaszczone przez osoby poszukujące renty. Mogą je one wydawać na swoją własną konsumpcję lub też inwestycje w swoje prywatne firmy.

Całkowita suma zasobów, które zostały zaplanowane jako wydatki rządowe, a zostały zawłaszczone przez i -tą jednostkę, są opisywane następującym wzorem:

$$S_i G\varphi(\bar{S}) \quad , \quad \varphi'(\cdot) > 0 \quad , \quad 0 < \varphi(\bar{S}) < 1 \quad , (3)$$

gdzie: $\bar{S} = \int_0^1 S_i$ zależy od czasu poświęconego przez i -tą jednostkę na działalność związaną z poszukiwaniem renty S_i oraz od wielkości produktywnych wydatków, natomiast $G\varphi(\bar{S})$ to część, jaką poszukujący renty zatrzymuje dla siebie.

To ostatnie wyrażenie jest funkcją \bar{S} , czyli całkowitej działalności związanej z poszukiwaniem renty w gospodarce. W tym modelu

zjawisko to jest wyrażone niestochastycznie na skutek prostego założenia: im więcej osób dokonuje zawłaszczenia wydatków rządowych, tym w mniejszym stopniu policja jest w stanie to wykryć, a zatem przestępstwo staje się bardziej opłacalne. Jest to tzw. strategiczna komplementarność, która występuje w wyborze sposobu spędzania czasu przez jednostkę, potrzebna do zaistnienia stanów równowagi wielorakiej w modelu.

Funkcja produkcji firmy j -tej wyrażona jest następującym wzorem:

$$Y_j = K_j^{1-\alpha} L_j^\alpha \{G[1 - \bar{S}\varphi(\bar{S})]\}^\alpha \quad , (4)$$

gdzie K_j jest kapitałem firmy j -tej, G jest produktywnym wydatkiem rządowym, natomiast $\bar{S}\varphi(\bar{S})$ jest zasobem zawłaszczonym, który nie wchodzi do funkcji produkcji.

Podobnie jak we wcześniejszym modelu Barro (1990), zakłada się, że polityka fiskalna rządu polega na ustalaniu wydatków w stałym stosunku do dochodu (G/Y), tak aby utrzymywać zrównoważony budżet. Oznacza to, że $t=G/Y$, gdzie t to stała stopa podatkowa.

Zasób kapitału należącego do i -tej jednostki zmienia się w czasie zgodnie z następującym wzorem:

$$\frac{dK}{dt} = (1-t)[wL_i + rK_i] - C_i + S_i G\varphi(\bar{S}) \quad .(5)$$

Płaca w oraz stopa wynagrodzenia kapitału r w stanie równowagi równe są krańcowej produktywności tych czynników produkcji:

$$w = \frac{\partial Y_j}{\partial L_j} = \alpha K^{1-\alpha} L^{\alpha-1} G^\alpha [1 - \bar{S}\varphi(\bar{S})]^\alpha = \alpha \frac{Y}{L} \quad (6)$$

$$r = \frac{\partial Y_j}{\partial K_j} = \alpha K^{-\alpha} L^\alpha G^\alpha [1 - \bar{S}\varphi(\bar{S})]^\alpha \quad .(7)$$

Rozwiązanie modelu pozwala na wyprowadzenie stopy wzrostu dochodu, którą można wyrazić za pomocą następującego wzoru:

$$\gamma = \frac{1}{\sigma} \{ (1-t)(1-\alpha)L^{1-\alpha} \left(\frac{G}{Y} \right)^{1-\alpha} [1 - \bar{S}\varphi(\bar{S})]^{1-\alpha} - \rho \} \quad , (8)$$

$$\frac{\partial \gamma}{\partial L} > 0$$

gdzie

Oznacza to, że stopa wzrostu jest dodatnią funkcją L . Zatem im większa jest liczba ludzi zatrudnionych w produktywnych zajęciach, w stosunku do działalności związanej z poszukiwaniem rent, tym wyższa jest krańcowa produktywność kapitału, a tym samym stopa wzrostu.

Do zamknięcia modelu pozostaje zatem wyznaczenie poziomu równowagi dla L . Każda jednostka w populacji zrównuje otrzymywaną płacę netto $a(1-t)(Y/L)$ z krańcowym produktem działalności związanej z poszukiwaniem renty $G\phi(\bar{S})$. Wychodząc z założenia, że $t = (G/Y)$, porównujemy $a(1-t)L^{-1}t^{-1}$ oraz $f(1-L)$. Można wtedy odnotować istnienie rozwiązania brzegowego dla $L = 1$ i $S = 0$, czyli najbardziej pożądaną równowagę w modelu, przy założeniu, że:

$$a(1-t)t^{-1} > f(0) \quad .(9)$$

Zatem zawsze istnieje jedna stabilna równowaga w sytuacji, w której prawa strona nierówności jest równa 0. Jest to więc sytuacja, w której policji udaje się odzyskać wszystko, co zostało wcześniej ukradzione. Jest to wynik stabilny, ponieważ każdy, kto naruszy tę równowagę, jest łapany przez policję i sytuacja wraca do równowagi wyjściowej. Rozwiązania pośrednie zaistnieją natomiast w sytuacji, gdy:

$$a(1-t)t^{-1} (1-S)^{-1} = f(S) \quad .(10)$$

Dla uproszczenia analizy rozważmy sytuację, w której $f(\cdot)$ jest liniową funkcją w postaci :

$$f(S) = a + bS \quad .(11)$$

gdzie S należy do przedziału $[0,1]$.

Oznacza to, że wówczas mamy zawsze dwa możliwe rozwiązania modelu. W celu zapewnienia, że $0 < \phi(\bar{S}) < 1$, $\forall \bar{S} \in [0,1]$ zakładamy, że $a > 0$, $b > 0$, $a + b < 1$. W tej sytuacji pożądaną równowagę brzegową

($L=1$) wystąpi, jeżeli $a(1-t)t^{-1} > a$. Natomiast rozwiązania wewnętrzne uzyskać można, rozwiązując równanie:

$$\alpha \left(\frac{1-t}{L} \right) = a + b(1-L) \quad (12)$$

W tej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania powyższego równania:

$$L_1 = \frac{a+b + [(a+b)^2 - 4ab(1-t)/t]^{1/2}}{2b} \quad (13)$$

$$L_2 = \frac{a+b - [(a+b)^2 - 4ab(1-t)/t]^{1/2}}{2b} \quad (14)$$

Pierwsze z powyższych rozwiązań sprawia, że w modelu uzyskujemy równowagę niestabilną, natomiast drugie – równowagę stabilną.

W modelu możliwe są zatem cztery scenariusze:

Jeżeli płaca jest zawsze powyżej krańcowego produktu działalności związanej z poszukiwaniem renty ($G\varphi(\bar{S})$), to istnieje tylko jedno rozwiązanie: wszystkim bardziej się opłaca pracować niż zajmować poszukiwaniem rent, więc $L=1$.

Jeżeli rozwiązaniami powyższego równania kwadratowego są dwie wartości rzeczywiste, czyli występują dwa punkty przecięcia między krzywymi płacy i $G\varphi(\bar{S})$, to wtedy możliwe są trzy sytuacje:

- jeżeli $L_2 < L_1 < 1$, to istnieje stabilne pośrednie rozwiązanie (L_2), niestabilne, L_1 , i brzegowe, $L=1$. Jest to przypadek stanów równowagi wielorakiej;
- jeżeli $1 < L_2 < L_1$, to istnieje tylko jedno rozwiązanie brzegowe, $L=1$;
- jeżeli $L_2 < 1 < L_1$, to istnieje tylko jedno stabilne pośrednie rozwiązanie wewnętrzne L_2 .

Określając L_2 jako niepożądaną, natomiast $L=1$ jako pożądaną równowagę w modelu, można przeprowadzić analizę wpływu korupcji na stopę wzrostu gospodarczego. W szczególności można pokazać, że rozrost sektora publicznego zwiększa prawdopodobieństwo zaistnienia niekorzystnych pośrednich stanów równowagi, ponieważ wzrasta L_1 , co oznacza zwiększenie prawdopodobieństwa zaistnienia niepożądanego stanu równowagi. Innymi słowy, wzrost opodatkowa-

nia skutkuje, *ceteris paribus*, wzrostem korupcji, a tym samym powoduje osłabienie stopy wzrostu gospodarczego.

W rezultacie wzrostu opodatkowania mamy zatem do czynienia z następującymi efektami:

- a) zwiększeniem wydatków rządowych G i w związku z tym ze zwiększeniem zasobów, które są zawłaszczane;
- b) obniżeniem poziomu płac, co skutkuje zwiększeniem atrakcyjności alternatywnej działalności polegającej na poszukiwaniu rent i zachęca do zachowań korupcyjnych.

Występuje również przeciwne zjawisko:

- c) G zwiększa krańcowy produkt pracy, co z kolei zwiększa wzrost na zatrudnionego.

Przyjmuje się jednak, że negatywny efekt b) jest silniejszy niż pozytywny efekt c), w rezultacie czego efekt negatywny przeważa.

W wyniku przenoszenia się ludzi do nieproduktywnych zajęć związanych z poszukiwaniem renty następuje więc wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia pośrednich stanów równowagi, a tym samym zwiększa się ryzyko zaistnienia niepożądanego stanu równowagi²⁶.

3. Metoda badawcza i dane statystyczne

Standardowy panelowy model ekonometryczny wzrostu gospodarczego można zapisać w postaci ogólnej w następujący sposób:

$$y_{i,t} = g + \beta_0 y_{i,t-1} + \sum_{j=1}^k \beta_j x_{i,j,t} + \varepsilon_{i,t} \quad \text{dla } i = 1, \dots, N \text{ i } t = 1, \dots, T \quad (15)$$

W tej specyfikacji wyrażenie opisujące składnik losowy przyjmuje następującą postać:

$$\varepsilon_{i,t} = \eta_i + \gamma_{i,t} + v_{i,t} \quad (16)$$

26 Również parametry funkcji $f(S)$ mają wpływ na możliwość zaistnienia niepożądanego stanu równowagi. Wzrost parametru q zwiększa tę możliwość, ponieważ wzrasta L_1 , a także dodatkowo pogarsza dobrobyt w stanie niepożądanego równowagi. Wzrost parametru a ma podobny wpływ na L_1 , ale wywiera nieokreślony wpływ na L_2 , stąd też trudno jest stwierdzić, jaki jest jego całokształtowy wpływ na wzrost gospodarczy. Podobnie efekty zmiany parametru b zależą od innych zmiennych.

gdzie: η_i jest składnikiem losowym charakterystycznym dla poszczególnych krajów, γ_t składnikiem losowym charakterystycznym dla poszczególnych okresów, natomiast v_{it} składnikiem losowym o standardowych właściwościach.

Po przekształceniu równania (15) do postaci porównywalnej z kolejnymi ma ono następującą postać:

$$\Delta y_{i,t} = g + (\beta_0 - 1)y_{i,t-1} + \sum_{j=1}^k \beta_j x_{i,t,j} + \eta_i + \gamma_t + v_{i,t} \quad (17)$$

gdzie Δy_{it} jest różnicą logarytmów PKB na mieszkańca między okresami, $y_{i,t-1}$ jest logarytmem PKB per capita na początku okresu, x_{it} jest wektorem cech mierzonych w trakcie lub na początku okresu. η_i to efekty nieobserwowalne dla poszczególnych krajów, które np. odzwierciedlają różnice w początkowym poziomie wydajności, podczas gdy γ_t to efekty specyficzne dla danego okresu, które przedstawiają zmiany wydajności z okresu na okres, wspólne dla wszystkich krajów. Efekty te mogą odzwierciedlać także błędy pomiaru dla danego kraju i okresu.

Wymiar czasowy danych w panelu wzrostu gospodarczego jest zwykle uśredniany dla okresów o długości 5 lat w celu wyeliminowania wpływu krótkoterminowych cykli koniunkturalnych, które w perspektywie danych rocznych mogłyby wpłynąć na oszacowanie konwergencji (Bond et al., 2001).

Próba krajów wykorzystana w badaniu empirycznym obejmuje lata 1993-2013. Oznacza to, że maksymalny wymiar czasu niezbilansowanego panelu to 21 lat. Z tego względu dane zostały podzielone na siedem trzyletnich okresów. Próba obejmuje ponad 29 krajów postkomunistycznych. Z powodu znacznego zmniejszenia próby poprzez uśrednianie przedstawiono również wyniki dla danych rocznych, używając porównywalne wyniki.

Opis zbioru danych i ich źródeł znajduje się w tabeli 1.

Wszystkie wykorzystywane przez nas dane statystyczne, w tym miara korupcji oraz pozostałych zmiennych instytucjonalnych, pochodzą ze źródeł związanych z Bankiem Światowym.

Fundamentalnym problemem w badaniach empirycznych dotyczących korupcji jest jej podstawowa cecha: niejawność. W interesie zarówno osoby przekupującej, jak i przekupywanej nie leży ujawnia-

Tabela 1. Opis zmiennych i źródeł danych wykorzystanych w modelu

Wzrost	Pierwsza różnica logarytmu PKB per capita; PKB per capita mierzony w stałych dolarach PPP (WDI, 2015)
L.lgdp	5-letnie opóźnienie średniej PKB per capita (WDI, 2015)
Invfix	Inwestycje jako procent PKB (WDI, 2015)
Edukacja	Odsetek populacji z ukończonym co najmniej drugim stopniem edukacji (WDI, 2015)
Open	Otwartość handlowa mierzona stosunkiem eksportu i importu do PKB (WDI, 2015)
Gov	Konsumpcja rządowa jako procent PKB (WDI, 2015)
Popgrw	Stopa wzrostu liczby ludności (WDI, 2015)
Corr	Kontrola korupcji (WGI, 2015)
Goveff	Jakość rządzenia (WGI, 2015)
Polit	Stabilność polityczna (WGI, 2015)
Reg	Jakość regulacji (WGI, 2015)
Acc	Odpowiedzialność polityczna (WGI, 2015)
Rol	Rządy prawa (WGI, 2015)

Źródło: opracowanie własne.

nie faktu zaistnienia umowy, a tym bardziej jej wartości pieniężnej (Goczek, 2007). Niemniej jednak od połowy lat 1990. badacze zajmują się tzw. indeksami korupcji, które są tworzone przez prywatne organizacje ratingowe, organizacje pozarządowe oraz Bank Światowy na podstawie zarówno sondaży przeprowadzanych wśród ludności, jak i opinii konsultantów. Korelacja w indeksach różnych organizacji jest bardzo wysoka. Sugeruje to, że większość obserwatorów zgadza się co do poziomu korupcji. Zjawisko to postanowili wykorzystać twórcy bazy danych „Governance Matters” Banku Światowego. Indeks korupcji, podobnie jak pozostałe wskaźniki jakości instytucjonalnej, jest skonstruowany jako „sondaż wśród sondaży”. Agreguje on poszczególne źródła indywidualne, których celem jest wykonanie porównań pomiędzy krajami przy założeniu, że tego typu porównaniom w przypadku każdego z pojedynczych źródeł towarzyszy duży margines błędu. Niemniej informacja niesiona przez każde ze źródeł, których celem jest mierzenie tego samego czynnika, jest ważna, a dodanie każdego źródła zwiększa precyzję mierzonego wskaźnika. Dlatego też autorzy indeksu korzystają z modelu nieobserwowanych składowych (ang. *Unobserved Components Model* – UCM). Metoda ta jest użyta w celu zagregowania wcześniej przeskalowanych danych z różnych źródeł (w skali od 0 do 1), co czyni je porównywalnymi oraz pozwala uzyskać średnią ważoną z danych dla każdego kraju. Im bar-

dziej poszczególne wyniki są ze sobą skorelowane, tym są bliżej prawdziwej skali zjawiska, dlatego też UCM przyznaje tym obserwacjom większą wagę w ogólnej mierze danego zjawiska.

Okazuje się jednak, że wykorzystywane przez miary rozwoju instytucjonalnego są również skorelowane między sobą, co może skutkować pojawieniem się problemów w analizie regresji. W tej sytuacji wystąpić może znacząca zmiana współczynników regresji, gdy zostanie dodana bądź też usunięta taka zmienna charakteryzująca się współliniowością. Wówczas odchylenia standardowe oszacowanych parametrów są zawyżone lub też oszacowane współczynniki nie są istotne statystycznie, chociaż w rzeczywistości występuje statystycznie istotna zależność między zmiennymi. Rozwiązaniem tego problemu jest zastosowanie analizy czynników inflacji wariancji VIF wraz z ich odwrotnościami²⁷.

4. Wyniki badań empirycznych

W tej części pracy zamieszczone zostały wyniki badań empirycznych, nawiązujących do teoretycznego modelu wzrostu gospodarczego przedstawionego we wcześniejszej części pracy.

Wyniki estymacji modeli dla danych rocznych przedstawiono w tabeli 2²⁸.

W kolumnie (1) tabeli 2 zamieszczone zostały oszacowania bazowego równania regresji, w którym stopa wzrostu PKB per capita tłumaczona jest za pomocą czterech głównych zmiennych objaśniających: stopy inwestycji (*invfix*), wielkości sektora rządowego mierzonego jako udział konsumpcji rządowej w PKB (*gov*), tempa wzrostu liczby ludności (*popgrw*) oraz stopnia otwartości handlowej gospodarki mierzonej stosunkiem eksportu i importu do jej PKB (*open*).

Okazuje się, że wszystkie zmienne objaśniające występujące w bazowym równaniu regresji są statystycznie istotne już na poziomie

27 Zob. m.in. S. Chatterjee, A.S. Hadi, *Regression Analysis by Example. 5th ed.*, Hoboken, New York 2012. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że współliniowość nie stanowi problemu, jeżeli największa VIF nie jest większa niż 10, chociaż część autorów wybiera bardziej zachowawcze wartości progowe 30. W niniejszym badaniu użyto wartości 10 ze względu na małą próbę. Dobór zmiennych poprowadzono więc tak, żeby uzyskać współliniowość modelu poniżej tego progu. Wyniki analizy VIF zamieszczone zostały w Aneksie.

28 Wyniki VIF zamieszczone zostały w tabeli 2a w Aneksie.

Tabela 2. Wyniki estymacji – dane roczne
(statystyki t w nawiasach)

	(1)	(2)	(3)
LAGLOG	-0,0287*** (5,14)	-0,0368*** (4,00)	-0,0385*** (4,12)
INVFIX	0,00146*** (3,35)	0,00139** (3,18)	0,00160*** (3,71)
GOV	-0,00497*** (5,42)	-0,00454*** (5,24)	-0,00469*** (5,32)
POPGRW	-0,0279*** (5,25)	-0,0272*** (5,26)	-0,0276*** (5,24)
Open	0,000517*** (3,86)	0,000507*** (3,49)	0,000497*** (3,40)
CORR		0,379*** (4,25)	0,206*** (3,82)
GOVEFF		0,102 (1,38)	
POLIT		-0,0159 (0,54)	-0,0360 (1,22)
REG		0,260** (2,64)	-0,0413 (1,08)
ACC		-0,0641 (0,51)	0,250** (2,68)
ROL		-0,521*** (3,97)	
Stała	0,292*** (5,83)	0,371*** (3,62)	0,482*** (4,81)
N	513	493	493

Uwaga: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Źródło: oszacowania własne na podstawie danych Banku Światowego przy użyciu programu STATA.

0,1% statystycznej istotności. Oszacowane parametry towarzyszące zmiennym mierzącym stopę inwestycji oraz stopień otwartości handlowej posiadają dodatnie znaki, natomiast parametry towarzyszące zmiennym mierzącym wielkość sektora rządowego oraz tempo wzrostu liczby ludności – znaki ujemne. Oznacza to, że tempo wzrostu gospodarczego jest pozytywnie skorelowane ze stopą inwestycji oraz stopniem otwartości handlowej, natomiast negatywnie z wielkością sektora rządowego oraz tempem wzrostu liczby ludności. Uzyskane wyniki bazowe dla próby, na którą składają się kraje transformacji, są zasadniczo zgodne z wynikami uzyskanymi wcześniej dla innych grup krajów (Bond et al., 2001²⁹; Caselli et al., 1996³⁰; Goczek 2012³¹).

W kolumnie (2) tabeli 2 zamieszczone zostały wyniki równania regresji wzbogaconego o indeks kontroli korupcji (*corr*) oraz szeregu miar rozwoju instytucjonalnego, spełniających rolę zmiennych kontrolnych: jakości rządzenia (*goveff*), stabilności politycznej (*polit*), jakości regulacji (*reg*), odpowiedzialności politycznej (*acc*), a także rządów prawa (*rol*). Okazuje się, że oszacowany parametr towarzyszący mierze korupcji jest statystycznie istotny już na poziomie 0,1% statystycznej istotności i posiada dodatni znak. Oznacza to, że tempo wzrostu gospodarczego jest negatywnie skorelowane z poziomem korupcji. Natomiast jeśli chodzi o miary rozwoju instytucjonalnego, to tylko dwie z nich okazały się statystycznie istotne. Statystycznie istotną zmienną na poziomie 0,1% statystycznej istotności jest miara rządów prawa, która posiada ujemny znak. Oznacza to, że tempo wzrostu gospodarczego jest dodatnio skorelowane z rządami prawa. Ponadto statystycznie istotną zmienną na poziomie 1% statystycznej istotności jest miara jakości regulacji, która posiada dodatni znak. Oznacza to, że tempo wzrostu gospodarczego jest dodatnio skorelowane z jakością regulacji. Statystyczna istotność pozostałych zmiennych objaśniających ze specyfikacji bazowej nie ulega zasadniczej zmianie, z wyjąt-

29 S. Bond, A. Hoeffler, J. Temple, *GMM Estimation of Empirical Growth Models*, „Economics Papers”, 2001-W21, 2001, s. 1-33.

30 F. Caselli, G. Esquivel, F. Lefort, *Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics*, „Journal of Economic Growth”, vol. 1, 1996, s. 363-389.

31 Ł. Goczek, *Przegląd i ocena ekonometrycznych metod używanych w modelach empirycznych wzrostu gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa”, vol. 10, 2012, s. 49-71.

kiem stopy inwestycji, która obecnie staje się statystycznie istotna na poziomie 1% statystycznej istotności.

W kolumnie (3) tabeli 2 zamieszczone zostały wyniki równania regresji, w którym pominięte zostały miary jakości rządzenia oraz rządów prawa ze względu na dużą współliniowość tych zmiennych wykrytą w modelu w kolumnie (2). W tej wersji specyfikacji miara korupcji pozostaje statystycznie istotna na poziomie 0,1% statystycznej istotności i nadal posiada oczekiwany dodatni znak. Natomiast zmienna mierząca odpowiedzialność polityczną staje się obecnie statystycznie istotna na poziomie 1% statystycznej istotności i posiada dodatni znak. Oznacza to, że tempo wzrostu gospodarczego jest dodatnio skorelowane z miarą odpowiedzialności politycznej. Statystyczna istotność pozostałych zmiennych objaśniających ze specyfikacji bazowej utrzymuje się na poprzednim poziomie 0,1% statystycznej istotności.

Wyniki estymacji modeli dla danych uśrednionych w okresach trzyletnich przedstawiono w tabeli 3³².

Okazuje się, że wyniki oszacowań uzyskane na danych uśrednionych, zamieszczonych w tabeli 3, różnią się nieco od wcześniejszych wyników z tabeli 2 uzyskanych na danych rocznych. W szczególności wyniki estymacji regresji bazowej, zamieszczone w kolumnie (1) w tabeli 3, będącej odpowiednikiem kolumny (1) w tabeli 2, pokazują, że obecnie tylko miara międzynarodowej otwartości gospodarki jest statystycznie istotna na poziomie 0,1%. Statystycznie istotne jest również tempo wzrostu liczby ludności, ale na poziomie zaledwie 5%. Natomiast pozostałe zmienne objaśniające, takie jak stopa inwestycji czy udział sektora rządowego w PKB, są statystycznie nieistotne.

Z kolei w kolumnie (2) tabeli 3, w której zamieszczone zostały wyniki równania regresji wzbogaconego o indeks kontroli korupcji oraz miar rozwoju instytucjonalnego, żadna ze zmiennych występujących w regresji bazowej nie jest statystycznie istotna. Natomiast oszacowany parametr towarzyszący mierze korupcji jest statystycznie istotny jedynie na poziomie 5% statystycznej istotności.

Natomiast jeśli chodzi o miary rozwoju instytucjonalnego, to tylko jedna z nich okazała się statystycznie istotna. Zmienną tą jest miara jakości regulacji, która jest statystycznie istotna na poziomie zale-

32 Wyniki VIF zamieszczone zostały w tabeli 3a w Aneksie.

Tabela 3. Wyniki estymacji – dane uśrednione 3-letnie
(statystyki *t* w nawiasach)

	(1)	(2)	(3)	(4)
L.grw	0.152** (2.96)	0.0908 (1.58)	0.0799 (1.39)	0.0480 (0.94)
Laglog	-0.0392*** (5.21)	-0.0399** (3.18)	-0.0374** (2.99)	-0.0309* (2.39)
Invfix	0.000862 (1.18)	0.000809 (1.31)	0.000317 (0.54)	0.000311 (0.53)
Gov	-0.00184 (1.13)	-0.00174 (1.30)	-0.00210 (1.58)	-0.00220 (1.66)
Popgrw	-0.0194* (2.07)	-0.00345 (0.44)	-0.00393 (0.50)	-0.00358 (0.45)
Open	0.000754*** (3.43)	0.000426 (1.91)	0.000508* (2.32)	0.000389 (1.85)
CORR		0.405* (2.32)	0.646*** (4.60)	0.515*** (4.60)
GOVEFF		0.384 (1.73)		
POLIT		0.280 (1.94)	0.275 (1.47)	
REG		-0.633* (2.44)	-0.457* (2.34)	-0.202*** (4.24)
ROL		-0.0952 (0.41)		
ACC			0.0585 (0.24)	0.311 (1.88)
Stała	0.327*** (4.85)	0.550*** (3.44)	0.597*** (4.40)	0.530*** (3.82)
<i>N</i>	162	162	162	162

Uwaga: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Źródło: oszacowania własne na podstawie danych Banku Światowego przy użyciu programu STATA.

dwie 5% statystycznej istotności. W odróżnieniu od wyników estymacji uzyskanych na danych rocznych statystycznie nieistotna jest miara rządów prawa. Ponadto zmienna ACC przedstawiająca odpowiedzialność polityczną rządzących okazała się w pełni współliniowa z pozostałymi zmiennymi w modelu i z tych względów została pominięta w tej specyfikacji.

Ponownie wykonano badanie wskaźników VIF określających współliniowość zmiennych, które ostatecznie zostały pominięte ze względu na zbyt małą zmienność względem pozostałych zmiennych w specyfikacji modelu. W kolumnie (3) tabeli 3 zamieszczone zostały wyniki równania regresji, w którym pominięte zostały miary jakości rządzenia oraz rządów prawa, a dodana została miara odpowiedzialności politycznej. W tej wersji specyfikacji miara korupcji staje się statystycznie istotna już na poziomie 0,1% statystycznej istotności. Zmienna mierząca jakość regulacji pozostaje statystycznie istotna na poziomie 5% statystycznej istotności. Natomiast miara odpowiedzialności politycznej jest statystycznie nieistotna.

Na zakończenie w kolumnie (4) zamieszczone zostały wyniki równania regresji, w którym pominięte są miary wcześniej nieistotne, miary jakości rządzenia, rządów prawa oraz stabilności politycznej. W tej wersji specyfikacji miara korupcji pozostaje statystycznie istotna na poziomie 0,1%, natomiast zmienna mierząca jakość regulacji staje się statystycznie istotna również na poziomie 0,1%. Miara odpowiedzialności politycznej pozostaje statystycznie nieistotna.

Wnioski

W niniejszym artykule wykorzystano zmodyfikowane ramy teoretyczne modelu wzrostu gospodarczego Mauro (2002) w celu zbadania empirycznej zależności między korupcją a stopą wzrostu gospodarczego w krajach transformacji, przy uwzględnieniu jakości instytucji w danym kraju. Opisane badanie empiryczne oparte zostało na danych panelowych dla 29 krajów w okresie 1993-2013. Uzyskane przez nas wyniki przy uwzględnieniu znacznej współliniowości poszczególnych miar jakości rządzenia jasno wskazują, że wyższy poziom korupcji jest negatywnie związany ze stopą wzrostu gospodarczego w krajach postkomunistycznych. Użyta metoda estymacji pozwala mówić o tych

wynikach w kontekście przyczynowości, która biegnie właśnie od korupcji do wyników gospodarczych.

Kraje transformacji odziedziczyły po poprzednim ustroju instytucje publiczne prawdopodobnie w jeszcze gorszym stanie niż gospodarki. Pomimo tego to właśnie fatalny stan ich gospodarek spowodował upadek systemu komunistycznego. Nic dziwnego zatem, że dużo większą uwagę skierowano w tę stronę i dopiero opadnięcie początkowego entuzjazmu dla przemian rynkowych obnażyło słabość instytucji publicznych państwa. Przywiązany do dyskrecjonalnych działań i arbitralnej siły aparat państwowy okazał się nie rozumieć rządów prawa, praw ekonomii oraz granicy, po przekroczeniu której państwo interweniować nie powinno.

Podsumowując, płynące z tego wnioski nie są oczywiste: słabość państwa postkomunistycznego wymusza jego wycofywanie się z dyskrecjonalnych interwencji i wysokiej redystrybucji dochodu wymuszającej wysokie podatki. Z kolei słabość instytucji publicznych ogranicza możliwość prowadzenia wybranej polityki z uwagi na możliwość jej wprowadzenia w życie. Daleko idąca interwencja państwa jest zwyczajnie niemożliwa do przeprowadzenia z uwagi na natychmiastową reakcję w postaci wybuchu skandali korupcyjnych. Jest to twierdzenie niezależne od toczącej się walki pomiędzy zwolennikami *laissez-faire* i socjaldemokratami: ograniczenia nałożone na państwo narzucone są przez zdolność, a nie intencję prowadzenia określonej polityki.

Bibliografia

- Abed G., Davoodi H.R., *Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*, w: G. Abed, S. Gupta (eds.), *Governance, Corruption & Economic Performance*, IMF, Washington, DC 2002, s. 489-537.
- Acemoglu D., Verdier T., *Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach*, „The Economic Journal”, 1998, s. 1381-1403.
- Barreto R., *Endogenous Corruption in a Neoclassical Growth Model – Developing Neo-Classical Implications*, „European Economic Review”, vol. 44, 2000, no. 1, s. 35-60.
- Barro R.J., *Government spending in a simple model of endogenous growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 98 (S5), 1990, s. 103-125.

- Beck P., Maher M., Tschoegl A., *The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports*, „Managerial and Decision Economics”, vol. 12, 1991, s. 295-303.
- Blackburn K., Bose N., Capasso S., *Tax evasion, the underground economy and financial development*, „Journal of Economic Behaviour and Organisation”, vol. 83, 2012, no. 2, s. 243-253.
- Blackburn K., Bose N., Haque M.E., *Endogenous corruption in economic development*, „Journal of Economic Studies”, vol. 37, 2010, no. 1, s. 4-25.
- Blackburn K., Forgues-Puccio G., *Financial Liberalisation, Bureaucratic Corruption and Economic Growth*, „Proceedings of the German Development Economics Conference”, Research Committee Development Economics, Berlin 2006.
- Bond S., Hoeffler A., Temple J., *GMM Estimation of Empirical Growth Models*, „Economics Papers”, 2001-W21, 2001, s. 1-33.
- Caselli F., Esquivel G., Lefort F., *Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics*, „Journal of Economic Growth”, vol. 1, 1996, s. 363-389.
- Chatterjee S., Hadi A.S., *Regression Analysis by Example. 5th ed.*, Hoboken, New York 2012.
- Cieślak A., Goczek Ł., *On the evolution of corruption patterns in the post-communist countries*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, vol. 10, 2015, no. 1, s. 33-53.
- Cieślak A., Goczek Ł., *Percepcja korupcji na poziomie przedsiębiorstw w krajach postkomunistycznych*, „Gospodarka Narodowa”, vol. LXXXV/XXVI, 2015, no. 2, s. 55-77.
- Easterly W.N., Loayza N., Montiel P., *Has Latin America's Postreform Growth been disappointing?*, „Journal of International Economics”, 43 (3-4), 1997, s. 287-311.
- Ehrlich I., Lui F., *Bureaucratic Corruption and Endogeneous Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 107, 1999, no. 6, part 2, s. 270-293.
- Ellis C.J., Fender J., *Corruption and transparency in a growth model*, „University of Oregon Economics Working Paper”, 2003, no. 2003-13.
- Fan S.C., Lin C., Treisman D., *Political decentralization and corruption: Evidence from around the world*, „Journal of Public Economics”, vol. 93 (1-2), 2009, s. 14-34.
- Goczek Ł., *Badanie empiryczne przyczyn korupcji w krajach transformacji*, „Gospodarka Narodowa”, vol. 4, 2010, s. 67-87.
- Goczek Ł., *Causes of Post-Communist Corruption: an Empirical Study*, Paper presented at the WISER 2006, Economic Meeting 2006.
- Goczek Ł., *Corruption and Social Norms*, „Ekonomia”, 2009, nr 24.
- Goczek Ł., *Przegląd i ocena ekonometrycznych metod używanych w modelach empirycznych wzrostu gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa”, vol. 10, 2012, s. 49-71.
- Goczek Ł., *Skuteczność strategii antykorupcyjnych i przyczyny korupcji: przegląd literatury empirycznej*, „Gospodarka Narodowa”, vol. 4, 2007, s. 33-49.

- Haque M., Hussein B., *Where does Education go? The Role of Corruption*, Manchester Growth and Business Cycle Center Working Paper, 2013.
- Haque M., Kneller R., *Corruption clubs: endogenous thresholds in corruption and development*, „Economics of Governance”, vol. 10 (4), 2009, s. 345-373.
- Huntington S.P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.
- Islam N., *Economic Growth and Corruption Evidence from Panel Data*, „Bangladesh Journal of Political Economy”, vol. 21 (2), 2004, s. 185-198.
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P., *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, „The American Economic Review. Papers and Proceedings”, vol. 88, 1998, s. 387-392.
- Kaufmann D., Kraay A., *Growth Without Governance*, „World Bank Policy Research Working Paper”, vol. 2928, 2002, s. 169-229.
- Leff N., *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, „American Behavioral Scientist”, 1964, s. 8-14.
- Leite C., Weidemann J., *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, „International Monetary Fund Working Paper”, vol. 99/85, 1999.
- Li H., Xu, Lixin C., Heng-Fu Z., *Corruption, Income Distribution, and Growth*, „Economics and Politics”, vol. 12 (2), 2000, s. 155-182.
- Mankiw N., Gregory N., Romer D., Weil D.N., *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics”, vol. 107 (2), 1992, s. 407-437.
- Mauro P., *Corruption and Growth*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 60 (3), 1995, s. 681-712.
- Mauro P., *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*, „IMF Working Paper”, 2002, no. 213.
- Mauro P., *Why Worry About Corruption?*, „IMF Working Paper”, International Monetary Fund, Washington 1997.
- Mo P., *Corruption and Economic Growth*, „Journal of Comparative Economics”, vol. 29 (1), 2001, s. 66-79.
- Montinola G., Jackman R., *Sources of Corruption: Cross-Country Study*, „British Journal of Political Science”, vol. 32, 2002, s. 147-170.
- Neeman Z., Paserman D., Simhon A., *Corruption and Openness*, „CEPR Discussion Papers”, 2004.
- North D., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Pellegrini L., Gerlagh R., *Causes of Corruption: A Survey of Cross-Country Analyses and Extended Results*, „Economics of Governance”, vol. 9 (3), 2008, s. 245-263.
- Sarte P.-D., *Informality and Rent-Seeking Bureaucracies in a Model of Long-Run Growth*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 46, 2000, s. 173-197.
- Shleifer A., Vishny R., *Corruption*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 108, 1993, s. 599-618.

- Southgate D., Slazar-Canelos P., Caracho-Saa C., Stewart R., *Markets, Institutions, and Forestry: The Consequences of Timber Trade Liberalization in Ecuador*, „World Development”, vol. 28 (11), 2000, s. 2005-2012.
- Svensson J., *Eight Questions about Corruption*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 19 (3), 2005, s. 19-42.
- Tullock G., *Corruption Theory and Practice*, „Contemporary Economic Policy”, vol. XVI (July), 1996, s. 6-13.
- Wacziarg R., Welch K.H., *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, „World Bank Economic Review”, vol. 22 (2), 2008, s. 187-231.
- Wei S., *How Taxing is Corruption on International Investors*, „Review of Economics and Statistics”, vol. 82 (1), 2000, s. 1-11.
- Welsch H., *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis*, „Environment and Development Economics”, vol. 9 (5), 2004, s. 663-693.
- World Bank, *World Development Indicators*, 2015.
- World Bank, *World Governance Indicators*, 2015.

Aneks

Tabela 2a

Variable	VIF	Variable	VIF	Variable	VIF
Laglog	1.32	ROL	58.11	REG	6.41
Invfix	1.19	REG	54.96	POLIT	5.49
Popgrw	1.18	GOVEFF	22.76	CORR	2.75
Gov	1.13	CORR	8.03	ACC	2.44
Open	1.09	POLIT	5.63	LAGLOG	1.56
		ACC	4.76	POPGRW	1.29
Mean VIF	1.18	LAGLOG	1.57	INVFIX	1.19
		POPGRW	1.29	GOV	1.18
		INVFIX	1.22	Open	1.17
		GOV	1.18		
		Open	1.17	Mean VIF	2.61
		Mean VIF	14.61		

Tabela 3a

Variable	VIF	Variable	VIF	Variable	VIF	Variable	VIF
Laglog	1.39	REG	153.89	REG	81.29	CORR	5.60
Popgrw	1.24	GOVEFF	105.73	POLIT	72.15	REG	3.61
Gov	1.21	ROL	58.64	CORR	8.26	ACC	3.06
Invfix	1.20	POLIT	51.04	ACC	5.09	LAGLOG	1.62
Open	1.13	CORR	14.94	LAGLOG	1.63	POPGRW	1.34
		LAGLOG	1.63	POPGRW	1.34	GOV	1.24
Mean VIF	1.24	POPGRW	1.34	GOV	1.24	INVFIX	1.21
		GOV	1.25	INVFIX	1.21	Open	1.19
		INVFIX	1.24	Open	1.19		
		Open	1.21			Mean VIF	2.36
				Mean VIF	19.27		
		Mean VIF	39.09				



Tomasz Białowas

Zmiany strukturalne a wzrost gospodarczy krajów Europy Środkowej

Structural Change and Economic Growth in Central European Countries

Abstract: The aim of the paper is to analyze structural changes in Central European economies in 2000-2014 and to assess their impact on economic growth dynamics.

Structural changes are one of the crucial factors contributing to an increase in labour productivity and economic growth. Depending on the patterns of workforce migrations and the rate of technological progress, their impact can be either positive or negative. In the Czech Republic, Slovakia and Hungary those changes meant decreasing shares of agriculture and industry in the creation of value-added accompanied by an increase of the service sector's share in the economy. In Poland the changes were less significant, and included growth of the industry sector at the expense of the services.

Existing economy structure determines sectoral specialization of production. Central European economies share significant comparative advantage in manufacturing, but prevalent industries are low-tech and of diminishing role in the world economy. Only Hungary has some comparative advantage in high-tech industries.

The highest growth of labour productivity was achieved in manufacturing, it also had the largest contribution to the increase in total non-agricultural labour productivity. In 2002-2007 an increase in productivity occurring in the Czech Republic, Slovakia and Hungary was mainly due to technological progress while in Poland – due to workforce migration from agricultural sector to manufacturing and services. After 2008 the role of technological progress was less significant as it contributed to increased labour productivity only in Slovakia. Intersectoral migrations improved labour productivity in Poland and Hungary.

Keywords: structural change, economic growth, Central European countries.

Wstęp

Jedną z najważniejszych tendencji zachodzących w gospodarkach krajów Unii Europejskiej w ostatnich trzech dekadach jest spadek udziału sektora przemysłowego, a zwłaszcza przemysłu przetwórczego, w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu, przy jednoczesnym wzroście udziału usług. Udział przemysłu przetwórczego w PKB Unii Europejskiej spadł w latach 2000-2014 z 18,8% do 15,3%. Tego rodzaju zmiany nie są obojętne dla konkurencyjności, a tym samym dla pozycji UE w gospodarce światowej i handlu międzynarodowym. Offshoring procesów produkcji do krajów posiadających przewagę kosztową przyczynia się do wzrostu udziału w zatrudnieniu i wartości dodanej mniej produktywnych sektorów, co skutkuje obniżeniem wydajności pracy w całej gospodarce. Ponadto istniejące silne powiązania przemysłu z usługami w ramach globalnych łańcuchów wartości dodanej powodują, że realokacja produkcji do krajów słabiej rozwiniętych może pociągać za sobą również spadek popytu na szereg usług biznesowych.

Kraje Europy Środkowej na tle Unii Europejskiej charakteryzują się wyższym udziałem przemysłu przetwórczego w wartości dodanej i zatrudnieniu, a niewielki spadek jego znaczenia w latach 2000-2013 dotyczył jedynie Czech i Słowacji. W Polsce i na Węgrzech znaczenie przemysłu minimalnie wzrosło. Było to spowodowane przede wszystkim dwoma czynnikami: 1) relatywnie późną industrializacją i transformacją gospodarczą; 2) silną integracją z europejskimi sieciami produkcyjnymi, zwłaszcza niemieckimi, i zjawiskiem fragmentaryzacji procesów produkcji.

Głównym celem opracowania jest analiza zmian strukturalnych zachodzących w gospodarkach krajów Europy Środkowej w latach 2000-2014 oraz ocena ich wpływu na dynamikę wzrostu gospodarczego. Badaniem objęto:

- 1) zmiany w sektorowej strukturze zatrudnienia i tworzonej wartości dodanej;
- 2) zmiany specjalizacji sektorowej;
- 3) wpływ zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy i wydajność pracy.

Do grupy krajów Europy Środkowej zaliczono Czechy, Polskę, Słowację i Węgry. Zakres czasowy analizy obejmuje lata 2000-2014, jednak ze względu na ograniczoną dostępność danych i sposób ich zbierania w niektórych przypadkach uwzględniono najnowsze dostępne dane.

Dane statystyczne wykorzystywane w analizie pochodzą z baz organizacji międzynarodowych, zwłaszcza UNCTAD, Banku Światowego, OECD i Eurostatu.

1. Teoretyczne podstawy analizy

Zmiany w strukturze zatrudnienia i tworzenia wartości dodanej są jednym z najistotniejszych czynników wzrostu gospodarczego. Dzieje się tak za sprawą międzysektorowego zróżnicowania w wydajności pracy. Ponieważ możliwości wzrostu wydajności pracy w sektorze rolniczym są ograniczone, kraje, w których dominuje produkcja rolna, charakteryzują się niskimi stopami wzrostu PKB. Proces zmian uruchamiany jest przez siły rynkowe, przede wszystkim zróżnicowaną elastyczność dochodową popytu na różne kategorie produktów. Wraz ze wzrostem PKB *per capita* spada popyt na żywność i dobra niskiej wartości, a rośnie na zróżnicowane jakościowo produkty przemysłowe i różnego rodzaju usługi komercyjne. Tym samym zwiększa się udział przemysłu i usług w tworzeniu PKB i krajowej wartości dodanej¹. Zazwyczaj zmiana taka prowadzi do osiągnięcia wyższej wydajności pracy, a tym samym wyższej dynamiki wzrostu gospodarczego.

Wpływ zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. W pierwszym przypadku kluczową rolę odgrywają industrializacja oraz postęp technologiczny. Industrializacja oznacza migrację pracowników od charakteryzującej się niską wydajnością produkcji rolniczej do przemysłu, w którym możliwości podnoszenia wydajności pracy są znacznie wyższe. Zatem im wyższy udział przemysłu w zatrudnieniu i tworzeniu wartości dodanej, tym większe korzyści skali produkcji osiągnane w gospodarce i wyższa produktywność pracy. Na zjawisko to wskazywali m.in. S. Kuznets, N. Kaldor, H. Chenery, S. Robinson i M. Syrquin². Wraz z powstaniem, a następnie rozwojem endogenicznych modeli

1 W literaturze polskiej w kompleksowy sposób teoretyczne podstawy industrializacji omówił E. Kwiatkowski, *Teoria trzech sektorów. Prezentacja i próba oceny*, PWN, Warszawa 1980.

2 S. Kuznets, *Modern Economic Growth. Rate, structure and spread*, Yale University Press, New Haven–London 1966; tenże, *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force*, „Economic Development and Cultural Change”, 1957, vol. 5, no. 4, s. 1-111; N. Kaldor, *Przyczyny powolnego tempa wzrostu gospodarczego Zjednoczonego Królestwa*, w: tegoż, *Eseje z teorii stabilizacji i wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa

wzrostu gospodarczego zaczęto silniej akcentować znaczenie postępu technologicznego jako czynnika wzrostu gospodarczego. R. Lucas oraz G. Grossman i E. Helpman wskazują, że kraje specjalizujące się w przemyślach wysokich technologii charakteryzują się równocześnie wysokimi stopami produktywności³.

Możliwość wystąpienia negatywnych skutków zmian strukturalnych opisał W.J. Baumol⁴. Rozpatrzył on model dwusektorowej gospodarki, w którym pierwszy sektor składający się głównie z usług charakteryzował się stałą wydajnością pracy, a drugi (głównie przemysł) rosnącą wydajnością za sprawą postępu technologicznego. Płace w całej gospodarce rosną w zbliżonym tempie, ale źródła ich wzrostu w poszczególnych sektorach są różne. W przemyśle są odpowiedzialne za rosnącą produktywność, w usługach wzrost wynagrodzeń następuje wskutek rosnących oczekiwań płacowych pracowników. Gdy popyt na produkty sektora pierwszego wzrośnie, wówczas w warunkach ograniczonych zasobów siły roboczej nastąpią niekorzystne zmiany gospodarcze, których skutkiem będzie wzrost zatrudnienia w charakteryzujących się niską wydajnością branżach i wygasanie wzrostu gospodarczego na poziomie całej gospodarki.

2. Zmiany strukturalne w krajach Europy Środkowej

Ocena skali zmian strukturalnych w gospodarce może zostać przeprowadzona na podstawie dwóch standardowych wskaźników: udziału wartości dodanej wytworzonej w poszczególnych sektorach w PKB kraju oraz udziału pracowników zatrudnionych w poszczególnych sektorach w całkowitym zatrudnieniu. W roku 2013, zgodnie z danymi podawanymi przez UNCTAD, struktura wytwarzanej wartości dodanej w krajach Europy Środkowej była zbliżona. We wszystkich gospodarkach wyraźna była dominacja sektora usługowego. Na Wę-

1971, s. 310-341; H. Chenery, S. Robinson, M. Syrquin (red.), *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Oxford University Press, New York 1986.

3 R.E. Lucas Jr., *Making a Miracle*, „Econometrica”, 1993, vol. 61, no. 2, s. 251-272; tenże, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, 1988, vol. 22, no. 1, s. 3-42; G.M. Grossman, E. Helpman, *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*, „European Economic Review”, 1991, vol. 35, no. 2/3, s. 517-526.

4 W.J. Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, „The American Economic Review”, 1967, vol. 57, no. 3, s. 415-426.

grzech powstawało w nim 65,4% wartości dodanej, w Polsce 63,5%, w Słowacji 62,7%, a w Czechach 60,7%. Istnieją jednak istotne różnice w znaczeniu poszczególnych kategorii usług. W Polsce na tle pozostałych analizowanych gospodarek udział handlu hurtowego i detalicznego oraz usług hotelarskich i gastronomicznych był o kilka punktów procentowych wyższy. W roku 2013 wynosił on w Polsce 22,1%, w Słowacji 16,1%, w Czechach 12,3%, a na Węgrzech 12,2%. Mniejszą rolę odgrywały natomiast usługi transportowe i telekomunikacyjne oraz co ważniejsze usługi sklasyfikowane jako inne, obejmujące przede wszystkim nowoczesne usługi komercyjne, w tym usługi finansowe. W roku 2013 najwyższy udział innych usług charakteryzował Węgry (41,6% całkowitej wartości dodanej). W Czechach był on o blisko 4 punkty procentowe niższy (37,7%), a najmniejsze znaczenie miał w Słowacji (36,15) i w Polsce (33,4%).

Tabela 1. Struktura wartości dodanej w krajach Europy Środkowej w latach 2000-2013 (w %)

	Czechy		Węgry		Polska		Słowacja	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo i rybołówstwo	3,4	2,6	5,8	4,4	3,3	3,3	4,4	4,0
Przemysł	37,2	36,7	31,7	30,2	32,8	33,2	36,1	33,2
Przemysł wydobywczy i przetwórczy	30,8	31,1	26,6	26,3	24,2	25,8	28,9	24,7
Przemysł przetwórczy	25,9	24,9	22,4	22,8	18,1	18,8	23,9	20,2
Budownictwo	6,4	5,6	5,1	4,0	8,6	7,4	7,2	8,5
Usługi	59,4	60,7	62,5	65,4	63,8	63,5	59,5	62,7
Handel hurtowy i detaliczny, restauracje i hotele	14,6	12,3	11,9	12,2	22,5	22,1	15,1	16,1
Transport, przechowywanie i komunikacja	11,3	10,8	10,8	11,7	7,1	8,0	11,3	10,5
Inne usługi	33,5	37,7	39,9	41,6	34,2	33,4	33,1	36,1

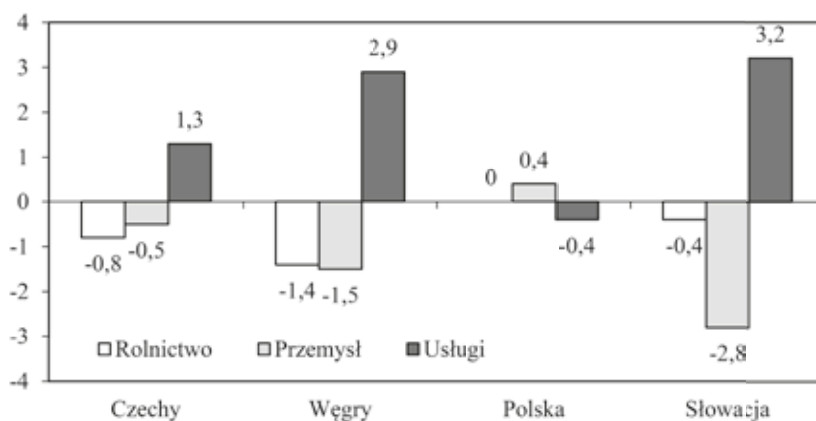
Źródło: UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

Kraje o średnim poziomie PKB *per capita* charakteryzują się zazwyczaj najwyższym udziałem wartości dodanej wytwarzanej w sektorze przemysłowym w PKB. Zjawisko to charakteryzuje również kraje Europy Środkowej, które są ściśle powiązane z sieciami produkcyjnymi krajów Europy Zachodniej, a zwłaszcza Niemiec. Postępująca fragmentaryzacja procesów produkcji przejawia się w pogłębianiu specjalizacji w produkcji przemysłowej i rozwoju pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw międzynarodowych. W rezultacie udział wartości dodanej wytwarzanej w przemyśle i odsetek zatrudnionych w całkowitej

liczbie pracujących rosną, pomimo wzrostu PKB *per capita*. W roku 2013 sektor przemysłowy miał 36,7% udziału w tworzeniu całkowitej wartości dodanej w Czechach, 33,2% w Polsce i Słowacji i 30,2% na Węgrzech. Udział rolnictwa we wszystkich krajach nie przekraczał 5%.

Analizując zmiany zachodzące w strukturze wartości dodanej w krajach Europy Środkowej w latach 2000-2013, możemy wskazać pewne prawidłowości. Przede wszystkim należy podkreślić odmienne tendencje występujące w Polsce. W Czechach, na Węgrzech i w Słowacji udziały rolnictwa i przemysłu w całkowitej wartości dodanej spadały, a usług rosły. Analogiczne zmiany występowały w krajach Europy Zachodniej, a prawidłowość ta charakteryzuje większość krajów należących do grupy wysoko rozwiniętych gospodarczo. Natomiast w Polsce udział przemysłu zwiększał się kosztem sektora usługowego (por. rysunek 1).

Rysunek 1. Zmiany udziału rolnictwa, przemysłu i usług w tworzeniu wartości dodanej w wybranych krajach w latach 2000-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

Skalę zmian strukturalnych możemy również oceniać na podstawie zatrudnienia w poszczególnych sektorach. Podobnie jak w przypadku tworzenia wartości dodanej, również w strukturze zatrudnienia dominuje sektor usług. Zgodnie z danymi Banku Światowego w roku 2012 w usługach zatrudniono 64,9% pracowników na Węgrzech, 59,2% w Słowacji, 58,8% w Czechach i 57,0% w Polsce. Przemysł największy udział w całkowitym zatrudnieniu miał w Czechach (38,1%) i Słowacji (37,5%). W Polsce i na Węgrzech jego udział był o kilka punktów procentowych niższy.

Natomiast należy podkreślić wyraźnie wyższy udział sektora rolniczego w zatrudnieniu niż w analizowanej wcześniej, tworzonej wartości dodanej. Szczególnie wysokie rozbieżności charakteryzują Polskę, w której udział sektora rolniczego w całkowitym zatrudnieniu był o ponad 9 punktów procentowych wyższy niż w tworzeniu wartości dodanej. Świadczy to o niskiej produktywności polskiego rolnictwa. Jedynie w przypadku Słowacji udział rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej był nieznacznie wyższy niż w zatrudnieniu.

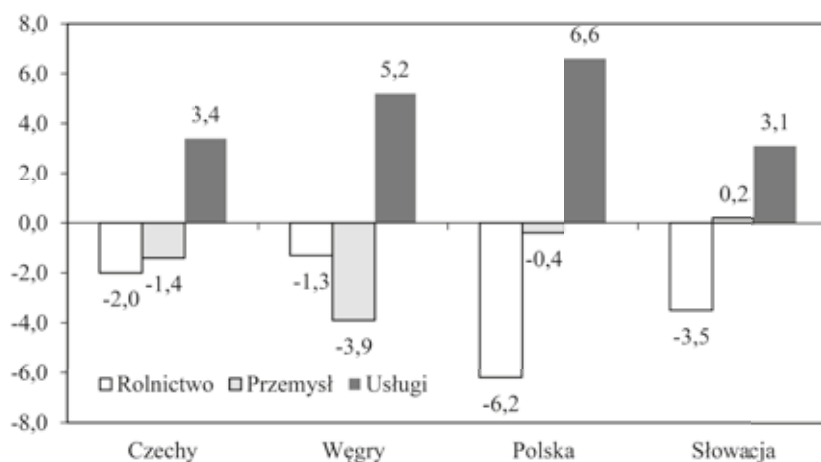
Analizując zmiany zachodzące w strukturze zatrudnienia w latach 2000-2012, możemy wskazać na pewne prawidłowości. Przede wszystkim zachodzące tendencje były analogiczne jak w przypadku struktury wartości dodanej: rosło zatrudnienie w sektorze usług, a spadało w rolnictwie i przemyśle. Równocześnie kraje Europy Środkowej różniły się pomiędzy sobą skalą zachodzących zmian. Największe międzysektorowe migracje siły roboczej występowały w Polsce i na Węgrzech. W Polsce udział usług zwiększał się kosztem rolnictwa, na Węgrzech natomiast głównie kosztem przemysłu (por. rysunek 2). W Słowacji i Czechach zmiany strukturalne w zatrudnieniu miały mniejszą skalę. W pierwszym przypadku zatrudnienie w usługach rosło kosztem rolnictwa. W niewielkim stopniu wzrósł również odsetek pracujących w przemyśle. W Czechach do sektora usługowego pracownicy migrowali zarówno z rolnictwa, jak i przemysłu.

Tabela 2. Udział zatrudnionych w rolnictwie, przemyśle i usługach w całkowitej liczbie zatrudnionych w wybranych krajach w latach 2000-2012 (w %)

		2000	2004	2008	2012
Polska	Rolnictwo	18,8	18,0	14,0	12,6
	Przemysł	30,8	28,8	31,9	30,4
	Usługi	50,4	53,2	54,1	57,0
Słowacja	Rolnictwo	6,7	5,1	4,0	3,2
	Przemysł	37,3	39,0	40,1	37,5
	Usługi	56,1	55,8	55,9	59,2
Węgry	Rolnictwo	6,5	5,3	4,3	5,2
	Przemysł	33,7	32,8	32,3	29,8
	Usługi	59,7	61,9	63,4	64,9
Czechy	Rolnictwo	5,1	4,3	3,2	3,1
	Przemysł	39,5	39,2	40,5	38,1
	Usługi	55,4	56,5	56,3	58,8

Źródło: World Bank, *World Development Indicators 2015*, http://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip.

Rysunek 2. Zmiany udziału rolnictwa, przemysłu i usług w zatrudnieniu w wybranych krajach w latach 2000-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Bank, *World Development Indicators 2015*, http://data-bank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip.

Produkcja przemysłowa wymaga nakładów dóbr pośrednich i podzespołów pochodzących z innych przemysłów, ale również w coraz większym stopniu z sektora usług. W klasycznym, zaprezentowanym powyżej ujęciu, rozważa się jedynie wartość dodaną powstającą w „czystym” przemyśle. Coraz częściej jednak wskazuje się na konieczność zastosowania alternatywnego podejścia, bazującego na koncepcji łańcuchów wartości. Uwzględnia się w nim wartość dodaną tworzoną na wszystkich etapach procesu produkcji finalnego dobra przemysłowego. Łączna wartość dodana w przemyśle jest zatem sumą wszystkich krajowych nakładów, zarówno pochodzących z sektora przemysłowego, jak również w coraz większym stopniu z sektora usług.

Porównując ujęcie klasyczne z opartym na łańcuchach wartości dodanej, możemy zauważyć istotne różnice w udziałach przemysłu przetwórczego w PKB. Przede wszystkim we wszystkich analizowanych krajach znaczenie przemysłu przetwórczego w tworzeniu PKB było znacznie wyższe w statystykach bazujących na łańcuchach wartości. Różnice te wynosiły od 5,8 punktu procentowego w Czechach do 8,9 punktu w Polsce. W roku 2011 najwyższy udział wartości dodanej powstającej w przemyśle przetwórczym mierzonym według koncepcji łańcuchów wartości charakteryzował Węgry (32,6%) i Czechy

(31,6%). W Słowacji i Polsce udziały te były o kilka punktów procentowych niższe i wynosiły odpowiednio 27,8% i 27,0% (por. tabela 3).

Tabela 3. Udział przemysłu przetwórczego w tworzeniu wartości dodanej w ujęciu klasycznym i opartym na łańcuchach wartości dodanej w latach 1995 i 2011 (w %)

	Wartość dodana w ujęciu klasycznym		Wartość dodana oparta na łańcuchach wartości		Udział usług w łańcuchach wartości w przemyśle przetwórczym	
	1995	2011	1995	2011	1995	2011
Czechy	24,3	25,8	29,9	31,6	28,5	28,8
Polska	21,1	18,1	28,4	27,0	26,2	36,1
Słowacja	26,8	19,6	29,8	27,8	28,0	33,3
Węgry	21,3	25,3	29,9	32,6	28,8	28,8

Źródło: R. Strehler at al., *The Relation between Industry and Services in Terms of Productivity and Value Creation*, „WIIW Research Report”, July 2015, no. 404, s. 55.

W Czechach i na Węgrzech zmiany udziałów przemysłu przetwórczego w tworzeniu wartości dodanej w gospodarce, niezależnie od przyjętej metody badawczej, były jednokierunkowe, a ich siła była zbliżona. Natomiast w Słowacji i Polsce spadek udziału przemysłu przetwórczego był wyższy niż przemysłowych łańcuchów wartości dodanej, co może oznaczać, że w coraz większym stopniu przemysłowa wartość dodana tworzona jest w sektorze usługowym lub w szerszym ujęciu w sektorach innych niż przemysł przetwórczy. Tendencja ta ma potwierdzenie również w danych statystycznych pokazujących udział usług w łańcuchach wartości w przemyśle przetwórczym. W roku 2011 usługi miały 36,1% udziału w przemysłowej wartości dodanej w Polsce, 33,3% w Słowacji oraz po 28,8% w Czechach i na Węgrzech.

3. Zmiany sektorowej specjalizacji krajów Europy Środkowej

Do oceny specjalizacji produkcyjnej i skali zmian strukturalnych możemy posłużyć się wskaźnikami specjalizacji sektorowej na poziomie krajowym i poszczególnych przemysłów. Wskaźnik na poziomie krajowym informuje nas o stopniu koncentracji produkcji, ale nie pozwala na wskazanie kierunków specjalizacji. Drugi wskaźnik ($S_{i,j}$) mierzy specjalizację kraju i poprzez porównanie udziału branży j w tworzeniu wartości dodanej kraju i z udziałem branży j w tworzeniu wartości dodanej referencyjnej grupy krajów, w naszym przypadku Unii Euro-

pejskiej (UE-27). Obliczany jest on na podstawie formuły (1), w której VA oznacza wartość dodaną. Wartości powyżej 1 oznaczają, że kraj specjalizuje się w danej branży. Im wyższa wartość indeksu, tym silniejsza specjalizacja.

$$S_{i,j} = \frac{\frac{VA_{i,j}}{\sum_j VA_{i,j}}}{\frac{VA_{UE,j}}{\sum_j VA_{UE,j}}} \quad ,(1)$$

Na podstawie danych z tabeli 4 możemy sformułować pewne wnioski. W roku 2012 przewagę komparatywną w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie miały wszystkie kraje Europy Środkowej, największą Węgry (2,75) i Polska (2,34), znacznie mniejszą Słowacja (1,82) i Czechy (1,37). W sektorze górniczym i wydobywczym przewaga komparatywna kraju warunkowana jest posiadanymi zasobami naturalnymi i sposobem ich wykorzystania. Największą przewagę posiadały Polska (3,56) i Czechy (1,52). W pozostałych analizowanych krajach występowała luka komparatywna.

Znacznie bardziej złożone zależności występują w sektorze przemysłowym. Na poziomie wszystkich branż przemysłu przetwórczego w roku 2012 wszystkie kraje posiadały wyraźną przewagę komparatywną, największą Czechy (1,59) i Węgry (1,46) (por. tabela 4). Czechy miały przewagę w 10 z 13 branż, Słowacja w 9, a Węgry i Polska w 8.

Szczegółowa analiza specjalizacji w poszczególnych dziedzinach produkcji przynosi ciekawe wyniki. W przetwórstwie żywności przewagę posiadały Czechy, Polska i Węgry. W pracochłonnej produkcji (przemysł tekstylny, odzieżowy i obuwniczy oraz produkcja drewna i papieru), w niewielkim stopniu poddającej się automatyzacji, przewaga skoncentrowana jest zazwyczaj w krajach o najniższych kosztach pracy (Czechy, Polska i Słowacja). W przemysłach wysokich technologii, charakteryzujących się wysoką naukochłonnością i innowacyjnością, jak przemysł farmaceutyczny oraz produkcja komputerów, elektroniki i sprzętu optycznego, jedynie pozycja Węgier może być oceniona pozytywnie.

W produkcji farmaceutyków przewagę miały jedynie Węgry (2,49). W produkcji komputerów, elektroniki i optyki – Węgry (2,74), Słowacja (1,51) i Czechy (1,04). W produkcji maszyn i urządzeń najsilniejszą pozycję w roku 2012 miały Węgry (1,95) i Czechy (1,38), a środków

transportu wszystkie kraje Europy Środkowej: Czechy (3,02), Słowacja (2,85), Węgry (2,22) i Polska (1,11).

Tabela 4. Indeksy specjalizacji sektorowej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2000 i 2012

	Czechy		Węgry		Polska		Słowacja	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
A. Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	1,60	1,37	2,60	2,75	2,19	2,34	1,98	1,82
B. Górnictwo i wydobywanie	1,95	1,52	0,40	0,33	3,74	3,56	1,22	0,66
C. Przemysł przetwórczy	1,40	1,59	1,24	1,46	0,93	1,12	1,29	1,40
CA. Żywność, napoje i tytoń	1,63	1,22	1,46	1,10	1,45	1,44	1,31	0,85
CB. Tekstylna, odzież, skóra i obuwie	1,37	1,12	1,53	0,94	1,11	1,06	1,93	1,67
CC. Drewno, papier, poligrafia	1,15	1,35	0,85	0,89	1,11	1,42	1,42	1,67
CD. Koks i rafinacja ropy naftowej	1,36	0,33	4,23	5,37	1,78	3,30	4,49	1,02
CE. Chemikalia i produkty chemiczne	1,09	0,84	0,83	0,69	0,79	0,86	1,04	0,46
CF. Farmaceutyki	0,65	0,61	1,73	2,49	0,31	0,42	0,57	0,41
CG. Wyroby z gumy i tworzyw sztucznych	2,00	2,32	1,16	1,56	1,34	1,70	1,41	1,72
CH. Metale i wyroby metalowe	1,50	1,68	0,90	0,91	0,77	1,10	1,58	1,88
CI. Komputery, produkty elektroniczne i optyczne	0,76	1,04	1,74	2,74	0,40	0,62	0,64	1,51
CJ. Urządzenia elektryczne	1,46	2,19	1,83	1,13	0,75	0,85	0,99	1,10
CK. Maszyny i urządzenia	1,13	1,38	0,59	1,95	0,51	0,54	0,87	0,87
CL. Pojazdy samochodowe i inny sprzęt transport.	1,77	3,07	1,81	2,22	0,64	1,11	1,16	2,85
CM. Meble, pozostałe wyroby przemysłowe	1,37	1,43	0,64	0,88	1,17	1,19	1,16	1,19
D. Dostawy energii i gazu	1,43	1,74	1,55	1,20	1,35	1,51	1,64	1,75
E. Dostawy wody	1,14	1,22	1,14	1,19	1,20	1,24	1,20	0,82
F. Budownictwo	1,10	1,02	0,89	0,62	1,31	1,33	1,21	1,33
G. Handel hurtowy i detaliczny	1,05	0,99	0,77	0,87	1,67	1,63	1,16	1,36
H. Transport i przechowywanie	1,47	1,28	1,17	1,26	1,02	1,15	1,54	1,11
I. Zakwaterowanie i wyżywienie	1,01	0,59	0,62	0,46	0,41	0,39	0,52	0,41
J. Informacja i komunikacja	0,92	1,09	1,02	1,13	0,73	0,80	0,75	0,95
K. Finanse i ubezpieczenia	0,57	0,77	0,75	0,77	1,02	0,78	0,46	0,72
L. Pośrednictwo nieruchomości	0,68	0,69	0,91	0,87	0,68	0,55	0,84	0,65
M. Usługi profesjonalne, naukowe i techniczne	0,72	0,86	0,71	0,88	0,88	0,86	0,69	0,88
N. Usługi administracyjne i doradztwo	0,42	0,44	0,68	0,80	0,34	0,46	0,58	0,58
O. Administracja publiczna	1,02	0,97	1,31	1,24	0,82	0,74	1,16	0,97
P. Edukacja	0,76	0,84	0,96	0,90	1,03	0,95	0,65	0,68
Q. Opieka zdrowotna	0,57	0,61	0,70	0,59	0,44	0,53	0,57	0,45
R. Sztuka, środowisko i rekreacja	1,02	0,77	1,13	0,82	0,69	0,59	0,96	1,79
S. Inna działalność usługowa	0,82	0,75	1,04	1,02	1,17	1,03	0,56	0,61
T. Praca w gospodarstwie domowym	0,03	0,02	0,04	0,03	1,33	1,02	0,00	b.d.

Źródło: European Commission, *Competing in Global Value Chains. EU Industrial Structure Report 2013*, s. 25-26.

Ze względu na dominującą pozycję usług w tworzeniu wartości dodanej istotne jest posiadanie przewagi komparatywnej w tej dziedzinie. Węgry i Polska miały przewagę w 6 kategoriach usług, a Czechy i Słowacja w 5. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na to, w jakich usługach powstaje przewaga komparatywna analizowanych krajów. W roku 2012 kraje Europy Środkowej miały wyraźną przewagę w dostarczaniu usług komunalnych, wymagających odpowiedniej infrastruktury, jak dostawy energii, gazu i wody. Szybki wzrost dochodów mieszkańców, zmiany społeczno-demograficzne oraz rozwój rynku kredytów hipotecznych przyczyniły się do wzrostu popytu na mieszkania, a tym samym poprawy przewagi komparatywnej w usługach budowlanych. Dobrze rozwinięte są również usługi związane z obrotem towarowym, jak transport i przechowywanie oraz handel hurtowy i detaliczny.

Zachodzące po roku 2000 zmiany strukturalne spowodowały istotne przesunięcia w specjalizacji sektorowej. Polegały one przede wszystkim na wzroście przewagi komparatywnej w przemyśle przetwórczym, a zwłaszcza w produkcji pojazdów samochodowych i innego sprzętu transportowego, urządzeń elektrycznych (z wyjątkiem Węgier), maszyn i urządzeń, metali i wyrobów metalowych oraz usług informacyjnych i komunikacyjnych, profesjonalnych, naukowych i technicznych oraz finansowych i ubezpieczeniowych (z wyjątkiem Polski). Zmiany te zostały spowodowane rosnącą integracją gospodarek krajów Europy Środkowej z europejskimi, a zwłaszcza niemieckimi sieciami produkcyjnymi. Postępująca fragmentaryzacja produkcji i offshoring procesów produkcyjnych przyczyniły się do wzrostu udziału Polski, Czech, Węgier i Słowacji w światowej produkcji i eksporcie produktów z branży motoryzacyjnej, elektronicznej i elektrotechnicznej.

4. Wpływ zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy

Wzrost wydajności pracy jest kluczowym czynnikiem poprawy konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Jest on warunkowany przede wszystkim postępem technologicznym i wysokością nakładów kapitałowych na zatrudnionego. Zarówno prace teoretyczne, jak również dostępne dane statystyczne wskazują na istotne różnice w pozio-

mie produktywności, które występują pomiędzy sektorami⁵. Zatem struktura gospodarki determinuje możliwości wzrostu wydajności pracy, a tym samym wzrostu gospodarczego.

W tabelach 5 i 6 zamieszczono dane statystyczne pokazujące tempo wzrostu wydajności pracy mierzonej na podstawie wartości dodanej brutto w cenach stałych w poszczególnych sektorach oraz ich wkład w całkowity wzrost produktywności. W latach 2001-2007 najwyższy wzrost wydajności pracy w produkcji pozarolniczej charakteryzował Słowację (6,0%) i Czechy (5,7%), a zatem kraje z najwyższym udziałem przemysłu w tworzeniu PKB, w którym możliwości wzrostu produktywności są relatywnie największe. Na Węgrzech wydajność pracy rosła w analogicznym okresie w średnim tempie wynoszącym 4,6%. Natomiast w Polsce była ona wyraźnie niższa (3,0%) (por. tabela 5). Wśród możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy możemy wskazać znacznie niższe w Polsce nakłady na prace B+R oraz nieefektywne strategię rozwoju szkolnictwa wyższego.

Dokładniejsza analiza na poziomie poszczególnych sektorów pozwala wskazać te dziedziny, które w największym stopniu przyczyniły się do wzrostu gospodarczego. We wszystkich krajach najwyższy wzrost produktywności, jak również największy wkład w całkowity wzrost wydajności pracy miał przemysł przetwórczy. W Czechach i na Węgrzech istotny wkład miały również usługi handlu hurtowego i detalicznego, hotelarskie i gastronomiczne oraz transport i przechowywanie, a w Słowacji również przemysł wydobywczy. W Polsce wkład pozostałych sektorów do całkowitego wzrostu wydajności pracy był niewielki.

5 Por. B. van Ark, M. O'Mahony, M. Timmer, *Europe's productivity performance in comparative perspective: trends, causes and recent developments*, w: M. Mas, R. Stehrer (red.), *Industrial Productivity in Europe. Growth and Crisis*, Edward Elgar, Cheltenham 2012; M. McMillan, D. Rodrik, *Globalization, structural change and productivity growth*, w: M. Bacchetta, M. Jansen (red.), *Making Globalization Socially Sustainable*, WTO and ILO, Geneva 2011; A. Maddison, *Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment*, „Journal of Economic Literature”, 1987, vol. 25.

Tabela 5. Wzrost wydajności pracy i wkład do wzrostu wydajności pracy (dane w nawiasach) poszczególnych sektorów (w punktach procentowych) w produkcji pozarolniczej w wybranych krajach w latach 2001-2007

	Wzrost wydajności pracy	Wkład do wzrostu wydajności pracy						
		Sektor wydobywczy	Przemysł przetwórczy	Budownictwo	Handel hurtowy i detaliczny, hotelarstwo i gastronomia, transport i przechowywanie	Usługi informacyjne i komunikacyjne	Usługi finansowe i ubezpieczeniowe	Usługi profesjonalne, naukowe, techniczne, administracyjne
Czechy	5,7	3,5 (0,2)	8,9 (3,2)	2,7 (0,2)	5,1 (1,4)	5,0 (0,5)	1,8 (0,2)	1,7 (0,1)
Węgry	4,6	2,2 (0,1)	9,1 (3,0)	-1,8 (-0,2)	4,6 (1,2)	5,6 (0,5)	0,2 (0,0)	-1,5 (0,1)
Polska	3,0	-1,3 (-0,1)	8,5 (2,1)	0,4 (0,0)	1,3 (0,4)	2,1 (0,3)	2,3 (0,3)	0,6 (0,1)
Słowacja	6,2	18,9 (1,3)	11,4 (3,7)	1,5 (0,3)	0,1 (-0,1)	5,4 (0,3)	9,4 (0,5)	6,1 (0,4)

Źródło: OECD, *OECD. Stat Extracts*, <http://stats.oecd.org/>.

Kryzys finansowo-gospodarczy, który rozpoczął się w roku 2008, miał istotny wpływ na spowolnienie wzrostu wydajności pracy. Zjawisko to wystąpiło również w większości krajów Europy Środkowej i jedynie w Polsce w latach 2008-2014 wzrost wydajności pracy był wyższy niż w latach 2001-2007. W grupie analizowanych gospodarek największy spadek miał miejsce w Czechach (o 5 punktów procentowych). Był on spowodowany głównie absolutnym spadkiem wydajności pracy w przemyśle wydobywczym (-3,3%) oraz w usługach handlu hurtowego i detalicznego, hotelarskich i gastronomicznych oraz transporcie i przechowywaniu (-1,0%). W Słowacji spowolnienie było również wywołane dużym spadkiem wydajności pracy w przemyśle wydobywczym (-4,4%) i niskim wzrostem w pozostałych sektorach. Jedynie w przemyśle przetwórczym wzrost produktywności przekraczał 5%. Inne były natomiast źródła spadku wydajności pracy na Węgrzech. W tym przypadku spadek dotyczył wszystkich sektorów poza budownictwem mieszkaniowym, jednak największy wpływ miał absolutny spadek produktywności pracy w usługach profesjonalnych, naukowych, technicznych i admi-

nistracyjnych (-2,7%) oraz w usługach finansowych i ubezpieczeniowych (-0,1%). Natomiast w Polsce w czterech z siedmiu wymienionych sektorów gospodarki wydajność pracy wzrosła, a w trzech pozostałych miało miejsce jedynie obniżenie jej dynamiki.

Tabela 6. Wzrost wydajności pracy i wkład do wzrostu wydajności pracy (dane w nawiasach) poszczególnych sektorów (w punktach procentowych) w produkcji pozarolniczej w wybranych krajach w latach 2008-2014

	Wzrost wydajności pracy	Sektorowy wzrost i wkład do wzrostu wydajności pracy						
		Sektor wydobywczy	Przemysł przetwórczy	Budownictwo	Handel hurtowy i detaliczny, hotelarstwo i gastronomia, transport i przechowywanie	Usługi informacyjne i komunikacyjne	Usługi finansowe i ubezpieczeniowe	Usługi profesjonalne, naukowe, techniczne, administracyjne
Czechy	0,7	-3,3 (-0,3)	2,8 (1,0)	-0,1 (0,0)	-1,0 (-0,3)	0,0 (0,1)	3,1 (0,2)	0,5 (0,0)
Węgry	1,1	1,0 (0,0)	1,5 (0,5)	3,6 (0,4)	1,5 (0,7)	0,9 (0,1)	-0,1 (-0,1)	-2,7 (-0,4)
Polska	3,3	1,0 (0,1)	6,4 (1,6)	3,2 (0,3)	2,6 (0,9)	2,1 (0,2)	1,2 (0,1)	0,4 (0,1)
Słowacja	1,5	-4,4 (-0,4)	5,4 (1,3)	2,5 (0,2)	0,8 (0,3)	-0,1 (0,2)	2,3 (0,1)	0,9 (0,0)

Źródło: OECD, *OECD. Stat Extracts*, <http://stats.oecd.org/>.

Wpływ zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy kraju, a precyzyjniej na wzrost wydajności pracy, badany jest na podstawie dekompozycji zmian udziału poszczególnych sektorów w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu. Zazwyczaj rozpatrywane są trzy efekty. Pierwszy, określany jako strukturalny lub statyczny, obrazuje wpływ zmian udziału poszczególnych sektorów w zatrudnieniu. Pozytywny wpływ efektu statycznego występuje, gdy ma miejsce migracja pracowników z sektorów o niskiej wydajności pracy do tych charakteryzujących się wysoką produktywnością. Efekt ten jest obliczany jako suma relatywnych zmian w udziale poszczególnych sektorów w określonym czasie ważona udziałami tych sektorów w roku bazowym.

Drugi efekt, określany jako dynamiczny, jest wynikiem równoczesnych zmian zachodzących w zatrudnieniu i tempie wzrostu w poszcze-

gólnych sektorach. Jeśli dany sektor rozwija się szybciej od innych i zwiększa się jego udział w całkowitym zatrudnieniu, wówczas ma pozytywny wpływ na wzrost zagregowanej produkcji. Wpływ ten jest tym silniejszy, im większa ilość pracowników migruje do przemysłów o wysokiej dynamice wzrostu.

Trzeci efekt, który możemy nazwać wewnętrznym wzrostem, występuje w sytuacji, gdy brak jest międzysektorowych migracji siły roboczej, a wzrost wydajności pracy jest rezultatem zmian zachodzących w technologiach wytwarzania w poszczególnych sektorach.

W tabeli 7 zaprezentowano dane pokazujące wkład zmian strukturalnych do wzrostu wydajności pracy w latach 2002-2013 z podziałem na dwa okresy badawcze. W pierwszym przypadającym na lata 2002-2007 tempo wzrostu wydajności pracy było wyraźnie wyższe niż po roku 2007. Największy wpływ na wzrost produktywności w latach 2002-2007 w Słowacji, Czechach i na Węgrzech miał efekt wewnętrzny. Efekt statyczny miał niewielki pozytywny wpływ, natomiast wpływ efektu dynamicznego był negatywny. Odmienne natomiast kształtował się wpływ poszczególnych efektów w Polsce. Efekt wewnętrzny miał również największy wpływ, jednak był on negatywny. Największy wkład do wzrostu produktywności w Polsce miał efekt statyczny, a zatem migracje pracowników z sektora rolniczego do przemysłu i usług. Efekt dynamiczny, podobnie jak w pozostałych krajach Europy Środkowej, miał wpływ negatywny.

Tabela 7. Wkład do wzrostu wydajności pracy zmian sektorowych

	2002-2007				2008-2013			
	Efekt wewnętrzny	Efekt statyczny	Efekt dynamiczny	Zmiana całkowita	Efekt wewnętrzny	Efekt statyczny	Efekt dynamiczny	Zmiana całkowita
Czechy	27,83	1,50	-0,13	29,20	0,74	-0,30	-0,21	0,23
Węgry	21,05	1,09	-2,69	19,45	-0,70	1,70	-0,25	0,75
Polska	-6,17	4,24	-0,94	-2,86	-3,20	3,13	-0,73	-0,80
Słowacja	30,91	2,73	-2,58	31,07	11,12	-1,32	-0,68	9,13

Źródło: European Commission, *EU Structural Change 2015*, s. 53.

Wraz ze spadkiem tempa wzrostu wydajności pracy po roku 2008 zmienił się wpływ zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy. Najsilniejszy w okresie wcześniejszym efekt wewnętrzny miał wysoki wkład we wzrost wydajności pracy w latach 2008-2013 jedynie w Słowacji. W Czechach jego znaczenie było niewielkie, ale pozytywne, natomiast w Polsce i na Węgrzech wkład był ujemny. Międzysektorowe migracje siły roboczej (efekt statyczny) pozytywnie wpływały na wzrost produktywności pracy jedynie w Polsce i na Węgrzech. Efekt dynamiczny, podobnie jak w poprzednim okresie badawczym, był ujemny we wszystkich krajach.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza wpływu zmian strukturalnych na wzrost gospodarczy krajów Europy Środkowej w latach 2000-2014 pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, opierając się na prostych wskaźnikach pokazujących udział poszczególnych sektorów w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu, możemy wskazać zasadnicze kierunki zmian strukturalnych. W Czechach, Słowacji i na Węgrzech spadały udziały rolnictwa i przemysłu w tworzonej wartości dodanej przy równoczesnym wzroście udziału usług. W Polsce zmiany miały mniejszą skalę i polegały na wzroście udziału przemysłu kosztem usług. W zatrudnieniu udział usług rósł we wszystkich analizowanych krajach.

