KRYZYSY WE WSPÓŁCZESNEJ EUROPIE I PRÓBY ICH PRZEZWYCIĘŻENIA

WYBRANA PROBLEMATYKA

pod redakcją naukową Krzysztofa Garczewskiego

Toruń 2017

Recenzent:
dr hab. Arkadiusz Czwołek

ISBN: 978-83-941877-8-1

Wydawca:
Kolegium Jagiellońskie - Toruńska Szkoła Wyższa
ul. Prosta 4
87-100 Toruń

Objętość: 11 arkuszy wydawniczych

© Copyright by Editor and Authors

DTP
Anna Garczewska

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI 3

Wstęp 4

Grzegorz Górski, Zmiany w konstrukcji budżetu Unii Europejskiej po Brexicie i w nowej perspektywie finansowej na lata 2021 – 2027 i ich konsekwencje dla samorządu terytorialnego 5

Magdalena Redo, Poziom opodatkowania oraz kondycja finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu w Europie 16

Elżbieta Sawa-Czajka, Europa, ale jaka? 42

Benon Gaziński, Od deklaracji Schumana po Traktaty Rzymskie. Czego uczą nas dzieje Unii Europejskiej? 55

Adam Paweł Olechowski, Wojny nowego typu zagrożeniem dla Europy 68

Vasyl Gulay, Internal political risks for the national security of states in the polysystem crisis condition (the example of Ukraine) 81

Wojciech Fabiszewski, Walka o swobodną żeglugę. Budowa kanału przez Mierzeję Wiślaną jako element walki politycznej z Federacją Rosyjską 98

Krystyna Joanna Świdzińska, Kryzysy energetyczne a bezpieczeństwo energetyczne 110

Adam Strzelecki, Bezpieczeństwo obywateli w systemie finansowym Rzeczypospolitej Polskiej 128

Patrycja Kinga Knast, Floriana Znanieckiego odpowiedź na kryzys kultury współczesnej 162

Andrzej Mielczarek, Sytuacje kryzysowe charakterystyczne dla okresu starości 173

Jacek Przybojewski, Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki w stanach nadzwyczajnych a standardy demokratycznego państwa prawnego 201

Wstęp

Niniejsza książka została poświęcona wybranym aspektom kryzysów mających miejsce zarówno w Polsce jak i w innych państwach współczesnej Europy. Obecna sytuacja i procesy zachodzące na Starym Kontynencie skłaniają do pogłębionej refleksji zarówno na temat przyszłości Unii Europejskiej, świętującej w 2017 roku 60. rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich, jak i całego kontynentu. We współczesnym europejskim dyskursie społeczno-politycznym dominują takie zagadnienia jak: problemy bezpieczeństwa w Europie Wschodniej, w tym konflikt zbrojny na Ukrainie, kryzys migracyjny i jego wpływ na sytuację społeczno-polityczną w Europie, Brexit, kryzysy energetyczne, kryzys przywództwa, kryzys wartości, stosunki transatlantyckie i globalne problemy bezpieczeństwa, bezpieczeństwo finansowe oraz kryzys w strefie euro. Powyższą tematykę można analizować zarówno z punktu widzenia UE jak i poszczególnych państw europejskich, w tym także Polski. Kryzys jako pojęcie wielowymiarowe, rozpatrywany jest na różnych płaszczyznach, m.in. społecznej, politycznej, ekonomicznej, prawnej czy kulturowej. Zaprezentowane w książce teksty odnoszą się kolejno do problematyki ogólnoeuropejskiej, sytuacji w różnych częściach Starego Kontynentu oraz Polski. Zostały w niej poruszone zagadnienia dotyczące m.in. takich kwestii jak: perspektywy budżetu UE po planowanym Brexicie, wpływ finansów publicznych UE na rozwój gospodarczy Europy, historia oraz przyszłość UE, wojny nowego typu zagrażające Europie, problemy bezpieczeństwa na Ukrainie, plany budowy kanału przez Mierzeję Wiślaną, kryzysy energetyczne, kryzysy współczesnej kultury, kryzysy wieku starczego, konstytucyjne ograniczenia wolności oraz praw jednostki w stanach nadzwyczajnych. Niniejsza publikacja ma charakter interdyscyplinarny, a poszczególne jej części, dotyczące wybranych aspektów tego zjawiska, mogą stanowić jedynie zachętę do dalszych przemyśleń nad istotą współczesnych kryzysów oraz przyszłością Polski i całej Europy.

Krzysztof Garczewski

Grzegorz Górski [*]

Zmiany w konstrukcji budżetu Unii Europejskiej po Brexicie i w nowej perspektywie finansowej na lata 2021 – 2027 i ich konsekwencje dla samorządu terytorialnego

1. Wstęp

W 2020 roku zapadną decyzje odpowiednich organów Unii Europejskich, mocą których nastąpi usankcjonowanie jej perspektywy finansowej na lata 2021 – 2027. W oparciu o tę tzw. ramę, konstruowane będą przez kolejnych siedem lat roczne budżety tej organizacji.

W ciągu ostatnich miesięcy opinia publiczna w Europie otrzymywała różne informacje na temat kierunków prac nad tą nową perspektywą finansową. Już na tym etapie muszą one z polskiego punktu widzenia budzić najwyższy niepokój. Wydaje się, że właśnie w tym kontekście, lepiej zrozumiałe stają się próby wywierania na Polskę nacisku przez Komisję Europejską. Komisja Europejska najpierw uderzała w Polskę pod pozorem „obrony demokratycznych wartości", który to argument był w oczywisty sposób wywołany wyłącznie usiłowaniem odwrócenia demokratycznych rozstrzygnięć wyborczych w Polsce przy pomocy zewnętrznej ingerencji. Następnie Komisja Europejska uruchomiła kolejne procedury, pod pozorem przywołania do porządku krajów (w tym wypadku ofiarą tego działania oprócz Polski stały się też Węgry i Czechy) rzekomo bojkotujących unijny mechanizm relokacji migrantów. Nie wnikając na tym miejscu w analizę obu tych gier Komisji Europejskiej stwierdzić należy, iż rzeczywistym powodem tych działań jest próba przygotowania gruntu pod radykalne ograniczenia korzyści jakie Polska dotychczas odnosiła z członkostwa w Unii Europejskiej w wymiarze finansowym. W obliczu piętrzących się problemów budżetowych Unii,

[*] Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa.

najprostszym rozwiązaniem jest bowiem poczynienie oszczędności kosztem największego dotąd beneficjenta Brukseli.

Wracając do kwestii ujawnianych stopniowo zamierzeń Brukseli, w zakresie zasadniczej rekonstrukcji zasad budżetowych Unii Europejskiej zwrócić należy na dwa doniosłe fakty.

W pierwszym rzędzie chodzi tu o raport tzw. Komisji Mario Montiego[1]. Dokument ten sformułował kilka miesięcy temu podstawowe kierunki zmian w koncepcji nowej ramy finansowej UE. Rozwinięciem i krokiem dalej są poczynione w ostatnich tygodniach enuncjacje nowego komisarza ds. budżetu Gunthera Oettingera[2].

W obu przypadkach autorzy opracowywanych stanowisk wskazują właśnie na to, iż przygotowywane propozycje nowych rozwiązań będą silnie godzić w dotychczasową pozycję Polski. Polska nowiem obok Francji jest największym biorcą środków z budżetu UE. O ile w przypadku Francji są to środki otrzymywane przez ten kraj w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), o tyle w przypadku Polski są to poza środkami z CAP także środki z Funduszy Strukturalnych i Polityki Spójności. Nietrudno się domyślić, iż szukając koniecznych z opisanych dalej powodów oszczędności, proponowane zmiany prowadzą do radykalnego ograniczenia korzyści finansowych wynikających z naszego członkostwa w UE poprzez zmianę sposoby wydatkowania środków właśnie w krytycznym dla Polski obszarze.

---

[1] Pełen tekst Raportu tzw. Grupy Mario Montiego zob.: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf (dostęp 11.06.2017). Zespół ten oprócz wskazania nowych źródeł dochodów własnych UE, w celu uniezależnienia jej budżetu w większym stopniu od składek państw członkowskich, postuluje też koncentrację wydatków na wzmacnianiu wspólnego rynku oraz postępu technologicznego gospodarek UE.

[2] Ówcześnie nowy komisarz ds. budżetu zaprezentował swoje pierwsze propozycje, idące w podobnym kierunku jak pomysły prezentowane przez Grupę Montiego, na początku 2017 r. Zob.: Nowy komisarz UE ds. budżetu za reformą unijnych finansów, http://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowy-komisarz-UE-ds-budzetu-za-reforma-unijnych-finansow-7492730.html (dostęp 11.06.2017).

Zanim do tego przejdziemy, koniecznych jest najpierw kilka słów podsumowania dotychczasowych korzyści finansowych Polski związanych z naszą obecnością w UE.

2. **Przepływy finansowe do Polski w latach 2004 – 2016**

Polska formalnie weszła w skład Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Od tego momentu stała się pełnoprawnym podmiotem uczestniczącym także w realizacji budżetu tej organizacji.

Począwszy od tego momentu do końca 2016 roku Polska otrzymała z budżetu UE kwotę w wysokości ponad 135,72 mld Euro (czyli w granicach 600 mld zł[3]). Jednocześnie w tym samym okresie wpłaty Polski do budżetu UE wyniosły łącznie ponad 44,47 mld Euro (czyli w granicach 190 mld zł). Saldo przepływów za ten okres wynosi zatem niecałe 91,1 mld Euro czyli w granicach 400 mld zł). Oznacza to średnioroczne wsparcie dla Polski na poziomie 7 mld Euro (czyli ok. 30 mld zł).

Odnosząc się do poziomu naszego budżetu państwa stanowi to mniej więcej 10% rocznych jego przychodów, a do poszczególnych jego elementów składowych, odpowiada to mniej więcej planowanemu rocznemu poborowi podatku CIT w 2017 roku. Całość zaś uzyskanego finansowania z UE stanowi kwotę nieznacznie przewyższającą planowane wydatki budżetu państwa w 2017 roku.

Uśredniając to można powiedzieć, że Polska przez niecałe 12 lat uzyskała z Unii Europejskiej dodatkowe mniej więcej dwa roczne budżety państwa. Nie bagatelizując znaczenia tych środków trzeba jednak stwierdzić, iż trudno ocenić skalę tych finansowych korzyści, jako wydarzenie zasługujące na miano epokowego i kluczowego z punktu widzenia rozwoju Polski.

Trzeba również wskazać, iż największe kwoty wpłat z budżetu UE dotyczą wydatków:

[3] Dla przeliczenia Euro w stosunku do złotego przyjmuję wedle kursu 4,3 zł za Euro. To uśrednienie przyjęte jest dla ułatwienia prezentacji interesującego nas zagadnienia.

- na Wspólną Politykę Rolną (ok. 46,5 mld Euro we wskazanym okresie, czyli ok. 210 mld zł, czyli ok. 16 mld zł rocznie),
- na Politykę Spójności (ponad 27,1 mld., czyli ok. 115 mld zł, czyli ca 8,8 mld zł rocznie) oraz
- na Fundusze Strukturalne (ponad ponad 55,4 mld Euro, czyli 240 mld zł, czyli ok. 18,5 mld zł rocznie).

Korygując ww. kwoty o współczynnik wynikający z naszych wpłat do budżetu Unii powyższe pozycje należy pomniejszyć o ok. 25%, co oznacza, że wynoszą one realnie odpowiednio rocznie:

- 12 mld zł na Politykę Rolną,
- 6,6 mld zł na Politykę Spójności oraz
- 14 mld zł na Fundusze Strukturalne.

Nie wnikając na tym miejscu w bardziej szczegółowe analizy można powtórzyć, iż w wymiarze realnym kwoty te nie są powalające i z całą pewnością nie odpowiadają popularnemu, acz w znacznym stopniu zmitologizowanemu przeświadczeniu (czy raczej propagandowemu przekazowi) na temat „strumieni pieniędzy płynących z Brukseli". Na pewno odgrywały one rolę w pobudzeniu szeregu obszarów życia w Polsce, ale odnosząc te środki nawet do różnych nakładów ponoszonych przez budżet krajowy, nie mogą być one z całą pewnością uznane za czynniki o charakterze przełomowym dla dokonania cywilizacyjnego skoku przez nasz kraj.

Trzeba też pamiętać, że te uśrednione wyżej parametry miały w poszczególnych latach w rzeczywistości różny wymiar. Korygując to zatem w ten sposób można też stwierdzić, że wykorzystywane w pewnych falach środki, nierównomiernie wpływały na harmonijny postęp cywilizacyjny Polski.

Ponadto trzeba mieć świadomość, iż począwszy od 2008 roku z uwagi na to że na tle głównych dotychczasowych beneficjentów budżetu Unii kreowanego przede wszystkim jako procent PKB, nasz wkład rośnie nieproporcjonalnie szybciej. Stagnacja gospodarcza w krajach UE trwająca od 2008/2009 roku przy

stałym, relatywnie wysokim w tym kontekście wzroście polskiego PKB, prowadzi do postępującego ograniczania realnego „uzysku" Polski z budżetu Unii[4].

3. **Brexit i kryzys instytucjonalny UE a nowa perspektywa finansowa**

Wielka Brytania należy do grona płatników netto do budżetu UE. Wysokość tej składki wynosi w granicach 12 mld Euro rocznie, a więc prawie dwukrotnie przekracza ów średnioroczny „uzysk" Polski z budżetu Unii. Tych pieniędzy z całą pewnością nie będzie w budżecie Unii już w 2021 roku. Nie jest wykluczone, że problemy pojawią się jednak już szybciej. Nieskrywane dążenie do „ukarania" Wielkiej Brytanii przez główne kraje zachodnie (Niemcy, Francję, Włochy, Benelux czy Hiszpanię) za Brexit, które jest też przez nie traktowane jako swego rodzaju przestroga dla ewentualnych naśladowców brytyjskiej drogi, może bowiem doprowadzić do bardzo twardego rozstania. A to w konsekwencji sprowadzi katastrofę budżetów Unii już w 2019 i w 2020 roku. Jeśli tak się stanie, to skutki tego Polska odczuje w stopniu bardzo poważnym jeszcze szybciej. Koncentrowanie się zatem Polski na kwestii zabezpieczenia praw socjalnych Polaków pragnących pozostać w Wielkiej Brytanii po Brexicie, jest w swej istocie zagadnieniem marginalnym w stosunku do skali konsekwencji finansowego wycofania się tego kraju z Unii.

Trzeba również pamiętać, że w pracach nad nową perspektywą finansową Unii Wielka Brytania nie będzie już uwzględniana. Co to oznacza dla Polski? Nie jest to tylko problem odejścia kraju, który był potężnym płatnikiem netto do wspólnego budżetu. Wielka Brytania, jako kraj bardzo bogaty i z potężną gospodarką, we wszystkich wskaźnikach wyraźnie ciągnęła unijne średnie w górę. Wyjście Wielkiej Brytanii spowoduje bardzo gwałtowne poważne obsunięcie się owych średnich w dół. Przy zasygnalizowanym trwającym równocześnie procesie wzrostu polskiego PKB i innych polskich parametrów na tle w najlepszym razie

[4] Wszystkie dane publikowane są na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=09c8b121-0a19-4960-a331-145bd2340f42&groupId=764034 (dostęp 11.06.2017).

stagnacyjnych tendencji w innych czołowych krajach, proces ten spowoduje automatycznie silne przybliżenie się Polski do owych unijnych średnich. Polska zbliży się bardzo do pozycji unijnego „średniaka". Jest to jednak funkcja nie tyle realnego cywilizacyjnego progresu Polski, ile właśnie owej opisanej wyżej bezlitosnej matematyki. A miejsce w owym nieformalnym unijnym rankingu przekłada się bezpośrednio na proces podejmowaniu decyzji dotyczących podziału środków na fundusze strukturalne i politykę spójności. Wydaje się, że właśnie w świadomości tych konsekwencji Brexitu wśród brukselskiej biurokracji widzieć należy niezwykle konsekwentne dążenie do takiego zaprogramowania ramy finansowej, która uwzględni właśnie w tych obszarach dość oczywiste konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii.