Usługi są istotnym nakładem wykorzystywanym w produkcji przemysłowej. Potwierdzają to dane statystyczne pokazujące udział przemysłu w tworzeniu wartości dodanej w oparciu o łańcuchy wartości. Był on o kilka punktów procentowych wyższy od udziału obliczonego w klasyczny sposób.

Po drugie, oceniając specjalizację krajów na podstawie indeksów specjalizacji sektorowej, możemy wskazać gospodarki o najwyższej przewadze konkurencyjnej w produkcji oraz te, w których występowała luka. W sektorze przemysłowym przewagę posiadały wszystkie kraje Europy Środkowej. Jednak dominowały głównie tracące na znaczeniu we współczesnej gospodarce światowej przemysły niskich technologii. W zaawansowanych technologicznie branżach (farmaceutyki, komputery, elektronika, optyka) przewagę posiadały jedynie Węgry. W sektorze usługowym przewaga komparatywna krajów

Europy Środkowej widoczna była głównie w usługach komunalnych, budowlanych oraz związanych z obrotem towarowym.

Po trzecie, największy wzrost wydajności pracy charakteryzował przemysł przetwórczy, który miał również największy wkład we wzrost produktywności pracy w produkcji pozarolniczej. W latach 2002-2007 wzrost wydajności pracy w Czechach, Słowacji i na Węgrzech spowodowany był głównie postępem technologicznym (efekt wewnętrzny zmian strukturalnych). Natomiast w Polsce wpływ zmian technologicznych był negatywny, a wzrost wydajności pracy następował w rezultacie migracji pracowników z sektora rolniczego do przemysłu i usług. Po roku 2008 wpływ efektu wewnętrznego zmniejszył się i jedynie w Słowacji przyczyniał się on do wzrostu wydajności pracy. Migracje międzysektorowe pozytywnie wpływały na produktywność pracy w Polsce i na Węgrzech.

Bibliografia

- Baumol W.J., *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, „The American Economic Review”, 1967, vol. 57, no. 3, s. 415-426.
- Chenery H., Robinson S., Syrquin M. (red.), *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Oxford University Press, New York 1986.
- European Commission, *Competing in Global Value Chains. EU Industrial Structure Report 2013*.
- European Commission, *EU Structural Change 2015*.
- Grossman G.M., Helpman E., *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*, „European Economic Review”, 1991, vol. 35, no. 2/3, s. 517-526.
- Kaldor N., *Przyczyny powolnego tempa wzrostu gospodarczego Zjednoczonego Królestwa*, w: tegoż, *Eseje z teorii stabilizacji i wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1971, s. 310-341.
- Kuznets S., *Modern Economic Growth. Rate, structure and spread*, Yale University Press, New Haven-London 1966.
- Kuznets S., *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force*, „Economic Development and Cultural Change”, 1957, vol. 5, no. 4, s. 1-111.
- Kwiatkowski E., *Teoria trzech sektorów. Prezentacja i próba oceny*, PWN, Warszawa 1980.
- Lucas Jr. R.E., *Making a Miracle*, „Econometrica”, 1993, vol. 61, no. 2, s. 251-272.
- Lucas Jr. R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, 1988, vol. 22, no. 1, s. 3-42.

- Maddison A., *Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment*, „Journal of Economic Literature”, 1987, vol. 25.
- McMillan M., Rodrik D., *Globalization, structural change and productivity growth*, w: M. Bacchetta, M. Jansen (red.), *Making Globalization Socially Sustainable*, WTO and ILO, Geneva 2011.
- OECD, *OECD. Stat Extracts*, <http://stats.oecd.org/>.
- Strehrer R., Baker P., Foster-McGregor N., Koenen J., Leitner S., Schricker J., Strobel T., Vieweg H.-G., Vermeulen J., Yagafarova A., *The Relation between Industry and Services in Terms of Productivity and Value Creation*, „WIIW Research Report”, July 2015, no. 404.
- UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- Van Ark B., O'Mahony M., Timmer M., *Europe's productivity performance in comparative perspective: trends, causes and recent developments*, w: M. Mas, R. Stehrer (red.), *Industrial Productivity in Europe. Growth and Crisis*, Edward Elgar, Cheltenham 2012.
- World Bank, *World Development Indicators 2015*, http://databank.worldbank.org/data/download/WDI_excel.zip.



Paweł Pasierbiak

Integracja z Unią Europejską a zmiany na rynkach pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Integration with the European Union and Changes on the Labour Markets of Central and Eastern European Countries

Abstract: The accession of Central and Eastern European countries to the European Union meant the beginning of their operation at a much wider market. This resulted in processes of deep transformations reflected in different economic areas. One of such areas is labour market. The key role of the market stems from the fact that it reflects all phenomena and processes that take place in the economy. Therefore, an analysis of labour markets in Central and Eastern European countries after their accession to the EU is an important research task. The goal of the author was the analysis and assessment of the major changes on the labour markets of the CEE countries and labour market policies implemented. Additionally, the research was to give the answer to the question: whether the theoretical effects of the integration process occurred in the economic reality of the member states of Central and Eastern Europe and led to the improvement in the situation on their labour markets. The analysis was to provide a basis to verify the hypothesis that in the period under scrutiny the economic integration with the European Union did not contribute to the improvements of the functioning of labour markets in different CEE countries equally. Using such research methods as a method of statistical data analysis, the method of inference and description a few conclusions were drawn. Essentially, they confirm the claim that the positive effects of economic integration in the field of labour markets in the new member countries of the CEE have not yet been fully achieved.

Keywords: Central and Eastern Europe, EU, labour market, labour market policy.

Rozszerzanie składu członkowskiego każdego ugrupowania integracyjnego wywołuje procesy dostosowawcze w krajach już funkcjonujących w ramach tego ugrupowania, ale przede wszystkim w krajach

akcesyjnych. Analogicznie, każde rozszerzenie Unii Europejskiej wywoływało wiele zmian w sferach politycznej, społecznej i ekonomicznej nowo przyjmowanych krajów. Nie inaczej było w przypadku akcesji do UE krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW)¹. Dostosowania w zakresie gospodarki, obejmujące wszystkie jej sfery, odbiły się także na rynkach pracy nowych krajów członkowskich.

Przedmiotem zainteresowania autora niniejszego opracowania są zmiany, jakie zaszły na rynkach pracy krajów członkowskich leżących w Europie Środkowo-Wschodniej po ich akcesji do Unii Europejskiej. Teoria regionalnej integracji gospodarczej sugeruje, że zmiany te powinny być pozytywne, tzn. proces integracji regionalnej powinien skutkować jeśli nie ujednoczeniem, to przynajmniej znaczną harmonizacją sytuacji na rynkach pracy, mierzoną za pomocą wybranych wskaźników. W związku z tym celem, który postawił sobie autor opracowania, była analiza i ocena najważniejszych zmian na rynkach pracy omawianych krajów i w realizowanych politykach rynku pracy oraz wskazanie, czy proces integracji doprowadził do poprawy sytuacji na rynkach pracy nowych krajów członkowskich. Sformułowana została hipoteza mówiąca o tym, iż w analizowanym okresie integracja gospodarcza z Unią Europejską nie przyczyniła się do poprawy funkcjonowania rynków pracy krajów EŚW w jednakowym stopniu. Próba weryfikacji tej hipotezy podjęta będzie przy wykorzystaniu metod analizy statystycznej danych, metody wnioskowania oraz opisu. Zakres czasowy opracowania obejmuje lata 2004-2014, przy czym dla przedstawienia różnic w odniesieniu do okresu sprzed i po akcesji do UE w analizie znajdują się również odwołania do roku 2000.

Sformułowany cel opracowania zdeterminował jego strukturę. W pierwszej części syntetycznie opisane zostały czynniki rynku pracy w ujęciu teoretycznym, a także wskazane najważniejsze determinanty oddziałujące na rynki pracy krajów EŚW. W części drugiej przedstawiona została wskaźnikowa analiza rynków pracy krajów objętych analizą, zaprezentowana na tle Unii Europejskiej oraz wybranych kra-

1 W 2015 r. w skład Unii Europejskiej wchodziło 28 krajów, przy czym jedenaście z nich to kraje Europy Środkowo-Wschodniej (w 2004 r. do UE przystąpiły: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry, w 2007 r. Bułgaria i Rumunia, a w 2013 r. Chorwacja).

jów członkowskich (Niemcy, Austria). Analiza ta jest wstępem i podstawą do przedstawienia polityki rynku pracy realizowanej przez kraje EŚW, która znalazła się w trzeciej części opracowania.

1. Czynniki zmian sytuacji na rynkach pracy w warunkach regionalnej integracji gospodarczej

1.1. Czynniki determinujące rynki pracy krajów integrujących się w ujęciu teoretycznym

Ogólna sytuacja na rynku pracy, podobnie jak na każdym innym rynku, zależy od licznych czynników wpływających na jego stronę zarówno popytową, jak i podażową. W pierwszej grupie determinant, oddziałujących na popyt na pracę, można wskazać m.in. takie elementy: tempo wzrostu wydajności pracy, postęp techniczny, ceny innych czynników produkcji, liczba przedsiębiorstw oraz przede wszystkim popyt na produkty będące efektem pracy. W grupie oddziałującej na stronę podażową można wymienić: płace, dostępność i wysokość zasiłków dla niepracujących czy zmiany demograficzne². Czynniki te kształtują funkcjonowanie rynku pracy każdego indywidualnego kraju. Niemniej jednak w warunkach ugrupowania integracyjnego występują pewne specyficzne czynniki determinujące sytuację na rynkach pracy krajów przystępujących.

Wykorzystując ujęcie E. Kwiatkowskiego³, można wskazać przynajmniej trzy grupy czynników oddziałujących na rynki pracy krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej: 1) kształtujące stronę popytową, 2) kształtujące stronę podażową oraz 3) związane z efektywnością funkcjonowania rynku pracy. Wśród czynników determinujących stronę popytową należy wziąć pod uwagę: poziom produkcji i wzrost gospodarczy, napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich, wykorzystanie funduszy strukturalnych, eksport netto, wydajność

2 M.N. Baily, J.F. Kirkegaard, *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington, DC 2004; G.N. Mankiw, *Principles of Economics*, 6th ed., South-Western, Cengage Learning, 2012; R.G. Ehrenberg, R.S. Smith, *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*, Prentice Hall, New York 2012.

3 E. Kwiatkowski, *Integracja z Unią Europejską a rynek pracy w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4/2004, s. 81-94.

pracy i postęp techniczny. Po stronie podażowej warto wskazać takie czynniki jak: liczba ludności w wieku produkcyjnym, współczynnik aktywności zawodowej oraz migracje. Występuje również trzecia grupa czynników, która związana jest z efektywnością funkcjonowania rynku pracy. Do niej zaliczyć można: zmiany strukturalne w gospodarce, elastyczność rynku pracy, mobilność siły roboczej oraz politykę państwa na rynku pracy. Wszystkie te czynniki mają swoje uzasadnienie w teorii integracji ekonomicznej⁴.

Pozytywne efekty produkcyjne wynikające z integracji pojawiły się już w teorii unii celnej J. Vinera (1950)⁵. Autor słusznie podkreślał, że integrujące się kraje będą zainteresowane pogłębianiem integracji wtedy, gdy efekty procesu będą dawać więcej korzyści niż strat (w ujęciu statycznym). Innymi słowy, efekt kreacji handlu miał przeważać nad efektem przesunięcia. Efekt kreacji miał powodować przesuwanie procesów produkcyjnych z kraju o wysokich kosztach do kraju o niższych kosztach. Efekt ten był traktowany jako jednoznacznie pozytywny, podczas gdy efekt przesunięcia jako negatywny. J.E. Meade uzupełnił teorię J. Vinera, twierdząc, że nawet wtedy, gdy występuje efekt przesunięcia handlu, integracja w formie unii celnej doprowadzi do wzrostu wolumenu handlu w ugrupowaniu⁶. Efekt ten, nazwany efektem ekspansji handlu, uzasadniał twierdzenie, że przesunięcie handlu nie zawsze musi być szkodliwe. Wzrost powiązań handlowych prowadzić będzie również do większego wykorzystania dostępnych w ugrupowaniu czynników produkcji, co wpłynie pozytywnie na rynek pracy. Zagadnienie efektu kreacji handlu (pozytywnego) oraz jego przesunięcia (niekorzystnego) rozwijał również R.G. Lipsey, który zauważył, że wpływ integracji gospodarczej na bogactwo nie wynika tylko z efektu produkcyjnego, lecz również z efektu konsumpcyjnego⁷. Zmiany relatywnych cen produktów wpływają bowiem na wzrost konsumpcji produktów wewnątrz ugrupowania integracyjnego i redukują popyt na produkty pochodzące z krajów

4 Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, autor odniesie się jedynie do podstawowych teorii integracji i wybranych czynników.

5 J. Viner, *The Custom Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

6 J.E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, North Holland, Amsterdam 1955.

7 R.G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions – Trade Diversion and Welfare*, „Economica”, New Series 24, no. 93, Feb. 1957, s. 40-46.

trzecich. W konsekwencji zwiększonego popytu wewnątrz ugrupowania wzrasta zapotrzebowanie na siłę roboczą na rynkach integrujących się krajów. Przedstawione powyżej rozważania stanowią tzw. tradycyjne ujęcie teorii integracji gospodarczej. Tymczasem z krytyki teorii bazujących na tych tzw. efektach statycznych zrodziły się koncepcje integracji uwzględniające efekty dynamiczne. Należą do nich m.in. korzyści skali, zmiany technologiczne, wpływ integracji na struktury rynkowe i konkurencję, zmiany produktywności, ryzyko i niepewność oraz aktywność inwestycyjna. Jak łatwo zauważyć, efekty te pokrywają się z czynnikami wpływającymi na rynki pracy integrujących się krajów. Autorem, który jako jeden z pierwszych badał efekty dynamiczne, był B. Balassa⁸. Według niego, integrujące się kraje, tworząc większy rynek, zmniejszają koszty, zwiększają możliwy stopień specjalizacji, zwiększają konkurencję oraz sprzyjają rozwojowi technologicznemu. Zagadnieniami tymi zajmował się również m.in. W.M. Corden, który wprowadził zagadnienie korzyści skali do teorii unii celnej.

Jednym z najważniejszych i obecnych w literaturze przedmiotu czynników sprzyjających procesowi integracji gospodarczej są zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Obecnie przepływy inwestycyjne rozwijają się dynamiczniej niż tradycyjne powiązania handlowe. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie są szczególnie istotne dla krajów o niższym poziomie rozwoju (a takimi są kraje członkowskie UE z Europy Środkowo-Wschodniej), ponieważ wyraźnie uwidacznia się tu powiązanie między wielkością ZIB, eksportem i wzrostem gospodarczym. W konsekwencji napływu inwestycji zagranicznych, w wyniku zwiększenia możliwości eksportu, zwiększa się zatrudnienie czynników produkcji (pracy), co skutkuje również przyspieszonym wzrostem gospodarczym.

Powyższe rozważania teoretyczne dotyczyły unii celnej, niemniej wiele z tych czynników (efektów) występuje również w bardziej zaawansowanej formie integracji – wspólnym rynku. Tutaj jednak nie tylko handel towarowy w ramach krajów członkowskich podlega liberalizacji, ale również dopuszcza się swobodny przepływ pracy, ka-

8 B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Irwin, Homewood, Illinois 1961.

pitału i usług⁹. Zniesienie barier w przepływach prowadzi do wzrostu dobrobytu całego wspólnego rynku. Z teorii wynika, że integracja rynku czynników produkcji (w tym pracy) spowoduje odpływ tych czynników z krajów obficie w nie wyposażonych (w więc tanich) do krajów, gdzie są one stosunkowo rzadkie (a więc drogie). Wywołuje to procesy dostosowawcze po stronie podaży oraz cen czynników produkcji, co skutkuje napływem czynnika (i spadkiem jego ceny) z kraju zasobnego do kraju, w którym ten czynnik jest rzadki i drogi. Odzwierciedleniem tego teoretycznego zjawiska są ruchy migracyjne, które dokonują się wraz z akcesją nowych krajów członkowskich do ugrupowania. W wyjątkowo dużej skali proces ten dokonywał się również w przypadku tzw. rozszerzenia wschodniego, gdy do ugrupowania wchodziły kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Uzupełniając powyższe rozważania, należy podkreślić, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej występowały zasadniczo niższa produktywność oraz stosunkowo wysokie bezrobocie. W związku z tym w przypadku analizy skutków integracji dla krajów o niższym poziomie rozwoju należy widzieć nie tylko korzyści wynikające z lepszej alokacji zasobów, lecz również takie korzyści rozwojowe, jak wyższa dynamika wzrostu w długim okresie czasu oraz poprawa w zakresie wykorzystania czynników produkcji, w tym czynnika pracy.

1.2. Oddziaływanie wybranych czynników na zmiany sytuacji na rynkach pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Najważniejszą determinantą zmian na rynku pracy jest sytuacja gospodarcza. Wzrost aktywności przedsiębiorstw skutkuje poprawą dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto. Poprawa koniunktury gospodarczej powoduje wzrost zapotrzebowania na dobra i usługi, co jednocześnie oznacza pozytywne zmiany (wzrost) popytu na siłę roboczą. Z drugiej strony, osłabienie koniunktury gospodarczej, choć z opóźnieniem, to jednak zawsze ma odzwierciedlenie na rynku pracy. Zmiany PKB, jakie miały miejsce w przypadku członków Unii Europejskiej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000-2013, zostały przedstawione w tabeli 1.

9 S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001.

Tabela 1. Zmiany PKB w krajach EŚW w latach 2000-2013, rok 2000 = 100

Wyszczególnienie	2000	2004	2008	2009	2010	2013
Bułgaria	100,0	122,8	157,2	148,6	149,2	154,1
Czechy	100,0	114,5	142,6	136,1	139,5	139,3
Estonia	100,0	129,6	159,9	137,4	141,9	164,8
Chorwacja	100,0	119,3	140,0	130,3	127,3	123,1
Łotwa	100,0	134,7	176,1	144,9	143,0	165,0
Litwa	100,0	135,0	177,2	150,9	153,3	174,2
Węgry	100,0	118,0	128,7	120,0	121,2	122,4
Polska	100,0	112,3	138,8	141,1	146,5	158,6
Rumunia	100,0	126,8	162,6	151,9	150,1	159,9
Słowenia	100,0	114,9	139,8	128,7	130,3	126,5
Słowacja	100,0	119,1	160,9	152,9	159,7	169,0
Austria	100,0	106,1	118,5	114,0	116,0	120,7
Niemcy	100,0	102,3	111,5	105,8	110,0	115,0
UE28	100,0	107,5	117,7	112,4	114,6	116,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, GDP and main components – volumes [nama_gdp_k] [30.10.2015].

Analiza danych z tabeli 1 pokazuje, że wszystkie bez wyjątku kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej zwiększyły poziom swojego PKB w latach członkostwa w UE, przy czym można zauważyć pewne zróżnicowanie między krajami. Najsilniej wzrosły gospodarki Litwy, Słowacji, Łotwy i Estonii, ale także Rumunii i Polski. Z kolei najslabiej wypadły pod tym względem takie kraje, jak Węgry, Słowenia, Chorwacja i Czechy. Jak wskazują dane, sytuacja była zmienna. Do 2008 r. rynki pracy wszystkich krajów członkowskich odzwierciedlały relatywnie dobry stan koniunktury gospodarczej. Kryzys roku 2008 sprawił, że spośród wszystkich krajów EŚW w 2009 r. jedynie Polska wykazała wzrost PKB, natomiast pozostałe kraje (w tym również UE jako całość) odnotowały spadek PKB w wielkościach absolutnych. Spadek popytu na produkty, wynikający z obniżenia popytu wewnętrznego oraz zewnętrznego, spowodował zmniejszone zapotrzebowanie na siłę roboczą. I choć zmiany na rynkach pracy odzwierciedliły się z pewnym opóźnieniem, to jednak w latach 2009-2010 wszystkie analizowane kraje dotknięte zostały rosnącym poziomem bezrobocia (por. tabela 3).

Innym czynnikiem wpływającym na rynki pracy krajów członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej jest napływ kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich. W przypadku grupy krajów z EŚW można zauważyć duże i rosnące znaczenie obcego kapitału w ich gospodarkach. W przypadku Bułgarii, Estonii i Węgier udział skumulowanych ZIB w PKB w 2014 r. przekroczył 70%, przy czym i tak był to spadek w stosunku do roku poprzedniego¹⁰. Znaczenie kapitału zagranicznego jest wysokie nawet w takich relatywnie dużych gospodarkach, jak np. Polska, w przypadku której analogiczny wskaźnik wyniósł 51,7% w 2013 r. i 44,8% w 2014 r. Kapitał zagraniczny odpowiadał za znaczną część zatrudnienia w wymienionych krajach. Dla przykładu, w 2011 r. w Polsce firmy z udziałem kapitału zagranicznego dawały zatrudnienie 30% wszystkich pracujących¹¹. Oddziaływanie korporacji zagranicznych na rynki pracy krajów EŚW ma tendencję rosnącą. Według raportu Ernst&Young, w 2014 r. sześć krajów członkowskich UE pochodzących z Europy Środkowo-Wschodniej znalazło się wśród piętnastu krajów europejskich ocenianych pod względem liczby nowo utworzonych miejsc pracy¹². W kolejności były to: Polska (15 485 miejsc pracy), Rumunia (10 892), Słowacja (7 978), Czechy (7 278), Bułgaria (5 688) oraz Węgry (4 868). Znaczenie firm zagranicznych dla rynków pracy staje się jeszcze bardziej widoczne, gdy uwzględnimy ich rolę w handlu zagranicznym krajów. W niektórych przypadkach udział filii zagranicznych w całkowitym eksporcie przekracza 50%.

Jak już zostało uprzednio podkreślone, rozwój handlu zagranicznego powinien być potraktowany jako ważny czynnik warunkujący sytuację na rynkach pracy krajów członkowskich. W przypadku większości analizowanych krajów sytuacja w zakresie handlu zagranicznego zmieniła się pozytywnie. Akcesja do UE pozwoliła wszystkim krajom zwiększyć wartość eksportu i to w stopniu większym niż

10 W 2013 r. wskaźnik ten wyniósł dla Bułgarii 94,0%, dla Estonii 84,2%, a dla Węgier 81,1%. UNCTAD Data Center, *Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1980-2014*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [2.11.2015].

11 L. Podkaminer, *Development Patterns of Central and East European Countries (in the course of transition and following EU accession)*, The Vienna Institute for International Economic Studies, Research Report, no. 388, July 2013.

12 *EY's Attractiveness Survey. Europe 2015. Comeback time*, Ernst&Young, <http://www.ey.com/GL/en/Issues/Business-environment/ey-european-attractiveness-survey-2015> [4.11.2015].

importu. O ile w 2004 r. wszystkie kraje EŚW wykazywały deficyty swoich bilansów handlowych, o tyle w 2014 r. sytuacja znacznie się poprawiła. W tym roku cztery kraje (Czechy, Słowacja, Słowenia i Węgry) wykazały nadwyżki, a niektóre pozostałe (np. Polska) znacznie zredukowały wielkość deficytu¹³. Lepsze wyniki handlu powodowały wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą w warunkach poprawy konkurencyjności produktów oferowanych przez kraje na rynkach międzynarodowych.

Wśród czynników oddziałujących na podażową stronę rynku pracy ważne miejsce zajmuje zjawisko migracji międzynarodowych, które jest szeroko opisywane w literaturze przedmiotu¹⁴. Jest to szczególnie istotna determinanta rynków pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, bowiem akcesja do Unii Europejskiej stworzyła nowe możliwości legalnego przemieszczania się obywateli w ramach ugrupowania. Jednocześnie różnice w poziomie dochodu między nowymi i starymi krajami członkowskimi sprawiały, iż można zauważyć bardzo wyraźne procesy odpływu ludności z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do krajów „starej” UE. Według danych Eurostatu, w 2004 r. z 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej wyemigrowało ok. 140 tys. osób. Dekadę później było to już 618 tys. osób, przy czym emigranci pochodzili głównie z Polski (44,7%) oraz Rumunii (26,2%)¹⁵. Tak duży odpływ ludności z tych krajów musiał również znaleźć odbicie na ich rynkach pracy, których bardziej szczegółowa analiza będzie przeprowadzona w kolejnym punkcie opracowania.

13 UNCTAD Data Center, *Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-2014*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [2.11.2015].

14 Por. m.in. R. Black i in. (red.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, IMISCOE Research, Amsterdam 2010; H. Brücker, *The Impact of Real Convergence on Migration and Labour Markets*, w: R. Martin, A. Winkler (red.), *Real Convergence in Central, Eastern and South-Eastern Europe*, Palgrave-Macmillan, New York 2009, s. 124-165.

15 Por. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, *Emigration by age and sex*, [migr_emi2] [30.10.2015].

2. Analiza zmian sytuacji na rynkach pracy krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Lata 2004-2014 to okres dużych transformacji na rynkach pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej należących do Europy Środkowo-Wschodniej. Zmiany, których doświadczyły poszczególne kraje, były wielorakie i zróżnicowane w zależności od kraju, rodzaju oraz siły oddziałujących czynników, niemniej mogą być analizowane przy wykorzystaniu tej samej grupy wybranych wskaźników.

Jednym z najważniejszych wskaźników jest stopa zatrudnienia, która oznacza relację osób posiadających zatrudnienie do całkowitej liczby osób w danej kategorii wiekowej. W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące kształtowania się tego wskaźnika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000-2014, na tle średniej dla UE28 oraz Niemiec i Austrii.

Tabela 2. Stopa zatrudnienia i poziom spełnienia kryterium Europa 2020 (%)

Wyszczególnienie	2000		2004		2010		2014	
	Stopa zatrudnienia	Do realizacji celu brakuje (p.p.)	Stopa zatrudnienia	Do realizacji celu brakuje (p.p.)	Stopa zatrudnienia	Do realizacji celu brakuje (p.p.)	Stopa zatrudnienia	Do realizacji celu brakuje (p.p.)
Bulgaria	55,3	19,7	60,1	14,9	65,4	9,6	65,1	9,9
Czechy	71,0	4,0	70,1	4,9	70,4	4,6	73,5	1,5
Estonia	66,6	8,4	70,3	4,7	66,8	8,2	74,3	0,7
Chorwacja	-	-	59,6	15,4	62,1	12,9	59,2	15,8
Łotwa	63,5	11,5	67,9	7,1	64,3	10,7	70,7	4,3
Litwa	65,6	9,4	69,3	5,7	64,3	10,7	71,8	3,2
Węgry	61,2	13,8	62,1	12,9	59,9	15,1	66,7	8,3
Polska	61,0	14,0	57,3	17,7	64,3	10,7	66,5	8,5
Rumunia	69,1	5,9	63,5	11,5	64,8	10,2	65,7	9,3
Słowenia	68,5	6,5	70,4	4,6	70,3	4,7	67,8	7,2
Słowacja	63,5	11,5	63,7	11,3	64,6	10,4	65,9	9,1
Austria	71,4	3,6	69,5	5,5	73,9	1,1	74,2	0,8
Niemcy	68,8	6,2	68,8	6,2	74,9	0,1	77,7	-2,7
UE28	-	-	67,4	7,6	68,6	6,4	69,2	5,8

Uwaga: stopa zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, *Employment (main characteristics and rates) – annual averages* [lfsi_emp_a] [30.10.2015].

Analiza danych z tabeli 2 wskazuje, że ogólna sytuacja poprawiła się, choć wśród jedenastu krajów są spore różnice. W przypadku Czech, Polski i Rumunii, w latach bezpośrednio przedakcesyjnych (2000-2004) sytuacja początkowo pogorszyła się, bowiem stopa zatrudnienia spadła do odpowiednio 70,1%, 57,3% i 63,5%. W przypadku pozostałych krajów można zaobserwować niewielką poprawę sytuacji w analogicznym okresie. W kolejnych latach zauważalna jest tendencja do poprawy wskaźnika. Między rokiem 2010 i 2014 osiem krajów zwiększyło stopę zatrudnienia. Na podkreślenie zasługują pozytywne zmiany w krajach nadbałtyckich. Estonia zwiększyła stopę zatrudnienia z 66,8 do 74,3%, Litwa z 64,3 do 71,8%, a Łotwa z 64,3 do 70,7%. Z kolei trzy z analizowanych krajów (Bułgaria, Chorwacja oraz Słowacja) wykazały zdecydowanie negatywne zmiany. W ich przypadku stopa zatrudnienia spadła, a najgorzej sytuacja wyglądała w Chorwacji, gdzie odnośny wskaźnik wyniósł zaledwie 59,2%. Oznaczało to, że kraj ten w największym stopniu nie spełniał kryterium celu zatrudnieniowego, ustalonego w strategii *Europa 2020* na poziomie 75% ogółu ludności w wieku 20-64 lata¹⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że celu tego nie spełniają wszystkie pozostałe kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej, przy czym w najlepszej sytuacji były takie gospodarki, jak: Estonia (do spełnienia celu brakowało jej 0,7 p.p.) i Czechy (1,5 p.p.).

Innym ważnym wskaźnikiem rynku pracy, dającym podstawy do porównań między krajami, jest stopa bezrobocia, która obrazuje stosunek liczby osób pozostających bez pracy do liczby osób aktywnych zawodowo w danej kategorii wiekowej. Rynki pracy krajów członkowskich UE należących do Europy Środkowo-Wschodniej opisywane tym wskaźnikiem także pokazywały daleko idące zmiany, które zostały syntetycznie przedstawione w tabeli 3.

Analiza danych z tabeli 3 wskazuje, że do 2007 r. praktycznie we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, poza pewnymi wyjątkami (np. Węgry), występowały pozytywne zmiany, polegające na zmniejszaniu się stopy bezrobocia¹⁷. Jeszcze w 2008 r. siedem krajów

16 *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, European Commission, Brussels 3.3.2010.

17 Por. L. Funk, *Labour Market Trends and Problems in the EU's Central and Eastern European Member States: Is Flexicurity the Answer?*, „Journal of Contemporary European Research”, 2009, vol. 5, issue 4, s. 557-580.

Tabela 3. Stopa bezrobocia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000-2014 (%)

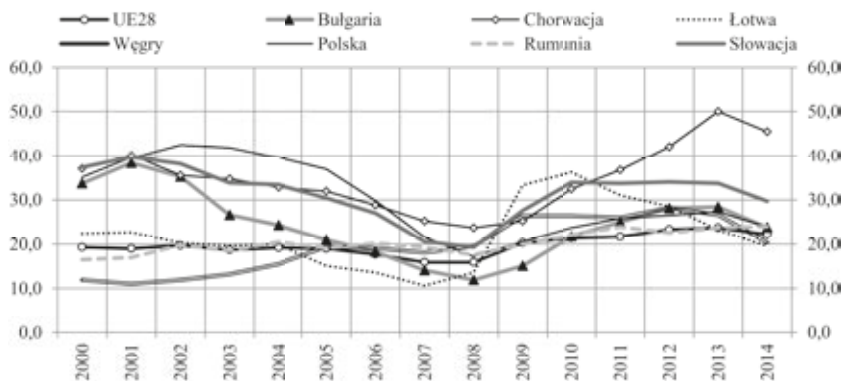
Wyszczególnienie	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Różnica 2014-2004 (p.p.)
Bulgaria	16,4	12,1	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13,0	11,4	-0,7
Chorwacja	15,8	13,9	13,0	11,6	9,9	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,3	3,4
Czechy	8,8	8,3	7,9	7,1	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	-2,2
Estonia	14,6	10,1	8,0	5,9	4,6	5,5	13,5	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4	-2,7
Litwa	16,4	10,9	8,3	5,8	4,3	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	-0,2
Łotwa	14,3	11,7	10,0	7,0	6,1	7,7	17,5	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8	-0,9
Polska	16,1	19,1	17,9	13,9	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	-10,1
Rumunia	7,6	8,0	7,1	7,2	6,4	5,6	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8	-1,2
Słowacja	18,9	18,4	16,4	13,5	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	-5,2
Słowenia	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	3,4
Węgry	6,3	6,1	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	1,6
Austria	3,9	5,5	5,6	5,3	4,9	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	0,1
Niemcy	7,9	10,4	11,2	10,1	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	-5,4
UE28	8,9	9,3	9,0	8,2	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, *Unemployment rate by sex and age groups - annual average*, % [une_rt_a] [30.10.2015].

zmniejszyło stopę bezrobocia. Jednak już w kolejnym roku wszystkie kraje EŚW odnotowały wzrost wskaźnika. W Estonii, na Łotwie, Litwie, w Słowacji i na Węgrzech stopa bezrobocia sięgnęła poziomu dwucyfrowego, przy czym w przypadku Łotwy zbliżyła się do 20%. W roku 2010 bezrobocie wciąż rośnie. Na Łotwie bezrobocie wyniosło 19,5%. W kolejnych latach sytuacja była zróżnicowana w zależności od kraju. W krajach nadbałtyckich obserwowano spadek stopy bezrobocia, podczas gdy np. w Bułgarii i Chorwacji występował jego wzrost. Porównując zmiany, które dokonały się w całym okresie, można stwierdzić, iż w latach 2004-2014 nastąpiła poprawa sytuacji we wszystkich, poza Węgrami, Słowenią i Chorwacją, krajach członkowskich z EŚW. Największy postęp odnotowała Polska, która zmniejszyła stopę bezrobocia o 10,1 p.p. (z 19,1 do 9%).

Wskazane powyżej fluktuacje w zakresie ogólnego wskaźnika bezrobocia miały również miejsce w przypadku grupy osób młodych. Sytuacja osób z tej grupy wiekowej na rynku pracy Unii Europejskiej jest jednak trudniejsza, ponieważ wskaźniki bezrobocia kształtują się tutaj na znacznie wyższym, niż ogólny, poziomie. Warto podkreślić, że jest to nie tylko problem krajów z EŚW, ale też zjawisko powszechnie występujące w Unii Europejskiej. Na wykresie 1 przedstawiono zmiany bezrobocia wśród osób w wieku poniżej 24 lat dla wybranych krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej oraz średnią dla UE28.

Wykres 1. Stopa bezrobocia wśród młodzieży (poniżej 24 lat) dla UE28 i wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, *Unemployment rate by sex and age groups – annual average, % [une_rt_a]* [30.10.2015].

Wykres 1 wyraźnie dzieli analizowany okres na dwa podokresy: pierwszy do 2008 r., kiedy stopa bezrobocia młodzieży spadała we wszystkich krajach, oraz drugi, po 2008 r., kiedy skutki ogólnosiwiatowego kryzysu finansowo-gospodarczego odzwierciedliły się w realnej gospodarce i spowodowały dramatyczny wzrost bezrobocia wśród osób poniżej 24 lat. Szczególnie gwałtownie zmieniała się sytuacja w Estonii, ale także w Chorwacji i Słowacji. W 2013 r. stopa bezrobocia osób w tej grupie wiekowej wyniosła w Chorwacji 50%. W roku 2014 odnotowano spadek wskaźników w analizowanej grupie krajów.

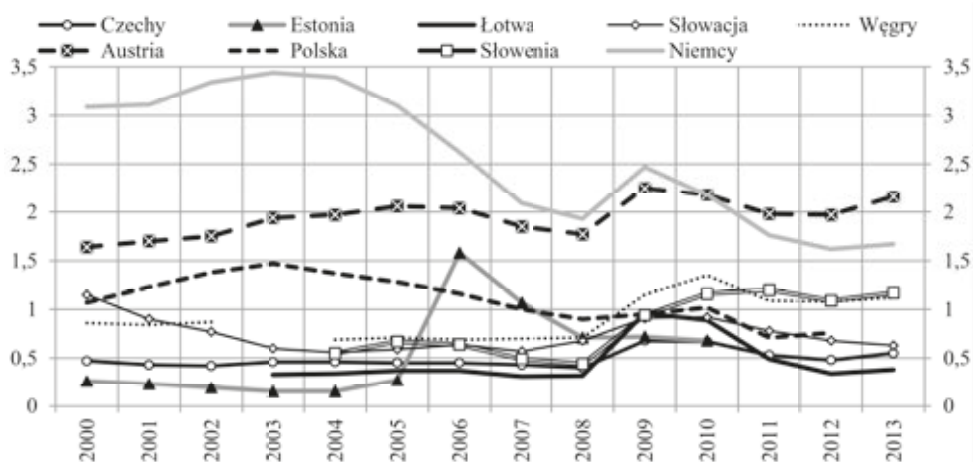
Przedstawiona powyżej charakterystyka zmian zachodzących na rynkach pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej pochodzących z Europy Środkowo-Wschodniej mogłaby zostać uzupełniona o szereg innych, ciekawych obszarów analizy. Zagadnieniami takimi są np. sytuacja osób w wieku powyżej 50 roku życia, różnice między grupami mężczyzn i kobiet, zatrudnienie według jego formy (umowy na czas stały, umowy na czas określony) czy wpływ poziomu wykształcenia na zatrudnienie. Zagadnienia te, z pewnością ważne i interesujące, z powodu ograniczonej objętości niniejszego opracowania nie zostały opisane w stopniu, w jakim na to zasługują. Ustąpiły one miejsca polityce rynku pracy realizowanej przez rządy analizowanych krajów.

3. Polityka rynku pracy

Polityka wobec rynków pracy krajów członkowskich prowadzona jest zasadniczo indywidualnie przez kraje Unii Europejskiej. O ile od 1997 r. w UE istnieje tendencja do harmonizacji polityki w zakresie zatrudnienia (w ramach tzw. procesu luksemburskiego), o tyle kraje członkowskie nie są skłonne rezygnować z indywidualnie wykorzystywanych instrumentów rynku pracy. W związku z tym Unia Europejska stara się harmonizować działania krajów członkowskich, zostawiając im sporą swobodę w kształtowaniu indywidualnej polityki.

W praktyce każdy kraj prowadzi własną politykę rynku pracy, indywidualnie decydując o jej zakresie, formach oraz wysokości wydatkowanych środków finansowych. W tych krajach, gdzie przeznaczają się większe środki na politykę rynku pracy, sytuacja zatrudnieniowa jest lepsza. Na wykresie 2 przedstawiono udział wydatków na politykę rynku pracy w wybranych krajach UE w latach 2000-2013.

Wykres 2. Wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach w latach 2000-2013 (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Database 2015, *Labour market programmes: expenditure and participants*, OECD Employment and Labour Market Statistics, <http://dx.doi.org.oecdilibrary.han.bg.umcs.edu.pl/10.1787/data-00312-en> [4.11.2015].

Z wykresu wynika, że w takich krajach, jak Niemcy i Austria występował największy udział wydatków w relacji do PKB. W przypadku Niemiec przekraczał on nawet poziom 3% PKB (2000-2005). W przypadku Austrii poziom wydatkowanych środków wykazywał lekką tendencję wzrostową, by w 2013 r. wynieść powyżej 2% PKB. Żaden z krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie mógł wykazać się podobnym wynikiem. Pomijając już absolutną wartość samego PKB, która w tych krajach jest wielokrotnie mniejsza niż np. w Niemczech, kraje EŚW wydatkowały na politykę rynku pracy najwyżej 1,5% PKB (Polska w 2003 r., Estonia w 2006 r.), ale zazwyczaj były to wydatki poniżej 1% PKB. Tym samym możliwości kształtowania rynku pracy za pomocą instrumentów polityki były w tych krajach ograniczone. Wpływ na to miała również struktura wykorzystywanych narzędzi.

Jedną z podstawowych klasyfikacji polityki rynku pracy dzieli ją na pasywną i aktywną. Jest to podział o tyle ważny, że proporcje między tymi rodzajami polityk ilustrują aktualny stan gospodarki (większy udział instrumentów polityki pasywnej wskazuje na większe problemy z bezrobociem) oraz możliwości skutecznego usprawniania funkcjonowania rynku pracy (za skuteczniejsze w tym zakresie uznawane są instrumenty polityki aktywnej). Polityka pasywna ma za zadanie

niwelować skutki bezrobocia, natomiast aktywna, oddziałując na stronę popytową i podażową rynku pracy, ma sprzyjać podniesieniu zatrudnienia. Zarówno polityka pasywna, jak i aktywna prowadzone są w różnym zakresie przez poszczególne kraje¹⁸. W tabeli 4 zgromadzone są dane ilustrujące to zagadnienie.

Tabela 4. Proporcje wydatków na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w wybranych krajach UE w latach 2000-2013 (%)

Wyszczególnienie	2000			2004			2013		
	Ogółem [% PKB]	PLMP	ALMP	Ogółem [% PKB]	PLMP	ALMP	Ogółem [% PKB]	PLMP	ALMP
Czechy	0,47	59,6%	40,4%	0,46	50,0%	50,0%	0,55	45,5%	54,5%
Estonia	-	-	-	0,23	73,9%	26,1%	0,68	64,7%	33,8%
Łotwa	-	-	-	0,34	76,5%	26,5%	0,38	60,5%	42,1%
Polska	1,07	75,7%	23,4%	1,37	74,5%	25,5%	0,76*	42,1%*	57,9%*
Słowacja	1,15	73,0%	27,0%	0,56	58,9%	41,1%	0,63	63,5%	34,9%
Słowenia	-	-	-	0,55	58,2%	41,8%	1,17	68,4%	31,6%
Węgry	0,86	54,7%	45,3%	0,69	53,6%	44,9%	1,12	30,4%	69,6%
Austria	1,64	69,5%	31,1%	1,97	70,1%	29,9%	2,16	64,8%	35,2%
Niemcy	3,09	59,5%	40,1%	3,39	66,7%	33,3%	1,67	60,5%	40,1%

* Dane dla 2012 r.

Niewielkie nieścisłości (brak sumowania wydatków do 100%) wynikają z zaokrągleń bazy danych.

ALMP (ang. *Active Labour Market Policy*) – aktywna polityka rynku pracy.

PLMP (ang. *Passive Labour Market Policy*) – pasywna polityka rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Database 2015, *Labour market programmes: expenditure and participants*, OECD Employment and Labour Market Statistics, <http://dx.doi.org.oecdilibrary.han.bg.umcs.edu.pl/10.1787/data-00312-en> [4.11.2015].

Według danych z tabeli 4, w analizowanym okresie w większości krajów wydatki na politykę pasywną przeważały nad wydatkami na politykę aktywną, przy czym sytuacja ewoluowała. W latach 2004-2013 w większości krajów rósł udział wydatków na aktywną politykę rynku pracy (wyjątkami od tego ogólnego trendu były Słowacja i Słowenia, w przypadku których wzrosły wydatki na politykę pasywną). Podobne tendencje występowały w krajach odniesienia, czyli Niem-

¹⁸ Według raportu Komisji Europejskiej, kraje Europy Środkowo-Wschodniej były mniej zaangażowane w prowadzenie polityki aktywnej niż kraje „starej” Unii Europejskiej. Por. *Labor Market Developments in Europe 2012*, „European Economy”, no. 5/2012, s. 73.

czes i Austrii. Dobra i poprawiająca się kondycja tych rynków pracy pozwoliła zmniejszyć część przeznaczoną na zasiłki i zwiększyć zaangażowanie w politykę aktywną. W 2013 r. w trzech krajach z EŚW wydatki na politykę aktywną były wyższe niż wydatki na politykę pasywną (Czechy, Polska, Węgry).

W tym kontekście interesujące jest zestawienie i porównanie znaczenia poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy dla badanych krajów w analizowanym okresie.

Dane z tabeli 5 wskazują, że znaczenie poszczególnych instrumentów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej było zróżnicowane. Dla większości krajów najważniejsze były *usługi pośrednictwa pracy* oraz *szkolenia*. Dla Estonii i Łotwy instrumenty te były najważniejsze w całym analizowanym okresie. Kraje te wykazywały podobne tendencje, jak w przypadku Niemiec i Austrii, gdzie te dwie grupy instrumentów odpowiadały za ponad 80% wszystkich wydatków na politykę aktywną. W przypadku Polski, ważne i rosnące znaczenie w całości wydatków wykazywała grupa instrumentów dotycząca *wsparcia zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej*, której udział wzrósł z 37,1% (2004) do 43,2% (2013). Jest to raczej specyfika polskiej polityki rynku pracy, bowiem poza Czechami inne kraje nie są zainteresowane prowadzeniem tego rodzaju działań. W przypadku Polski i Słowacji ważną rolę odgrywiają instrumenty *subsydiowania zatrudnienia*, których udział zdecydowanie wzrósł (odpowiednio z 11,4 do 22,7% dla Polski i z 4,3 do 36,4% dla Słowacji). Z kolei Słowenia i w znacznie większym stopniu Węgry w swojej polityce postawiły na *bezpośrednie tworzenie miejsc pracy*. W przypadku tego drugiego kraju skutkowało to wzrostem udziału tej grupy narzędzi z 19,4 do 73,1%. Instrumenty tego typu są skuteczne pod warunkiem, że miejsca pracy zostaną utrzymane w dłuższym okresie czasu, a co do tego nie ma pewności. Dane z tabeli 5 wskazują, że żaden kraj nie był zainteresowany stosowaniem instrumentów *rotacji i dzielenia stanowisk pracy*.

Powyższa analiza pokazuje, że, po pierwsze, kraje w coraz większym stopniu stosują instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, co należy ocenić pozytywnie. Po drugie, każdy z nich wykorzystuje zróżnicowane instrumentarium, koncentrując się na wybranych przez siebie narzędziach. Po trzecie, w większości krajów kluczowe znaczenie przypisuje się *usługom pośrednictwa pracy i szkoleniom*. Skuteczność stosowanej polityki zależy nie tylko od doboru właściwego instrumen-

Tabela 5. Struktura wydatków na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej (%)

Wyszczególnienie	Rok	Czechy	Estonia	Łotwa	Polska*	Słowacja	Słowenia	Węgry	Austria	Niemcy
Usługi pośrednictwa pracy	2004	47,8%	33,3%	33,3%	14,3%	69,6%	0,0%	32,3%	28,8%	20,4%
	2013	36,7%	43,5%	12,5%	18,2%	22,7%	24,3%	10,3%	22,4%	52,2%
Szkolenia	2004	8,7%	50,0%	33,3%	25,7%	4,3%	17,4%	12,9%	49,2%	38,9%
	2013	6,7%	47,8%	50,0%	2,3%	0,0%	13,5%	0,0%	61,8%	35,8%
Subsydiowanie zatrudnienia	2004	17,4%	0,0%	11,1%	11,4%	4,3%	21,7%	32,3%	8,5%	7,1%
	2013	13,3%	8,7%	6,3%	22,7%	36,4%	16,2%	15,4%	5,3%	3,0%
Rotacja i dzielenie stanowisk pracy	2004	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	2013	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Wsparcie zatrudnienia i rehabilitacja zawodowa	2004	13,0%	0,0%	0,0%	37,1%	0,0%	13,0%	0,0%	6,8%	12,4%
	2013	30,0%	0,0%	0,0%	43,2%	22,7%	0,0%	0,0%	2,6%	4,5%
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	2004	13,0%	0,0%	22,2%	8,6%	13,0%	39,1%	19,4%	6,8%	9,7%
	2013	13,3%	0,0%	25,0%	2,3%	4,5%	32,4%	73,1%	6,6%	3,0%
Zachęty dla przedsiębiorczości i samozatrudnienia	2004	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	8,7%	4,3%	3,2%	0,0%	11,5%
	2013	0,0%	4,3%	0,0%	11,4%	13,6%	13,5%	1,3%	1,3%	1,5%

* Dane dla 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Database 2015, Labour market programmes: expenditure and participants, OECD Employment and Labour Market Statistics, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en> [4.11.2015].

tarium, lecz także od wielkości środków przeznaczanych na politykę rynku pracy. Ta z kolei wynika z możliwości finansowych poszczególnych krajów. Warto pamiętać również, że w okresach gorszej koniunktury obserwuje się wzrost znaczenia instrumentów polityki pasywnej, kosztem polityki aktywnej. Powoduje to ogólny spadek skuteczności polityki rynku pracy.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza zmian sytuacji na rynkach pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej należących do Europy Środkowo-Wschodniej daje podstawy do sformułowania kilku uwag podsumowujących dotyczących: 1) czynników determinujących rynki pracy, 2) zmian sytuacji na tych rynkach oraz 3) realizowanych wobec nich polityk.

Po pierwsze, istnieje cała grupa czynników oddziałujących na rynki pracy krajów z EŚW. W pierwszej kolejności należy wskazać na stan koniunktury gospodarczej, który oddziaływał najsilniej. Do 2008 r. można było obserwować stosunkowo wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, która pozytywnie oddziaływała na rynki pracy. Sytuacja zmieniła się wraz ogólnoswiatowym kryzysem finansowym z 2008 r. Rynki pracy analizowanych krajów doświadczyły negatywnych zmian z opóźnieniem, ale w latach 2009-2010 wszystkie odczuły pogorszenie sytuacji. Innymi ważnymi grupami pozytywnie oddziałujących czynników były napływ kapitału zagranicznego oraz zmiany w obszarze handlu zagranicznego krajów.

Po drugie, analiza podstawowych wskaźników rynku pracy wskazuje na relatywnie duże zróżnicowanie sytuacji między analizowanymi krajami, co oznacza, że na pozytywny wpływ procesów integracyjnych należy jeszcze poczekać. Stopa zatrudnienia wykazywała dość wysokie wahania, choć w większości przypadków zmiany należy ocenić pozytywnie. Większość krajów zbliża się do osiągnięcia celu zatrudnieniowego zawartego w strategii *Europa 2020*, który ustalony został na poziomie 75% w grupie wiekowej 20-64 lata. W ostatnim okresie (2010-2014) duży postęp w tym obszarze wykazały: Estonia, Łotwa, Litwa i Węgry, natomiast pogorszenie: Chorwacja, Słowenia i Bułgaria. W okresie 2004-2014 wskaźnik bezrobocia wykazywał pewną poprawę, lecz jego wrażliwość na zmiany koniunktury gospo-

darczej spowodowała, że szczególnie w okresie 2009-2010 bezrobocie wzrosło w większości analizowanych krajów. Jeśli porównać rok 2014 z 2004, osiem analizowanych krajów poprawiło swoją pozycję. Dużym problemem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej pozostaje bezrobocie młodzieży, które jest znacznie wyższe od ogólnego bezrobocia we wszystkich analizowanych krajach. Gwałtowny wzrost bezrobocia w tej grupie osób zapoczątkowany został w 2009 r. i trwał do końca analizowanego okresu.

Po trzecie, polityka wobec rynku pracy w Unii Europejskiej realizowana jest na poziomie indywidualnych krajów. Jednocześnie jej skuteczność zależy od wielkości przeznaczanych na nią środków, od podziału tych środków na politykę pasywną i aktywną oraz od struktury wykorzystywanych instrumentów. Kraje EŚW przeznaczają zdecydowanie mniej środków na politykę rynku pracy niż kraje rozwinięte (poniżej 1% PKB). Jednocześnie można pozytywnie ocenić zmiany, jakie zachodzą w ich podziale na politykę aktywną i pasywną. Coraz większa część środków kierowana jest na aktywne polityki. W 2013 r. Czechy, Węgry i Polska wydatkowały więcej na instrumenty aktywne niż na pasywne.

Podsumowując, wbrew temu co sugeruje teoria, w analizowanym okresie nie nastąpiło wyrównanie warunków panujących na rynkach pracy poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Przeciwnie, w krajach EŚW wskaźniki opisujące sytuację na rynku pracy były raczej zróżnicowane. Odmienna dynamika wzrostu gospodarczego oraz odmiennie reakcje rynków na oddziałujące czynniki świadczą o ograniczonym wpływie integracji na funkcjonowanie rynków pracy krajów EŚW.

Bibliografia

- Baily M.N., Kirkegaard J.F., *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington, DC 2004.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, Irwin, Homewood, Illinois 1961.
- Black R. i in. (red.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, IMISCOE Research, Amsterdam 2010.

- Brücker H., *The Impact of Real Convergence on Migration and Labour Markets*, w: R. Martin, A. Winkler (red.), *Real Convergence in Central, Eastern and South-Eastern Europe*, Palgrave-Macmillan, New York 2009, s. 124-165.
- Ehrenberg R.G., Smith R.S., *Modern Labor Economics. Theory and Public Policy*, Prentice Hall, New York 2012.
- Europe 2020. *A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, European Commission, Brussels 3.3.2010.
- Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [20.10.2015].
- EY's Attractiveness Survey. *Europe 2015. Comeback time*, Ernst&Young, <http://www.ey.com/GL/en/Issues/Business-environment/ey-european-attractiveness-survey-2015> [4.11.2015].
- Funk L., *Labour Market Trends and Problems in the EU's Central and Eastern European Member States: Is Flexicurity the Answer?*, „Journal of Contemporary European Research”, 2009, vol. 5, issue 4, s. 557-580.
- Kwiatkowski E., *Integracja z Unią Europejską a rynek pracy w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4/2004, s. 81-94.
- Labor Market Developments in Europe 2012*, „European Economy”, no. 5/2012.
- Lipsey R.G., *The Theory of Customs Unions – Trade Diversion and Welfare*, „Economica”, New Series 24, no. 93, Feb. 1957, s. 40-46.
- Ładyka S., *Z teorii integracji gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001.
- Mankiw G.N., *Principles of Economics*, 6th ed., South-Western, Cengage Learning, 2012.
- Meade J.E., *The Theory of Customs Unions*, North Holland, Amsterdam 1955.
- OECD Database 2015, *Labour market programmes: expenditure and participants*, OECD Employment and Labour Market Statistics, <http://dx.doi.org.oecdilibrary.han.bg.umcs.edu.pl/10.1787/data-00312-en> [4.11.2015].
- Podkaminer L., *Development Patterns of Central and East European Countries (in the course of transition and following EU accession)*, The Vienna Institute for International Economic Studies, Research Report, no. 388, July 2013.
- UNCTAD Data Center, *Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1980-2014*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [2.11.2015].
- UNCTAD Data Center, *Merchandise: Total trade and share, annual, 1948-2014*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> [2.11.2015].
- Viner J., *The Custom Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

Mariusz Próchniak*, Katarzyna Wasiak**

Zależność między rozwojem i stabilnością sektora finansowego a tempem wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Środkowo-Wschodniej¹

The Relationship Between the Development and Stability of the Financial Sector and Economic Growth in the European Union Countries with a Special Focus on Central and Eastern European Countries

Abstract: The paper presents the analysis of the impact of the development and stability of the financial sector on economic growth. The study covers 26 EU countries and the 1993-2013 period. We include four financial sector variables: domestic credit to private sector, non-performing loans, market capitalization and number of listed companies. Main elements of novelty are: testing a nonlinear relationship between financial sector development and economic growth, the inclusion of a moving panel with 5-year overlapping sub-periods, and the robustness analysis for various subgroups of countries. Our results demonstrate that domestic credit and market capitalization of listed companies both have a nonlinear impact on economic growth reflected by a downward sloping parabola. Non-performing loans exhibit a clear negative influence on GDP dynamics.

Keywords: financial system, financial sector, financial sector development, financial system stability, economic growth.

* mproch@sgh.waw.pl, Katedra Ekonomii II, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

** katarzyna.wasiak@sgh.waw.pl, Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

1 Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610.

Wprowadzenie

Od kilkunastu już lat widoczna jest wyraźna tendencja do wzrostu roli i znaczenia sektora finansowego w gospodarce². Ponadto obserwujemy dynamiczne zmiany światowego systemu finansowego (m.in. pod wpływem nieodczynnych w gospodarce kryzysów), którego rozwój zmierza w kierunku rozwiązań w coraz większym stopniu bazujących na rynkach finansowych (w odróżnieniu od systemów finansowych zorientowanych bankowo, tzw. systemu kontynentalnego). W krajach Unii Europejskiej (UE) mamy do czynienia z systemem finansowym, którego podstawę stanowi system bankowy.

Wyniki badań wskazują, że na wzajemne relacje pomiędzy sektorem bankowym a rynkowym wpływa stopień rozwoju gospodarczego kraju. Na rozwój systemu finansowego oddziałuje wiele czynników, wśród których warto wymienić np.: wielkość instytucji i rynków finansowych w stosunku do PKB, dostępność i złożoność instrumentów finansowych, ocenę wiarygodności kraju, a także istnienie solidnych podstaw organizacyjno-prawnych, umożliwiających zapewnienie bezpieczeństwa, stabilności i efektywności funkcjonowania systemu finansowego. Poziom i tempo rozwoju sektora finansowego niewątpliwie zależą zatem od indywidualnych krajowych lub regionalnych uwarunkowań gospodarczych. Stabilny i efektywny system finansowy wspiera wzrost gospodarczy z jednej strony poprzez mobilizację środków finansowych, z drugiej zaś poprzez ich alokację tak, aby mogły być jak najlepiej wykorzystane.

Celem artykułu jest przedstawienie krótkiego zarysu badań teoretycznych, w zestawieniu z analizą empiryczną dostępną w literaturze, dotyczącą wpływu rozwoju systemu finansowego na wzrost gospodarczy, oraz zaprezentowanie własnych wyników przeprowadzonego badania empirycznego. Sądzimy, że istotna z punktu widzenia prac analityczno-badawczych jest dziś odpowiedź na pytanie o właściwy model systemu finansowego. Model, który byłby wsparciem dla wzrostu gospodarczego i sprzyjał bogaceniu się państwa i społeczeństwa

2 Aktywa instytucji finansowych w Polsce (banki komercyjne i spółdzielcze, Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe, zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, OFE, podmioty maklerskie): 1996 – 208,6 mld zł; 1999 – 402,2 mld zł; 2003 – 640,1 mld zł; 2007 – 1217,8 mld zł; 2009 – 1492,1 mld zł; 2012 – 1962,0 mld zł; 2013 – 2095,1 mld zł. Dane pochodzą z corocznych publikacji NBP *Rozwój systemu finansowego w Polsce*.

w sposób uczciwy, efektywny i bezpieczny. Niniejsze badanie jest kontynuacją naszych wcześniejszych badań na ten temat³.

Artykuł składa się z pięciu części. Po wprowadzeniu, w punkcie pierwszym zawarty jest przegląd literatury. W punkcie drugim przedstawiona została metodologia badania. Punkt trzeci zawiera prezentację i interpretację wyników. Artykuł kończy podsumowanie.

1. Przegląd literatury

Analizując literaturę ostatnich kilkudziesięciu lat, można zaobserwować, że rośnie zainteresowanie zagadnieniami związanymi z rozwojem sektora finansowego, głównie ze względu na jego znaczenie dla gospodarki oraz wpływ na wzrost gospodarczy. Sprawnie i efektywnie działający system bankowy i rynki finansowe poprawiają dobrobyt społeczeństwa, umożliwiając korzystny przepływ środków finansowych oraz ich dostępność w dowolnym czasie, przez co przyczyniają się do wzrostu konsumpcji, a dalej produkcji i wydajności gospodarki⁴. W literaturze spotkać można także opinie, że rozwój finansowy jest jedną z najważniejszych głębokich⁵ determinant wzrostu gospodarczego⁶. Wpływ systemu finansowego na gospodarkę ma nieco inny charakter w przypadku modelu zorientowanego rynkowo i bankowo⁷. Oba modele systemu finansowego mają swoje zalety i wady, które niosą ze sobą różnego rodzaju ryzyko zachwiania jego stabilności. Choć wciąż jeszcze różnice między systemem zorientowanym bankowo a zorientowanym rynkowo są widoczne, to jednak zaczynają się powoli zacierać.

3 Por. np. M. Próchniak, K. Wasiak, *The Impact of the Financial System on Economic Growth in the Context of the Global Crisis: Empirical Evidence for the EU and OECD Countries*, „Empirica”, 2016, s. 1-43, doi: 10.1007/s10663-016-9323-9.

4 F.S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, przekł. A. Minkiewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 54.

5 Czynniki determinujące wzrost gospodarczy można podzielić na płytkie i głębokie (zob. np. D. Rodrik, *Institution, Integration and Geography: In Search of Deep Determinants of Economic Growth*, <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/institutions-integration-geography.pdf> [30.06.2015]), co jest ważne z punktu widzenia możliwości wyjaśnienia pogłębiających się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego różnych krajów.

6 M. Marcinkowska i in., *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, „Materiały i Studia”, 2014, nr 305, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa, s. 22.

7 Szerzej zob. F. Allen, D. Gale, *Comparing Financial Systems*, The MIT Press, Cambridge–London 2000; A.W. Boot, A.V. Thakor, *Financial System Architecture*, „Review of Financial Studies”, vol. 10, 1997, s. 693-733.

Podstawowymi wskaźnikami obrazującymi model systemu finansowego mogą być wielkość kredytu krajowego oraz kapitalizacja giełdy. Wydaje się, że w systemach zorientowanych bankowo istnieje nadal mniejsza skłonność do podejmowania ryzyka i widoczne jest preferowanie bezpieczeństwa przy niższej stopie zwrotu⁸.

Analizę warto rozpocząć od prac takich autorów jak np.: Robinson, Schumpeter, Goldsmith, McKinnon, Shaw czy Lucas⁹. Początkowo dominujący w literaturze, choć nie jedyny, był pogląd o istnieniu wpływu wzrostu gospodarczego na rozwój systemu finansowego. W późniejszych badaniach zwracano coraz większą uwagę na istnienie związku przyczynowo-skutkowego między rozwojem sektora finansowego a wzrostem gospodarczym, wskazywano kierunki tych zależności oraz kanały transmisji. Wiedzę w tym zakresie poszerzano zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki, jednak trudno się tu doszukać jednoznaczności. Możliwe jest pogrupowanie tych różnorodnych poglądów w kilka nurtów, których przedstawiciele zostali wymienieni wcześniej. Al-Yousif Khalifa¹⁰ prezentuje cztery główne wątki, dające się wyodrębnić w badanym obszarze¹¹.

Pierwszy z nich (ang. *supply-leading view*) odnosi się do kluczowej roli podaży usług finansowych, a główną tezą jest to, że rozwój finansowy pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy. Zgodnie z tym poglądem, występowanie usług pośrednictwa finansowego przyczynia się do wzrostu gospodarczego przez podniesienie efektywności akumulacji kapitału, a co za tym idzie jego krańcowej produktywności¹², oraz przez podniesienie stopy oszczędności, a tym samym

8 R. Rajan, L. Zingales, *The Transformation of the European Financial System. Banks and Markets: The Changing Character of European Finance*, ECB Central Banking Conference, 24-25.10.2002, s. 15-17.

9 J. Robinson, *The Generalization of the General Theory*, w: *The Rate of Interest and Other Essays*, Macmillan, London 1952; J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960; R.W. Goldsmith, *Financial Structure and Development*, Yale University Press, New Haven 1969; R.I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington, DC, 1973; E. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, New York 1973; R.E. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 22, 1988, s. 3-42.

10 Y. Al-Yousif Khalifa, *Financial Development and Economic Growth. Another Look at the Evidence from Developing Countries*, „Review of Financial Economics”, vol. 11, 2002, s. 131-150.

11 Szczegółowy opis literatury można znaleźć w: R. Levine, *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda*, „Journal of Economic Literature”, vol. 35, 1997, s. 688-726.

12 R.W. Goldsmith, dz.cyt.

stopy inwestycji¹³. Taki teoretyczny punkt widzenia potwierdzają badania takich uczonych jak: Bencivenga i Smith, Greenwood i Jovanovic oraz Levine¹⁴.

Drugi wątek w badaniach (ang. *demand-following view*) uwypukla aspekt, iż rozwój systemu finansowego nie jest elementem, który determinuje wzrost gospodarczy, a jest jedynie wynikiem rzeczywistych wymagań gospodarki. Zachęczone przez rynek podmioty gospodarcze kreują większy popyt na coraz bardziej zaawansowane usługi finansowe, a instytucje finansowe chcąc temu popytowi sprostać, muszą się rozwijać. Rozwój systemu finansowego podąża zatem za wzrostem gospodarczym¹⁵. Wsparciem tej teorii są np. badania empiryczne prowadzone przez następujących badaczy: Friedman i Schwartz oraz Ireland¹⁶.

Najważniejszymi kanałami, jakimi system finansowy oddziałuje na wzrost gospodarczy, są akumulacja kapitału oraz zmiana produktywności czynników wytwórczych. Istnienie systemu finansowego wpływa na zmniejszenie kosztów informacyjnych i transakcyjnych, które są z kolei efektem niedopasowania struktury popytu i podaży oraz występowania zjawiska asymetrii informacji. System finansowy umożliwia bardziej efektywną alokację zasobów w warunkach nieodwrotnej niepewności. Im lepiej tę funkcję wypełnia, tym wyraźniejszy pozytywny wpływ ma na gospodarkę¹⁷.

Warto wspomnieć o pracach Demetriadesa i Husseina oraz Greenwooda i Smitha¹⁸, gdzie rozwój systemu finansowego oraz wzrost gospodarczy autorzy traktują na równi, podkreślając, że istnieje między nimi dwukierunkowa zależność przyczynowo-skutkowa. Przeciwi-

13 R.I. McKinnon, dz.cyt.; E. Shaw, dz.cyt.

14 V.R. Bencivenga, B.D. Smith, *Financial Intermediation and Endogenous Growth*, „Review of Economic Studies”, vol. 58, 1991, s. 195-209; J. Greenwood, B. Jovanovic, *Financial Development, Growth, and the Distribution of Income*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, 1990, s. 1076-1107; R. Levine, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, „NBER Working Paper”, 2004, no. 10766.

15 Y. Al-Yousif Khalifa, dz.cyt.

16 M. Friedman, A.J. Schwartz, *Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton 1963; P.N. Ireland, *Money and Growth: An Alternative Approach*, „American Economic Review”, vol. 84, 1994, s. 47-65.

17 R. Levine, *Financial Development and Economic Growth*.

18 O.P. Demetriades, K.A. Hussein, *Does Financial Development Cause Economic Growth? Time-series Evidence from 16 Countries*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 51, 1996, s. 387-411; J. Greenwood, B.D. Smith, *Financial Markets in Development, and the Development of Financial Markets*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 21, 1997, s. 145-181.

nego zdania jest natomiast Lucas¹⁹, który uważa, że niewłaściwe jest zwracanie tak dużej uwagi na rolę systemu finansowego jako czynnika wzrostu gospodarczego, gdyż jest ona niewielka.

Na podstawie analizy literatury można stwierdzić, że nie jest możliwa jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy zależności między rozwojem systemu finansowego a wzrostem gospodarczym mają charakter jednokierunkowy (a jeśli tak, to w którą stronę są zwrócone), czy dwukierunkowy (o możliwej zależności jednoczesnej lub występującej z opóźnieniem czasowym). Badania empiryczne potwierdzają bowiem różne podejścia teoretyczne w tym obszarze tematycznym²⁰.

Trzeba pamiętać, że system finansowy często pozytywnie wpływa na rozwój gospodarczy, ale może być także barierą dla wzrostu. Zbyt rozbudowany będzie stanowił zagrożenie dla efektywnego funkcjonowania. Będzie też wpływał na zwiększone ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego na dużą skalę. Możliwość osiągnięcia wysokich zysków w połączeniu z ludzką chciwością mogą rodzić pokusę nadużycia, co – jak wiemy z praktyki – jest zjawiskiem wielce niebezpiecznym i mogącym zagrażać stabilności całego systemu finansowego.

Powyższe wnioski znajdują odzwierciedlenie w pracach takich autorów jak: Deidda i Fattouh, Arcand i in. oraz Cecchetti i Kharroubi²¹, którzy na podstawie badań empirycznych dowodzą, że zależność między sektorem finansowym a wzrostem gospodarczym nie jest liniowa, ale przybiera kształt odwróconej litery „U”. Badacze nie stwierdzili do-

¹⁹ R.E. Lucas, dz.cyt.

²⁰ Zob. np. J. Shan, A.G. Morris, F. Sun, *Financial Development and Economic Growth: An Egg-and-Chicken Problem?*, „Review of International Economics”, vol. 9, 2001, s. 443-454; S. Abu-Bader, A.S. Abu-Qarn, *Financial Development and Economic Growth: Empirical Evidence from Six MENA Countries*, „Review of Development Economics”, vol. 12, 2008, s. 803-817; J. Shan, *Does Financial Development “Lead” Economic Growth? A Vector, Auto-regression Appraisal*, „Applied Economics”, vol. 37, 2005, s. 1353-1367; L. Blanco, *The Finance-Growth Link in Latin America*, „Southern Economic Journal”, vol. 76, 2009, s. 224-248; L.J. Esso, *Re-examining the Finance-Growth Nexus: Structural Break, Threshold Cointegration and Causality Evidence from the ECOWAS*, „Journal of Economic Development”, vol. 35, 2010, s. 57-80; M.K. Hassan, B. Sanchez, J. Yu, *Financial Development and Economic Growth: New Evidence from Panel Data*, „Quarterly Review of Economics and Finance”, vol. 51, 2011, s. 88-104.

²¹ L. Deidda, B. Fattouh, *Non-Linearity Between Finance and Growth*, „Economics Letters”, vol. 74, 2002, s. 339-345; J.-L. Arcand, E. Berkes, U. Panizza, *Too Much Finance?*, „IMF Working Paper”, 2012, no. 12/161, International Monetary Fund, Washington, DC; S.G. Cecchetti, E. Kharroubi, *Why Does Financial Sector Growth Crowd Out Real Economic Growth?*, „BIS Working Paper”, 2015, no. 490, Bank for International Settlements, Basel.

datniej korelacji między wielkością systemu finansowego a wzrostem gospodarczym w przypadku krajów o bardzo dużym sektorze finansowym. Korelacja taka jest natomiast dodatnia (ale tylko do pewnego punktu) w krajach, gdzie sektor finansowy jest mały lub średni. Stąd też wynika m.in. uwzględnienie w naszych równaniach regresji elementów nieliniowości.

Przedstawione wyżej wątki są jedynie krótkim zasygnalizowaniem najważniejszych problemów, jakie dostrzegamy w analizowanym w tym opracowaniu obszarze. Jest to temat wieloaspektowy i bardzo złożony, a mówiąc o wroście gospodarczym, należy brać pod uwagę także inne czynniki wzrostu. Problem niskiego tempa wzrostu gospodarczego dotyczy dziś wielu gospodarek na świecie. Sektor finansowy, choć niezwykle ważny, jest jednym z elementów układanki. Musi być jednak tak zbudowany, aby poziom jego rozwoju był dostosowany do potrzeb i charakteru poszczególnych krajów. Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że rozwiązania, które stosowane są np. w Stanach Zjednoczonych (gdzie istnieje rynkowo zorientowany model systemu finansowego), nie mają prostego przełożenia na gospodarkę UE, a tym bardziej na kraje Europy Środkowo-Wschodniej (o modelu kontynentalnym). Próba implementacji podpatrzonych i stosowanych tam z powodzeniem instrumentów polityki gospodarczej może negatywnie wpłynąć na gospodarkę naszego regionu. Analizując system finansowy, nie wolno też zapominać o sektorze finansów publicznych. Wydatki publiczne, często rosnące w tempie przekraczającym dynamikę PKB, mogą utrwalić dzisiejsze (niskie) tempo wzrostu gospodarczego, obniżone w ostatnich latach na skutek wstrząsów. Wciąż słabe ożywienie gospodarcze w USA jest – zdaniem ekspertów – skutkiem stagnacji w produktywności i niedostatecznego popytu. Należy z tego wyciągnąć wnioski dla krajów naszego regionu. Warto na końcu dodać, że wyzwania najbliższych lat to nie tylko te o charakterze ekonomicznym, ale także poważne wyzwania polityczne. Konieczne jest obserwowanie reform, jakie będą podejmowane w przyszłości (dotyczy to m.in. unii bankowej, polityki makroostrożnościowej, kształtu nadzoru nad systemem finansowym itp.), gdyż będą one miały istotny wpływ na rozwój sektora finansowego i wzrost gospodarczy.

2. Dane i metoda badawcza

Analiza obejmuje 26 krajów UE (bez Malty i Cypru) i okres 1993-2013 (dla niektórych zmiennych okres analizy jest krótszy). Aby zbadać odporność wyników, równania regresji szacowane są dla trzech grup krajów: pełnej grupy (UE26), 15 krajów Europy Zachodniej (UE15) oraz 11 państw Europy Środkowo-Wschodniej będących nowymi członkami UE (EŚW11). Jednym z elementów nowości i dodatkowym argumentem przemawiającym za uzyskaniem odpornych wyników jest uwzględnienie w obliczeniach danych przekształconych do 5-letnich częściowo nakładających się podokresów (tzw. panelu kroczącego). Są to podokresy w postaci: 1994-1998, 1995-1999, ..., 2008-2012, 2009-2013. Takie dane nie uwzględniają krótkookresowych wahań produkcji, następujących pod wpływem czynników cyklicznych oraz szoków o charakterze popytowym, co pozwala tym samym na znalezienie powiązań podażowych o przynajmniej średniookresowym charakterze.

Do oceny wpływu rozwoju i stabilności sektora finansowego na tempo wzrostu gospodarczego stosujemy równania regresji typu Barro o następującej postaci²²:

$$y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 x_{it} + \alpha_2 x_{it}^2 + \beta y_{it-1} + \gamma_1 z_{1it} + \dots + \gamma_8 z_{8it} + \delta \text{kryzys} + \theta_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Zmienną objaśnianą (y_{it}) jest tempo wzrostu realnego PKB *per capita* wg PSN (np. dla podokresu 1994-1998 jest to różnica między logarytmem naturalnym PKB *per capita* w 1998 i 1993 r. podzielona przez 5). Zmienną objaśniającą x_{it} jest zmienna reprezentująca sektor finansowy. Uwzględniona jest ona w równaniu regresji także w postaci kwadratowej, co pozwala na zbadanie nieliniowego wpływu. Zmienną y_{it-1} jest logarytm PKB *per capita* z końca poprzedniego podokresu, co umożliwi wyodrębnienie wpływu warunków początkowych na wzrost gospodarczy i tym samym na zbadanie zjawiska konwergencji typu β . Zmiennymi z_1 - z_8 są inne zmienne objaśniające, będące czynnikami wzrostu gospodarczego. Zmienna *kryzys* to zmienna zero-jedynkowa, przyjmująca wartość 1 w podokresach obejmujących 2009 r. i wartość 0 w pozostałych podokresach. θ_i jest efektem

22 R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge-London 2003.

indywidualnym dla kraju, zaś ε_{it} to składnik losowy. Równania regresji zostały oszacowane na danych panelowych za pomocą estymatora z efektami stałymi (*fixed effects*).

W badaniu uwzględniono 4 zmienne mierzące rozwój i stabilność systemu finansowego, oznaczonych w równaniu (1) jako x . Dwie zmienne dotyczą sektora bankowego: kredyt krajowy dla sektora prywatnego (% PKB) i kredyty zagrożone (% kredytów ogółem), zaś dwie – rynku kapitałowego: kapitalizacja spółek giełdowych (% PKB) i liczba krajowych spółek giełdowych (na milion mieszkańców). Ta ostatnia zmienna jest traktowana jako pewna alternatywna miara rozwoju rynku kapitałowego, gdyż stanowi przybliżenie stopnia konkurencji na tym rynku. Do każdego z równań regresji włączono także 8 następujących zmiennych (oznaczonych w równaniu (1) symbolami z_1 - z_8): 1) stopa inwestycji (% PKB), 2) oczekiwana długość życia (w latach, logarytm naturalny), 3) wydatki konsumpcyjne państwa (% PKB), 4) wskaźnik otwartości gospodarki (udział sumy eksportu i importu w PKB), 5) stopa inflacji (%), 6) ludność w wieku 15-64 lat (% ludności ogółem), 7) stopa urodzeń (liczba urodzeń na 1 kobietę, logarytm naturalny), 8) tempo wzrostu liczby ludności (%). Dane wykorzystane w obliczeniach pochodzą z baz danych Banku Światowego, MFW, OECD i Eurostatu.

3. Prezentacja i interpretacja wyników

Wyniki analizy są przedstawione w tablicach 1-4 oraz na rysunkach 1-4. Tablice zawierają – dla każdej z czterech zmiennych reprezentujących system finansowy – oszacowania równań regresji, przeprowadzonych dla trzech grup krajów: UE26, UE15 oraz EŚW11. Wartości liczbowe są oceną parametru stojącego przy danej zmiennej objaśniającej, a gwiazdki informują o jej poziomie istotności.

Rysunki przedstawiają kierunek wpływu zmiennej reprezentującej system finansowy na tempo wzrostu gospodarczego. Funkcje kwadratowe na rysunkach zostały wyznaczone na podstawie ocen parametrów (zawartych w pierwszych dwóch wierszach odpowiednich tablic) pomnożonych przez zaobserwowane wartości danej zmiennej objaśniającej dotyczącej sektora finansowego. Aby pominąć skrajne obserwacje, zakres argumentów dla każdej funkcji na rysunku został

ograniczony do przedziału od 5. do 95. centyla rozkładu zmiennej objaśniającej w danej grupie krajów. Analiza rysunków jest niezbędna do oceny kierunku wpływu na tempo wzrostu gospodarczego, gdyż bez odwołania się do zakresu wartości czynnika nie jest możliwe – dla funkcji kwadratowej – określenie kierunku zależności na podstawie ocen parametrów znajdujących się w tablicach.

Tablica 1. Równania regresji dla zmiennej: kredyt krajowy dla sektora prywatnego (% PKB)

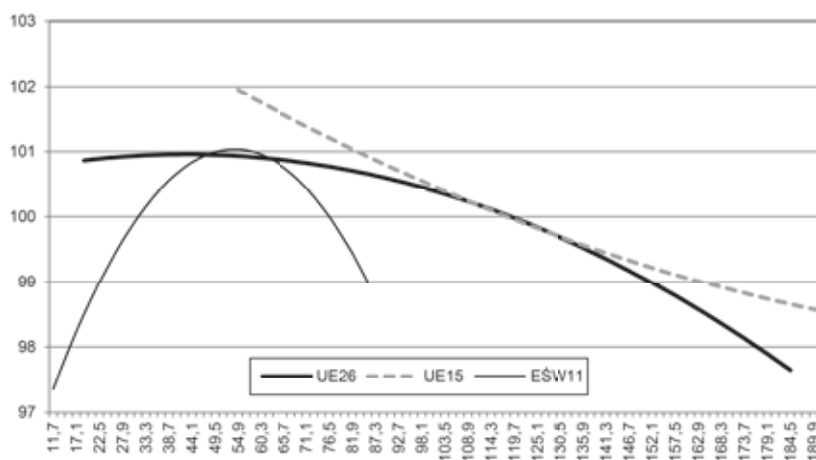
Zmienna objaśniająca/statystyka	Kraje UE26	Kraje UE15	Kraje EŚW11
Kredyt krajowy	0,000057	-0,000255 ***	0,001156 ***
(Kredyt krajowy) ²	-0,000001 **	0,000000 *	-0,000011 ***
PKB <i>per capita</i> z poprzedniego okresu	-0,153936 ***	-0,130072 ***	-0,146784 ***
Stopa inwestycji	0,002905 ***	0,004627 ***	0,001080 ***
Oczekiwana długość życia	0,971771 ***	0,723740 ***	0,689411 ***
Wydatki konsumpcyjne państwa	-0,002336 ***	0,000224	-0,004415 ***
Wskaźnik otwartości gospodarki	0,000290 ***	0,000343 ***	0,000202 **
Inflacja	-0,000060 **	-0,000569	-0,000128 ***
Ludność w wieku 15-64 lat	0,009658 ***	0,002662 ***	0,013187 ***
Stopa urodzeń	0,016911 *	0,009893	0,065138 ***
Wzrost liczby ludności	-0,013526 ***	-0,019897 ***	0,001225
Kryzys (zmienna zero-jedynkowa)	-0,014948 ***	-0,014067 ***	-0,024043 ***
Stała	-3,330004 ***	-2,059228 ***	-2,416031 ***
Liczba obserwacji – ogółem	413	240	173
– średnio na kraj	15,9	16,0	15,7
R ² – wewnątrzgrupowy	0,8484	0,9220	0,9034
– międzygrupowy	0,5309	0,0463	0,0023
– ogółem	0,3623	0,1991	0,2972

*** Istotne na poziomie 1%. ** Istotne na poziomie 5%. * Istotne na poziomie 15%.

Równania regresji zostały oszacowane dla danych przekształconych do 5-letnich, częściowo nakładających się podokresów (tzw. panel kroczący) za pomocą estymatora z efektami stałymi (*fixed effects*). Zmienną objaśnianą we wszystkich równaniach jest tempo wzrostu realnego PKB *per capita* wg PSN.

Źródło: obliczenia własne.