Ale nie jest to jedyne krytyczne zagadnienie, przed którym stoimy. Gigantyczny problem migracyjny, zafundowany Europie przez niemiecką niefrasobliwość (?) powoduje, iż konieczne jest natychmiastowe radykalne zwiększenie nakładów na wynikające z tego turbulencje. Zwróćmy tu uwagę na olbrzymie choćby koszty umowy z Turcją, nieuniknionymi podobnymi umowami zapewne już wkrótce z Libią, Tunezją czy Algierią. W związku z tym będą nieuchronnie rosły także koszty rozładowania krytycznej sytuacji w Syrii, Jordanii i Libanie. Bez tych działań, nie ma najmniejszych szans na przełamanie rosnącej skali kryzysu migracyjnego. Będą też rosły koszty polityki adaptacji setek tysięcy, a wkrótce zapewne milionów migrantów na terenie samej Unii.

Już dziś ocenia się, że koszty tej polityki będą wynosiły skromnie licząc w minimum 10 mld Euro rocznie. A nie obejmuje to przecież całości nakładów na inne elementy proklamowanej jako zagadnienie priorytetowe wspólnej polityki obronnej i polityki bezpieczeństwa. W szczególności chodzi tu o ochronę granic zewnętrznych UE, co wymaga olbrzymiej skali dofinansowania.

Oznacza to, że tylko z tych dwóch powodów, a więc Brexitu i kryzysu migracyjnego powstanie konieczność albo uzupełnienia budżetu o dodatkowe ok. 25 mld Euro rocznie od 2021 roku, albo ograniczenie wydatków o tę kwotę, w celu

przerzucenia zaoszczędzonych środków na nowe priorytety. Dodatkowo, zakładając iż może dojść do negatywnego rozwoju negocjacji z Wielką Brytania, to spowoduje to porównywalną lukę już w latach 2019 – 2020.

Już dziś jak wspomniałem, komisarz Oettinger otwarcie mówi, iż znalezienie tak potężnych pieniędzy może nastąpić jedynie poprzez ograniczenie wydatków w dwóch sferach – Polityki Spójności i Funduszu Strukturalnych oraz Wspólnej Polityki Rolnej, które łącznie obejmują ponad 70% wydatków UE. Przy czym jest oczywiste, że margines swobody w ramach rewizji WPR jest skrajnie ograniczony[5], co w konsekwencji oznacza że gros cięć będzie musiało dotyczyć właśnie Funduszy Strukturalnych i Polityki Spójności. Oszczędności, bo raczej trudno wyobrazić sobie zgodę głównych płatników Unii na jeszcze większe powiększenie ich świadczeń na rzecz wspólnego budżetu. Nie wydaje się także, aby można było uzyskać zgodę wszystkich członków Unii na wprowadzenie podatków bezpośrednio zasilających budżet Brukseli. Takie rozwiązanie spowoduje bowiem praktycznie całkowitą alienację tego ośrodka, od jakiejkolwiek kontroli rządów narodowych.

Jednak i to nie wszystko. Nawet w ramach ograniczonych środków na Politykę Spójności i fundusze strukturalne proponowane są istotne z naszego punktu widzenia zmiany w sposobie ich wydatkowania. W pierwszym rzędzie chodzi tu o zwiększenie wydatków na zwalczanie bezrobocia, a już dziś wiadomo że jest to głównie przypadłość dotykająca kraje obszaru śródziemnomorskiego. Polska szczęśliwie ma ten problem, przynajmniej na razie, za sobą, jednak oznacza to w rzeczywistości dalsze ograniczenie środków unijnych do wykorzystania przez nas. Ponadto sugerowane jest przesunięcie większych środków na innowacyjność gospodarki i badania naukowe. A w korzystaniu z tych środków pozostajemy outsiderami i nie zanosi się na istotną poprawę. Nasze ośrodki naukowe są bowiem

[5] Po wyborach we Francji można z dużą dozą pewności stwierdzić, że istotne zmiany w zakresie polityki rolnej nie nastąpią. Francja, jako największy beneficjent tej konstrukcji, wobec nieobecności w UE największego przeciwnika CAP czyli Wielkiej Brytanii z pewnością nie dopuści do żadnych poważniejszych korekt tego absorbującego połowę budżetu UE obszaru działania

całkowicie niezdolne do wykorzystywania tych możliwości a żadne z proponowanych rozwiązań w Polsce, nie przybliża nas do zwiększenia owych zdolności.

4. **Podsumowanie**

Konsekwencje dla Polski

Z powyższych uwag wynika w sposób jednoznaczny, iż nie ma dziś żadnych szans na utrzymanie w nadchodzącej perspektywie porównywalnych do dotychczasowych korzyści finansowych dla Polski w zakresie pozyskiwania środków z budżetu Unii. Nie popełnimy większego błędu jeśli przyjmiemy, iż w kolejnej latach począwszy najpóźniej od 2021 roku, a niestety może i wcześniej, transfer netto dla Polski oscylować będzie wokół względnej równowagi[6].

Nie wiadomo dziś także w jakim kierunku może pójść ewentualna ewolucja WPR. Jednak biorąc pod uwagę różne aspekty toczącej się dyskusji można przyjąć z dużą dozą pewności, że ewolucja i w tym wypadku przebiegać raczej w kierunku jeszcze gorszym dla Polski niż sytuacja obecna. A pamiętać przecież trzeba, że już dziś polscy rolnicy otrzymują jedynie ⅔ kwot jakie otrzymują rolnicy francuscy, niemieccy czy włoscy, a ½ dopłat rolników belgijskich czy holenderskich. Kreuje to sytuację, która systemowo ogranicza uczciwą konkurencję na unijnym rynku rolnym i dyskryminuje polskie rolnictwo, pod pozorem cząstkowego wsparcia. Nikt nie może mieć, bowiem, żadnych wątpliwości jak wyglądałoby polskie rolnictwo i Polska gdyby polscy rolnicy otrzymywali dopłaty na poziomie rolników niemieckich. I jak wyglądałby unijny rynek żywności, gdyby panowały na nim równe warunki dla wszystkich krajów.

[6] Jest charakterystyczne, że już nawet obecnie widzimy systemowe ograniczenia w wykorzystaniu tych środków. Dla przykładu bilans transferu tych środków w kwietniu 2017 roku wyniósł zaledwie 80 mln. Euro, co oznacza, iż miesięczny wpływ netto do Polski spadł w 2017 roku do ledwie 6 mld Euro. Zob. : http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=90d98cf8-1201-4422-b9b2-b21c65640fb5&groupId=764034 (dostęp 11.06.2017).

Jeśli jednak pominiemy dopłaty z WPR, to z całą pewności Polska stanie się w tym nowym okresie finansowym płatnikiem netto do budżetu UE. Wydaje się, że świadomość tego stanu rzeczy jest dziś w Polsce zupełnie niedostrzegana.

Podkreślić trzeba, że proponowane zmiany w strukturze wydatków UE spowodują też drastyczne ograniczenie środków na politykę regionalną, a więc wyrównywanie poziomu życia w poszczególnych częściach Europy. Prowadzenie właśnie tej polityki było jednym z flagowych przedsięwzięć Unii Europejskiej od początku jej powstania. Z polskiej perspektywy traktowane było jako swego rodzaju rekompensata z odcięcie nas od Planu Marshalla, dzięki któremu kraje Europy zachodniej dźwignęły się ze skutków II wojny światowej. Mamy więc prawo traktować Fundusze Spójności jako swego rodzaju zadośćuczynienie za skutki wojny ze strony tych, którzy tę wojnę wywołali (Niemcy, Włochy czy Austria) czy w mniejszym lub większym stopniu z owymi siewcami wojny kolaborowali (Francja, Belgia, Holandia, Szwecja, Dania, Hiszpania czy Portugalia), a mimo tego z dobrodziejstw amerykańskiego wsparcia skorzystali.