Rysunek 1. Wpływ kredytu krajowego dla sektora prywatnego (% PKB) na tempo wzrostu gospodarczego



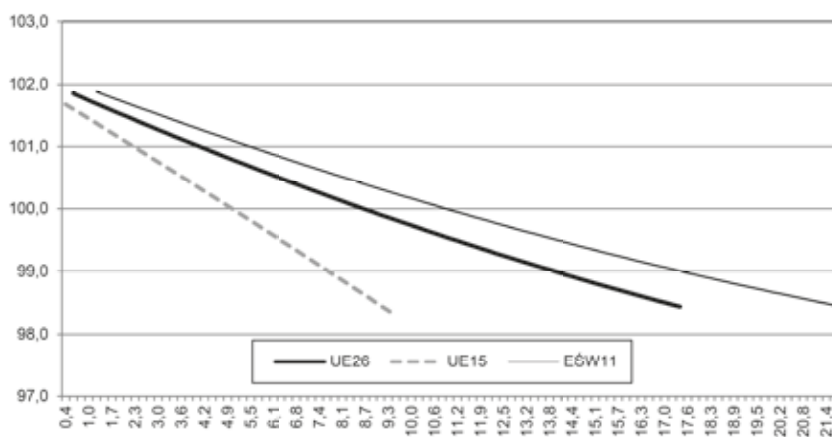
Źródło: obliczenia własne.

Tablica 2. Równania regresji dla zmiennej: kredyty zagrożone (% kredytów ogółem)

Zmienna objaśniająca/statystyka	Kraje UE26	Kraje UE15	Kraje EŚW11
Kredyty zagrożone	-0,002719 ***	-0,002482 ***	-0,002092 ***
(Kredyty zagrożone) ²	0,000032 ***	-0,000008	0,000023 ***
PKB <i>per capita</i> z poprzedniego okresu	-0,116259 ***	-0,158077 ***	-0,099079 ***
Stopa inwestycji	0,001903 ***	0,002030 ***	0,001622 ***
Oczekiwana długość życia	0,620017 ***	0,659620 ***	0,413760 ***
Wydatki konsumpcyjne państwa	-0,003304 ***	-0,001162 *	-0,003806 ***
Wskaźnik otwartości gospodarki	0,000190 ***	0,000267 ***	0,000321 ***
Inflacja	-0,000031 *	-0,000948	-0,000072 ***
Ludność w wieku 15-64 lat	0,004624 ***	0,004418 ***	0,006723 ***
Stopa urodzeń	0,001774	0,028632 **	0,021447 *
Wzrost liczby ludności	-0,015417 ***	-0,018651 ***	-0,004024 *
Kryzys (zmienna zero-jedynkowa)	-0,014818 ***	-0,013222 ***	-0,023862 ***
Stała	-1,778536 ***	-1,535113 ***	-1,237774 ***
Liczba obserwacji – ogółem	376	213	163
– średnio na kraj	14,5	14,2	14,8
R ² – wewnątrzgrupowy	0,9205	0,9280	0,9449
– międzygrupowy	0,6317	0,0220	0,0930
– ogółem	0,5119	0,1929	0,5816

Objaśnienia i źródło: jak w tablicy 1.

Rysunek 2. Wpływ kredytów zagrożonych (% kredytów ogółem) na tempo wzrostu gospodarczego



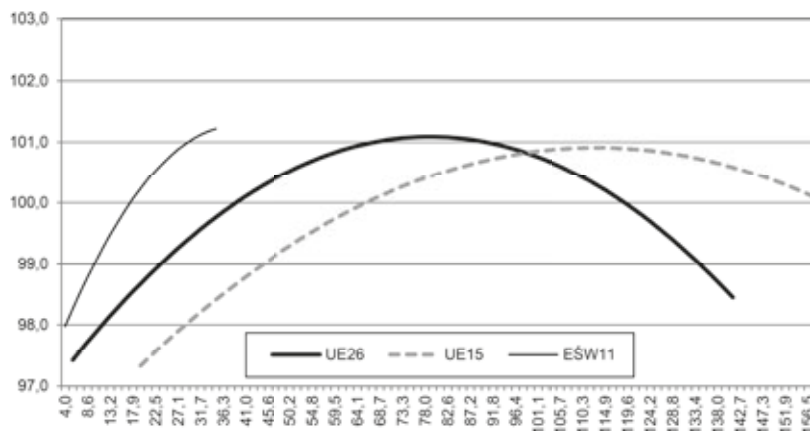
Źródło: obliczenia własne.

Tablica 3. Równania regresji dla zmiennej: kapitalizacja spółek giełdowych (% PKB)

Zmienna objaśniająca/statystyka	Kraje UE26	Kraje UE15	Kraje EŚW11
Kapitalizacja spółek giełdowych	0,000197 **	0,000194 **	0,000976 ***
(Kapitalizacja spółek giełdowych) ²	-0,000001 ***	-0,000001 ***	-0,000013 **
PKB <i>per capita</i> z poprzedniego okresu	-0,152822 ***	-0,133633 ***	-0,138652 ***
Stopa inwestycji	0,002432 ***	0,003848 ***	0,001195 ***
Oczekiwana długość życia	0,844384 ***	0,517609 ***	0,603944 ***
Wydatki konsumpcyjne państwa	-0,003860 ***	-0,000839	-0,005080 ***
Wskaźnik otwartości gospodarki	0,000300 ***	0,000316 ***	0,000218 **
Inflacja	-0,000097 ***	0,000501	-0,000116 ***
Ludność w wieku 15-64 lat	0,009532 ***	0,002389 **	0,013573 ***
Stopa urodzeń	0,024668 **	0,009411	0,063961 ***
Wzrost liczby ludności	-0,012516 ***	-0,018700 ***	-0,000166
Kryzys (zmienna zero-jedynkowa)	-0,015265 ***	-0,012564 ***	-0,024318 ***
Stała	-2,750131 ***	-1,096178 ***	-2,134147 ***
Liczba obserwacji – ogółem	415	240	175
– średnio na kraj	16,0	16,0	15,9
R ² – wewnątrzgrupowy	0,8452	0,9123	0,8937
– międzygrupowy	0,5350	0,0275	0,0004
– ogółem	0,3597	0,2193	0,2920

Objaśnienia i źródło: jak w tablicy 1.

Rysunek 3. Wpływ kapitalizacji spółek giełdowych (% PKB) na tempo wzrostu gospodarczego



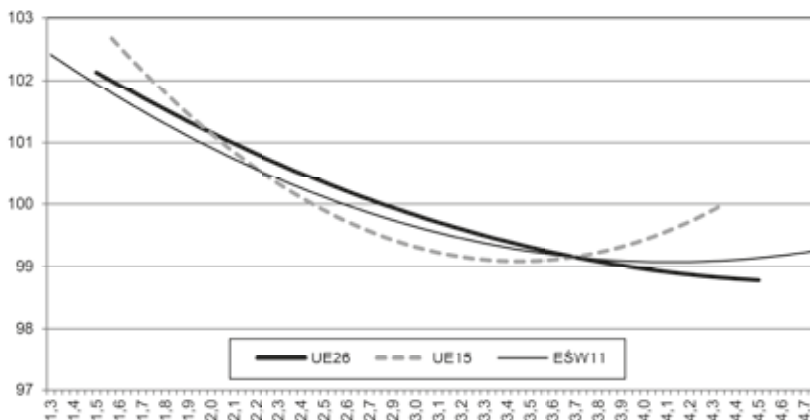
Źródło: obliczenia własne.

Tablica 4. Równania regresji dla zmiennej: liczba krajowych spółek giełdowych (na milion mieszkańców, logarytm naturalny)

Zmienna objaśniająca/statystyka	Kraje UE26	Kraje UE15	Kraje EŚW11
Liczba krajowych spółek giełdowych	-0,012950 ***	-0,032183 ***	-0,012370 ***
(Liczba krajowych spółek giełdowych) ²	0,001354 **	0,004719 ***	0,001513 **
PKB <i>per capita</i> z poprzedniego okresu	-0,156075 ***	-0,137696 ***	-0,146290 ***
Stopa inwestycji	0,003096 ***	0,004453 ***	0,002287 ***
Oczekiwana długość życia	0,944391 ***	0,482009 ***	0,765320 ***
Wydatki konsumpcyjne państwa	-0,003728 ***	-0,001221 *	-0,004575 ***
Wskaźnik otwartości gospodarki	0,000253 ***	0,000433 ***	0,000256 **
Inflacja	-0,000108 ***	0,000191	-0,000124 ***
Ludność w wieku 15-64 lat	0,009686 ***	0,002579 ***	0,014062 ***
Stopa urodzeń	0,011588	0,029823 **	0,028765 *
Wzrost liczby ludności	-0,014087 ***	-0,019680 ***	-0,001577
Kryzys (zmienna zero-jedynkowa)	-0,015515 ***	-0,013763 ***	-0,021915 ***
Stała	-3,138752 ***	-0,876126 **	-2,785548 ***
Liczba obserwacji – ogółem	415	240	175
– średnio na kraj	16,0	16,0	15,9
R ² – wewnątrzgrupowy	0,8524	0,9162	0,8969
– międzygrupowy	0,4895	0,0088	0,0002
– ogółem	0,3323	0,2555	0,2879

Objaśnienia i źródło: jak w tablicy 1.

Rysunek 4. Wpływ liczby krajowych spółek giełdowych (na milion mieszkańców, w ujęciu zlogarytmowanym) na tempo wzrostu gospodarczego



Źródło: obliczenia własne.

3.1. Sektor bankowy

Tablica 1 i rysunek 1 przedstawiają wyniki regresji dla zmiennej mierzącej wielkość kredytu krajowego dla sektora prywatnego (w % PKB). Oceny parametrów stojących przy tej zmiennej są istotne statystycznie w dwóch grupach krajów: UE15 i EŚW11, zaś dla całej grupy UE26 istotny statystycznie jest tylko parametr znajdujący się przy zmiennej w potęgze drugiej. Wyniki sugerują, że wolumen udzielonych kredytów był istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego krajów zarówno Europy Środkowo-Wschodniej, jak i Europy Zachodniej. Na podstawie rysunku 1 widać jednak wyraźnie, że nieograniczona ekspansja kredytowa nie jest zjawiskiem pożądanym. Okazuje się bowiem, że dla grupy UE15, gdzie rozmiary udzielonego kredytu w stosunku do PKB są wysokie (dochodzą nawet do 200% PKB), występuje ujemna zależność między wielkością kredytu a tempem wzrostu gospodarczego, co obrazuje ujemnie nachylona funkcja na rysunku 1.

Dla krajów EŚW11 wyniki dla zmiennej mierzącej wielkość kredytu krajowego są natomiast inne. Dla tej grupy zależność między rozwojem sektora finansowego a tempem wzrostu gospodarczego ma charakter paraboli o ramionach skierowanych w dół: przy niskim poziomie rozwoju systemu finansowego, wzrost ekspansji kredytowej prowadzi do szybszego tempa wzrostu gospodarczego. Po osiągnięciu określonego

stopnia rozwoju sektora (gdy wolumen kredytów osiąga wartość 50-60% PKB) dalsza ekspansja kredytowa hamuje wzrost gospodarczy. Uzyskane wyniki pokazują, że zależność między rozwojem systemu finansowego a tempem wzrostu gospodarczego ma bezspornie charakter nieliniowy, co uzasadnia przyjętą w tym badaniu specyfikację modelu. W krajach o niskim wolumenie udzielonych kredytów (co ma miejsce zwłaszcza w państwach EŚW) polityka gospodarcza powinna być nastawiona na przyspieszenie ekspansji kredytowej, ale po osiągnięciu pewnego granicznego poziomu lepszym rozwiązaniem jest zacieśnienie polityki w celu uniknięcia nadmiaru kredytów w gospodarce.

Tablica 2 i rysunek 2 pokazują wyniki dla zmiennej mierzącej wielkość kredytów zagrożonych (w % kredytów ogółem). Dane zawarte w tablicy 2 informują, że oceny parametru przy tej zmiennej (w postaci liniowej i kwadratowej) są istotne statystycznie we wszystkich szacowanych równaniach regresji. Z rysunku 2 widać, że zależność między wolumenem kredytów zagrożonych a tempem wzrostu gospodarczego jest ujemna we wszystkich trzech analizowanych grupach krajów. Oznacza to, że zwiększenie niestabilności sektora bankowego poprzez wzrost kredytów zagrożonych ma silnie ujemny wpływ na dynamikę produkcji dla każdej badanej grupy państw. Zalecenie dla polityki gospodarczej to zatem dążenie do tego, aby władze państwa podejmowały działania służące ograniczaniu wielkości złych kredytów. Może to nastąpić m.in. przez zacieśnienie regulacji i wprowadzanie odpowiednich rekomendacji dla banków w zakresie polityki kredytowej. Na przykład, w świetle tych wyników rekomendacje dotyczące kredytów hipotecznych uchwalone w ostatnich latach przez Komisję Nadzoru Finansowego w Polsce wydają się słuszne.

3.2. Rynek kapitałowy

Tablica 3 i rysunek 3 przedstawiają wyniki oszacowań równań regresji, w których badany jest wpływ rozwoju rynku kapitałowego, mierzonego kapitalizacją spółek giełdowych (w % PKB), na tempo wzrostu gospodarczego. Oceny parametrów przy tej zmiennej (w formie liniowej i kwadratowej) są istotne statystycznie. Wskazuje to na silne oddziaływanie rynku kapitałowego na dynamikę produkcji. Z analizy wykresu wynika, że dla wszystkich grup krajów wpływ ten jest nieliniowy o charakterze paraboli z ramionami skierowanymi w dół. Oznacza to, iż nadmierna wielkość rynku kapitałowego nie jest korzystna z punk-

tu widzenia wzrostu gospodarczego. W grupie UE15 takim granicznym punktem jest kapitalizacja spółek giełdowych wynosząca około 120% PKB – dalsze zwiększanie zakresu kapitalizacji działa hamująco na wzrost produkcji. W krajach EŚW zależność też jest nieliniowa, jednak rozwój rynku kapitałowego w tych krajach (pomijając skrajne wartości powyżej 95. centyla rozkładu) znajduje się nadal na rosnącej części paraboli, co implikuje, że krytyczny poziom rozwoju giełdy nie został jeszcze osiągnięty.

Wynik ten należy traktować jako wynik komplementarny (i jednocześnie podobny) w stosunku do zmiennej: kredyt krajowy dla sektora prywatnego, uwzględnionej w tablicy 1 i na rysunku 1. Obie te zmienne oddziałują nieliniowo na dynamikę produkcji, przy czym zależność ma charakter odwróconej paraboli, co oznacza, że istnieje pewien graniczny poziom rozwoju sektora bankowego i rynku kapitałowego, po przekroczeniu którego dalsze jego zwiększanie nie jest już korzystne dla poprawy koniunktury gospodarczej.

Wpływ ostatniej z badanych zmiennych: liczby krajowych spółek giełdowych (na milion mieszkańców) na tempo wzrostu gospodarczego jest przedstawiony w tablicy 4 i na rysunku 4. Oceny parametru przy tej zmiennej są istotne statystycznie w szacowanych równaniach regresji. Niemniej jednak zależność uwidoczniiona na rysunku 4 jest ujemna. Oznacza to, że wzrost konkurencji na rynku kapitałowym, czyli mniejsza koncentracja rynku kapitałowego, nie prowadzi do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Wynik ten jest częściowo zgodny z brakiem jednoznacznej zależności między konkurencją na rynku produktów a wzrostem gospodarczym, o czym świadczą niektóre prace teoretyczne. Na przykład, Aghion i in. oraz Chen i Funke pokazują, że silniejsza konkurencja na rynku produktów może przyczynić się do szybszego wzrostu gospodarczego, ale z kolei Bucci i Parello twierdzą, że w zależności od przyjętych założeń wpływ konkurencji rynku produktów na tempo wzrostu gospodarczego jest nieliniowy i może mieć kształt zwykłej lub odwróconej litery „U”²³.

23 P. Aghion, C. Harris, J. Vickers, *Competition Policy and Growth. Competition and Growth with Step-by-step Innovation: An Example*, „European Economic Review”, vol. 41, 1997, s. 771-782; Y.-F. Chen, M. Funke, *Product Market Competition, Investment and Employment-abundant versus Job-poor Growth: A Real Options Perspective*, „European Journal of Political Economy”, vol. 24, 2008, s. 218-238; A. Buc-

Poprawność wnioskowania o wpływie systemu finansowego na tempo wzrostu gospodarczego jest dodatkowo wzmocniona przez fakt, że oszacowane równania regresji są poprawne pod względem statystycznym i ekonomicznym. Pozostałe zmienne objaśniające są (poza nielicznymi wyjątkami) istotne statystycznie. Dodatkowo, znaki ocen parametrów są zgodne z teorią ekonomii.

Ocena parametru stojącego przy zmiennej: początkowy poziom dochodu jest ujemna i istotna statystycznie we wszystkich równaniach. Oznacza to, że modele potwierdzają występowanie zjawiska konwergencji warunkowej typu β . Ujemna zależność między tempem wzrostu gospodarczego a początkowym poziomem dochodu implikuje, że gospodarki słabiej rozwinięte (o niższym poziomie PKB *per capita*) wykazują szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż gospodarki wyżej rozwinięte. Zbieżność ma charakter warunkowy, ponieważ została potwierdzona na podstawie modeli z wieloma zmiennymi objaśniającymi, czyli przy uwzględnieniu faktu, że różne gospodarki dążą do różnych stanów równowagi długookresowej (*steady-state*).

Modele sugerują istnienie dodatniego związku między akumulacją kapitału rzeczowego i akumulacją kapitału ludzkiego a tempem wzrostu gospodarczego. Oceny parametrów przy zmiennych: stopa inwestycji oraz oczekiwana długość życia są dodatnie i istotne statystycznie we wszystkich równaniach. Jest to zgodne z wnioskiem wynikającym z teoretycznego modelu strukturalnego o dodatnim wpływie kapitału rzeczowego i kapitału ludzkiego na PKB. Uwzględnienie 5-letniego panelu kroczącego potwierdziło także dodatni wpływ na dynamikę produkcji dwóch innych podaźowych czynników wzrostu gospodarczego: wskaźnika otwartości gospodarki i odsetka ludności w wieku produkcyjnym.

Oszacowane modele pokazują, że wysoka inflacja hamuje wzrost produkcji. Ocena parametru stojącego przy stopie inflacji jest ujemna i w większości modeli istotna statystycznie. Wysokie wydatki konsumpcyjne państwa są także czynnikiem ujemnie wpływającym na dynamikę PKB. Modele potwierdziły ujemny wpływ kryzysu globalnego na tempo wzrostu gospodarczego. Zmienna zero-jedynkowa,

przyjmująca wartość 1 w okresach obejmujących 2009 r., jest ujemna i istotna statystycznie we wszystkich równaniach.

Powyższe wyniki, zgodne z teoretycznym modelem strukturalnym, potwierdzają poprawność wnioskowania na podstawie wyników analizy ekonometrycznej.

Podsumowanie

Artykuł zawiera analizę wpływu rozwoju i stabilności systemu finansowego na wzrost gospodarczy. W przeglądzie literatury przedstawiamy najważniejsze prace teoretyczne i empiryczne, w których analizowane są zależności między sektorem finansowym a dynamiką produkcji. Wyniki przeglądu literatury są podstawą przeprowadzonego przez nas badania empirycznego. Analiza obejmuje 26 krajów UE i okres 1993-2013. Uwzględniamy cztery zmienne mierzące rozwój i stabilność systemu finansowego. Dwie zmienne dotyczą sektora bankowego: kredyt krajowy dla sektora prywatnego (% PKB) i kredyty zagrożone (% kredytów ogółem), zaś dwie – rynku kapitałowego: kapitalizacja spółek giełdowych (% PKB) i liczba krajowych spółek giełdowych (na milion mieszkańców). Głównymi elementami nowości są uwzględnienie nieliniowego wpływu rozwoju systemu finansowego na wzrost gospodarczy, przeprowadzenie obliczeń na podstawie panelu kroczącego z częściowo pokrywającymi się 5-letnimi podokresami oraz zbadanie odporności wyników na grupę krajów (UE26, UE15 i EŚW11).

Zgodnie z wynikami, wielkość kredytu krajowego oraz stopień kapitalizacji giełdy wykazują nieliniowy wpływ na tempo wzrostu gospodarczego odzwierciedlony przez parabolę o ramionach skierowanych w dół. Oznacza to, że istnieje pewien graniczny stopień rozwoju sektora bankowego i rynku kapitałowego, po przekroczeniu którego dalsza ekspansja kredytowa i dalszy wzrost kapitalizacji giełdy nie prowadzą do przyspieszenia wzrostu produkcji. Wielkość kredytów zagrożonych ma wyraźnie ujemny wpływ na dynamikę PKB. Wnioskowanie jest wzmocnione przez fakt, że oszacowane równania regresji są dobre pod względem statystycznym i ekonomicznym.

Bibliografia

- Abu-Bader S., Abu-Qarn A.S., *Financial Development and Economic Growth: Empirical Evidence from Six MENA Countries*, „Review of Development Economics”, vol. 12, 2008, s. 803-817.
- Aghion P., Harris C., Vickers J., *Competition Policy and Growth. Competition and Growth with Step-by-step Innovation: An Example*, „European Economic Review”, vol. 41, 1997, s. 771-782.
- Allen F., Gale D., *Comparing Financial Systems*, The MIT Press, Cambridge-London 2000.
- Al-Yousif Khalifa Y., *Financial Development and Economic Growth. Another Look at the Evidence from Developing Countries*, „Review of Financial Economics”, vol. 11, 2002, s. 131-150.
- Arcand J.-L., Berkes E., Panizza U., *Too Much Finance?*, „IMF Working Paper”, 2012, no. 12/161, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge-London 2003.
- Bencivenga V.R., Smith B.D., *Financial Intermediation and Endogenous Growth*, „Review of Economic Studies”, vol. 58, 1991, s. 195-209.
- Blanco L., *The Finance-Growth Link in Latin America*, „Southern Economic Journal”, vol. 76, 2009, s. 224-248.
- Boot A.W., Thakor A.V., *Financial System Architecture*, „Review of Financial Studies”, vol. 10, 1997, s. 693-733.
- Bucci A., Parello C.P., *Horizontal Innovation-based Growth and Product Market Competition*, „Economic Modelling”, vol. 26, 2009, s. 213-221.
- Cecchetti S.G., Kharroubi E., *Why Does Financial Sector Growth Crowd Out Real Economic Growth?*, „BIS Working Paper”, 2015, no. 490, Bank for International Settlements, Basel.
- Chen Y.-F., Funke M., *Product Market Competition, Investment and Employment-abundant versus Job-poor Growth: A Real Options Perspective*, „European Journal of Political Economy”, vol. 24, 2008, s. 218-238.
- Deidda L., Fattouh B., *Non-Linearity Between Finance and Growth*, „Economics Letters”, vol. 74, 2002, s. 339-345.
- Demetriades O.P., Hussein K.A., *Does Financial Development Cause Economic Growth? Time-series Evidence from 16 Countries*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 51, 1996, s. 387-411.
- Eso L.J., *Re-examining the Finance-Growth Nexus: Structural Break, Threshold Cointegration and Causality Evidence from the ECOWAS*, „Journal of Economic Development”, vol. 35, 2010, s. 57-80.
- Friedman M., Schwartz A.J., *Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Goldsmith R.W., *Financial Structure and Development*, Yale University Press, New Haven 1969.
- Greenwood J., Jovanovic B., *Financial Development, Growth, and the Distribution of Income*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, 1990, s. 1076-1107.

- Greenwood J., Smith B.D., *Financial Markets in Development, and the Development of Financial Markets*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 21, 1997, s. 145-181.
- Hassan M.K., Sanchez B., Yu J., *Financial Development and Economic Growth: New Evidence from Panel Data*, „Quarterly Review of Economics and Finance”, vol. 51, 2011, s. 88-104.
- Ireland P.N., *Money and Growth: An Alternative Approach*, „American Economic Review”, vol. 84, 1994, s. 47-65.
- Levine R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, „NBER Working Paper”, 2004, no. 10766.
- Levine R., *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda*, „Journal of Economic Literature”, vol. 35, 1997, s. 688-726.
- Lucas R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 22, 1988, s. 3-42.
- Marcinkowska M. i in., *Wpływ regulacji sektora bankowego na wzrost gospodarczy – wnioski dla Polski*, „Materiały i Studia”, 2014, nr 305, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa.
- McKinnon R.I., *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington, DC, 1973.
- Mishkin F.S., *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, przekł. A. Minkiewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Próchniak M., Wasiak K., *The Impact of the Financial System on Economic Growth in the Context of the Global Crisis: Empirical Evidence for the EU and OECD Countries*, „Empirica”, 2016, s. 1-43, doi: 10.1007/s10663-016-9323-9.
- Rajan R., Zingales L., *The Transformation of the European Financial System. Banks and Markets: The Changing Character of European Finance*, ECB Central Banking Conference, 24-25.10.2002.
- Robinson J., *The Generalization of the General Theory*, w: *The Rate of Interest and Other Essays*, Macmillan, London 1952.
- Rodrik D., *Institution, Integration and Geography: In Search of Deep Determinants of Economic Growth*, <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/institutions-integration-geography.pdf> [30.06.2015].
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Shan J., *Does Financial Development “Lead” Economic Growth? A Vector, Auto-regression Appraisal*, „Applied Economics”, vol. 37, 2005, s. 1353-1367.
- Shan J., Morris A.G., Sun F., *Financial Development and Economic Growth: An Egg-and-Chicken Problem?*, „Review of International Economics”, vol. 9, 2001, s. 443-454.
- Shaw E., *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, New York 1973.

Tomasz Stępniewski

NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej

NATO, Ukrainian Crisis and Eastern Europe's Grey Zone of Security

Abstract: Ukrainian crisis, a *de facto* Russo-Ukrainian armed conflict raging since 2014, resulted in the shift of perception in Eastern Europe's, and Europe's in general, security. In addition, the statement that the Ukrainian conflict is the end of the post-Cold-War international order may be risky. This international order was based upon a peaceful coexistence of states, integrity of borders, and international legal regulations for states' functioning. The objective of the present paper is an attempt at offering answers to the following research questions: Will Russia's revisionist policy result in NATO's revitalization? Is NATO thinking strategically as far as Eastern Europe is concerned? Does a rationale for a change of Eastern Europe's security condition (the grey zone of security) exist? Will Russian Federation succeed in revising the USA-dominated post-Cold-War international order by means of Ukrainian conflict among others?

Keywords: NATO, Ukrainian crisis, Eastern Europe's grey zone of security, Russia-Ukraine war, Ukraine, Russia.

Wstęp

Kryzys Ukrainy, a *de facto* toczący się od 2014 r. konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą, spowodował, że uległo zmianie myślenie o bezpieczeństwie Europy Wschodniej i szerzej – całej Europy. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że konflikt na Ukrainie jest symbolicznym końcem porządku międzynarodowego ustalonego po zimnej wojnie¹. Porządku, który zakładał pokojowe współistnienie państw, nienaruszalność granic państwowych oraz prawnomiędzynarodowych zasad funkcjonowania państw. Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi

1 Por. R. Kupiecki, *Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 3 (100), 2015, s. 9-10.

na następujące pytania badawcze: Czy na skutek rewizjonistycznej polityki Rosji dokona się rewitalizacja Sojuszu Północnoatlantyckiego? Czy NATO myśli w kategoriach strategicznych o Europie Wschodniej? Czy istnieją realne przesłanki do zmiany sytuacji bezpieczeństwa (szarej strefy bezpieczeństwa) w Europie Wschodniej? I czy Federacji Rosyjskiej uda się – przy pomocy m.in. konfliktu z Ukrainą – dokonać rewizji porządku międzynarodowego zdominowanego po zimnej wojnie przez USA?

Rozwiązanie Układu Warszawskiego (lipiec 1991 r.) oraz upadek Związku Radzieckiego (grudzień 1991 r.) – jako struktur wrogich wobec NATO – spowodowały konieczność dokonania ponownego, po II wojnie światowej, „geomilitarnego” podziału świata. Zmiany te wpłynęły na sytuację państw powstałych na obszarze byłego Związku Radzieckiego, a Sojusz Północnoatlantycki musiał na nowo określić swoje miejsce, przydatność i rolę w pozimnowojennym świecie. Jak pisze Jerzy M. Nowak, NATO „w związku z tym stale przeobraża się w dziedzinach politycznej, wojskowej i operacyjnej”². Zmiany w strukturze stosunków międzynarodowych wymuszają na Sojuszu Północnoatlantyckim konieczność adaptowania się do nowych wyzwań i problemów po zimnej wojnie (w tym tzw. asymetrycznych zagrożeń, proliferacji broni masowego rażenia itd.)³. Powoduje to, że NATO musi dostrzegać zagrożenia płynące z tego obszaru dla bezpieczeństwa zarówno własnego, jak również całego regionu poradzieckiego. Dodatkowo sytuację w regionie poradzieckim komplikują dwa procesy. Po pierwsze, zjawisko „deontologizacji”, widoczne szczególnie w świecie zachodnim, które sprowadza się do wzrostu znaczenia różnorodnych procesów wielostronnych (wielopłaszczyznowych) oraz pajęczyn (sieci) relacji kosztem chociażby bytów państwowych. Po drugie, powracanie przez decydentów do myślenia w kategoriach geopolitycznych. Powyższe procesy skutkują tym, że mamy obecnie do czynienia z etapem wyłaniania się tzw. „nowej zimnej wojny”, czyli rywalizacji o wpływy na obszarach istotnych dla interesów najważniejszych graczy⁴.

2 J.M. Nowak, *NATO: główne dylematy i pytania o przyszłość*, w: A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?*, Warszawa 2008, s. 263.

3 M. Berdal, D. Ucko, *NATO at 60, „Survival”*, vol. 51, 2009, no. 2, s. 55-76; S. Nunn, *NATO Nuclear Policy and Euro-Atlantic Security, „Survival”*, vol. 52, 2010, no. 2, s. 13-18.

4 Por. J. Olchowski, *Interesy Sojuszu Północnoatlantyckiego w regionie czarnomorsko-kaspijskim*, w: B. Bojarczyk, T. Kapuśniak (Stępniewski) (red.), *Obszar czarnomorsko-kaspijski w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011, s. 205; także: J. Sherr, *Security in the Black Sea Region: Back to Re-*

W wyniku upadku bipolarnego podziału świata pogłębił się stan niepewności, niejasności i nieprzewidywalności⁵. Jak zauważył Adam Daniel Rotfeld, „po zakończeniu zimnej wojny dominują konflikty wewnętrzne, międzyetniczne, wojny religijne, wojny domowe, a nie konflikty międzypaństwowe. Procesy globalizacji powodują jednak, że konflikty te jednocześnie wpływają niekorzystnie na bezpieczeństwo międzynarodowe”⁶. Ponadto w efekcie rozpadu systemu bipolarnego powstała swoista próżnia bezpieczeństwa na tym na obszarze Europy Wschodniej. Sławomir Sierakowski używa również określenia „strefa cienia” lub też „cień Kremla”. Owa „strefa cienia” zdaniem autora przypomina kształtem półksiężyc i rozciąga się od Helsinek po Tbilisi, a może nawet po terytorium Astany. W skład tego półksiężyca wchodzi państwa, które z jednej strony nie chcą być razem – państwa, którym nie udało się stworzyć spójnego regionu geopolitycznego – ale z drugiej strony wspólny interes łączy je bardziej niż dzielą różnice. Geopolityczna „strefa cienia” między Zachodem i Rosją została stworzona na skutek reaktywacji imperialnych ambicji Rosji⁷.

1. Interesy Sojuszu Północnoatlantyckiego w Europie Wschodniej⁸

Współczesny system międzynarodowy składa się z szeregu regionalnych kompleksów bezpieczeństwa⁹. NATO jako system bezpieczeństwa niejako zderza się na obszarze Europy Wschodniej i w regionie

alpolitik?, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 8, 2008, no. 2, s. 141-151; G. Winrow, *Geopolitics and Energy Security in the Wider Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 7, 2007, no. 2, s. 220-222; J. Sherr, *Hard Power in the Black Sea Region: A Dreaded but Crippled Instrument*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 11, 2011, no. 3, s. 279-295.

5 Jednym z wyjątków w regionie czarnomorskim była wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. Por. A.D. Rotfeld, *Geneza i miejsce konfliktów na przełomie XX/XXI wieku*, wykład na konferencji Stowarzyszenia Willa Decjusza, Kraków, 29 września 2004, http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/Krakow_11400.doc.

6 Tamże.

7 S. Sierakowski, *Długi cień Kremla*, „Polityka”, nr 30 (3069), 20.07-26.07.2016, s. 22.

8 Szerzej na ten temat w: T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011, *passim*.

9 Szerzej zob. B. Buzan, O. Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge 2003; B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998; na temat wspólnot bezpieczeństwa w regionie Morza Czarnego zob. C. Weaver, *Black Sea Regional Security: Present Multipolarity and Future Possibilities*, „European Security”, vol. 20, 2011, no. 1, s. 1-11.

Morza Czarnego z innymi regionalnymi systemami bezpieczeństwa. Na obszarach tych krzyżują się trzy regionalne kompleksy bezpieczeństwa: europejski regionalny kompleks bezpieczeństwa (European RSC), poradziecki regionalny kompleks bezpieczeństwa (Post-Soviet RSC), bliskowschodni regionalny kompleks bezpieczeństwa (Middle Eastern RSC). Oprócz wskazanych regionalnych kompleksów bezpieczeństwa, występują tu także podkompleks Bałkanów oraz mini-kompleks Kaukazu¹⁰.

Dynamiczne przemiany zachodzące w strukturze stosunków międzynarodowych wpływają również na strukturę interesów NATO na tym obszarze. Składają się na nie¹¹:

- przesunięcie „środka ciężkości” europejskiego bezpieczeństwa z Europy Środkowej w kierunku wschodnim;
- od upadku Związku Radzieckiego występowanie wielu nierozstrzygniętych konfliktów politycznych o podłożu etnicznym¹²;
- niestabilność polityczna, ekonomiczna i militarna obszaru poradzieckiego;
- problemy w stosunkach z Federacją Rosyjską¹³;
- wzrastające zagrożenie terroryzmem z obszaru Kaukazu;
- geopolityczne położenie regionu na styku Europy i Azji, Bliskiego Wschodu i Bałkanów, co podnosi jego znaczenie dla transportu surowców energetycznych, ale również jako kanału przetrzutu dla wszelkiego rodzaju grup przestępczych (handel narkotykami, przemysł broni, ludzi itd.);

10 M. Celikpala, *Escalating Rivalries and Diverging Interests: Prospects for Stability and Security in the Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 10, 2010, no. 3, s. 289.

11 Cyt. za: J. Solak, *Bezpieczeństwo regionu Morza Czarnego w aspekcie stosunków transatlantycznych*, w: J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantycznych*, Toruń 2008, s. 370-371; J. Olchowski, dz.cyt., s. 206.

12 Szerzej na ten temat w: D. Lynch, *De Facto “States” around the Black Sea: The Importance of Fear*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 7, 2007, no. 3, s. 483-496; G. Flikke (red.), *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region: Actors, Drivers and Challenges*, Norwegian Institute of International Affairs, „NUIP Report”, Oslo 2011, s. 41-45.

13 Szerzej na ten temat w rozdziale o Federacji Rosyjskiej; a także w: O. Antonenko, *Towards a Comprehensive Regional Security Framework in the Black Sea Region after the Russia–Georgia War*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3, s. 259-269; E. Rumer, A. Stent, *Russia and the West*, „Survival”, vol. 51, 2009, no. 2, s. 91-102; O. Antonenko, I. Yurgens, *Towards a NATO – Russia Strategic Concept*, „Survival”, vol. 52, 2010-2011, no. 6, s. 5-11.

- rola i pozycja Turcji w NATO (ta kwestia jest szczególnie ważna po aneksji Krymu przez Rosję)¹⁴;
- proces (potencjalnego) dalszego rozszerzenia NATO¹⁵;
- geostrategiczne znaczenie obszaru poradzieckiego i obszaru Morza Czarnego – w połączeniu z Morzem Kaspijskim – nie tylko dla NATO, ale też dla Rosji, Turcji, USA, UE, Iranu, a nawet Chin.

Warto również wspomnieć, że rosyjscy politycy dość często informują w swoich wypowiedziach o tym, że Federacja Rosyjska pod rządami Władimira Putina realizuje politykę „zbierania ziem rosyjskich”, czy też mówiąc inaczej – politykę neoimperialną¹⁶.

Z kolei – jak zauważa John Herbst¹⁷ – porządek międzynarodowy po zimnej wojnie na obszarze poradzieckim opiera się na kilku założeniach, którym sprzeciwia się Rosja pod rządami W. Putina:

- państwa, które zostały podporządkowane Moskwie w Układzie Warszawskim, prowadzą niezależną politykę wewnętrzną i zagraniczną;
- ZSRR został rozwiązany, a wszystkie republiki związkowe ZSRR stały się niepodległymi państwami. Należy pamiętać, że decyzja ta została podjęta wyłącznie przez przywódców Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu. Zachód nie uczestniczył w tych postanowieniach, co więcej – prezydent George H.W. Bush odradzał im realizację takiego scenariusza;
- w celu zmniejszenia napięć politycznych i promowania dobrobytu na kontynencie europejskim integracja europejska będzie

14 Szerzej na ten temat w: M. Aydin, *Geographical Blessing versus Geopolitical Curse: Great Power Security Agendas for the Black Sea Region and a Turkish Alternative*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3, s. 271-285; G. Chappell, M. Terlikowski, *Turcja w Sojuszu Północnoatlantyckim i jej stanowisko wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXIV), 2011, s. 22-36.

15 W wyniku wojny rosyjsko-gruzińskiej oraz toczącego się konfliktu zbrojnego Rosji z Ukrainą proces rozszerzenia na wschód uległ zahamowaniu.

16 Zob. m.in. S. Bieliń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010; W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001; A. Nowak (red.), *Rosja i Europa Wschodnia: „imperiolgia” stosowana*, Kraków 2006; R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 26 i nast.

17 J. Herbst, *Assessing and Addressing Russian Revanchism*, „PRISM”, vol. 6, no. 2, July 18, 2016, s. 166, <http://cco.ndu.edu>.

kontynuowana, w tym z uwzględnieniem państw byłego Związku Sowieckiego;

- Rosja i Zachód stały się partnerami. Zachód, chcąc nawiązać bliższe stosunki z Rosją, sponsorował członkostwo Moskwy w organizacjach międzynarodowych, takich jak G8 i MFW¹⁸.

Wystąpienia W. Putina w 2007 r. w czasie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa oraz 28 września 2015 r. podczas 70. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku potwierdziły tezę, że obecny porządek międzynarodowy wymaga zmian i że Rosja dąży do realizacji swoich celów. Jak zauważa Agnieszka Bryc, „odzyskanie wpływu na kształtowanie porządku międzynarodowego stało się «ideą fix» aktywności międzynarodowej prezydenta Putina. Wiąże się ona bezpośrednio z tradycjami wielkomocarstwowymi państwa rosyjskiego oraz nostalgią imperialną po rozpadzie ZSRR. Wpisana w strategię FR gotowość do konfrontacji politycznej z Zachodem spowodowała, że konflikt ukraiński stanowi cezurę kończącą okres pozimnowojenny na arenie międzynarodowej, w którym dominowała kooperacyjna postawa Rosji wobec Zachodu”¹⁹.

Na naszych oczach, czyli 25 lat po upadku ZSRR, Rosja – poprzez aneksję Krymu, wojnę w Donbasie – zakwestionowała pozimnowojenny porządek międzynarodowy.

2. Ewolucja polityki NATO wobec Ukrainy i Europy Wschodniej

A) od lat 90. XX w. do szczytu NATO w Bukareszcie w 2008 r.

W latach 90. XX w. polityka NATO była nastawiona na wzmocnienie stosunków z Rosją kosztem kontaktów z państwami poradzieckimi. Rozszerzenie NATO o państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polskę, Czechy i Węgry) w 1999 r. zmieniło układ bezpieczeństwa w tej części kontynentu europejskiego. Następnie w wyniku zamachów na WTC z 11 września 2001 r. – jak pisze Mitat Celikpała – USA i NATO

¹⁸ Tamże.

¹⁹ A. Bryc, *Putinizm jako doktryna odbudowy imperium?*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Rozważania imperiolologiczne*, Warszawa 2015, s. 95.

zmieniły strategię wobec regionu. Stany Zjednoczone Ameryki coraz bardziej postrzegały ten obszar jako „próżnię bezpieczeństwa”, sytuując go tym samym w centrum swojej zewnętrznej polityki bezpieczeństwa²⁰. W związku z tym stworzono specjalne programy pomocy dla Gruzji i Ukrainy, nastąpił wzrost „międzynarodowej widoczności” regionu, zmieniło się podejście do kwestii bezpieczeństwa²¹. Powyższe działania wynikały z dążenia NATO na początku XXI w. do zacieśniania współpracy oraz – szczególnie w przypadku Ukrainy (do momentu dojścia do władzy Wiktora Janukowycza) i Gruzji – przybliżania tych państw do standardów NATO. Dodatkowo kolorowe rewolucje w Gruzji i na Ukrainie zapoczątkowały nową debatę nad konsolidacją demokratycznych przemian w tych państwach oraz działaniami na rzecz bezpieczeństwa na obszarze poradzieckim²². Następnie rozszerzenie NATO 29 marca 2004 r. o Bułgarię i Rumunię (a także o Estonię, Łotwę, Litwę, Słowację i Słowenię) spowodowało, że Sojusz Północnoatlantycki wkroczył w region poradziecki (szczególnie w region czarnomorski), a tym samym stał się aktorem współkształtującym sytuację bezpieczeństwa tego obszaru.

Kolejnym przełomowym punktem w polityce NATO wobec Europy Wschodniej był szczyt w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., kiedy to USA zabiegały wśród państw członkowskich o zaferowanie w ramach NATO państwom wschodnim Planu Działania na rzecz Członkostwa (MAP). Przede wszystkim USA na forum NATO dążyły do zintensyfikowania współpracy Sojuszu Północnoatlantyckiego z Ukrainą i Gruzją, a tym samym stworzenia coraz ściślejszych związków tych państw z rodziną atlantycką. Dlatego też mając na uwadze negatywne, destabilizujące działania Rosji wobec państw poradzieckich i deklaracje o sferze jej tzw. uprzywilejowanych interesów na obszarze WNP, dążenie NATO do jak najszybszego przyznania Ukrainie MAP było rzeczą oczywistą z punktu widzenia interesów tej organizacji na obszarze Europy Wschodniej, szerzej –

20 Szerzej na ten temat w rozdziałach o Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz Turcji.

21 M. Celikpala, dz.cyt., s. 289; a także w: J.A. George, J.M. Teigen, *NATO Enlargement and Institution Building: Military Personnel Policy Challenges in the Post-Soviet Context*, „European Security”, vol. 17, 2008, no. 2-3, s. 339-362.

22 R.D. Asmus, *Europe's Eastern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, vol. 87, no. 1, s. 95-106.

na obszarze WNP. Jak się jednak okazało, Sojusz Północnoatlantycki nie zdecydował się na przyznanie MAP ani Ukrainie, ani Gruzji. Niezaferowanie MAP tym państwom wynikało przede wszystkim ze sprzeciwu Niemiec i Francji, ale odzwierciedlało również obawę NATO o pogorszenie relacji z Rosją. Jak wskazano wcześniej, niektóre państwa członkowskie NATO (z Niemcami i Francją na czele) zgłaszały – i nadal zgłaszają – sprzeciw wobec zacieśniania współpracy z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, argumentując swoje stanowisko tym, że rozszerzenie NATO winno wzmacniać Sojusz, a nie go osłabiać. Zdaniem tych państw rozszerzenie o Ukrainę i Gruzję może jedynie osłabić Sojusz.

Sytuację państw Europy Wschodniej możemy określić mianem „próżni bezpieczeństwa”. Spowodowana jest ona położeniem tych państw pomiędzy organizacjami bezpieczeństwa euroatlantyckiego (NATO) oraz europejskiego (UE) a neoimperialną Federacją Rosyjską. Geopolityczne umiejscowienie Ukrainy powoduje, iż znajduje się ona w dwóch regionach: Europie i Eurazji, przy czym w obu zajmuje położenie peryferyjne. Sytuacja na obszarze poradzieckim jest bardzo dynamiczna, szczególnie w ostatnim czasie. Wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r.²³, a następnie takie wydarzenia, jak „zimna wojna gazowa” Rosji z Ukrainą (UE) w styczniu 2009 r., celowe działania podejmowane przez Rosję, tzw. polityka paszportowa na Krymie czy kwestia stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu, aż po wybuch konfliktu zbrojnego Rosji z Ukrainą (od 2014 r.) powodują, że sytuacja wewnętrzna na Ukrainie coraz bardziej się komplikuje. Sytuacja ulega pogorszeniu także na skutek wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję z państwami Europy Wschodniej i z Zachodem. Należy pamiętać, że konflikt w Donbasie umożliwia Rosji destabilizowanie wewnętrznej sytuacji politycznej w tym państwie przez wykorzystywanie separatystów z Doniecka i Ługańska.

23 Szerzej na temat konsekwencji wojny Rosji z Gruzją zob. K. Zasztowt, *Zmiany w polityce regionalnej Turcji, Armenii i Azerbejdżanu po konflikcie zbrojnym w Gruzji w sierpniu 2008 roku*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 6 (2008), s. 113-120.

B) Moment przełomu? Szczyt NATO w Warszawie w lipcu 2016 r.

Warto w tym miejscu krótko odnieść się do szczytu NATO i jego potencjalnych konsekwencji dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Szczyt NATO w Warszawie (8-9 lipca 2016 r.) przebiegał w kontekście jakościowych zmian środowiska międzynarodowego – zarówno na południowej, jak i na wschodniej flance Sojuszu. Co więcej, z punktu widzenia polityki NATO w regionie Europy Środkowo-Wschodniej rok 2016 może okazać się przełomowy. Związane jest to nie tylko ze zmianą postrzegania sytuacji bezpieczeństwa przez państwa członkowskie NATO, ale również z przeobrażeniami zachodzącymi w sferze środowiska międzynarodowego i zagrożeń dla państw należących do NATO. Przyjęcie Czech, Polski i Węgier do tej struktury w 1999 r. oraz Słowacji w 2004 r. spowodowało przewyciężenie podziałów w Europie. Szczyt w Warszawie symbolizował zmiany, jakie zaszły na kontynencie europejskim, ale również potwierdził znaczenie Polski na mapie bezpieczeństwa Sojuszu. Co ważne, szczyt miał znaczenie symboliczne, gdyż to właśnie w Warszawie w 1955 r. powołano Układ Warszawski, który podzielił Europę Środkowo-Wschodnią na dwa obozy militarne. Tym samym dokonał się wówczas bipolarny podział tej części Europy, zakończony dopiero upadkiem komunizmu w 1989 r.

Analizując komunikat ze szczytu NATO w Warszawie, należy zaznaczyć, że postanowienia w nim zawarte mają charakter militarny (m.in. decyzja o rozmieszczeniu po jednej grupie batalionowej w Polsce i trzech państwach bałtyckich), ale również polityczny (podkreślenie wewnętrznej spójności NATO, położenie nacisku na zwiększenie wydatków na obronę itd.). W komunikacie zaznaczono, że „najważniejszym zadaniem Sojuszu jest ochrona i obrona naszego terytorium i naszych społeczeństw przed atakiem, co wynika z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Nikt nie powinien wątpić w determinację NATO w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa któregokolwiek z członków. NATO utrzyma pełny zakres zdolności potrzebnych do odstraszania i obrony przed jakimkolwiek zagrożeniem bezpieczeństwa naszych społeczeństw, gdziekolwiek mogłoby ono wystąpić”²⁴. Ponadto na poprzednim spotkaniu NATO w Newport w 2014 r. za-

24 Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2016/08/Komunikat_ze_Szczytu_PKZPnng.pdf.

padły decyzje o zwiększeniu zdolności Sojuszu Północnoatlantyckiego do zapobiegania pojawiającym się zagrożeniom. Na szczycie w Warszawie podjęto decyzje w sprawie realizacji Readiness Action Plan (przyjętego w Newport) oraz powołania nowych sił pod nazwą Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). Wskazano, że w razie potrzeby VJTF będą gotowe do rozmieszczenia w ciągu kilku dni (w liczbie do 5000 żołnierzy). Dzięki tym inicjatywom oraz wzmocnieniu współpracy sojuszniczej na lądzie i morzu (Morze Bałtyckie, Czarne i Śródziemne) potwierdzono adaptację strategiczną NATO do nowych wyzwań i zagrożeń płynących m.in. z południowego i wschodniego sąsiedztwa. Nie bez znaczenia są również kwestie miękkiego bezpieczeństwa i przede wszystkim cyberbezpieczeństwa. Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą (*de facto* z Zachodem) powoduje, że państwa członkowskie NATO muszą stawić czoła nowym wyzwaniom, a także jest prawdziwym sprawdzianem w zakresie stosunków NATO–Rosja i bezpieczeństwa międzynarodowego. Co najważniejsze, ze strony Rosji – oprócz zagrożenia konwencjonalnego – pojawia się również zagrożenie w postaci ataku atomowego. Mimo że zdaniem wielu analityków możliwość zaatakowania przez Rosję państwa należącego do NATO jest mało prawdopodobne, to jednak rosyjscy politycy w swoich wypowiedziach sugerują, że Rosja jest państwem atomowym i może wykorzystać tę broń przeciwko państwom zachodnim. Wynika to z tego, że od 2014 r. Rosja postrzega NATO jako główne zagrożenie na kontynencie europejskim, a także zagrożenie dla jej interesów na obszarze poradzieckim. Zapowiedź rozmieszczenia sił Sojuszu Północnoatlantyckiego na terytorium państw Europy Środkowo-Wschodniej odbierana jest przez Rosję jako swego rodzaju „polityka rozszerzenia”. Na taką interpretację wydarzeń nie może się zgodzić NATO, gdyż Polska i państwa bałtyckie są pełnoprawnymi członkami tej struktury i samodzielnie mogą decydować o kształcie swojej polityki bezpieczeństwa. Polska i inne państwa członkowskie NATO mogą również wpływać na kształt polityki NATO, w tym na kierunku wschodnim.

3. Obecność wojskowa Rosji w „szarej strefie bezpieczeństwa” Europy Wschodniej

Wydarzenia, do których doszło w ostatnich latach wewnątrz NATO i Unii Europejskiej, ale też w ich otoczeniu międzynarodowym, nie

pozostają bez wpływu na kształt polityki prowadzonej przez te organizacje wobec sąsiadów. Należy wspomnieć o kryzysie w strefie euro, perspektywach „Brexitu”, jak również o wojnie w Syrii, kwestii olbrzymiej liczby migrantów w regionie śródziemnomorskim, problemie tzw. Państwa Islamskiego (Daesh), neoimperialnej polityce Rosji (aneksja Krymu i wspieranie przez nią separatystów w południowej i wschodniej części Ukrainy) etc. Wydarzenia te powodują podział państw członkowskich UE (i *de facto* NATO) według klucza geograficznego na: 1) państwa zainteresowane sprawami związanymi z regionem Morza Śródziemnego (państwa Południa oraz państwa docelowe dla przybywających tu licznie migrantów: Niemcy, Austria etc.) oraz 2) państwa skupione na sytuacji we wschodnim sąsiedztwie (Polska, szerzej Europa Środkowa, państwa bałtyckie, Szwecja), gdzie wojna Rosji z Ukrainą stwarza wyzwania dla bezpieczeństwa tych państw i całego regionu. Co ważne, agresja Rosji na Ukrainę spowodowała ożywienie NATO jako organizacji działającej na rzecz bezpieczeństwa europejskiego.

Patrząc na mapę Europy Wschodniej, należy mieć na uwadze obecność wojskową Rosji na tym obszarze. Europę Wschodnią możemy określić mianem „szarej strefy bezpieczeństwa”. Występujące na tym obszarze konflikty zamrożone mogą w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na stabilność i bezpieczeństwo państw Europy Środkowej i całej Unii Europejskiej.

Jeśli weźmiemy pod uwagę rozlokowanie przez Rosję w obwodzie kaliningradzkim pocisków typu „Iskander”, zauważamy, że stwarza to potencjalne zagrożenie dla obszarów północno-wschodniej Polski oraz dla państw bałtyckich. Ponadto, warto wspomnieć o rosyjskim wielopoziomowym systemie A2/AD (anti-access/area denial), który ma zdolność do wykrywania, elektronicznego zakłócania systemów naprowadzających, orientacji przestrzennej i komunikacji, a w konsekwencji do zestrzeliwania środków lotniczych, w tym samolotów, dronów i pocisków manewrujących. Najbardziej na północ wysuniętą strefą stanowiącą zagrożenie dla NATO jest rosyjski Kaliningrad (środkie przeciwlotnicze sięgają daleko w przestrzeń powietrzną Polski i mogą w czasie kryzysu zestrzelić ewentualne posiłki NATO skierowane do państw bałtyckich) oraz po aneksji Krymu – Półwysp Krymski. Na półwyspie tym Rosja umieściła system A2/AD potężnej mocy, dzięki czemu może kontrolować niemal cały basen Morza Czarnego (przeciwwagę stanowi Turcja i jej potężna armia – druga pod wzglę-

Mapa 1. Militarna obecność Rosji w „szarej strefie bezpieczeństwa”



Źródło: S. Pugsley, F. Wesslau (red.), *Russia in the Grey Zones*, European Council on Foreign Relations, London, 1.09.2016, www.ecfr.eu.

dem liczebności armia w NATO). W ostatnim czasie Rosja wzmocniła swój potencjał A2/AD również na terytorium Syrii.

Inny problem związany z bezpieczeństwem konwencjonalnym tego obszaru to naruszenia przestrzeni powietrznej państw członkowskich NATO oraz państw spoza NATO (państw skandynawskich). Słusznie zauważają analitycy, że „dangerous military-military and military-civilian incidents involving ships or aircraft of Russia, NATO member states, and third parties continue to pose a serious threat to Euro-Atlantic security”²⁵. Zwłaszcza okres po aneksji Krymu przez Rosję stał

25 Ł. Kulesa, T. Frear, D. Raynova, *Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action*, „Policy Brief”, November 2016, European Leadership Network, <http://www.european-leadershipnetwork.org>.

się czasem szczególnej aktywności militarnej Rosji, naruszania przestrzeni morskiej i powietrznej państw NATO oraz pogorszenia stosunków NATO–Rosja.

W kontekście polityki wschodniej NATO i ewentualnego – potencjalnego – rozszerzenia w tym kierunku należy wspomnieć o jeszcze jednym ważnym czynniku: stopniu infiltracji armii ukraińskiej (również innych armii państw poradzieckich) przez służby rosyjskie. Owa infiltracja wpływa negatywnie na postrzeganie przez NATO tych państw jako potencjalnych członków. Potwierdzeniem stopnia zinfiltrowania armii ukraińskiej przez służby rosyjskie była sytuacja Krymu i jego „oddania” przez ukraińskich wojskowych. Z opublikowanych stenogramów (upowszechnionych niemal w dwa lata po aneksji Krymu przez Rosję) z posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy w dniu 28 lutego 2014 r. jasno wynika, że część ukraińskich wojskowych porozumiewała się z dowództwem stacjonującej na Krymie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej, na stronę rosyjską przechodzili milicjanci i wojskowi. Ze stenogramów wynikało, że zdolności obronne Ukrainy na Krymie były minimalne, a czynnikiem, który do tego doprowadził, były konsekwentne i długofalowe działania prowadzone przez Rosję.

Konkluzje

Celem niniejszego artykułu była próba bardzo ogólnego spojrzenia na sytuację bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności państw Europy Wschodniej. O ile państwa członkowskie NATO zmniejszają wydatki na cele wojskowe (tylko niektóre państwa NATO, jak np. Polska, zwiększyły wydatki na obronność w ostatnim czasie), o tyle Federacja Rosyjska stale wzmacnia i unowocześnia swoje siły militarne (w tym konwencjonalne). Co ważne, Rosja w czasie wojny z Ukrainą testuje nowe strategie, nowe taktyki oraz swoje możliwości. Ponadto działania Rosji wobec Ukrainy nie są działaniami wyłącznie taktycznymi, warunkowane są bowiem celami długofalowymi. Błędem NATO jest patrzenie na działania Rosji tylko przez pryzmat konfliktu ukraińskiego (kryzys ukraiński jako coś lokalnego, wewnętrznego). Państwa członkowskie NATO winny zmienić swoje podejście do zagrożeń konwencjonalnych w Europie. Sytuacja na wschodniej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego jest tego najlepszym dowodem. Z punktu

widzenia zagrożeń konwencjonalnych to właśnie Rosja i jej neoimperialna polityka stanowią obecnie największe zagrożenie na kontynencie europejskim. Brak refleksji nad zmianą sytuacji bezpieczeństwa w Europie Wschodniej może nieść ze sobą daleko idące konsekwencje dla NATO jako organizacji i poszczególnych jej państw członkowskich.

System bezpieczeństwa Europy Wschodniej (szerzej obszaru poradzieckiego i powiązanego z nim obszaru Morza Czarnego) jest niezwykle skomplikowany ze względu na jego wielowymiarowość (aspekty militarne, energetyczne, etnopolityczne itd.)²⁶. Na skutek wzrostu geostrategicznego znaczenia regionu pojawiają się kolejne problemy komplikujące i tak już złożoną sytuację²⁷. Brak spójnej strategii NATO wobec obszaru poradzieckiego z pewnością nie przyczynia się do stabilizowania i podnoszenia poczucia bezpieczeństwa tej części świata. Jak wskazano wcześniej, interesy NATO w regionie sprowadzają się do: 1) zapewniania poczucia bezpieczeństwa (destabilizacja regionu grozi również destabilizacją NATO); 2) gwarantowania bezpieczeństwa infrastruktury surowcowo-energetycznej; 3) równoważenia wpływów Rosji poprzez umacnianie państwowości aktorów regionalnych oraz angażowanie jej w kooperacyjny system bezpieczeństwa²⁸.

Można powiedzieć, że ostatni szczyt NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. spełnił oczekiwania państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej, gdyż położono nacisk na kwestie zapewnienia bezpieczeństwa dla tego regionu. O ile dla państw zachodnich kwestie artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego są czymś oczywistym, o tyle dla państw Europy Środkowej mają kluczowe znaczenie. Ponadto, państwa członkowskie NATO zmniejszają nakłady na obronność, podczas gdy Rosja sukcesywnie zwiększa nakłady na obronność i cele wojskowe. Dla Polski, jak również dla innych państw Europy Środkowo-Wschodniej kwestie bezpieczeństwa i polityki odstraszenia w ramach NATO

26 Szerzej na temat „paradoksów bezpieczeństwa” regionu Morza Czarnego w: D. Triantaphyllou, *The “Security Paradoxes” of the Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3, s. 225-236.

27 J. Solak, dz.cyt., s. 386.

28 Zob. J. Olchowski, dz.cyt., s. 223. W wyniku wojny Rosji z Ukrainą ten postulat wydaje się mało prawdopodobny do realizacji w najbliższej przyszłości. Możemy jednak spotkać się również z opiniami, że dążenie do angażowania państw Europy Wschodniej we współpracę z NATO destabilizuje ten obszar i przyczynia się do powstawania napięć na linii Rosja-Zachód, por. S. Bieleń, *NATO – czas przewartościowań*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 1 (t. 52), 2016, s. 37-50.

są sprawami wielkiej wagi. Dlatego też decyzja o ustanowieniu nowych sił Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej stanowi istotny element polityki bezpieczeństwa tych państw.

Bibliografia

- Antonenko O., *Towards a Comprehensive Regional Security Framework in the Black Sea Region after the Russia–Georgia War*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3.
- Antonenko O., Yurgens I., *Towards a NATO – Russia Strategic Concept*, „Survival”, vol. 52, 2010–2011, no. 6.
- Asmus R.D., *Europe’s Eastern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, vol. 87, no. 1.
- Aydın M., *Geographical Blessing versus Geopolitical Curse: Great Power Security Agendas for the Black Sea Region and a Turkish Alternative*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3.
- Berdal M., Ucko D., *NATO at 60*, „Survival”, vol. 51, 2009, no. 2.
- Bieleń S., *NATO – czas przewartościowań*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 1 (t. 52), 2016.
- Bieleń S., Skrzypek A. (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010.
- Bojarczyk B., Kapuśniak T. (Stępniewski) (red.), *Obszar czarnomorsko-kałspijski w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011.
- Bryc A., *Putinizm jako doktryna odbudowy imperium?*, w: S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Rozważania imperiologiczne*, Warszawa 2015.
- Buzan B., Wæver O., *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge 2003.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de, *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998.
- Celikpala M., *Escalating Rivalries and Diverging Interests: Prospects for Stability and Security in the Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 10, 2010, no. 3.
- Chappell G., Terlikowski M., *Turcja w Sojuszu Północnoatlantyckim i jej stanowisko wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXIV), 2011.
- Flikke G. (red.), *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region: Actors, Drivers and Challenges*, Norwegian Institute of International Affairs, „NUPI Report”, Oslo 2011.
- George J.A., Teigen J.M., *NATO Enlargement and Institution Building: Military Personnel Policy Challenges in the Post-Soviet Context*, „European Security”, vol. 17, 2008, no. 2-3.
- Gryz J. (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Toruń 2008.

- Herbst J., *Assessing and Addressing Russian Revanchism*, „PRISM”, vol. 6, no. 2, July 18, 2016, <http://cco.ndu.edu>.
- Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa, http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2016/08/Komunikat_ze_Szczytu_PKZPnxg.pdf.
- Kulesa Ł., Frear T., Raynova D., *Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action*, „Policy Brief”, November 2016, European Leadership Network, <http://www.europeanleadershipnetwork.org>.
- Kupiecki R., *Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 3 (100), 2015.
- Lynch D., *De Facto “States” around the Black Sea: The Importance of Fear*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 7, 2007, no. 3.
- Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001.
- Nowak A. (red.), *Rosja i Europa Wschodnia: „imperiologia” stosowana*, Kraków 2006.
- Nowak J.M., *NATO: główne dylematy i pytania o przyszłość*, w: A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?*, Warszawa 2008.
- Nunn S., *NATO Nuclear Policy and Euro-Atlantic Security*, „Survival”, vol. 52, 2010, no. 2.
- Olchowski J., *Interesy Sojuszu Północnoatlantyckiego w regionie czarnomorsko-kaspijskim*, w: B. Bojarczyk, T. Kapuśniak (Stępniewski) (red.), *Obszar czarnomorsko-kaspijski w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011.
- Rotfeld A.D., *Geneza i miejsce konfliktów na przełomie XX/XXI wieku*, wykład na konferencji Stowarzyszenia Willa Decjusza, Kraków, 29 września 2004, http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/Krakow_11400.doc.
- Rotfeld A.D. (red.), *Dokąd zmierza świat?*, Warszawa 2008.
- Rumer E., Stent A., *Russia and the West*, „Survival”, vol. 51, 2009, no. 2.
- Sherr J., *Hard Power in the Black Sea Region: A Dreaded but Crippled Instrument*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 11, 2011, no. 3.
- Sherr J., *Security in the Black Sea Region: Back to Realpolitik?*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 8, 2008, no. 2.
- Sierakowski S., *Długi cień Kremla*, „Polityka”, nr 30 (3069), 20.07-26.07.2016.
- Solak J., *Bezpieczeństwo regionu Morza Czarnego w aspekcie stosunków transatlantyckich*, w: J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Toruń 2008.
- Stępniewski T., *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011.
- Triantaphyllou D., *The “Security Paradoxes” of the Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 9, 2009, no. 3.
- Weaver C., *Black Sea Regional Security: Present Multipolarity and Future Possibilities*, „European Security”, vol. 20, 2011, no. 1.
- Winrow G., *Geopolitics and Energy Security in the Wider Black Sea Region*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 7, 2007, no. 2.

- Zasztowt K., *Zmiany w polityce regionalnej Turcji, Armenii i Azerbejdżanu po konflikcie zbrojnym w Gruzji w sierpniu 2008 roku*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 6 (2008).
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.

Monika Banaś

Bezpieczeństwo państw bałtyckich z perspektywy nordyckiej

Security of Baltic Countries from the Nordic Perspective

Abstract: The article discusses the security problem of the Baltic states (Lithuania, Latvia and Estonia) seen from the Nordic perspective. New geopolitical circumstances of Eastern Europe, changed after 2010, forced the Nordic states to reformulate their defense strategies. One of its results is modified cooperation plans with the Baltic states as closest neighbours. The methodology applied in the article is based primarily on the qualitative analysis of the documents, reports, statements provided by institutions like inter alia: Totalförsvarets forskningsinstitut/ Swedish Defence Research Agency, EESRI – East European Security Research Initiative and NATO.

Keywords: Baltic states, Nordic states, international security.

Odradzająca się polityka rosyjskiego imperializmu, widoczna nie tylko w dyskursie teoretycznym, lecz także w praktycznym zastosowaniu założeń wpisanych w doktrynę restauracji wpływów byłego ZSRR, zmusiła państwa nordyckie do zrewidowania założeń i rozwiązań dotyczących obronności regionu dalekiej północy, rozumianej w tym wypadku jako terytorium Finlandii, Szwecji, Norwegii, Danii oraz Islandii wraz z podległymi obszarami o wysokim stopniu autonomii: Wysp Alandzkich, Wysp Owczych i Grenlandii.

Koncepcja restauracyjna zaproponowana przez jednego z głównych ideologów Władimira Putina, Władysława Surkowa, zakłada odbudowę wpływów Federacji Rosyjskiej, traktowanej jako dziedziczka nieistniejącego już Związku Radzieckiego¹. Narysowana według za-

1 A. Rażny, *Dialog cywilizacyjny polsko-rosyjski. Perspektywa przeszłości i przyszłości*, w: T. Paleczny, M. Banaś (red.), *Dialog na pograniczach kultur i cywilizacji*, Kraków 2009, s. 133-140.

łożeń ponowoczesnego imperializmu, realizowana jest przy użyciu środków politycznych, gospodarczych, kulturowych oraz militarnych. Właśnie te ostatnie budzą największy niepokój o stan bezpieczeństwa państw wschodniej i północnej Europy. Szczególnie wśród małych organizmów państwowych, takich jak Litwa, Łotwa i Estonia, ów niepokój może być uzasadniony, zwłaszcza że kiedyś stanowiły one obszar dawnego ZSRR. Obawy o stan bezpieczeństwa dzielą także inne państwa, w tym nordyckie, bezpośrednio zainteresowane monitorowaniem rozwoju sytuacji za ich wschodnią granicą. Kazus Gruzji, a później Ukrainy, umocnił przekonanie, że ambicje imperialne Rosji w rzeczywistości stanowią jeden z kluczowych elementów realizowania koncepcji powrotu tego państwa do grona decydentów mających wpływ na kształt szeroko rozumianego ładu międzynarodowego.

1. Bezpieczeństwo państw bałtyckich z perspektywy środkowo-wschodnio-europejskiej

Analiza dynamiki relacji zachodzących na przestrzeni ostatnich lat (2008-2015) między Federacją Rosyjską a państwami ościennymi pozwala przypuszczać, że rozwój sytuacji międzynarodowej w regionie Europy Wschodniej może przybrać wysoce niepożądany kształt, prowadzący do realnej konfrontacji siłowej. Znaczący problem, pochodzący z różnych ośrodków naukowo-eksperymentalnych², wyrażają stosunkowo zbliżone opinie co do wariantów rozwoju sytuacji, w której uwzględnienie należy trzy podstawowe aspekty: 1) prawdopodobieństwo prowadzenia wojny hybrydowej i konwencjonalnej przez Rosję, 2) dyspozycji sił NATO do szybkiego reagowania i obrony terytoriów państw członkowskich (w tym wypadku szczególnie państw sąsiadujących z Rosją) oraz 3) możliwości aktywnego zaangażowania Białorusi w potencjalny konflikt (rola tzw. czynnika białoruskiego).

2 Powołuję się w tym miejscu na opinie wyrażone przez ekspertów pochodzących z różnych państw (Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Białorusi), którzy wypowiedzieli się na temat obecnej (2015 r.) sytuacji międzynarodowej w Europie Wschodniej. Ich ocena została przedstawiona na prośbę East European Security Research Initiative, a opublikowana na stronie Karty'97 – białoruskiej inicjatywy obywatelskiej działającej na rzecz obrony praw człowieka, Charter97.org, <https://charter97.org/en/news/2015/5/26/153061/> [12.09.2015].

Zdaniem Daniela Szeligowskiego z Fundacji Centrum Badań Polska–Ukraina, we współczesnym europejskim dyskursie publicznym ignoruje się, a często wręcz wyklucza, prawdopodobieństwo rosyjskiej interwencji na terenie państw bałtyckich z zastosowaniem środków konwencjonalnych. Ewentualności przeprowadzenia takiej interwencji nie należałoby jednak całkowicie eliminować z kilku powodów, m.in. odmiennego systemu wartości, jakim kieruje się cywilizacja rosyjska (przykład aneksji Krymu), oraz relatywnie łatwego do spreparowania pretekstu w postaci „konieczności ochrony” etnicznych Rosjan zamieszkujących państwa bałtyckie³. „Ochrony” przed czym? Generalnie, przed zgubną cywilizacją Zachodu ulegającą w szybkim tempie procesom globalizacyjnym i globalizmowi – rozumianemu jako dążenie Zachodu do ustanowienia nowego ładu światowego opartego na zachodnich wartościach – zagrażającymi Rosji przez promowanie konsumeryzmu, neoliberalizmu i postmodernistycznie pojmowanej wolności⁴. Problem ten często gości w rosyjskich mediach, co może być interpretowane jako zabieg propagandowo-psychologiczny, z jednej strony przygotowujący rosyjskie społeczeństwo do akceptacji kolejnego, siłowego rozwiązania, z drugiej zaś – będący sygnałem adresowanym do przeciwników o gotowości podjęcia działań ofensywnych.

Przy próbie oceny obecnej sytuacji w Europie Wschodniej należy uwzględnić także fakt wspólnych ćwiczeń bojowych rosyjsko-białoruskich przeprowadzanych na obszarach graniczących z Unią Europejską. Nie można wykluczyć, że są *de facto* formą relokacji jednostek bojowych.

W zaistniałym kontekście polityczno-społecznym oraz gospodarczym stan bezpieczeństwa państw bałtyckich uległby znacznej poprawie przez stałą obecność sił NATO na terytorium Litwy, Łotwy i Estonii. Tym bardziej że zdolność UE do szybkiej i skutecznej reakcji wydaje się poważnie ograniczona ze względu na kwestie logistycz-

3 Odsetek mniejszości rosyjskiej w państwach bałtyckich jest wysoki, zwłaszcza w regionach graniczących z Rosją. Np. w estońskim przygranicznym mieście Narva ponad 80% mieszkańców to etniczni Rosjanie, Narva Department for Development and Economy, „Narva in Figures”, 2011, http://www.narva.ee/files/2011_Narva_arvudes_et_en.pdf, s. 9 [13.09.2015].

4 Zob. A. Dugin, *Podstawy geopolityki. Geopolityczna przyszłość Rosji*, Moskwa 1997, za: A. Rażny, dz.cyt., s. 136; polskie tłumaczenie części tekstu Dugina jest dostępne na stronie: <http://jagiellonski24.pl/2014/12/07/dugin-geopolityczna-przyszlosc-rosji/> [13.09.2015].

ne, finansowe, proceduralne oraz brak wspólnego stanowiska państw członkowskich UE (zwłaszcza Niemiec i Francji) w sprawie Rosji.

Rozbieżność interesów państw UE, aczkolwiek istotna, nie stanowi głównego problemu według Mariusa Laurinavičiusa, starszego analityka z Centrum Studiów Europy Wschodniej w Wilnie. Dla skutecznej obrony państw bałtyckich należałoby skoncentrować się na opracowaniu scenariuszów ewentualnej rosyjskiej agresji, która – jeśli zaistnieje – najprawdopodobniej nie przyjmie formy znanej z konfliktu z Ukrainą. Zdaniem litewskiego eksperta, wiele wskazuje na to, że każdy cel po zachodniej stronie rosyjskiej granicy będzie traktowany indywidualnie, a co za tym idzie – z zastosowaniem niejednakowych schematów. Rosja zdaje się nie powielać tych samych rozwiązań w stosunku do różnych obiektów, mimo że cel może pozostawać taki sam lub zbliżony. Powtórzenie militarnego scenariusza z gruzińskiej Osetii Południowej oraz Abchazji (2008 r.) czy ukraińskiego Donbasu (2015 r.) w przypadku ewentualnej agresji na państwa bałtyckie byłoby mało prawdopodobne z kilku powodów. Po pierwsze, granice między państwami bałtyckimi a Rosją to zewnętrzna granica Unii Europejskiej, a jej naruszenie stałoby się *de facto* atakiem na całe ugrupowanie. Po drugie, Litwa, Łotwa i Estonia należą do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a więc doświadczając zewnętrznej agresji, stałyby się obiektami faktycznego ataku Rosji na NATO, a zgodnie z artykułem piątym Traktatu Północnoatlantyckiego państwa członkowskie zobowiązane są do solidarności i wzajemnej pomocy⁵. Po trzecie, ewentualny atak przy zastosowaniu konwencjonalnych środków byłby poprzedzony działaniami zmierzającymi do zdestabilizowania życia gospodarczego, politycznego i społecznego trzech państw bałtyckich. Atak

5 Traktat Północnoatlantycki, w: „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014/I, s. 162-163; art. piąty: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie niezwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

cybernetyczny na system informatyczny Estonii w 2007 r., niepokoje społeczne związane z pomnikiem Brązowego Żołnierza – symbolem upamiętnienia Armii Czerwonej jako oswobodzicielki Estonii – czy wspieranie prorosyjskiego lobby to tylko niektóre formy działań destabilizujących⁶.

Przytoczone przykłady dowodzą istnienia tzw. wojny hybrydowej, która według Maksyma Khyłki z Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki trwa od dawna. Prowadzona jest w sferze ludzkich umysłów, niepokojonych przez zdarzenia naruszające poczucie bezpieczeństwa: podsycanie waśni na tle politycznym, awarie systemów informatycznych, propagandę, rozrośniętą i dobrze osadzoną agenturę wpływu, wykorzystanie czynnika etnicznego (rosyjskiego) w inicjowaniu konfliktów społecznych i inne. Do tego zespołu działań należy dołączyć również takie akcje jak przeprowadzone we wrześniu 2013 r. ćwiczenia bojowe symulujące operację ofensywną na państwa bałtyckie i Polskę („Zapad 2013”) oraz wspólne manewry rosyjsko-białoruskie w pobliżu wschodniej granicy UE („Tarcza Związku 2015”)⁷.

Kluczowy wśród wymienionych aspektów pozostaje element finansowy, zarówno dla UE, NATO, jak i dla samych państw bałtyckich. W przypadku Litwy, Łotwy i Estonii tylko ta ostatnia przeznaczą na obronę rekomendowaną przez Sojusz Północnoatlantycki równowartość 2% PKB⁸. Trudno jednak oczekiwać, że państwa bałtyckie z relatywnie młodą gospodarką rynkową oraz populacją ogółem nieprzekraczającą siedmiu milionów osób będą w stanie wytworzyć w krótkim czasie odpowiednio wysoki dochód, by zaspokoić rosnące, pilne potrzeby przemysłu obronnego⁹. Przy okazji rozważań o finan-

6 *The last Soviet in Tallinn: saga of the Bronze Soldier*, „Local Life”, <http://www.local-life.com/tallinn/articles/estonian-russian-relations> [1.10.2015].

7 <http://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/946692,Zapad-2013-cwiczenia-uderzenie-na-Polske-i-panstwa-baltyckie>; <http://niezalezna.pl/70856-rosja-i-bialorus-cwicza-niedaleko-polski>; zob. także: *Detering hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?*, „NATO Review Magazine”, <http://www.nato.int/docu/review/2014/Also-in-2014/Detering-hybrid-warfare/EN/index.htm> [2.10.2015].

8 *Rising Tensions Boost Nordic, Baltic Spending*, „Defence News”, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/06/27/finland-sweden-russia-nato-baltics-tensions-budgets-gdp/29289941/> [2.10.2015].

9 O nieproporcjonalności potencjałów wojskowych stron, rosyjskiej i bałtyckiej, świadczy zestawienie wydatków na zbrojenia (% PKB w 2015 r.): Litwa 1,1%, Łotwa 1%, Estonia 2,1%, Rosja 4,5%

sach należy zwrócić uwagę na czynniki dodatkowo osłabiające potencjał gospodarczy państw bałtyckich, a więc stosunkowo wysokie bezrobocie oraz emigrację (w większości osób młodych). W kontekście powyższych ustaleń, kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa Bałtów w istocie staje się poważnym problemem nie tylko dla nich samych, ale także dla ich najbliższego otoczenia: Finlandii oraz Szwecji, silnie powiązanych z pozostałymi państwami nordyckimi, oraz dla Polski i Białorusi. Każde z tych państw musi rozważyć kilka wariantów rozwoju sytuacji – od najbardziej niekorzystnego po zakładający względnie łagodny przebieg ewentualnej konfrontacji. Istotny w powyższych symulacjach pozostaje tzw. czynnik białoruski, a więc zaangażowanie Białorusi, która choć związana z Rosją porozumieniem o wspólnej obronie powietrznej¹⁰, to w wypadku zaistnienia realnego konfliktu może zareagować w sposób niekoniecznie zgodny z oczekiwaniami partnera. W środowisku najwyższego dowództwa Białorusi nie ma bowiem jedności co do zaangażowania tego państwa w inicjatywę podejmowane przez Rosję. Świadczyć o tym może m.in. fakt odwołania ministra obrony Białorusi, Juryja Żadobina, podczas trwania kryzysu ukraińskiego jesienią 2014 r.¹¹. Nie należałoby zatem wykluczać – choć z perspektywy końca 2015 r. wydawać się to może mało prawdopodobne – że w przyszłości nastąpi odwrót białoruskiego państwa od bezwzględnej lojalności wobec wschodniego sąsiada¹².

(2014 r.), za: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/06/27/finland-sweden-russia-nato-baltics-tensions-budgets-gdp/29289941/> oraz <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> [4.10.2015].

- 10 Jednolity regionalny system obrony powietrznej, będący częścią zawartego przez Rosję i Białoruś w 2000 r. programu *Regional Force Grouping* (RFG).
- 11 R. Yakovlevsky, *Baltic Security: Russia's Threats, NATO's Capabilities and the "Belarus Factor"*, EESRI Comments, May 2015, s. 2, <http://eesri.org/wp-content/uploads/2015/05/Baltic-security-Russia-NATO-Belarus-2015-05-C-ENG.pdf> [5.10.2015].
- 12 Ozmieniającej się polityce prezydenta Łukaszenki zob. m.in. <http://belarusdigest.com/story/young-officials-get-positions-old-crowd-waits-new-appointments-belarus-profile-digest-20401> oraz <http://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2015/01/24/belarus-quandary-no-longer-putins-dependable-ally/> i <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Bialorus-postawila-sie-Rosji-Lukaszenka-grozi-opuszczeniem-Euroazjatyckiej-Unii-Gospodarczej,wid,17217398,wiadomosc.html?ticaid=115e7c> [6.10.2015].

2. Nordycki komponent bezpieczeństwa państw bałtyckich

Strategia bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii z perspektywy nordyckiej nie może wykluczać i nie wyklucza kooperacji tych państw z północno-zachodnimi sąsiadami. Od czasu odzyskania przez Bałtów niepodległości sukcesywnie następuje zacieśnianie współpracy w obszarach gospodarki, polityki, kultury i bezpieczeństwa. Merytoryczno-formalny zakres kooperacji determinują uwarunkowania nie tylko wewnętrzne, regionalne, lecz także te kształtowane przez podmioty trzecie – stanowiące ważny komponent sieci wzajemnych zobowiązań – UE, NATO i USA¹³. Biorąc pod uwagę szerszy, międzynarodowy aspekt, należy uwzględnić także stosunki między wymienionymi aktorami oraz samą Rosją. Problem bezpieczeństwa państw bałtyckich to zatem zagadnienie wpisujące się w wielowymiarowe i multilateralne przestrzenie współczesnej polityki międzynarodowej nie tylko Europy, Unii Europejskiej, lecz także Stanów Zjednoczonych oraz ich pozaeuropejskich koalicjantów.

Zasady nordycko-bałtyckiej współpracy zostały nakreślone, a później doprecyzowane, w ramach porozumienia NB8 (pięć państw nordyckich i trzy bałtyckie), w dokumencie *NB8 Wise Men Report* z 2010 r.¹⁴. Przytaczając w skrócie jego główne założenia, należy wskazać na wyraźnie akcentowaną potrzebę zacieśniania relacji w obszarach: dyplomacji, bezpieczeństwa cywilnego, cybernetycznego, energetycznego, a także współpracy służącej budowaniu silnych gospodarek, opartych na wiedzy i nowoczesnych technologiach. Obok tak zdefiniowanych pól, w tekście dokumentu pojawia się również kwestia obronności i bezpieczeństwa podmiotów tworzących NB8, co w obecnym kontekście geopolitycznym jest całkowicie zrozumiałe.

W ocenie nordyckich ekspertów, autorów raportu *The Security and Defensibility of the Baltic States – A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*¹⁵, ważną płaszczyznę współpracy stanowi

13 B. Ljung, T. Malmlöf, K. Neretnieks, M. Winnerstig (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States. A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, FOI-R-3471-SE, 2012.