Jest jeszcze jeden element niezwykle ważny w kontekście Funduszy Strukturalnych. Jest dziś szczytem cynizmu formułowanie przez liderów europejskich oraz przywódców niektórych państwa na czele z Niemcami, jakoby środki przekazywane m.in. Polsce z tego tytułu są jakimś wyrazem ich łaskawości. Od 1991 roku, a więc od momentu stowarzyszenia Polski z Unią, środki te były nam przekazywane wyłącznie jako forma otwarcia naszego rynku, na nierówną konkurencję z firmami europejskimi. Te korzystając z posiadanej ówcześnie przewagi, nierzadko przy wielkim wsparciu swoich rządów, dosłownie skolonizowały Polskę uzyskując nieproporcjonalne w stosunku do polskich firm na rynkach europejskich korzyści. Zapominanie o tym, że niewielki polski rynek stał się jednym z czterech głównych odbiorców europejskiego eksportu jest dzisiaj najdelikatniej rzecz ujmując szczytem cynizmu.

Patrząc jednak na formułowane propozycje nowej konstrukcji i preferencji środków w ramach Polityki Spójności i Funduszy Strukturalnych trzeba stwierdzić,

iż z punktu widzenia potrzeb polskich województw, skonstruowanych przecież głównie z myślą o realizowaniu w oparciu o unijne środki właśnie polityki spójności, oznacza to po prostu systemową katastrofę.

Nietrudno przewidzieć, że wszystkie te działania spowodują w konsekwencji właśnie drastyczne ograniczenie środków dostępnych dla polskich jednostek samorządu terytorialnego. Czasy swoistej prosperity minionych lat z pewnością już nie wrócą i konieczne stanie się stworzenie takich rozwiązań ustrojowych i finansowych, które pozwolą w większym stopniu generować im niezbędne środki rozwojowe. Oczekiwanie, że ich problemy zostaną rozwiązane przy pomocy środków otrzymywanych z UE, nie jest w świetle przedstawionych danych racjonalne. Trzeba tu szukać już dziś całkowicie nowych rozwiązań.

Na tym tle warto jeszcze rozważyć dwie kwestie. Po pierwsze powstaje pytanie, czy tej radykalnej zmianie naszych relacji finansowych z UE będzie towarzyszyć zmiana stosunku Polaków do obecności Polski w tej organizacji. Jeśli można wyciągać wnioski z wcześniejszych zmian w stosunku Polaków do zastąpienia złotówki Euro, to możemy się spodziewać, iż na początku lat 20-tych XXI wieku zdecydowana większość Polaków będzie chciała wystąpienia Polski z UE[7]. Polacy mają bowiem i do Euro i do Unii Europejskiej stosunek całkowicie pragmatyczny. Brak realnych korzyści wynikających z obecności w UE doprowadzi do radykalnej zmiany nastawienia do tej organizacji. Nie jest to zresztą nic nadzwyczajnego, bowiem stosunek większości narodów europejskich do Unii ewoluuje w podobny sposób w ścisłej zależności od ewolucji realnych korzyści ich państw z przynależności do UE. Oczywiście za wyjątkiem Niemców, dla których i Euro i Unia stanowią narzędzie do realizacji hegemonistycznych marzeń.

[7] Kwietniowe badanie CBOS przyniosło dane, z których wynika że tylko 22 % Polaków jest zwolennikami wprowadzenia Euro. W 2002 roku było ich 64%. W tym samym badaniu rekordowa grupa 88% Polaków popiera członkostwo Polski w UE http://wyborcza.pl/7,75398,21703900,nowy-sondaz-cbos-polacy-chca-unii-europejskiej-ale-nie-euro.html (dostęp 11.06.2017).

Po drugie w świetle powyższych projekcji, próby szantażowania Polski ograniczaniem świadczeń z budżetu UE nabierają wręcz humorystycznego charakteru. Groźba ta w kontekście prawdziwych problemów budżetowych Unii staje się jednak bardziej zrozumiała, bowiem może stanowić jedno z narzędzi do wygenerowania oszczędności kosztem Polski i alokowania ich na nowe priorytety.

Polska uświadamiając sobie perspektywę opisanej zmiany sytuacji, uzyskuje jednak zupełnie nowe możliwości w prowadzonych obecnie negocjacjach w Komisją Europejską. Pamiętając o tym, iż budżety roczne UE muszą uzyskać jednomyślne poparcie Rady Europejskiej, powinniśmy przejść do bardziej zdecydowanych działań związanych uzyskaniem wpływu na kształtowanie finansów tej organizacji w najbliższym, niezwykle trudnym okresie. Polska bowiem ma ostatnie dwa – trzy lata szans na ograniczone, ale jednak ciągle realne korzyści z obecności w Unii Europejskiej i należy to maksymalnie efektywnie wyeksploatować.

Bibliografia

Ministerstwo Finansów, Zestawienie transferów finansowych budżet EU – Polska, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=09c8b121-0a19-4960-a331-145bd2340f42&groupId=764034 (dostęp 11.06.2017).

Nowy komisarz UE ds. budżetu za reformą unijnych finansów, http://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowy-komisarz-UE-ds-budzetu-za-reforma-unijnych-finansow-7492730.html (dostęp 11.06.2017).

Nyczka T., Nowy sondaż CBOS. Polacy chcą Unii Europejskiej, ale nie euro, „Gazeta Wyborcza" 27.04.2017, http://wyborcza.pl/7,75398,21703900,nowy-sondaz-cbos-polacy-chca-unii-europejskiej-ale-nie-euro.html (dostęp 11.06.2017).

Raport tzw. Grupy Mario Montiego, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf (dostęp 11.06.2017)

Magdalena Redo *

Poziom opodatkowania oraz kondycja finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu w Europie

1. Wstęp

Poziom danin publicznych w Europie należy do najwyższych na świecie. Największe są tu także długi publiczne, co razem wydaje się negatywnie oddziaływać na rynkowy koszt kapitału i dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania[1], skłonność do inwestycji[2], a w konsekwencji tempo wzrostu gospodarczego[3]. Zachęca to też do aktywniejszych działań w kierunku szeroko pojętej optymalizacji podatkowej, czego efektem jest problem wysokiej i rosnącej

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

1 Por. np. R. Faini, Fiscal policy and interest rates in Europe, „Economic Policy", 2006, No. 21 (47), s. 443-489; K. Bernoth, J. von Hagen, L. Schuknecht, Sovereign risk premia in the European government bond market, „ECB Working Paper", 2004, No. 369; K. Bernoth, G.B. Wolff, Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia, „CESifo Working Paper", May 2006, No. 1732; Baldacci E., Gupta S., Mati A., Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets, „IMF Working Paper", November 2008, No. 259.

2 Por. np. A. Alesina, S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, Fiscal policy, profits, and investment, „NBER Working Paper", July 1999, No. 7207, DOI: 10.3386/w7207; O. Blanchard, R. Perotti, An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, „NBER Working Paper", July 1999, No. 7269, DOI: 10.3386/w7269; A.Alesina, S.Ardagna, The design of fiscal adjustments, „NBER Working Paper", September 2012, No. 18423, DOI: 10.3386/w18423.; K.H. Heppke-Falk, J. Tenhofen, G.B. Wolff, The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: A disaggregated SVAR analysis, „Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Economic Studies", 2006, No. 41. czy W. Edelberg, M. Eichenbaum M., J.D.M Fisher., Understanding the effects of a shock to government purchases, „Review of Economic Dynamics", January 1999, Vol. 2, Issue 1, DOI:10.1006/redy.1998.0036.

3 C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, Growth in a Time of Debt, „American Economic Review: Papers and Proceedings", 2010, 100(2), s. 573-578, C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, Debt and Growth Revisited, VoxEU.org, 11 August 2010; M.S. Kumar, J. Woo, Public Debt and Growth, „IMF Working Paper", 2010, No. 10/174; S. Cecchetti, M. Mohanty, F. Zampolli, The real effects of debt, „BIS Working Paper", 2011, No. 352; C. Checherita, P. Rother, The impact of high and growing government debt on economic growth an empirical investigation for the Euro Area, „ECB Working Paper", 2010, No 1237.

luki w VAT[4] oraz CIT[5] w części państw UE (w tym w Polsce). Zwiększa to dodatkowo niestabilność po stronie dochodów publicznych w tych gospodarkach, co znajduje odzwierciedlenie w wycenie ich wiarygodności, a więc i kosztu kapitału, czyli poziomie przyszłych inwestycji, zdolności kredytowej podmiotów, poziomie konsumpcji czy tempie przyrastania długów, determinując już dziś wyższą w przyszłości premię za ryzyko i obniżając perspektywy inwestycyjne[6].

Powyższe stawia pod znakiem zapytania przyszły rozwój gospodarczy w Europie, w szczególności w tych państwach, w których kryzys z 2008 r. odcisnął szczególne piętno na sytuacji finansów publicznych oraz w tych o niższej wiarygodności. Ogranicza to więc możliwości nadrabiania dystansu rozwojowego słabszym gospodarkom jak Polska. Jak się bowiem wskazuje w literaturze, o skutkach sytuacji w finansach państwa i względnie wysokiego długu publicznego dla wzrostu gospodarczego, rozstrzyga dziś zaufanie rynków i wiara podmiotów gospodarczych w zdolność gospodarki do osiągania odpowiednio wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, tj. takiego, który pozwala na obsługę wysokiego i/lub rosnącego zadłużenia, bez wzmagania ryzyka inwestycyjnego oraz niestabilności i bez ograniczania perspektyw rozwojowych[7]. W tej sytuacji ostrzeżenia MFW prognozujące niski wzrost gospodarczy w państwach, które nie zredukują swych wysokich długów publicznych[8], wydają się odnosić tylko do gospodarek o silnym uzależnieniu od zewnętrznego finansowania i nieustabilizowanej wiarygodności[9,10]. Co oznacza, że najwyższą cenę za swe długi publiczne zapłacą jak zwykle mniej

[4] European Commission, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, August 2016; G. Poniatowski, Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą, „Zeszyty mBank – CASE", 2016, Nr 142.

[5] D. Gajewski, Luka podatkowa CIT może zachwiać stabilnością państwa, 11 marca 2017, money.pl (dostęp 11.07.2017).

[6] M. Redo, Problem luki w VAT w Polsce na tle państw Unii Europejskiej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa (w druku).

[7] Cochrane J.H., Inflation and Debt, „National Affairs", 2011, 9, s. 56-78, J.H. Cochrane, Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic, „European Economic Review", 2011, 55(1), s. 2-30.

[8] IMF, High Government Debt Threatens Growth Prospects, „IMF Survey", 2013, January 8.

[9] M. Redo, Economic growth in a time of even higher public debt in the European Union countries in the years of 2001-2015 (w druku).

[10] M. Redo, P. Siemiątkowski, Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa, Toruń 2017.

stabilne z natury gospodarki rozwijające się – zarówno w postaci droższego kapitału, jak i wolniejszym tempem podnoszenia poziomu zamożności. Stąd też w przypadku gospodarek cieszących się wysokim zaufaniem inwestorów, słuszna wydaje się teza, że największym zagrożeniem dla ich wzrostu gospodarczego jest zbyt mało ekspansywna polityka fiskalna napędzana obawami o wzrost deficytu i długu publicznego[11], zwłaszcza w środowisku pokryzysowych wyjątkowo niskich stóp procentowych i luzowania ilościowego, kiedy ekspansja fiskalna już od prawie dekady wydaje się w przypadku najbardziej wiarygodnych gospodarek samofinansować[12].

Celem opracowania jest analiza zróżnicowania poziomu głównych obciążeń fiskalnych oraz porównanie ogółu dochodów i wydatków publicznych[13] (general government) w relacji do PKB w państwach Unii Europejskiej i zestawienie ich z danymi dla innych regionów świata i wybranych państw spoza Europy. Następnie na podstawie studium literaturowego oraz przeprowadzonej analizy stopnia (nie)zrównoważenia budżetów państwa i przyrostu długu publicznego w latach 2000-2015, wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego, dokonano próby wskazania zagrożeń związanych z kondycją finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej oraz ich zakresem ingerencji w gospodarkę (mierzonym relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB) dla przyszłego tempa rozwoju gospodarczego w Europie.

[11] J. Irons, J. Bivens, Government Debt and Economic Growth, „EPI Briefing Paper", 2010, No 271.

[12] Por. B.J. DeLong, L.H. Summers, Fiscal Policy in a Depressed Economy, „Brookings Papers on Economic Activity", 2012, s. 233-297; Krugman P., Self-defeating Austerity, „New York Times", 2011, July 7.

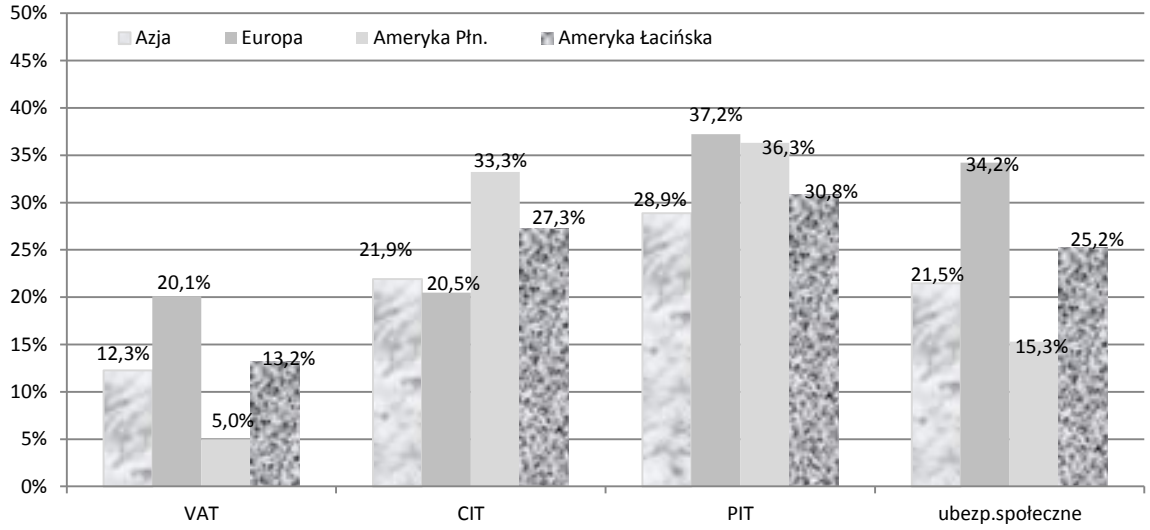
[13] Na potrzeby niniejszego opracowania określenia dochodów i wydatków publicznych oraz długu publicznego używane są zamiennie z pojęciami dochodów i wydatków oraz długu sektora general government, które to wielkości wykorzystano w analizie danych statystycznych. Analogicznie zamiennie używane jest określenie salda general government i salda budżetu państwa.

2. Porównanie stawek podatków państwowych w państwach Unii Europejskiej i wybranych innych regionach świata

Europa to kontynent o najwyższej ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę, a więc najwyższych podatkach i wydatkach publicznych w relacji do PKB. Dotyczy to w szczególności podatków pośrednich oraz składek na ubezpieczenia społeczne (rys. 1), co bezpośrednio odczuwa zwykły obywatel, którego wynagrodzenie nie dość, że obciążone jest znacznie wyższymi składkami na ubezpieczenia społeczne (średnio ponad dwukrotnie wyższymi niż w państwach Ameryki Północnej, o 60% wyższymi niż w Azji i o ponad 1/3 wyższymi niż w Ameryce Łacińskiej), to dodatkowo posiada niższą siłę nabywczą z uwagi na wysoki podatek VAT – średnio o ponad połowę wyższy niż w państwach Azji i Ameryki Łacińskiej oraz minimum dwukrotnie wyższy niż opodatkowanie pośrednie w USA i Kanadzie[14].