14 Szerszej na ten temat w artykule: M. Banaś, *NB8 – The Nordic Perspective on Selected Aspects of The Baltic States Development Strategies*, w: B. Józwiak, T. Stępniewski (red.), *Central and Eastern Europe: Convergence, Integration and Security*, Lublin 2013, s. 51-66, zob. także: *NB8 Wise Men Report*, Riga-Copenhagen 2010.

15 B. Ljung, T. Malmlöf, K. Neretnieks, M. Winnerstig (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States*.

Nordycka Grupa Bojowa, *Nordic Battle Group* (NBG), współtworzona przez Finlandię, Szwecję, Norwegię, państwa bałtyckie oraz Irlandię. Powołana w 2008 r., stanowi rodzaj sił przeznaczonych do szybkiego reagowania, obok 14 innych podobnych jednostek wspierających potencjał militarny UE¹⁶. Aktywne uczestnictwo państw bałtyckich w tego typu formacji ma znacząco podnosić sprawność bojową całej grupy, przyczyniając się do jej lepszej zdolności operacyjnej. Co prawda skład grupy bojowej różni się pod względem liczebności personelu pochodzącego z poszczególnych państw, jednak najważniejsza jest tu kwestia wypracowania oraz wyćwiczenia skutecznych form wspólnego, szybkiego i sprawnego reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

Kolejną strukturą przywoływaną w raporcie jest *Nordic Defense Cooperation* (NORDEFECO). Państwa bałtyckie wyraziły gotowość przystąpienia do tych struktur, widząc w nich szanse na wzmocnienie własnego potencjału obronnego. Chodzi przede wszystkim o wspólne szkolenia i ćwiczenia, a także o stworzenie ujednoczonego sposobu aprowizacji i w szerszym kontekście – logistyki¹⁷. Okolicznością spowalniającą pogłębianie tej formy kooperacji jest jednak pozostawianie państw bałtyckich na tzw. drugoplanowej pozycji¹⁸. Z jednej strony może się to wydawać zrozumiałe, skoro pierwotnymi inicjatorami i organizatorami były państwa nordyckie, z drugiej zaś względy praktyczne nakazywałyby włączać Litwę, Łotwę i Estonię jako równoprawnych partnerów. Wszak zdolności obronne tej trójki nie pozostają bez znaczenia dla ich północnych sprzymierzeńców. Ta oczywistość wydaje się nie skutkować odpowiednimi działaniami, przynajmniej w opinii państw bałtyckich, dla których oczekiwana poprawa stanu rzeczy mogłaby nastąpić po objęciu przez Szwecję roli lidera formacji¹⁹. Znamienny staje się fakt wskazania na Szwecję jako potencjalnego gwaranta zintensyfikowania współpracy w jej praktycznym wymiarze. Obok innych ważnych kwestii (m.in. finansowych, technologicznych, po-

16 Swedish Armed Forces, *Inauguration of the Nordic Battle Group Headquarters*, <http://web.archive.org/web/20060824044530/http://www.mil.se/index.php?lang=E&c=news&id=32771> [2.10.2015]; skład liczebny personelu: Szwecja 1900 żołnierzy, Irlandia 170, Łotwa 150, Finlandia 60, Norwegia 50, Litwa 50, Estonia 50, razem 2430.

17 B. Ljung, T. Malmlöf, K. Neretnieks, M. Winnerstig (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States*, s. 35.

18 Tamże, s. 57.

19 Tamże.

tencjału militarnego etc.) istotną rolę wydają się tu odgrywać aspekty historyczne²⁰. W kontekście współpracy NORDEFKO, różnie ocenianej przez podmioty uczestniczące, bardziej zaawansowane, z możliwościami do wskazania efektami, pozostają umowy bilateralne zawierane między poszczególnymi państwami. Za przykład może posłużyć porozumienie fińsko-estońskie, na mocy którego oba kraje zakupiły sprzęt służący do trójwymiarowego dozoru powietrznego średniego zasięgu (ang. *3D medium-range air surveillance radar systems*), co pozwoliło znacznie zredukować koszty przedsięwzięcia – w przypadku Estonii blisko o połowę²¹.

Z perspektywy państw nordyckich bezpieczeństwo regionu Morza Bałtyckiego oraz jego najbliższego sąsiedztwa winno zakładać włączenie w strategię obronności także Wielkiej Brytanii. Model współpracy – określony skrótowo NB8UK – miałby zostać oparty na trzech filarach (nordyckim, bałtyckim, brytyjskim), z których bałtycki byłby w tym układzie z oczywistych powodów zdominowany przez dwa pozostałe. Mała precyzyjność deklaracji brytyjskich w istocie stała się czynnikiem spowalniającym prace nad projektem, którego uczestnicy wzięli udział w pierwszym nieformalnym spotkaniu w Londynie 19 i 20 stycznia 2011 r. Wśród głównych płaszczyzn współpracy wymieniono gospodarkę, nowoczesne technologie, zrównoważony rozwój oraz szeroko rozumianą integrację społeczną²². Kolejne spotkania w Sztokholmie (2012), Rydze (2013), Helsinkach (2014) oraz Rejkiawiku (2015) zorientowane były na kwestie takie jak: zwiększanie partycypacji kobiet jako liderów w życiu gospodarczym i politycznym, aktywność zawodowa seniorów, nowoczesne kształcenie, przemysł kreatywny oraz innowacyjne rozwiązania w dostarczaniu usług publicznych²³.

20 W historii Skandynawii oraz regionu Norden, Szwecja często występowała w roli ambitnego mocarstwa, rywalizując z innym państwem o podobnych skłonnościach – Danią.

21 Estonian Ministry of Defence, *Estonia and Finland plan to procure air surveillance radars*, <http://www.kaitseministeerium.ee/en/news/estonia-and-finland-plan-procure-air-surveillance-radars>; *Thales Raytheon Systems' air defense radars selected by Finland and Estonia*, <http://www.thales-raytheon.com/newsroom/news/detail-news/article/thalesraytheonssystem-24.html>; na temat podobnych urządzeń i systemów zob. m.in. http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=4647 [10.10.2015].

22 G. Parker, A. Ward, *Cameron woos Nordic nations*, „Financial Times”, 23.11.2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/1d6ce3e2-f731-11df-9b06-00144feab49a.html#axzz3pO9LVbfx> [10.10.2015].

23 „Northern Future Forum”, 2015, <http://nff2015.is/press/> [10.10.2015].

Znalezienie optymalnego modelu współpracy leży w interesie wszystkich stron, tym bardziej że prócz kwestii *stricte* ekonomiczno-finansowych pojawiają się także inne względy. Strona brytyjska wydaje się zabiegać o konsolidację struktur regionu, widząc w tym póki co nie tyle alternatywę do UE, co istotną komplementarność. Państwa nordyckie – pozostające w niejednakowych relacjach z UE – także dostrzegają poważny potencjał NB8UK, chociażby w kontekście redukcji kosztów wspólnie realizowanych przedsięwzięć, np. w zakresie nowoczesnych systemów zarządzania transportem, nowoczesnych technologii czy inwestycji w sektor B&R (badania i rozwój)²⁴. Litwa, Łotwa i Estonia – jako znacznie słabsi uczestnicy – mogłyby z tego układu skorzystać gospodarczo i społecznie, ale przede wszystkim politycznie. Mogłyby, bowiem na koniec 2015 r. współpraca NB8UK nadal wymaga skonkretyzowania i uszczegółowienia. Wysoki poziom jej ogólności ze zrozumiałych powodów nie spełnia oczekiwań Bałtów, słusznie zaniepokojonych rosyjską polityką zagraniczną.

Z powodów powyżej wskazanych alternatywny układ angażujący państwa nordyckie, bałtyckie oraz USA wydaje się stanowić konieczny element strategii budowania koalicji bezpieczeństwa. Opcja ta, choć niekiedy krytykowana, zwłaszcza (co zrozumiałe) ze strony Rosji oraz sprzyjających jej ośrodków, wspierana jest przez głosy pochodzące ze środowisk politycznych oraz akademicko-naukowych, nie tylko litewskich, łotewskich, estońskich i amerykańskich, ale także nordyckich²⁵. Zwiększenie stopnia zaangażowania Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawy europejskie stanowi jeden z podstawowych warunków dla rzeczywistego zaistnienia tego układu w sensie nie tylko formalnym, ale przede wszystkim praktycznym.

Niepodległość państw bałtyckich w koncepcji polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych była i nadal jest postrzegana jako jeden z kluczowych aspektów gwarantujących stabilność oraz bezpieczeństwo regionu Morza Bałtyckiego. Nieuznanie przez administrację

24 *Möte med risk*, „Dagens Nyheter”, <http://www.dn.se/ledare/huvudledare/mote-med-risk?rm=print>; M. Ludvigsson, *Obekvämt efter Northern Future Forum*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/obekvamt-efter-nordic-future-forum> [22.10.2015].

25 Opinie na temat sytuacji dostępne są w: K. Volker, I. Kupce (red.), *Nordic-Baltic-American Cooperation: Shaping the US-European Agenda*, Center for Transatlantic Relations SAIS, 2012; D. Hamilton, A. Simonyi, D. Cagan (red.), *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, Center for Transatlantic Relations SAIS, 2014.

amerykańską w 1940 r. włączenia Litwy, Łotwy i Estonii w struktury Związku Radzieckiego (tzw. *Welles Declaration*)²⁶ do dziś ma kontynuację. Świadczą o tym amerykańskie przedsięwzięcia finansowo-organizacyjne wspierające państwa bałtyckie w procesie utrwalania suwerenności, np. *US-Baltic Charter of Partnership, Northern Europe Initiative* (NEI) z 1997 r. czy *Enhanced Partnership in Northern Europe* (e-PINE) z 2003 r.²⁷. Ostatni z wymienionych programów, angażujący strony amerykańską, nordycką i bałtycką, ukierunkowany został na rozwijanie i wzmacnianie współpracy na płaszczyznach bezpieczeństwa militarnego, gospodarczego, finansowego, cybernetycznego, a także zorientowany na kwestie takie jak: ochrona środowiska, ochrona zdrowia, budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwalczanie korupcji czy walka z przemytem osób. Kluczowy w tym kontekście pozostaje sektor gospodarczy. Stanowi jedną z głównych form zacieśniania relacji USA–państwa bałtyckie poprzez stwarzanie korzystnego klimatu do podejmowania kontaktów biznesowych na poziomach ogólnopaństwowym, regionalnym i lokalnym, zwłaszcza w dziedzinach takich jak: biotechnologia, technologia informacyjna, sprzęt medyczny, transport i logistyka czy usługi finansowe²⁸.

Multilateralne formy współpracy nie zastępują jednak tych realizowanych na poziomie bilateralnym. W omawianym kontekście odpowiednio: amerykańsko-estońskim, amerykańsko-litewskim oraz amerykańsko-łotewskim. Wśród priorytetowych obszarów kooperacji znajduje się rozwój potencjału militarnego państw bałtyckich, realizowany za pośrednictwem amerykańskich programów finansowo-szkoleniowych: *Foreign Military Financing* (FMF) oraz *International Military Education and Training* (IMET)²⁹.

Równie istotną rolę w spójnej, funkcjonalnej i skutecznej strategii bezpieczeństwa odgrywają silne oraz prawidłowo działające struktury

26 Tzw. *Welles Declaration* z 1940 r. (autorstwa Sumnera Wellesa), w której Stany Zjednoczone Ameryki oficjalnie nie uznały sowieckiej aneksji krajów bałtyckich.

27 *The Northern Europe Initiative*, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/29548.htm>; *US-Baltic Charter of Partnership*, e-PINE, <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/>; <http://edition.cnn.com/WORLD/980116/baltic.treaty.pm/> [30.10.2015].

28 B. Ljung, T. Malmjöf, K. Neretnieks, M. Winnerstig (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States*, s. 53; zob. także: <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/> [30.10.2015].

29 *Foreign Military Financing*, <http://www.state.gov/t/pm/65531.htm>; *International Military Education and Training*, <http://www.state.gov/t/pm/65533.htm> [30.10.2015].

instytucjonalne. Podobnie jak inne były sowieckie dominia, państwa bałtyckie znajdują się w procesie ich (od)budowy. W tym wymiarze szczególnie cenne są inicjatywy promujące kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego z dobrze rozwiniętym sektorem organizacji pozarządowych (ang. NGO) – państwa nordyckie stanowią tutaj zbiór tzw. dobrych praktyk.

Działalność NGO z perspektywy społecznej wydaje się pożyteczna, natomiast nie zawsze musi tak być z perspektywy politycznej. Tego typu organizacje mają bowiem różną proveniencję. Nierzadko są inspirowane i finansowane przez stronę rosyjską, realizującą w ten sposób politykę destabilizacji państw bałtyckich przy użyciu tzw. miękkich środków (ang. *soft power*), do których należą działania m.in. w sferze kultury, sportu, języka, etniczności czy religii³⁰. W kontekście tej ostatniej warto podkreślić, że wpływy rosyjskiego Kościoła prawosławnego, pozostającego w bliskich kontaktach z Kremlem, nie mogą być obojętne dla kształtowania relacji Bałtów z rosyjskimi mniejszościami zamieszkującymi Litwę, Łotwę oraz Estonię³¹.

Upatrując głównego gwaranta swojego bezpieczeństwa w Stanach Zjednoczonych Ameryki, państwa bałtyckie nie pomniejszają znaczenia współpracy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, stanowiącego drugi relewantny element strategii obronności³². Z perspektywy nordyckiej – wysoce wskazany. Zwłaszcza dla Szwecji oraz Finlandii, w roku 2015 nadal pozostających poza strukturami Sojuszu – zwiększenie obecności sił NATO na terytorium państw bałtyckich stanowiłoby dodatkowe zabezpieczenie nordyckich interesów.

Alternatywą w sytuacji ostrego sprzeciwu Rosji (i wynikających z tego realnych konsekwencji) wobec rozlokowania na terenie państw bałtyckich dodatkowych sił NATO winno być wzmocnienie nordyckiego potencjału militarnego i zdolności operacyjnych sił szybkiego

30 M. Winnerstig (red.), *Tools of Destabilization. Russian "Soft Power" and Non-military Influence in the Baltic States*, FOI-R-3990-SE, 2014.

31 M. Winnerstig (red.), *Tools of Destabilization*, s. 27; interesujący głos w kwestii instrumentów *soft power*: F. Lukjanov, *The Future of EU-Russia Relations – A View from Russia*, Briefing paper, European Parliament, 2009; o roli czynników *soft power* w rosyjskiej polityce: A. Sergunin, L. Karabeshkin, *Understanding Russia's Soft Power Strategy*, „The Soft Power of Hard States”, red. M. Barr, V. Feklyunina, 2015, vol. 35, issue 3-4, s. 347-363.

32 B. Ljung, T. Malmlöf, K. Neretnieks, M. Winnerstig (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States*, s. 8.

reagowania, będących w stanie skutecznie powstrzymać ewentualną agresję na co najmniej 48 godzin – do czasu uruchomienia sił Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Zdaniem szwedzkiego ministra obrony Petera Hultqvista, intensyfikacja kooperacji państw regionu w ramach obowiązujących porozumień i układów staje się koniecznością wobec narastającej roszczeniowości Rosji w stosunku do jej najbliższego otoczenia. Zdestabilizowanie Ukrainy oraz aneksja Krymu stanowią wystarczające dowody na rosyjską neoimperialną politykę, realizowaną przez Władimira Putina³³.

Zamiast podsumowania

Wzrost aktywności militarnej sił rosyjskich w regionie Morza Bałtyckiego dostarcza powodów już nie tyle do poważnego niepokoju, co do zintensyfikowania przez państwa nordyckie i bałtyckie, a także pozostałe sojusznicze, działań mających na celu:

- regularne przeprowadzanie wspólnych ćwiczeń i poligonów z zaangażowaniem sił lądowych, morskich i powietrznych – w układach multi- i bilateralnych;
- zwiększenie obecności sił wojskowych szwedzkich i fińskich na Gotlandii, stanowiącej jeden z ważnych punktów strategicznych na Bałtyku;
- zacieśnienie współpracy w zakresie obronności wewnątrz samej Unii Europejskiej;
- zintensyfikowanie militarnej współpracy, zwłaszcza w jej praktycznym wymiarze, ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki – w układach multi- i bilateralnych;
- konsekwentne zwiększanie wydatków na obronność, przekraczających rekomendowaną początkowo przez NATO równowartość 2% PKB;

33 Taki pogląd reprezentowany jest np. przez Irynę Bekeszkinę – ukraińską socjolog i filozofa, Iana Robertsona – profesora neuropsychologii z Trinity College Dublin, Mikheila Saakaszwiliego – byłego prezydenta Gruzji, Marcela H. van Herpena – dyrektora Cicero Foundation, holenderskiego *think tanku* zajmującego się analizą współczesnych relacji międzynarodowych w kontekście polityczno-ekonomicznym.

- rozwijanie i umacnianie obrony cywilnej m.in. poprzez regularną organizację odpowiednich szkoleń oraz zwiększanie wydatków na promocję zdrowia (np. promowanie sprawności fizycznej);
- dekonspirowanie oraz niwelowanie działań tzw. rosyjskiej agencji wpływu;
- prowadzenie szeroko zakrojonych działań informacyjnych wspierających i umacniających obywatelską solidarność;
- wypracowanie metod skutecznej obrony przed niekonwencjonalnymi formami agresji, takimi jak: presja ekonomiczna, cyberataki, kampanie dezinformacyjne czy społeczne prowokacje³⁴.

Podjmując kwestię bezpieczeństwa państw bałtyckich z perspektywy nordyckiej, warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych dla analizy tego zagadnienia aspektów. Wyraźne są tu – w moim odczuciu – trzy grupy problemów. Pierwszy dotyczy obrony wartości cywilizacji Zachodu, drugi – rosyjskiej ideologii oraz praktykowanej narracji, trzeci – destabilizacji i rekonfiguracji elementów tworzących współczesny ład europejski, a w konsekwencji światowy.

Wartości cywilizacji Zachodu. Dla państw nordyckich, w pierwszej kolejności Finlandii i Szwecji, agresywna polityka Rosji jest formą ekspansji nie tylko fizycznej, ale także kulturowej i cywilizacyjnej. Obrona ludności, terytorium, infrastruktury oraz wszelkich dóbr materialnych i niematerialnych jest *de facto* walką o przetrwanie suwerennego narodu i walką o samostanowienie. Wobec przeciwnika ignorującego, a nawet podważającego standardy cywilizacji zachodniej wspólne działanie staje się koniecznością. Populacyjnie nieliczni, Nordykanie i Bałtowie, muszą połączyć siły, by chociaż w początkowej fazie ewentualnego starcia (konwencjonalnego, bo niekonwencjonalne już

34 Na podstawie wypowiedzi ministra Petera Hultqvista i innych nordyckich polityków, a także zgodnie z dokumentami i materiałami rządowymi dostępnymi na stronach: <http://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-vid-regional-and-global-impact-the-changing-situation-in-northern-europe-and-the-baltic-sea-area/>; <http://www.regeringen.se/tal/2014/12/anforande-krigsvetenskapsakademien>; <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5551446>; *Framtiden för det svensk-finska försvarspolitiska samarbetet*, <https://www.youtube.com/watch?v=dFXb35t6ECc>; *Samhällets krisberedskap – en nationell lägesbild*, <https://www.youtube.com/watch?v=anj7qxlAbnA> [30.10.2015].

trwa) dać odpór agresji, która i tak, prędzej czy później, będzie wymagała aktywnego zaangażowania pozostałych zachodnich sojuszników.

Rosyjska ideologia i narracja. Działania Rosji w sferze militarnej stanowią pochodną przyjętej przez Kreml jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku strategii „obecności Rosji” we współczesnym świecie. Obecność ta według rosyjskich konserwatywnych środowisk opinio-twórczych (tworzą je m.in. Aleksander Dugin, Aleksander Panarin, Siergiej Kara-Murza, Aleksiej Czadajew, Witalij Tretiakov, Maksim Sokołow i Leonid Poliakov) musi być obecnością aktywną, misyjną, ukierunkowaną na obronę Rosji przed agresywnym Zachodem, próbującym poprzez globalizm, konsumeryzm i liberalizm zdominować cały świat. Mesjanistyczna wizja Rosji jako obrońcy „prawdziwych wartości”, wśród których znajduje się m.in. konstrukt taki jak państwo narodowe, wymaga włączenia elementu siły. Zachodnie trendy społeczno-gospodarcze, polityczne i kulturowe przynoszą, zdaniem wymienionych ideologów, groźne skutki w postaci zanikania tożsamości narodowej, dezintegrację społeczną, dezintegrację jednostkową (rozmyta tożsamość jednostkowa), pauperyzację środowisk nieposiadających władzy (a więc większości), „neokolonizację” państw i regionów przez podmioty takie jak: Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy czy Międzynarodowa Organizacja Handlu. Przeciwwstawienie się tym zjawiskom, procesom i wpływom nakazuje odsunięcie zagrożenia jak najdalej od granic Rosji, a także państw z nią „stowarzyszonych”.

Destabilizacja Europy. Negatywne zjawiska obecne w procesach globalizacyjnych i w globalizmie, zgodnie z przywołanymi wyżej głosami, wymagają zdecydowanej reakcji Rosji. Odpowiedzią jest zademonstrowanie przez Rosję siły oraz gotowości do zwalczania oraz odsuwania jak najdalej od własnego terytorium wpływów wrogiej cywilizacji. Służyć temu ma koncepcja tzw. suwerennej demokracji, przyjętej przez Putina w 2006 r., która opiera się na elementach rosyjskiego konserwatyizmu oraz nacjonalizmu i wykorzystuje rosyjski potencjał terytorialny, surowcowy, militarny (w tym nuklearny), kulturowy i religijny³⁵.

35 A. Rażny, dz.cyt., s. 133. W „suwerennej demokracji” pojęcia oraz terminy typowe dla zachodniego dyskursu o demokracji nabierają nowego, zmodyfikowanego znaczenia, zgodnie z potrzebami rosyjskiej wizji świata.

Destabilizowanie przeciwnika przy użyciu środków siłowych, gospodarczych, kulturowych oraz ideologicznych jest sposobem na jego osłabienie, a w konsekwencji zdominowanie. Cel ten jednak wymaga czasu oraz odpowiedniej strategii z konkretnie wydzielonymi etapami i sekwencjami działań. Nie tylko państwa bałtyckie i nordyckie mają tego świadomość. Jednak one mogą czuć się szczególnie zagrożone wobec niedającej się w tej chwili nie zauważyć neoimperialnej ekspansji Rosji.

Bibliografia

- Banaś M., *NB8 – The Nordic Perspective on Selected Aspects of The Baltic States Development Strategies*, w: B. Józwick, T. Stępniewski (red.), *Central and Eastern Europe: Convergence, Integration and Security*, Lublin 2013.
- Dugin A., *Podstawy geopolityki. Geopolityczna przyszłość Rosji*, Moskwa 1997.
- Estonian Ministry of Defence, *Estonia and Finland plan to procure air surveillance radars* (press release), 4.05.2009.
- Hamilton D., Simonyi A., Cagan D. (red.), *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation: Adapting Partnership to a New Security Environment*, Center for Transatlantic Relations SAIS, 2014.
- Ljung B., Malmlöf T., Neretnieks K., Winnerstig M. (red.), *The Security and Defensibility of the Baltic States. A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, FOI-R-3471-SE, 2012.
- Ludvigsson M., *Obekvämt efter Northern Future Forum*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/obekvamt-efter-nordic-future-forum>.
- Lukjanov F., *The Future of EU–Russia Relations – A View from Russia*, Briefing paper, European Parliament, 2009.
- Möte med risk*, „Dagens Nyheter”, <http://www.dn.se/ledare/huvudledare/mote-med-risker?rm=print>.
- NB8 Wise Men Report*, Riga–Copenhagen 2010.
- „Northern Future Forum”, 2015, <http://nff2015.is/press/>.
- Parker G., Ward A., *Cameron woos Nordic nations*, „Financial Times”, 23.11.2010.
- Raźny A., *Dialog cywilizacyjny polsko-rosyjski. Perspektywa przeszłości i przyszłości*, w: T. Paleczny, M. Banaś (red.), *Dialog na pograniczach kultur i cywilizacji*, Kraków 2009.
- Sergunin A., Karabeshkin L., *Understanding Russia's Soft Power Strategy*, „The Soft Power of Hard States”, red. M. Barr, V. Feklyunina, 2015, vol. 35, issue 3-4.
- The Northern Europe Initiative*, <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/29548.htm>.
- Traktat Północnoatlantycki, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014/I.
- Volker K., Kupce I. (red.), *Nordic-Baltic-American Cooperation: Shaping the US-European Agenda*, Center for Transatlantic Relations SAIS, 2012.

- Winnerstig M. (red.), *Tools of Destabilization. Russian “Soft Power” and Non-military Influence in the Baltic States*, FOI-R-3990-SE, 2014.
- Yakovlevsky R., *Baltic Security: Russia’s Threats, NATO’s Capabilities and the “Belarus Factor”*, EESRI Comments, May 2015.



Andrzej Szabaciuk

Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze posowieckim

The Impact of the Ukrainian Crisis on the Migration Processes in the Post-Soviet Area

Abstract: The following article is an attempt to try and answer the question of how the Ukrainian crisis has affected migration processes in the post-Soviet region. We shall try to analyse the transformation of directions and magnitude of migration streams and to outline new assumptions of the Russian migration policy. We will also summarize Ukraine's social situation, affected by the hybrid war in the east of the country, the occupation of Crimea and an overall difficult economic situation.

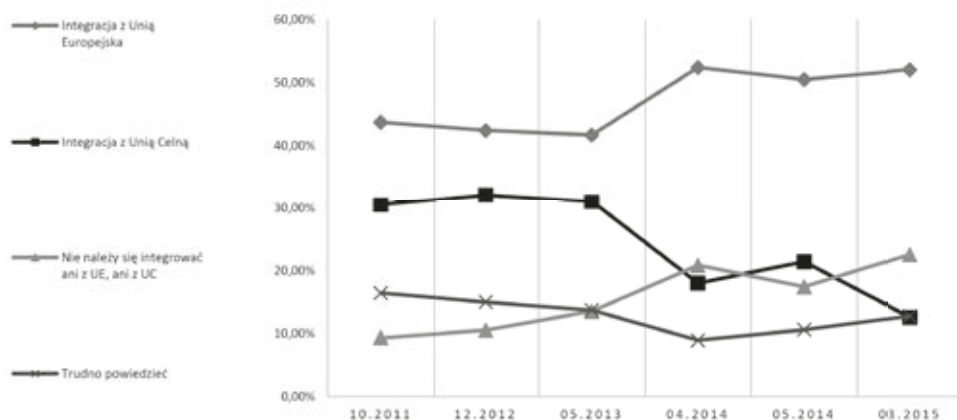
Keywords: Russian Federation, migration processes, Ukrainian crisis.

Obszar poradziecki jest obecnie areną gwałtownych przeobrażeń politycznych i gospodarczych mających niebagatelny wpływ na wiele aspektów życia miejscowej ludności. Problemy gospodarcze, wojna „hybrydowa” na wschodzie Ukrainy czy nowa polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej istotnie wpłynęły na zmianę kierunków przepływu strumieni migracyjnych oraz na intensywność procesów migracyjnych. Obok migracji zarobkowej pojawiła się ostatnio również migracja przymusowa, stanowiąca konsekwencję działań zbrojnych na wschodzie Ukrainy.

Kryzys ukraiński przyniósł ze sobą daleko idące przeobrażenia społeczne i polityczne w obu skonfliktowanych państwach. Na Ukrainie gwałtownie zmalało znaczenie środowisk lojalnych wobec Federacji

Rosyjskiej. Dowodzą tego ostatnie wybory prezydenckie i parlamentarne, w których zdecydowaną większość uzyskali kandydaci proeuropejscy, zwolennicy radykalnych reform wewnętrznych i szybkiej integracji z Unią Europejską. Skutkowało to zmianą orientacji politycznej Ukrainy. Pierwszym krokiem na drodze do zbliżenia z Zachodem było podpisanie umowy stowarzyszeniowej, ratyfikowanej 16 września 2014 r. przez Parlament Europejski i ukraińską Radę Najwyższą, przy czym gospodarcza część umowy – przewidująca stworzenie całościowej i pogłębionej strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą – weszła w życie z półtorarocznym opóźnieniem, ze względu na naciski Federacji Rosyjskiej i niektórych państw unijnych¹.

Wykres 1. Ukraina powinna integrować się z...



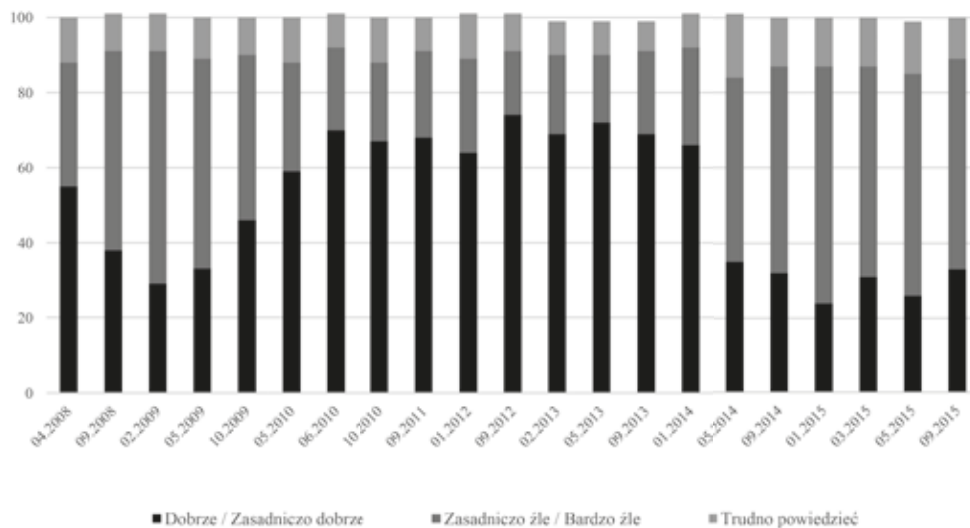
Źródło: Яким інтеграційним напрямом має йти Україна? (динаміка, 2011-2015), Центр Разумкова, www.uceps.org [12.11.2015].

W Rosji dostrzegamy wyraźne ożywienie nastrojów antyukraińskich i antyzachodnich, utrwalanych przez wszechobecną propagandę, aktywną także poza granicami Federacji Rosyjskiej (m.in. anglojęzyczna telewizja „Russia Today”, radio „The Voice of Russia” czy wielojęzyczna platforma informacyjna „Sputnik”). Według badań Ośrodka Analitycznego Jurija Lewady z października 2014 r. 84% Rosjan uważa,

1 *Ukraine ratifies EU deal, offers special status to rebels*, Reuters, 16.10.2014.

że Federację Rosyjską „otaczają wrogowie Rosji” – jest to najwyższy odsetek od czasów upadku ZSRR. Dodatkowo, aż 82% Rosjan negatywnie ocenia stosunki amerykańsko-rosyjskie, a 66% respondentów podobnie zapatruje się na stosunki z Brukselą². Diametralnej zmianie uległ również sposób postrzegania Ukraińców. Podczas gdy jeszcze w marcu 2013 r. ok. 80% Rosjan odnosiło się do nich pozytywnie, to obecnie odsetek ten spadł do ok. 30%. Jednocześnie gwałtownie wzrosła liczba osób nastawionych negatywnie – z niecałych 20 do 55%³. Wyraźnej zmianie uległ też stosunek Ukraińców do Rosjan.

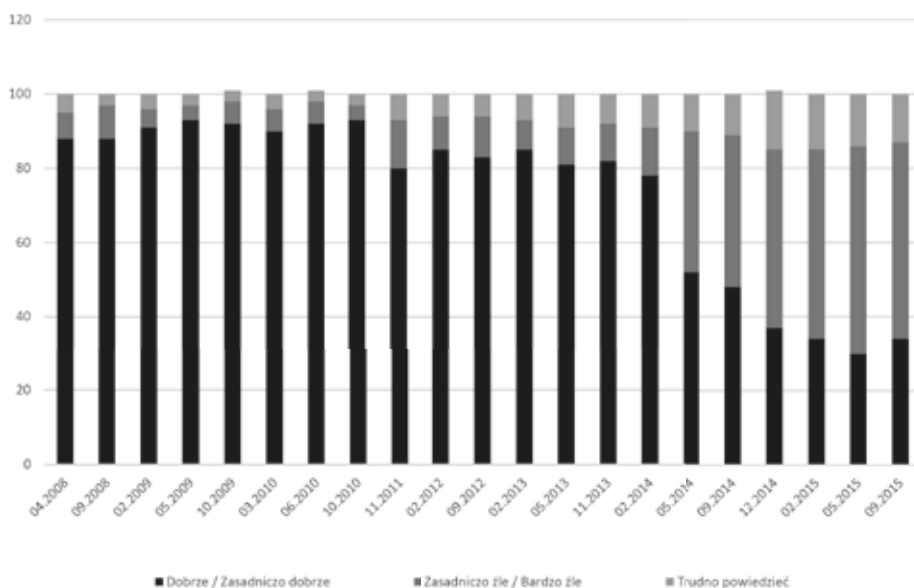
Wykres 2. Stosunek Rosjan do Ukraińców



Źródło: Динамика положительного отношения населения Украины к России и населения России к Украине («конец неразделенной любви украинцев к России»), Результаты совместного проекта Киевского международного института социологии и российской негосударственной исследовательской организации «Левада-Центр», Киевский международный институт социологии, www.kiis.com.ua [12.11.2015].

- 2 *Россияне признали отношения с США и ЕС рекордно плохими*, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады, 21.10.2014.
- 3 *Российско-украинские отношения в зеркале украинского кризиса*, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады, 3.09.2014.

Wykres 3. Stosunek Ukraińców do Rosjan



Źródło: Динамика положительного отношения населения Украины к России и населения России к Украине («конец неразделенной любви украинцев к России»), Результаты совместного проекта Киевского международного института социологии и российской негосударственной исследовательской организации «Левада-Центр», Киевский международный институт социологии, www.kiis.com.ua [12.11.2015].

Zauważalne są także istotne różnice w ocenie bieżących wydarzeń na Ukrainie po obu stronach granicy. Aż 75% rosyjskich respondentów twierdzi, że to nie władze rosyjskie są odpowiedzialne za wywołanie i eskalację konfliktu na Ukrainie, przeciwnego zdania jest 63% Ukraińców. Ogromne różnice widoczne są także w ocenie charakteru wydarzeń w Donbasie. Tylko 26% Rosjan twierdzi, że ich państwo znajduje się w stanie wojny z Ukrainą. W przypadku Ukraińców ten odsetek wyniósł aż 70%. Dodatkowo, 40% przepytanych Rosjan uważa, że tzw. Doniecka i Ługańska Republika Ludowa powinny uzyskać niezależność, przeciwnego zdania jest aż 77% Ukraińców⁴.

Tak więc nawet pobieżna analiza przytoczonych wyżej badań socjologicznych uświadamia nam, jak ogromne różnice w postrzeganiu

4 Жители России и жители Украины о войне, ответственности, будущем, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады и Киевского международного института социологии, 22.10.2014.

kryzysu ukraińskiego występują między społeczeństwem rosyjskim i ukraińskim. Niejednoznaczna ocena przyczyn, ale także przebiegu i ewentualnych skutków kryzysu widoczna jest również w wypowiedziach wpływowych polityków czy analityków europejskich i amerykańskich. Obok szeregu krytycznych głosów pod adresem Rosji pojawiały się też wypowiedzi całkowicie odmienne, m.in. byłego kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera i byłego premiera Włoch Silvio Berlusconi. Duży rozgłos zyskał także artykuł znanego politologa amerykańskiego Johna Mearsheimera⁵.

Bez względu na to, jak oceniamy genezę, przebieg i skutki wydarzeń na Ukrainie, większość badaczy jest zgodna, że ostatnia dekada to czas wzmożonej aktywności Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej. Okres pierwszej i drugiej prezydentury Władimira Putina to czas dookreślenia paradygmatu rosyjskiej polityki wobec obszaru poradzieckiego. Jak sugeruje Andriej Tsygankov, nowa rosyjska wizja stosunków międzynarodowych stanowi konsekwencję wyraźniejszego niż wcześniej artykułowania własnych interesów gospodarczych, priorytetów bezpieczeństwa narodowego oraz szeroko rozumianych wartości – stanowiących swoisty konglomerat tradycji carskich i sowieckich. Zatem wydarzenia te możemy również interpretować z punktu widzenia teorii neoimperialnej – realistycznej, kładącej nacisk na powrót polityki Federacji Rosyjskiej do tradycyjnych wartości i priorytetów obecnych w rosyjskim myśleniu politycznym przez ostatnie kilkaset lat⁶. Z tego punktu widzenia koncepcja „zbierania ziem ruskich” czy ochrona rosyjskiej Cerkwi prawosławnej oraz ludności rosyjskojęzycznej nie są niczym nowym, były bowiem niejednokrotnie

- 5 Wszyscy wyżej wymienieni – w mniejszym lub większym stopniu – obwiniają Zachód o wywołanie kryzysu ukraińskiego, zarzucając, głównie Stanom Zjednoczonym, ekspansję na obszary znajdujące się w obrębie strefy wpływów Federacji Rosyjskiej. Por. J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault*, „Foreign Affairs”, 2014, vol. 93, issue 5, s. 77-89.
- 6 A. Tsygankov, *Vladimir Putin's Last Stand: The Sources of Russia's Ukraine Policy*, „Post-Soviet Affairs”, 2015, vol. 31, no. 4, s. 14-21. Por. T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, 2015, vol. XXIV, no. 1-2, s. 17-27; tenże, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 5, s. 13-24; tenże, *Ukraine, the EU and the eurozone: alternatives to Europeanisation*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 10, 2012, z. 5, s. 79-88.

wykorzystywane w rosyjskiej polityce wobec zachodnich kresów imperium (*vide* rozbiory Rzeczypospolitej)⁷.

Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej czy też zmiany zachodzące obecnie w systemie politycznym Rosji nie powinny być jednak interpretowane jako konsekwencja ulegania władz na Kremlu wpływom neoimperialistów pokroju Aleksandra Dugina czy Igora Panarina. Powrót do tradycyjnych wartości i interesów jest – w opinii przywoływanego już Andrieja Tsygankova – elementem budowy „silnego państwa”, które będzie w stanie zabezpieczyć rozwój Federacji Rosyjskiej oraz wzmocnić jej pozycję na arenie międzynarodowej. Jest to o tyle istotne, że wiele symptomów wskazuje na początek zasadniczych zmian w późnowestfalskim systemie stosunków międzynarodowych, w którym ustawicznie spada znaczenie tradycyjnych międzynarodowych instytucji politycznych i gospodarczych. Kryzys bliskowschodni, kwestia uchodźców w Europie czy konflikt na wschodzie Ukrainy mogą stanowić konsekwencję tych przeobrażeń⁸. Władze na Kremlu postanowiły wykorzystać niestabilną sytuację międzynarodową, upatrując w niej szansę na „znalezienie swojego miejsca pod słońcem”. Przy czym, jak zauważył Zbigniew Brzeziński, obecna polityka Rosji wobec Ukrainy może być spektakularnym sukcesem Władimira Putina, albo jego największą porażką – stawiającą pod znakiem zapytania neoimperialny projekt Moskwy⁹.

Celem niniejszego artykułu będzie próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kryzys ukraiński wpłynął na procesy migracyjne na obszarze poradzieckim. Spróbujemy przeanalizować zmiany kierunków i wielkość strumieni migracyjnych oraz przybliżyć nowe założenia rosyjskiej polityki imigracyjnej. Prowadząc badania, autor posługiwał się

- 7 Szerzej o tym aspekcie polityki rosyjskiej wobec zachodnich kresów imperium: H. Głębocki, *Kresy Imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej zachodnich peryferii (XVIII-XXI w.)*, Arcana, Kraków 2006, s. 121-556; W. Osadczy, *Święta Rus. Rozwój i oddziaływanie idei prawosławia w Galicji*, UMCS, Lublin 2007, s. 272-282.
- 8 A. Tsygankov, *A Strong State: Theory and Practice in the 21st Century*, „Valdai Papers”, 2015, no. 15, s. 2-8. Zjawiska te mogą być spowodowane m.in. procesami globalizacyjnymi, osłabiającymi znaczenie państw w polityce międzynarodowej. Zob. M. Pietraś, *Hybrydowość późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, w: M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, UMCS, Lublin, 2008, s. 57-74.
- 9 *Mutual Security on Hold? Russia, the West, and European Security Architecture*, Wilson Center, 16.06.2014, www.wilsoncenter.org [2.10.2014].

kombinacją metody ilościowej, porównawczej z elementami analizy ekonomicznej w ujęciu makroekonomicznym.

1. Przekształcenia gospodarcze w Federacji Rosyjskiej w dobie kryzysu ukraińskiego i ich wpływ na procesy migracyjne na obszarze posowieckim

Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy mocno odcisnęła się na sytuacji gospodarczej i politycznej obszaru poradzieckiego. Aneksja Krymu nadszarpięła wizerunek Kremla jako wiarygodnego partnera handlowego, co przełożyło się na znaczący odpływ kapitału zagranicznego. W efekcie nastąpiło załamanie się kursu rubla, moskiewska giełda odnotowała znaczące spadki, wzrosła inflacja i zmniejszyło się tempo rozwoju gospodarczego¹⁰.

Wykres 4. Oficjalny kurs dolara do rubla (USD/RUB)



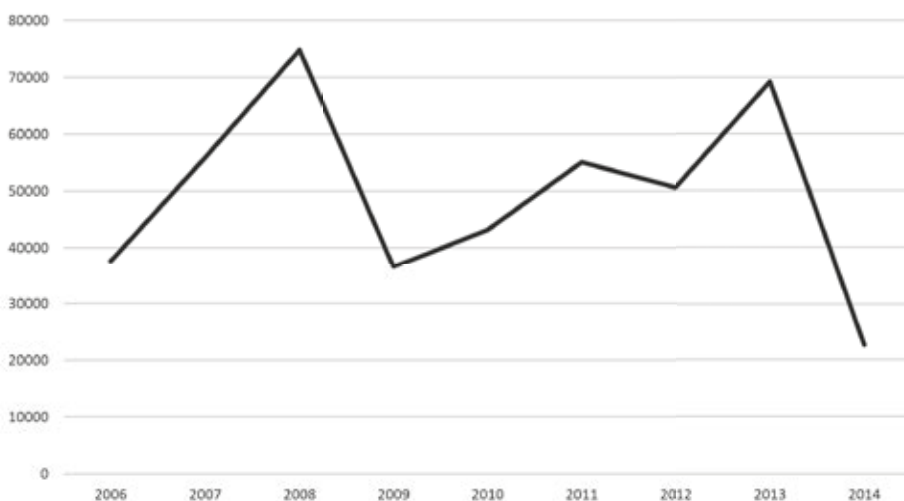
Źródło: Центральный банк Российской Федерации, www.cbr.ru [12.11.2015].

Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się na terenach zajętych przez Rosję. Od momentu przyłączenia Krymu ceny podstawowych produk-

10 K. Galouchko, H. Pavliwa, *Crimea-Induced Trading Surge Stokes Moscow Exchange Rally*, Bloomberg L.P., 26.03.2014.

tów spożywczych na półwyspie wzrosły ponad trzykrotnie¹¹. Lokalni przedsiębiorcy mocno odczuli spadek dochodów spowodowany drastycznym zmniejszeniem się liczby turystów odpoczywających w tamtejszych kurortach. Sytuację dodatkowo pogorszyły ukraińska blokada handlowa, dokuczliwe przerwy w przesyłce energii elektrycznej oraz dewastujące miejscowe rolnictwo odcięcie dostaw wody przez Kanał Północnokrymski¹².

Wykres 5. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Federacji Rosyjskiej (w mln USD)



Źródło: World Bank, www.worldbank.org [12.11.2015].

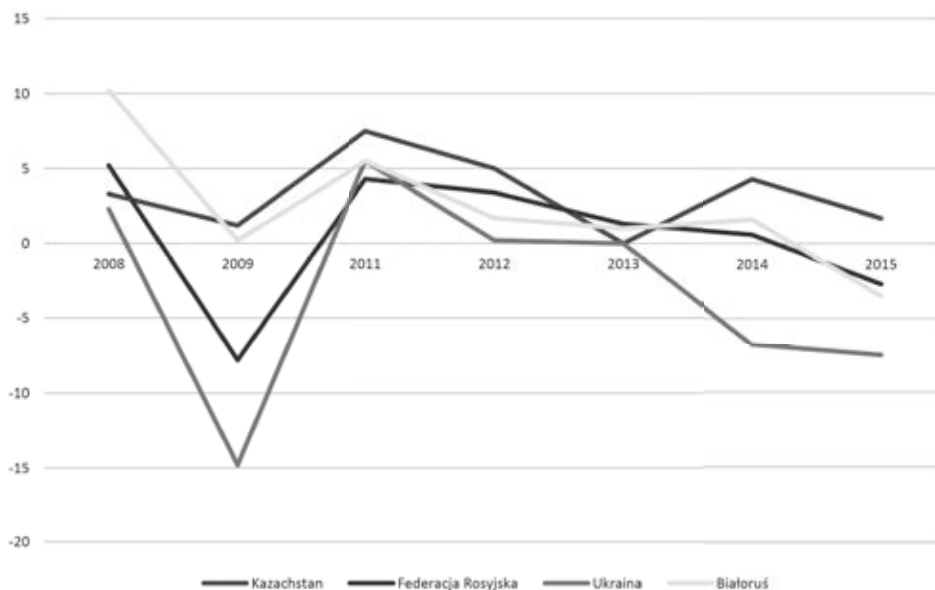
W konsekwencji Federacja Rosyjska zmuszona jest przeznaczyć znaczne środki na utrzymanie półwyspu, inicjując m.in. budowę mostu przy Cieśninie Kerczeńskiej, mostu energetycznego i sieci rurociągów zapewniających stałe dostawy wody i energii elektrycznej na

¹¹ *Mutual Security on Hold?*

¹² P. Bajor, *Operacja Krym – aneksja półwyspu i jej konsekwencje*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 2, s. 42-52; R. Oliphant, *State of emergency declared in Crimea after activists “blow up” electricity pylons*, „The Telegraph”, 22.11.2015; *Ukraine builds dam on North Crimean Canal to block water supply to peninsula*, TASS, 1.05.2014. Zob. też: *Kiev should act to end the blockade of Crimea*, „Financial Times”, 25.11.2015.

półwysep. Podobne następstwa niesie ze sobą wojna „hybrydowa” na wschodzie Ukrainy¹³, powodująca wielomiliardowe wydatki na wsparcie samozwańczych republik oraz związane z tym działania zbrojne. Niezwykle kosztowne są również usuwanie zniszczeń wojennych oraz tzw. „pomoc humanitarna”¹⁴.

Wykres 6. PKB wybranych państw obszaru poradzieckiego



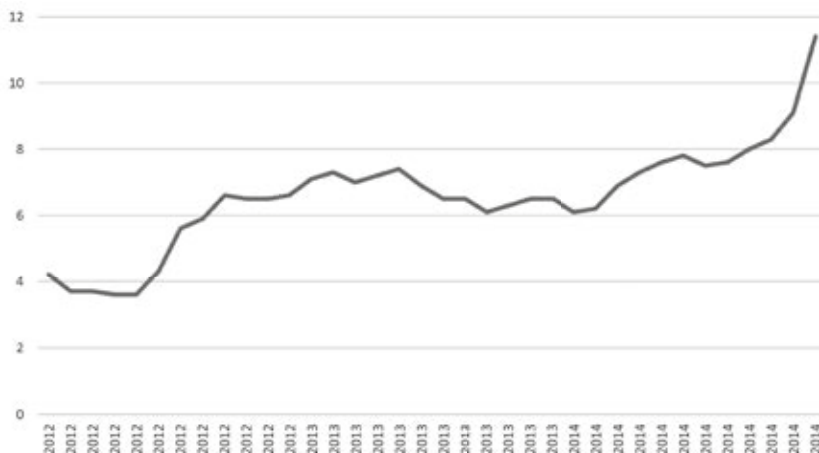
Źródło: World Bank, www.worldbank.org [12.11.2015].

- 13 Władze rosyjskie starają się przedstawić konflikt na wschodzie Ukrainy jako wojnę domową, czemu przeczą liczne fakty potwierdzające zaangażowanie regularnych wojsk rosyjskich na wschodzie Ukrainy. Walenty Baluk podkreśla, że w przypadku „kryzysu ukraińskiego” możemy mówić o trzech jego aspektach: 1) konflikt rywalizujących ze sobą o wpływy ekonomiczne i polityczne grup interesów, które w polityce zagranicznej zorientowane są albo na Zachód (UE, USA), albo na Federację Rosyjską; 2) konflikt rosyjsko-ukraiński o Krym; 3) wojna „hybrydowa” Rosji przeciwko Ukrainie. Te trzy aspekty nierozzerwalnie łączą się ze sobą. Szerzej: В. Балюк, «Український кризис» – гражданская или «гибридная» война, „Wschód Europy”, 2015, nr 1, s. 19-37.
- 14 Nie znamy dokładnej sumy, jaką władze Federacji Rosyjskiej przeznaczają na utrzymanie samozwańczych republik ludowych. Według rosyjskiej dziennikarki Natalii Teleginy, coroczne dotacje federalne mogą przekraczać nawet 50 mld rubli. Najprawdopodobniej władze Ukrainy również dotują separatystyczne republiki. Zob. Н. Телегина, Не коксом единым. Как устроены экономика и бизнес в ДНР и ЛНР, Slon.ru, www.slon.ru [12.11.2015].

Rosyjska aneksja Krymu i konflikt na wschodzie Ukrainy w założeniu miały wymusić na nowych władzach ukraińskich zmianę proeuropejskiego kursu. Okupowanie największego zagłębia przemysłowego (Donbasu), odcięcie Ukrainy od dostaw węgla kamiennego, wojna handlowa i drastyczne podniesienie cen gazu ziemnego nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Zestrzelenie malezyjskiego Boeinga oraz dalsze wspieranie separatystów sprowokowały radykalną odpowiedź Zachodu. Unia Europejska, Stany Zjednoczone oraz szereg innych państw (w tym Kanada, Szwajcaria i Australia) nałożyły na Federację Rosyjską pakiet sankcji gospodarczych oraz stworzyły „czarną listę” urzędników państwowych i biznesmenów objętych zakazem wjazdu do USA i Unii Europejskiej¹⁵.

Federacja Rosyjska odpowiedziała kontrsankcjami na import produktów spożywczych, co tylko pogorszyło jej i tak już trudną sytuację gospodarczą. Dekoniunktura negatywnie odbiła się również na kondycji większości gospodarek obszaru poradzieckiego. Kryzys odczuły głównie państwa członkowskie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, ale także części państw Azji Centralnej oraz Ukraina¹⁶.

Wykres 7. Inflacja w Federacji Rosyjskiej



Źródło: Pocstat, www.gks.ru [10.09.2015].

15 Szerzej: J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru (red.), *Sankcje i Rosja*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, ss. 157.

16 Zob. Analizy Banku Światowego: World Bank, www.worldbank.org [12.11.2015].

Duży wpływ na kondycję gospodarki rosyjskiej miały również gwałtowne spadki cen ropy naftowej i gazu ziemnego na rynkach światowych, co było istotne tym bardziej, że eksport surowców węglowodorowych stanowił w pierwszej połowie 2015 r. aż 64,3% całości rosyjskiego eksportu¹⁷.

Wykres 8. Ceny ropy naftowej typu brent w Europie (USD/baryłka)



Źródło: U.S. Energy Information Administration (EIA), www.eia.gov [12.11.2015].

Kryzys gospodarczy odcisnął wyraźne piętno także na wymianie handlowej Federacji Rosyjskiej – obniżył się poziom zarówno eksportu, jak i importu. Największe spadki odnotowano w wymianie handlowej z państwami Unii Europejskiej i Ukrainą, co jest konsekwencją kontr-sankcji oraz wojny handlowej prowadzonej z Kijowem od 2013 r. – lista produktów objęta zakazem wwozu do Federacji Rosyjskiej stopniowo się wydłużała¹⁸. Warto również podkreślić, że pomimo szumnych zapowiedzi rosyjsko-chińska wymiana handlowa nie zwiększyła się w sposób istotny i w krótkookresowej perspektywie Chiny nie są w stanie zastąpić rynku europejskiego. Sytuację dodatkowo komplikuje kryzys w stosunkach rosyjsko-tureckich, wywołany zestrzeleniem przez Tur-

¹⁷ Росстат, *О состоянии внешней торговли в январе-сентябре 2015 года*, www.gks.ru [10.09.2015].

¹⁸ R. Olearchyk, J. Farchy, *Russia trade war escalates as Ukraine bans aircraft overflights*, „Financial Times”, 25.11.2015.

cję rosyjskiego bombowca Su-24 w listopadzie 2015 r. i w konsekwencji skutkujący objęciem Turcji sankcjami gospodarczymi¹⁹.

Tabela 1. Wymiana handlowa Federacji Rosyjskiej (w mln USD)

	2011	2012	2013	2014
Import	318 555	335 771	341 337	285 982
Eksport	515 409	527 434	523 275	496 944
Handel z UE	394 332	409 600	417 660	377 304
Handel z Ukrainą	50 615	45 162	39 600	27 862
Handel z Chinami	83 242	87 394	88 799	88 389

Źródło: Росстат, *Внешняя торговля*, www.gks.ru [10.09.2015].

Federacja Rosyjska jest największym państwem obszaru poradzieckiego oraz najsilniejszą gospodarką w regionie, mocno powiązaną z rynkami państw poradzieckich. Duże miasta Rosji od lat przyciągają setki tysięcy imigrantów zarobkowych poszukujących lepiej płatnej pracy i stabilizacji życiowej. Kryzys gospodarczy, kontrakcje i inflacja negatywnie odbiły się na kondycji wielu rosyjskich przedsiębiorstw. W efekcie część z nich miała poważne problemy z wypłacalnością, w wielu sektorach spadły wynagrodzenia, pogorszyły się warunki pracy. Wszystko to w połączeniu z rosnącymi kosztami utrzymania i załamaniem się kursu rubla istotnie zmniejszyło atrakcyjność emigracji zarobkowej do Federacji Rosyjskiej²⁰.

2. Nowa polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej

Na sytuację imigrantów zarobkowych w Federacji Rosyjskiej wpłynęła nie tylko dekonjunktura gospodarcza, ale także nowa polityka migracyjna władz federalnych, stanowiąca efekt implementacji *Koncepcji państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku* z 13 czerwca 2012 r.²¹. Jednak władze rosyjskie realizując za-

¹⁹ *Russia approves detailed sanctions against Turkey over downed plane*, Reuters, 1.12.2015.

²⁰ И. Голова, *Прощание с Джамшудом: отъезд мигрантов изменил ситуацию на рынках*, „Российская Газета”, 27.01.2015.

²¹ *Президент утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года*, 13.06.2012, www.kremlin.ru [10.12.2015].

łożenia strategii nakreślonej przez Władimira Putina, tylko w niewielkim stopniu wzięły pod uwagę dynamicznie zmieniającą się sytuację społeczną i polityczną regionu po aneksji Krymu.

Regulacja strumieni migracyjnych miała pomóc w zmniejszeniu niekorzystnych skutków masowej emigracji zarobkowej z państw poradzieckich. Federacja Rosyjska jest drugim (po Stanach Zjednoczonych) państwem mierzącym się z największym napływem imigrantów i jednocześnie trzecim (po Indiach i Meksyku) o największym odpływie własnych mieszkańców²². Do tej pory podstawowym instrumentem kreowania strumieni imigracyjnych był przemyślany system przyznawania zezwoleń na pracę. Władze odgórnie wyznaczały limity wydawanych zaproszeń dla poszczególnych okręgów federalnych. Najwięcej przyznano ich regionom borykającym się z poważnymi problemami demograficznymi. Przykładowo w 2014 r. do Centralnego Okręgu Federalnego z Moskwą i Północno-Zachodniego Okręgu Federalnego z Petersburgiem przyjechać mogło zaledwie 75 tys. imigrantów ekonomicznych. Największe limity przewidziano dla Dalekowschodniego Okręgu Federalnego – 57 948 zaproszeń²³.

W roku następnym proporcje te uległy zmianie. Do Centralnego Okręgu Federalnego z Moskwą i Północno-Zachodniego Okręgu Federalnego z Petersburgiem mogło przyjechać ok. 50 tys. osób, a do Dalekowschodniego Okręgu Federalnego – 42 tys.²⁴. Wynikało to z modyfikacji zasad wydawania patentów (ros. единый трудовой патент).

W poprzednich latach patenty stanowiły jedynie uzupełnienie systemu zezwoleń. Nie obowiązywały w ich przypadku limity kwotowe i można je było wykupić w dowolnym okręgu federalnym, ale upoważniały one jedynie do pracy w charakterze pomocy domowej lub w rolnictwie. Za patent na pracę w Moskwie należało zapłacić 1126 rub. Od 1 stycznia 2015 r. przepisy te uległy zmianie. Od tego momentu patenty na pracę w poszczególnych sektorach rosyjskiej gospodarki

22 M. Lesińska, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej w kontekście polityki zagranicznej i polityki demograficznej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 1, s. 29.

23 Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 16 декабря 2013 г., № 740н, „Российская Газета”, 30.12.2013.

24 Приказ Министра труда и социальной защиты РФ от 30.12.2015, № 1180н, *О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденных Правительством Российской Федерации на 2016 год квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности*.

mogli wykupić obywatele wszystkich państw nieobjętych reżimem wizowym. Było to istotne udogodnienie, ponieważ najszersza kategoria imigrantów zarobkowych mogła w łatwy sposób wyjść z szarej strefy i zalegalizować swoje zatrudnienie w atrakcyjnych obwodach federalnych²⁵.

Ceny patentów kształtowały się różnie. Minimalna cena ustanowiona przez władze w 2015 r. wynosiła 1820,4 rub. miesięcznie. Oczywiście poszczególne obwody mogły ją odpowiednio zwiększać. Tak więc w 2016 r. w obwodzie moskiewskim patent na pracę kosztuje 4542 rub., a w obwodzie leningradzkim 3 tys. rub. Najwięcej za patent należy zapłacić w Jamalsko-Nienieckim Okręgu Autonomicznym (aż 7412,5 rub.), najmniej – w republikach północnokaukaskich (ich ceny nie przekraczają 1900 rub.)²⁶. Na tak wygórowaną cenę składają się zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych (1200 rub.), wskaźnik inflacyjny (1,307% od kwoty bazowej) oraz dodatkowa opłata ustalana przez każdy podmiot Federacji Rosyjskiej, uwzględniająca lokalne zapotrzebowanie na imigrantów zarobkowych²⁷.

Reforma systemu patentowego przyczyniła się do drastycznego pogorszenia i tak trudnej sytuacji imigrantów zarobkowych w Federacji Rosyjskiej. Przede wszystkim gwałtownie wzrosły koszty legalizacji zatrudnienia i pobytu. Osoba po raz pierwszy wykupująca patent musi obecnie przejść określone badania lekarskie, których koszt to ok. 2 tys. rub. Konieczne jest także wykupienie ubezpieczenia zdrowotnego na okres pracy i co trzy miesiące opłacenie meldunku. Największe utrudnienie stanowi jednak obowiązek zdawania egzaminu z języka rosyjskiego, z historii i prawoznawstwa. Koszt samego egzaminu to

25 *Изменения внесены Федеральным законом от 24.11.2014, № 357ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 25.07.2002, № 115ФЗ); O. Gulina, *Re-drawing the map of migration patterns*, www.opendemocracy.net [2.01.2016]. Nie jest tajemnicą, że od lat grono nielegalnych imigrantów w Federacji Rosyjskiej zasiliłi głównie obywatele państw WNP, często nadużywający reżimu bezwizowego. W sumie liczba nielegalnych, czy nie-rejestrowanych, imigrantów była trudna do ustalenia. Według różnych szacunków oscylowała ona między 1,5 a 15 mln. Zob. В. Мукомель, *Миграционная политика России: Постсоветские контексты*, ИС РАН, Москва 2005, s. 194-198; S. Iwanow, *International Migration in Russia: Dynamics, Policy, and Forecast*, „Problems of Economic Transition”, 2012, vol. 55, no. 5, s. 12-16.*

26 *Сколько стоят патенты для мигрантов в регионах России в 2016 году?*, Россия для всех, www.tjk.rus4all.ru [2.01.2016].

27 Tamże.

ok. 5 tys., ewentualna poprawka 2 tys. Jednak wielu aplikantów musiało wcześniej uczęszczać na kursy przygotowawcze, których koszt wahał się od kilku do kilkunastu tysięcy rubli, w zależności od poziomu wiedzy kursanta²⁸.

Poza wysokimi kosztami legalizacji zatrudnienia problemem jest także duża niestabilność pracy, wynikająca nie tylko z ogólnej sytuacji makroekonomicznej państwa, lecz również z rozwiązań systemowych. Pierwszy patent pozwala legalnie pracować zaledwie przez jeden miesiąc, kolejne wystawiane są na okres trzymiesięczny. W efekcie kwartalny cykl zatrudniania umożliwia pracodawcy dość swobodne kształtowanie stanu zatrudnienia w danym przedsiębiorstwie, co niekorzystnie odbija się na położeniu pracowników. Federalna Służba Migracyjna sugerowała konieczność dokonania zmiany w tych przepisach i wprowadzenie bezterminowych patentów na pracę, jednak póki co te propozycje nie zostały zrealizowane²⁹.

Nowy, niezwykle uciążliwy system patentowy nie obejmował obywateli państw członkowskich Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Pewne ulgi wprowadzono także dla obywateli Ukrainy, co stanowiło wypadkową wielopłaszczyznowej polityki Federacji Rosyjskiej wobec tego państwa. Formalnie Ukraińcy, których ok. 2 mln pracuje w Federacji Rosyjskiej, objęci zostali obowiązkiem patentowym, jednak w marcu 2015 r. Władimir Putin zawiesił rygorystyczne egzekwowanie tych przepisów, powołując się na względy humanitarne. Ukraińcy, którzy z różnych względów decydowali się zalegalizować swoje zatrudnienie, jeżeli dysponowali poświadczeniem zaliczenia egzaminu państwowego w języku rosyjskim w trakcie edukacji na Ukrainie, mogli zdać uproszczony egzamin z historii i prawoznawstwa, bez części językowej, o połowę tańszy od standardowego. Jeszcze inaczej wyglądała sprawa z mieszkańcami separatystycznych republik na wschodzie Ukrainy, których w ogóle zwolniono z tego egzaminu. Oczywiście ulgowe traktowanie obywateli ukraińskich było rozwiązaniem czasowym i obowiązywało do 30 listopada 2015 r. Od tego momentu przebywający

28 *Сколько стоит разрешение на работу в России для трудовых мигрантов*, www.customsforum.ru [15.01.2016].

29 *ФМС предложила сделать бессрочными патенты на работу для иностранцев*, Интерфакс, 1.10.2015.

na terenie Rosji Ukraińcy zmuszeni są uregulować swój status – albo wykupić patent, albo ubiegać się o azyl lub status uchodźcy³⁰.

Nowe prawo migracyjne przyczyniło się do istotnego wzrostu dochodów niektórych podmiotów federalnych. Przykładowo, w 2015 r. tylko władze Moskwy zarobiły na patentach ponad 10 mld rub. Jednak to, co wydaje się zyskiem w krótkiej perspektywie, może nieść ze sobą nieprzewidywalne konsekwencje w dłuższym okresie czasu. Tak wysokie koszty zalegalizowania zatrudnienia zniechęcają do podejmowania pracy na najgorzej opłacanych stanowiskach. Jest to tym bardziej kłopotliwe dla rosyjskich przedsiębiorców, że władze z większą konsekwencją niż wcześniej ścigają osoby zatrudnione w szarej strefie, nakładając na nie kilkudziesięciotysięczne grzywny. W przypadku pracodawców kary te sięgają nawet 400-500 tys. rub. za jedną osobę³¹. Dodatkowo od 1 stycznia 2014 r. obywatele Wspólnoty Niepodległych Państw nie mogą przebywać na terenie Rosji dłużej niż 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, chyba że zalegalizują swój dłuższy pobyt. Każde naruszenie tego porządku karane jest trzyletnim zakazem wjazdu³².

Nowa polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej w połączeniu z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym przyczyniła się do masowego exodusu imigrantów zarobkowych. Trudno jednoznacznie określić z jak dużym spadkiem liczby imigrantów mamy do czynienia, ponieważ znaczna ich część pracowała nielegalnie. Federalna Służba Migracyjna szacuje, że w roku 2014 i w pierwszej połowie roku 2015 wyjechało mniej więcej 7% imigrantów zarobkowych, ale zgodnie z wyliczeniami niezależnych ekspertów ubytek ten może sięgać nawet 30% i więcej. Z Federacji Rosyjskiej wyjeżdżają nie tylko osoby o niskich kwalifikacjach. Poważnym problemem jest niespotykany na taką skalę od lat „drenaż mózgow” – Rosję opuszczają zarówno wysoko wykwalifikowani pracownicy zachodnich koncernów, jak i miejscowi specjaliści³³.

30 Т. Бородина, *Украинцев освободят от экзамена по русскому языку*, „Известия”, 15.06.2015; В. Ващенко, *Украинцам придется выйти из тени*, Газета.ru, www.gazeta.ru [22.07.2015].

31 А. Толмачев, *У трудовых мигрантов начинается новая жизнь*, Вести, 2.01.2016.

32 І. Івахнюк, *Prospects for Ukrainian Migration to Russia in the Context of Ukraine Crisis*, РСДМ, 22.04.2014, www.russiancouncil.ru [12.11.2015].

33 І. Голова, *Прощание с Джамшутом*; А. Luhn, *Why are migrants fleeing Moscow?*, „The Guardian”, 8.06.2015; А. Kolesnikov, *Russia's Brain Drain: Why Economists Are Leaving*, „Forbes”, 26.05.2015.

Wyraźne obniżenie liczby imigrantów zarobkowych mocno odcięło przedsiębiorstwa nastawione na ich obsługę. Głównie firmy prawnicze oraz operatorzy telefonii komórkowej, czerpiący znaczne zyski z połączeń międzynarodowych. Zmiany zauważalne są także na rynku mieszkaniowym, chociaż trudno jednoznacznie określić skalę spadku zainteresowania mieszkaniami wynajmowanymi imigrantom, ponieważ ten segment rynku nieruchomości rzadko obsługiwany jest przez agencje. Osoby decydujące się na wynajęcie mieszkania imigrantom zarobkowym z reguły udostępniały lokale o niższym standardzie, pozwalając kwaterować w nich więcej osób za nieco wyższą opłatę. W nowej sytuacji ciężko jest znaleźć chętnych na takie warunki, tym bardziej że część imigrantów rezygnuje z wynajmu i decyduje się na tańsze hotele robotnicze, ewentualnie nocuje w miejscu pracy – na budowach, rynkach. Dodatkowo, zgodnie z nowymi przepisami, wynajmowanie mieszkania osobom o nieuregulowanym statusie może podlegać karze do 1 mln rub.³⁴

Pogarszającą się sytuację materialną imigrantów obrazują dane Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej o wielkości zagranicznych transferów pieniężnych. Zauważmy, że chociaż w 2014 r. w dalszym ciągu ok. 80% środków transferowano do państw WNP, to jednocześnie odnotowano znaczne spadki ogólnej sumy przelewów. Można to dostrzec, analizując choćby sytuację państw Azji Centralnej. O ile w 2013 r. do Uzbekistanu, Kirgistanu i Tadżykistanu trafiało odpowiednio 6,689 mld dol., 4,173 mld i 2,1 mld, o tyle w 2014 r. te kwoty zmniejszyły się do 5,6 mld, 3,8 mld oraz 2,06 mld³⁵.

Zmiany te mogą mieć istotny wpływ nie tylko na sytuację gospodarczą Federacji Rosyjskiej. Warto pamiętać, że PKB szeregu państw obszaru poradzieckiego w dużym stopniu tworzą transfery pieniężne z zagranicy. W przypadku Ukrainy odsetek ten wynosi 5,1% PKB, Gruzji – 12%, Armenii – 21%, Kirgistanu – 31,5% i Tadżykistanu – 45%³⁶. Z tego powodu masowy odpływ imigrantów zarobkowych do państw Azji Centralnej i regionu Kaukazu może diametralnie pogorszyć sytuację gospodarczą wyżej wymienionych państw. Co ciekawe, spadek

34 А. Толмачев, *У трудовых*.

35 Центральный банк Российской Федерации, www.cbr.ru [12.11.2015].

36 Dane za lata 2011-2015, World Bank, www.worldbank.org [12.11.2015].

wielkości transferów pieniężnych widoczny jest także w przypadku Armenii i Kirgistanu, państw członkowskich Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, których obywatele mogą bez żadnych ograniczeń podejmować legalną pracę w Rosji³⁷.

3. Procesy migracyjne na Ukrainie w kontekście konfliktu o Donbas

Przeciągający się konflikt zbrojny na Ukrainie zmusił dziesiątki tysięcy osób do opuszczenia swoich domów w poszukiwaniu bezpiecznego schronienia. Z obwodów ługańskiego i donieckiego wyjechało 1,5 mln osób, w przeważającej mierze w podeszłym wieku, które tymczasowo rozlokowane zostały głównie w kontrolowanej przez Ukraińców części dwóch największych obwodów Donbasu oraz w obwodach charkowskim i kijowskim³⁸. Część postanowiła wyjechać za granicę. Trafili oni przede wszystkim do Federacji Rosyjskiej i na Białoruś, ponieważ te państwa wprowadziły czasowe ułatwienia w procedurze legalizacji pobytu i zatrudniania wychodźców z terenów objętych konfliktem³⁹.

Warto podkreślić, że osoby uciekające ze wschodu Ukrainy rzadko uzyskują azyl lub status uchodźcy w państwach Unii Europejskiej, które stoją na stanowisku, że obecne władze Ukrainy nie prześladują swoich obywateli i w miarę możliwości starają się pomóc osobom wewnętrznie przesiedlonym (Internally Displaced People, IDP). Z tego powodu w latach 2014-2016 zaledwie dwóch obywateli Ukrainy uzyskało status uchodźcy w Polsce, 34 osoby objęto ochroną uzupełniającą, a 17 uzyskało zgodę na pobyt tolerowany⁴⁰.

37 O. Gulina, *Re-drawing the map*.

38 *Internally Displaced Persons*, UNHCR Ukraine, www.org.ua [10.09.2015]. Na pomoc tym osobom władze ukraińskie przekazały zaledwie 38,5 mln euro. Żyją one w bardzo trudnych warunkach, często w skrajnej biedzie. Zob. O. Gulina, *Nie wieder Krieg. Flüchtlinge aus der Ostukraine*, „Osteuropa”, 2015, bd. 65, heft 4, s. 137-139.

39 O. Троицкая, *Український кризис и миграция*, РСДМ, 10.04.2014, www.russiancouncil.ru [12.11.2015].

40 *Raport na temat obywateli Ukrainy z 14 lutego 2016 r.*, Urząd ds. Cudzoziemców, udsc.gov.pl [17.02.2016].

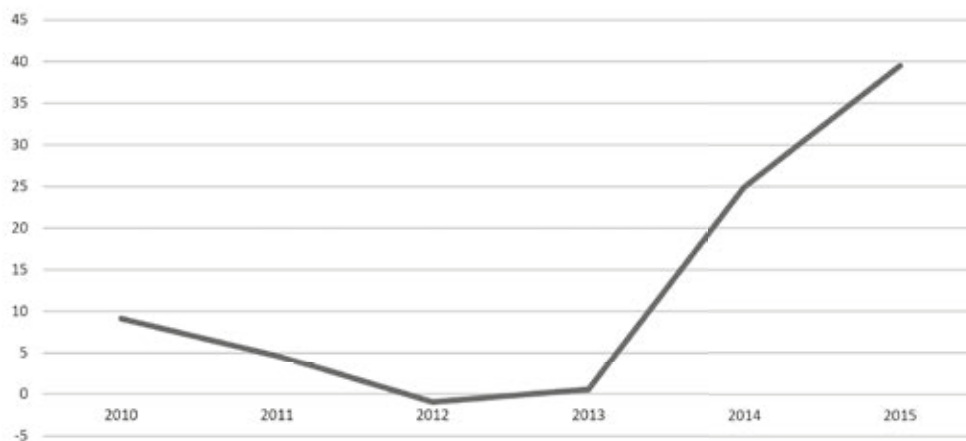
Tabela 2. Uchodźcy z Ukrainy poszukujący schronienia za granicą (stan na 14 sierpnia 2015 r.)

Uchodźcy/imigranci ekonomiczni	Rosja	Białoruś	Polska	Mołdawia	Węgry	Rumunia	Słowacja	Razem
Złożyli wniosek o status uchodźcy	383 300	1 200	3 900	200	60	60	60	388 800
Inna forma stałego pobytu	528 200	125 200	64 300	6 500	5 900	1 700	b.d.	732 000

Źródło: UNHCR Ukraine, www.org.ua [10.09.2015].

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w Federacji Rosyjskiej, która mając na uwadze głównie względy polityczne, masowo przyznaje status uchodźcy Ukraincom. Do końca 2014 r. aż 130 tys. obywateli Ukrainy złożyło w Rosji podanie o status uchodźcy, 78 tys. poprosiło o zgodę na pobyt czasowy, 22 tys. o zgodę na pobyt stały, 33 tys. aplikowało o obywatelstwo rosyjskie, a 12 tys. przystąpiło do programu wspierania powrotów do ojczyzny Rosjan żyjących za granicą. Zgodnie z danymi Federalnej Służby Migracyjnej z połowy 2015 r. wiemy, że ponad 336 tys. obywateli Ukrainy uzyskało status uchodźcy lub objętych zostało innymi formami ochrony⁴¹.

Wykres 9. Inflacja na Ukrainie

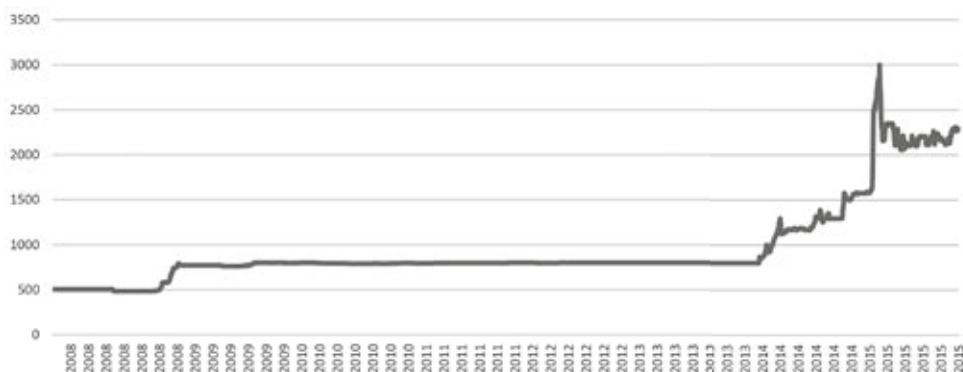


Źródło: Міністерство фінансів України, www.minfin.gov.ua [10.09.2015].

41 O. Gulina, *Humanitarian migration from Ukraine*, „Russian Analytical Digest”, December 2014, no. 157, s. 17; ФМС: более 336 тыс. граждан Украины получили в РФ статус беженца или временное убежище, ТАСС, 10.06.2015.

Z Ukrainy wyjeżdżają jednak nie tylko osoby z zagrożonych konfliktami regionów państwa. Część wyemigrowała także z powodu trudnej sytuacji ekonomicznej, niepewności jutra, korupcji oraz obniżającego się poziomu życia, będącego konsekwencją radykalnego załamania się kursu hrywny. Do tej pory zdecydowana większość osób szukających pracy za granicą kierowała się do dużych aglomeracji miejskich w Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z wyliczeniami Instytutu Etnologii Narodowej Akademii Nauk Ukrainy w 2014 r. liczba emigrantów zarobkowych pracujących w Rosji szacowana była na ok. 2 mln, 500 tys. znalazło zatrudnienie we Włoszech i w Stanach Zjednoczonych, 450 tys. w Polsce, 250 tys. w Hiszpanii i 150 tys. w Czechach⁴².

Wykres 10. Oficjalny kurs dolara do hrywny (USD/UAH)



Źródło: Національний банк України, www.bank.gov.ua [10.09.2015].

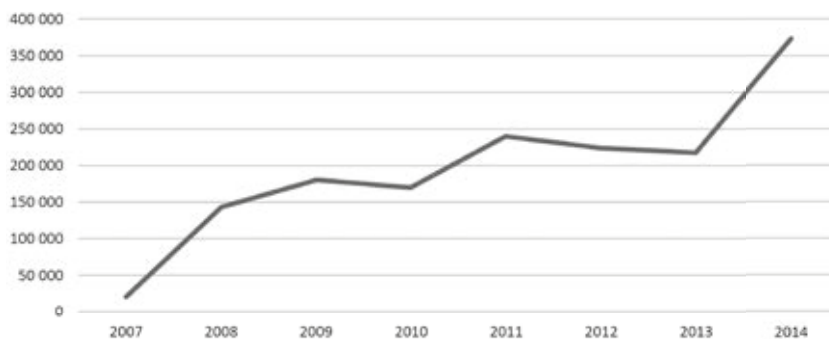
W perspektywie krótkookresowej emigracja zarobkowa Ukraińców do Rosji zapewne dodatkowo wzrośnie. Jednak niesprzyjający klimat polityczny, pogłębiająca się recesja oraz restrykcyjna polityka migracyjna mogą sprzyjać odpływowi ukraińskich *gastarbeiterów*. Jak zauważyła Olga Troickaja, Ukraina jest jednym z niewielu państw obszaru poradzieckiego, które ma realne możliwości dywersyfikacji kierunków emigracji zarobkowej. Szlaki migracyjne prowadzące na zachód funkcjonują już od dziesięcioleci, nowe uwarunkowania polityczne i socjoekonomiczne mogą tylko zwiększyć ich znaczenie. Taki sce-

42 I. Ivakhnyuk, *Prospects for Ukrainian Migration*.

nariusz jest tym bardziej prawdopodobny, że władze ukraińskie prowadzą intensywne negocjacje z Unią Europejską na temat zniesienia reżimu wizowego, a Mołdawia zakończyła już te rozmowy sukcesem⁴³.

Oczywiście zniesienie reżimu wizowego nie oznacza automatycznej zgody na legalne zatrudnienie, może jednak znacząco uprościć przyjazd, a funkcjonujące nieformalnie sieci migracyjne ułatwią poszukiwania pracy. Dodatkowo, zdecydowana większość Ukraińców znajdowała do tej pory zatrudnienie w Polsce głównie w rolnictwie i budownictwie⁴⁴, nie jest tajemnicą, że w tych sektorach gospodarki najczęściej występuje zjawisko nierejestrowanego zatrudnienia, co możemy zaobserwować nie tylko w Polsce, ale też w całej Unii Europejskiej⁴⁵.

Wykres 11. Liczba zarejestrowanych oświadczeń polskich pracodawców o zamiarze powierzenia pracy obywatelowi Ukrainy w Polsce



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl [10.12.2015].

Masowy odpływ ukraińskich imigrantów zarobkowych z Rosji może nieść ze sobą niekorzystne konsekwencje dla rosyjskiego rynku pracy. Ukraińcy należą bowiem do jednej z najlepiej wykształconych grup

43 *Украина ожидает окончательного решения ЕС о предоставлении безвизового режима – Яценюк*, УНИАН, 3.01.2016; O. Троицкая, *Украинский кризис*. Porównaj też: M. Jaroszewicz, M. Lesińska (eds.), *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe impact of visa abolition*, OSW Report, Warsaw, July 2014, ss. 230.

44 Z. Brunarska, M. Lesińska, M. Grotte, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers, 60/118, Warszawa, grudzień 2012, s. 19-23.

45 K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, kwiecień 2014, s. 27.

imigrantów. Szybko się integrują ze społeczeństwem przyjmującym i z reguły są dobrze odbierani przez samych Rosjan⁴⁶.

Na tę chwilę jednak trudno jednoznacznie stwierdzić, w jaki sposób będą kształtowały się w przyszłości strumienie migracyjne na obszarze poradzieckim, ponieważ rosyjska polityka migracyjna, podobnie jak sytuacja gospodarcza, są bardzo niestabilne. Nie możemy wykluczyć wariantu liberalizacji dotychczasowych przepisów migracyjnych w obliczu pogłębiających się problemów gospodarczych Federacji Rosyjskiej. Trudno jest również przewidzieć, jak zakończą się negocjacje wizowe prowadzone przez Ukrainę z Komisją Europejską. Prawdopodobny jest jednak scenariusz, że pogłębianie się kryzysu ukraińskiego może doprowadzić do radykalnej zmiany kierunku przepływu strumieni migracyjnych, co odczują wszystkie gospodarki regionu.