[14] W USA zamiast podatku VAT obowiązuje stanowy podatek obrotowy od sprzedaży – w zróżnicowanej wysokości od 0 do 7,25% w zależności od stanu. Ponadto lokalnie w niektórych miastach lub hrabstwach sprzedaż obciążana jest dodatkowo lokalnym podatkiem obrotowym (wprowadzanym okresowo zgodnie z wolą wyborców np. dla wzmocnienia dofinansowania publicznego transportu lub organów ścigania), w efekcie czego łączna stawka podatku obrotowego (stanowego plus lokalnego) waha się w poszczególnych regionach USA od 0 do 9,98% (stan na 2017 r.; Tax Foundation, State and Local Sales Tax Rates in 2017, January 31, https://taxfoundation.org/state-and-local-sales-tax-rates-in-2017/ (dostęp 8.03.2017). Stawka podatku VAT w Kanadzie wynosi 5% (GST – Goods and Services Tax), jednak w niektórych prowincjach obowiązuje lokalnie dodatkowa stawka od 0 do 10% (PST – Provincial Sales Tax, stan na 2017 r., Canada Business Network, Overview of charging and collecting sales tax , http://canadabusiness.ca/government/taxes-gst-hst/federal-tax-information/overview-of-charging-and-collecting-sales-tax/ (dostęp 8.03.2017).

Rys. 1. Średni poziom obciążeń fiskalnych w wybranych regionach świata (stan na 2016 r.)



* kolejność słupków na wykresie przy danym typie obciążeń odpowiada kolejności w legendzie.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPMG.

Do najwyższych należą też w Europie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (na rys. 1 ukazana jest średnia z maksymalnych stawek PIT państw regionu). Jednak w przypadku tego obciążenia porównanie jest wyjątkowo trudne z uwagi na silne różnice w specyfice rozwiązań – począwszy od budowy skali podatkowych, zróżnicowanego stopnia progresji, stosowanych preferencyjnych skrajnie niskich stawek podatkowych dla najmniej zarabiających, rozbieżności w wysokości kwoty wolnej od podatku (która w wielu państwach jest kilku-, a nawet kilkunastokrotnie wyższa niż w Polsce i wynosi rocznie kilkanaście tysięcy EUR czy USD – por. tab. 2), po ilość i poziom łatwo dostępnych ulg podatkowych[15].

Oczywiście poziom obciążeń publicznymi daninami różni się w poszczególnych państwach – najbardziej w zakresie podatku CIT, który w gospodarkach Europy Zachodniej jest zazwyczaj o połowę wyższy niż w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW; tab. 1), co obok tańszej siły roboczej tłumaczy obserwowane od lat zjawisko przenoszenia działalności gospodarczej.

[15] Liderami prorodzinnych ulg podatkowych w UE są Francja i Czechy.

Tab. 1. Stawki centralnych danin publicznych w państwach UE i wybranych gospodarkach spoza UE (%; stan na styczeń 2016 r.)

	VAT	CIT	PIT (stawka	ubezpieczenie
Bułgaria	20	10	10	31
Chorwacja	25	20	47,2	37,2
Czechy	21	19	15	45
Estonia	20	20	20	35,4
Litwa	21	15	15	39,8
Łotwa	21	15	23	34,09
Polska	23	19	32	36,12
Rumunia	20	16	16	39,95
Słowacja	20	22	25	48,6
Słowenia	22	17	50	38,2
Węgry	27	19	15	47
Cypr	19	12,5	35	19,3
Malta	18	35	35	20
Austria	20	25	55	39,6
Belgia	21	34	53,7	45,22
Dania	25	22	55,8	8
Finlandia	24	20	51,6	30,19
Francja	20	33,3	50,2	54,83
Grecja	23	29	48	40,06
Hiszpania	21	25	45	36,25
Holandia	21	25	52	46,84
Irlandia	23	12,5	48	14,75
Luksemburg	17	29,22	43,6	25,62
Niemcy	19	29,72	47,5	39,76
Portugalia	23	21	56,5	34,75
Szwecja	25	22	57,1	38,42
W. Brytania	20	20	45	25,8
Włochy	22	31,4	48,8	41,57
średnio UE 28	21,5	22,1	39,1	35,5
S(x) – w	2,3	6,8	15,4	10,7
średnio UE 15	21,6	25,3	50,5	34,8
S(x) – w	2,3	5,9	4,4	12,2
średnio EŚW 11	21,8	17,5	24,4	39,3
S(x) – w	2,3	3,3	13,4	5,5
Szwajcaria	8	17,92	40	12,5
Norwegia	25	25	38,7	22,3
USA	0	38,9	39,6	21,3
Japonia	8	30,86	55,95	29,6
Kanada	5	26,5	33	14,41
Australia	10	30	45	11,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tradingeconomics.com

Silne dysproporcje widoczne są też w zakresie maksymalnych stawek podatku PIT (średnio dwukrotnie wyższych w państwach UE15[16] niż EŚW[17]), co wraz z wysokimi w wielu z nich kwotami wolnymi (sięgającymi kilkudziesięciu tysięcy złotych – por. tab. 2), sprawia, że to w głównej mierze lepiej zarabiający płacą podatek PIT. Polska ma najniższą kwotę wolną spośród wszystkich europejskich państw, które stosują ten mechanizm (a przez minionych 13 lat wzrosła ona raptem o 11%: z 2790 zł do 3091 zł w 2016 r.). Także poza Europą kwota wolna od podatku PIT jest w wielu państwach wielokrotnie wyższa niż Polsce. W Kolumbii wynosi po przeliczeniu ok. 45 tys. zł, w Brazylii ok. 28 tys. zł, w RPA ok 20 tys. zł, w Tajlandii ok. 14 tys. zł, w Botswanie ok. 12 tys. zł, w Maroko ok. 11 tys. zł, a w USA ok. 40 tys. zł[18].

Tab. 2. Wysokość kwoty wolnej od podatku PIT w państwach UE (lub zbliżonego rozwiązania)

2015	wartość kwoty wolnej od podatku (EUR)[1]	kwota odliczana od podatku należnego (EUR)[2]	uwagi
Austria	11 000		
Belgia	8 710		
Bułgaria	brak[3]		
Chorwacja	3 470		
Cypr	19 500		
Czechy		895	
Dania	5 750		

[16] UE 15 to państwa „starej Piętnastki" sprzed rozszerzenia UE na Wschód, czyli Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Belgia, Holandia, Luksemburg, Austria, Finlandia, Szwecja, Irlandia, Dania, Portugalia, Grecja.

[17] EŚW to państwa Europy Środkowo-Wschodniej, należące do UE, czyli Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja.

[18] Zus.pox.pl, Kwota wolna od podatku w Polsce jest niższa niż w... Tanzanii, 8.04.2014, http://zus.pox.pl/pit/kwota-wolna-od-podatku-w-polsce-jest-nizsza-niz-w--tanzanii.htm (dostęp 29.03.2017).

Estonia	2 040		2016 r.
Finlandia	16 700		2016 r.
Francja	5 963		
Grecja	2 100		przy dochodzie < 42 000 EUR
Hiszpania	9 230		limit dochodowy
Holandia		2 130	małżeństwo: 3 300 EUR
Irlandia		1 650	
Litwa	1 992		
Luksemburg	11 265		
Łotwa	900		
Malta	8 500		małżeństwo: 11 900 EUR
Niemcy	8 652		2016 r.
Polska	750		
Portugalia	4 104		
Rumunia	brak[3]		
Słowacja	3 800		przy dochodzie < 19 800 EUR
Słowenia	3 300		lub 6 519 EUR
Szwecja	3 600		
W. Brytania	14 100		2016 r.
Węgry	brak[3]		
Włochy	do 1 880		w zależności od dochodu

[1] lub jej odpowiednika (Belgia, Estonia, W. Brytania)

[2] czyli odpowiednik polskiego odpisu = 556,02 zł, wynikającego z kwoty wolnej (brak klasycznej kwoty wolnej)

[3] brak kwoty wolnej o powszechnym zastosowaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie PwC (za Money.pl, Kwota wolna od podatku. Ciągniemy się w europejskim ogonie, 1.12.2016) oraz KPMG (za Biznes.onet.pl, Kwota wolna od podatku w Europie, 6.12.2016).

Zauważyć też warto, że choć w Europie dominują progresywne rozwiązania w zakresie podatku PIT, to w Bułgarii, Rumunii, Estonii, na Litwie, Łotwie i Węgrzech obowiązuje podatek liniowy – z najniższą stawką w Bułgarii (10%), a najwyższą na Łotwie (23%).

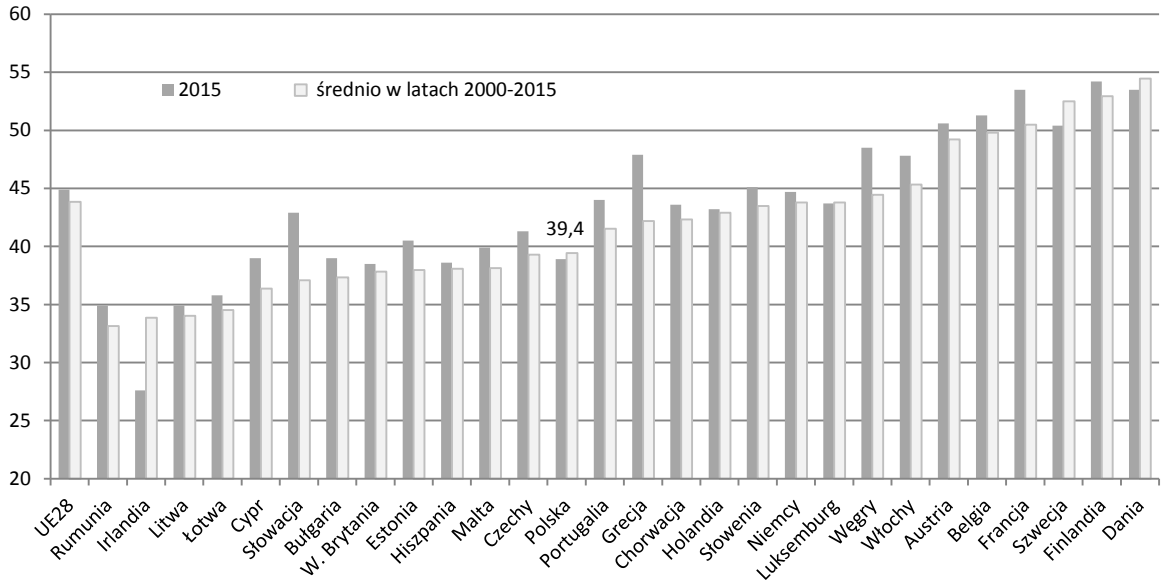
Na obszarze UE występują też spore różnice w poziomie składek na ubezpieczenia społeczne, jednak z uwagi na złożoność i specyfikę stosowanych rozwiązań w poszczególnych państwach należy zachować ostrożność przy ocenie stawek z tab. 1 (gdyż mogą nie być kompletne).

Podkreślić wreszcie należy, że wskutek kryzysu z 2008 r. zmniejszyły się w Europie rozbieżności w poziomie stawek podatku VAT, stanowiącego główne źródło dochodów budżetów państw w Europie. Grono państw ze stawką VAT poniżej 20% zawęziło się do Luksemburga, Malty, Cypru i Niemiec, choć wcześniej kilkunastoprocentowy VAT miała większość państw UE (poza wymienioną czwórką także Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja, Holandia, Francja, Hiszpania, Grecja i Wielka Brytania). Co oznacza, że Polska należy od lat do państw o najwyższym poziomie VAT w Europie. Nawet na Węgrzech, które od 2012 r. mają najwyższą 27% stawkę VAT, podatek ten wynosił do 2009 r. 20%.

3. Zakres ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę w państwach Unii Europejskiej na tle wybranych państw spoza Europy

Wysokie na tle innych regionów świata centralne daniny publiczne tłumaczą względnie silną ingerencję sektora finansów publicznych w gospodarkę w państwach Unii Europejskiej mierzoną relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB. Najwyższą relacją dochodów publicznych do PKB – i co się z tym wiąże także wydatków – charakteryzują się od lat obok państw Skandynawskich (Szwecji i Danii) również Finlandia, Francja, Belgia i Austria. Dochody publiczne sięgają tam od kilkunastu lat 50-55% PKB (rys. 2).

Rys. 2. Wielkość dochodów publicznych (general government) w relacji do PKB w państwach UE* w latach 2000-2015 (% PKB)



* państwa uszeregowane są od najniższej średniej w latach 2000-2015; dla Chorwacji średnia dotyczy okresu 2001-2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

To efekt najwyższych stawek podatku VAT (wynoszących nawet 24-25%), składek na ubezpieczenia społeczne (sięgających 40-55%) oraz silnej progresji PIT (ponad 50% maksymalnych stawek).

Zauważyć jednak należy, że choć interwencjonizm państwowy jest mocno zakorzeniony w Europie to są jednak państwa o istotnie niższym poziomie ingerencji sektora publicznego w gospodarkę. Należą do nich przede wszystkim Rumunia, Irlandia, Litwa i Łotwa, gdzie dochody publiczne od lat nie przekraczają rocznie 35% PKB, a więc są o 1/3 niższe niż w Skandynawii. W pozostałych gospodarkach UE kształtują się na średnim poziomie 36-45% PKB, gdzie w połowie tej stawki plasuje się Polska ze średnią dla lat 2000-2015 w wysokości 39,4% PKB (rys. 2).

Pomimo powszechnej wiedzy o niższej efektywności wydatkowania pieniędzy przez podmioty publiczne, negatywnym wpływie wysokiego opodatkowania pracy i

kapitału na przedsiębiorczość, a także niekorzystnym oddziaływaniu wysokich wydatków socjalnych na aktywność ekonomiczną, innowacyjność i kreatywność, zdecydowana większość państw UE od dekad nie ogranicza poziomu dochodów i wydatków publicznych. Wyjątkami po dziś dzień pozostają cięcia wydatków publicznych i podatków (w szczególności CIT) w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii za rządów Margaret Thatcher, przełomu lat 80. i 90. XX w. w Irlandii, czy początku lat 2000. w republikach bałtyckich i na Słowacji[19]. Co ważniejsze państwa te wydają się doceniać pozytywne efekty gospodarcze tamtych działań i zapowiadają po okresie wzmożonej pokryzysowej ekspansji redukcję wydatków i podatków (lub już to realizują).

Wielkość dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) należy w Europie do najwyższych na świecie (rys. 2 i 3), co ogranicza możliwości rozwojowe gospodarek, a obecnie utrudnia wejście na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Dochody publiczne – a więc poziom obciążeń publicznymi daninami – są w państwach UE średnio o 1/3 wyższe niż w USA, Japonii czy Australii (średnio w latach 2000-2015 – por. tab. 3). Pamiętać należy, że różnica ta w przypadku większości państw UE jest jeszcze większa, bowiem średnią dla UE zaniża kilka państw o wyjątkowo niskim na tle Europy poziomie dochodów i wydatków publicznych do PKB (np. Irlandia, Rumunia, Litwa, Łotwa).

[19] Por. M. Redo, Niekeynesowska zależność pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej, „Finanse", 2017, Nr 1(10) oraz m.in. F. Giavazzi, M. Pagano, Can severe fiscal contractions be expansionary tales from two small European economies, „NBER Macroeconomics Annual", 1990, t. 5; A.F. Alesina, S. Ardagna, Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending, „NBER Working Paper", 2009, No. 15438; R. Perotti, Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, „IGIER Working Paper", 2004, nr 276 czy G. Hjelm, Effects of Fiscal Contractions: The importance of preceding exchange rate movements, „The Scandinavian Journal of Economics", 2002, t. 104, nr 3.