Podsumowanie

Procesy migracyjne na obszarze poradzieckim w znacznym stopniu zależą od przekształceń politycznych i gospodarczych zachodzących w regionie. Do tej pory to Federacja Rosyjska była największym odbiorcą emigrantów zarobkowych, którzy napędzali rozwój gospodarczy państwa przeżywającego poważne problemy demograficzne. Warto podkreślić, że przez cały okres poradziecki imigracja jedynie kompensowała straty wywołane depopulacją⁴⁷.

Obawy przed niekontrolowanym napływem taniej siły roboczej oraz stopniowym poszerzaniem się szarej strefy skłoniły władze rosyjskie do podjęcia działań zmierzających do zwiększenia kontroli strumieni migracyjnych. Wysiłki te odpowiadają próbom podejmowanym przez państwa Europy Zachodniej. Zaproponowany przez władze rosyjskie system patentowy jest projektem unikatowym i w pewnym sensie oryginalnym, jednak skrajnie niekorzystnym dla szerokich grup *gastarbeiterów*.

Radykalne zmiany rosyjskiego prawa migracyjnego oraz pogłębiający się kryzys gospodarczy negatywnie odbiły się na sytuacji materialnej najniżej opłacanych imigrantów zarobkowych w wielkich aglomera-

46 O. Троицкая, *Украинский кризис*.

47 Таž, *Миграционная дилемма России*, „Pro et Contra”, 2012, т. 16, № 3, s. 48-50.

cjach miejskich. W efekcie dość duża grupa pracujących w Rosji obcokrajowców zdecydowała się na wyjazd. Trudno obecnie określić skalę tego zjawiska, możemy jednak przypuszczać, że odbije się ono negatywnie na sytuacji gospodarczej większości państw obszaru poradzieckiego, mocno zależnych od gospodarki rosyjskiej.

Kwestią otwartą pozostaje pytanie, na ile nowa rosyjska polityka imigracyjna za główny cel stawia sobie zabezpieczenie rosyjskiego rynku pracy, a w jakiej mierze jest narzędziem w polityce Rosji wobec regionu posowieckiego. Nie jest tajemnicą, że reglamentowany dostęp do tanich surowców energetycznych oraz rosyjskiego rynku – w tym także rynku pracy – stanowi od lat element umacniania wpływów politycznych Federacji Rosyjskiej na obszarze poradzieckim. Zwolnienie z restrykcyjnych przepisów migracyjnych obywateli państw członkowskich Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej jest kolejnym wyraźnym sygnałem – lub jak kto woli ostrzeżeniem – wysłanym do rządów państw regionu, odrzucających rosyjski projekt integracyjny.

Potencjalnie najwięcej na tych zmianach stracić może Ukraina. Jednak w przeciwieństwie do obywateli większości państw poradzieckich Ukraińcy dysponują realnymi możliwościami dywersyfikowania kierunków emigracji zarobkowej. Tak więc kluczowym pytaniem jest, kto na tym więcej straci w perspektywie długookresowej – Rosja czy Ukraina?

Pogłębiający się kryzys ukraiński i towarzysząca mu dekonstrukcja gospodarcza, w połączeniu z nową polityką migracyjną Federacji Rosyjskiej, mogą na trwałe zmienić mapę szlaków migracyjnych obszaru poradzieckiego. W dłuższej perspektywie czasu będzie to miało istotny wpływ na sytuację społeczno-polityczną regionu.

Bibliografia

- Bajor P., *Operacja Krym – aneksja półwyspu i jej konsekwencje*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 2, s. 42-52.
- Brunarska Z., Lesińska M., Grotte M., *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers, 60/118, Warszawa, grudzień 2012, s. 19-23.
- Ćwiek-Karpowicz J., Secieru S. (red.), *Sankcje i Rosja*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.
- Galouchko K., Pavliwa H., *Crimea-Induced Trading Surge Stokes Moscow Exchange Rally*, Bloomberg L.P., 26.03.2014.
- Głębocki H., *Kresy Imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej zachodnich peryferii (XVIII-XXI w.)*, Arcana, Kraków 2006.
- Gulina O., *Humanitarian migration from Ukraine*, „Russian Analytical Digest”, December 2014, no. 157.
- Gulina O., *Nie wieder Krieg. Flüchtlinge aus der Ostukraine*, „Osteuropa”, 2015, bd. 65, heft 4.
- Gulina O., *Re-drawing the map of migration patterns*, www.opendemocracy.net [2.01.2016].
- Ivakhnyuk I., *Prospects for Ukrainian Migration to Russia in the Context of Ukraine Crisis*, PCDM, 22.04.2014, www.russiancouncil.ru [12.11.2015].
- Iwanow S., *International Migration in Russia: Dynamics, Policy, and Forecast*, „Problems of Economic Transition”, 2012, vol. 55, no. 5.
- Jaroszewicz M., Lesińska M. (eds.), *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern EU rope impact of visa abolition*, OSW Report, Warsaw, July 2014.
- Kiev should act to end the blockade of Crimea*, „Financial Times”, 25.11.2015.
- Kolesnikov A., *Russia's Brain Drain: Why Economists Are Leaving*, „Forbes”, 26.05.2015.
- Lesińska M., *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej w kontekście polityki zagranicznej i polityki demograficznej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 1, s. 29.
- Luhn A., *Why are migrants fleeing Moscow?*, „The Guardian”, 8.06.2015.
- Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, kwiecień 2014, s. 27.
- Mearsheimer J., *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault*, „Foreign Affairs”, 2014, vol. 93, issue 5.
- Mutual Security on Hold? Russia, the West, and European Security Architecture*, Wilson Center, 16.06.2014, www.wilsoncenter.org [2.10.2014].
- Olearchyk R., Farchy J., *Russia trade war escalates as Ukraine bans aircraft overflights*, „Financial Times”, 25.11.2015.
- Oliphant R., *State of emergency declared in Crimea after activists “blow up” electricity pylons*, „The Telegraph”, 22.11.2015.
- Osadczy W., *Święta Ruś. Rozwój i oddziaływanie idei prawostawia w Galicji*, UMCS, Lublin 2007.

- Pietraś M., *Hybrydowość późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, w: M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, UMCS, Lublin 2008.
- Raport na temat obywateli Ukrainy z 14 lutego 2016 r.*, Urząd ds. Cudzoziemców, udsc.gov.pl [17.02.2016].
- Russia approves detailed sanctions against Turkey over downed plane*, Reuters, 1.12.2015.
- Stępniewski T., *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 5.
- Stępniewski T., *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward after Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, 2015, vol. XXIV, no. 1-2.
- Stępniewski T., *Ukraine, the EU and the eurozone: alternatives to Europeanisation*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 10, 2012, z. 5.
- Tsygankov A., *A Strong State: Theory and Practice in the 21st Century*, „Valdai Papers”, 2015, no. 15.
- Tsygankov A., *Vladimir Putin's Last Stand: The Sources of Russia's Ukraine Policy*, „Post-Soviet Affairs”, 2015, vol. 31, no. 4.
- Ukraine builds dam on North Crimean Canal to block water supply to peninsula*, TASS, 1.05.2014.
- Ukraine ratifies EU deal, offers special status to rebels*, Reuters, 16.10.2014.
- Балюк В., «Украинский кризис» – гражданская или «гибридная» война, „Wschód Europy”, 2015, nr 1.
- Бородина Т., *Украинцев освободят от экзамена по русскому языку*, „Известия”, 15.06.2015.
- Ващенко В., *Украинцам придется выйти из тени*, Газета.ru, www.gazeta.ru [22.07.2015].
- Голова И., *Прощание с Джамишутом: отъезд мигрантов изменил ситуацию на рынках*, „Российская Газета”, 27.01.2015.
- Жители России и жители Украины о войне, ответственности, будущем*, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады и Киевского международного института социологии, 22.10.2014.
- Мукомель В., *Миграционная политика России: Постсоветские контексты*, ИС РАН, Москва 2005.
- Президент утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года*, 13 июня 2012, www.kremlin.ru [10.12.2015].
- Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 16 декабря 2013 г., № 740н*, „Российская Газета”, 30.12.2013.
- Российско-украинские отношения в зеркале украинского кризиса*, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады, 3.09.2014.
- Россияне признали отношения с США и ЕС рекордно плохими*, Рапорт Аналитического центра Юрия Левады, 21.10.2014.

- Сколько стоит разрешение на работу в России для трудовых мигрантов*, www.customsforum.ru [15.01.2016].
- Сколько стоят патенты для мигрантов в регионах России в 2016 году?*, Россия для всех, www.tjk.rus4all.ru [2.01.2016].
- Телегина Н., *Не коксом единым. Как устроены экономика и бизнес в ДНР и ЛНР*, Slon.ru, www.slon.ru [12.11.2015].
- Толмачев А., *У трудовых мигрантов начинается новая жизнь*, Вести, 2.01.2016.
- Троицкая О., *Миграционная дилемма России*, „Pro et Contra”, 2012, т. 16, № 3.
- Троицкая О., *Украинский кризис и миграция*, РСДМ, 10.04.2014, www.russiancouncil.ru [12.11.2015].
- Украина ожидает окончательного решения ЕС о предоставлении безвизового режима – Яценюк*, УНИАН, 3.01.2016.
- ФМС: более 336 тыс. граждан Украины получили в РФ статус беженца или временное убежище*, ТАСС, 10.06.2015.



Jarosław Kuśpit

Wpływ sytuacji polityczno-ekonomicznej na Ukrainie na stosunki gospodarcze z Polską

The Impact of the Political and Economic Situation in Ukraine on Economic Relations with Poland

Abstract: The economic crisis and complicated political situation in Ukraine affected negatively the economic relations of that country with foreign states. The value of trade decreased and there has been a withdrawal of capital in the form of foreign direct investment. In this period similar changes have been observed also in Polish-Ukrainian economic relations. The aim of this study is to analyse the changes in the Polish-Ukrainian economic relations and identify main factors affecting these changes. It was an unfavourable economic situation in Ukraine that had the biggest influence on economic cooperation with foreign countries. A strong decline in GDP was observed in the years 2014-2015 and other economic indicators deteriorated. There was also a strong depreciation of the Ukrainian currency. Additionally, the unstable political situation in Ukraine had a negative impact on the economic situation and economic relations with foreign countries. In the period under scrutiny, there were also significant changes in the agreements governing the relations of Ukraine with foreign countries. Political and economic relations with Russia seriously deteriorated and it should be remembered that before 2014 Russia was the main trading partner of Ukraine. At the same time relations with the European Union improved after the signing of an association agreement. The worsening of the economic situation and the unstable political situation led to a significant drop in a Polish trade turnover with Ukraine. As a consequence, it has reduced the role of Ukraine as a trading partner of Poland. Despite the unfavourable trends in bilateral trade, Poland maintained its position among the main trade partners of Ukraine. The stabilization of political and economic situation and consistent reforms are necessary conditions for the development of Polish-Ukrainian economic cooperation. The full implementation of the association agreement of Ukraine with the European Union could be also a factor which would allow to assess positively the prospects for the development of the cooperation.

Keywords: Polish-Ukrainian trade, Ukrainian economy, imports, exports.

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy i złożona sytuacja polityczna wpłynęły bardzo negatywnie na ukraińskie stosunki gospodarcze z zagranicą. Zmniejszyła się wartość obrotów handlowych i dochodziło do wycofywania z gospodarki ukraińskiej kapitału w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB). Podobne zmiany miały miejsce w tym okresie także w polsko-ukraińskich stosunkach gospodarczych. Wstępna analiza problematyki pozwala na sformułowanie hipotezy badawczej, którą można przedstawić następująco: w warunkach kryzysu gospodarczego i niepewnej sytuacji politycznej na Ukrainie, niekorzystne zmiany we współpracy gospodarczej tego kraju z zagranicą były znacznie silniejsze niż w relacjach polsko-ukraińskich.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zmian w polsko-ukraińskich stosunkach gospodarczych, a także wskazanie głównych czynników wpływających na te zmiany.

Znaczna rozbieżność danych statystycznych, szczególnie w odniesieniu do wymiany handlowej, jaka występuje między statystyką polską i ukraińską, jest problemem dla poprawności prowadzonej analizy. Różnice dotyczą zarówno wartości i dynamiki wymiany, jak i kierunku zmian tych wielkości w poszczególnych latach. W opinii ekspertów badających ten problem, główną przyczyną tych różnic jest inna metodologia gromadzenia danych. Wskazuje się m.in. na to, że w Polsce dane o obrotach towarowych z zagranicą oparte są na formule handlu specjalnego¹, a na Ukrainie – na formule handlu generalnego. Inną istotną przyczyną były nieprawidłowości przy wypełnianiu dokumentów SAD².

- 1 Zgodnie z metodologią Biura Statystycznego ONZ obroty towarowe handlu zagranicznego oparte na formule handlu specjalnego obejmują: przywóz z zagranicy i wywóz za granicę wszystkich towarów (bez względu na formę płatności), które zostały poddane odprawie celnej ostatecznej lub odprawie warunkowej w przypadku obrotu uszlachetniającego na Jednolitym Dokumentcie Administracyjnym SAD, reeksport pośredni i import na reeksport pośredni, darowizny organizacji społecznych, pomoc charytatywną nieodpłatną, przywóz i wywóz towarów będących przedmiotem aportów rzeczowych podmiotów zagranicznych, towary przywiezione bądź wywiezione w ramach umów dzierżawy oraz w ramach transakcji leasingowej, przy umowach przewidujących okres użytkowania powyżej jednego roku, obrót uszlachetniający liczony metodą brutto, za: Wojewódzki Urząd Statystyczny w Katowicach, *Handel zagraniczny województwa katowickiego*, <http://www.sbc.org.pl/Content/97115/us-zpo714.pdf> [30.01.2016].
- 2 E. Kaliszuk, Ł. Ambroziak, M. Błaszczuk, *Konsekwencje ustanowienia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą dla handlu towarami między Polską a Ukrainą*, w: I. Wiśniewska (red.), *Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2009, s. 55.

Autor, dla zachowania porównywalności i wiarygodności analizy, korzystał w opracowaniu przede wszystkim z polskich danych statystycznych dotyczących wzajemnego handlu. Natomiast dane dotyczące gospodarki ukraińskiej zostały pozyskane z bazy Państwowego Komitetu Statystyki Ukrainy – są one zbieżne z danymi publikowanymi przez organizacje międzynarodowe, takie jak IMF czy UNCTAD.

1. Uwarunkowania polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej w latach 2014-2015

1.1. Wynikające z sytuacji gospodarczej

Dynamika wzrostu gospodarki ukraińskiej ulegała w ostatnich latach dużym wahaniom. Po okresie wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 2004-2007, nastąpiło wyraźne spowolnienie od IV kwartału 2008 r. Głównym czynnikiem wpływającym na pogorszenie koniunktury były skutki światowego kryzysu gospodarczego, które w pełni dały o sobie znać w wynikach gospodarki w kolejnym roku. Nastąpił gwałtowny spadek PKB o 14,8%, czyli największy wśród państw Wspólnoty Niepodległych Państw³. Po krótkim okresie poprawy koniunktury w latach 2010-2011, kolejne dwa lata charakteryzowała stagnacja gospodarki. Wpływ na taką sytuację miały czynniki strukturalne wynikające z braku reform i oligarchicznego charakteru gospodarki. Wśród tych czynników wspomnieć należy chociażby o relatywnie małym, w porównaniu z UE, udziale przemysłu przetwórczego w PKB Ukrainy. Równocześnie występowała duża koncentracja tworzenia wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego na produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych oraz produkcji metali. Na te dwa działy przypadało w 2013 r. 53% wartości dodanej w przemyśle przetwórczym⁴. Gospodarkę ukraińską charakteryzuje także relatywnie niskie znaczenie firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Dominują

3 Główny Urząd Statystyczny, *Powiązania gospodarki polskiej z Rosją, Ukrainą i Białorusią – wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 3, <http://stat.gov.pl/z-prac-studialnych/powiazania-gospodarki-polskiej-z-rosja-ukraina-i-bialorusia-wybrane-aspekty,5,1.html> [5.01.2016].

4 R. Pater, *Dynamika i struktura ukraińskiej gospodarki (wybrane tendencje w ukraińskiej gospodarce)*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Barriere polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Papers”, no. 13, Rzeszów 2014, s. 7.

duże przedsiębiorstwa, głównie z branży wydobywczej, metalurgicznej i energetycznej. Jest to konsekwencja oligarchicznego charakteru gospodarki i stanowi istotną barierę dla jej reformowania i poprawy konkurencyjności⁵. Podkreśla się również negatywną rolę antyreformatorskich rządów w okresie prezydentury W. Janukowycza⁶. Niekorzystnie dla Ukrainy kształtowały się w tym okresie także ceny towarów na rynkach zagranicznych. Wysoki poziom cen na importowane z Rosji surowce energetyczne, przy spadku popytu zagranicą na wyroby hutnicze i rudy metali, skutkowało pogarszaniem się salda wymiany handlowej. Na problemy gospodarcze dodatkowo nałożyły się skutki wydarzeń politycznych z końca 2013 r. W konsekwencji w latach 2014 i 2015 doszło do znacznego spadku PKB Ukrainy o odpowiednio 6,8% i 12%. Niekorzystne zmiany nastąpiły również w przypadku innych wskaźników ekonomicznych. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawiera tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe dane gospodarcze dla Ukrainy w latach 2010-2015

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^b
Dynamika PKB ^d (w %)	4,1	5,5	0,2	0,0	-6,8	-12,0 ^c
Stopa inflacji (w %)	9,1	4,6	-0,2	0,5	24,9	39,5 ^a
Stopa bezrobocia (w %)	8,9	8,7	8,2	7,8	9,7	11,4 ^c
Deficyt budżetowy (w % PKB)	-5,0	-1,7	-3,7	-4,3	-5,0	xx
Dług publiczny (w % PKB)	xx	xx	36,8	40,2	71,2	156,0 ^c

a – październik 2015 r. w porównaniu do grudnia 2014 r.

b – z wyłączeniem czasowo okupowanego terytorium Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol

c – prognoza

d – zmiana w stosunku do roku poprzedniego

Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua> [10.11.2015].

Znaczny wzrost inflacji i poziomu bezrobocia dodatkowo niekorzystnie wpływał na poziom popytu na rynku wewnętrznym. Dla wzrostu gospodarczego Ukrainy miało to istotne znaczenie, ponieważ wśród składowych PKB na spożycie przypadało w 2012 r. aż 88,3%⁷. Działania antykryzysowe oraz wydatki na działania wojskowe we wschodniej czę-

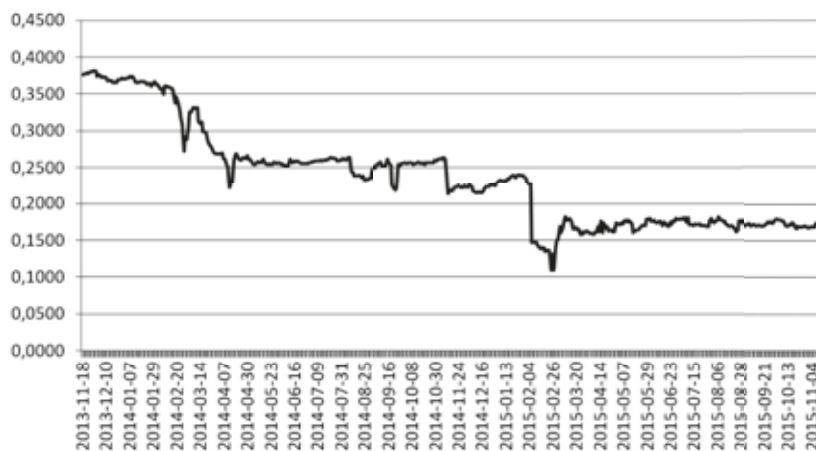
5 Tamże.

6 T. Iwański, *Gospodarka Ukrainy w cieniu wojny*, „Komentarze OSW”, nr 148, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014, s. 2.

7 R. Pater, dz.cyt., s. 6.

ści kraju spowodowały silny wzrost deficytu budżetowego i gwałtowne zwiększenie długu publicznego w relacji do PKB. Wśród czynników ekonomicznych wpływających na stosunki z zagranicą szczególne znaczenie mają zmiany kursu walutowego. Długookresowa tendencja deprecjacyjna waluty ukraińskiej była zauważalna już od 2004 r. Hrywna traciła na wartości wobec euro, dolara czy złotego. Względna stabilizacja kursu, która występowała w latach 2010-2013, skończyła się na przełomie 2013 i 2014 r. Oficjalny kurs hrywny do dolara zmienił się w 2014 r. z 7,99 UAH w dniu 1 stycznia na 15,77 UAH za 1 USD na koniec roku⁸. W 2015 r. występowała dalsza deprecjacja kursu hrywny, aż do poziomu 24,028 UAH za USD w dniu 1.01.2016 r.⁹. Zmiany kursu polskiego złotego do hrywny miały podobny charakter, co obrazuje wykres 1. Deprecjacja kursu waluty ukraińskiej bardzo niekorzystnie wpływała na konkurencyjność cenową i opłacalność polskiego eksportu na Ukrainę. Były także oceniane jako niekorzystne przez polskich inwestorów prowadzących działalność na rynku ukraińskim. Natomiast ich pozytywny wpływ na eksport ukraiński był częściowo neutralizowany przez wysoki poziom inflacji.

Wykres 1. Kurs polskiego złotego (PLN) do ukraińskiej hrywny (UAH)



Źródło: opracowanie na podstawie średnich kursów NBP, http://www.bankier.pl/narzedzia/archiwum-kursow-walutowych?currency=UAH&start_dt=2013-11-18&end_dt=2015-11-04&set_date=-1&op=6 [5.11.2015].

8 Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, http://www.mg.gov.pl/files/KW%20Ukraina%202017_11_2015.doc [30.11.2015].

9 <http://zloty.ws/kurs/konwersja/usd/uah/> [1.01.2016].

W badanym okresie następowały znaczne wahania stanu rezerw dewizowych Ukrainy. Między innymi dzięki kredytom z Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2015 r. odnotowano wzrost rezerw walutowych o 77% – do poziomu 13,3 mld USD. Dla porównania, w roku 2014 rezerwy walutowe zmniejszyły się 2,7-krotnie – z 20,42 mld USD do 7,53 mld USD¹⁰.

1.2. Wynikające z sytuacji politycznej

Niniejsze opracowanie nie podejmuje szerzej problematyki przyczyn i przebiegu zmian politycznych na Ukrainie i konfliktu z Rosją. Niemniej jednak należy wskazać najważniejsze konsekwencje tych wydarzeń dla gospodarki. Euromajdan, usunięcie prezydenta W. Janukowycza, wybory nowych władz, aneksja Krymu przez Rosję czy konflikt na wschodzie Ukrainy miały szerokie reperkusje w odniesieniu do sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Wywierały także silny wpływ na sytuację gospodarczą i stosunki gospodarcze z zagranicą. Wydarzenia na Ukrainie spowodowały wzrost ryzyka politycznego dla zagranicznych eksporterów i inwestorów. Wpływało to negatywnie na ocenę wiarygodności partnerów ukraińskich dokonywaną przez zagraniczne firmy oraz na proponowane warunki współpracy. Spowodowało także wycofanie części kapitału zagranicznego z Ukrainy. Innym skutkiem wydarzeń politycznych był brak możliwości prowadzenia działalności na terenach kontrolowanych przez separatystów we wschodniej części kraju. Uniemożliwiało to realizację zawartych wcześniej umów, a dla firm funkcjonujących na tych terenach – konieczność zawieszenia lub zaprzestania działalności. Konflikt spowodował spadek produkcji przemysłowej w obwodach donieckim i ługańskim, co w konsekwencji przyczyniło się do ogólnego spadku produkcji przemysłowej na Ukrainie o 7,8% w okresie od sierpnia 2014 r. do sierpnia 2013 r.¹¹. Należy podkreślić, że tereny objęte różnym charakterem działań zbrojnych miały duże znaczenie dla gospodarki Ukrainy, ponieważ w 2012 r. wytworzono tam 19,5% ukraińskiego PKB

10 Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Kijowie, *Przegląd aktualności gospodarczych na Ukrainie*, „Biuletyn Informacyjny”, 2016, nr 1, https://ukraine.trade.gov.pl/pl/f/download/fobject_id:271118 [12.01.2016].

11 T. Iwański, *Gospodarka Ukrainy*, s. 2.

(Krym 3,1% PKB, Sewastopol 0,7% PKB, obwód doniecki 11,7% PKB, obwód ługański 4,0% PKB)¹². Donbas należał ponadto do regionów o dużym udziale w eksporcie Ukrainy. Działania przeciw separatystom wywołały również trudności z zaopatrzeniem w surowce i materiały zakładów w innych częściach kraju, w tym także tych prowadzących działalność eksportową. Eskalacja napięcia w relacjach politycznych Ukrainy z Rosją spowodowała znaczny wzrost protekcjonizmu w stosunkach gospodarczych. Działania o takim charakterze doprowadziły ostatecznie do decyzji strony rosyjskiej o wypowiedzeniu umowy o strefie wolnego handlu z Ukrainą od 1.01.2016 r. Należy pamiętać, że Rosja była głównym partnerem handlowym Ukrainy przed 2014 r.

1.3. Uwarunkowania zewnętrzne i systemowe

Taki charakter można przypisać zmianom w regulacjach prawnych w zakresie zagranicznej polityki ekonomicznej wprowadzanym na Ukrainie. Tendencje protekcjonistyczne w polityce handlowej wystąpiły na Ukrainie już w konsekwencji akcesji tego kraju do Światowej Organizacji Handlu. Działania o podobnym charakterze wystąpiły także w analizowanym okresie. W kontekście stosunków z Polską należy wspomnieć o wprowadzeniu od 26.02.2015 r. dodatkowych opłat importowych w wysokości 10% i 5% na większość towarów importowanych przez Ukrainę. Na okres 10 lat wprowadzono także zakaz eksportu nieobrobionego drewna okrągłego. Obowiązuje też zakaz importu mięsa i produktów mięsnych z województwa podlaskiego¹³. Z części wprowadzonych rozwiązań strona ukraińska się wycofała, ponieważ 1.01.2016 r. nabrała mocy prawnej Ustawa Ukrainy nr 912-VIII z dnia 24.12.2015 r. „O przedsięwzięciach dotyczących stymulacji działalności w zakresie handlu zagranicznego”, zakładająca zniesienie dodatkowej opłaty w wysokości 5% i 10% z tytułu importu towarów na obszar celny Ukrainy¹⁴.

Za czynnik o charakterze zewnętrznym należy uznać spadek popytu i cen na rynkach światowych na towary eksportowane przez Ukrainę. Uwaga ta dotyczy głównie wyrobów stalowych i rud metali. Duży udział

12 Główny Urząd Statystyczny, *Powiązania*, s. 3.

13 Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina*.

14 Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Kijowie, *Przegląd aktualności gospodarczych na Ukrainie*.

tych produktów w strukturze eksportu oraz niska konkurencyjność innych grup produktów na rynkach zagranicznych są powodem spadku wartości ukraińskiego wywozu. Ograniczało to potencjalne korzyści wynikające z deprecjacji hrywny i liberalizacji dostępu do rynku UE. Ułatwienia w stosunkach gospodarczych z Unią Europejską są efektem postanowień „Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony”, który został zawarty 21.03.2014 r. Podpisany w tym dniu układ dotyczył przede wszystkim porozumienia w sferze polityki. Natomiast kluczowe znaczenie dla współpracy gospodarczej ma część handlowa tej umowy, określana jako pogłębiona i kompleksowa umowa o wolnym handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA*), zawarta 27.06.2014 r. W pełnym zakresie weszła ona w życie od 1.01.2016 r.¹⁵. Należy przypomnieć, że brak woli prezydenta W. Janukowycza do podpisania uzgodnionej wcześniej umowy stowarzyszeniowej był bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia protestów na Euromajdanie. Decyzja ta pośrednio doprowadziła do wspomnianych wcześniej zmian sytuacji politycznej na Ukrainie. W celu wsparcia gospodarki ukraińskiej już 22.04.2014 r. Unia Europejska zdecydowała się na wcześniejsze wprowadzenie jednostronnych preferencji handlowych przewidzianych w DCFTA. Stworzyło to warunki bezcłowego dostępu dla ukraińskich eksporterów do rynku UE i w analizowanym okresie wpływało na sytuację w handlu zagranicznym.

2. Zmiany wartości, dynamiki i struktury obrotów w handlu towarami

Analizując polsko-ukraińską wymianę handlową, należy zaznaczyć, że kryzys gospodarczy w latach 2008-2009 wywołał duży spadek wzajemnych obrotów. W przypadku eksportu Polski, okres lat 2010-2013 charakteryzował się stopniowym wzrostem obrotów. Jednak ich wartość z III kwartału 2008 r. została osiągnięta dopiero w III kwartale 2012 r.¹⁶. Szczegółowe dane dotyczące wartości polsko-ukraińskiej wymiany handlowej zawarte są w tabeli 2.

15 E. Kaliszuk, *Ukraina – uwikłanie między liberalizacją handlu a protekcjonizmem*, „Unia Europejska.pl”, 2015, nr 3, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury, s. 37.

16 Główny Urząd Statystyczny, *Powiązania*, s. 12.

Tabela 2. Wymiana handlowa Polska–Ukraina w latach 2009–2015

	Eksport (mln USD)	Dynamika eksportu ^c (%)	Import (mln USD)	Dynamika importu ^c (%)	Saldo (mln USD)
2009	3433,2	53,0	1153,1	49,0	2280,1
2010	3917,3	114,0	1818,6	158,0	2098,7
2011	4688,0	120,0	2791,8	154,0	1896,2
2012	5272,5	112,0	2553,2	91,0	2719,3
2013	5718,5	108,0	2219,8	87,0	3498,7
2014	4207,3	74,0	2282,5	102,0	1924,8
2015^a	2320,3	74,3 ^b	1256,7	70,9 ^b	1066,6

a – dane za okres styczeń-wrzesień

b – od I-IX 2015 r. do I-IX 2014 r.

c – zmiana w stosunku do roku poprzedniego

Źródło: opracowanie na podstawie: U. Dzyuma-Zaremba, *Handel towarami i usługami między Polską a Ukrainą – bariery i perspektywy*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Papers”, no. 13, Rzeszów 2014, s. 43; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, Warszawa 2015, s. 145; Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń-sierpień 2015 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-handlu-zagranicznego-ogolem-i-wedlug-krajow-i-ix-2015-r-1,38.html> [14.11.2015].

Pogorszenie sytuacji gospodarczej i niestabilna sytuacja polityczna spowodowały, że od 2014 r. zaczął się ponowny znaczny spadek eksportu Polski na Ukrainę, o ok. 26%. W tym okresie wartość eksportu Polski ogółem rosła, co w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia roli Ukrainy jako partnera handlowego Polski. Jeszcze w 2013 r. kraj ten zajmował 8 miejsce wśród rynków eksportowych z udziałem 2,8%, natomiast w 2014 r. spadł na 14 miejsce z udziałem 1,9%¹⁷. Według danych za okres styczeń-sierpień 2015 r., Ukraina zajmowała 18 miejsce i przypadało na nią 1,6% wartości polskiego eksportu¹⁸. W 2013 r. import z Ukrainy stanowił 1,1% polskiego importu, co plasowało ją na 21 miejscu. Podobne miejsce zajmował import z Ukrainy w 2014 r., przy spadku udziału do 1,0%¹⁹. W pierwszych ośmiu miesiącach 2015 r. udział

17 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, Warszawa 2015, s. 117.

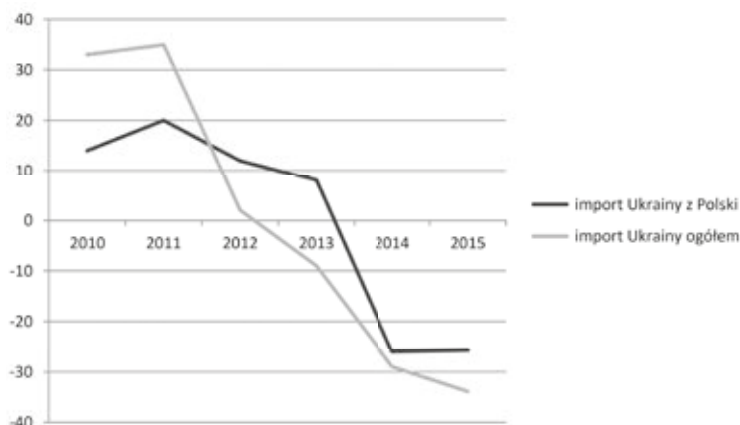
18 Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń-sierpień 2015 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-handlu-zagranicznego-ogolem-i-wedlug-krajow-i-ix-2015-r-1,38.html> [14.11.2015].

19 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 117.

obniżył się do 0,9%, co dawało Ukrainie 22 miejsce wśród dostawców towarów na polski rynek²⁰.

Pomimo niekorzystnych tendencji w bilateralnej wymianie handlowej, Polska utrzymywała wysoką pozycję wśród głównych partnerów Ukrainy w handlu zagranicznym. W eksporcie zajmowała piątą miejsce ogółem i pierwsze wśród krajów UE z udziałem 4,9% w 2014 r. oraz 5,23% w 2015 r. W imporcie była to także piąta pozycja ogółem i druga po Niemczech wśród krajów UE. Udział Polski w imporcie na Ukrainę wynosił 5% w 2014 r. i 6,13% w 2015 r.²¹. Pomimo znacznego spadku wartości wymiany, rola Polski w handlu zagranicznym Ukrainy wzrosła, ponieważ spadek obrotów ogółem tego kraju był jeszcze wyższy. Zmiany w tym zakresie zaprezentowane są na wykresach 2 i 3.

**Wykres 2. Tempo zmian wartości importu Ukrainy w latach 2010-2015
(w % w stosunku do roku poprzedniego)**



Źródło: opracowanie na podstawie: I. Petryk, *Relacje gospodarcze Ukrainy z zagranicą w latach 1991-2013*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Bariery*, s. 26; U. Dzyuma-Zaremba, dz.cyt., s. 43; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 145; Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu*; Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, www.ukrstat.gov.ua [10.11.2015].

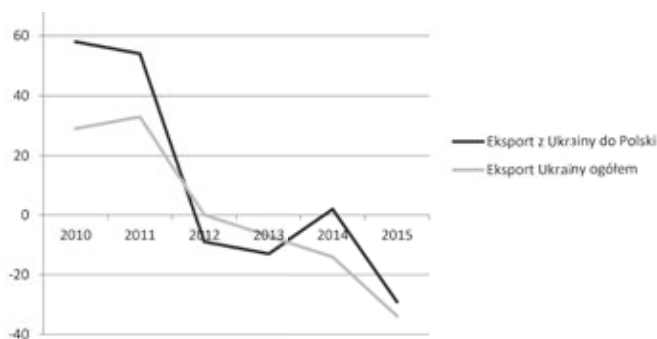
Analiza tempa zmian wartości importu Ukrainy z Polski potwierdza założoną na wstępie hipotezę. Tempo to zmniejszało się od 2012 r. Ponieważ wskaźniki tempa zmian miały w 2012 i 2013 r. wartości dodatnie, to wartość importu z Polski rosła. W 2014 i 2015 r. wskaźniki

²⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu*.

²¹ Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua> [11.01.2016].

tempa zmian były ujemne, co było skutkiem znacznego spadku wartości importu z Polski w tych latach. Tempo zmian wartości importu Ukrainy ogółem również obniżało się od 2012 r. Jednak zmiany tego wskaźnika były większe niż w przypadku wymiany z Polską. Dodatnia wartość wskaźnika tempa zmian wystąpiła tylko w 2012 r., kiedy wartość importu ogółem wzrosła o ok. 2%. Od 2013 r. wartość ukraińskiego importu ogółem spadała, a wskaźniki tempa zmian miały wartości ujemne. Należy przy tym zauważyć, że tempo spadku było coraz wyższe w kolejnych latach i wyższe niż w przypadku importu z Polski. Największy wpływ na tak silny spadek wartości całego importu Ukrainy miały wyniki wymiany handlowej z Rosją. W 2014 r. import z tego kraju zmniejszył się o 45%²², a w pierwszych ośmiu miesiącach 2015 r. o 61,5% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego²³. Zmiany o takim charakterze wywołane były pogarszającymi się relacjami politycznymi i gospodarczymi z tym partnerem oraz spadkiem cen surowców energetycznych, które miały największy udział w imporcie z Rosji. Niekorzystnie na wartość całego importu Ukrainy wpływała także silna deprecjacja kursu hrywny. Na tym tle spadki wartości importu z Polski – odpowiednio o 26% i 25,7% – należy uznać za umiarkowane. Podobne tempo spadku wartości importu dotyczyło także handlu Ukrainy z całą Unią Europejską.

**Wykres 3. Tempo zmian wartości eksportu Ukrainy w latach 2010-2015
(w % w stosunku do roku poprzedniego)**



Źródło: opracowanie na podstawie: I. Petryk, dz.cyt., s. 26; U. Dzyuma-Zaremba, dz.cyt., s. 43; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 145; Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu*; Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, www.ukrstat.gov.ua [10.11.2015].

22 T. Iwański, *Załamanie handlu zagranicznego Ukrainy*, „Analizy OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/print/23145> [14.11.2015].

23 Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina*.

Na zmiany wartości ukraińskiego eksportu w latach 2014 i 2015 decydujący wpływ miały dwa czynniki. Z jednej strony, pogarszały się warunki dostępu do rynku rosyjskiego, czego efektem był spadek sprzedaży o 35% w 2014 r.²⁴ i 58,9% w 2015 r.²⁵. Z drugiej natomiast strony, wystąpiło jednostronne otwarcie rynku UE dla towarów ukraińskich w wyniku przyznania autonomicznych preferencji handlowych. Wywołało to krótkookresowy efekt wzrostu ukraińskiego eksportu do UE w 2014 r. Jednak dane dla okresu styczeń-sierpień 2015 r. wskazują na silny spadek eksportu Ukrainy na rynek UE, w tym także – Polski. Wpływ wymienionych czynników widoczny jest przy analizie tempa zmian wartości eksportu Ukrainy do Polski i eksportu Ukrainy ogółem. Wartość eksportu Ukrainy ogółem zmniejszała się od 2012 r., przy czym w latach 2012 i 2013 tempo spadku było wolniejsze niż w przypadku sprzedaży na rynek Polski. Natomiast w latach 2014 i 2015 tempo spadku wartości eksportu ogółem było wyższe niż w eksporcie do Polski. Warto zauważyć, że w 2014 r. odnotowano nawet niewielki wzrost wartości ukraińskiego eksportu do Polski, o ok. 2%.

W latach 2014-2015 nie nastąpiły znaczące zmiany w strukturze towarowej polsko-ukraińskiej wymiany handlowej w stosunku do roku 2013. Szczegóły dotyczące udziału poszczególnych grup towarowych na poziomie sekcji SITC prezentuje tabela 3.

Zmiany w strukturze rzeczowej importu do Polski z Ukrainy były stosunkowo niewielkie i nie przekraczały 3,6 punktu procentowego (p.p.). Bardziej szczegółowe dane dotyczące zmian strukturalnych występują przy układzie sekcji CN. Do najważniejszych sekcji w polskim imporcie w 2014 r. można zaliczyć²⁶:

- metale nieszlachetne i wyroby z nich – 30,5% (spadek z 31% w 2013 r.),
- produkty mineralne – 22,8% (spadek z 28,5% w 2013 r.),
- produkty pochodzenia roślinnego – 10,2% (spadek z 10,3% w 2013 r.),
- drewno i wyroby z drewna – 8% (wzrost z 5,1% w 2013 r.),
- przetwory spożywcze – 7% (wzrost z 6,8% w 2013 r.).

24 T. Iwański, *Załamanie handlu zagranicznego*.

25 Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina*.

26 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 192-193; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2014*, Warszawa 2014, s. 195-196.

Tabela 3. Struktura towarowa polsko-ukraińskiej wymiany handlowej w 2014 r. według sekcji SITC (w %)

Sekcje SITC	Import Polski z Ukrainy	Eksport Polski na Ukrainę
Żywność i zwierzęta żywe	10,0	10,2
Napoje i tytoń	0,1	0,3
Surowce niejadalne z wyjątkiem paliw	29,5	1,6
Paliwa mineralne, smary i pochodne	4,9	11,6
Oleje, tłuszcze i woski zwierzęce i roślinne	2,8	0,6
Chemikalia i produkty pokrewne	4,4	15,2
Towary przemysłowe sklasyfikowane wg surowca	37,7	25,7
Maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy	7,4	23,1
Różne wyroby przemysłowe	3,2	11,7
Towary i transakcje niesklasyfikowane	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2014*, Warszawa 2014, s. 148; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 145.

Nastąpił więc widoczny spadek udziału trzech najważniejszych grup towarowych, z 69,8% do 63,5%. Zauważyć należy, że strukturę importu zdominowały głównie surowce i towary o niskim stopniu przetworzenia

W analizowanym okresie nie zaszły istotne zmiany także w strukturze rzeczowej polskiego eksportu na Ukrainę. Stosunkowo największy spadek o 3,6 p.p. dotyczył grupy maszyn i urządzeń, co wynikało ze spowolnienia aktywności gospodarczej i ograniczenia inwestycji na Ukrainie. Warto przy tym zaznaczyć, że udział tej grupy zmniejszał się systematycznie już w latach wcześniejszych. Jeszcze w 2007 r. maszyny i urządzenia stanowiły niemal 37% polskiego eksportu towarów²⁷. Decydujący wpływ na taką tendencję w strukturze towarowej eksportu miało pogorszenie koniunktury w gospodarce ukraińskiej. Skutkiem był malejący popyt gospodarki na środki inwestycyjne.

27 Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca handlowa Polski z krajami WNP, w szczególności z Rosją, Ukrainą i Białorusią*, Warszawa 2014, s. 19, http://www.me.gov.pl/files/upload/8437/DSA_ZAHZ_Wpółpraca%20handlowa%20Polski%20z%20WNP_20140114_w_ost.pdf [10.09.2015].

W bardziej szczegółowym ujęciu według sekcji CN, największe znaczenie w polskim eksporcie w 2014 r. miały następujące grupy towarów²⁸:

- maszyny, urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny – 18,5% (w 2013 – 18,4%),
- produkty mineralne – 11,9% (w 2013 – 11,1%),
- tworzywa sztuczne i kauczuk – 10,3% (w 2013 – 9,5%),
- metale nieszlachetne i artykuły z nich – 9,2% (w 2013 – 8,9%).

Wnioski wynikające z powyższej analizy wskazują, że struktura eksportu Polski była bardziej zróżnicowana i nie miała wyraźnie dominującej grupy towarowej. Na trzy najważniejsze grupy towarów przypadało 40,7% wartości eksportu. Dużo większy udział w porównaniu do importu miały produkty o wyższym stopniu przetworzenia. Potencjalny wzrost polskiego eksportu w następnych latach, w odniesieniu do najważniejszych grup towarowych, wymagać będzie przede wszystkim poprawy koniunktury w ukraińskiej gospodarce.

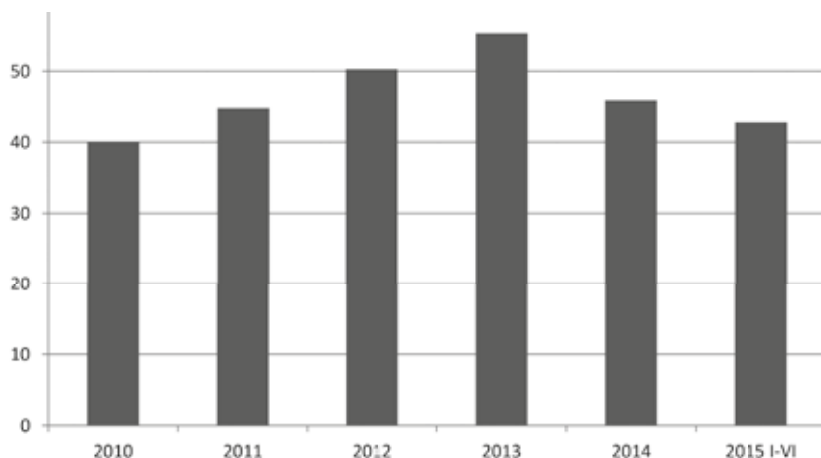
3. Inne obszary współpracy gospodarczej

W obecnej sytuacji szczególne znaczenie dla gospodarki Ukrainy ma napływ kapitału w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB). Ograniczona zdolność kredytowa ukraińskich firm, wysoka inflacja, a w konsekwencji także stopy procentowe kredytów, ograniczają możliwości pozyskiwania kapitału na rynku wewnętrznym. Natomiast silna deprecjacja hrywny oraz niska, w ocenie zagranicznych banków, zdolność kredytowa firm ukraińskich z uwagi na ryzyko polityczne ograniczają możliwości pozyskania kapitału z zagranicznych rynków kredytowych. Kredyty zagraniczne uzyskiwane przez władze Ukrainy nie są w większości przeznaczane na aktywizację gospodarki. Wykorzystywane są głównie na spłatę i rolowanie wcześniejszego zadłużenia²⁹.

28 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, s. 192-193; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2014*, s. 195-196.

29 *Efekt Majdanu: polskie spółki straciły ponad 120 mln zł*, <http://www.gazetaprawna.pl/857130> [12.10.2015].

Wykres 4. Skumulowana wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich na Ukrainie w latach 2010-2015 w mld USD



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua> [10.11.2015]; Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, http://www.mg.gov.pl/files/KW%20Ukraina%2017_11_2015.doc [30.11.2015].

W latach 2014-2015 następował znaczny odpływ ZIB z Ukrainy. W 2014 r. spadek wartości zainwestowanego kapitału wyniósł 20,9%, co w ujęciu wartościowym oznaczało zmniejszenie ich skumulowanej wartości z 55,3 mld USD do 45,9 mld USD. Natomiast w pierwszym półroczu 2015 r. odpływ następował w tempie 19,6%, osiągając w czerwcu 2015 r. wartość skumulowanych ZIB wynoszącą 42,8 mld USD³⁰.

Według stanu na 1.07.2015, polskie firmy zainwestowały na Ukrainie 790,8 mln USD, co dawało Polsce 11 miejsce wśród inwestorów zagranicznych z udziałem 1,8%. W latach 2014 i 2015 wartość polskich inwestycji spadała, ale w tempie znacznie wolniejszym niż ogół ZIB na Ukrainie. Było to odpowiednio 12% spadku wartości w 2014 r. i 4,6% spadku w pierwszym półroczu 2015 r. Według danych ukraińskich, działalność w tym kraju prowadziło ponad 2900 podmiotów gospodarczych z udziałem polskiego kapitału³¹. Sytuacja na Ukrainie wywierała oczywiście niekorzystny wpływ na działalność polskich firm. Na przykład Getin Holding wykazał za 2014 r. 49 mln PLN straty netto,

³⁰ Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina*.

³¹ Tamże.

a wyniki Śnieżki pogorszyły się o 41% w stosunku do roku poprzedniego. Firmy zaangażowane na wschodzie Ukrainy, takie jak PZU i PKO BP, zamknęły część swoich placówek. Niemniej większość polskich inwestorów nie planowało wycofania się z rynku³².

Na podstawie przedstawionych danych można uznać, że polskie firmy prowadzące działalność na Ukrainie wykazywały się dużym spokojem przy ocenie bieżącej sytuacji w tym kraju. Jak podkreślają przedstawiciele polskich inwestorów, ocena opłacalności inwestycji na tym rynku wymaga dłuższej perspektywy czasowej³³. Można także wskazać inne czynniki, które wpływają na mniejszy odpływ polskich inwestycji, np. bliskość geograficzną i mały dystans kulturowy, czy też lepsze rozpoznanie i zrozumienie specyfiki rynku.

Ukraińskie ZIB w Polsce, według oficjalnych danych, miały relatywnie niewielką wartość 51,3 mln USD i stanowiły jedynie ok. 0,8% ogółu inwestycji firm ukraińskich za granicą. Natomiast strona ukraińska szacuje, że realne zaangażowanie kapitału z tego kraju przekracza 1 mld USD. Inwestycje te z różnych przyczyn nie są oficjalnie umieszczane w statystykach ukraińskich³⁴.

Charakteryzując polsko-ukraińskie stosunki gospodarcze, należy wspomnieć o ich specyficznym obszarze związanym z obrotem towarowym dokonywanym przez osoby fizyczne. Szczególne znaczenie miały zakupy dokonywane w Polsce przez obywateli Ukrainy. Po wyraźnym spadku liczby Ukraińców przyjeżdżających do Polski, który wystąpił w latach 2007-2008 i miał związek z przystąpieniem naszego kraju do strefy Schengen, od 2009 r. odnotowuje się stały wzrost przekroczeń granicy. Wysoka dynamika tego zjawiska spowodowała, że w 2014 r. odnotowano 15 697,1 tys. przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy przez cudzoziemców³⁵. W tej liczbie aż 97,9% stanowili obywatele Ukrainy³⁶. Także pierwsze oceny ruchu granicznego w 2015 r. wskazują na dalszy wzrost przyjazdów, o 18,2% w stosunku do roku poprzed-

32 P. Sobolewski, A. Woźniak, *Wojna pogrąży polskie firmy*, „Rzeczpospolita”, 27.02.2015, s. B5.

33 J. Kapiszewski, B. Mayer, P. Otto, *Bilans ukraiński: biznes się obronił*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2014, nr 119, s. A6.

34 Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej, *Współpraca inwestycyjna*, <http://poland.mfa.gov.ua/pl/ukraine-pl/trade> [21.12.2015].

35 Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w 2014 r.*, Warszawa–Rzeszów 2015, s. 81.

36 Tamże, s. 41.

niego³⁷. Równocześnie z jeszcze wyższą dynamiką rosły wydatki obywateli Ukrainy na zakup towarów w trakcie pobytu w Polsce.

Wartość zakupów dokonanych przez Ukraińców w Polsce w 2014 r. wyniosła 5679,3 mln PLN. Oznaczało to wzrost wydatków w porównaniu do roku 2013 o 1063,2 mln PLN³⁸. Jednocześnie, wydatki obywateli polskich w trakcie pobytu na Ukrainie szacowane były na 203,3 mln PLN i systematycznie spadały od 2009 r.³⁹. Zauważyć należy, że wartość zakupów realizowanych przez Ukraińców stanowiła ponad 35% wartości oficjalnego eksportu Polski na Ukrainę. Obserwowany w 2015 r. dalszy wzrost przyjazdów i wydatków obywateli Ukrainy, przy spadku wartości oficjalnego eksportu, powodować będzie dalszy wzrost tego udziału. Warto podkreślić, że w analizowanym okresie obserwowano szybszy wzrost wartości wydatków niż liczby przekroczeń granicy przez Ukraińców. W efekcie, systematycznie rosła wartość średnich wydatków na osobę, osiągając w 2014 r. wartość 734,28 PLN⁴⁰.

Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w opracowaniu wskazuje na niekorzystne zmiany w relacjach Ukrainy z zagranicą. Wynikały one ze znacznego pogorszenia sytuacji gospodarczej i niestabilnej sytuacji politycznej tego kraju. Założona na wstępie hipoteza badawcza znalazła jedynie częściowe potwierdzenie w przeprowadzonej analizie. Tempo niekorzystnych zmian ukraińskiego eksportu i importu ogółem było wyższe niż odpowiednie wskaźniki dla wymiany z Polską. Należy jednak uwzględnić, że wpływ na takie zmiany miały przede wszystkim wyniki wymiany Ukrainy z Rosją, która do 2014 r. była dominującym partnerem handlowym Ukrainy. Wpływ czynników politycznych i wzrost restrykcji w stosunkach handlowych między partnerami spowodowały duży spadek obrotów bilateralnych. Natomiast wskaźniki tem-

37 Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w II kwartale 2015 roku*, Warszawa–Rzeszów 2015, s. 1.

38 Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w 2014 r.*, s. 82.

39 Tamże.

40 Tamże, s. 83.

pa zmian w handlu polsko-ukraińskim były na podobnym poziomie jak w wymianie Ukrainy z krajami UE. Niemniej wskazane tendencje spowodowały wzrost udziału Polski w ukraińskim handlu zagranicznym. Jednocześnie istotnie spadało znaczenie Ukrainy jako partnera handlowego Polski.

Bardziej wyraźne potwierdzenie hipotezy widoczne jest w przypadku współpracy inwestycyjno-kapitałowej. Wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich polskich firm na Ukrainie zmniejszała się wolniej niż ogólny spadek wartości takich inwestycji w tym kraju. Pamiętać jednak należy, że udział Polski w strukturze geograficznej za-inwestowanego na Ukrainie kapitału był stosunkowo niewielki.

Interesujące zjawiska zachodziły w analizowanym okresie w handlu realizowanym przez osoby fizyczne. Rosnąca stale liczba przyjazdów i wartość wydatków obywateli Ukrainy w trakcie ich pobytu w Polsce świadczyć mogą o znacznym potencjale rynku ukraińskiego dla oficjalnego polskiego eksportu i inwestycji. Uwaga to dotyczy przede wszystkim dóbr konsumpcyjnych.

Należy stwierdzić, że warunkami umożliwiającymi wykorzystanie możliwości rozwoju wymiany w najbliższych latach są stabilizacja sytuacji politycznej i gospodarki oraz konsekwentne reformy. Czynnikiem wpływającym pozytywnie na ocenę perspektyw rozwoju współpracy jest także pełna realizacja postanowień umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Jak zauważa jednak E. Kaliszuk, liberalizacja handlu może doprowadzić w początkowych latach do wzrostu deficytu handlowego Ukrainy. To z kolei powodować może dążenie strony ukraińskiej do stosowania instrumentów ochronnych⁴¹.

Bibliografia

- Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej, *Współpraca inwestycyjna*, <http://poland.mfa.gov.ua/pl/ukraine-pl/trade>.
- Dzyuma-Zaremba U., *Handel towarami i usługami między Polską a Ukrainą – bariery i perspektywy*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Papers”, no. 13, Rzeszów 2014.

41 E. Kaliszuk, dz.cyt., s. 49.

- Efekt Majdanu: polskie spółki straciły ponad 120 mln zł*, <http://www.gazeta-prawna.pl/857130>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń-sierpień 2015 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-handlu-zagranicznego-ogolem-i-wedlug-krajow-i-ix-2015-r-,1,38.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Powiązania gospodarki polskiej z Rosją, Ukrainą i Białorusią – wybrane aspekty*, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/z-prac-studialnych/powiazania-gospodarki-polskiej-z-rosja-ukraina-i-bialorusia-wybrane-aspekty,5,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2014*, Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, Warszawa 2015.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w 2014 r.*, Warszawa–Rzeszów 2015.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w II kwartale 2015 roku*, Warszawa–Rzeszów 2015.
- Iwański T., *Gospodarka Ukrainy w cieniu wojny*, „Komentarze OSW”, nr 148, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2014.
- Iwański T., *Załamanie handlu zagranicznego Ukrainy*, „Analizy OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/print/23145>.
- Kaliszук E., *Ukraina – uwikłanie między liberalizacją handlu a protekcjonizmem*, „Unia Europejska.pl”, 2015, nr 3, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.
- Kaliszук E., Ambroziak Ł., Błaszczuk M., *Konsekwencje ustanowienia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą dla handlu towarami między Polską a Ukrainą*, w: I. Wiśniewska (red.), *Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2009.
- Kapiszewski J., Mayer B., Otto P., *Bilans ukraiński: biznes się obronił*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2014, nr 119.
- Ministerstwo Gospodarki, *Ukraina. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, http://www.mg.gov.pl/files/KW%20Ukraina%2017_11_2015.doc.
- Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca handlowa Polski z krajami WNP, w szczególności z Rosją, Ukrainą i Białorusią*, Warszawa 2014, http://www.me.gov.pl/files/upload/8437/DSA_ZAHZ_Wpółpraca%20handlowa%20Polski%20z%20WNP_20140114_w_ost.pdf.
- Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua>.
- Pater R., *Dynamika i struktura ukraińskiej gospodarki (wybrane tendencje w ukraińskiej gospodarce)*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utwo-*

- rzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą, „WSliZ Working Papers”, no. 13, Rzeszów 2014.
- Petryk I., *Relacje gospodarcze Ukrainy z zagranicą w latach 1991-2013*, w: A. Lewandowska i in. (red.), *Bariery polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej oraz perspektywy płynące z utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, „WSliZ Working Papers”, no. 13, Rzeszów 2014.
- Sobolewski P., Woźniak A., *Wojna pogrąża polskie firmy*, „Rzeczpospolita”, 27.02.2015.
- Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Kijowie, *Przegląd aktualności gospodarczych na Ukrainie*, „Biuletyn Informacyjny”, 2016, nr 1, https://ukraine.trade.gov.pl/pl/f/download/fobject_id:271118.
- http://www.bankier.pl/narzedzia/archiwum-kursow-walutowych?currency=UAH&start_dt=2013-11-18&end_dt=2015-11-04&set_date=-1&op=6.
- <http://zloty.ws/kurs/konwersja/usd/uah/>.



Artur Adamczyk

Kryzys w Kryzysie – społeczne i polityczne następstwa napływu migrantów do Grecji

The Crisis in the Crisis – Social and Political Consequences of the Influx of Migrants to Greece

Abstract: The main aim of this article is to characterize the enormous economic, social and political problems in Greece resulting from the two crises: the economic crisis and the crisis of the influx of migrants. The article presents the causes and consequences of the Greek economic crisis, with particular emphasis on the problem of unemployment, which affected not only Greek citizens but also foreigners living in this country. It was also pointed to the direct relationship between rising unemployment in Greece and changing social and political attitude towards incoming migrants. The author tried to depict what kind of efforts and reforms have been taken by Greek governments in the field of migration policy and what steps have been implemented to limit the influx of migrants into Greece. Much attention was devoted to the presentation of an extremely difficult situation of Greece regarding the refugee crisis in 2015, when Greece received over 840 thousand immigrants. It was presented that Greece, weakened by the economic crisis, is unable to financially or organizationally manage the successive waves of incoming foreigners. Greece was once again forced to seek help in solving this problem within the system of the European Union.

Keywords: Greece, European Union, economic crisis, migration policy, refugees.

Wprowadzenie

Grecka tragedia wciąż trwa. Kraj, w którym od 2009 r. trwa permanentny kryzys gospodarczy, został zmuszony do zmierzenia się z kolejną trudnością – tym razem jest to kryzys spowodowany napływem nielegalnych migrantów oraz uchodźców z terenu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, próbujących dostać się do Unii Europejskiej. Ateny, które ze względu na katastrofalną sytuację ekonomiczną kraju, podję-

ły się przeprowadzenia szeregu bardzo trudnych reform społecznych i gospodarczych, nie dysponują wystarczającymi środkami umożliwiającymi stworzenie właściwych warunków dla przybywających do tego kraju cudzoziemców. Olbrzymie cięcia wydatków socjalnych oraz redukcja zatrudnienia w administracji państwowej przyczyniły się do swoistego kryzysu zarządzania w sferze polityki migracyjnej. Grecja nie jest w stanie sprawnie i efektywnie sterować napływem imigrantów (ocenia się, że w 2015 r. było ich ponad 840 tys.)¹, nie jest gotowa na ich przyjęcie – nie ma na to ani środków, ani wystarczającej ilości urzędników mogących skutecznie rejestrować cudzoziemców zgodnie z wymogami tzw. rozporządzenia Schengen II. Dodatkowo boryka się z problemem własnych, dotychczasowych nielegalnych imigrantów, którzy stanowią wielkie wyzwanie dla rządu w Atenach. Grecy postrzegają napływających cudzoziemców jako źródło destabilizacji i zagrożenie dla ich rynku pracy oraz jako konkurentów do uzyskania pomocy społecznej. Ponadto problemem jest fakt, iż przybywający imigranci są w zdecydowanej większości muzułmanami, co w bardzo homogenicznym chrześcijańskim (rytu prawosławnego) społeczeństwie Grecji wywołuje ksenofobiczne nastroje.

1 Kryzys ekonomiczny w Grecji

1. Źródłem kryzysu ekonomicznego można upatrywać na długo przed wejściem Grecji do strefy euro. W momencie przystępowania do Wspólnot Europejskich była najbiedniejszym krajem uczestniczącym w procesie integracji europejskiej. Grecka gospodarka w latach 80. borykała się ze wzrastającym deficytem finansów publicznych, bardzo złą strukturą ich wydatkowania oraz wysoką inflacją. Kolejnymi negatywnymi elementami wpływającymi na gospodarkę Grecji były zaniedbania strukturalne: „sztywność rynku pracy, preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw państwowych, nadmierny rozwój drobnej przedsiębiorczości oraz brak przejrzystości instytucjonalnej i legislacyjnej”². Na przełomie lat 80. i 90. kolejne rządy Grecji reali-

1 *Milion migrantów przypłynęło do Europy. Co czwarty to dziecko*, 30.12.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/uchodzcy-wciaz-naplywaja-do-grecji,606781.html> [31.12.2015].

2 M. Rozkrut, R. Woreta, *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, „Materiały i Studia”, 2005, nr 188, s. 14-15.

zowały politykę wyrównywania poziomu płac w społeczeństwie, która przyczyniła się do jeszcze większego ograniczenia elastyczności rynku pracy. Podwyższano pensje, co skutkowało wyższymi kosztami pracy oraz trudnościami (ze względu na wysokie odprawy) w zwalnianiu pracowników³. Specyficzną, negatywną cechą gospodarki Grecji była systematyczna rozbudowa administracji, co nie wynikało z realnych potrzeb państwa, ale związane było z multiplikowaniem etatów urzędniczych, co z kolei łączyło się z klientelistycznym systemem funkcjonowania państwa⁴. Szybki wzrost wynagrodzeń i zwiększające się koszty pracy przyczyniły się do utraty międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Grecji⁵.

Rosnące wydatki państwa oraz ograniczone wpływy do budżetu powodowały bezustanne zadłużanie Grecji. W drugiej połowie lat 90. jej rząd podjął się przeprowadzenia szeregu reform uzdrawiających gospodarkę kraju w związku z ambitnymi planami wejścia do strefy euro i spełnienia kryteriów konwergencji. Reformy te miały jedynie doraźny charakter, ukierunkowane były tylko na wejście do Eurolandu, nie zaś na rzeczywiste uzdrawianie finansów publicznych (w poprawianiu wyników gospodarczych Grecji pomogła także kreatywna księgowość greckiego urzędu statystycznego).

Grecja osiągnęła swój cel i stała się członkiem strefy euro w 2002 r., bez rozwiązania jednak swoich zasadniczych problemów, wśród których do najważniejszych należały systematyczna utrata konkurencyjności i wzrastający deficyt budżetowy. Państwo to cały czas zaciągało długi na światowych rynkach finansowych i przeznaczało je głównie na konsumpcję, nie zaś na inwestycje i poprawianie konkurencyjności. W 2009 r. deficyt budżetowy wyniósł aż 12,7% PKB⁶. Rząd kon-

3 J. Karnowski, *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, „Materiały i Studia”, 2009, nr 6, s. 13-16.

4 A. Adamczyk, *Wykorzystanie Funduszy Strukturalnych UE na przykładzie Grecji*, w: A. Adamczyk, J. Borkowski (red.), *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 62-63.

5 Szerzej na temat kryzysu finansowego w Grecji zob. w: T. Sporek, *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Europejskie”, 2013, nr 3; A. Visvizi, *Greece: Eurozone's Weak Link*, w: A. Gostyńska, P. Tokarski, P. Toporowski, D. Wnukowski (red.), *Eurozone Enlargement in Times of Crisis: Challenges for the V4 Countries*, PISM, Warsaw 2014.

6 *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, 26.10.2010, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/Ramy_dok_uzupelniajacy_grecja.pdf [27.10.2015].

sekwentnie ukrywał problem zamiast przystąpić do reformowania finansów publicznych. Kiedy w 2009 r. doszło do rewizji danych statystycznych greckiej gospodarki, okazało się, że kraj ten nie jest w stanie obsłużyć zadłużenia zagranicznego. W celu ratowania finansów Grecji oraz w obawie o przeniesienie zagrożenia kryzysem finansowym na inne kraje strefy euro, Unia Europejska podjęła wysiłki zmierzające do uzdrowienia sytuacji finansowej Grecji i uchronienia jej od bankructwa oraz wykluczenia z Eurolandu. Pomoc Unii Europejskiej polega na przekazywaniu kolejnych transz finansowych, w zamian jednak za konsekwentne wprowadzanie reform gospodarczych. Pomimo wielu perturbacji społeczno-ekonomicznych i związanych z tym zmian politycznych w Grecji, kraj ten stara się wprowadzać reformy poprawiające stan finansów państwa, niezwykle bolesne dla społeczeństwa i rynku pracy.

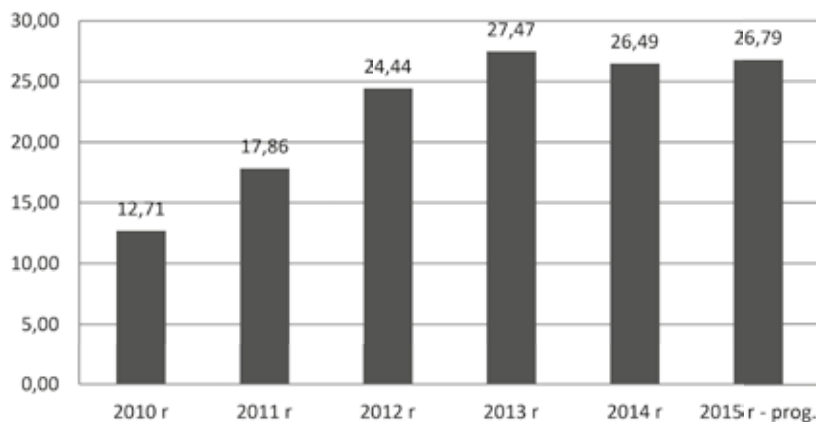
2. Polityka migracyjna Grecji w czasach kryzysu ekonomicznego

Od 2010 r. kolejne rządy greckie podejmowały działania mające naprawić sytuację ekonomiczną państwa. W rezultacie konsultacji z Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym Grecja zobowiązała się do przeprowadzenia surowych dla społeczeństwa reform. Zmniejszono wynagrodzenia o 1/3 w sferze publicznej, zredukowano liczbę etatów w administracji centralnej i lokalnej, zlikwidowano wiele instytucji (agencji) podlegających rządowi, zwiększono podatki, wydłużono wiek emerytalny i zlikwidowano wiele odstępstw umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę. Obniżono także o blisko 1/3 wydatki na emerytury. Przeprowadzono wiele zmian strukturalnych, np. uwolniono zawody, które wcześniej były koncesjonowane, uproszczono procedury administracyjne związane z rozpoczęciem i realizacją działalności gospodarczej. Obniżki płac w sektorze publicznym przyczyniły się rzecz jasna do spadku płac w sektorze prywatnym⁷.

7 A. Triandafylidou, *Greece: How a State in Crisis Manages its Migration Crises?*, Centre for Migration and Citizenship, March 2012, s. 3-4, <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/notes-de-lifri/greece-how-state-crisis-manages-its-migration-crisis> [3.12.2015].

W efekcie kryzysu doszło w Grecji do olbrzymiego bezrobocia, sięgającego w 2011 r. blisko 18%, w 2012 r. blisko 25%, w 2013 r. ponad 27% i w 2014 r. ok. 26,5%⁸. Niestety blisko połowę spośród bezrobotnych w kolejnych latach stanowili ludzie młodzi – do 25 roku życia.

Wykres 1. Bezrobocie w Grecji w latach 2010-2015 (w %)



Źródło: <http://www.statista.com/statistics/263698/unemployment-rate-in-greece/>.

Bezrobocie w dużym stopniu dotknęło także imigrantów, którzy do tej pory byli zatrudniani w sektorach związanych z budownictwem, transportem, gastronomią, turystyką, rolnictwem oraz usługami domowymi (wszystkie te zawody charakteryzowano jako tzw. 3D – *dirty, dangerous i demanding*)⁹. W 2011 r. przeprowadzono spis powszechny, który wykazał, że w Grecji przebywa ok. 912 tys. cudzoziemców. Największą grupę stanowili Albańczycy (ok. 480 tys.), kolejne Bułgarzy (75 tys.), Rumuni (46 tys.), Pakistańczycy (34 tys.), Gruzini (27 tys.), Ukraińcy (17 tys.)¹⁰. Warunkiem uzyskania/przedłużenia pozwolenia na pobyt imigranta i jego rodziny w Grecji było udokumentowanie

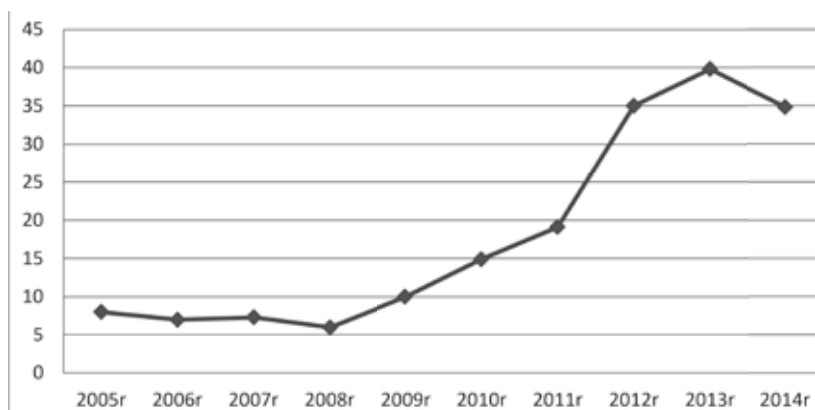
8 <http://www.statista.com/statistics/263698/unemployment-rate-in-greece/> [3.12.2015].

9 A. Triandafylidou, *Migration in Greece, Recent Developments in 2014*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, October 6-8, 2014, s. 7, http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf [3.12.2015].

10 A. Triandafylidou, *Migration in Greece, Developments in 2013*, Report prepared for the OECD Network of International Migration Experts, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, November 13, 2013, s. 7, http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2013_2.pdf [3.12.2015].

ciągłości jego zatrudnienia i ubezpieczenia, dokonywanego co roku. Wielu cudzoziemców po utracie pracy straciło legalny status imigranta i siłą rzeczy znalazło się poza marginesem społecznym, zawyżając w ten sposób statystyki dotyczące pobytu nielegalnych imigrantów w Grecji¹¹.

Wykres 2. Bezrobocie wśród cudzoziemców spoza UE przebywających w Grecji w latach 2005-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hellenic Statistical Authority, www.statistics.gr/.

Zarówno sytuacja wewnętrzna Grecji związana z coraz poważniejszym problemem nielegalnych imigrantów, jak i sytuacja na granicy wynikająca z napływu coraz większej rzeszy osób, które deklarowały się jako uchodźcy, zmusiła kolejne rządy w Atenach do reformy polityki imigracyjnej i azyłowej.

W 2010 r. doszło do nowelizacji prawa azyłowego w Grecji, dzięki której miało nastąpić odblokowanie 45 tys. wniosków azyłowych zgromadzonych w ciągu ostatnich lat. Następnie w 2011 r. uchwalono ustawę dotyczącą ustanowienia dwóch agencji: Agencji Azyłowej i Agencji Pierwszego Przyjęcia (First Reception), których celem było odseparowanie nielegalnych imigrantów od uchodźców ubiegających się o azyl. Decyzje w tej sprawie miały podejmować specjalne komisje, a nie jak dotychczas funkcjonariusze policyjni. Pierwsze regionalne

¹¹ A. Triandafylidou, *Greece: How a State in Crisis Manages its Migration Crises?*

biura Agencji Azylowej powstały dopiero w 2013 r. w Aleksandropulos, Salonikach, na Rodos i Lesbos. Od 2011 r. rząd grecki wprowadził także „politykę jednego okienka”, polegającą na stworzeniu specjalnych biur, gdzie imigranci mogą składać bądź przedłużać wnioski o legalność swojego pobytu. Najwięcej takich punktów powstało w najbardziej licznych skupiskach cudzoziemców, a więc w Atenach i Salonikach.

Pomimo licznych prób uszczelnienia granic Grecja wciąż boryka się z problemem obecności nielegalnych imigrantów na terenie kraju. Jak wspomniano wcześniej, po to, by zalegalizować pobyt, należy przedstawić zaświadczenie o zatrudnieniu i posiadaniu ubezpieczenia. Kryzys ekonomiczny spowodował, że wiele osób, które straciło pracę, automatycznie utraciło status legalności pobytu. W Grecji od lat mieszkają także tysiące nielegalnych imigrantów, pracujących „na czarno” i unikających kontroli policyjnych. W celu rozwiązania tego problemu greckie rządy kilkakrotnie podejmowały działania, aby zalegalizować pobyt tych cudzoziemców. W kwietniu 2014 r. wprowadzono nowe przepisy migracyjne (Migration Code, Law 4251/2014), które regulowały zasady wjazdu, pobytu i integrowania cudzoziemców z państw spoza UE¹². Jedną z ważniejszych zmian zawartych w nowych przepisach jest możliwość zalegalizowania pobytu dla osób, które w sposób legalny wjechały do Grecji w ciągu ostatnich trzech lat od wprowadzenia przepisów, ale w międzyczasie utraciły prawo do legalnego pobytu. Także osoby, które mogą udowodnić, że mieszkały w Grecji przez ostatnie dziesięć lat, ale utraciły legalny status, mogą ubiegać się o zalegalizowanie pobytu. W obu tych przypadkach władze wydając pozwolenie na pobyt, biorą pod uwagę związki tych osób z Grecją, znajomość języka, kultury, powiązań rodzinnych itd. Nowelizacja dotyczyła także dzieci nielegalnych imigrantów, czyli drugiego pokolenia, które także mogły skorzystać z ułatwień w zakresie legalizacji pobytu. Nowe przepisy zabraniają greckiej administracji publicznej udzielania jakiegokolwiek pomocy osobom, które nielegalnie wjechały i przebywają w kraju, z wyjątkiem sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia i opieki zdrowotnej dla dzieci poniżej 18 roku życia¹³.

12 F. Kalantzi, *Securitisation of Migration in Greece: The Role of Europeanisation*, University of Macedonia, Greece, May 2015, s. 5-6, <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/> [3.12.2015].

13 A. Triandafylidou, *Migration in Greece, Recent Developments in 2014*, s. 22-24.

3. Próby uszczelnienia granic

Od 2010 r. kolejne greckie rządy próbowały uszczelnić granice kraju. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście granica grecko-turecka. Turcja złagodziła swoją politykę wizową wobec państw Afryki Północnej i krajów arabskich (m.in. Maroka, Libii i Iranu), ułatwiając obywatelom tych krajów dostęp do swojego terytorium, a tym samym do granic z Grecją. Co prawda Grecja ma podpisaną umowę o readmisji z Turcją (z 2001 r.), jednak Ankara nie przyjmowała greckich wniosków o readmisję nielegalnych imigrantów, którzy nie posiadali dokumentów. Dopiero wspólne kontrole greckich służb granicznych i FRONTEX zapoczątkowane w 2010 r. na granicy lądowej z Turcją zmusiły Ankarę do większej akceptacji wniosków, ale i tak rząd turecki zgadza się na readmisję z Grecji tylko osób pochodzących z krajów, które graniczą z Turcją. Stanowi to zaledwie ok. 10% wszystkich greckich wniosków w skali roku¹⁴. W 2012 r. rząd Grecji przeprowadził spektakularną operację „Tarcza” (gr. *Aspida*), przerzucając ponad tysiąc pracowników służb mundurowych na granicę lądową z Turcją w celu uszczelnienia granic. 200-kilometrową granicę lądową jest łatwiej kontrolować, gdyż częściowo przebiega ona na rzece Evros, a reszta została naszpikowana minami i wzmocniona w efekcie akcji „Tarcza” podwójnym płótem z drutu kolczastego oraz rowem przeciwczołgowym – jest to pokłosie złych relacji między dwoma krajami. Drugą równie spektakularną akcją greckiego rządu była operacja „Gościnnie Zeus” (*Xenios Zeus*), której celem była weryfikacja tożsamości osób budzących podejrzenia, prowadzona na terenie całej Grecji, ale głównie w największych skupiskach imigranckich, m.in. w Atenach¹⁵. Należy podkreślić, że nielegalny wjazd i pobyt w Grecji traktowany jest jak przestępstwo, za które grożą 3 miesiące więzienia i wysoka kara finansowa. Zazwyczaj jednak stosuje się natychmiastową deportację¹⁶. W wyniku akcji wiele osób zostało wydalonych z Grecji. Operacje przeprowadzone przez

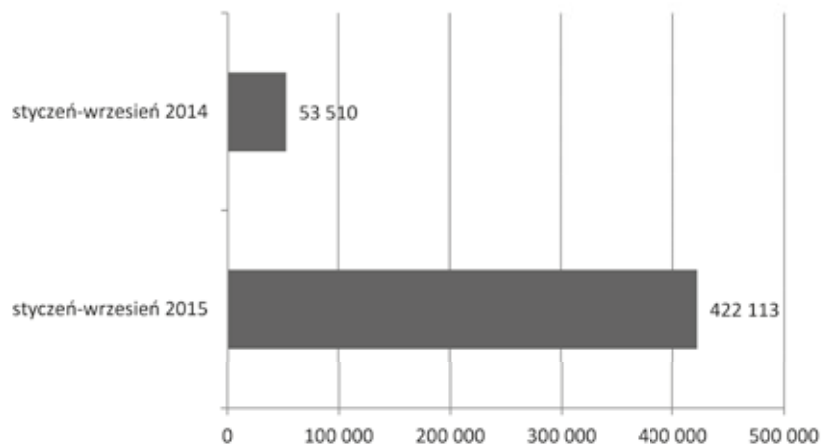
14 M. Stryjek, *Grecka brama do Europy*, „Biuletyn Migracyjny”, październik 2012.

15 F. Crepeau, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants. Mission to Greece*, United Nations General Assembly, A/HRC/23/46/Add.4, April 17, 2013, s. 4-5.

16 Report to the Greek Government on the Visit to Greece Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 16 April 2013, Council of Europe CPT/Inf (2014) 26, <http://www.refworld.org/docid/543f7ba54.html> [3.12.2015].

greckie służby celne i policyjne nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Imigranci wciąż napływają, zwiększyły się jedynie opłaty za transport osób z Turcji do Grecji¹⁷.

Wykres 3. Porównanie liczby osób zatrzymanych przez grecką policję za nielegalny wjazd lub pobyt w Grecji w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy w 2014 i 2015 r.

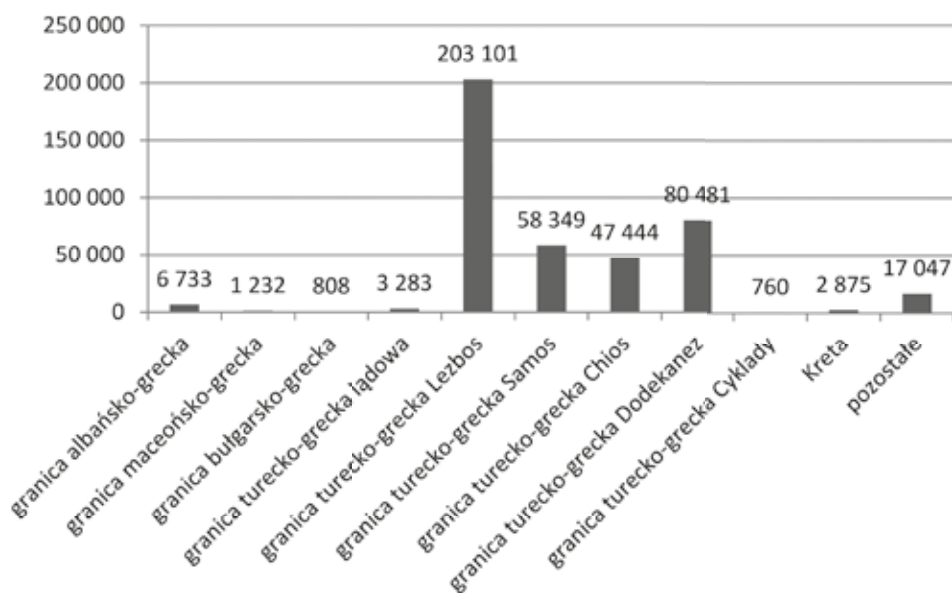


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych greckiej policji, <http://www.astynomia.gr/>.

Dużo trudniej jest monitorować granicę morską, gdzie nie ma możliwości zwiększenia kontroli ze względu na wielość wysp oraz fakt, że greckie służby graniczne nie posiadają odpowiedniego sprzętu. Ze względu na kryzys i cięcia budżetowe rząd grecki ma ograniczone możliwości oddelegowania, nie mówiąc już o dodatkowym zatrudnieniu, większej liczby urzędników w rejon Morza Egejskiego, przez które – niczym przez sito – przedostają się kolejne grupy imigrantów. Należy podkreślić, że weryfikacja dokumentów i proces readmisji są utrudnione, gdyż przemytnicy (głównie Turcy) cudzoziemców instruuje ich, aby niszczyli swoje dokumenty i twierdzili, że są uchodźcami.

¹⁷ Według nieoficjalnych danych za transport z Turcji do Grecji drogą morską (czyli na wyspy greckie) trzeba zapłacić przemytnikom ludzi 5 tys. euro od osoby, za: M. Stryjek, *Grecka brama do Europy*, s. 3.

Wykres 4. Ilość zatrzymanych nielegalnych imigrantów na poszczególnych granicach Grecji, styczeń-wrzesień 2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych greckiej policji, <http://www.astynomia.gr/>.

4. Społeczne i polityczne skutki kryzysu imigracyjnego w Grecji

Negatywne nastawienie społeczeństwa wobec cudzoziemców uwidoczniło się po przejściu władzy przez prawicową partię Nowa Demokracja, kierowaną przez Kostasa Karamanlisa, w 2004 r. (sprawował urząd premiera do 2009 r.). Sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, a liczba imigrantów – stopniowo wzrastać, natomiast oskarżenia w stosunku do napływających cudzoziemców, „ponoszących” odpowiedzialność za pogarszającą się sytuację finansową w kraju, były jednym ze sloganów wyborczych Nowej Demokracji. Negatywny wizerunek imigrantów kształtowany był także przez Grecki Kościół Prawosławny. Należy podkreślić, iż społeczeństwo greckie jest religijne i dostojni kościelni cieszą się wielkim szacunkiem wśród Greków. Ówczesny zwierzchnik Kościoła greckiego arcybiskup Christodulos (w latach 1998-2008) wyraźnie podkreślał, że greckość jest równoznaczna z prawosławiem, a religia to gwarancja spójności i jedności narodu. Odwoływanie się w kazaniach do nacjonalizmu umacniało

wrogie nastroje wobec imigrantów, szczególnie wyznających inne religie, a nawet wyznania, niż prawosławne. Kościół grecki wywierał szczególny wpływ na urzędników greckich, którzy mieli decydować o wznoszeniu świątyń dla imigrantów, zablokowano w ten sposób kilka prób budowania meczetów w Atenach¹⁸.

Negatywny stosunek do imigrantów obecny był w wypowiedziach polityków, dziennikarzy i duchownych. Ugruntowywał się on wraz z narastającą recesją ekonomiczną, a z całą mocą uwidocznił się w czasie kryzysu gospodarczego w 2009 r. Jeszcze w latach 2009-2011 kolejny rząd PASOK, na czele z Jeorjosem Papandreu, próbował łagodzić radykalizujące się nastroje społeczne wobec imigrantów. Jednak od momentu, kiedy ster władzy w 2012 r. ponownie przejęła prawicowa Nowa Demokracja, kierowana przez Andonisa Samarasa, nieprzychylnie nastawienie społeczeństwa wobec obcych znów stało się bardzo wyraźne – zaczęto szukać winnych katastrofalnej sytuacji Grecji. Cudzoziemców obwiniano o wszelkie zło. Najbardziej popularnym sloganem używanym przez niechętnych imigrantom było oskarżenie ich o inwazję ekonomiczną i spowodowanie katastrofy na rynku pracy – to cudzoziemcy byli winni wysokiego bezrobocia. Premier Samaras oskarżał w swoich wypowiedziach nielegalnych imigrantów o okupację centrów greckich miast, jako przykład podawał Ateny, które – jego zdaniem – trzeba wyzwolić z obcej okupacji. To właśnie w czasie jego rządów przeprowadzono akcję „Gościnny Zeus”¹⁹. W tym samym czasie greccy urzędnicy wprowadzali utrudnienia na przejściach granicznych, gdzie ograniczano aplikowanie o azyl i masowo odrzucano wnioski azylowe. Stosowano zatrzymania imigrantów w specjalnych ośrodkach na granicy państwa, gdzie panowały trudne warunki egzystencjalne²⁰. W mediach pojawiały się informacje o zagrożeniu epidemicznym, ogniskującym się w ośrodkach dla imigrantów. Rząd grecki wprowadził wówczas ustawę mówiącą o szybkiej deportacji cudzo-

18 G. Karyotis, S. Patrikos, *Religion, securitization and anti-immigrants attitudes: The case of Greece*, „Journal of Peace Research”, 2010, vol. 47, no. 1, s. 47-48.

19 Samaras visits Omonia as Xenios Zeus continues, „Kathimerini”, 1.09.2012, <http://www.ekathimerini.com/144299/article/ekathimerini/news/samaras-visits-omonias-as-xenios-zeus-continues> [5.12.2015].

20 V. Papastergiou, E. Takou, *Migration in Greece. Eleven Myths and Even More Truths*, Rosa Luxemburg Stiftung, June 2014, s. 22-23, <http://rosalux.gr/sites/default/files/publications/migration.pdf> [3.12.2015].

ziemców podejrzanych o choroby zakaźne, ze względu na zagrożenie dla obywateli Grecji. Z relacji członków organizacji Lekarze bez Granic wynikało jednak, że pojawiające się wśród imigrantów choroby są efektem panujących w ośrodkach fatalnych warunków higienicznych i przeludnienia²¹.

Głównym celem greckiego rządu było wysłanie informacji do potencjalnych imigrantów – nie przyjeżdżajcie do nas, sytuacja socjalna w naszym kraju dla was jest fatalna, Grecja nie jest państwem opiekuńczym. Należy jednak podkreślić, że sygnał ten wynikał z krytycznej sytuacji budżetowej, z jaką zmagał się grecki rząd, negocjowano bowiem kolejne transze pomocy finansowej i nie było możliwości, by pozyskiwać dodatkowe wsparcie dla imigrantów. Stąd też apele greckich polityków na forum różnych instytucji UE o stworzenie Europejskiej Polityki Migracyjnej.

Radykalne nastroje wśród społeczeństwa wzmocniły pozycje skrajnie prawicowych ugrupowań w Grecji. W 2012 r. po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych neofaszystowska partia Złoty Świt uzyskała 7-procentowe poparcie i weszła do greckiego parlamentu (zdobyła 21 miejsc). Popularność tej partii utrzymuje się na stałym poziomie, w ostatnich wrześniowych (2015 r.) wyborach parlamentarnych uzyskała ponownie 7% głosów i 18 miejsc w Vouli. W programie Złotego Świtu dominują hasła antyimigranckie, obarczające cudzoziemców odpowiedzialnością za „całe zło”, które spotkało Grecję. Niestety działacze tego ugrupowania zachowują się bardzo agresywnie wobec obcokrajowców i dokonują ataków rasistowskich, głównie na wyznawców islamu – Pakistańczyków i Afgańczyków²². Drugą skrajnie prawicową partią, o poglądach podobnych do Złotego Świtu, jest LAOS (Ludowe Zgromadzenie Prawosławne). Partia ta w ostatnich wyborach nie dostała się do Vouli, ale cieszy się poparciem na poziomie ok. 5%.

Ostatnie wybory parlamentarne w Grecji wygrała ponownie SIRIZA (Koalicja Radykalnej Lewicy), kierowana przez Aleksisa Tsiprasa. Premier Grecji, o wyraźnie lewicowo zdefiniowanych poglądach, zapo-

21 Tamże, s. 32.

22 Przywódca Złotego Świtu w trakcie kampanii wyborczej we wrześniu 2015 r. apelował do mieszkańców Lesbos, żeby oddali głosy na jego partię, gdyż inaczej zostaną drugim Pakistanem, za: *Wybory w Grecji: partia Złoty Świt rośnie w siłę*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/wybory-w-grecji-partia-zloty-swit-rosnie-w-sile/ljvpzk> [5.12.2015].

wiadał zamknięcie ośrodków zatrzymań i deportacji imigrantów oraz humanitarne traktowanie napływających cudzoziemców. Popierał likwidację zapór granicznych pomiędzy Grecją i Turcją oraz utrudnień w przemieszczaniu się imigrantów po kraju. Głosił potrzebę wzmocnienia przestrzegania praw człowieka w stosunku do cudzoziemców. W trakcie kampanii wyborczej obiecywał zlikwidowanie restrykcji granicznych wynikających z obowiązków członkostwa w Schengen, oczywiście poprzez renegocjacje tzw. regulacji dublińskich, które zbyt obciążały państwa złożenia pierwszego wniosku azylowego. W sytuacji narastającego kryzysu imigracyjnego postulował proporcjonalną dystrybucję azylantów do krajów europejskich, czyli relokację. Jego głównym hasłem było stworzenie Wspólnej Europejskiej Polityki Migracyjnej²³. Okazało się, że po wygranych wyborach obietnice Tsiprasa pozostały puste i że kontynuuje on politykę imigracyjną poprzednich rządów²⁴. Olbrzymie fale imigrantów przybywających od strony granicy z Turcją przerastają możliwości greckiego rządu zarządzania setkami tysięcy osób. Jedynym ratunkiem jest ułatwienie im przepływu przez terytorium Grecji i przekazanie problemu innym krajom europejskim. Taka polityka nie może być jednak zaakceptowana przez UE, która chce pomóc Grecji, ale żąda od niej uszczelnienia granic. Wydaje się jednak, że problem ten leży przede wszystkim po stronie Turcji, która do tej pory ułatwiała cudzoziemcom transport do Grecji.

Zakończenie

Grecja przechodzi bardzo trudny okres, jeżeli nie najtrudniejszy w nowożytnej historii swojej państwowości. Zapoczątkowany w 2009 r. kryzys finansowy przyczynił się do katastrofalnej sytuacji gospodarczej, bliskiej niewypłacalności kraju, ogromnego bezrobocia oraz pauperyzacji społeczeństwa. Bankructwo Grecji oraz eksmisja ze strefy euro zostały powstrzymane dzięki pomocy Unii Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Ta swoista kroplówka finanso-

23 Szerzej zob. C. Katsiaficas, *A New Day for Greek Migration Policy? The New Government and Prospects for Reform*, „BREF Commentary”, 2015, no. 33, http://www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/brefcommno.33_ckatsiaficas.pdf [5.12.2015].

24 *Syriza continues immigration Policy of previous Greek government*, World Socialist Website, 30.03.2015, <https://www.wsws.org/en/articles/2015/03/30/syri-m30.html> [5.12.2015].

wa uwarunkowana była jednak wdrożeniem programów naprawczych związanych m.in. z redukcją zatrudnienia w sektorze publicznym, zmniejszeniem płac w budżetówce oraz ograniczeniem wydatków socjalnych. W rezultacie trwającego już 6 lat procesu naprawczego państwa udało się doprowadzić do ustabilizowania budżetu państwa (oczywiście bez uwzględnienia spłaty zadłużenia). Wychodzące powoli z zapaści państwo dopadł niestety kolejny kryzys związany z napływem ogromnej fali migrantów próbujących dostać się do Unii Europejskiej przez Grecję (w 2015 r. było to ok. 840 tys. osób). Grecja nie jest w stanie sprawnie i efektywnie zarządzać napływem imigrantów, nie jest gotowa na ich przyjęcie – nie ma na to środków ani też wystarczającej ilości urzędników mogących skutecznie rejestrować cudzoziemców zgodnie z wymogami tzw. rozporządzenia Schengen II. Dlatego też ponownie liczy na wsparcie UE w tej kwestii. W trakcie listopadowego szczytu (11-12 listopada 2015 r.) Rady Europejskiej podjęto decyzję o pomocy dla tzw. państw frontowych UE, w tym przede wszystkim Grecji, poprzez podjęcie działań mających na celu zapobieganie masowemu napływowi imigrantów do Europy, w tym w zakresie uszczelnienia granic oraz relokacji migrantów. Grecja najbardziej liczy jednak na to, że jej wschodni sąsiad, Turcja, podejmie skuteczne kroki w celu kontroli swoich granic i walki z przemytnikami, którzy przeprowadzają imigrantów na greckie wyspy. Do takich działań Ankara zobowiązała się w trakcie listopadowego szczytu UE–Turcja²⁵.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Wykorzystanie Funduszy Strukturalnych UE na przykładzie Grecji*, w: A. Adamczyk, J. Borkowski (red.), *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Crepeau F., *Raport of the Special Rapporteur on the rights of migrants. Mission to Greece*, United Nations General Assembly, A/HRC/23/46/Add.4, April 17, 2013.

25 *Szczyt UE–Turcja. Zatrzymanie uchodźców za zbliżenie?*, 29.11.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/szczyt-ue-turcja-negocjacje-ws-zatrzymania-migrantow,598070.html> [30.12.2015].

- Kalantzi F., *Securitisisation of Migration in Greece: The Role of Europeanisation*, University of Macedonia, Greece, May 2015, <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/> [3.12.2015].
- Karnowski J., *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, „Materiały i Studia”, 2009, nr 6.
- Karyotis G., Patrikos S., *Religion, securitization and anti-immigrants attitudes: The case of Greece*, „Journal of Peace Research”, 2010, vol. 47, no. 1.
- Katsiaticas C., *A New Day for Greek Migration Policy? The New Government and Prospects for Reform*, „BREF Commentary”, 2015, no. 33, http://www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/brefcommno.33_ckatsiaticas.pdf [5.12.2015].
- Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, 26.10.2010, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/Ramy_dok_uzupelniajacy_grecja.pdf [27.10.2015].
- Milion migrantów przyплыnęło do Europy. Co czwarty to dziecko*, 30.12.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/uchodzcy-wciaz-naplywaja-do-grecji,606781.html> [31.12.2015].
- Papastergiou V., Takou E., *Migration in Greece. Eleven Myths and Even More Truths*, Rosa Luxemburg Stiftung, June 2014, <http://rosalux.gr/sites/default/files/publications/migration.pdf> [3.12.2015].
- Report to the Greek Government on the Visit to Greece Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 16 April 2013, Council of Europe CPT/Inf (2014) 26, <http://www.refworld.org/docid/543f7ba54.html> [3.12.2015].
- Rozkrut M., Woreta R., *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, „Materiały i Studia”, 2005, nr 188.
- Samaras visits Omonia as Xenios Zeus continues*, „Kathimerini”, 1.09.2012, <http://www.ekathimerini.com/144299/article/ekathimerini/news/samaras-visits-omonia-as-xenios-zeus-continues> [5.12.2015].
- Sporek T., *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Europejskie”, 2013, nr 3.
- Stryjek M., *Grecka brama do Europy*, „Biuletyn Migracyjny”, październik 2012.
- Syriza continues immigration Policy of previous Greek government*, World Socialist Website, 30.03.2015, <https://www.wsws.org/en/articles/2015/03/30/syri-m30.html> [5.12.2015].
- Szczyt UE–Turcja. Zatrzymanie uchodźców za zbliżenie?*, 29.11.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/szczyt-ue-turcja-negocjacje-ws-zatrzymanie-migrantow,598070.html> [30.12.2015].
- Triandafylidou A., *Greece: How a State in Crisis Manages its Migration Crises?*, Centre for Migration and Citizenship, March 2012, <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/notes-de-lifri/greece-how-state-crisis-manages-its-migration-crisis> [3.12.2015].

- Triandafylidou A., *Migration in Greece, Developments in 2013*, Report prepared for the OECD Network of International Migration Experts, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, November 13, 2013, http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2013_2.pdf [3.12.2015].
- Triandafylidou A., *Migration in Greece, Recent Developments in 2014*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, October 6-8, 2014, http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf [3.12.2015].
- Visvizi A., *Greece: Eurozone's Weak Link*, w: A. Gostyńska, P. Tokarski, P. Toporowski, D. Wnukowski (red.), *Eurozone Enlargement in Times of Crisis: Challenges for the V4 Countries*, PISM, Warsaw 2014.



Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Dyskurs narodowościowy na Litwie w kontekście współczesnych wyzwań*

Discourse of Nationality in Lithuania in the Context of Contemporary Challenges

Abstract: Russia's annexation of Crimea and war in Eastern Ukraine have influenced Lithuania's perception of security in the region significantly. An issue of internal stability and integration of society in Lithuania has become more important. Need for harmonized policy towards national and ethnic minorities was recognized, otherwise social divisions can be used by Russia as an instrument of Russia's hybrid war against the Baltic states.

The contemporary discourse of nationality in Lithuania focuses on: 1) issue of integration of ethnic and national minorities in Lithuanian society; 2) advancement of their linguistic competence and 3) improvement of their social and economic situation. Therefore some efforts in the field of development of Lithuanian language, encouragement of civic attitude and sense of solidarity, as well as informative policy to prevent the negative influence from Russia, support for youth organizations, promotion of tolerance and averting of ethnic discrimination should be expected. New integration strategy does not change Lithuania's point of view towards national and ethnic minorities seriously. It should be regarded more as a concretization or update of national policy in the context of contemporary challenges.

Keywords: national minorities, Lithuania, integration, annexation of Crimea, Russia.

Wprowadzenie

Kwestia narodowościowa pojawiła się w dyskursie politycznym Litwy po odzyskaniu przez nią niepodległości. Litwa, w przeciwieństwie do Łotwy i Estonii, zdecydowała się na umiarkowaną i tolerancyjną

* Artykuł powstał w ramach projektu: *Postawy rosyjskiej mniejszości narodowej w państwach bałtyckich wobec idei Pyccckozo Mupa* (numer projektu: DN/MOB/121/IV/2015), finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Program „Mobilność Plus” IV edycja.

ustawę o obywatelstwie, gdyż w tym czasie na jej terenie przebywało znacznie mniej członków mniejszości niż w pozostałych republikach bałtyckich. Początkowo liberalny trend w polityce narodowościowej wskazywał, że w porównaniu do Łotwy czy Estonii Litwa prowadzi najbardziej optymalne działania. Szczegółowa lista obowiązków dotyczących poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych wyniknęła bezpośrednio z dyrektyw Unii Europejskiej, ratyfikowania prawa międzynarodowego, umów dwustronnych oraz prawa wewnętrznego, jako metod pokojowego współistnienia grup narodowych i etnicznych oraz zapobiegania konfliktom. W kolejnych latach widoczny był zwrot w kierunku ograniczania praw mniejszości narodowych, czego dowodem były zastrzeżenia w kwestii realizacji m.in. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych RE oraz wygaśnięcie ustawy o mniejszościach i brak jej nowelizacji. Zmiany te szczególnie dotkliwie odczuli przedstawiciele polskiej mniejszości, gdyż wykazywali największą aktywność społeczną, kulturalną i polityczną spośród wszystkich mniejszości na Litwie. Mniejszości narodowe i etniczne zaczęły być negatywnie postrzegane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, stabilności i integralności państwa, zwłaszcza w kontekście ewentualnej polityki rewizjonistycznej Rosji.

W warunkach wzmożonych procesów migracyjnych i dynamiki współczesnych zagrożeń zasadne wydaje się nowe spojrzenie na dyskurs narodowościowy na Litwie. W związku z tym niniejszy artykuł będzie miał na celu: 1) nakreślenie dotychczasowego podejścia do zagadnienia mniejszości, jego uwarunkowań historycznych, społecznych, prawnych i politycznych, 2) wskazanie obecnego kierunku polityki Litwy wobec mniejszości w kontekście aneksji Krymu i wojny we wschodniej Ukrainie oraz 3) wyjaśnienie roli Rosji we współczesnym dyskursie narodowościowym na Litwie.

Aneksja Krymu i wojna we wschodniej Ukrainie znacząco wpłynęły na postrzeganie bezpieczeństwa w regionie, a kwestia stabilności wewnętrznej i integracji społecznej na Litwie stała się bardziej aktualna. Dostrzeżono konieczność harmonizacji działań wobec mniejszości narodowych i etnicznych. W pierwszej kolejności zmiany dotyczyły powierzenia kompetencji w zakresie spraw mniejszości nowej instytucji. Przedstawiono także Strategiczny Plan Działania (2016-2018). Władze Litwy zdają sobie sprawę, że podziały społeczne mogą być wykorzystane przez Rosję jako kolejny instrument w wojnie hybrydo-

wej przeciw państwom bałtyckim. Przedstawione w niniejszym artykule przykłady nie mogą być jednak postrzegane jako egzemplifikacja znaczących zmian w polityce narodowościowej Litwy, których efekty mogłyby zostać ocenione dopiero w dłuższej perspektywie.

1. Sytuacja narodowościowa na Litwie

Według cenzusu z 1.03.2011 r. liczba ludności na Litwie wynosi 3 043 429 mieszkańców. Należą oni do 154 grup narodowościowych i etnicznych (w 2001 r. odnotowano 115 grup narodowościowych i etnicznych). Mniejszości narodowe i etniczne stanowią niemal 16% ogółu mieszkańców Litwy, a największe to: Polacy, Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini, Żydzi i Tatarzy. W porównaniu do 2001 r. nastąpił spadek liczby osób deklarujących przynależność do mniejszości etnicznej lub narodowej: najbardziej drastycznie w przypadku Ukraińców – o 27%, Rosjan – o 19,5%, i Polaków – o 14,8%¹.

Koncentrują się w południowo-wschodniej części państwa (tabela 1). Polacy i Białorusini (niekiedy postrzegani jako jedna grupa narodowościowa ze względu na tradycje kulturowe i obyczaje odróżniające ich od litewskiej większości²) należą do autochtonicznych mieszkańców Litwy i zamieszkują głównie okręg wileński, w tym miasta Wilno i Soleczniki. Rosjanie zamieszkują głównie duże miasta: Wilno, Kłajpedę i Wisaginię³. Są to potomkowie starowierców, którzy osiedlili się na terenie Litwy w XVIII w., jak również migrantów przybyłych w okresie ZSRR. Część Rosjan przyjechała na Litwę stosunkowo niedawno⁴.

1 *Litwa ma coraz mniej mieszkańców*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,8870170,Litwa_ma_coraz_mniej_mieszkanow.html [14.06.2016].

2 H. Vasilevich, *Lithuania's minority – related legislation: Is there a legal vacuum?*, ECMI Working Paper, 2013, no. 70, s. 4, http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/WP_70_Final.pdf [16.06.2016]. Z drugiej strony Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie często zaliczani są do jednej grupy ze względu na posługiwanie się językiem rosyjskim.

3 Region zamieszkiwany jest przez byłych pracowników Ignalińskiej Elektrowni Jądrowej, którzy przybyli do LSRR z innych republik sowieckich.

4 W ostatnich latach odnotowano znaczną liczbę obywateli z Rosji przybyłych na Litwę: w 2014 r. – 1500, a w 2015 r. – 700 osób, <http://osp.stat.gov.lt/en/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=3269db7c-cab7-4775-a39b-7e6c7ec8586a> [21.06.2016].

Tabela 1. Sytuacja narodowościowa Litwy



Źródło: cenzus 2011 r., Lietuvos Statistikos Departamentas, <http://statistics.bookdesign.lt/>.

Należy zdecydowanie odróżnić sytuację narodowościową panującą na Litwie od sytuacji na Łotwie i w Estonii (tabela 2). Choć wszystkie państwa charakteryzują się znacznym odsetkiem mniejszości etnicznych, na Łotwie i w Estonii mniejszości narodowe to ok. jedna trzecia mieszkańców. Zdecydowana większość z nich to Rosjanie, dlatego stanowią bardziej spójną grupę. Z kolei na Litwie, podobnie jak np. w Gruzji, mniejszości stanowią 16-17%, są natomiast bardziej zróżnicowane narodowościowo.

Polacy na Litwie wykazują zdecydowaną aktywność społeczną, kulturalną i polityczną. Prowadzą organizacje naukowe i kulturalne (m.in. Związek Polaków na Litwie, Dom Kultury Polskiej w Wilnie, Polski Klub Dyskusyjny, Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy), mają własne media (Radio znad Wilii, Kurier Wileński) i reprezentację polityczną (Akcja Wyborcza Polaków na Litwie). Mniejszość rosyjska nie przejawia dużej aktywności, jednak w wielu kwestiach wspiera Polaków⁵.

5 *Dlaczego AWPL współpracuje z Rosjanami?*, <http://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/dlaczego-awpl-wspolpracuje-z-rosjanami/> [12.06.2016].

Tabela 2. Procentowy udział grup etnicznych i narodowych na Litwie, Łotwie, w Estonii i Gruzji

Narodowość	Litwa %	Łotwa %	Estonia %	Gruzja %
polska	6,6	2,2	0,1	-
rosyjska	5,8	26,9	25,2	1,5
białoruska	1,2	3,3	0,9	-
ukraińska	0,5	2,2	1,7	0,2
żydowska	0,1	0,3	0,2	0,1
tatarska	0,1	-	0,2	-
litewska	-	1,2	0,1	-
ormiańska	-	-	-	5,7
azerska	-	-	-	6,5
grecka	-	-	-	0,3
kurdyjska	-	-	-	0,1
osetyjska	-	-	-	0,9
inna	1,5	2,0	1,5	1,6
Razem	15,8	38,1	29,9	16,9

Źródło: Litwa: <http://osp.stat.gov.lt>; Łotwa: http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/tautassk_11/tautassk_11__tsk2011_provizor/TSK11-03.px/table/tableViewLayout1/?rxid=c8c8aodd-6a8e-4e89-add7-718c9998db99; Estonia: <http://www.stat.ee/34267>; Gruzja: <http://ecmcaucasus.org/upload/stats/Census%202002.pdf>.

2. Polityka Litwy wobec mniejszości po odzyskaniu niepodległości

W 1989 r. Litwa, w odróżnieniu od innych republik bałtyckich, w ustawie o obywatelstwie wybrała liberalny „wariant zerowy” – elastyczną metodę, która pozwoliła zameldowanym na Litwie osobom na otrzymanie obywatelstwa po złożeniu wniosku o obywatelstwo bez względu na ich narodowość, długość czasu przebywania na Litwie oraz znajomość języka państwowego. Dzięki temu odsetek bezpaństwowców wynosi obecnie mniej niż 0,1% (tabela 3). Inklusywna polityka narodowościowa wynikała z: 1) historycznej wielonarodowości państwa, 2) relatywnie niewielkiego odsetka mniejszości po odzyskaniu niepodległości oraz 3) uwarunkowań geopolitycznych i statusu międzynarodowego Litwy, a także potrzeby stabilizacji stosunków z sąsiadami⁶. W kolejnych latach widoczne są jednak zmiany w kierunku zaostrze-

6 J. Andriki, *Ethnic and Language Policy of the Republic of Lithuania: Basis and Practice*, 2009, <http://alppi.eu/wp-content/uploads/2009/11/Andriki.pdf> [7.05.2016].

nia przepisów. W 1991 r. obostrzenia ustawy o obywatelstwie dotyczyły konieczności udokumentowania przebywania na terytorium Litwy przez okres przynajmniej dziesięciu lat, stałego zatrudnienia (lub stałego źródła dochodu) oraz znajomości języka litewskiego i konstytucji (poświadczone odpowiednim egzaminem)⁷.

Obecna ustawa o obywatelstwie z 2002 r. (tekst znowelizowany w 2008 r.) nadaje obywatelstwo Litwy: 1) osobom, które posiadały obywatelstwo Litwy przed 15 czerwca 1940 r., ich dzieciom i wnukom, 2) osobom przebywającym stale na terytorium Litwy w okresie od 9 stycznia 1919 r. do 15 czerwca 1940 r., ich dzieciom i wnukom, 3) osobom pochodzenia litewskiego, 4) osobom, które otrzymały obywatelstwo litewskie przed 4 listopada 1991 r. (na mocy ustawy z 1989 r.) oraz innym osobom, którym przyznano obywatelstwo zgodnie z ustawą o obywatelstwie z 1991 r. Oznaczało to ograniczenie możliwości przyjęcia obywatelstwa przez osoby, które nie posiadają litewskich korzeni, co istotnie wpłynęło na proces neutralizacji zwłaszcza w odniesieniu do osób przybyłych na Litwę w okresie „okupacji sowieckiej”⁸. Warto też podkreślić, że konstytucja wyklucza (w większości przypadków) możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa, co oznacza, że obywatelstwo innego państwa uniemożliwia uzyskanie obywatelstwa Litwy. Rygorystyczne zasady przyznawania podwójnego obywatelstwa na Litwie wprowadzono zaraz po odzyskaniu niepodległości. Obawiano się wtedy, że mniejszość rosyjska, ale też polska, może ubiegać się o obywatelstwo krajów macierzystych, co w przekonaniu wielu litewskich polityków wiązało się co najmniej z nielojalnością wobec państwa litewskiego⁹.

Od kilku lat na Litwie toczy się debata na temat podwójnego obywatelstwa, spowodowana z jednej strony nasileniem się procesów migracyjnych, a z drugiej – spadkiem demograficznym, dzięki czemu przepisy odnośnie do wyżej wymienionych kwestii są liberalizowane. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o obywatelstwie podwójne

7 N. Kasatkina, V. Beresnevičiūtė, *Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Lithuania*, w: Y. Bangura (red.), *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance*, UNRISD, Palgrave/Macmillan, 2006, s. 31-48.

8 Obecny trend w polityce odnoszącej się do sfery obywatelstwa wpisuje się w narodową politykę „oczyszczającego powrotu do przeszłości” (*return to the past*), I. Matonyte, *Political reconsideration of the Soviet past: attitudes and actions of the Lithuanian elites*, „Baltic Region”, 2013, no. 3, s. 86-97.

9 <http://kurierwilenski.lt/2013/01/14/co-z-podwojnym-obywatelstwem/> [18.06.2016].

obywatelstwo mogą posiadać: 1) osoby, które opuściły Litwę przed 11 marca 1990 r., 2) osoby, które obywatelstwo nabyły automatycznie przez małżeństwo lub adopcję, 3) dzieci Litwinów urodzone za granicą lub z małżeństw mieszanych oraz 4) osoby zasłużone. Przedstawiciele partii konserwatywnych uważają, że w wyniku zmian o podwójne obywatelstwo będą mogli ubiegać się przedstawiciele mniejszości narodowych, co może zostać wykorzystane przez Rosję.

Warto zaznaczyć również, że zdecydowana większość osób należących do mniejszości narodowych na Litwie posiada obywatelstwo litewskie. Jedynie 0,3% mniejszości rosyjskiej ma obywatelstwo Rosji, a 0,1% mniejszości białoruskiej – obywatelstwo Białorusi. Na tym tle wyróżnia się mniejszość polska: 0,03% populacji legitymuje się polskim paszportem, co oznacza, że Polacy na Litwie w przeważającej części identyfikują się z państwem litewskim.

Konsekwencja w realizowaniu „powrotu do Europy” (przystąpienie do NATO i UE w 2004 r.) pozwalała sądzić, że Litwa prawidłowo wypełnia zobowiązania wynikające z międzynarodowych i europejskich praw ochrony mniejszości narodowych¹⁰. Litwa podpisała i ratyfikowała dokumenty międzynarodowe¹¹: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych NZ (1991/1992)¹², Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych NZ (1991/1992), Międzynarodową Konwencję w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej NZ (1998/1999), Deklarację Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych, Etnicznych, Religijnych lub Językowych NZ (1992)¹³, Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności RE (1993/1995) oraz Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych RE (1995/2000). Nie ratyfikowała jednak Karty Języków Mniejszościowych lub Regionalnych. Odpowiedź na zalecenie Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie ratyfikacji EKJRIM Litwa uzasadniła tym, że „język litewski posiada status języka państwowego”, a ponadto dodała, że Litwa wspiera rozwój języków mniejszościowych,

10 *Przestrzeganie praw człowieka na Litwie w latach 2012-2013 (Prawa mniejszości narodowych na Litwie)*, <http://www.efhr.eu/download/Raport%20EFHR%20Przestrzeganie%20Praw%20Cz%20C5%82owieka%20w%20latach%202012-2013.pdf> [12.06.2016].

11 <http://indicators.ohchr.org/>; http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/LIT/RATIFIED?p_auth=udfAbXX9 [16.06.2016].

12 Data podpisania i wejścia w życie.

13 Przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne. Nie jest to dokument prawnie wiążący.

Tabela 3. Liczba ludności na Litwie według obywatelstwa

Okregi	Suma	litewskie	rosyjskie	białoruskie	ukraińskie	polskie	inne	przynajmniej dwa różne obywatelstwa	bezpieństwowcy	Nie wskazano
Suma	3 043 429	301 5535	10 675	3379	2067	1086	4078	4097	2429	83
olicki (Alytaus apskritis)		10 675	10 675	151	44	69	100	125	87	2
kowiński (Kauno apskritis)		3379	2067	1086	4078	4097	2429	83	204	17
klajpedzki (Klaipėdos apskritis)	339 062	334 841	1822	226	585	37	635	617	286	13
mariampolski (Marijampolės apskritis)	161 649	161 216	106	26	42	17	95	84	62	1
poniewieski (Panevėžio apskritis)	250 390	249 391	452	50	90	33	151	147	74	2
szawelski (Šiaulių apskritis)	301 686	299 837	946	126	122	22	238	278	107	10
tauroski (Tauragės apskritis)	110 059	109 779	109	14	?	?	55	54	25	2
telszański (Telsių apskritis)	152 078	151 434	274	47	?	?	129	111	47	0
uciański (Utenos apskritis)	152 004	149 178	1600	245	186	28	167	337	258	5
wilenski (Vilniaus apskritis) w tym: Wilno	810 403	798 266	3642	2270	64	707	1797	1771	1279	31
	535 631	526 053	2973	1701	484	585	1543	1420	846	26

Źródło: cenzus 2011; <http://osp.stat.gov.lt/en/2011-m.-surasymas>.

a jednocześnie zapewnia możliwość używania języka państwowego w życiu publicznym¹⁴.

W ramach procesu akcesyjnego Litwa zobowiązała się do spełnienia kryteriów kopenhaskich z 1993 r. W dokumencie przedstawiającym wypełnienie zobowiązań akcesyjnych stwierdzono pozytywne zmiany w kwestii ochrony mniejszości narodowych na Litwie i nie wskazano żadnych przypadków naruszeń ich praw czy dyskryminacji¹⁵. Dodatkowo w traktacie lizbońskim z 2009 r. podkreślono konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego i wspieranie różnorodności językowej jako jednego z podstawowych zasad Unii Europejskiej.

W Konstytucji Litwy z 1992 r. przyznano mniejszościom prawo do pielęgnowania ich języka, kultury oraz tradycji. Szczegółowe zobowiązania wynikały również z umów bilateralnych (np. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1994 r.).

Oprócz pozytywnych zjawisk dotyczących ochrony mniejszości narodowych, można zaobserwować na Litwie tendencje wskazujące na to, że obniża ona dotychczasowe standardy odnoszące się do mniejszości narodowych i wybiera „własną drogę”. Problemатyczne jest to, że nadal nie ma odrębnej ustawy określającej prawa mniejszości na Litwie (poprzednia, jeszcze z czasów „okupacji sowieckiej”, utraciła moc w 2010 r.), a instytucje międzynarodowe wielokrotnie już upominały Litwę za nierespektowanie praw mniejszości i niestosowanie zobowiązań wynikających z ochrony mniejszości. Na przykład Komitet Doradczy w opinii o stosowaniu Konwencji Ramowej wskazywał na potrzebę wprowadzania istotnych zmian do litewskich aktów prawnych o ochronie mniejszości narodowych i ich harmonizację¹⁶. Ponadto w przyjętej przez Parlament Europejski (PE) 11 września 2013 r. rezolucji w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz

14 *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych: Polska wdraża, Litwa nie chce*, <http://l24.lt/pl/sport/item/39105-europejska-karta-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowych-polska-wdraza-litwa-nie-chce> [16.06.2016].

15 *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Institute 2002, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/overview.pdf> [18.06.2016]. Ponadto Litwa wprowadziła program integracyjny w stosunku do mniejszości romskiej (2000-2004).

16 *Komitet Doradczy o stosowaniu Konwencji Ramowej Ochrony Mniejszości Narodowych. Opinia o Litwie*, ACFC/INF/OP/1(2003)008, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Lithuania_pl.pdf [12.06.2016].

różnorodności językowej w Unii Europejskiej zauważono, że „polityka niektórych państw członkowskich i regionów stwarza zagrożenie dla zachowania języków istniejących na ich poszczególnych obszarach, nawet jeżeli języki te nie należą do zagrożonych w kontekście europejskim”. W związku z tym, PE wezwał Unię Europejską i państwa członkowskie do „pełnego zaangażowania się w ochronę i propagowanie niepowtarzalnej różnorodności dziedzictwa kulturowego i językowego Unii”¹⁷.

Przedstawiciele mniejszości przyznawali, że czują się dyskryminowani¹⁸, i wyrażali niepokój z powodu prowadzonej przez rząd polityki mającej na celu propagowanie języka litewskiego, poszerzenie zakresu jego użycia oraz wzmocnienie statusu języka litewskiego jako języka państwowego, obawiali się również przygotowywania dokumentów dotyczących mniejszości bez konsultacji z członkami owych mniejszości. Przedstawiciele różnych społeczności narodowych i etnicznych sugerowali, że brak jest instytucji, która inicjowałaby i nadzorowałaby prace nad utrwaleniem wielokulturowego dziedzictwa historycznego Litwy. Szczególną aktywność wykazują tu Polacy, którzy upominają się o prawo do podwójnego nazewnictwa ulic i miejscowości, jak również o prawo do pisania swoich imion i nazwisk po polsku. Wśród najpoważniejszych zastrzeżeń odnośnie do polityki narodowościowej Litwy wskazuje się na: 1) brak wyczerpujących struktur legislacyjnych dotyczących ochrony mniejszości narodowych, 2) ograniczanie nauki w językach mniejszości narodowych, 3) zmiany administracyjne (tworzenie i likwidowanie urzędów, przekierowywanie kompetencji do innych instytucji), 4) ograniczanie dostępu do mediów, 5) brak równowagi pomiędzy międzynarodowymi zobowiązaniami Litwy w kwestii promocji języków mniejszości narodowych a jej dążeniem do upowszechniania języka państwowego, 6) spory dotyczące pisowni nazwisk, nazw ulic i miejscowości w języku litewskim i w językach mniejszości narodowych, 7) ograniczony udział mniejszości narodo-

17 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w Unii Europejskiej*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0350+0+DOC+XML+Vo//PL> [16.06.2016].

18 N. Zverko, *Tylko 7 proc. Litwinów uważa, że mniejszości narodowe są dyskryminowane na Litwie*, <http://pl.delfi.lt/aktualia/litwa/tylko-7-proc-litwinow-uwaza-ze-mniejszosci-narodowe-sa-dyskryminowane-na-litwie.d?id=63462932> [12.06.2016].

wych w życiu publicznym i procesach decyzyjnych, które ich dotyczą oraz 8) mała aktywność polityczna mniejszości narodowych wynikająca z niekorzystnych uwarunkowań prawnych¹⁹.

3. Polityka Litwy wobec mniejszości po 2014 r.

Litwa przyznaje, że kwestia mniejszości narodowych zajmuje znaczące miejsce w polityce rządu. Ma ona na celu harmonizację środowiska wewnętrznego, integrację mniejszości w społeczeństwie, wspieranie rozwoju i ochrony tożsamości, języka i kultury mniejszości. Umożliwia naukę języka państwowego oraz partycypację w życiu publicznym państwa²⁰. Zmiana sytuacji geopolitycznej w regionie i wojna na Ukrainie zintensyfikowały działania Litwy w kwestii spójności społecznej i budowy wspólnoty obywatelskiej²¹. Działania mają dotyczyć zwłaszcza zintegrowania mniejszości ze społeczeństwem litewskim oraz zapobieżeniu negatywnym skutkom oddziaływania przez Rosję na mniejszość zarówno rosyjskojęzyczną, jak i polską.

Doradca ministra kultury Dalia Vencevičienė podkreśliła potrzebę stworzenia wspólnoty narodowej w zmieniających się warunkach geopolitycznych²². Za kluczowe uznane zostały sprawy integracji mniejszości etnicznych i narodowych w społeczeństwie, podniesienia ich kompetencji językowych i poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej. Pierwszym krokiem było powołanie 1.07.2015 r. Departamentu Mniejszości Narodowych (DMN) Litwy, który zastąpił zlikwidowany 1.01.2010 r. Departament Mniejszości Narodowych i Wychodźstwa

19 Trzecia opinia Rady Europy na temat wprowadzenia Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <http://www.efhr.eu/2015/01/12/trzecia-opinia-rady-europy-na-temat-wprowadzenia-konwencji-ramowej-o-ochronie-mniejszosci-narodowych/> [16.06.2016].

20 *Comments by the Government of the Republic of Lithuania on the Third Opinion on Lithuania issued by the Advisory Committee on the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168009935f> [12.05.2016].

21 W latach 2014-2015 na Litwę przybyło 2300 obywateli Ukrainy, co oznacza znaczący wzrost w stosunku do lat poprzednich. W 2013 r. i 2012 r. imigracja na Litwę objęła po ok. 400, a w 2011 r. – 180 osób z Ukrainy, <http://osp.stat.gov.lt/en/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=3269db7c-cab7-4775-a39b-7e6c7ec8586a> [21.06.2016].

22 <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuva/aiskinsis-ar-tautinems-mazumoms-gera-lietuvoje/205626> [21.06.2016].

(DMNiW)²³. N. Kasatkina, V. Beresnevičiūtė wskazały, że przyczyny niepowodzenia w funkcjonowaniu tej instytucji związane były z brakiem umiejętności i doświadczenia w tworzeniu i zarządzaniu organizacjami społecznymi zarówno przez większość litewską, jak i mniejszości narodowe²⁴.

W latach 2010-2015 sprawami mniejszości zajmowało się Ministerstwo Kultury, Oświaty i Nauki oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, co sugerowało zmniejszenie wagi spraw dotyczących mniejszości. Obecnie DMN ma uczestniczyć w kształtowaniu i urzeczywistnianiu polityki dotyczącej mniejszości narodowych (respektowanie praw, zaspokajanie potrzeb, ochrona tożsamości narodowej). Ma też zapewniać warunki do aktywnego udziału mniejszości w życiu społecznym, politycznym i kulturalnym Litwy, rozwoju ich postawy obywatelskiej, promowania tolerancji oraz zapobiegania waśniom narodowościowym. W Narodowym Programie Postępu na lata 2014-2020 postawiono na integrację mniejszości narodowych, rozwój tożsamości etnicznej, promowanie udziału w życiu publicznym i porozumienie we wzajemnych relacjach. Istotna jest również działalność prewencyjna, zabezpieczająca przed manipulacjami propagandowymi nie tylko w relacjach międzyetnicznych w państwie, ale również ze strony podmiotów zagranicznych²⁵.

W lutym 2016 r. odbyły się spotkania na szczeblu ministerialnym. Litwę odwiedziła estońska wiceminister kultury Anne-Ly Reimaa. Zapowiedziano długofalową współpracę w celu wymiany doświadczeń w kwestii zachowania tożsamości i integracji mniejszości narodo-

23 Pierwszą instytucją o podobnym charakterze był założony w 1989 r. Departament Narodowości, <http://www.delfi.lt/projektai/archive/vida-montvydaite-w-ostatnich-latach-sytuacija-mniejszosci-narodowych-zmienila-sie-w-lepsza-strone.d?id=68816528>; EFHR: *Departament ds. Mniejszości Narodowych nie może być instytucją marionetkową*, <http://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/efhr-departament-ds-mniejszosci-narodowych-nie-moze-byc-instytucja-marionetkowa/>; *Departament Mniejszości Narodowych i Wychodźstwa zmarł niech żyje Komisja*, <http://kurierwilenski.lt/2009/09/02/departament-mniejszosci-narodowych-i-wychodzstwa-zmarl-niech-zyje-komisja/> [12.06.2016].

24 N. Kasatkina, V. Beresnevičiūtė, dz.cyt., s. 45.

25 Podczas spotkania eksperckiego z udziałem państw bałtyckich i Polski minister spraw zagranicznych Litwy Linas Linkevičius (Litewska Partia Socjaldemokratyczna, LSDP) podkreślił, że skala dezinformacji w regionie wymusza koordynację działania państw i przeciwstawienie się propagandzie, *Linkevičius: A unanimous response to aggressive information policy is necessary*, <https://www.urm.lt/default/en/news/linkevicius-a-unanimous-response-to-aggressive-information-policy-is-necessary> [21.06.2016].

wych²⁶. Litwa może skorzystać z doświadczeń Estonii w tym zakresie²⁷. Także w lutym DMN przygotował Strategiczny Plan Działania na lata 2016-2018²⁸, w którym za główne cele uznano: 1) integrację mniejszości etnicznych w społeczeństwie litewskim przy zachowaniu tożsamości narodowej i etnicznej, 2) tolerancję i brak dyskryminacji oraz 3) promocję różnorodności etnicznej i kulturowej.

Dotychczasowa polityka Litwy wobec mniejszości była niespójna, a przewidywane efekty przyjętej strategii mogą być dostrzegalne jedynie w długofalowej perspektywie. Nie należy także przeceniać rezultatów strategii, gdyż nie oznacza ona zupełnie nowego spojrzenia Litwy na sprawy mniejszości narodowych i etnicznych. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych przez autorkę z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych na Litwie, nie spodziewają się oni znaczących zmian. Mogą też oceniać integrację przez pryzmat ograniczenia ich praw i swobód do rozwoju i promocji kultury. Należy zauważyć także, że osłabienie związków przedstawicieli mniejszości rosyjskiej z ich krajem ojczystym, a przez to ograniczenie wpływu Rosji na Litwę, może doprowadzić do podobnych efektów w sytuacji mniejszości polskiej. W związku z tym istnieje możliwość ogłoszenia *votum separatum* przez Polaków na Litwie oraz oziębienia relacji polsko-litewskich.

26 <http://sc.bns.lt/view/item.php?id=198260> [21.06.2016].

27 W Estonii dominującą grupą mniejszościową są Rosjanie (lub szerzej – mniejszość rosyjskojęzyczna). To z nimi są największe problemy integracyjne, które wiążą się ze słabą znajomością języka państwowego. Podstawowym celem strategii integracyjnej, opracowanej w 2000 r., było zwiększenie spójności społecznej poprzez osłabianie (ale niecałkowite usunięcie) różnic między grupami. Działania dotyczyły zarówno integracji mniejszości (powstawały kluby językowe z możliwością bezpłatnej nauki języka estońskiego), jak też solidarności i promocji tolerancji i różnorodności. Stymulowano także wzrost świadomości państwowej poprzez nadawanie programów w języku rosyjskim (telewizja państwowa ETV+), co miało zapobiegać informacyjnym wpływom Rosji. Efekty były zadowalające: wzrósł poziom znajomości języka państwowego, poziom dostępności do mediów i poziom zaufania społecznego między różnymi grupami etnicznymi, zmalał natomiast odsetek osób nieposiadających obywatelstwa. A. Kuczyńska-Zonik, *Strategie integracyjne wobec mniejszości narodowych i etnicznych na Litwie, Łotwie, w Estonii i Gruzji [część 1]*, „Komentarze IEŚW”, 2016, nr 5, <http://www.iesw.lublin.pl/komentarze/KIESW-2016-5.pdf> [18.06.2016].

28 <http://tmde.lrv.lt/uploads/tmde/documents/files/TMD%20SVP%202016-2018-patvirtintas.pdf> [11.06.2016].

W raporcie Freedom House Index z 2015 r.²⁹, określającym prawa i obowiązki mniejszości narodowych w państwach, Litwa otrzymała 91 punktów (w 100-punktowej skali), podobnie jak w roku ubiegłym, co oznacza brak poprawy (ale także pogorszenia) sytuacji w zakresie ochrony praw mniejszości. Litwa znalazła się na pozycji wyższej niż Łotwa, a niższej niż Polska i Estonia, które oferują więcej wolności politycznych i obywatelskich mniejszościom narodowym w swoich państwach. Na pozycję Litwy wpłynęły: korupcja, chaos informacyjny w mediach oraz sytuacja społeczno-ekonomiczna mniejszości narodowych. Wyniki raportu uprawniają Litwę do skorzystania z rozwiązań np. Estonii w kwestii strategii integracyjnej wobec mniejszości.

4. Wpływ Rosji

Od momentu odzyskania niepodległości Litwa pozostaje w asymetrycznych relacjach z Rosją, które D. Jakniūnaitė określa jako *cold stability*³⁰. Poczucie niepewności i obawy, spowodowane stanowiskiem Rosji, oceniane są jako poważne, tym bardziej że Rosja ma duże możliwości, jeśli chodzi o efektywność działań propagandowych wymierzonych przeciwko Litwie. Jak wynika z badań instytucji Baltijos tyrimai, przeprowadzonych wśród mniejszości narodowych na Litwie, a dotyczących znajomości języków, niezależnie od tożsamości kulturowej aż 88% przedstawicieli wszystkich mniejszości narodowych pisze, czyta i biegle mówi po rosyjsku³¹. Mniejszość rosyjskojęzyczna dobrze adaptuje się w środowisku litewskim i wykazuje chęć nauki języka państwowego. Szczególnie istotny jest chaos informacyjny, jednak wśród instrumentów oddziaływania Rosji na Litwę można wyróżnić także wpływy: organizacyjny, dyplomatyczny, ideologiczny, prawny, ekonomiczny i finansowy³². W związku z tym wielu ekspertów podkreśla, że

29 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/lithuania>; *Polska wyprzedza Litwę pod względem wolności obywatelskich*, <http://zw.lt/litwa/polska-wyprzedza-litwe-pod-wzglem-wolnosci-obywatelskich/> [16.06.2016].

30 D. Jakniūnaitė, *A small state in the asymmetrical bilateral relations: Lithuania in Lithuanian-Russian relations since 2004*, „Baltic Journal of Political Science”, 2015, no. 4, s. 70-93.

31 *Wśród mniejszości narodowych na Litwie króluje rosyjski*, <http://www.wilnoteka.lt/pl/artykul/wspod-mniejszosci-narodowych-na-litwie-kroluje-rosyjski> [2.06.2016].

32 A. Kuczyńska-Zonik, *Russia's soft power in the Baltic States*, „Medzinárodné vzťahy. Journal of International Relations”, 2016, vol. XIV, issue 1, s. 36-57.

Litwa znajduje się w stanie „wojny hybrydowej” z Rosją, a mniejszości narodowe traktowane są przez Rosję jako instrument gry politycznej³³.

Eksperti litewscy oceniają, że „ukraiński” scenariusz dla Litwy nie jest prawdopodobny³⁴. Mimo to warto zaznaczyć, że Litwa graniczy z obwodem kaliningradzkim, w którym zwiększono w ostatnim czasie aktywność militarną. Choć Kaliningrad jest najbardziej zeuropeizowaną częścią Rosji, proces modernizacji i militaryzacji zintensyfikowano zwłaszcza po wojnie z Gruzją (2008) i Ukrainą (2014)³⁵. Dlatego poczucie bezpieczeństwa w regionie oceniane jest przez pryzmat obecności wojsk NATO. Dnia 13.06.2016 r. sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg zapewnił, że do Polski, Litwy, Łotwy i Estonii zostanie wysłany batalion bojowy żołnierzy z krajów NATO³⁶. Poza konfliktem militarnym nie istnieją potencjalne ogniska zapalne. Mało prawdopodobny jest np. scenariusz „Brązowego Żołnierza” w Tallinie³⁷. Interesującym przykładem jest również tocząca się obecnie na Litwie debata o pomniki sowieckie – obiekty z Zielonego Mostu (*Žaliasis tiltas*) w Wilnie. Żeliwne figury symbolizujące filary idealnego społeczeństwa komunistycznego to alegorie żołnierzy („Na straży pokoju”), robotników („Przemysł i budowa”), kołchoźników („Rolnictwo”) i studentów („Młodzież akademicka”). Stały na Zielonym Moście od 1952 r. Zostały zdemontowane w lipcu 2015 r.

33 P. Maciążek, *Moscow is getting ready for a hybrid war with Lithuania. Is the Polish minority going to be the flashpoint?*, http://www.defence24.com/analysis_moscow-is-getting-ready-for-a-hybrid-war-with-lithuania-is-the-polish-minority-going-to-be-the-flashpoint [18.06.2016].

34 *Dział Wschodni. Litewskie spojrzenie na Wschód*, <http://kulturaenter.pl/article/dzial-wschodni-litewskie-spojrzzenie-na-wschod/> [15.06.2016].

35 V. Saldžiūnas, prezentacja podczas: International conference dedicated to NATO Warsaw Summit and 20th anniversary of Lithuanian Atlantic Treaty Association establishment “Militaryization of Kaliningrad and its impact on Baltic Sea Region (BSR) security development”, 9.06.2016, Pałac Wielkich Książąt Litewskich, Wilno, Litwa.

36 J.E. Barnes, *NATO Secretary-General Jens Stoltenberg Welcomes Increase in Military Spending by Europe and Canada*, <http://www.wsj.com/articles/nato-secretary-general-jens-stoltenberg-welcomes-increase-in-military-spending-by-europe-and-canada-1465836063> [15.06.2016].

37 S. Kattago, *Memory, Pluralism and the Agony of Politics*, „Journal of Baltic Studies”, 2010, vol. 41, issue 3, s. 383-394. Warto przypomnieć, że przeciwnikami usunięcia pomnika z centrum stolicy Estonii była mniejszość rosyjskojęzyczna, a jego ostateczne przeniesienie pogorszyło stosunki rosyjsko-estońskie.

Wnioski

Jak stwierdzono w analizie, współczesny dyskurs narodowościowy na Litwie koncentruje się wokół spraw integracji mniejszości etnicznych i narodowych w społeczeństwie litewskim, podniesienia ich kompetencji językowych oraz poprawy ich sytuacji społeczno-ekonomicznej. W związku z tym należy spodziewać się podjęcia starań w kwestii nauki i upowszechniania języka litewskiego, kształtowania postaw obywatelskich i poczucia solidarności, jak również działań informacyjnych zabezpieczających przed negatywnym wpływem ze strony Rosji, wspierania organizacji młodzieżowych, promocji tolerancji oraz przeciwdziałania dyskryminacji na tle etnicznym. Zgodnie z podziałem R.Y. Bourhisa i in.³⁸, współczesną politykę narodowościową Litwy należałoby określić mianem orientacji asymilacyjnej. Państwo pozostawia obywatelom swobodę w zakresie wyboru wartości w sferze prywatnej, jednak od mniejszości oczekuje przyjęcia pewnych kluczowych dla państwa idei i wartości. Zazwyczaj dotyczy to sfery języka i kultury, które stanowią istotę państwa narodowego.

Nie należy spodziewać się efektów działań w krótkim czasie. Na niską efektywność procesów integracyjnych mogą mieć wpływ: 1) aktywność partii politycznych i NGO mniejszości (szczególnie polskich) oraz 2) ingerencje Rosji, co jest przyczyną sporów między władzą a mniejszościami narodowymi. Brak respektowania norm dotyczących mniejszości jest argumentem wykorzystywanym przez Rosję w celu osłabienia międzynarodowej pozycji Litwy. Z jednej strony, w państwach bałtyckich mniejszość rosyjska jest wewnętrznie zróżnicowana pod względem społecznym i ekonomicznym, z drugiej jednak – zauważalne są zmiany w kwestii stopnia jej integracji w środowiskach społecznych państw bałtyckich. Tożsamość ta jest jednak hybrydowa i odróżnia mniejszość rosyjską od narodu tytularnego oraz od Rosjan mieszkających w Rosji³⁹. Mniejszość polska charakteryzuje się natomiast silną świadomością narodową, a to może być przeszkodą w jej szybkiej integracji. Jak pokazuje przykład Estonii, długofalowa polity-

38 R.Y. Bourhis, L.C. Moise, S. Perreault, S. Senecal, *Towards an Interactive Acculturation Model: A Social Psychological Approach*, „International Journal of Psychology”, 1997, vol. 32, issue 6, s. 369-386.

39 Р.Х. Симонян, *Русскоязычное население в странах Балтии*, „Вестник МГИМО-Университета”, 2010, nr 3, s. 60-79.

ka podniosła poziom świadomości państwowo-narodowej oraz przyczyniła się do wzrostu znajomości języka państwowego.

Strategia integracyjna nie oznacza zmiany punktu widzenia Litwy na sprawę mniejszości narodowych i etnicznych. Należy ją traktować raczej jako konkretyzację lub aktualizację polityki narodowościowej w kontekście współczesnych wyzwań. Aneksja Krymu i wojna na Ukrainie istotnie ograniczyły poziom bezpieczeństwa w regionie, nie wpłynęły jednak istotnie na dyskurs narodowościowy na Litwie.

Nowa strategia integracyjna wobec mniejszości narodowych i etnicznych na Litwie może kształtować relacje bilateralne pomiędzy państwami. Polska od wielu lat domaga się respektowania przez Litwę praw unijnych wobec mniejszości narodowych, tym bardziej że podobne prawa Litwini mają w Polsce zapewnione⁴⁰. Drażliwą kwestią pozostaje więc umiejętność przekonania mniejszości narodowych, że celem strategii integracyjnej nie będzie ich asymilacja, ale to, aby ich prawa etniczne i religijne były respektowane.

Bibliografia

- Andrlik J., *Ethnic and Language Policy of the Republic of Lithuania: Basis and Practice*, 2009, <http://alppi.eu/wp-content/uploads/2009/11/Andrlik.pdf>.
- Barnes J.E., *NATO Secretary-General Jens Stoltenberg Welcomes Increase in Military Spending by Europe and Canada*, <http://www.wsj.com/articles/nato-secretary-general-jens-stoltenberg-welcomes-increase-in-military-spending-by-europe-and-canada-1465836063>.
- Barwiński M., Leśniewska K., *The Comparison of the Contemporary Situation of National Minorities in Poland and Lithuania*, „Geografijos metraštis”, 2013, nr 46, s. 46-61.
- Bourhis R.Y., Moise L.C., Perreault S., Senecal S., *Towards an Interactive Acculturation Model: A Social Psychological Approach*, „International Journal of Psychology”, 1997, vol. 32, issue 6, s. 369-386.
- Comments by the Government of the Republic of Lithuania on the Third Opinion on Lithuania issued by the Advisory Committee on the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*,

⁴⁰ Litwini w Polsce należą do mniejszości narodowych, a ich prawa gwarantowane są ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. „O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym”. Szerzej: M. Barwiński, K. Leśniewska, *The Comparison of the Contemporary Situation of National Minorities in Poland and Lithuania*, „Geografijos metraštis”, 2013, nr 46, s. 46-61.

- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168009935f>.
- Departament Mniejszości Narodowych i Wychodźstwa zmarł niech żyje Komisja*, <http://kurierwilenski.lt/2009/09/02/departament-mniejszosci-narodowych-i-wychodzstwa-zmarl-niech-zyje-komisja/>.
- Dlaczego AWPL współpracuje z Rosjanami?*, <http://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/dlaczego-awpl-wspolpracuje-z-rosjanami>.
- Dział Wschodni. Litewskie spojrzenie na Wschód*, <http://kulturaenter.pl/article/dzial-wschodni-litewskie-spojrzzenie-na-wschod/>.
- EFHR: Departament ds. Mniejszości Narodowych nie może być instytucją marionetkową*, <http://zw.lt/wilno-wilenszczyzna/efhr-departament-ds-mniejszosci-narodowych-nie-moze-byc-instytucja-marionetkowa/>.
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych: Polska wdraża, Litwa nie chce*, <http://l24.lt/pl/sport/item/39105-europejska-karta-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowych-polska-wdraza-litwa-nie-chce>.
- Jakniūnaitė D., *A small state in the asymmetrical bilateral relations: Lithuania in Lithuanian-Russian relations since 2004*, „Baltic Journal of Political Science”, 2015, no. 4, s. 70-93.
- Kasatkina N., Beresnevičiūtė V., *Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Lithuania*, w: Y. Bangura (red.), *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance*, UNRISD, Palgrave/Macmillan, 2006, s. 31-48.
- Kattago S., *Memory, Pluralism and the Agony of Politics*, „Journal of Baltic Studies”, 2010, vol. 41, issue 3, s. 383-394.
- Komitet Doradczy o stosowaniu Konwencji Ramowej Ochrony Mniejszości Narodowych. Opinia o Litwie*, ACFC/INF/OP/I(2003)008, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Lithuania_pl.pdf.
- Kuczyńska-Zonik A., *Russia's soft power in the Baltic States*, „Medzinárodné vzťahy. Journal of International Relations”, 2016, vol. XIV, issue 1, s. 36-57.
- Kuczyńska-Zonik A., *Strategie integracyjne wobec mniejszości narodowych i etnicznych na Litwie, Łotwie, w Estonii i Gruzji [część 1]*, „Komentarze IEŚW”, 2016, nr 5, <http://www.iesw.lublin.pl/komentarze/KIESW-2016-5.pdf>.
- Linkevičius: A unanimous response to aggressive information policy is necessary*, <https://www.urm.lt/default/en/news/linkevicius-a-unanimous-response-to-aggressive-information-policy-is-necessary>.
- Litwa ma coraz mniej mieszkańców*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,8870170,Litwa_ma_coraz_mniej_mieszkanow.html.
- Maciążek P., *Moscow is getting ready for a hybrid war with Lithuania. Is the Polish minority going to be the flashpoint?*, <http://www.defence24.com/analysis/moscow-is-getting-ready-for-a-hybrid-war-with-lithuania-is-the-polish-minority-going-to-be-the-flashpoint>.
- Matonyte I., *Political reconsideration of the Soviet past: attitudes and actions of the Lithuanian elites*, „Baltic Region”, 2013, no. 3, s. 86-97.

Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Open Society Institute 2002, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/overview.pdf>.

Polska wyprzedza Litwę pod względem wolności obywatelskich, <http://zw.lt/litwa/polska-wyprzedza-litwe-pod-wzgle-dem-wolnosci-obywatelskich>.

Przestrzeganie praw człowieka na Litwie w latach 2012-2013 (Prawa mniejszości narodowych na Litwie), <http://www.efhr.eu/download/Raport%20EFHR%20Przestrzeganie%20Praw%20Cz%20C5%82owieka%20w%20latach%202012-2013.pdf>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2013 r. w sprawie języków europejskich zagrożonych wymarciem oraz różnorodności językowej w Unii Europejskiej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0350+0+DOC+XML+V0//PL>.

Saldžiūnas V., prezentacja podczas: International conference dedicated to NATO Warsaw Summit and 20th anniversary of Lithuanian Atlantic Treaty Association establishment “Militarization of Kaliningrad and its impact on Baltic Sea Region (BSR) security development”, 9.06.2016, Pałac Wielkich Książąt Litewskich, Wilno, Litwa.

Trzecia opinia Rady Europy na temat wprowadzenia Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <http://www.efhr.eu/2015/01/12/trzecia-opinia-rady-europy-na-temat-wprowadzenia-konwencji-ramowej-o-ochronie-mniejszosci-narodowych>.

Vasilevich H., *Lithuania's minority – related legislation: Is there a legal vacuum?*, ECMI Working Paper, 2013, no. 70.

Wśród mniejszości narodowych na Litwie króluje rosyjski, <http://www.wilnoteka.lt/pl/artukul/wsrod-mniejszosci-narodowych-na-litwie-kroluje-rosyjski>.

Zverko N., *Tylko 7 proc. Litwinów uważa, że mniejszości narodowe są dyskryminowane na Litwie*, <http://pl.delfi.lt/aktualia/litwa/tylko-7-proc-litwinow-uwaza-ze-mniejszosci-narodowe-sa-dyskryminowane-na-litwie.d?id=63462932>.

Симонян Р.Х., *Русскоязычное население в странах Балтии*, „Вестник МГИМО-Университета”, 2010, nr 3, s. 60-79.

http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/LIT/RATIFIED?p_auth=udfAbXX9

http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/tautassk_11/tautassk_11__tsk2011_provizor/TSK11-03.px/table/tableViewLayout1/?rxid=c8c8aodd-6a8e-4e89-add7-718c9998db99

<http://ecmcaucasus.org/upload/stats/Census%202002.pdf>

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/lithuania>

<http://indicators.ohchr.org/>

<http://kurierwilenski.lt/2013/01/14/co-z-podwojnym-obywatelstwem/>

<http://lzinios.lt/lzinios/Lietuva/aiskinsis-ar-tautinems-mazumoms-geralietuvoje/205626>

<http://osp.stat.gov.lt/en/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=3269db7c-cab7-4775-a39b-7e6c7ec8586a>

<http://sc.bns.lt/view/item.php?id=198260>

<http://statistics.bookdesign.lt/>

<http://tmde.lrv.lt/uploads/tmde/documents/files/TMD%20SVP%202016-2018-patvirtintas.pdf>

<http://www.stat.ee/34267>



Adrian Chojan

Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005-2007)

Eastern Policy of Poland in Political Thought of Law and Justice Party (2005-2007)

Abstract: The article concerns eastern policy of Poland in 2005-2007, i.e. a period governed by the political party of Law and Justice (PiS) and President Lech Kaczyński. In fact, it covers the years 2005-2007. Its aim is to present the main objectives and directions of eastern policy in Poland at that time. The paper consists of three parts: an introduction, an analysis of Polish eastern policy in the 2005-2007 period and a conclusion. For any government after 1989 eastern policy was one of the priority issues of foreign affairs. It was also the case during the rule of Law and Justice and President Kaczyński. The change of government in Poland in 2005 led also to a change in the implementation of eastern policy. One of the conclusions presented in the paper is that PiS government caused departure from Russia-centered perception of eastern policy, with the aim to develop equal relations with other countries in Central and Eastern Europe. The instrument to achieve this goal was to be an effective and rational energy policy, in which the main role was played by Polish President Lech Kaczyński. The policy was to serve as a basis for cooperation between the countries exporting, shipping and importing energy resources. It was also one of few areas on which there was a relative consensus among stakeholders. In other words, that government in Poland aimed to make eastern policy as practical as possible. It also wanted to give it a more economical dimension. As a result, Polish eastern policy was becoming gradually more real, focusing on national interests of Poland.

Keywords: law and justice party, eastern policy, energy policy.

Wprowadzenie

Polityka wschodnia zajmuje szczególne miejsce w koncepcjach polityki zagranicznej partii Prawo i Sprawiedliwość. Można wręcz rzec, że przez długi czas stanowiła jej centrum i jeden z głównych punktów odniesienia w sprawach zagranicznych. Dotyczyło to zwłaszcza lat 2005-2007 i prezydentury Lecha Kaczyńskiego. To środowisko polityczne z jednej strony próbowało zmienić „sposób myślenia” o Polsce jako części Europy Wschodniej, a z drugiej strony starało się budować przyjazną sobie koalicję państw w postaci Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu i Kazachstanu. Ta dychotomia w podejściu do regionu Europy Środkowo-Wschodniej wynikała ze zmiany geopolitycznego położenia Polski po 1 maja 2004 r. oraz chęci przejścia przez rząd PiS roli lidera w regionie. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Polska zaczęła traktować politykę wschodnią jako pewną całość czy system naczyń połączonych kompleksowo wpływający nie tylko na bezpieczeństwo międzynarodowe Polski, ale także na stabilizację regionu. Dla środowiska politycznego Prawa i Sprawiedliwości, region Europy Środkowo-Wschodniej zarówno stanowił wyzwanie w polityce zagranicznej, jak i był szansą na międzynarodowy sukces.

1 Polityka wschodnia Polski w latach 2005-2007

Po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej, polityka wschodnia Polski w jeszcze większym stopniu była wykorzystywana do nawiązywania bilateralnych relacji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Region ten stał się areną ostrej, geopolitycznej rywalizacji między mocarstwem globalnym, w postaci Rosji, a Polską, aspirującą do rangi mocarstwa regionalnego. Już Juliusz Mieroszewski pisał, że cel rywalizacji na tym obszarze to ustalenie przewagi, a nie dobrosąsiedzkich stosunków polsko-rosyjskich¹. Dla obu tych państw „pozyskanie” terytoriów Ukrainy czy Białorusi było wyzwaniem o strategicznym charakterze. W kontekście Polski, włączenie wschodniej części Europy do struktur zachodnich zwiększyłoby jej bezpieczeństwo przez przesu-

¹ J. Mieroszewski, *Rosyjski „kompleks Polski” i obszar ULB*, w: P. Kowal, J. Ołdakowski, M. Zuchniak (red.), *Nie jesteście my ukrainofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Wrocław 2002.

nięcie wschodniej granicy systemu euroatlantyckiego o kilkaset kilometrów na wschód. Zdaniem ministra Stefana Mellera, sukces polityki otwartej na NATO wzmocniłby nie tylko bezpieczeństwo Polski, ale i całego regionu². Z kolei dla Rosji utrata Ukrainy i Białorusi spowodowałyby niebezpieczne przesunięcie granic NATO, co w kontekście np. amerykańskiej tarczy antyrakietowej miałyoby duże znaczenie dla jej bezpieczeństwa.

Stąd też decydującym czynnikiem zewnętrznym wpływającym na kształt polityki wschodniej Polski w latach 2005-2007 była polityka Federacji Rosyjskiej, zmierzająca do destabilizacji procesu integracyjnego państw Europy Wschodniej. Stanowiło to także nawiązanie do doktryny Jerzego Giedroycia, która łączyła relacje polsko-rosyjskie z niepodległością i prawem do samostanowienia państw takich jak Ukraina czy Białoruś oraz bezpieczeństwem międzynarodowym Polski³. Środowisko polityczne Prawa i Sprawiedliwości podzielało ten sposób interpretowania polityki wschodniej Polski z wyłączeniem czynnika rosyjskiego. Zdaniem PiS i prezydenta Kaczyńskiego, ze względu na doświadczenia historyczne i wieloletnie ciemnienie państw takich jak Ukraina czy Białoruś, Rosja nie powinna ingerować w kierunki polityki zagranicznej tych państw. Tym bardziej że uwarunkowania międzynarodowe z okresu poprzedzającego rządu PiS pozwalały sądzić, że kraje byłego Związku Radzieckiego stopniowo uzyskują samodzielność w stosunkach międzynarodowych. Państwa bałtyckie wstąpiły do UE, w Gruzji w 2003 r. miała miejsce tzw. rewolucja róż, dzięki której władzę objął prozachodni polityk Micheil Saakaszwili, na Ukrainie doszło zaś do „pomarańczowej rewolucji”, przez co od władzy odsunięty został prorosyjski Wiktor Janukowycz. Ograniczeniu uległa także siła nacisku Rosji na politykę wewnętrzną wspomnianych państw. Rosja borykała się z problemami wewnętrznymi, więc w mniejszym stopniu koncentrowała się na sąsiednich państwach. Wydawało się, że kwestią czasu jest zrozumienie przez elity polityczne państw Europy Wschodniej tego, że jedyną realną szansą

2 Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r.*, <https://www.msz.gov.pl/resource/a9903f58-ddbb-4bco-ba49-ee81c688d690:JCR> [15.02.2006].

3 P. Kowal, *Polityka wschodnia Polski po 1989 roku. Kontekst, uwarunkowania, punkty zwrotne*, w: J. Osiński (red.), *Polityka publiczna w Polsce. Priorytety i wyzwania*, Warszawa 2015, s. 96.

rozwoju jest zerwanie z polityką sentymentów historycznych wobec Rosji i kształtowanie nowego, euroatlantyckiego kierunku rozwoju. To idealistyczne postrzeganie obszaru Europy Środkowo-Wschodniej nie miało jednak wiele wspólnego z rzeczywistością polityczną, a rządowi PiS i prezydentowi Kaczyńskiemu trudno było zakłamywać tak skonstruowaną rzeczywistość międzynarodową.

Wydaje się, że o ile rząd Prawa i Sprawiedliwości w ślad za swoimi poprzednikami kontynuował realizację podstawowych założeń polityki wschodniej, o tyle starał się to robić w nieco odmienny sposób. Do 2005 r. koncentrowano się na Rosji jako państwie podejmującym strategiczne decyzje dotyczące całego regionu. Prawo i Sprawiedliwość próbowało złamać ten rosyjski monopol. Słusznie uznano, że modernizacja państw takich jak Ukraina, Białoruś czy Gruzja jest możliwa wyłącznie przez członkostwo w UE i NATO. Rolą Polski powinno być zaś wspieranie tych dążeń przez aktywną politykę wschodnią zakładającą odejście od okcydentalizacji tych państw w cieniu Rosji i koncentrację na budowaniu z nimi relacji politycznych, gospodarczych i społecznych, co w istocie rzeczy miało miejsce w latach 2005-2007. Z kolei naciski Federacji Rosyjskiej powinny być neutralizowane przez regionalne sojusze. Innymi słowy, podejście proponowane przez środowisko Prawa i Sprawiedliwości odbierało Rosji prawo do czerpania geopolitycznych i geostrategicznych korzyści wynikających z zajmowanej przez nią kiedyś pozycji.

Centrum polityki wschodniej Polski w latach 2005-2007 stanowiła Kancelaria Prezydenta RP i to z niej pochodziła większość polskich inicjatyw. Lech Kaczyński zdawał sobie sprawę, że w pojedynkę żadne państwo regionu nie będzie w stanie przeciwstawić się neoimperialnej polityce Rosji. Zamierzał więc stworzyć geopolityczną oś współpracy skupiającą państwa bałtyckie i Grupy Wyszehradzkiej, Ukrainę, Gruzję i państwa kaukaskie. Polska miała pełnić funkcję koordynacyjną w ramach tej współpracy, a także odgrywać rolę ambasadora krajów zgłaszających chęć członkostwa w UE oraz zachęcać do tego państwa takie jak Białoruś⁴. W tym przypadku rząd PiS i prezydent Kaczyński dołączyli do tej części polskiej klasy politycznej, która *a priori* zakładała, że państwa Europy Wschodniej chcą się integrować ze struktu-

4 B. Łoziński, *Suwerenna polityka Lecha Kaczyńskiego*, „Gość Niedzielny”, 2014, nr 13.

rami euroatlantyckimi. Taki wniosek wyłania się po przeanalizowaniu programów wyborczych Lecha Kaczyńskiego i PiS oraz licznych wypowiedzi kluczowych polityków tego środowiska politycznego. Starając się wytłumaczyć taką postawę polskich władz, nie sposób nie doszukać się analogizmów związanych z polską drogą do NATO czy UE. Orędownikiem włączenia Polski w struktury euroatlantyckie były Niemcy. Włączenie Polski do UE było więc sukcesem nie tylko Polski, ale także Niemiec. Wydaje się, że rządzący Polską w latach 2005-2007 próbowali w kontekście naszej polityki wschodniej odwzorować, zapewne nieświadomie, politykę Niemiec wobec Polski. Innymi słowy, Polska rządzona przez Prawo i Sprawiedliwość chciała osiągnąć taki sam sukces, jaki Niemcy osiągnęły w przypadku Polski. W odniesieniu do nas byłoby to członkostwo Ukrainy i/lub Gruzji w UE czy NATO. Rządowi i prezydentowi Kaczyńskiemu nie wystarczało, że państwa Europy Zachodniej dostrzegały ponadprzeciętną rolę Polski w polityce wschodniej. Dążąc do zwieńczenia swojej polityki członkostwem jednego z tych państw (lub chociaż twardą deklaracją członkostwa dla Ukrainy), nie zadbali jednak (w przeciwieństwie do Niemiec) o niezbędne do tego instrumenty, chociażby w postaci skonstruowania odpowiedniej koalicji państw w UE popierającej polskie postulaty. Nie to było jednak głównym problemem. Był nim brak planu awaryjnego na wypadek zmiany polityki zagranicznej któregoś z tych państw, np. wskutek zwrotu w polityce wewnętrznej. Polska wpisała się w nurt europejskiej polityki traktującej sytuację na Wschodzie w kategoriach „tu i teraz”. Nie wzięto pod uwagę możliwości choćby rozpadu „pomarańczowej koalicji” na Ukrainie i powrotu do władzy Wiktora Janukowycza oraz wynikających z tego konsekwencji dla polityki zagranicznej tego państwa. Słowem, o ile poprawnie dokonano analizy uwarunkowań zewnętrznych związanych z sytuacją międzynarodową Europy Wschodniej, o tyle niepoprawnie oceniono sytuację wewnętrzną w tych państwach i jej potencjalne skutki dla polityki Polski⁵.

Lech Kaczyński poszukiwał zwolenników swojej wizji funkcjonowania Europy Środkowej i Wschodniej. Trudno było spodziewać się nad

5 Przykładem jest m.in. sytuacja wewnętrzna na Ukrainie po tzw. pomarańczowej rewolucji, zob. np. T. Olejarsz, T. Stępniewski, *Ukraina między dysfunkcjonalną demokracją a nieskonsolidowanym autorytaryzmem*, Lublin 2011.

wyraz pozytywnych deklaracji i działań ze strony przywódców Węgier (Ferenc Gyurcsány) czy Słowacji (Mikuláš Dzurinda). Państwa te w odniesieniu do Polski ciągle miały w pamięci rywalizację z okresu przedakcesyjnego i nie darzyły Warszawy zbyt dużym zaufaniem. Z drugiej strony, ich pozycja międzynarodowa w latach 2005-2007 nie należała do najlepszych, więc włączenie ich w politykę regionalną Lecha Kaczyńskiego byłoby dla Polski raczej obciążeniem niż wzmocnieniem. Prezydent Kaczyński skoncentrował się na sojuszu z Czechami, na czele z zaprzyjaźnionym Václavem Klausem⁶, Litwą – z prezydentem Valdasem Adamkusem, i Gruzją Micheila Saakaszwilego. Dobre relacje w kontekście planowanej współpracy energetycznej udało się nawiązać także z prezydentem Azerbejdżanu – Ilhamem Alijewem. Prezydent Kaczyński próbował pozyskać do współpracy również prezydenta Kazachstanu, Nursułtana Nazarbajewa, jednak ten był w większym stopniu zainteresowany kooperacją z Rosją niż tworzeniem nowego wymiaru współpracy regionalnej z Polską i przeciw Rosji, dla której surowce energetyczne były skutecznym instrumentem oddziaływania na Europę Środkową i Wschodnią⁷.

Ukierunkowanie polityki zagranicznej na ten obszar Europy nie było przypadkowe. Lech Kaczyński nie lekceważył sukcesów w postaci członkostwa w UE i NATO, ale poszukiwał też nowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej. Miał świadomość tego, że dla części państw Europy Zachodniej Polska stanowi problem w stosunkach z Rosją, dla innych zaś jest zbyt mało znaczącym graczem w polityce europejskiej. Zastanawiał się, dla kogo Polska była istotna. Uważał, że mogła być ważna tylko dla państw obawiających się o swoją podmiotowość i samodzielność w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z założeniem otoczenia prezydenta, podniesienie bezpieczeństwa tych państw i wzrost ich podmiotowości miały w długim okresie przyczynić się do umocnienia podmiotowości Polski. Tym samym plan Lecha Kaczyńskiego przewidywał, że Polska odegra rolę koordynatora między państwami bałtyckimi, Ukrainą i państwami kaukaskimi. Przedmiotem tej koordynacji miała być energetyka⁸.

6 Akurat na polu polityki wschodniej współpraca obu prezydentów nie należała do intensywnych.

7 Zob. *Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007.

8 P. Semka, *Lech Kaczyński. Opowieść arcy-polska*, Warszawa 2010, s. 254.

To właśnie polityka energetyczna była głównym polityczno-strategicznym elementem koncepcji Lecha Kaczyńskiego w polityce wschodniej. Należy też podkreślić, że Prawo i Sprawiedliwość inaczej niż Rosja i Niemcy postrzegało politykę energetyczną i bezpieczeństwo energetyczne. Zdaniem przedstawicieli polskiego rządu: „polityka energetyczna nie powinna być postrzegana przez pryzmat relacji dwustronnych: Niemcy – Rosja, Polska – Rosja, Polska – Niemcy. Powinna natomiast wpisywać się w szerszy kontekst wspólnego myślenia o bezpieczeństwie energetycznym Unii Europejskiej i państw leżących w regionie”⁹. Nie był to wyraz bezprzedmiotowej politycznej retoryki, ale realistyczna ocena ówczesnych uwarunkowań międzynarodowych. Tylko polityka energetyczna była dziedziną powszechnie akceptowaną przez wszystkie zainteresowane państwa. Jej celem było oczywiście bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych. Jak wspomniano wcześniej, dla Lecha Kaczyńskiego celem było skoordynowanie współpracy eksporterów i importerów surowców. Punktem kulminacyjnym jego polityki energetycznej był tzw. szczyt energetyczny zorganizowany w maju 2007 r. w Krakowie. Jeszcze przed jego rozpoczęciem prezydent Polski odwiedził w marcu 2007 r. Kazachstan i Azerbejdżan, gdzie namawiał prezydentów obu tych państw do dołączenia do polskiej inicjatywy. W szczycie wzięli udział prezydenci Polski, Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu oraz specjalny wysłannik prezydenta Kazachstanu¹⁰. Zdaniem Pawła Kowala, koncepcja Lecha Kaczyńskiego dotycząca tzw. geopolityki rurociągów miała szansę realizacji, tym bardziej że zyskała ona aprobatę m.in. Azerbejdżanu – kluczowego państwa w energetycznym planie polskiego prezydenta. Sam szczyt miał wyłącznie polityczny charakter i takie też były jego efekty. W konkluzjach zapowiedziano m.in. utworzenie międzyrządowej grupy ds. energetyki oraz powołanie spółki budującej dalszą część rurociągu Odessa–Brody–Płock–Gdańsk.

9 Sejm RP, *Wypowiedź Barbary Tuge-Erecińskiej na 34. posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, „Biuletyn”, 2006, nr 587/V.

10 Prezydent Kazachstanu udał się w tym samym czasie na kontrszczyt zorganizowany przez Władimira Putina w Turkmenbaszy. Kazachstan w omawianym okresie stał się polem gry między UE i jej państwami członkowskimi a Rosją. Problemy relacji rosyjsko-kazachskich były powszechnie znane. Także Polska pod rządami PiS i prezydenta Kaczyńskiego zintensyfikowała współpracę z Kazachstanem, wysyłając nowego ambasadora i przenosząc ambasadę z Alma Aty do Astany, P. Kowal, *Krajobrazy z mistralami w tle*, Kraków 2011, s. 119.

Samodzielność prezydenta Kaczyńskiego spotkała się z krytyką nie tylko Rosji, ale także opozycji w Polsce. Z ust liderów padały niczym nieuzasadnione oskarżenia, że inicjatywa takiego szczytu bez udziału Rosji i Niemiec nigdy nie powinna mieć miejsca, gdyż z założenia skazuje go na porażkę i pogarsza relacje z Moskwą i Berlinem. Lech Kaczyński był innego zdania, a publicystyczną ocenę tego wydarzenia przedstawił Bartłomiej Sienkiewicz: „krakowski szczyt był jak wejście między wódkę a zakąskę w rosyjsko-niemieckiej biesiadzie. Demonstracją, że można było zdobyć się na działanie na Wschodzie niekoniecznie z Niemcami i bez Rosji”¹¹. Wydaje się, że inicjatywa energetyczna Lecha Kaczyńskiego pozbawiła przeciwników jego polityki argumentów o naiwności i braku rozeznania międzynarodowego. Potwierdziły to kolejne wydarzenia organizowane przez polskiego prezydenta. W październiku 2007 r. na szczyt energetyczny w Wilnie dodatkowo przybyli przywódcy Łotwy, Rumunii oraz reprezentanci Unii Europejskiej i NATO. Z kolei na szczycie w Kijowie w 2008 r. pojawili się również przywódcy Estonii, Słowacji i Bułgarii. Jak wiadomo, inicjatywy te nie zostały zrealizowane. Na część z nich zabrakło czasu i woli politycznej współpracy w Polsce, związanej z koabitacją w polityce zagranicznej od końca 2007 r. Należy jednak podkreślić ich znaczenie polityczne. Dowodem na to jest chociażby fakt włączenia się Unii Europejskiej w dyskusję. Ponadto propozycja Lecha Kaczyńskiego wzmacniała stanowisko Polski wobec polityki Unii Europejskiej o pragmatyczny rys ekonomiczny¹², obalający tezy przeciwników o ich antyrosyjskim charakterze. Projekty energetyczne inicjowane przez Polskę stały się także załącznikiem myślenia o wspólnej polityce energetycznej Unii Europejskiej. Nie da się też ukryć, że bez względu na to, jak ocenimy aktywność prezydenta Kaczyńskiego w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego i włączenia go w politykę wschodnią, to jego aktywność pobudziła Europę do bardziej strategicznego myślenia oraz dyskusji o surowcach energetycznych i roli Federacji Rosyjskiej w polityce bezpieczeństwa energetycznego Europy. Nie należy zakładać, że prezydent Polski chciał osiągnąć taki efekt w zakresie podejmowanych

11 B. Sienkiewicz, *Polska może pokonać Rosję*, „Dziennik”, 14.05.2007.

12 P. Kowal, *Kluczowe elementy stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 1, s. 172.

inicjatyw, ale jeśli tak było, to należy traktować to w kategoriach sukcesu i upodmiotawiania Polski w stosunkach międzynarodowych. Oceniając lata 2005-2007 w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, należy stwierdzić, że to Polska stanowiła wówczas centrum regionu i punkt odniesienia dla innych państw. Nie była co prawda zapowiadany przez braci Kaczyńskich mocarstwem regionalnym, ale graczem, który miał do zaproponowania praktyczny projekt współpracy w dziedzinie energetyki.

Rząd PiS prowadził specyficzną, jak na polskie warunki po 1989 r., wschodnią politykę bezpieczeństwa Polski. W odróżnieniu od poprzednich rządów dążył nie tylko do usamodzielnienia Polski w regionie, ale także do zapewnienia jej należnego miejsca, wynikającego z obiektywnych uwarunkowań, jak wielkość terytorium, liczba ludności czy potencjał gospodarczy. Innymi słowy, Polska mająca odpowiednie atrybuty stała się nośnikiem wartości, bliskich podejściu europejskiemu, wśród których rządy prawa i demokracja są gwarantem stabilizacji i bezpieczeństwa państw. Jak zauważył Józef Tymanowski, skuteczność wschodniej polityki bezpieczeństwa Polski wymagała włączenia w bieżącą politykę wartości, które byłyby w stanie osłabić przestrzeń postsowiecką przez modernizację ustrojową, cywilizacyjną i społeczną państw takich jak Ukraina, Białoruś czy nawet Rosja¹³. Nie sposób nie przyznać, że rząd PiS i prezydent Kaczyński podejmowali działania właśnie w tym duchu. Lobbowanie na rzecz otwarcia drzwi Ukrainie czy Gruzji do członkostwa w NATO i UE było tego najlepszym przykładem. Wątpliwości może budzić jedynie wybór strategii, w którą nie zostały zaangażowane kluczowe państwa, jak Niemcy czy Francja. Ich stosunek do polskich inicjatyw był neutralny bądź negatywny, co w istocie nie tylko osłabiało ich znaczenie, ale także miało niekorzystny wpływ na politykę bezpieczeństwa Polski w odniesieniu do państw Europy Wschodniej.

Podsumowanie

Podsumowując istotę polityki wschodniej rządów Prawa i Sprawiedliwości oraz prezydenta Lecha Kaczyńskiego w latach 2005-2007, na-

13 J. Tymanowski, *Sąsiedzkie państwa wschodnie w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Toruń 2009, s. 393.

leży zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, środowisko PiS kontynuowało politykę SLD i prezydenta Kwaśniewskiego. Wobec tego polityka wschodnia nie była przedmiotem krytyki poprzednich władz, ale raczej źródłem inspiracji i rozwijania stosunków Polski z partnerami z Europy Wschodniej. Po drugie, głównym uwarunkowaniem polityki wschodniej Polski w latach 2005-2007 była neoimperialna polityka zagraniczna Rosji, dążącej do odbudowania swojej strefy wpływów. Odpowiadając na rosyjską aktywność, polskie władze zmieniły sposób realizacji polityki wschodniej przez odejście od postrzegania jej przez pryzmat głównie rosjoцентриczny i przez koncentrację na wyrównaniu statusu państw regionu ze statusem Rosji. Innymi słowy, Polska dążyła do budowania relacji z państwami Europy Wschodniej (z wyłączeniem prorosyjskiej Białorusi) bez czekania na reakcję Moskwy. W ten sposób drogą pokojową dążyła do wzmocnienia suwerenności Ukrainy, pytanie – czy kosztem pogorszenia relacji z Rosją?¹⁴ Po trzecie, zgodnie z podejściem realistycznym rząd PiS i prezydent Kaczyński nie eksponowali problemów praw człowieka, rządów prawa i potrzeby demokratyzacji państw Europy Wschodniej. Wątek ten oczywiście pojawiał się w odniesieniu do Białorusi i łamania praw człowieka przez reżim Aleksandra Łukaszenki czy w dyskretny i wyważony sposób wobec Gruzji. Wydaje się, że zachowanie to wynikało z głębszych pobudek. Lech Kaczyński do swojej koncepcji energetycznej potrzebował Azerbejdżanu i Kazachstanu. Jak powszechnie wiadomo, poziom przestrzegania praw człowieka, rządów prawa czy w ogóle europejskich wartości jest daleki od oczekiwanego. W obu tych państwach sprawowane były rządy autorytarne, silne aparaty bezpieczeństwa kontrolowały każdy aspekt życia obywateli. Gdyby rządzący Polską w latach 2005-2007 chcieli aktywniej działać na rzecz praw człowieka, musieliby „uderzyć” także w Azerbejdżan i Kazachstan, a to z kolei zniweczyłoby już na samym początku energetyczną koncepcję Lecha Kaczyńskiego. Po czwarte, PiS – podobnie jak wcześniejsze rządy – z jednej strony szukało pomysłu na politykę wschodnią, z drugiej zaś potrzebowało sukcesu, jak członkostwo Ukrainy czy powodzenie inicjatyw energetycznych. Jak wiemy, żaden z tych celów nie został

14 A. Grajewski, *Wyzwania polskiej polityki wschodniej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, Warszawa 2008, s. 304.

zrealizowany. Można się zastanawiać, czy wynikało to z niezależnych od Polski czynników geopolitycznych i wewnętrznych w państwach Europy Wschodniej, czy też może przyczyną były błędy w prowadzeniu polityki zagranicznej na wielu frontach, jak to czyniło PiS w latach 2005-2007. Prezydent Kaczyński i rząd PiS odwoływali się do polityki jagiellońskiej i starali się kreować nowy, bardziej wyraźny wizerunek wpływowej Polski w regionie. Tak też czyniła Polska w okresie Jagiellonów. O ile jednak wtedy spoiwem była polityka, o tyle w latach 2005-2007 miała nią być energetyka. Po piąte, rząd PiS opowiadał się za stopniową integracją państw Europy Wschodniej ze strukturami zachodnimi. Odrzucał jednak rewolucyjne metody ułatwiające integrację, np. te związane ze zmianą ośrodków władzy. Zdaniem polityków PiS, procesy demokratyzacyjne i zarazem integracyjne miały być realizowane stopniowo¹⁵. Przykładem takiego podejścia był stosunek do Ukrainy. PiS wiązało duże nadzieje z przemianami zewnętrznymi i wewnętrznymi na Ukrainie. Jednak w polityce obu rządów PiS było widać ewolucję podejścia do problemu ukraińskiego, nie tylko w odniesieniu do poprzednich rządów, ale także w okresie sprawowania władzy przez to ugrupowanie polityczne. Ta ewolucja przeszła drogę od euforii i pełnego zaangażowania w sprawę ukraińską po „pomarańczowej rewolucji” do stosunkowo wyraźnego spowolnienia na kierunku ukraińskim pod koniec 2007 r. Rząd PiS widząc zmiany, jakie zachodziły na wewnętrznej scenie politycznej, uznał – w przeciwieństwie do swoich poprzedników – że nie należało „uszcześliwiać” Ukrainy za wszelką cenę¹⁶. Na chęć urealniania stosunków polsko-ukraińskich wskazywał także Lech Kaczyński. W trakcie ceremonii zaprzysięże-

15 „Podtrzymujemy nasze poparcie dla ruchów demokratycznych, ale nie chcemy tego poparcia przeciwstawiać dążeniu do poprawy stosunków. Ale chciałbym też tutaj Państwu powiedzieć, że w żadnej dziedzinie pospieszność, a bywa i historia, tak bardzo nie przeszkadza jak właśnie tu. Tu musimy być, po pierwsze, cierpliwi, po drugie, cierpliwi i po trzecie, cierpliwi”, zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Exposé premiera Jarosława Kaczyńskiego wygłoszone w Sejmie RP*, Warszawa, 19.07.2006.

16 W. Bałuk, *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 2005-2012. Od romantyzmu do pragmatyzmu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2011, z. 1, s. 25-38. Świadczą o tym także wypowiedzi polityków PiS. Zbigniew Giżyński w trakcie jednego z posiedzeń Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP powiedział: „Podzielam opinię, że aspiracje europejskie i euroatlantyckie Ukrainy muszą być popierane, ale tylko w takim zakresie, w jakim sami Ukraińcy dążą do integracji. Nie możemy być «bardziej papiescy niż papież»”, zob. Sejm RP, *Wypowiedź Zbigniewa Giżyńskiego na 38. posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, „Biuletyn”, 2006, nr 745/V.

nia stwierdził, że „strategiczny sojusz z Ukrainą powinien nabrać bardziej konkretnych kształtów”¹⁷. Lech Kaczyński, mimo pozytywnego stosunku do polsko-ukraińskiego partnerstwa, dostrzegał także jego wady i ograniczenia. Przede wszystkim w odróżnieniu od poprzedników liczył na większe zaangażowanie ukraińskich sił politycznych w proces odbudowy kraju i wybór euroatlantyckiego kierunku polityki zagranicznej. Zgodnie z jego filozofią, to Ukraińcy powinni być źródłem i inicjatorem niezbędnych przemian, a Polska i inne państwa Europy powinny ją co najwyżej wspierać i jej pomagać.

Wydaje się, że obecnie rządzący w Polsce kontynuują politykę wstrzemięźliwości wobec euroatlantyckich aspiracji państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Na próżno szukać znaczących inicjatyw mających na celu okcydentalizację Ukrainy czy Gruzji. Polska w polityce wschodniej jest państwem ostrożnym, działającym w myśl zasady „Poland first!”. Innymi słowy, nowy rząd w znacznie większym stopniu skoncentrował się na polityce wewnętrznej, zostawiając tym samym politykę zagraniczną, w tym wschodnią, na drugim planie. Większą aktywność obserwujemy w polityce wobec obszaru euroatlantyckiego, po części spowodowaną zawirowaniami w polityce wewnętrznej (np. sprawa Trybunału Konstytucyjnego). To tu zlokalizowane są realistyczne interesy Polski w postaci coraz słabszej Unii Europejskiej i NATO. Bez względu na to, jak oceniamy działalność tych organizacji międzynarodowych, obecnie rządzący muszą brać pod uwagę to, że w dalszym ciągu są to dwa niezaprzeczalne filary bezpieczeństwa Polski. Z kolei problemy na Wschodzie, zwłaszcza w kontekście Ukrainy, nie mają aż tak dużego wpływu na polskie bezpieczeństwo rozumiane przez pryzmat spraw wewnętrznych. W większym stopniu dotyczą relacji ukraińsko-rosyjskich. Rzecz jasna rząd PiS i prezydent Duda jednoznacznie krytycznie oceniają rosyjskie zachowanie wobec Ukrainy, jednak ich głos nie jest tak wyraźny, jak w przypadku wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. czy w okresie anektowania Krymu przez Rosję (PiS było wtedy partią opozycyjną). Na chwilę obecną nie należy spodziewać się drastycznych zmian w polityce wschodniej Polski. Będzie ona miała raczej charakter defensywny,

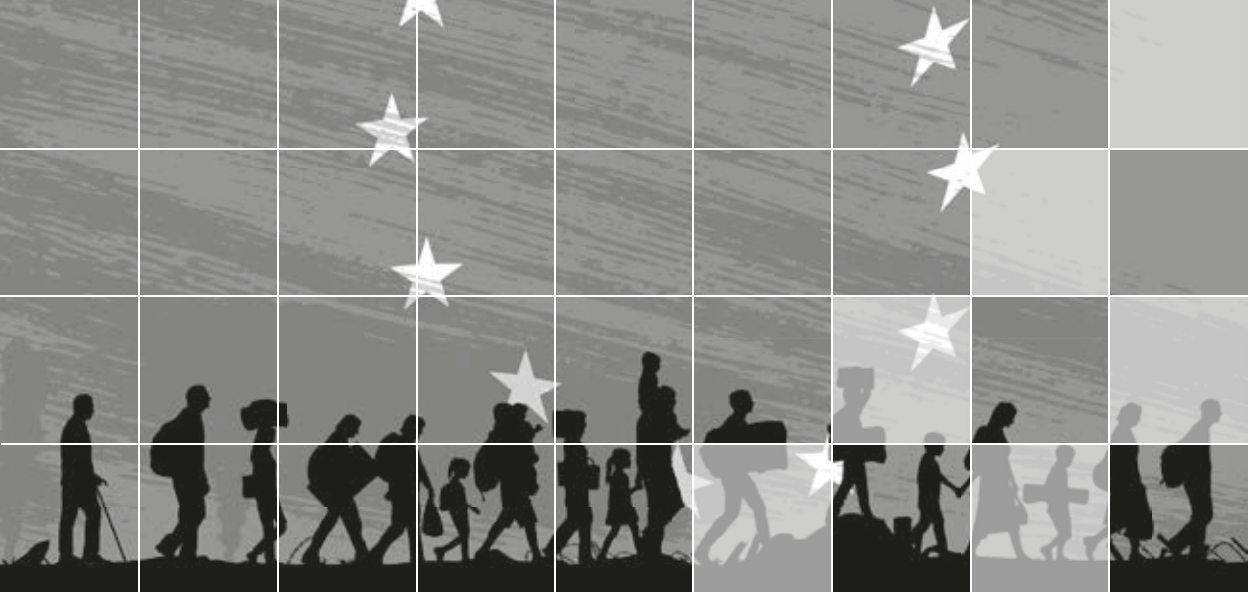
17 *Orędzie Prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dn. 23 grudnia 2005 r.

którego celem w pierwszej kolejności jest zabezpieczenie interesu narodowego Polski, a dopiero później (o ile wystarczy chęci i zaangażowania) działania na rzecz poprawy pozycji międzynarodowej państw Europy Wschodniej. Wydaje się, że obecny rząd PiS odrobił lekcję, która trwa od 1989 r. Od czasu rozpadu ładu bipolarnego i uzyskania niepodległości przez byłe republiki ZSRR, praktycznie wszystkie kolejne rządy w Polsce przedstawiały Polskę jako orędownika okcydentalizacji państw Europy Środkowo-Wschodniej, i trudno negować tak stawianą tezę. Mało jednak który rząd poważnie przeanalizował to, czy społeczeństwa tych państw faktycznie chcą integracji. Gwoli ścisłości, oba rządy PiS-u (w latach 2005-2007 i obecnie) także tego nie zrobiły. Obserwując jednak obecną politykę wschodnią Polski, można odnieść wrażenie, że powoli mijają czasy, kiedy to Polska bardziej opowiadała się za członkostwem Ukrainy czy Gruzji w UE i NATO niż one same.

Bibliografia

- Baluk W., *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 2005-2012. Od romantyzmu do pragmatyzmu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2011, z. 1.
- Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007.
- Grajewski A., *Wyzwania polskiej polityki wschodniej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, Warszawa 2008.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Exposé premiera Jarosława Kaczyńskiego wygłoszone w Sejmie RP*, Warszawa, 19.07.2006.
- Kowal P., *Kluczowe elementy stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 1.
- Kowal P., *Krajobrazy z mistralami w tle*, Kraków 2011.
- Kowal P., *Polityka wschodnia Polski po 1989 roku. Kontekst, uwarunkowania, punkty zwrotne*, w: J. Osiński (red.), *Polityka publiczna w Polsce. Priorytety i wyzwania*, Warszawa 2015.
- Łoziński B., *Suwerenna polityka Lecha Kaczyńskiego*, „Gość Niedzielny”, 2014, nr 13.
- Mieroszewski J., *Rosyjski „kompleks Polski” i obszar UILB*, w: P. Kowal, J. Ołdakowski, M. Zuchniak (red.), *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Wrocław 2002.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera o zadaniach polskiej polityki zagranicznej*

- w 2006 r., <https://www.msz.gov.pl/resource/a9903f58-ddbb-4bco-ba49-ee81c688d690:JCR> [15.02.2006].
- Olejarz T., Stępniewski T., *Ukraina między dysfunkcjonalną demokracją a nieskonsolidowanym autorytaryzmem*, Lublin 2011.
- Orędzie Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dn. 23 grudnia 2005 r.
- Sejm RP, Wypowiedź Barbary Tugę-Erecińskiej na 34. posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, „Biuletyn”, 2006, nr 587/V.
- Sejm RP, Wypowiedź Zbigniewa Giżyńskiego na 38. posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, „Biuletyn”, 2006, nr 745/V.
- Semka P., *Lech Kaczyński. Opowieść arcy polska*, Warszawa 2010.
- Sienkiewicz B., *Polska może pokonać Rosję*, „Dziennik”, 14.05.2007.
- Tymanowski J., *Sąsiedzkie państwa wschodnie w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Toruń 2009.



Varia



Marek Wierzbicki

The Alternative Society Movement (RSA) against a Background of Other Youth Formations of Political Opposition in the Polish People's Republic (PRL) in the 1980s

Abstract: The paper raises the issue of the presence and uniqueness of RSA among political youth opposition in PRL in the 1980s. The very phenomenon of political oppositional activity among youth on such a large scale was undoubtedly unique to Poland when compared with other countries of the Eastern Bloc. In the period between 1980 and 1990, at least 400 organizations, movements, circles and groups were created. RSA's originality consisted in formulating a political program that encouraged the Polish society to emancipate both from communist enslavement and capitalist system fostered by the Solidarity political opposition. The uniqueness of this formation came also from its acting both as a political opposition movement as well as a youth subculture which enabled it to survive the break-up of the whole current of the political opposition in the Polish youth milieu that took place in 1990.

Keywords: neoanarchism, youth political opposition, systemic transformation of 1988-1990.

Introduction

The article raises the issue of the presence and uniqueness of RSA among political youth opposition in PRL in the 1980s. The very phenomenon of political oppositional activity among youth on such a large scale was undoubtedly unique to Poland when compared with other countries of the Eastern Bloc. In the period between 1980 and 1990, at least 400 organizations, movements, circles and groups were created, which attracted at least one hundred fifty thousand representatives of

the young generation, and some of them (e.g. the Independent Students' Union – NZS) were of a mass character. The Independent Students' Union – between 1980 and 1981 – gathered approx. 110,000 members, while in 1989 around 20,000. Others were less numerous, e.g. the Federation of Fighting Youth had 2,000-3,000 members. Most of them were cadre organisations, that is those with several dozens or several hundred members.¹

Youth political opposition was especially prominent in the second half of the decade, when “the second wave” appeared (after the first one dated on 1980-1981), which fed off the legend of “Solidarity” and – with dynamism typical of youth – they tried to change the reality they were faced with. Towards the end of the 1980s, it undoubtedly became a dominant current of the opposition, contributing to, among others, organising strikes in spring and summer in 1988, which facilitated the comeback of weakened and small structures of the Independent Self-governing Trade Union “Solidarity”. Ultimately though, young oppositionists had to either act at the bidding of their older colleagues from the moderate Solidarity opposition or end up on the margins of the big politics. One of such formations was a neo-anarchistic movement gathered in RSA/FA/MA, which had many features both similar and different from other formations of oppositional youth.²

The history of RSA not only deserves, but simply requires the presentation in the broadest possible context of the epoch. The reason for that is an unusually turbulent and complicated course of the last decade of PRL when the changes of social and political relations were so far-reaching and dramatic that it can be divided into at least three separate periods: 1. legal functioning of “Solidarity” (1980-1981); 2. the Martial Law in Poland (1981-1983); 3. the fall of the communist system (1984-1990). In each of these periods, youth played an impor-

1 Cf. M. Rymśa, *Niezależne Zrzeszenie Studentów w latach 1986-1989 jako ruch społeczny (próba opisu Zrzeszenia od jego reaktywowania do uzyskania rejestracji)*, Warszawa 1990 (Master's dissertation, the Institute of Social Prevention and Resocialisation at the University of Warsaw); *Federacja Młodzieży Walczącej 1984-1990*, ed. M. Wierzbicki, Warszawa 2015, 512 pp.

2 MA – the Intercity Anarchist Agreement [Międzymiastówka Anarchistyczna] – established in 1988 on the initiative of RSA; anarchist organisation with a loose organisational structure; FA – the Anarchist Federation – established on November 11, 1989 after the transformation of MA. See: M. Wierzbicki, *Młodzieżowa opozycja polityczna u schyłku PRL 1980-1990. Fakty, konteksty, interpretacje*, Lublin–Warszawa 2013. Some opinions and observations included in this paper come from this monograph.

tant role, often presenting different attitudes, behaviours and views. It also sought various ideas, which led some of its representatives to discovering and implementing new ideological inspirations. Neo-anarchism became one of them.³

1. Genesis and organisational development of the Alternative Society Movement

As for its genesis, similarly to the rest of youth political opposition, it stemmed from the “solidarity revolution” of 1980 and followed the example of a working class “Solidarity”. It was inspired and, to some extent, simply organized by adults, whose support it relied on and, in the first stages of its development – more or less – was subordinated to. With the passing of time, as a result of its own maturing and a gradual weakening of “mature” oppositional structures, it became autonomous, taking a stand which was independent in every sense of the word (similarly to other youth formations). This mechanism, which underlay the emergence of oppositional movements of the young generation, was also present in the former periods of the most contemporary history of Poland, e.g. in the Stalinist period (1948-1955) when at least 1000 conspiratorial organisations and groups were created across the country, aiming to overthrow communism, fight for Polish independence from the Soviet Union and returning sovereignty to the Polish state. Their members grew up in the shadow of great historical events such as World War II, the activity of the Polish Underground State, the struggle of the “mature” Polish Underground State in the post-war period.⁴

3 J.P. Waluszko, *Dlaczego odszedłem z Federacji Anarchistycznej*, in: *Studia z dziejów polskiego anarchizmu*, eds. E. Krasucki, M. Przyborowski, R. Skrycki, Szczecin 2011, pp. 280-282.

4 For more information on the conspiracy of the Polish Underground State see: T. Strzembosz, *Rzeczpospolita Podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939-1945*, Warszawa 2000. For more information on youth opposition during the Stalinist period see e.g.: J. Wołoszyn, *Chronić i kontrolować. UB wobec środowisk i organizacji konspiracyjnych młodzieży na Lubelszczyźnie (1944-1956)*, Warszawa 2007, pp. 394-513; M. Wierzbicki, *Młodzieżowe organizacje i środowiska konspiracyjne w Polsce 1944-1956. Rozważania wstępne*, in: *Polskie podziemie niepodległościowe na tle konspiracji antykomunistycznych w Europie środkowo-wschodniej w latach 1944-1956*, ed. S. Poleszak, Warszawa–Lublin 2008, pp. 266-269; J. Chańko, Z. Onufrzak, *Z dziejów konspiracji młodzieżowych w Łodzi 1948-1953*, Łódź 2005, pp. 11-320. Cf. *Dруга конспірація непадлегасціова. Тажне арганізацыя маладзёжы школнай Лубліна і Лубельскага ў краінах 1945-1956*, ed. J. Ziółek, Lub-

A few decades later, the establishment of the Independent Self-governing Trade Union “Solidarity” – its legal activity (1980-1981) and struggle with the authorities during the Martial Law in Poland (1981-1983) – acted similarly as a catalyst for building attitudes of oppositional youth. It was the time when the myth of “Solidarity” was created, which influenced particularly those who were maturing during the radical shifts but they were too young to participate in them personally. The creation of youth formations was being triggered then by the stimuli coming from the older generation and consisted in encouragement and advice, organisational, financial, personnel or legal support. This is the role which was played by the oppositional formations of the second half of the 1970s, e.g. the Student Committees of Solidarity, the Young Poland Movement, the Committee for Social Self-defence KOR or the Confederation of Independent Poland. They helped to create the structures of NZS and various committees for renewal of education, which united in Gdańsk on September 12-13, 1981 and established the School Students’ Federation [Federacja Młodzieży Szkolnej] – all-Poland formation gathering secondary school students. Importantly, the “solidarity revolution” created an atmosphere of unprecedented freedom and intellectual ferment, as a result of which the most active representatives of the young generation could follow various ideological directions.⁵

The period of martial law and a resulting change of activity to conspiratorial, followed by years of increasing apathy of the society and decreasing importance of the older part of political opposition,

lin 2001; P. Zwiernik, *Młodzieżowe organizacje niepodległościowe w Wielkopolsce*, in: *Konspiracja antykomunistyczna i podziemie zbrojne w Wielkopolsce w latach 1945-1956*, eds. A. Łuczak, A. Pietrowicz, Poznań 2007, pp. 33-45; G. Baziur, *Wierni Polsce niepodległej. Antykomunistyczna konspiracja młodzieżowa w województwie krakowskim w latach 1945-1956*, Kraków 2010; M. Wierzbicki, *Związek Młodzieży Polskiej i jego członkowie*, Warszawa 2006, pp. 345-353; S. Poleszak, R. Wnuk, *Zarys dziejów polskiego podziemia niepodległościowego*, in: *Atlas Polskiego Podziemia Niepodległościowego 1944-1956*, eds. R. Wnuk et al., Warszawa-Lublin 2007; K. Krajewski, *Konspiracyjne organizacje młodzieżowe na terenie województwa mazowieckiego w latach 1945-1956*, in: *„Jesteście naszą wielką szansą”. Młodzież na rozstajach komunizmu 1944-1989*, eds. P. Ceranka, S. Stępień, Warszawa 2009, pp. 157-202.

5 T. Sikorski, *Oblicze ideowe i działalność Ruchu Młodej Polski 1979-1989*, Warszawa-Szczecin 2011; T. Kozłowski, *Niezależne Zrzeszenie Studentów 1980-1989*, in: *NSZZ „Solidarność” 1980-1989*, vol. 7, *Wokół „Solidarności”*, eds. Ł. Kamiński, G. Waligóra, Warszawa 2010, pp. 237-298; T. Junes, *Student politics in communist Poland. Generations of consent and dissent*, London 2015; M. Wierzbicki, *Ostatni bunt*, pp. 23-26.

facilitated a gradual emancipation of young oppositionists from the tutelage of older colleagues. In the second half of the 1980s, the cooperation between youth formations and the structures of “mature” opposition was based on partnership. While in the years 1988-1990 – due to the significant enlivening of the young generation and their increasing interest in public affairs with simultaneous weakening of the older opposition – younger oppositionists and their formations became independent from moderate oppositional circles such as the NSZZ “Solidarity” trade union.⁶

Typically, youth opposition in the strict sense of the word – that is created by youth and only for youth – appeared only among university and school students. Other parts of this social group did not manage to establish their own autonomous organisations. Young blue-collar workers fulfilled their political ambitions and developed their visions within the structures of “Solidarity”, while the youth from the countryside generally kept off any political activity, distancing themselves considerably from the postulates of the then political opposition, its youngest part included. Oppositional activity was more an urban phenomenon typical mainly of large and medium-sized cities. Several social, political and cultural factors gave an incentive to its formation and activity. The most important were as follows: socio-economic crisis which plagued Poland and its citizens till the end of the 1970s, causing a drop in the standard of living; political crisis provoked by the anarchy of undemocratic political system of PRL and the style of rule adopted by the Polish United Workers’ Party; native liberation, patriotic traditions and other cultural models which were in stark contrast with the reality of “social realism”; counter-cultural youth movements from the West, consisting in the rebellion against the world of “adults” (that is those who were already settled down and mature) and promoting their own modes of conduct (e.g. radical freedom, individualism, focusing on one’s private life, love, friendship and hedonism).⁷

6 M. Łopiński, M. Moskit, M. Wilk, *Konspira. Rzecz o podziemnej „Solidarności”*, Warszawa 1989, pp. 183-185; P. Pleskot, R. Spalek, *Pokolenie 82-89. Niezależne Zrzeszenie Studentów na Uniwersytecie Warszawskim we wspomnieniach (1982-1990)*, Warszawa 2011, pp. 312-325.

7 B. Wagner, *Strategia wychowawcza w PRL*, Warszawa 2009, p. 202-219; M. Wierzbicki, *Ostatni bunt*, pp. 238-240. Cf. K. Kosiński, *Oficjalne i prywatne życie młodzieży w PRL*, Warszawa 2006.

To some extent, RSA followed the same path. Its creators gained experience during the period of legal “Solidarity” by, for example, editing their own zine “Gilotyňa”. At the beginning of the martial law, they fought in the underground with the military regime of PRL, cooperating with the authorities of the underground “Solidarity” in the region of Gdańsk. As a matter of fact, they had their support, e.g. they received a duplicating machine and duplicating stencil matrix. However, the clashes between those oppositional circles were gradually becoming more serious. Excessive independence of the young, manifested for instance in organising – without informing the underground “Solidarity” – the demonstration on the occasion of six months of the Marshal Law (June 13, 1982), interrupted a previously smooth cooperation. Another situation which called their cooperation into question was the creation of the Alternative Society Movement in June 1983 by the aforementioned youth, which was a clear evidence of their organisational maturity and an attempt to become independent on the oppositional arena. To add insult to injury, they also published articles criticising the Catholic church, the underground “Solidarity” and national traditions in the RSA’s zine titled “Homek”, which first appeared in 1983. Its publishers were accused of political provocation and being controlled by the Polish secret police. As a result of this situation, towards the end of 1983, the paths of “Solidarity” and RSA practically diverged. It was the earliest case of a Polish youth oppositional formation which became independent from the circles of mature opposition. On the other hand, the participants set a few-year process of organisational-ideological crystallisation down to their young age and a lack of any reference point such as older anarchistic circles.⁸

One consequence of becoming independent was – contrary to the actions of the underground “Solidarity” – an attempt to consolidate various underground groups, circles and organisations. The result of those efforts was establishing (in 1984) the Agreement of Independent Groups “Freedom” which undertook the opposition’s activity on

8 J. Waluszko, *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego*, in: *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego 1983-1991. Wybór tekstów, wybór i opracowanie D. Kaczmarek*, Poznań 2009, pp. 5-7; W. Turek, *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego*, in: *Encyklopedia „Solidarności”*, vol. 1, ed. M. Łątkowska, Warszawa 2010, p. 399; “Homek”. *Pismo Ruchu Alternatywnego*, Gdańsk, 5 November 1983, year 1, no. 5; *ibidem*, 2 December 1983, year 1, no. 7.

their own account. Participating formations (the Youth Resistance Movement of Gdańsk, the Polish Fighting Youth and – since 1985 – the Youth Publishing House “Kres”) criticised – to their mind – too conciliatory an attitude of the underground “Solidarity”. Despite an organisational crisis, in the second half of the 1980s, new RSA cells were created across the country in Szczecin, Chełmno, Warszawa, Białystok, Zakopane and Sochaczew. Towards the end of the 1980s, RSA (already existing within MA/FA) together with a large part of political and counter-cultural formations and youth circles loudly protested against the policy of the “Solidarity” trade union, which opted for the agreement with the communist authorities. That is why, they consistently fought against the Round Table agreement.⁹ Unlike other youth formations, which almost completely disappeared from public life in 1990,¹⁰ RSA (at the time known as the Anarchist Federation) survived this political turning point and continued its activity during the Third Polish Republic.¹¹

2. Organisational structure of RSA

RSA had a number of features which it shared with the rest of oppositional youth with respect to an organisational structure. Influenced by students’ revolutionary ideas of 1968 in the West and their counter-cultural overtones, it preferred the least formal and possibly the most loose organisational structure characterised by minimalizing the hierarchization of relations inside the organization and making it more network-like, that is with the predominance of partnership and, as it were, federation-like relations between equal circles. It seems to

9 The Round Table Talks ended in the agreement between the authorities and opposition, under which the “Solidarity” Trade Union and the Trade Union of Individual Farmers “Solidarity” were legalised again, the office of the president and the parliament’s upper house – Senate – were re-established. Also, a substantial decision was to announce partially free parliament elections, which finally took place on June 4, 1989. Cf. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004, pp. 237-272; P. Codogni, *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009; J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.

10 NZS was an exception, but only after undergoing a significant organisational crisis and completely changing its mode of operating from oppositional-political to environmental-social.

11 J. Waluszko, *Kręte ścieżki (naszej współpracy) NSZZ „Solidarność”*, in: *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego*, p. 40-43; R. Antonów, *Pod czarnym sztandarem. Anarchizm w Polsce po 1980 roku*, Wrocław 2004, pp. 136-151.

be typical that such models and resulting “fondness for decentralising” dominated not only anarchic RSA and approaching anarchism “Peace and Freedom” Movement, but also much more conservative formations, e.g. the Federation of Fighting Youth and even the Students’ Organisation “Confederation of Independent Poland”. As for a kind of structure, small groups of friends – which were closest to the then young generation – were the most predominant. They consisted of a few, or at most a dozen or so, people who – thanks to the division into roles and functions – could resort to the minimum of internal structure. Also, they gave an opportunity to establish more or less intimate friendships, which often became quite emotional. Youth formations based their activity on combining those small social groups, which – even though there were not of considerable size and as a result they were short-lived – could fulfil tasks related to current political struggle. They were connected by the so-called hubs for information, ideas, people, money, authority flow. As such qualified charismatic people, publishing houses, Catholic chaplaincies, boards of organisations.¹²

As a consequence of these assumptions, the management of RSA avoided formalizing their activity and building a hierarchical organisational structure or central management. Its leaders tried to make their leadership informal. Therefore, they described themselves only as “guides”, basing their authority on personal attributes of character and active engagement. They did not set any formal memberships terms so that it could retain a loose structure of a social movement. That is why, no official RSA congresses were organised, except for the meeting of representatives from different centres in the flat of prof. Leszek Nowak in Poznań. The participants came from RSA circles in Gdańsk, Szczecin, Łódź and Poznań.¹³

The situation changed significantly during the political transformation of 1988-1989. After the establishment of the Intercity Anarchist Agreement (MA) (June 1988), its first national congress took place in Gdańsk (October 1988) and brought the division of this formation

12 J. Turowski, *Socjologia. Małe struktury społeczne*, Lublin 1993, pp. 111-112; M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2008, pp. 467-470.

13 J. Waluszko, *Ruch*, pp. 14-15.

into centres and appointing their representatives from among MA. In Gdańsk, it was J. Waluszko. What followed was a further development of an organisational structure. During the II Congress, the Fund's Council and information points were created. The task of the latter was to distribute materials promoting their policy, collect contributions, create event schedules. The name was also changed into the Intercity Anarchist Federation, which emphasised that it was supposed to be a federation of equal centres. During the III Congress in November 1989, apart from changing the name into the Anarchist Federation (FA), it was agreed to introduce more formalised procedures of taking decisions by simple majority for internal affairs. For "external" affairs of the federation, a right of veto was retained. Since now, all matters related to FA as a whole were discussed during national congresses, which were to take place twice a year.¹⁴

3. Ideas and program of RSA against a background of the rest of youth opposition

The conceptions related to ideology and policy significantly separated RSA from the rest of political youth opposition. This area was cemented only by anti-communism, which was some kind of semblance of ideology for them. The progressing erosion of the communist system revealed increasingly more profound ideological differences in the circles of youth. 1989 was the year when various ideological-political trends began to appear there, e.g. left-wing (RSA/FA/MA and what was left after the "Peace and Freedom" Movement¹⁵), supporting Piłsudski (the Students' Organisation KPN) or conservative-nationalist (FMW). It is characteristic that RSA was one of few youth political circles which had a vision of social order after the fall of communism. For this reason, it did not disappear already in 1990 – like many other youth formations – but continued to operate also in the Third Polish Republic.¹⁶

14 R. Antonów, *Pod czarnym sztandarem*, pp. 222-223, 225; J. Waluszko, *Ruch*, p. 22; M. Pęczak, *Mały słownik subkultur młodzieżowych*, Warszawa 1992, p. 82.

15 Cf. M. Litwińska, *WiP kontra PRL. Ruch Wolność i Pokój 1985-1989*, Kraków 2015.

16 M. Wierzbicki, *Ostatni bunt*, pp. 131-134, 248-249. J. Wąsowicz, SDB, *Niezależny ruch młodzieżowy w Gdańsku w latach 1981-1989*, Gdańsk 2012, p. 155.

As J. Waluszko states, between 1982 and 1985, the world view of RSA members built on ideas of neo-anarchism popularised by the supporters of students' 1968 rebellion in the West. The essence of this world view consisted in the resistance to traditional moral values, "middle-class" lifestyle, omnipotence of the state and authorities it promoted. Therefore, this part of Polish anarchists became the main promoter of ideas of sexual revolution of 1968. They were also against – this time as well as most formations of youth opposition – the communist authorities in Poland, rightly accusing them of poverty, social injustice and political oppressions. They presented their views in a few manifestos, published in consecutive periods during which the anarchist movement existed. The first one was the Manifesto of the Alternative Society Movement, which contained a harsh criticism of the communist state with totalitarian inclinations and of an anti-communist opposition also described as totalitarian. Both high and mass culture "created" by the state and the society – through all "hierarchies, divisions and values" – was a tool of oppression and control of individuals, exerting negative influence on them.¹⁷

The only solution – according to the authors of the manifesto – was to promote the idea of "an alternative society", which should offer an alternative lifestyle, social structures, cultural models, and its own social, economic and cultural institutions. An important part of this program was anti-communism and striving for the independence of Poland. Following manifestos elaborated on the basic ideas of the first RSA program, putting emphasis on building alternative – next to the communist and then democratic Polish state – social structures and institutions, created thanks to the self-organisation of the society. Their supporters endeavoured to lay emphasis on constructive program propositions. In 1989, they clearly refused to accept both communism and capitalism associated mainly with the policy of Tadeusz Mazowiecki's government. The latter was perceived as a betrayal of "Solidarity" ideals, epitomized by the policy resolution of the I Congress of NSZZ "Solidarity" Delegates in 1981 titled "the Self-governing Polish Republic" ["Samorządna Rzeczpospolita"]. In the Third Polish

17 R. Antonów, *Pod czarnym sztandarem*, pp. 170-171; W. Jankowski, *Stan bezwładzy*, "Karta" 1991, no. 6; *Dokąd idziemy?*, "Homek". Pismo Ruchu Alternatywnego, year 1, Gdańsk, 24 December 1983.

Republic, they meant to fight with “pauperisation and exploitation” and the propaganda of official institutions of the state, as well as the Church, the Polish United Workers’ Party, “Solidarity”, and Western mass media.¹⁸

RSA was the only formation of youth political opposition which consistently continued its cooperation with counter-cultural circles. In April 1986, it participated in establishing an anarchist formation known as Totart in Gdańsk, which gathered visual artists, poets, musicians and performers. In summer 1989, on the initiative of RSA, another group called X Pawilon was created, which became a platform of integration for political and socio-cultural youth formations. Since 1985, during summer time, RSA organised anarchist youth gatherings known as “Hyde-Park”, which were attended by the representatives of different youth subcultures, fans of music for young people, supporters of political opposition. Implementing these initiatives, young anarchists tried to be closer to the world of politics and independent culture. In this sense, they created a group that was exceptional against a background of other formations of political opposition among the young. Undoubtedly, RSA contributed to the development of youth political opposition by instilling in it some ideas and slogans followed by the neo-anarchist movement. Some of the most important were pacifism (not excluding the right to self-defence) and, stemming from it, the refusal to perform military service, ecology, rejection of hierarchical subordination, happening-like style of demonstrations. To a varying degree, these ideas were adopted not only by the “Peace and Freedom” Movement – which RSA co-created – but also by NZS, FMW, the Movement of an Involved Society [Ruch Społeczeństwa Zaangażowanego], and even the Students’ Organization KPN or the Youth Organisation of Fighting Solidarity [Organizacja Młodzieżowa Solidarności Walczącej].¹⁹

18 R. Antonów, *Pod czarnym sztandarem*, pp. 217-218, 223-224; J. Waluszko, *Ruch*, pp. 25-26; *Miasto dla człowieka*, “Homek”. Special supplement to no. 44, March 1990, “Homek”. Pismo Ruchu Społeczeństwa Alternatywnego 1983-1990, eds. G. Berendt, K. Brzechczyn, Z. Stybel, J. Waluszko, Gdańsk 2013, pp. 196-197.

19 A. Smółka-Gnauck, *Między wolnością a pokojem. Zarys historii Ruchu „Wolność i Pokój”*, Warszawa 2012, pp. 52-54; J. Wąsowicz, SDB, *Niezależny ruch młodzieżowy*, pp. 459-481.

4. The activity of RSA and other formations of youth opposition

RSA shared most features with the rest of youth political opposition when it came to day-to-day operations. All of these formations used unusual methods which made them different from the “mature” opposition. One of them was – introduced by the Orange Alternative²⁰ – a political happening, which was a mark of the oppositional youth. Its popularity should be put down to an out of the ordinary form of political protest, which combined elements of political demonstration, fun and street performance. Some other popular forms of protest were: sit-ins²¹ and “ruszting”²², pickets, “kadrówka” and “bovver” [“zadyma”], that is demonstrations during which protesters faced Citizens’ Militia (MO) and Motorized Reserves of the Citizens’ Militia (ZOMO).²³

In the first period of its activity (1983-1985), RSA propagated its ideas through illegal press (“Homek”), printing and distributing leaflets, e.g. during official elections and ceremonies. One distinctive feature of this elite circle, which after all was not of considerable size, was a striving for inspiring or even organising other groups and circles of oppositional youth. One example of this tendency was – already mentioned – establishing of PGN “Freedom” in 1984 in Gdańsk. In the period in question, RSA also tried to organize anti-government demonstrations, which involved a creative plan as well as violence. In-

- 20 The Orange Alternative – a socio-cultural movement that was counter-cultural in nature, which organized political happenings mocking communist authorities between 1987 and 1989. It was created and led by Waldemar Fydrych “Major” from Wrocław. Cf. *Wszyscy proletariusze bądźcie piękni! Pomarańczowa Alternatywa w dokumentach aparatu represji PRL (1987-1989)*, eds. J. Dardzińska, K. Dolata, Wrocław 2011.
- 21 Sit-in – a form of protest that involves a group of protesters sitting in public areas, e.g. in the streets or squares in order to draw attention to the aim of a protest and to impede any police intervention. Popular among youth political opposition in PRL in the 80’s.
- 22 Ruszting – a form of protest that involves scattering leaflets, hanging banners or speaking from a scaffold or building roofs in the centres of big cities. Due to a difficult access to protesting oppositionists, they could continue a protest for many hours to the fury of the officers of the security apparatus and great joy of the audience.
- 23 Youth opposition joined their forces to protest in Gdańsk on June 11, 1987, during the third pilgrimage of John Paul II to Poland. See: Z. Gach, *Drugie podejście. Niezależne Zrzeszenie Studentów w Uniwersytecie Gdańskim 1985-1989 na tle swoich czasów*, Gdańsk 2009, pp. 97-121; J. Wąsowicz, SDB, *Niezależny ruch młodzieżowy*, pp. 409-416. *Operacja „Zorza II”. Służba Bezpieczeństwa i Komitet Wojewódzki PZPR wobec wizyty Jana Pawła II w Trójmieście (czerwiec 1987)*, eds. S. Cenckiewicz, M. Kruk, Warszawa–Gdańsk 2008. See also: A. Dudek, T. Marszałkowski, *Walki uliczne w PRL*, Kraków 1999.

terestingly, few of its members would appear among the protesters, but, due to their typical outfit (dark clothes, scarves on their faces or flags), they generated a lot of interest. A manifestation which became legendary among the Tri-city opposition took place on May 1, 1985. It led to blocking the official parade for 40 minutes and violent riots, during which two ZOMO officers were killed. Furthermore, on March 21, 1990, FA invited school students to participate in a demonstration in the Old Town Square in Warsaw on the occasion of the first day of Spring (so called Truant's Day). According to police sources, approx. 10,000 school students gathered and an initially peaceful meeting turned into violent riots, during which 6 MO officers were wounded. The riots were accompanied by fights between the representatives of various youth subcultures.²⁴

What was typical of both RSA and other formations of youth opposition was the cooperation of various currents and circles based on a generational community. Young oppositionists paid attention not so much to political or ideological issues, which introduced divisions between them, but to the need to fulfil particular postulates which were crucial from the perspective of the young generation. As a result, they acted together, e.g. to abolish obligatory military service, to reform military training schools at universities in Autumn 1988, to relegalize NZS in 1989, to deal with the most deadly threats to the natural environment, to create conditions in which the young could develop or to expose the negligence, mistakes or crimes of communist authorities.²⁵

RSA participated in these moves, often taking an inspiring or simply leading role. As such, they took part in establishing the Totart formation in 1986 and "X Pawilon" in July 1989, which consisted of – apart from anarchists – the members and sympathisers of other youth formations independent from the authorities. The efforts of "X Pawilon" led to the creation of – in Autumn the same year – the Square of Positive Exchange [Plac Wymiany Pozytywnej], where concerts, meetings and happenings took place for a few months. The anarchists from

24 The Archives of the Institute of National Remembrance (hereinafter: AIPN), the Panel: Ministry of Internal Affairs (hereinafter: MSW), 0248/191, Information on illegal activity of school youth, Warszawa, November 1987, sheets: 45-47. J.P. Waluszko, *Ruch*, pp. 7-8; IPN, MSW, file no. 0248/191, Report no. 629 OKPP, Warszawa, 21 III 1990, sheets: 249-250.

25 M. Wierzbicki, *Ostatni bunt*, pp. 250-251.

MA/FA together with the representatives of other youth formations (NZZ, FMW, the Freedom and Peace Movement – WiP) participated in demonstrations and other protests against the Round Table talks and arrangements and, on the turn of 1989 and 1990, in occupying the buildings belonging to the Polish United Workers' Party and the Polish Socialist Youth Union in, among others, Gdańsk, Kraków, Rzeszów, and Tarnów. They cooperated with NZZ and WiP in the fight for abolishing military training schools at universities, reforming higher education and re-registering NZZ. In Kraków, they cooperated with other oppositional formations so closely that they were described as a whole as “the Kraków Group”, which means that they were treated as one political entity. The biggest campaign organised by anarchists and other youth formations was a two-year fight to stop the building of a nuclear power plant in Żarnowiec led in Tri-city between 1988 and 1990. The fact that the protest lasted so long resulted in creating a real platform connecting various oppositional formations, circles and organisationally non-attached youth. The most important organisations were: WiP, RSA, FA, “Twe-Twa”, FMW, NZZ, the Movement of an Involved Society, the Independent School Students' Union, and the Youth Organisation KPN.²⁶

RSA was also involved in educational activity, e.g. within – existing from April to October 1988 – the Anarchist Chaplaincy, where discussions, meetings and exhibitions took place. An important role was played by the publishing activity of RSA, but perhaps even more crucial were attempts to broaden their cooperation with movements and para-political circles such as social movements (religious, scout, ecological) and alternative ones (e.g. the Orange Alternative, Totart formation, youth subcultures), which provided more opportunities for anarchists to impact other circles of the young generation. Hyde-Parks – a few-day oppositional and cultural gatherings organised by anarchists – proved to be an effective way of integrating youth. Thanks to such initiatives, youth political opposition became much broader not only in the political but also in the social sense and was permeated

26 See the memoirs of Tomasz Burka, a co-organizer of the campaign against the building of a nuclear power plant in Żarnowiec, written down and edited by Janusz Waluszka, <http://tezeusz.pl/cms/tz/index.plphp?od=6441>. See: J. Waluszko, *Protesty przeciwko budowie elektrowni jądrowej Żarnowiec w latach 1985-1990*, Gdańsk 2013.

with counter-cultural influences. This gave it a unique shape separate from the world of adults.²⁷

One characteristic feature of the collaboration between youth formations was frequent borrowing of slogans, ideas, and modes of operating, and also merging of structures, people and ideas. Oftentimes, the same person belonged to more than one oppositional organisation. Many anarchists became members of WiP or NZS and, on the other hand, FMW activists would join WiP or RSA. It created favourable conditions for the integration of a relatively small oppositional circles but sometimes it could result in organisational and merely human problems (animosities, mess).²⁸

Summary

To conclude, it must be stated that – for all common features – there were clear differences between individual formations of youth political opposition. It is not surprising then that RSA differed in many respects from other groups. Apart from anti-communism, which was shared by the younger generation of political opposition, RSA also promoted ideas not to be found in other Polish oppositional circles, that is an anarchist vision of reality, “alternativism”, criticism of communist and capitalist states, totalitarian rule and “totalitarian” opposition, “official” culture promoted by the then state, but also traditional, national culture nurtured by the majority of the Polish society with the support of the Catholic church. This kind of ideological profile – and policy resulting from it – put RSA in stark contrast with the rest of youth opposition,²⁹ which, generally speaking, was not against Polish traditions, authorities and the idea of a democratic state with capitalist economic foundations, but that same profile saved RSA from decomposing after the fall of the communist system.

27 J.P. Waluszko, *Ruch*, pp. 8-11.

28 M. Śliwa, *Ruch „Wolność i Pokój” 1985-1989*, Kraków 1992 (Master’s dissertation, the Jagiellonian University), p. 67; *Wspomnienia Klaudiusza Wesołka* (the Federation of Fighting Youth’s website); J.P. Waluszko, *Ruch*, p. 9.

29 These differences were alleviated by anti-communism and the awareness that there was a much greater enemy, namely communist authorities.

After 1989, anarchists from FA were involved in intense activity consisting in, among others, spectacular international, nation-wide and local protests. For example, at the beginning of the 1990s, they protested against introducing religion to schools, the anti-abortion resolution, another parliamentary elections, taxes, US intervention in Iraq and Afghanistan or Russian intervention in Chechnya. They also brought action against huge corporations (e.g. McDonald's), NATO presence in Poland, political and economic summits (e.g. G-8 in Genoa), building a missile defence system on the territory of Poland. They were engaged in defending residents against eviction, themselves living in uninhabited buildings (so called squats) where they organised "communes" (that is communities of residents), cultural centres, libraries, club-rooms, etc.

During the Third Polish Republic – similarly to the period before 1989 – RSA's important tool for propagating its slogans was its press. The most important zines was "Mać Pariadka" (90 issues appeared between 1990 and 2005). Later, the Bulletin of Poznań's Anarchist Library took over its role and, in 2007, it was changed to "the Anarchist Review" (11 issues were published). Another important anarchist zine was "Inny świat", published in Mielec (33 issues were published until 2011). Sympathisers of anarchism could also be found among journalists working for left-wing magazines such as: "Krytyka Polityczna", "Lewą Nogą" or "Obywatel". It should not be surprising since the views of contemporary Polish anarchists are left-wing, if not systematized.³⁰

After 1989, the Polish anarchist movement divided into three main currents: liberation anarchism (libertarian, that is consisting in limiting the role of the state to minimum, not completely rejecting it), anarcho-syndicalism (focusing on protecting employees' interests against exploitation by the state and capital, hence fighting against privatisation of Polish economy regarded as an unfair division of national product), and pacifism (connected with rejecting obligatory military service and broadly understood militarism). Besides, at the beginning of the 21st century, some new trends appeared: cultural, feminist and ecological anarchism. As a result, participants and sympathizers of this movement can be found among the circles of these new social move-

30 A. Kamiński, *Polskie badania nad anarchizmem. Przegląd literatury*, in: *Studia z dziejów*, p. 342.

ments, that is feminist, pacifist, ecological and socialist movements. At the beginning of the 21st century, the estimated number was approx. 2,000 people at a national scale.³¹

Despite its relatively long tradition of social and political activity, after the year 2000, the anarchist movement suffered from an ideological crisis. Its symptoms could be visible in resisting external influences by the circles of anarchist activists and focusing on other forms and modes of operating while, at the same time, pushing primary objectives of this ideological formation into the background. This detrimental situation was further developed by the generational change, as a result of which older activists – oftentimes the creators of the movement – who lay more emphasis on the social dimension of its activity departed from it. Later, it was dominated by the younger generation, which defined an anarchist movement in counter-cultural rather than socio-political terms. Therefore, it gained many features of a youth subculture which was not interested in the reality outside their own circles and in particular they did not seem to care about any social effects of their activity.³²

Since its establishment, or rather rebirth, in 1983, having a clear and vivid ideology made the (neo-)anarchist movement in some sense “missionary”. The presence of counter-cultural values in RSA’s ideology, program and activity turned it into a trigger which enabled to promote these ideas in other circles and acquire them by their members, even though the ideas in question were frequently quite distant from politico-ideological sympathies of some formations of youth opposition (e.g. FMW, KPN, SW). RSA functioned then as a carrier of cultural rebellion of 1968, disseminating its ideas first among anarchistically inclined youth and then among its circles and formations. In this sense, there are considerable similarities between them and WiP movement, which also inspired youth oppositional circles. However, due to an ideological infiltration by RSA members and mutual influences, it is difficult to state which of these groups was more prominent. I believe that here opens a field to a more advanced research and investigation whose results, I hope, will soon be available.

31 R. Antonów, *Pod czarnym sztandarem*, pp. 374-379.

32 J. Waluszko, *Dlaczego odszedłem*, pp. 280-287; A. Kamiński, *Polskie badania*, pp. 341-344.

Bibliography

- Antonów R., *Pod czarnym sztandarem. Anarchizm w Polsce po 1980 roku*, Wrocław 2004, pp. 136-151.
- Baziur G., *Wierni Polsce niepodległej. Antykomunistyczna konspiracja młodzieżowa w województwie krakowskim w latach 1945-1956*, Kraków 2010.
- Castells M., *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2008, pp. 467-470.
- Chańko J., Onufrzak Z., *Z dziejów konspiracji młodzieżowych w Łodzi 1948-1953*, Łódź 2005, pp. 11-320.
- Codogni P., *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009.
- Dokąd idziemy?*, "Homek". Pismo Ruchu Alternatywnego, year 1, Gdańsk, 24 December 1983.
- Druga konspiracja niepodległościowa. Tajne organizacje młodzieży szkolnej Lublina i Lubelszczyzny w latach 1945-1956*, ed. J. Ziółek, Lublin 2001.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004, pp. 237-272.
- Dudek A., Marszałkowski T., *Walki uliczne w PRL*, Kraków 1999.
- Federacja Młodzieży Walczącej 1984-1990*, ed. M. Wierzbicki, Warszawa 2015, 512 pp.
- Gach Z., *Drugie podejście. Niezależne Zrzeszenie Studentów w Uniwersytecie Gdańskim 1985-1989 na tle swoich czasów*, Gdańsk 2009, pp. 97-121.
- "Homek". Pismo Ruchu Alternatywnego, Gdańsk, 5 November 1983, year 1, no. 5; ibidem, 2 December 1983, year 1, no. 7.
- IPN, MSW, file no. 0248/191, Report no. 629 OKPP, Warszawa, 21 III 1990, sheets: 249-250.
- Jankowski W., *Stan bezwładny*, "Karta" 1991, no. 6.
- Junes T., *Student politics in communist Poland. Generations of consent and dissent*, London 2015.
- Kamiński A., *Polskie badania nad anarchizmem. Przegląd literatury*, in: *Studia z dziejów polskiego anarchizmu*, eds. E. Krasucki, M. Przyborowski, R. Skrycki, Szczecin 2011, p. 342.
- Kosiński K., *Oficjalne i prywatne życie młodzieży w PRL*, Warszawa 2006.
- Kozłowski T., *Niezależne Zrzeszenie Studentów 1980-1989*, in: *NSZZ „Solidarność” 1980-1989*, vol. 7, *Wokół „Solidarności”*, eds. Ł. Kamiński, G. Wali-góra, Warszawa 2010, pp. 237-298.
- Krajewski K., *Konspiracyjne organizacje młodzieżowe na terenie województwa mazowieckiego w latach 1945-1956*, in: *„Jesteście naszą wielką szansą”. Młodzież na rozstajach komunizmu 1944-1989*, eds. P. Ceranka, S. Stępień, Warszawa 2009, pp. 157-202.
- Litwińska M., *WiP kontra PRL. Ruch Wolność i Pokój 1985-1989*, Kraków 2015.
- Łopiński M., Moskit M., Wilk M., *Konspira. Rzecz o podziemnej „Solidarności”*, Warszawa 1989, pp. 183-185.
- Miasto dla człowieka*, "Homek". Special supplement to no. 44, March 1990, "Homek". Pismo Ruchu Społeczeństwa Alternatywnego 1983-1990, eds. G. Berendt, K. Brzechczyn, Z. Stybel, J. Waluszko, Gdańsk 2013, pp. 196-197.

- Operacja „Zorza II”. Służba Bezpieczeństwa i Komitet Wojewódzki PZPR wobec wizyty Jana Pawła II w Trójmieście (czerwiec 1987)*, eds. S. Cenckiewicz, M. Kruk, Warszawa–Gdańsk 2008.
- Pęczak M., *Mały słownik subkultur młodzieżowych*, Warszawa 1992, p. 82.
- Pleskot P., Spątek R., *Pokolenie 82-89. Niezależne Zrzeszenie Studentów na Uniwersytecie Warszawskim we wspomnieniach (1982-1990)*, Warszawa 2011, pp. 312-325.
- Poleszak S., Wnuk R., *Zarys dziejów polskiego podziemia niepodległościowego*, in: *Atlas Polskiego Podziemia Niepodległościowego 1944-1956*, eds. R. Wnuk et al., Warszawa–Lublin 2007.
- Rymsza M., *Niezależne Zrzeszenie Studentów w latach 1986-1989 jako ruch społeczny (próba opisu Zrzeszenia od jego reaktywowania do uzyskania rejestracji)*, Warszawa 1990 (Master's dissertation, the Institute of Social Prevention and Resocialisation at the University of Warsaw).
- Sikorski T., *Oblicze ideowe i działalność Ruchu Młodej Polski 1979-1989*, Warszawa–Szczecin 2011.
- Skórzyński J., *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.
- Smółka-Gnauck A., *Między wolnością a pokojem. Zarys historii Ruchu „Wolność i Pokój”*, Warszawa 2012, pp. 52-54.
- Strzembosz T., *Rzeczpospolita Podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939-1945*, Warszawa 2000.
- Śliwa M., *Ruch „Wolność i Pokój” 1985-1989*, Kraków 1992 (Master's dissertation, the Jagiellonian University), p. 67; *Wspomnienia Klaudiusza Wesółka* (the Federation of Fighting Youth's website).
- The Archives of the Institute of National Remembrance (hereinafter: AIPN), the Panel: Ministry of Internal Affairs (hereinafter: MSW), 0248/191, Information on illegal activity of school youth, Warszawa, November 1987, sheets: 45-47.
- Turek W., *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego*, in: *Encyklopedia „Solidarności”*, vol. 1, ed. M. Łątkowska, Warszawa 2010, p. 399.
- Turowski J., *Socjologia. Małe struktury społeczne*, Lublin 1993, pp. 111-112.
- Wagner B., *Strategia wychowawcza w PRL*, Warszawa 2009, pp. 202-219.
- Waluszko P., *Dlaczego odszedłem z Federacji Anarchistycznej*, in: *Studia z dziejów polskiego anarchizmu*, eds. E. Krasucki, M. Przyborowski, R. Skrycki, Szczecin 2011, pp. 280-282.
- Waluszko J., *Kręte ścieżki (naszej współpracy z) NSZZ „Solidarność”*, in: *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego 1983-1991. Wybór tekstów*, wybór i opracowanie D. Kaczmarek, Poznań 2009, pp. 40-43.
- Waluszko J., *Protesty przeciwko budowie elektrowni jądrowej Żarnowiec w latach 1985-1990*, Gdańsk 2013.
- Waluszko J., *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego*, w: *Ruch Społeczeństwa Alternatywnego 1983-1991. Wybór tekstów*, wybór i opracowanie D. Kaczmarek, Poznań 2009, pp. 5-7.
- Wąsowicz J., SDB, *Niezależny ruch młodzieżowy w Gdańsku w latach 1981-1989*, Gdańsk 2012, p. 155.

- Wierzbicki M., *Młodzieżowa opozycja polityczna u schyłku PRL 1980-1990. Fakty, konteksty, interpretacje*, Lublin–Warszawa 2013.
- Wierzbicki M., *Młodzieżowe organizacje i środowiska konspiracyjne w Polsce 1944-1956. Rozważania wstępne*, in: *Polskie podziemie niepodległościowe na tle konspiracji antykomunistycznych w Europie środkowo-wschodniej w latach 1944-1956*, ed. S. Poleszak, Warszawa–Lublin 2008, pp. 266-269.
- Wierzbicki M., *Związek Młodzieży Polskiej i jego członkowie*, Warszawa 2006, pp. 345-353.
- Wołoszyn J., *Chronić i kontrolować. UB wobec środowisk i organizacji konspiracyjnych młodzieży na Lubelszczyźnie (1944-1956)*, Warszawa 2007, pp. 394-513.
- Wszyscy proletariusze bądźcie piękni! Pomarańczowa Alternatywa w dokumentach aparatu represji PRL (1987-1989)*, eds. J. Dardzińska, K. Dolata, Wrocław 2011.
- Zwiernik P., *Młodzieżowe organizacje niepodległościowe w Wielkopolsce*, in: *Konspiracja antykomunistyczna i podziemie zbrojne w Wielkopolsce w latach 1945-1956*, eds. A. Łuczak, A. Pietrowicz, Poznań 2007, pp. 33-45.



Tomasz Stępniewski

The European Union and Eastern Partnership: Crises and Strategic Assessment*

Abstract: The EU's Eastern Partnership is frequently perceived as an inefficient policy. One may even risk saying it has become obsolete. Is it true that the EaP has not lived up to its expectations? Are we dealing with insecurity with regards to the EaP's future and objectives? Will Russia's actions towards EaP's countries contribute to the policy's objectives becoming unachievable? Will the EU, facing crises (especially the migration crisis) and the prospect of Brexit itself, be able to consider the position EaP's countries are in? Will Poland, supported by V4 states, be able to convince EU countries to become actively invested in the affairs in the East?

Seven years after the introduction of the EaP, its achievements, objectives and possibilities need to be revisited. Such a need has become even more pressing due to the EaP summit planned to take place in 2017 (to be held in Brussels or Tallinn – the location has not been fixed yet). A change of both the approach and narration as far as the EaP and countries it encompasses is necessary.

Keywords: EU's Eastern Partnership, European Union, Ukraine, EU's neighbourhood.

Introduction

The EU's Eastern Partnership (EaP)¹ is frequently perceived as an inefficient policy. One may even risk saying it has become obsolete. Is it true that the EaP has not lived up to its expectations? Are we dealing with insecurity with regards to the EaP's future and objectives?

* This paper is based upon a policy brief compiled during the author's study visit in Brussels in 12-16th September 2016. The author's stay was a part of the project titled Think Visegrad – V4 Think Tank Platform in Brussels.

1 The Eastern Partnership was initiated by Poland and Sweden in 2008. The project was launched by the European Union at the Prague Summit on 7th May 2009. The EaP is a European project addressing six countries in the EU's eastern neighbourhood: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine.

Will Russia's actions towards EaP's countries contribute to the policy's objectives becoming unachievable? Will the EU, facing crises (especially the migration crisis) and the prospect of Brexit itself, be able to consider the position EaP's countries are in? Will Poland, supported by V4 states, be able to convince EU countries to become actively invested in the affairs in the East?

1. The EU and EaP countries – overview of the current situation

According to a representative of EEAS (European External Action Service), the EaP is a mature project². Despite the fact it has been losing momentum, and peculiar period of time the project has been running in, one cannot forget that the Vilnius and Riga summits' resolutions are being successfully implemented³. Multilateral platforms are still in operation, meetings on various levels are held. The problem may be that the meetings are inconspicuous. Nevertheless, they do take place, and exert smaller or greater impact upon the situation of EaP's states.

Undeniably, the greatest issue the EaP is faced with is the perception of the project in geopolitical categories. Considering EaP's states in the context of a choice to be made: either the EU or Russia (when listening to EU decision-makers, it seems that these are the only available options), may be the greatest sore of the project. When Poland and Sweden initiated the EaP, they did not foresee the signatory countries would face such a choice. The issue is extremely challenging and entails several difficulties (in case of Ukraine, these are existential in character). Unsurprisingly, the policy leading up to the EU membership is the most effective. The lack of such a prospect deprives the EU of a leverage as far as these countries are concerned⁴. However, that fact that, currently, EaP countries are not ready for European integration (as far as virtually all membership criteria are concerned)

2 Interview 1, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Russia Division, 15 September 2016.

3 Interview 2, Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union, Brussels, 13 September 2016.

4 Interview 3, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Eastern Partnership, regional cooperation and OSCE, 15 September 2016.

is noteworthy. At this point, it is worth mentioning that according to the latest corruption perceptions indexes, in 2005 Ukraine ranked 107 worldwide. However, in 2015, its ranking decreased to 142nd position. Moreover, not all countries associated in the EaP express willingness for EU integration. Even though Georgia, Moldova and Ukraine desire to be integrated and implement AA/DCFTA, Armenia, Azerbaijan and Belarus do not do so. On the other hand, Armenia has been participating in DCFTA negotiations aiming for the agreement to be signed (in a form which would not collide with Armenia's involvement since 2014 in the Eurasian Economic Union led by Russia). Should the negotiations be successful, the floor for further talks with Azerbaijan and Belarus would be opened⁵. Moreover, the public in EaP countries is also divided as far as the EU integration is concerned.

When considering EaP countries' internal situation, the most effective solution for the EU would be to place emphasis upon pragmatism, flexibility and search of opportunities for cooperation⁶. Clearly, the EU policy ought to be based upon "more for more" principle (one which is not enforced in the ENP anymore, but whose rationale still functions in the framework of the European Neighbourhood Policy)⁷. The EU ought to apply "less for less" principle towards EaP countries as well. Examples of such a pragmatic approach are seen in support for reforms in EaP states. The effectiveness of these reforms translates directly into the efficiency of these countries' transformation. Should the reforms fail, it will be difficult to speak about the relationship between the EU and EaP states becoming stronger. It ought to be clearly asserted that the EU cannot do EaP countries' homework for them. They must make an effort to reform, transform and be willing to do so themselves. As a consequence, the EU ought to invest much more substantial financial resources for reforms in these countries. However, corruption is clearly a problem e.g. Moldova has recently defrauded EU resources.

5 Interview 1, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Russia Division, 15 September 2016.

6 Interview 2, Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union, Brussels, 13 September 2016.

7 M. Popowski, Deputy Director-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), European Commission, during a panel discussion on "Money in Politics: State-building, democracy and corruption in the Eastern Neighbourhood", European Endowment for Democracy and the Office of International IDEA, Brussels, 16 September 2016.

On 22nd September 2016, the World Bank published its forecast on the economic situation in Ukraine. According to the Bank's data "the economy grew by 0,8 percent in the first half of 2016, compared to a contraction of 16 percent in the first half of 2015, but significant recovery and growth have not yet taken hold except in select sectors"⁸. The Bank sees the reforms as too slow, and weak internal demand along with the conflict with Russia, undermine chances for Ukraine's economic revival. It is high time the EU takes action. Ukraine is unable to cope with the scale of problems and the war in Donbas with Russia on its own.

The liberalisation of visa requirements constitutes a further issue. Even though Moldova is incorporated in the no-visa traffic, Ukraine and Georgia are not. Although Ukraine has met all the EU requirements for the no-visa traffic, the final decision has not been made yet. Works on a safety mechanism are underway in the EU i.e. a suspension mechanism in case countries under the mechanism violate regulations of the visa-free travel in the EU. The mechanism is designed for the purpose of a prospective no-visa traffic with Turkey, which works against Ukraine. The combination of these issues postpones the implementation of the project in Ukraine and Georgia. Moreover, the fact that Ukraine does not control its whole territory (Crimea was annexed by Russia, the war in Donbas rages on) cannot be forgotten. This, according to some member states, questions the implementation of the no-visa traffic. Hopefully, Ukraine and Georgia, like Moldova, will sooner or later be granted the no-visa travel privilege in the EU. The European Parliament sent a positive signal with this respect in September. From the point of view of the EU policy's efficiency, it is critical that the public of these countries does not fall hostage to the political situation. Even though Ukraine's oligarchy and other authoritarian systems of EaP's countries are very much alive and kicking, the general public of these countries ought to be able to visit the EU freely. It is even more important due to the EU's people-to-people contacts policy enforced towards EaP's countries. Moreover, the EU ought to support civil society, young politicians and political leaders who seek changes, various media, and SMEs, etc. in these countries.

8 The World Bank, Ukraine Economic Update, September 22, 2016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/705541474523591719/WB-Economic-Update-September-2016-en.pdf>.

A thesis that political systems in these states are likely to change in the near future may be posed. Therefore, the EU ought to support civil society and bottom-up initiatives. It was the general rebellion against Yanukovich's regime, named the Euromaidan (or the Revolution of Dignity) in Ukraine in February 2014, which led to the change in the country's political situation. This is the reason for Ukraine's, and to a lesser degree other EaP countries', civil potential being strong. EU decision makers ought to bear this fact in mind.

2. Russia and its fait accompli policy towards the EU's Eastern Neighbourhood

EaP's countries do not function in vacuum but depend on internal and external factors. Among the external ones, actions of both the EU and Russia seem vital. Therefore, from the point of view of EaP's states, considering Russia's objectives (realistic and not declared ones) with regards to these countries seems critical. This is done in order to identify Russia's tactical, but also strategic objectives towards EaP's, and post-Soviet, states in general. It can be said that since the very beginning of the Russian-Ukrainian conflict, Russia intended to destabilise the situation in southern and eastern Ukraine in order to disconnect the areas from the country or to turn them into "occupied territories" or establish a quasi-state in the area (as in the case of Transnistria). Importantly, Russia widely uses propaganda in the conflict with Ukraine. The West should take measures in order to curb Russian propaganda in Ukraine. Ukraine is experiencing not only a news blackout, but also a misinformation campaign which is intended to destabilise the internal situation in the country. Russian propaganda is spread by Russian mass media, television being an important instrument of implementing Russian policy in Ukraine. Hence, the EU needs to find a way to support the independent (or, at least not pro-Russian) media channels – or even consider setting one up. An example is already in operation, with the BELSAT channel aimed at Belarus but operating from Poland⁹.

9 T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, "International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs", vol. XXIV, no. 1-2, 2015, pp. 17-27.

Moreover, Dmitri Trenin observes that „Russia’s Ukraine policy is in the spotlight once again over the fragile ceasefire in Donbas and talk of resurrecting the so-called Normandy format negotiations between the leaders and foreign ministers of Ukraine, Russia, Germany, and France on resolving the conflict in eastern Ukraine. Moscow should realize that Kiev’s anti-Russian stance is here to stay, and reassess its long-term policy regarding its neighbour accordingly”¹⁰.

According to Russian politicians, swift democratic reforms in Ukraine pose a deadly threat for Russia’s interest and its political decision-makers. Clearly, Ukraine’s democratisation will only be possible with the assistance and close cooperation with western structures. Russia is well aware of this fact, and it is the reason for its strong opposition for the prospect of Ukraine becoming EU and NATO member. One may go as far as to claim that Russia’s strategic objective for Ukraine is to prevent its democratisation and integration with the West.

Sergey Karaganov, a recognised researcher who frequently comments on Russia’s international policies in western media, often stated that Russia will never become a global superpower unless it succeeds in being a regional one. As a consequence, according to several researchers, Ukraine is critical for Russia’s supremacy. Undeniably, Russia is capable of becoming a regional superpower, and to play a key role in international politics in the future. However, the war with Ukraine questions its ability to achieve such an objective.

Despite the above, the fact that in the past two decades Russia was significantly determined to reintegrate the post-Soviet space ought to be noted. From Russia’s perspective, ensuring its hegemony in the space and forcing the West out will enforce its imperial character in regional and global dimension, and will enable a series of lesser socio-economic interests to be achieved. Moreover, in order to protect its zone of influence, Russia did not hesitate to adopt a confrontational approach towards the West. In addition, the fact that the dependence of Ukraine and other EaP member states on Russia’s influence is considerable ought to be highlighted. In other words, Russia has numerous instruments to influence the situation in these countries. EU

10 D. Trenin, *Russia’s Next Move on Ukraine*, Carnegie Moscow Centre, 27.09.2016, <http://carnegie.ru/commentary/2016/09/27/russia-s-next-move-on-ukraine/j6oe>.

policy makers are fairly often unaware of how much the EaP countries depend on Russia¹¹.

Conclusions

Seven years after the introduction of the EaP, its achievements, objectives and possibilities need to be revisited. Such a need has become even more pressing due to the EaP summit planned to take place in 2017 (to be held in Brussels or Tallinn – the location has not been fixed yet). A change of both the approach and narration as far as the EaP and countries it encompasses is necessary. Symbolism is also a vital element of politics, and the EaP summit in 2017 along with the new approach towards the project constitute such a symbol. Moreover, the predicament of EaP's countries has been pushed to the background. As a consequence, the V4 ought to bring about the issue of EaP's states and Russo-Ukrainian conflict in Donbas. Ukraine crisis constitutes a challenge not only for Ukraine's security, but also for European and international security and order. Paul Ivan observes that the EU needs to highlight that it was Russia who annexed Crimea, Russia who is waging war against Ukraine, and Russia who violated international law¹². EU sanctions imposed on Russia constitute a proper response with regards to the *fait accompli* policy applied by the Federation. As a consequence, the EU ought to enforce Minsk II agreement and its implementation by Russia. The EU also needs to work out a mechanism to respond efficiently enough to emerging crises in its immediate vicinity. The situation in the eastern neighbourhood confirms that far-reaching changes are required. It will be difficult to reach a compromise on this issue if even the states under the EaP project failed to reach a consensus on whether or not the annexation of Crimea by Russia should be condemned.

11 Wider: T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, "International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs", vol. XXIV, no. 1-2, 2015, pp. 17-27.

12 Interview with Paul Ivan from the European Policy Centre, Brussels, 12 September 2016.

Bibliography

- Popowski M., Deputy Director-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), European Commission, during a panel discussion on “Money in Politics: State-building, democracy and corruption in the Eastern Neighbourhood”, European Endowment for Democracy and the Office of International IDEA, Brussels, 16 September 2016.
- Stepniewski T., The EU’s Eastern Partnership and the Way Forward After Riga, “International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, vol. XXIV, no. 1-2, 2015, pp. 17-27.
- The World Bank, Ukraine Economic Update, September 22, 2016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/705541474523591719/WB-Economic-Update-September-2016-en.pdf>.
- Trenin D., Russia’s Next Move on Ukraine, Carnegie Moscow Centre, 27.09.2016, <http://carnegie.ru/commentary/2016/09/27/russia-s-next-move-on-ukraine/j60e>.

Interviews

- Interview 1, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Russia Division, 15 September 2016.
- Interview 2, Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union, Brussels, 13 September 2016.
- Interview 3, European External Action Service (EEAS), Headquarters Brussels; Eastern Partnership, regional cooperation and OSCE, 15 September 2016.
- Interview with Paul Ivan from the European Policy Centre, Brussels, 12 September 2016.

Paweł Kowal

Papież, czyli zagrożenie dla komunizmu. „Polityka wschodnia” Stolicy Apostolskiej w latach 1978-1985 w dokumentach służb specjalnych PRL

The Pope as a Threat to Communism. “Eastern Policy” of the Holy See in the Years 1978-1985 in the Documents of Special Services of the Polish People’s Republic

Abstract: The author of the article analyses the resources of the communist special services of the Polish People’s Republic. The aim of the work is to capture the changes in the eastern policy of the Holy See after the election of John Paul II to the papacy. The author shows how this policy underwent corrections in the context of the political changes in the Union of Soviet Socialist Republics. The author’s research shows how important for the disintegration of the USSR was the change of the Eastern policy of the Vatican since 1978, and the extent to which the Soviet authorities perceived John Paul II as a political threat to the functioning of the Soviet system. The author points out the first phase of the eastern policy of John Paul II: the opening for the Catholics in the East, gestures made towards the faithful rite Greek Catholics and the Catholics in Lithuania, then attempts to prepare the visit of John Paul II or Cardinal Agostino Casaroli to the communist Lithuania in connection with the occasion of the jubilee of the 500th anniversary of St. Kazimierz’s death. The research shows the extent to which differences were marked in the approach to the eastern policy of the Holy See, John Paul II and the Vatican secretary of state Casaroli. Research shows that an important turning point in the Eastern policy of the Vatican were documents concerning the fight against the so-called “Liberation theology” prepared by Cardinal Joseph Ratzinger. The same study confirms that Pope JP II was surrounded by collaborators of the communist secret services whose intention was to inform the authorities of communist Poland about the activity of the Pope. Thus, this channel of knowledge about the plans in the Eastern policy of the Vatican was used by the Kremlin. Documents attest to the close Vatican-American cooperation in the fight against communism and the Soviet Union as an empire. The author raises a number of research questions concerning the Eastern policy of the Vatican, which require further investigation.

Keywords: Eastern Policy of the Holy See, the Holy See, Special Services of the Polish People’s Republic.

Wprowadzenie

Polityka zagraniczna Stolicy Apostolskiej¹ wobec państw bloku sowieckiego – ze względu na specyfikę funkcjonowania Watykanu – należy do tematów trudnych i zapewne dlatego rzadko podejmowanych². Jednocześnie, szczególnie w związku z wyborem w 1978 r. Karola Wojtyły na papieża, temat ten stanowi kluczowe, choć niedoceniane przez badaczy, zagadnienie związane z końcem komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej. Zasady, na jakich opierał się sojusz polityczny Watykanu z USA w latach 80., wewnątrzwatykańskie spory o politykę wschodnią po wyborze nowego papieża, zmiany w polityce względem ZSRS, znaczenie wprowadzenia stanu wojennego w Polsce dla przyspieszenia erozji całego systemu sowieckiego to tylko niektóre z ważnych dla analityków pytań, które po upływie ćwierćwiecza od rozpadu ZSRS nadal czekają na opracowanie, a równocześnie znajdują odzwierciedlenie w polityce wschodniej Stolicy Apostolskiej. Podejmowanie tej tematyki stale łączy się z poważnymi niedostatkami źródłowymi: zarówno archiwa kościelne, jak i postsowieckie archiwa rosyjskie (każde z innych względów) pozostają w dużym stopniu niedostępne dla historyków, natomiast postaci, które miały wpływ na kształtowanie tej polityki – jak kardynał Agostino Casaroli, autor pamiętników³ dotyczących jego pracy w tym zakresie – unikały ekspozowania jakichkolwiek sporów czy dyskusji z papieżem na temat polityki wschodniej Watykanu.

W związku z tym szczególnie pomocne i obfite źródło do badań stanowią dokumenty znajdujące się w archiwach tajnych służb komunistycznej Polski, szczególnie te udostępniane przez IPN, a dotyczące polityki Jana Pawła II wobec wschodnich sąsiadów. Głównym celem

- 1 Podobnie jak w poprzednich publikacjach poświęconych niniejszemu zagadnieniu będę posługiwał się terminem „Stolica Apostolska” jako określeniem adekwatnym z punktu widzenia podejmowanej przeze mnie tematyki. Terminy „Watykan” czy „watykański” mogą się pojawić tylko jako potoczne synonimy. Por. P. Kowal, *Sprawa wznowienia stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską w latach 1986-1989*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2/2009, s. 81; tenże, *Misja na Wschodzie. Wizyty kard. Józefa Glempa w ZSRS w 1988 roku oraz ich polityczno-międzynarodowy kontekst*, „Dzieje Najnowsze”, nr 1/2016, s. 192-193.
- 2 Warto w tym kontekście odnotować pracę zbiorową: A. Fejérdy (red.), *The Vatican “Ostpolitik” 1958-1978. Responsibility and Witness during John XXIII and Paul VI*, Wyd. Viella, Istituto Balassi – Accademia d’Ungheria in Roma, Roma 2015.
- 3 A. Casaroli, *Pamiętniki. Męczeństwo cierpliwości. Stolica Święta i kraje komunistyczne (1963-1989)*, Wyd. PAX, Warszawa 2001.

niniejszego artykułu nie jest sformułowanie ostatecznych konkluzji, lecz określenie na nowo pytań związanych z różnymi aspektami polityki Watykanu na Wschodzie. Ograniczony tematycznie zakres artykułu obejmuje okres od wyboru nowego papieża Jana Pawła II do wyboru Michaiła Gorbaczowa na sekretarza generalnego KPZS i rozpoczęcia procesu pieriestrojki, który to moment powszechnie uznawany jest za cezurę w historii ZSRS.

Podstawowe źródła wykorzystane w niniejszym tekście wymagają krótkiego komentarza – mowa o raportach współpracowników służb komunistycznych oraz dokumentach syntetycznych pisanych na podstawie raportów dla najważniejszych osób w państwie. Zasoby komunistycznych służb specjalnych zawierają, rzecz jasna, także pozyskane dokumenty wytworzone przez inne instytucje polskie i watykańskie. W przypadku przeważających w zasobie dokumentów komunistycznych służb specjalnych konieczne jest uważne i krytyczne podejście. Warto jednak podkreślić ich unikalność: w dokumentach tych niejednokrotnie natrafić można na oryginalne notatki z rozmów najważniejszych postaci Stolicy Apostolskiej, w tym papieża Jana Pawła II, z partnerami z Zachodu. Także one w wielu przypadkach wymagają komentarza i wnikliwego spojrzenia, chociaż zawierają znacznie mniej wad typowych dla wytworów komunistycznych służb specjalnych – zdecydowanie pomocny jest tu klasyczny warsztat badacza dokumentów dyplomatycznych. Jan Paweł II i Watykan znajdowali się w obszarze zainteresowania rezydentury wywiadu we Włoszech, od lat 50. XX w. opatrzonej kryptonimem „Baszta”, która podlegała Departamentowi I MSW, od końca lat 70. sprawy watykańskie znajdowały się w kompetencji istniejącego w ramach Departamentu I – Wydziału III, który odpowiadał m.in. za inwigilowanie państw NATO. W odniesieniu do Watykanu miał zabiegać o pozyskanie dokumentów watykańskich dotyczących polityki na świecie czy monitorować współpracę Stolicy Apostolskiej z RFN⁴. Papież był poddany inwigilacji zarówno z pozycji podległej Departamentowi I rezydentury, jak i – nielegalów. Watykan znajdował się też w polu zainteresowania odpowiedzialnego za rozpracowywanie Kościoła Departamentu IV MSW. Oba depar-

4 A. Grajewski, E. Bońkowska, *Dyplomaci pod przykryciem. Historia kilku przypadków „na kierunku watykańskim”*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 3/2010, s. 90-94.

tamenty ściśle współpracowały ze sobą, gdy rozpracowywana osoba przebywała w kraju, wchodziła pod kuratelę Departamentu IV, który pełnił w działaniach wobec duchownych rolę nadrzędną⁵. Przykładem nielegalego może być Tomasz Turowski, który na temat okoliczności swojej pracy wywiadowczej w Watykanie udzielił po ujawnieniu roli, jaką pełnił, obszernego wywiadu⁶. W początkowym okresie pontyfikatu Jana Pawła II szefem rezydentury był Fabian Dmowski⁷. Po powrocie do Polski w 1980 r. nadal nadzorował „Basztę” z pozycji dyrektorskich w wywiadzie. Po Dmowskim jego rzymską posadę przejął płk Jerzy Porowski, który funkcję tę pełnił do roku 1984, następnie, do 1988, szefem rezydentury był Maciej Dubiel⁸. Ważnymi postaciami rzymskiej rezydentury byli też ostatni szef „Baszty” płk Aleksander Makowski i jeden z najlepszych znawców problematyki kościelnej w wywiadzie – Edward Kotowski, który w różnych okresach swojego życia był też dyplomatą i pracownikiem Urzędu ds. Wyznań, poznał osobiście kilku duchownych najwyższego szczebla, licznych średniego, odegrał ważną rolę w ich inwigilacji, udzielał fachowych instrukcji najwyższym władzom państwowym w kwestii postępowania z Kościołem⁹. Interesującym, choć mało eksploatowanym przez historyków źródłem do badań nad polityką Jana Pawła II są także dokumenty wytworzone przez komunistyczny wywiad wojskowy – również one stanowią w pewnym zakresie bazę źródłową niniejszego artykułu¹⁰.

1. Wojtyła w Watykanie

W świetle dotychczasowych ustaleń historyków, jasne są trzy kwestie. Po pierwsze, w końcu lat 70. kard. Karol Wojtyła był postrzegany przez ówczesnych przywódców w Polsce jako bardziej niebez-

- 5 Więcej na temat strukturalnych aspektów działania służb komunistycznych wobec Watykanu można znaleźć w cytowanym powyżej artykule.
- 6 Por. A. Kublik, W. Czuchnowski, *Kret w Watykanie. Prawda Turowskiego*, Wyd. Agora SA, Warszawa 2013.
- 7 Por. L. Szymowski, *Agenci SB kontra Jan Paweł II*, Wyd. Penelopa, Warszawa 2012, s. 40-41, 51.
- 8 Tamże, s. 53-55.
- 9 Por. P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986-1989*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wyd. Trio, Warszawa 2012, s. 55; L. Szymowski, dz.cyt., s. 55, 65-67.
- 10 Por. A.C. Żak (red.), *Pielgrzymki Jana Pawła II do Polski w wojskowych materiałach archiwalnych*, Drukarnia Wydawnictw Specjalnych, Warszawa 2015.

pieczny dla władz i systemu komunistycznego¹¹ niż prymas Polski, kard. Stefan Wyszyński. Spostrzeżenie to, mające z pewnością wśród skupionych w obozie komunistycznym państw walor informacji pochodzącej „z pierwszej ręki” od „polskich towarzyszy”, było niewątpliwie ważnym czynnikiem kształtującym opinię o nowym papieżu po 1978 r. Tomasz Turowski, nielegał, którego celem było rozpracowywanie papieża, w następujący sposób podsumował po latach nastawienie kierownictwa PZPR do Jana Pawła II: „widzieli Papieża jako zagrożenie, ale nie w takim wymiarze bezpośrednim, tylko jako element kryształizujący opozycję w Polsce, jako katalizator procesów, które mogą zachwiać systemem”¹². Komunistyczne kierownictwo PRL niemal natychmiast po wyborze Wojtyły uznało, że polityka Watykanu zmieni się na tyle, iż nie będzie możliwe wykorzystywanie Stolicy Apostolskiej do wywierania nacisku na Episkopat Polski¹³.

Po drugie, Sowieci dość szybko uznali nowego papieża za wroga ideologicznego oraz ze względu na jego widoczną koncentrację na akcji ewangelizacyjnej na Wschodzie za polityka groźnego z punktu widzenia utrzymywania spoistości imperium. Po wyborze Wojtyły ambasador sowiecki w Warszawie poinformował polskie władze, że nowy papież jest uważany przez Moskwę za „jadowitego antykomunistę”¹⁴. Już pierwsze, symboliczne kroki podjęte przez Jana Pawła II pozwoliły dostrzec, że jest on mocno zdystansowany do zastanego, dotychczasowego podejścia do wschodniej polityki Watykanu – nowy papież nawiązał bezpośredni kontakt z kard. Josyfem Slipyjem (spotkał się z nim już 20 listopada 1978, a 19 marca 1979 wystosował do niego specjalny list), przywódcą Cerkwi greckokatolickiej, i wspierał tę zakazaną na sowieckiej Ukrainie katolicką wspólnotę¹⁵. Było to istotne także z tego względu, że koniec epoki Breżniewa wiązał się z zaostrzeniem kursu wobec wschodnich katolików przez władze sowieckie¹⁶. Pius-

11 E.K. Czaczkowska, *Kardynał Wyszyński*, Wyd. Znak, Kraków 2013, s. 488.

12 A. Kublik, W. Czuchnowski, dz.cyt., s. 131.

13 Ch. Andrew, W. Mitrochin, *Archiwum Mitrochina I. KGB w Europie i na Zachodzie*, przeł. M.M. Brzeska, P. Brzeski, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2009, s. 783.

14 Tamże, s. 779.

15 G. Weigel, *Świadek nadziei*, Wyd. Znak, Kraków 2005, s. 332, 371.

16 T. Szyszlak, *Lwowskie sacrum, kijowskie profanum. Grekokatolicyzm w ukraińskiej przestrzeni publicznej od pieriestrojki do pomarańczowej rewolucji*, Wyd. Polskie Towarzystwo Religioznawcze, Warszawa 2012, s. 80.

ka wysłana niedługo po wyborze na papieża do Ostrej Bramy była dla litewskich katolików jasnym przekazem – papież o nich pamięta. Litewski kierunek stał się zresztą jednym z ważniejszych elementów programu nowego papieża¹⁷.

Po trzecie, służby komunistyczne zdawały sobie sprawę z różnic w kwestii koncepcji prowadzenia polityki wschodniej w samym Watykanie. Oczywiście, poszerzanie zakresu tego rodzaju rozdzwęków było w interesie władz PRL, nie dziwi więc stałe eksponowanie tego wątku w dokumentach słanych do Warszawy. Trzeba jednak podkreślić, że ślady różnic w podejściu do polityki wobec bloku wschodniego pomiędzy Janem Pawłem II a kard. Casarolim widoczne są także w dokumentach wytworzonych przez urzędników watykańskich. Powstaje zatem pytanie, jakie motywy stały za mianowaniem Casarolego – którego linia polityczna była dobrze znana Episkopatowi Polski – sekretarzem stanu po śmierci francuskiego kard. Jeana-Marie Villota. W biografii kard. Wyszyńskiego odnajdujemy informację, że dostojnik, nieingerujący w kwestię decyzji nowego papieża, w jednej sprawie uczynił wyjątek i zabiegał o odsunięcie Villota i powierzenie jego urzędu Casarolemu¹⁸. Było jasne, że po wyborze Polaka na papieża drugą osobą w Watykanie powinien zostać Włoch¹⁹. Pytanie: skąd tak jednoznaczne wskazanie na Casarolego, który nie był w stanie zapewnić zerwania z linią Villota? Tymczasem już następnego dnia po wyborze Jana Pawła II w tajnej charakterystyce nowego papieża sporządzonej w MSW cytowano Casarolego, który – podobnie jak abp Luigi Poggi – miał krytykować kompetencje i „format” nowego szefa²⁰. Wątek ten stanie się stałym motywem analiz polityki wschodniej Watykanu dokonywanych również przez „Baszotę”. Przykładowo, 6 lutego 1981 Jaruzelski, Kania i grono kluczowych osób w PRL dowiedzieli się z informacji tematycznej szefa Departamentu I MSW (szefa wywiadu) gen. Jana Słowikowskiego o nasilającej się krytyce polityki Jana

17 G. Weigel, dz.cyt., s. 359-360; F. Corley, *Soviet Reaction to Pope John Paul II*, „Religion, State and Society”, nr 1/1994, s. 46.

18 E.K. Czackowska, dz.cyt., s. 647.

19 Por. *Jeszcze nigdy papież nie był tak popularny i zawadiacki. Informacja PAP z dnia 7 lutego 1979*, w: *Pielgrzymki Jana Pawła II*, s. 37.

20 K. Straszewski, *Informacja nr 1 Departamentu IV Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotycząca biografii i charakterystyki osoby byłego metropolity krakowskiego Karola Wojtyły*, 17 października 1978, w: tamże, s. 21.

Pawła II przez urzędników kurialnych, w tym właśnie przez Casarolego. Autor przekazał też wiadomość na temat intensywnych relacji dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej z ZSRS. Wedle tych danych, w grudniu 1980 r. doszło w Rzymie do rozmów z udziałem kard. Casarolego, a także, prawdopodobnie, do nieformalnej rozmowy Jana Pawła II z Wadimem Zagładinem, członkiem KC KPZR i I zastępcą kierownika Wydziału Międzynarodowego KC KPZR. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Słowikowskiego, miały one dotyczyć sytuacji w Polsce²¹.

2. Szczególna rola Polski

28 maja 1981 Słowikowski podpisał informację tematyczną na temat możliwej sukcesji po śmierci kard. Wyszyńskiego. Znajdujemy w niej nie tylko – po raz kolejny – ślady różnic w kwestii stanowiska pomiędzy Kurią a Janem Pawłem II. W tym przypadku dotyczyć miały one sprawy tylko pozornie organizacyjnej, w istocie mającej zaś wielkie znaczenie polityczne – koncepcji organizacji sieci diecezji w Polsce i Episkopatu. Jeśli wierzyć informacjom wywiadowczym, już wówczas planowano w Sekretariacie Stanu rozdzielenie dwu archidiecezji i ograniczenie władzy prymasa. Z notatki wynika, że jednym z powodów utrzymania silnej pozycji prymasa, wynikającej m.in. z unii personalnej pomiędzy diecezjami w Gnieźnie i Warszawie, na co nalegał papież, miały być także zadania związane z tym, że – jak zanotowano wypowiedź jednego z informatorów – „w nowej sytuacji Kościół polski musi stać się centrum oddziaływania na społeczeństwa krajów sąsiednich”²². W dokumencie cytowany jest także Casaroli, który miał zwracać uwagę na to, że wysokie kwalifikacje polityczne następcy miałyby być istotne z punktu widzenia „zdolności działania na rzecz europejskiej i wschodniej polityki Stolicy Apostolskiej”²³. Obie przywołane wypowiedzi tylko pozornie są spójne. Otoczenie papieża mówiło o oddziaływaniu na społeczeństwa, sekretarz stanu kładł na-

21 J. Słowikowski, *Informacja tematyczna, dotyczy: watykańskich ocen sytuacji PRL*, 16 lutego 1981, IPN BU o 449/5/36.

22 Tenże, *Informacja tematyczna, dotyczy: sukcesji po kard. Wyszyńskim*, 28 maja 1981, IPN BU o 449/5/36, s. 158.

23 Tamże.

cisk na realizację celów politycznych – tak jak je rozumiał, zajmując się od kilku dziesięcioleci polityką wschodnią Watykanu, zależało mu przede wszystkim na oddziaływaniu politycznym na ZSRS i władze komunistyczne. Można powiedzieć, że to jest właśnie ta subtelna różnica między podejściem Jana Pawła II i kard. Casarolego do koncepcji polityki wschodniej Watykanu. Z kolei w notatce na temat możliwej wizyty Jana Pawła II w Polsce w 1982 r., podpisanej przez Zenona Płatka, SB wracała do charakteru wizyty z roku 1979. Teza Płatka była jasna: nie zgadzać się na wizytę papieża w niecały rok po wprowadzeniu stanu wojennego. Wśród elementów ważnych z punktu widzenia wydźwięku politycznego pierwszej wizyty – zasadniczo kłopotliwych dla władz – podnoszono jej szczególną wymowę: „Opatrznościowa rola Polski w chrystianizacji Europy Wschodniej”²⁴. Charakterystyczne zresztą, że z informacji Mitrochina wynika, że Sowieci – inaczej niż przykładowo polskie służby wojskowe – bardzo szybko, zwłaszcza po słynnej homilii Jana Pawła II w Gnieźnie w 1979 r., dostrzegli niebezpieczeństwo takiej postawy papieża, który – upominając się o słowiańskie narody i wymieniając je jeden po drugim – z punktu widzenia Moskwy działał na rzecz destrukcji ZSRS, i ten element wydaje się kluczowy²⁵. Zdaniem Andrzeja Grajewskiego, ukraińska polityka Jana Pawła II była wręcz jednym z elementów, które miały wpływ na przeprowadzenie zamachu na papieża 13 maja 1981²⁶.

3. Koordynacja polityki z Zachodem

Szereg dokumentów polskiego wywiadu tworzonych przez „Basztę”, ale także przez inne polskie placówki wywiadowcze w Europie, wskazuje na znacznie bliższą, niż pozornie można by przypuszczać, współpracę polityczną Jana Pawła II z USA i NATO: dotyczyła ona nie tylko ogólnego planu działań, ale też ich koordynacji w konkretnych sprawach. Przykładowo, szyfrogram wywiadu z 27 kwietnia 1982 zawie-

24 Z. Płatek, *Notatka dot.: wizyty papieża Jana Pawła II w Polsce*, 25 lutego 1982, IPN BU o 449/5/36, s. 151.

25 Ch. Andrew, W. Mitrochin, dz.cyt., s. 787; *Meldunek nr 12 Szefostwa WSW o sytuacji w Siłach Zbrojnych PRL w związku z wizytą papieża*, 4 czerwca 1979, w: *Pielgrzymki Jana Pawła II*, s. 156.

26 Por. M. Skwara, A. Grajewski, *Agca nie był sam. Wokół udziału komunistycznych służb specjalnych w zamachu na Jana Pawła II*, Oddział IPN Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Katowicach, Instytut Gość Media, Katowice 2015.

rał informacje pozyskane od belgijskiego dyplomaty, którego nazwisko nie zostało ujawnione. Dokument ów potwierdza, że po ogłoszeniu stanu wojennego polityka USA wobec Polski była synchronizowana z działaniami innych członków NATO. Członkowie Paktu sugerowali bowiem Janowi Pawłowi II odkładanie planowanej wizyty w Polsce i przestrzegali przed wyjazdem, który „stanowiłby wyłom w strategii NATO dot. izolacji dyplomatycznej WRON na Zachodzie”²⁷. Wedle tej samej informacji, rząd Belgii miał traktować ideę wizyty Jana Pawła II w Polsce jako element presji rządu Jaruzelskiego na wywoływanie podziałów pomiędzy „Watykanem, polskim episkopatem a rządami NATO”²⁸. Przeciwnikami wizyty papieża w Polsce po wprowadzeniu stanu wojennego miały być także administracja Reagana oraz rząd RFN, chociaż trzeba podkreślić, że w notatce na temat ówczesnych relacji Stolicy Apostolskiej z Polską z 14 kwietnia 1982 pojawia się także sugestia, że gdyby przyjazd papieża do Polski doprowadził do ruchów i interwencji sowieckiej, wzmocnieniu uległaby strategiczna pozycja USA²⁹. Sprawa sprzeciwów Zachodu wobec wizyty Jana Pawła II w Polsce i jego kontekstu wymaga oddzielnego badania, jednak już sam fakt, że termin wizyty papieża był konsultowany na szczeblach politycznych NATO, daje wiele do myślenia na temat zakresu koordynacji polityki Jana Pawła II wobec bloku wschodniego. Linia polityczna USA dotycząca wzmacniania sankcji wobec władz Polski w oczywisty sposób musiała być związana z odwodzeniem Jana Pawła II od zamiaru odwiedzenia Polski, ponieważ osłabiałoby to – z punktu widzenia USA – sens polityki Zachodu wobec Jaruzelskiego. Taką opinię przekazał papieżowi przedstawiciel USA przy Stolicy Apostolskiej. Rząd Wielkiej Brytanii przedstawił papieżowi podobne stanowisko, powołując się dodatkowo na źródła wywiadowcze w Moskwie, które miały uzyskać informację, że rząd sowiecki odradza władzom w Warszawie przyjmowanie papieża w sierpniu 1982 r.³⁰. Notatki z rzymskich rozmów kard. Casarolego i abpa Achille Silvestriniego z sekretarzem

27 *Szyfrogram nr 2965*, Belgrad, 27 kwietnia 1982, IPN BU o 449/5/36, s. 114.

28 Tamże.

29 *Informacja tematyczna. Dotyczy: aktualnego stanowiska Jana Pawła II w sprawie polskiej*, 14 kwietnia 1982, IPN BU o 449/5/36, s. 119-120.

30 F. Dmowski, *Informacja tematyczna. Dotyczy: stosunków Watykan-PRL*, 11 maja 1982, IPN BU o 449/5/36, s. 110.

stanu USA George'em P. Schultzem pokazują, że Casaroli w sprawach polskich otwarcie prezentował stanowisko inne niż papież: wyraźnie przychylniejsze Jaruzelskiemu. Przedstawiał stan wojenny tak, jak robiło to w owym czasie otoczenie Jaruzelskiego, jako „mniejsze zło”³¹.

4. Dwie linie polityki

Z zaostrzeniem polityki wschodniej nowo wybranego papieża wiązano też brak zgody Moskwy na wizytę Casarolego na Litwie w 1984 r. W Watykanie panowało przekonanie, że taka postawa Krem-la łączy się z tym, że odczytuje on zamierzenia Casarolego jako preludium do planów przyjazdu papieża na Litwę³². Wątek ten pochodzi prawdopodobnie z szyfrogramu, który wpłynął do Sarewicza kilka dni wcześniej z Rzymu. Był on sporządzony na podstawie agenturalnych doniesień. Wynikało z niego, że Stolica Apostolska prowadzi poufne negocjacje z Kremlem na temat możliwości przyjazdu Casarolego na Litwę z okazji 500 rocznicy śmierci św. Kazimierza. W dokumentach SB znajdują się informacje, z których wynika, że jesienią 1983 r. rozważano, czy delegatem papieża na Litwę i Łotwę mógłby być prymas Polski, kard. Józef Glemp, który otrzymał stosowne zaproszenie od Cerkwii prawosławnej³³. Warto przypomnieć, że podobnie jak wizyta Casarolego, tak i wizyta Glempa na Wschodzie doszła do skutku dopiero w 1988 r.³⁴ w innych okolicznościach. W kręgach watykańskich zakładano ciągle, że być może na Litwę uda się sam papież. Strona watykańska była gotowa na pewne koncesje, np. w kwestii potępienia przez Glempa w Moskwie wyścigu zbrojeń. Casaroli był więc zwolennikiem wyjazdu Glempa, nawet mimo braku zgody Sowietów na jego przyjazd do Wilna, najwyraźniej stanowisko papieża było nieco inne. Z dokumentów wynika, że strona sowiecka nie zaakceptowała planu kardynała, by rozszerzyć program wizyty³⁵. Z notatki z sierpnia 1984 r. wynika, że przyczyny odmawiania – także Casarolemu – wjazdu mogły być trzy: obawa, że Casaroli w rzeczywistości skupi się na

31 L. Szymowski, dz.cyt., s. 75-77.

32 Z. Sarewicz, *Informacja na temat polityki watykańskiej*, 16 sierpnia 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 64.

33 *Szyfrogram nr 9668*, 30 grudnia 1983, IPN BU o 449/5/36, s. 280-282.

34 Por. P. Kowal, *Misja na Wschodzie*, s. 189-208.

35 L. Szymowski, dz.cyt., s. 78-80.

przygotowaniu wizyty Jana Pawła II na Wschodzie; ożywienie religijne na Litwie; a także wewnętrzne rozbieżności polityczne w ZSRR³⁶. Charakterystyczne, że Sarewicz uwypuklił tylko jedną z przyczyn, która pasowała w jego mniemaniu do całościowej koncepcji – kwestię planów papieskiej wizyty. Druga istotna sprawa dotyczyła tego, że w Moskwie i Warszawie – mimo iż zdawano sobie sprawę z rozbieżności pomiędzy papieżem a Casarolim – zakładano, że kardynał swoimi potencjalnymi działaniami na Litwie wpisałby się w istotie w politykę Jana Pawła II.

W informacji tematycznej z 16 sierpnia 1984 Sarewicz omawiał problematykę watykańską, ale w istocie skupił się na analizie tylko wybranych kierunków polityki Watykanu³⁷. Już na początku notatki Sarewicz przedstawił główną tezę: w Watykanie, szczególnie zaś w otoczeniu kard. Casarolego, narasta niechęć do stylu zarządzania Jana Pawła II i polskiego otoczenia papieża. Sarewicz powoływał się na współpracowników sekretarza stanu, którzy jakoby krytykowali „polską obsesję” Jana Pawła II, która ich zdaniem przyczyniała się do utrzymywania zainteresowania sytuacją w Polsce oraz utrudniała stabilizację w kraju. Mieli oni narzekać na to, że przez politykę papieża dialog polityczny z prawosławiem i ZSRS jest zablokowany³⁸. W jednej z notatek rzymskiej rezydentury wywiadu pojawiła się informacja, jakoby w Kurii Rzymskiej sformowała się grupa wyższych rangą duchownych krytykujących za nową politykę wschodnią Watykanu abpa Silvestriniego i kard. Casarolego, jako nadmiernie z koniunkturalnych przyczyn podporządkowujących swoje poglądy polityce Jana Pawła II³⁹. Sarewicz używa w kontekście sierpniowego opracowania dotyczącego kierunków aktywności politycznej Stolicy Apostolskiej terminu „polityka wschodnia” w odniesieniu do polityki papieża wobec szerszej przestrzeni sowieckiej. Niemniej interesujące w tym kontekście są uwagi Sarewicza na temat relacji Stolicy Apostolskiej z USA. Jego zdaniem, idee wsparcia papieża dla polityki amerykań-

36 Szyfrogram nr 5154, Rzym, 8 sierpnia 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 68.

37 Por. Z. Sarewicz, *Informacja na temat polityki watykańskiej*, 16 sierpnia 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 63-67.

38 Tamże, s. 64.

39 A. Kafarski, *Notatka: dot. opinii krążących wśród duchowieństwa w Watykanie na temat sytuacji społeczno-politycznej w Polsce oraz o osobie papieża, jego polityce wschodniej i najbliższych współpracownikach*, 7 kwietnia 1982, IPN BU o 449/5/36, s. 127.

skiej przeciwko Sowietaom podtrzymywały środowiska żydowskie: „teżę o proamerykańskiej orientacji papieża lansują przede wszystkim koła żydowskie w USA”⁴⁰. Przykładem tego zjawiska miała być prywatna audyencja u Jana Pawła II Jeleny Bonner i Tatiany Bonner-Jankelewicz, o czym zresztą w maju 1984 r. papież poinformował publicznie⁴¹. Akurat to spotkanie, według Sarewicza, było szczególnie dobrze przyjęte w kręgach politycznych w USA oraz przez „amerykańskich Żydów”.

Sarewicz podkreślał, że spotkanie Jana Pawła II z Reaganem na Alasce w 1984 r. było właśnie przykładem wsparcia papieża dla republikańskiej administracji, pomimo świadomości, że Amerykanie wykorzystają ten fakt w kampanii wyborczej w USA przeciw politycznym konkurentom. Tak jak w sprawach polityki wschodniej, tak i w kwestii polityki amerykańskiej wywiad PRL widział relacje Jan Paweł II – Casaroli przez pryzmat sporu o taktykę. W tym kontekście miało być tak: Jan Paweł II układa się z Amerykanami i udziela im politycznego wsparcia, a dyplomaci z otoczenia sekretarza stanu postrzegają to jako źródło niebezpieczeństwa i obawiają się, że USA będą wykorzystywać Kościół do swoich politycznych celów.

5 listopada 1984 Sarewicz przesłał do Pożogi i Ciastonia informację o dyskusji w Watykanie na temat dalszej polityki względem ZSRS. Dochodzi do wniosku, że w kontekście polityki wobec ZSRS istnieją dwie opcje: umiarkowana i agresywna. Pierwszą reprezentują jego zdaniem jezuici. Z ich inicjatywy od 6 do 22 września miało odbyć się w Publier we Francji sympozjum, które gromadziło specjalistów sowietologów z jezuickiego kręgu. Opcję agresywną wobec Sowietaów reprezentował według niego sam Jan Paweł II i jego otoczenie. Papież miał podjąć decyzję, by kwestie prowadzenia polityki względem ZSRS powierzyć grupie młodych polskich księży, np. ks. Marianowi Radwanowi z Lublina – ich zadanie polegałoby m.in. na przygotowaniu wydawnictw dla wiernych na Wschodzie, które zdaniem informatorów miały być potem przerzucane przez Polskę i Finlandię do ZSRS⁴². Działania propagan-

40 Z. Sarewicz, *Informacja na temat polityki watykańskiej*, 16 sierpnia 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 65.

41 G. Przebinda, *Rzym, Moskwa i Kazan*, „Tygodnik Powszechny”, 11 maja 2003, nr 19, <http://www2.tygodnik.com.pl/tp/2809/wiarao2.php> [5.07.2016].

42 Z. Sarewicz, *Informacja sygnalizacyjna dotyczy: planów działań propagandowych Watykanu wobec ZSRR*, 5 listopada 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 194.

dowe miały dotyczyć także aktywności radiowej i miały być oparte na środowisku polskich jezuitów. Analitycy Sarewicza stali na stanowisku, że pewna radykalizacja otoczenia Jana Pawła II w kwestii działań na Wschodzie związana była z niepowodzeniem rozmów z ZSRS na temat zmiany granic wschodnich przedwojennych diecezji polskich w zamian za zgodę na organizację administracji kościelnej w ZSRS, w tym na powołanie biskupów na Ukrainie i Białorusi⁴³.

Z lektury akt „Baszty” wynika, że punktem zwrotnym – w momencie, gdy Jan Paweł II porzucił nadzieję na jakieś porozumienie z Kremlem osiągnięte przez dyplomację Casarolego – była ogłoszona przez Kongregację Nauki Wiary dnia 6 sierpnia 1984 „Instrukcja o niektórych aspektach teologii wyzwolenia”. Kwestia ta znalazła wyraz w licznych raportach z Rzymu. Dokument zaś przygotowany przez kard. Josepha Ratzingera odbił się szerokim echem jako szczególnie wymierzony w ideologię marksistowską. Wygląda na to, że ostre sformułowania z dokumentu Ratzingera (nazwanie lewicowych komunistycznych reżymów „totalitarnymi”) zbiegły się w czasie z ostatecznym niepowodzeniem rozmów o przyjeździe Casarolego, a nawet samego Jana Pawła II na Litwę. Prawdopodobnie papież celowo nie włączył watykańskich dyplomatów do procesu tworzenia dokumentu Ratzingera, bo zdawał sobie sprawę z tego, że skoncentrują się na osłabieniu jego wymowy. Doktrynalna wypowiedź na temat związany przede wszystkim z sytuacją w Ameryce Łacińskiej najwyraźniej okazała się istotnym elementem kształtowania relacji z ZSRS⁴⁴. Interesującym i świadczącym o istotnych zmianach w polityce wschodniej Watykanu w drugiej połowie 1984 r. dokumentem jest notatka tematyczna z 17 października 1984. Jej autor zaprezentował coś w rodzaju panoramy niepowodzeń Casarolego, którego linia postępowania była najwyraźniej testem, na ile dyplomatyczne podejście okaże się efektywne. Podkreśla on społeczną perspektywę spojrzenia papieża na politykę wschodnią, w ramach której większe znaczenie ma koncentrowanie się na relacjach z poszczególnymi narodami niż zabieganie o względy komunistycznych władz w Moskwie. Notatka wydaje się po-

43 *Notatka informacyjna dotyczy: projektu akcji Kościoła Katolickiego na kierunku ZSRR*, 23 października 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 195-197.

44 *Notatka informacyjna dot.: międzynarodowych politycznych aspektów tzw. „dokumentu Ratzingera” w sprawie teologii wyzwolenia*, Warszawa, 19 grudnia 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 223-226.

twierdzeniem tezy, że jesienią 1984 r. papież dokonał podsumowania osiągnięć sekretarza stanu i zalecił zmianę politycznego kursu. Autor z SB podkreślał negatywną rolę antykomunistycznej postawy papieża, a także zdecydowanie negatywną rolę polskiego Kościoła w Europie Wschodniej przez dostarczanie wzorca budowania niezależnej pozycji, swego rodzaju wolnościowe oddziaływanie. W notatce znalazło się podkreślenie, że w 1984 r. podczas spotkania na Alasce został niejako potwierdzony sojusz polityczny Watykanu i USA⁴⁵.

Wnioski

Linia polityki wschodniej Jana Pawła II, w oczywisty sposób odbiegająca od linii poprzednika, nie ukształtowała się od razu. Za czasów Breżniewa na antykościelną linię jego rządów odpowiadała gestami skierowanymi do narodów ZSRS, szczególnie Litwinów i Ukraińców. Ważnym komponentem tej polityki były też reakcje na wydarzenia w Polsce po powstaniu Solidarności i wprowadzeniu stanu wojennego. W czasie rządów Andropowa na politykę wschodnią nieco większy wpływ zyskał kard. Casaroli. Wiele wskazuje na to, że miał on papieskie przyzwolenie na podejmowanie rozmów z ZSRS na tematy tak delikatne, jak planowane wizyty wysokich rangą przedstawicieli Stolicy Apostolskiej na Litwie, włącznie z planem zorganizowania tam wizyty Jana Pawła II. Dojście do władzy Czernienki ponownie oddało jakiegokolwiek szanse na porozumienie – w tym czasie doszło też do zaostrzenia polityki Moskwy wobec Kościoła w Polsce. Przyjęcie przez Watykan zaostrzonej linii postępowania wobec ZSRS nastąpiło ostatecznie w związku z kilkoma istotnymi wydarzeniami: zacieśnieniem relacji z USA, niepowodzeniem przygotowań do wizyty kard. Casarolego na Litwie w 1984 r., ogłoszeniem „Instrukcji” kard. Ratzingera z potępieniem teologii wyzwolenia, dojściem do władzy w ZSRS Czernienki i zaostrzeniem tam antykościelnego kursu. Początek rządów Gorbaczowa zwiastował nową politykę, choć temat ten wymaga szczegółowych i krytycznych badań. Zmiana była na tyle istotna, że po 1985 r. dość szybko doszło do rozmów na temat możliwości przy-

45 Notatka informacyjna dot.: *niektórych aspektów pontyfikatu papieża Jana Pawła II*, 17 października 1984, IPN BU o 449/5/36, s. 245-247.

jazdu Gorbaczowa do Watykanu. Gen. Zdzisław Sarewicz w opracowaniu na temat „przewidywanych tendencji w polityce Watykanu i Kościoła katolickiego w Polsce” z początku 1986 r. zakładał, że już w marcu lub kwietniu 1986 r. może dojść do wizyty Gorbaczowa we Włoszech, w tym do spotkania z Janem Pawłem II. Sarewicz powoływał się na „ducha Genewy” i skłonność nowych władz sowieckich do dialogu, co wedle niego miało być wykorzystane do intensyfikacji polityki wschodniej Watykanu⁴⁶.

Podkreślić należy, że Jan Paweł II politykę wobec Wschodu prowadził w bardzo niekorzystnych warunkach. Jego główny współpracownik – sekretarz stanu – nie podzielał w pełni stanowiska papieża, czemu dawał wyraz w rozmowach z zagranicznymi partnerami, a w gronie najbliższych współpracowników papież miał zainstalowanych przynajmniej kilku agentów, mówimy tylko o aktywności komunistycznych służb z Polski. Słusznie konstatawał publicysta „Rzeczpospolitej”, że w związku z tym „Watykan był w dużej mierze przezroczysty dla komunistycznych służb specjalnych”⁴⁷. Dla polskiego wywiadu partnerem w inwigilowaniu Jana Pawła II było sowieckie KGB. Już w czerwcu 1980 r. zaplanowano wspólne działania operacyjne. Jako cele założono: wywieranie wpływu na papieża, żeby wypowiadał się o problemach rozbrojenia w duchu bliskim ZSRS, inspirowanie podziałów pomiędzy Stolicą Apostolską i USA, a także podziałów wewnątrz Watykanu, wykrywanie kanałów, jakimi Kościół katolicki w Polsce „podsycił działalność” Kościoła w Związku Sowieckim⁴⁸. Powstaje pytanie na temat efektywności współpracy służb polskich z sowieckimi oraz tego, na ile te drugie posiadały inne – niż przez polskich agentów – dojście do Jana Pawła II lub kard. Casarolego.

Kluczową kwestią pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu polityka Stolicy Apostolskiej i jej sojusz z USA i innymi państwami zachodnimi przyczyniły się do przyspieszenia erozji systemu państw komunistycznych i samego ZSRS. Krystalizacja polityki wschodniej Watykanu za Jana Pawła II nastąpiła w istocie dopiero w końcu 1984 r., bezpośrednio przed ogłoszeniem pieriestrojki,

46 Z. Sarewicz, *Informacja na temat przewidywanych tendencji w polityce Watykanu i Kościoła katolickiego w Polsce*, IPN BU o 449/5/36, s. 17-18.

47 C. Gmyz, *Zaraza za Spiżową Bramą*, „Rzeczpospolita”, 3-4 października 2009, s. A30.

48 Ch. Andrew, W. Mitrochin, dz.cyt., s. 788-789.

która rozpoczęła się kilka miesięcy później. Watykan był już przygotowany do wykorzystywania nowych możliwości politycznych w celu rozszerzenia oddziaływania ewangelizacyjnego na Wschodzie. Jeden z ostatnich snów kard. Wyszyńskiego przed jego śmiercią dotyczył ciężkiej doli katolików na Wschodzie, w ZSRR. W Wielki Piątek 1981 r. Wyszyński zapisał: „W tej strasznej nocy [...] oładnęła mnie męka ludów wschodnich, które już od trzech pokoleń cierpią od zbrodniarzy, którzy mordują w ZSRR Chrystusa, Jego Kościół i znaki dobrej nowiny ewangelicznej. [...] Obraz ludzi bez świątyń, bez kapłana, bez ołtarza, bez Eucharystii i nauki Wiary św. – obraz matek bez pomocy wychowawczej, potworne udręki więźniów i «pacjentów» szpitali psychiatrycznych, nieustanne zagrożenia wojenne w tyłu krajach, którym ZSRR przychodzi «z pomocą», by umacniać zbrodniczy ustrój. A w Ojczyźnie naszej groźba interwencji w sprawy wewnętrzne Polski. To wszystko jest przedmiotem mojej modlitewnej męki i bolesnego wołania do Pani Ostrobramskiej przeciw Matki Miłosierdzia”⁴⁹. Wiadomo, że po tym „wschodnim śnie” Wyszyński miał jeszcze okazję rozmawiać z Janem Pawłem II, nie wiadomo jednak, czy wizja, którą tak bardzo przeżył, została papieżowi przekazana. Można wszelako uznać, że duchowa wizja sędziwego prymasa była niejako figurą polityki watykańskiej za Jana Pawła II. To właśnie ta perspektywa, a nie wizja układania się z Moskwą, stanowiła istotę polityki Jana Pawła II wobec Sowietów.

Bibliografia

- András F. (red.), *The Vatican “Ostpolitik” 1958-1978. Responsibility and Witness during John XXIII and Paul VI*, Wyd. Viella, Istituto Balassi – Accademia d’Ungheria in Roma, Roma 2015.
- Andrew Ch., Mitrochin W., *Archiwum Mitrochina I. KGB w Europie i na Zachodzie*, przeł. M.M. Brzeska, P. Brzeski, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2009.
- Casaroli A., *Pamiętniki. Męczeństwo cierpliwości. Stolica Święta i kraje komunistyczne (1963-1989)*, Wyd. PAX, Warszawa 2001.

49 E.K. Czackowska, dz.cyt., s. 695.

- Corley F., *Soviet Reaction to Pope John Paul II*, „Religion, State and Society”, nr 1/1994.
- Czaczkowska E.K., *Kardynał Wyszyński*, Wyd. Znak, Kraków 2013.
- Gmyz C., *Zaraza za Spizową Bramą*, „Rzeczpospolita”, 3-4 października 2009.
- Grajewski A., Bońkowska E., *Dyplomaci pod przykryciem. Historia kilku przypadków „na kierunku watykańskim”*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 3/2010.
- Grajewski A., Skwara M., *Agca nie był sam. Wokół udziału komunistycznych służb specjalnych w zamachu na Jana Pawła II*, Oddział IPN Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Katowicach, Instytut Gość Media, Katowice 2015.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986-1989*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wyd. Trio, Warszawa 2012.
- Kowal P., *Misja na Wschodzie. Wizyty kard. Józefa Glempa w ZSRS w 1988 roku oraz ich polityczno-międzynarodowy kontekst*, „Dzieje Najnowsze”, nr 1/2016.
- Kowal P., *Sprawa wznowienia stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską w latach 1986-1989*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2/2009.
- Kublik A., Czuchnowski W., *Kret w Watykanie. Prawda Turowskiego*, Wyd. Agora SA, Warszawa 2013.
- Przebinda G., *Rzym, Moskwa i Kazań*, „Tygodnik Powszechny”, 11 maja 2003, nr 19, <http://www2.tygodnik.com.pl/tp/2809/wiarao2.php> [5.07.2016].
- Szymowski L., *Agenci SB kontra Jan Paweł II*, Wyd. Penelopa, Warszawa 2012.
- Szyszlak T., *Lwowskie sacrum, kijowskie profanum. Grekokatolicyzm w ukraińskiej przestrzeni publicznej od pieriestrojki do pomarańczowej rewolucji*, Wyd. Polskie Towarzystwo Religioznawcze, Warszawa 2012.
- Weigel G., *Świadek nadziei*, Wyd. Znak, Kraków 2005.
- Żak A.C. (red.), *Pielgrzymki Jana Pawła II do Polski w wojskowych materiałach archiwalnych*, Drukarnia Wydawnictw Specjalnych, Warszawa 2015.



Lech Jańczuk

Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe

Self Government Units under Emergency Law. View of the Political System

Abstract: The article analyzes and assesses the competence of local government bodies and the rights and obligations of citizens forming local and regional communities during states of emergency. In the first part of the paper we present a brief historical outline and characterize the notion of states of emergency in Poland. The introduction of a state of emergency is a special event in a democratic state ruled by law. Especially if they are unitary states with a decentralized system. This is due to the fact that the introduction of states of emergency modifies the actions of the authorities and public administration in the direction of centralization and is followed by the protection of rights and freedoms of human and citizen. The second part of the article examines the powers of local government units during states of emergency. The subordination of local government units in an emergency is the negation of decentralization of power and public administration in the performance of their duties. Limited is also the independence of local government units, mostly political, but also in the organizational, economic and financial aspects. In emergency situations the structure of decentralization of the authority and public administration structure is replaced with deconcentration. During martial law and states of emergency units of local government are subordinate to the government administration, and the state of natural disaster may be further subordination between local government units. The last part of the article analyzes the restrictions on freedom and human and civil rights during states of emergency. Restrictions on the rights and freedoms of man and citizen in emergency restrictions apply to personal or real ones. Acceptable directory in / on restrictions is contained respectively in the laws about the state of natural disaster, a state of emergency and martial law.

Keywords: local government units, emergency law, decentralization and centralization of authority and public administration, freedom and human and civil rights.

Wstęp

W ostatnich latach zagadnienie bezpieczeństwa Polski, zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym, stało się przedmiotem pogłębionych analiz. Przyczyną tego stanu rzeczy są kryzysy (finansowe, energetyczne, migracyjne, a nawet militarne) pojawiające się w bezpośrednim otoczeniu Polski. Większość z tych analiz dotyczy możliwych strategii polityki międzynarodowej Polski, optymalnych sojuszy, postulatów w sprawie określonych działań. W tym kontekście warto pochylić się nad szczegółowymi rozwiązaniami, które mogłyby być zastosowane w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa Polski, a co za tym idzie konieczności wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego. Regulacje te w rozumieniu Konstytucji RP z 1997 r. nigdy w Polsce nie zostały zastosowane, chociaż przesłanki do wprowadzenia np. stanu klęski żywiołowej pojawiały się kilkakrotnie (powódzie latem 1997 i 2010 r., susza w 2006 r., klęska nieurodzaju w 2007 r.). Dodatkowo analiza i ocena konsekwencji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymagają znajomości nie tylko zasad zarządzania kryzysowego, ale przede wszystkim ustrojowych kompetencji podmiotów władzy i administracji publicznej.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest szczególnym wydarzeniem w demokratycznym państwie prawnym. Zwłaszcza jeśli są to państwa unitarne o ustroju zdecentralizowanym. Wynika to z faktu, że wprowadzenie stanów nadzwyczajnych modyfikuje działania władz i administracji publicznej w kierunku ich centralizacji oraz skutkuje ograniczeniem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Celem głównym niniejszego artykułu jest analiza kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków obywateli tworzących wspólnoty lokalne i regionalne w czasie stanu nadzwyczajnego. Cele szczegółowe koncentrują się wokół ustrojowych podstaw wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, determinantów centralizacji władzy i administracji publicznej, ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela społeczności lokalnych i regionalnych w stanie nadzwyczajnym.

1 Stan nadzwyczajny w Polsce

1. Pojęcie stanu nadzwyczajnego funkcjonuje w polskiej legislacji stosunkowo od niedawna. Po raz pierwszy wprowadziła je Kon-

stytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ w rozdziale XI. Wcześniej funkcjonowały takie pojęcia jak stan wyjątkowy i stan wojenny (uregulowane w konstytucji marcowej z 1921 r.²), stan zagrożenia państwa (uregulowany w konstytucji kwietniowej z 1935 r.³). Szczegółowe uregulowania dotyczące stanu wojennego zawarte były również w Dekrecie Rady Państwa z 1981 r.⁴.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej⁵. Odpowiedni stan nadzwyczajny musi mieć umocowanie aktem prawnym rangi ustawy, a właściwą formą jego wprowadzenia jest rozporządzenie, które podlega dodatkowemu podaniu do wiadomości publicznej (oprócz ogłoszenia w Dzienniku Ustaw również inne formy, dzięki którym taka informacja mogłaby być łatwo dostępna dla obywateli).

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych może wiązać się z czasowym ograniczeniem praw człowieka i obywatela oraz praw i wolności obywatelskich. Niedopuszczalne jest jednak ograniczanie praw i wolności człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku⁶. Dodatkowo w czasie stanu wyjątkowego lub wojennego nie mogą być ograniczane takie prawa i wolności jak: dotyczące godności człowieka, utraty obywatelstwa, ochrony życia, humanitarnego traktowania, ponoszenia odpowiedzialności karnej, dostępu do sądu, ochrony dóbr osobistych, wolności sumienia i religii, składania petycji, ochrony rodziny i dzieci. Natomiast w czasie stanu klęski żywiołowej mogą zostać ograniczone takie prawa i wolności jak: do działalności gospodarczej, osobiste, nienaruszalności mieszkania, poruszania się i pobytu, do strajku, do własności, do bezpiecznej pracy i odpoczynku⁷. Oznacza

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

2 Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 123 (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

3 Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 kwietnia 1935 r., rozdział XII (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

4 Dekret Rady Państwa z dn. 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., art. 228.

6 Tamże, art. 233, ust. 2.

7 Tamże, art. 233, ust. 1 i 3, także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 390.

to, że co do zasady ustawa wprowadzająca stan wyjątkowy lub wojenny może ograniczać wszystkie prawa i wolności obywatela i człowieka z wyjątkiem tych, których zabrania Konstytucja. Natomiast ustawa wprowadzająca stan klęski żywiołowej nie może ograniczać żadnych innych praw i wolności z wyjątkiem tych, które dopuszcza Konstytucja.

Reżim stanu klęski żywiołowej jest łagodniejszy od stanu wyjątkowego i wojennego. Ustawa⁸ definiuje klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach. Przez katastrofę naturalną rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, występowaniem szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi. Natomiast awaria techniczna to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym. Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody na całym terytorium kraju lub jego części na czas nie dłuższy niż trzydzieści dni, który może być przedłużony za zgodą Sejmu.

Stan wyjątkowy również może być wprowadzony na całym terytorium kraju lub jego części na czas określony, nie dłuższy niż dziewięćdziesiąt dni, który może być jednorazowo wydłużony za zgodą Sejmu o kolejne sześćdziesiąt dni. Wprowadza go Prezydent na wniosek Rady Ministrów w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni⁹. W stanie wyjątkowym mogą zostać użyte oddziały Sił Zbrojnych RP. O ich użyciu postanawia Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych RP nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

8 Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o klęsce żywiołowej, art. 3 (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558).

9 Ustawa z dn. 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 2 (Dz.U. 2002, nr 117, poz. 985).

Oddziały te pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów¹⁰. Szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego.

Stan wojenny również wprowadza Prezydent na wniosek Rady Ministrów na całym terytorium państwa lub jego części w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji¹¹. Pojęcia stanu wojennego nie należy mylić ze stanem wojny¹². W czasie stanu wojennego może być powołany Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, który podlega Prezydentowi RP. Dowodzi on wówczas siłami zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi. Podporządkowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Prezydentowi RP ma na celu zapobieżenie ewentualnej rebelii wojskowej przeciwko władzom cywilnym, jak miało to miejsce np. w Turcji po pierwszej wojnie światowej¹³. W odróżnieniu od stanu wyjątkowego stan wojenny wprowadzany jest na czas nieokreślony, a jego zniesienie odbywa się w analogiczny sposób jak wprowadzenie, jeśli ustaną przyczyny, dla których został on wprowadzony¹⁴. Wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego oraz jego przyczyny notyfikowane są Sekretarzowi Generalnemu ONZ

10 Określone w Ustawie z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 15-16 (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

11 Ustawa z dn. 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301).

12 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 252.

13 Szerzej: T. Stępniewski, M. Iwanowski, *Rola armii w systemie politycznym Turcji*, w: *Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzmy i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 1, s. 105.

14 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Te-mida 2, Białystok 2005, s. 72-73.

i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy (notyfikacji dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych).

2. Kompetencje samorządów terytorialnych w stanach nadzwyczajnych

W stanie nadzwyczajnym organy władzy publicznej powinny przede wszystkim stosować zwykłe środki działania. Dopiero w sytuacji, gdy te okażą się niewystarczające, można korzystać ze środków wynikających z regulacji o stanach nadzwyczajnych. Następują wówczas modyfikacje o charakterze przedmiotowym. Mogą wtedy zostać wprowadzone ograniczenia, które niedopuszczalne byłyby bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Jednak nawet w trakcie funkcjonowania stanu nadzwyczajnego działania władzy publicznej powinny być podejmowane przez organy administracji funkcjonujące w zwyczajnym reżimie prawnym.

W czasie stanu nadzwyczajnego kluczową rolę wśród jednostek samorządu terytorialnego odgrywają gminy i powiaty. Województwa samorządowe są w tej kwestii niemal pominięte. Gminy wykonują wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są zastrzeżone odpowiednimi ustawami na rzecz innych podmiotów¹⁵. Oznacza to domniemanie kompetencji gmin w wykonywaniu zadań publicznych, w tym zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powiaty z kolei mają wyznaczony w ustawie o samorządzie powiatowym¹⁶ enumeratywny katalog zadań. Samorząd powiatowy, funkcjonując w sferze bezpieczeństwa publicznego, wykonuje zadania niezastrzeżone dla samorządu gminnego w zakresie m.in. ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi. Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb inspekcji i straży w sytuacjach szczególnych kieruje ich działalnością. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że zarząd powiatu pod przewodnictwem starosty w zakre-

¹⁵ Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4 (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

sie bezpieczeństwa i porządku publicznego ma uprawnienia podobne do wojewody pod warunkiem, że dotyczą one więcej niż jednej gminy oraz nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów.

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy;
- 2) starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
- 3) wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa;
- 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należą zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadkach wątpliwości co do właściwości ministra lub gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa¹⁷.

W czasie stanu wyjątkowego działaniami kierują:

- 1) Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa;
- 2) właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa¹⁸.

Pozostałe organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej) działają w dotychczasowych strukturach i w ramach przysługujących im kompetencji.

W czasie stanu wojennego działaniami kierują:

- 1) Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów, jeżeli wystąpi konieczność obrony państwa. Jeżeli Rada Ministrów nie może się zebrać na posiedzenie, jej kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów;

¹⁷ Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o klęsce żywiołowej, art. 8.

¹⁸ Ustawa z dn. 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 9.

2) właściwy wojewoda, jeżeli stan wojenny został wprowadzony na obszarze województwa lub jego części¹⁹.

Pozostałe organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej) działają w dotychczasowych strukturach i w ramach przysługujących im kompetencji.

Podporządkowanie jednostek samorządu terytorialnego administracji rządowej w stanach nadzwyczajnych stanowi zanegowanie idei decentralizacji władzy i administracji publicznej w ramach wykonywania działań. Ograniczona zostaje również samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, głównie w wymiarze politycznym, ale również w wymiarach organizacyjnym, gospodarczym i finansowym. Jeżeli w ocenie wojewody organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego czy też wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu nadzwyczajnego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, powoływanego i odwołanego na wniosek wojewody przez Prezesa Rady Ministrów.

Najdalej posunięta centralizacja władzy i administracji publicznej występuje w stanie klęski żywiołowej. W tym przypadku kryterium skuteczności działań zostało zastąpione kryterium terytorialnym ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. W przypadku, gdy stan ten wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy, jej władze wykonawcze prowadzące działania na swoim terenie, zmierzające do zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej, podlegają staroście. Analogicznie, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, starosta podlega wojewodzie. Oznacza to, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na terenie więcej niż jednego powiatu skutkuje centralizacją administracji publicznej ze szczebla samorządowego na szczebel rządowy.

19 Ustawa z dn. 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, art. 9-13.

Decentralizacja oznacza prawem chronione, trwałe przekazanie podmiotom administracji regionalnej i lokalnej kompetencji w wykonywaniu zadań wraz z odpowiednimi środkami finansowymi, wcześniej realizowanych przez instytucje administracji centralnej. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. W efekcie decentralizacji, hierarchiczna zależność zostaje zastąpiona samodzielnością. Oczywiście samodzielność nie jest tożsama z suwerennością. Granice samodzielności zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej określone są z jednej strony przez odpowiednie ramy prawne, a z drugiej przez ograniczenia finansowe (transfery z budżetu państwa). Organy rządowe zwykle posiadają również uprawnienia kontrolne w stosunku do zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej. Najczęściej są to kontrole w odniesieniu do legalności, gospodarności i rzetelności, nie obejmują zaś kontroli w zakresie celowości, gdyż to naruszałoby samodzielność tych podmiotów²⁰.

W stanach nadzwyczajnych struktura decentralizacyjna władzy i administracji publicznej zostaje zastąpiona strukturą dekoncentracyjną. W czasie stanu wojennego i wyjątkowego jednostki samorządu terytorialnego zostają podporządkowane administracji rządowej, a w stanie klęski żywiołowej dodatkowo może występować podległość między jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto wojewoda ma prawo bezpośredniego oddziaływania na społeczności lokalne i regionalne poprzez zawieszanie organów (stanowiących i wykonawczych). Zawieszenie w ten sposób części uprawnień organów samorządowych i możliwość powołania w ich miejsce pełnomocnika właściwego do realizacji tych zadań możliwe są w sytuacji ich nieefektywnego lub niewłaściwego działania i opierają się na kryterium celowości²¹. Oznacza to, że ocena sposobu realizacji zadań nałożonych na organy jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z ustaw o stanach nadzwyczajnych, jest zależna od subiektywnej opinii właściwego miejscowo wojewody.

20 Szerzej: L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2013, s. 60.

21 Kryterium to zostało wyłączone mocą art. 171, ust. 1 Konstytucji RP ze względu na sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w stanach „zwykłych”.

3. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela społeczności lokalnych i regionalnych

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych dotyczą ograniczeń osobistych i rzeczowych. Dopuszczalny katalog wymienionych ograniczeń zawarty jest odpowiednio w ustawach o stanie: klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i stanie wojennym. Natomiast katalog określonych ograniczeń praw i wolności zawarty jest w aktach prawnych wprowadzających określony stan nadzwyczajny.

W stanie klęski żywiołowej główne ograniczenia praw i wolności dotyczą w szczególności nakazów: podejmowania natychmiastowej akcji ratowniczej, udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym, udostępniania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, prowadzenia akcji przeciwpożarowych, poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu²².

W stanie wyjątkowym ustawa przewiduje możliwość zawieszenia w określonym zakresie prawa zrzeszania się i wyrażania swoich przekonań. W tej mierze możliwe jest też ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych itp., jak również nakazanie okresowego zaniechania działalności przez zarejestrowane podmioty o wskazanym wyżej charakterze, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Dalsze ograniczenia dotyczą wolności osobistej i polegają na możliwości zastosowania odosobnienia wobec osoby, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne, by zapobiec popełnieniu czynu karalnego lub uniemożliwić ucieczkę po jego popełnieniu. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkie-

²² T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo”, 2003, nr 8, s. 77.

go Policji. Decyzje w sprawie odosobnienia są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego.

W czasie stanu wojennego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą mieć najbardziej restrykcyjny charakter w porównaniu do pozostałych stanów nadzwyczajnych. Mogą zawierać wszystkie te ograniczenia, które są charakterystyczne dla stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego. Dodatkowo może być nałożona cenzura na środki masowego przekazu, korespondencji, emisji sygnałów do przekazywania informacji. Mogą być wprowadzone nakazy i zakazy dotyczące miejsca poruszania się i przebywania. Mogą być wprowadzone ograniczenia w zakresie dostępu do usług i towarów konsumpcyjnych, wolności gospodarczej, działalności edukacyjnej, obrotu krajowymi środkami płatniczymi i rynkiem dewizowym, posiadania broni palnej, dostępu do informacji publicznej. Mogą być nakładane na wszystkie podmioty dodatkowe zadania dotyczące świadczenia usług, produkcji towarów, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa, obronności i zaopatrzenia ludności.

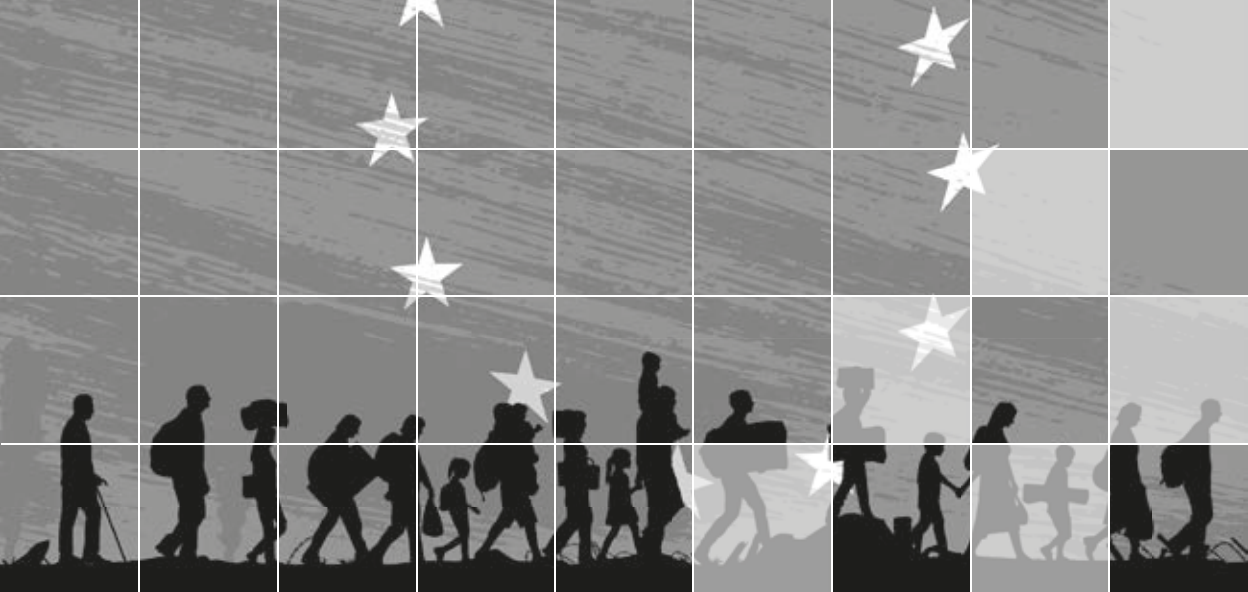
Zakończenie

Wystąpienie przyczyn determinujących ogłoszenie stanu nadzwyczajnego skutkuje okresową zmianą procedur funkcjonowania państwa poprzez większą centralizację zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego. Centralizacja władzy i administracji publicznej poprzez ograniczenie samodzielności w ujęciu politycznym, organizacyjnym, gospodarczym i finansowym legitymizowane są potrzebą ochrony wyższych wartości, takich jak obrona terytorialna państwa, ochrona konstytucyjnego porządku i bezpieczeństwa obywateli, ochrona ich zdrowia, życia i mienia. Ponieważ obrona tych wartości związana jest przede wszystkim z wymiarem lokalnym, to zasady określone w sposób normatywny, zmiany w sposobie funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej dotyczą głównie ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na rzecz administracji centralnej. Wykonywanie zadań publicznych w stanach nadzwyczajnych czyni ze zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego część scentralizowanej struktury administracyjnej. Scentralizowana struktura ma nadzwyczajny i tymczasowy charakter, a jej celem jest wzrost stopnia efektywności wykonywanych zadań. W stanie „zwy-

czajnym” zdecentralizowana struktura bardziej efektywnie wykonuje zadania publiczne. W stanach nadzwyczajnych centralizacja ma służyć wykorzystaniu efektu skali, przyczynić się do wzrostu szybkości podejmowanych decyzji oraz jednoznacznie określać odpowiedzialność za wykonywane zadania publiczne.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo”, 2003, nr 8.
- Dekret Rady Państwa z dn. 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Temida 2, Białystok 2005.
- Stępniewski T., Iwanowski M., *Rola armii w systemie politycznym Turcji, w: Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzmy i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 1.
- Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.).
- Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Ustawa z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).
- Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o klęsce żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558).
- Ustawa z dn. 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002, nr 117, poz. 985).
- Ustawa z dn. 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301).
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.



Recenzije

Grzegorz Tutak

Recenzowana książka:
Andrzej Zapałowski, *Ukraina i Europa Wschodnia – geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014, ss. 334.

Przemiany, jakie zaszły w ostatnich latach w Europie Wschodniej, zwłaszcza na Ukrainie po wydarzeniach na Majdanie i aneksji Krymu, spowodowały ożywienie dyskusji nad sytuacją krajów byłego ZSRR usytuowanych po wschodniej stronie kontynentu europejskiego. Podjęto rozważania na temat nie tylko strefy wpływów Federacji Rosyjskiej w tych krajach, ale również interesów państw Europy Zachodniej. Istotne miejsce w dyskursie politycznym zajmuje kwestia rozwiązania i zażegnania konfliktu na Półwyspie Krymskim.

Recenzowana książka prezentuje dorobek i stan badań naukowych autora, które prowadził w ciągu ostatnich lat. Struktura omawianej pozycji, poprzedzona wstępem, składa się z trzech części.

Pierwsza część zawiera wybór artykułów autora z zakresu geopolityki i bezpieczeństwa opublikowanych w latach 2011-2013. Należy jednak zaznaczyć, iż zawarte w tekstach treści obejmują znacznie szerszy zakres czasowy.

Rozpatrując kwestie poruszone w artykułach, autor przedstawia rozwój sytuacji wewnętrznej na Ukrainie, zwłaszcza po odzyskaniu przez nią niepodległości w 1991 roku. Dokonuje analizy rzeczywistości, jaka kształtowała się w nowo powstałym państwie. Zwraca uwagę również na czynniki, które stanowiły, bądź nadal stanowią, barierę w utrzymaniu wewnętrznej spójności narodu ukraińskiego. Problem kilkumilionowej mniejszości rosyjskiej oraz nieudane próby ukraińzowania Rosjan zamieszkujących Ukrainę stanowią istotny element

rozważań przedstawionych w tej części książki. Ponadto A. Zapałowski zwraca uwagę na politykę Polski wobec Ukrainy na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat oraz wskazuje błędy, które przyczyniły się do porażki działań podjętych przez władze polskie.

W kolejnej części książki autor przedstawia wybrane wywiady prasowe, przeprowadzone z jego udziałem w latach 2012-2014, które – jak sam zauważa – stanowią dobre źródło do analizy stanu bieżącego stosunków międzynarodowych na obszarze Europy oraz prezentują cel prowadzonej pracy naukowej, a więc popularyzowanie wiedzy i przedstawienie jej społeczeństwu. W rozdziale tym odnajdziemy m.in. wywiady dotyczące kwestii rzezi wołyńskiej oraz jej wpływu na wzajemne relacje pomiędzy państwem polskim a ukraińskim. Również tutaj autor przedstawia politykę prowadzoną przez władze polskie w odniesieniu do wydarzeń historycznych oraz sytuacji Polaków zamieszkujących tereny dzisiejszej Ukrainy. Zwraca także uwagę na przyczyny wybuchu protestów na Majdanie oraz na to, czy Europa i Stany Zjednoczone Ameryki są w stanie rozpocząć wojnę z Rosją.

Na ostatnią część recenzowanej książki składają się artykuły, które ukazały się w prasie rosyjskiej i ukraińskiej w latach 2012-2014. Zawarte w nich treści ukazują Ukrainę jako przestrzeń geopolitycznej „rywalizacji” o wpływy pomiędzy Rosją a Polską. Dodatkowo autor sugeruje pewne rozwiązania, na które polskie elity rządzące być może powinny zwrócić uwagę w relacjach z państwem ukraińskim. Podobnie jak w pierwszym rozdziale, wskazuje na to, co destabilizuje sytuację wewnętrzną Ukrainy oraz na podział społeczeństwa na zwolenników integracji proeuropejskiej i zwolenników opcji prorosyjskiej.

Prezentowana książka A. Zapałowskiego stanowi zbiór ciekawych przemyśleń dotyczących sytuacji na Ukrainie. Autor dokonuje analizy stanu rzeczywistości, a równocześnie ukierunkowuje na czynniki, które miały wpływ na jej ukształtowanie. Do elementów, które w sposób szczególnie mogą zaciekawić czytelnika, należą przedstawienie programu działającej na Ukrainie partii nacjonalistycznej „Swoboda” oraz zaprezentowanie stosunku Ukraińców do kwestii rzezi wołyńskiej i samej działalności UPA.

Analizując zawarte treści, można (za autorem) zadać pytanie: czy Polska ma interes w tym, aby angażować się w sprawę Ukrainy i próbować zbudować realną strefę wpływu na jej obszarze? Jak zazna-

cza A. Zapałowski, Ukraińcy często nie są zainteresowani pomocą, jaką oferują państwa europejskie.

Zauważalnym mankamentem książki jest nieaktualność pewnych kwestii. Wynika to choćby z takiego faktu, jak zmiany, które nastąpiły w elitach rządzących czy to w Polsce, czy na Ukrainie. Należy jednak zaznaczyć, iż prezentowane treści artykułów zawierają opis ówczesnej rzeczywistości. Na niekorzyść publikacji działają również powtarzające się sformułowania, gdyż mogą one wywoływać u czytelnika znużenie lekturą.

Książka A. Zapałowskiego, będąca rezultatem jego zainteresowań badawczych, jest streszczeniem dorobku naukowego autora z ostatnich lat. Stanowi dla odbiorcy dobre źródło do przemyśleń, refleksji i wniosków związanych z zaprezentowanym materiałem. Pozycja ta ma charakter popularnonaukowy, tak więc może być przydatnym zbiorem informacji na temat sytuacji w dzisiejszej wschodniej Ukrainie. Sformułowane tezy zawarte w książce mogą stać się zaczynem do dyskusji nad przyszłością nie tylko Ukrainy, ale także Polski i całej Europy.

Agnieszka Stec

Recenzowana książka:

Konrad Świder, *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015, ss. 382.

Na polskim rynku książki naukowej ukazała się interesująca monografia autorstwa pracownika naukowego Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk – dr. Konrada Świdra, zatytułowana *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*. Jest to już trzecia publikacja tego autora, po *Ewolucji elity władzy w Związku Radzieckim i Rosji w kontekście przemian ideowych, politycznych, społecznych i ekonomicznych*¹ oraz – przygotowanej we współautorstwie – *Współczesnej Ukrainie – trwałość czy rozpad?*². Wymienione książki zostały wydane w ciągu ostatnich trzech lat, a ich tematyka oscyluje wokół dziejów politycznych Europy Wschodniej od końcowego etapu istnienia Związku Radzieckiego do współczesności, ze wskazaniem na Rosję Radziecką, a następnie Rosję Jelcyńską i Putinowską jako podmiot mający ambicje odgrywania roli wiodącej i kreującej politykę w tej części świata. Autor zwraca uwagę również na dynamikę zmian geopolitycznych w regionie oraz próbuje określić ich przyczyny, źródła ideowe i konsekwencje. Konrad Świder jest autorem także wielu ciekawych artykułów poświęconych wspomnianej tematyce oraz propagatorem wiedzy o Rosji i krajach

- 1 K. Świder, *Ewolucja elity władzy w Związku Radzieckim i Rosji w kontekście przemian ideowych, politycznych, społecznych i ekonomicznych*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- 2 K. Świder, A. Stec, T.Z. Leszczyński (red.), *Współczesna Ukraina – trwałość czy rozpad?*, PTG, Warszawa–Kraków 2015.

Europy Wschodniej, przede wszystkim zaś popularyzatorem wiedzy o geopolityce i rosyjskiej myśli geopolitycznej.

Recenzowana książka Konrada Świdra, wydana pod koniec 2015 r., została poświęcona relacjom politycznym Rosji z niepodległymi państwami: Ukrainą i Białorusią w okresie od rozpadu Związku Radzieckiego (grudzień 1991 r.) do roku 2004. Końcową cezurę badanego przez autora okresu stanowią takie wydarzenia, jak: rozpoczęcie przez Władimira Putina drugiej kadencji prezydenckiej, a przez Aleksandra Łukaszenkę trzeciej kadencji oraz wydarzenia „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie. Wskazany zakres czasowy stanowi główny etap postkomunistycznej transformacji systemowej w krajach postradzieckich oraz czas przewartościowania rosyjskiej polityki w odniesieniu do byłych republik radzieckich – obecnie w dużej części niepodległych państw. Kwestia wyznaczenia przez Rosję nowych priorytetów strategicznych wobec przestrzeni postradzieckiej, których zasadniczym celem były różne formy integracyjne (od ekonomicznych po wojskowe i polityczne), czyli budowa pasa przyjaznego sąsiedztwa mającego zabezpieczyć jej poczucie bezpieczeństwa oraz zaznaczyć jej strefę wpływów wobec Zachodu, stanowi zasadniczą treść recenzowanej książki. Wspomniane zagadnienia autor stara się pokazać w kontekście rosyjskich wyobrażeń kulturowych, historycznych, ideowych i „przestrzennych” wobec obszaru stanowiącego wcześniej integralną część Imperium Rosyjskiego, a później Związku Radzieckiego. Uwaga autora skupiona jest na stosunku Rosji do Ukrainy i Białorusi – komponentach przestrzeni postradzieckiej wzbudzających szczególne emocjonalne podejście wśród nie tylko polityków, ale i społeczeństwa rosyjskiego.

Pojawiające się w tytule recenzowanej książki określenie „rosyjska świadomość geopolityczna” jest rozumiane przez autora jako szerokie spectrum koncepcji, wyobrażeń w znacznym stopniu determinujących i konstruujących współczesną tożsamość narodową, państwową oraz społeczną Rosjan, a także budujących ich postrzeganie rzeczywistości międzynarodowej i kształtujących stosunek do niej (s. 15). Takie ujęcie badanego zagadnienia pozwoliło autorowi na pokazanie stosunków w „trójkącie wschodniosłowiańskim” z szerszej perspektywy i w głębszym kontekście ideowym, a także umożliwiło zrozumienie specyfiki rosyjskiego myślenia o obszarze „bliskiej zagranicy” i prowadzonej przez Rosję gry politycznej (geostrategicznej) wobec krajów

położonych w tym pasie. Ta optyka pomaga spojrzeć z innej perspektywy na konflikt zbrojny toczący się od wiosny 2014 r. we wschodnich regionach Ukrainy i dokonaną przez Rosję aneksję Krymu, a także na wydarzenia rozgrywane „na” i „wokół” Białorusi od połowy lat 90. XX w. Tak przedstawione spojrzenie na dzieje najnowsze Europy Wschodniej może mieć niemałe znaczenie również dla refleksji nad ukierunkowaniem polskiej polityki wschodniej w ostatnim dwudziestoleciu i koniecznością jej skorygowania dla dobra polskiego interesu narodowego, co jest obecnie podnoszone przez część środowisk intelektualnych w Polsce i wymaga szerokiej dyskusji.

Przechodząc do uwag krytycznych dotyczących recenzowanej książki, muszę zwrócić uwagę na dwie podstawowe rzeczy: cezurę czasową omawianych zdarzeń oraz strukturę publikacji, która składa się z siedmiu rozdziałów (1. *Konceptualizacja postradzieckiej tożsamości Rosji w stosunkach międzynarodowych*; 2. *Geopolityka na świecie*; 3. *Geopolityka w Rosji*; 4. *Geopolityczny spadek po imperium radzieckim – pozycja Rosji, Ukrainy i Białorusi w przestrzeni postradzieckiej*; 5. *Tożsamość rosyjska i obszar wschodniosłowiański*; 6. *Ukraina w geopolityce Rosji*; 7. *Białoruś w geopolityce Rosji*). Ograniczenie analizy prezentowanego przez Konrada Świdra tematu do roku 2004 (choć autor wrywkowo podejmuje również zagadnienia z okresu późniejszego, zwłaszcza dotyczące obecnych wydarzeń na Ukrainie) ma swoje konsekwencje: po pierwsze książka sprawia wrażenie, że jest jakby niedokończona, „urwana” w najciekawszym momencie, po drugie zaś pozbawia ją to możliwości ukazania pełnej ewolucji i falowych zmian polityki (geostrategii) Rosji wobec Ukrainy i Białorusi na przestrzeni czasu od ogłoszenia ich niezawisłości do chwili obecnej. Dotyczy to zwłaszcza państwa ukraińskiego w okresie prezydentury Wiktorra Juszczenki, Wiktora Janukowycza oraz wydarzeń Euromajdanu i późniejszego objęcia władzy przez ekipę „pomajdanową”, a przede wszystkim zdecydowanego zwrotu Ukrainy „na Zachód”. Rozumiem jednak, iż wskazane ograniczenie czasowe autor mógł sobie narzucić ze względu na zbytnią rozległość tematyczną badanego zagadnienia, choć z niewątpliwą szkodą dla całości refleksji zawartych w recenzowanej książce. Jeśli chodzi o strukturę niniejszej publikacji, uważam za zbędny i wręcz rozbijający konstrukcję książki rozdział drugi poświęcony geopolityce jako dyscyplinie naukowej, jej historii, koncepcjom geopolitycznym na świecie, zwłaszcza iż opiera się on głównie

na skrótowym streszczeniu dwu podstawowych prac wydanych w języku polskim autorstwa Leszka Moczulskiego³ i Carlo Jeana⁴. Natomiast wybrane informacje o geopolityce potrzebne do zrozumienia wykładu poświęconego geopolityce rosyjskiej i strategii myślenia Rosji o stosunkach międzynarodowych (jak np. *Heartland*, *Rimland* czy *pivot area*) mógł autor zawrzeć we wstępie bądź przypisach do rozdziału trzeciego zatytułowanego *Geopolityka w Rosji*. Zabrakło z kolei rozdziału, który w sposób kompleksowy omawiałby koncepcje polityczne, geopolityczne, geostrategiczne i geoeconomiczne różnych środowisk rosyjskich wobec niepodległej Ukrainy i Białorusi. Jakkolwiek takie uwagi autor zawarł w odniesieniu do obszaru postradzieckiego i wybiórczo wobec Ukrainy (A. Dugin), to już w stosunku do Białorusi nie znajdziemy ich zupełnie, choć niewątpliwie wzbogaciłyby one treść książki. Pozostałe uwagi dotyczące recenzowanej publikacji nie mają charakteru zasadniczego (jak np. nieprawidłowe określenie Jurija Łypy mianem „geografa” ukraińskiego⁵, s. 231) i nie wpływają na odbiór całości zagadnień poruszanych w książce.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż recenzowaną publikację Konrada Świdra cechuje wysoki poziom erudycji, dobra znajomość przedmiotu analizy, umiejętności uchwycenia istoty badanych zjawisk i wieloaspektowego wskazania ich źródeł, kontekstu i konsekwencji, a przede wszystkim rzadko obecnie spotykana odwaga podnoszenia kwestii uznanych za drażliwe i kontrowersyjne. To wszystko czyni tę, jak i inne publikacje tego autora godnymi uwagi nie tylko środowiska naukowego.

3 L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 2000.

4 C. Jean, *Geopolityka*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.

5 Jurij Łypa był lekarzem, poetą, pisarzem, publicystą i geopolitykiem ukraińskim, w okresie międzywojennym mieszkał w Polsce.

O Autorach

Artur Adamczyk – doc. dr, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski.
e-mail: a.adamczyk@uw.edu.pl

Monika Banas – dr hab., Instytut Studiów Międzykulturowych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński.
e-mail: monika.banas@uj.edu.pl

Tomasz Białowas – dr, Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
e-mail: bialowas@hektor.umcs.lublin.pl

Adrian Chojan – dr, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk w Warszawie.
e-mail: achojan@isppan.waw.pl

Andrzej Cieślík – prof. dr hab., Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.
e-mail: cieslik@wne.uw.edu.pl

Łukasz Goczek – dr hab., Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.
e-mail: lgoczek@wne.uw.edu.pl

Lech Jańczuk – dr, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: lech.janczuk@gmail.com

Bartosz Jóźwik – dr, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail : bjozwik@kul.pl

Wojciech Kosiedowski – prof. dr hab., Katedra Integracji Europejskiej i Studiów Regionalnych, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.
e-mail: Wojciech.Kosiedowski@umk.pl

Paweł Kowal – dr, Zakład Europy Środkowo-Wschodniej, Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk w Warszawie.
e-mail: prkowal@gmail.com

Piotr Kozarzewski – dr hab., adiunkt, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, starszy ekspert CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w Warszawie.
e-mail: piotr@kozarzewski.org

Aleksandra Kuczyńska-Zonik – dr, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie.
e-mail: kuczynska.a@gmail.com

Jarosław Kuśpit – dr, Katedra Polityki Gospodarczej, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: jkuspit@kul.lublin.pl

Paweł Pasierbiak – dr, Instytut Ekonomii i Finansów, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
e-mail: pawel.pasierbiak@umcs.lublin.pl

Mariusz Próchniak – dr hab., Katedra Ekonomii II, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
e-mail: mproch@sgh.waw.pl

Agnieszka Stec – mgr, Komisja Studiów Wschodnich, Polskie Towarzystwo Geopolityczne.
e-mail: agnieszkastec@o2.pl

Tomasz Stępniewski – dr hab., kierownik Katedry Studiów Wschodnich, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: tomasz.stepniewski5@gmail.com

Andrzej Szabaciuk – dr, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: aszabaciuk@gmail.com

Grzegorz Tutak – mgr, doktorant, Instytut Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: grzegorz_tutak@wp.pl

Katarzyna Wasiak – dr, Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
e-mail: katarzyna.wasiak@sgh.waw.pl

Marek Wierzbicki – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Historii Współczesnej i Ruchów Społecznych, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
e-mail: marekwierzbicki@kul.lublin.pl

Bartosz Józwiak

Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Przemiany w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zainicjowane na przełomie lat 80. i 90. XX w., należą do jednych z najbardziej spektakularnych przemian politycznych, społecznych i gospodarczych zarówno w Europie, jak i poza kontynentem europejskim. W artykule została dokonana ocena tych przemian w obszarze gospodarczym, czyli procesu transformacji oraz jego wpływu na wzrost i rozwój gospodarczy państw regionu. W analizie uwzględniono 21 państw Europy Środkowej i Wschodniej (CEE21).

Tomasz Białowas

Zmiany strukturalne a wzrost gospodarczy krajów Europy Środkowej

Jedną z najważniejszych tendencji zachodzących w gospodarkach krajów Unii Europejskiej w ostatnich trzech dekadach jest spadek udziału sektora przemysłowego, a zwłaszcza przemysłu przetwórczego, w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu, przy jednoczesnym wzroście udziału usług. Udział przemysłu przetwórczego w PKB Unii Europejskiej spadł w latach 2000-2014 z 18,8% do 15,3%. Tego rodzaju zmiany nie są obojętne dla konkurencyjności, a tym samym dla pozycji UE w gospodarce światowej i handlu międzynarodowym.

Tomasz Stępniewski

NATO, ukraiński kryzys i szara strefa bezpieczeństwa Europy Wschodniej

Kryzys Ukrainy, a de facto toczący się od 2014 r. konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą, spowodował, że uległo zmianie myślenie o bezpieczeństwie Europy Wschodniej i szerzej – całej Europy. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że konflikt na Ukrainie jest symbolicznym końcem porządku międzynarodowego ustalonego po zimnej wojnie. Porządku, który zakładał pokojowe współistnienie państw, nienaruszalność granic państwowych oraz prawnomiędzynarodowych zasad funkcjonowania państw.