Tab. 3. Dochody i wydatki publiczne (general government) w relacji do PKB – średnia dla państw UE na tle Japonii, USA i Australii (w %)

	dochody publiczne (% PKB)			wydatki publiczne (% PKB)		
	średnio 2000-2007	średnio 2008-2015	średnio 2000-2015	średnio 2000-2007	średnio 2008-2015	średnio 2000-2015
UE 28	43,4	44,4	43,9	45,3	48,5	46,9
USA	32,5	32,0	32,3	35,9	40,2	38,1
Japonia	31,8	33,9	32,8	36,1[1]	41,2	39,7[2]
Australia	35,7	33,1	34,4	34,0	35,3	34,6

[1] średnia za lata 2005-2007

[2] średnia za lata 2005-2015, przez co wynik jest zawyżony w porównaniu z pozostałymi państwami, gdyż do 2007 r. wydatki publiczne stanowiły w Japonii ok. 36% PKB – ich wzrost do 41-42% PKB nastąpił dopiero od 2009 r.

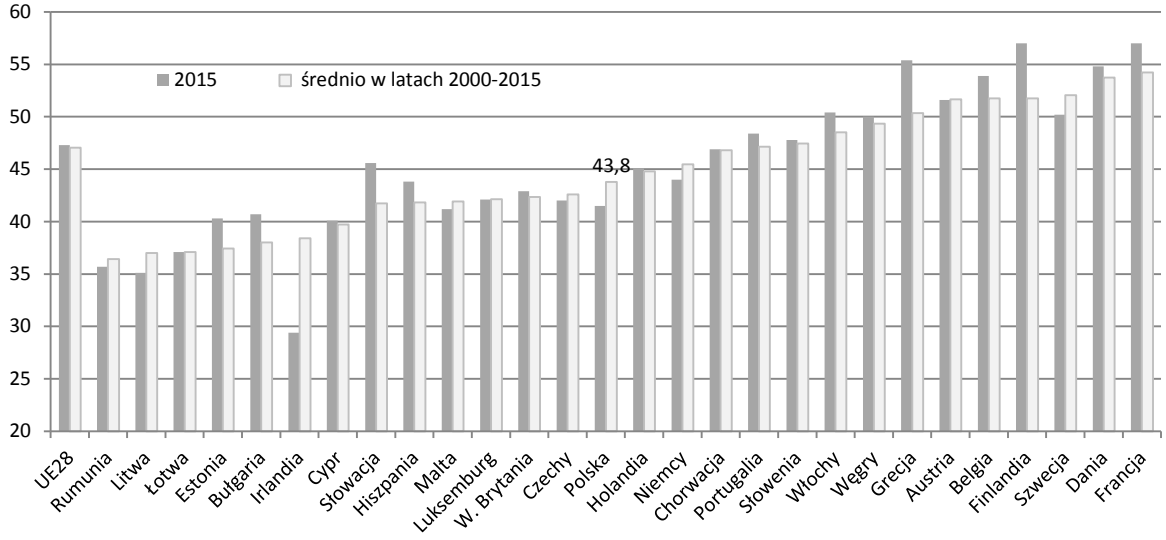
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i Eurostatu.

W zakresie wydatków publicznych różnice te do kryzysu z 2008 r. były podobne – wydatki publiczne (w relacji do PKB) były w UE średnio o 1/3 wyższe niż w Australii i o ok. 1/4 wyższe niż w USA i Japonii. Uwzględniając jednak wzmożone pokryzysowe pogłębienie tej relacji w USA i Japonii różnica ta średnio w całym okresie 2000-2015 obniżył się odpowiednio do 23% i 18%. Tu jednak znów należy pamiętać o silnych rozbieżnościach w poziomie wydatków publicznych (w relacji do PKB) na obszarze UE (rys. 3). W zdecydowanej większości państw UE wydatki publiczne stanowią wyraźnie większy odsetek PKB niż w USA, Japonii czy Australii (przed kryzysem z 2008 r. nawet o 50-65% wyższy; rys. 3. i tab. 3)

Wśród państw UE najwyższe wydatki publiczne (w relacji do PKB) mają Francja i Dania, w których stanowiły one w latach 2000-2015 średnio 54% PKB. Niewiele niższy średni poziom wydatków publicznych w tym okresie miały Szwecja, Finlandia, Belgia, Austria, Grecja i Węgry (ok. 50% PKB) oraz Słowenia, Portugalia, Chorwacja, Niemcy, Holandia i Polska (ok. 45% PKB). Na istotnie

niższym poziomie kształtują się one z kolei w Rumunii, na Litwie, Łotwie, w Estonii, Bułgarii i Irlandii (36-38% PKB), czyli państwach o niższych lub najniższych dochodach publicznych w UE (w relacji do PKB) – por. rys. 3 i 2.

Rys. 3. Wielkość wydatków publicznych (general government) w relacji do PKB w państwach UE* w latach 2000-2015 (% PKB)



* państwa uszeregowane są od najniższej średniej w latach 2000-2015; dla Chorwacji średnia dotyczy okresu 2001-2015.

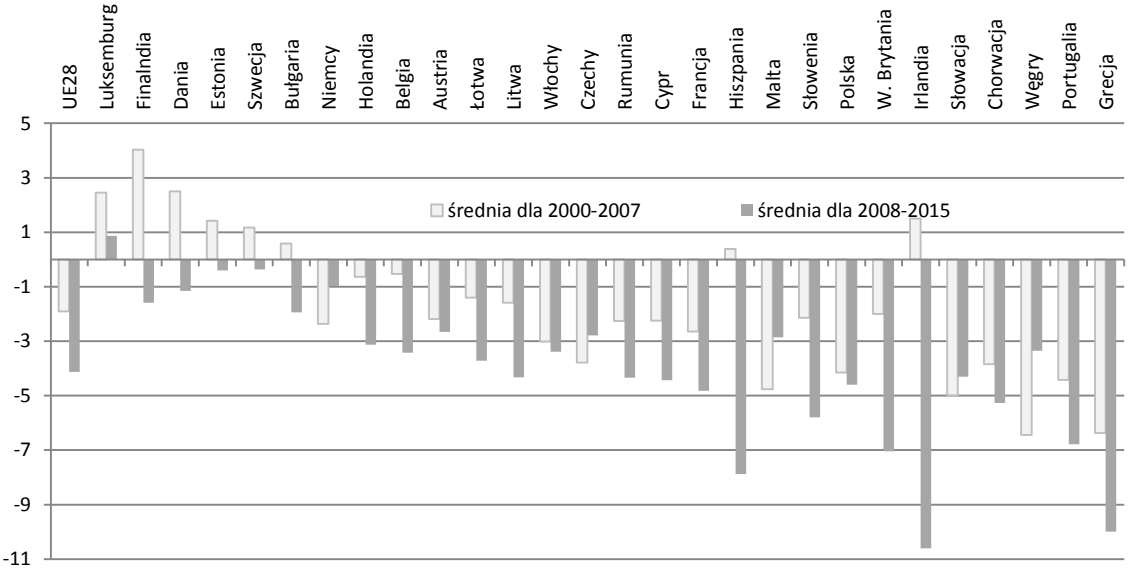
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Polska plasuje się w połowie stawki unijnych państw zarówno pod względem dochodów, jak i wydatków publicznych (w relacji do PKB), ze średnim wynikiem za lata 2000-2015 trochę poniżej średniej unijnej: 39,4% PKB wobec średniego poziomu dochodów publicznych w UE wynoszącego 43,9% PKB i 43,8% PKB wobec średniego poziomu wydatków publicznych w UE w wysokości 46,9% PKB (rys. 2 i 3).

4. Analiza salda finansów publicznych (general government) w państwach Unii Europejskiej w latach 2000-2015 i ich przełożenia na wielkość długu publicznego

W większości państw UE finanse publiczne zamykają się od lat deficytami (rys. 4). W latach 2000-2015 w państwach UE wydatki przewyższały poziom dochodów publicznych o średnio 3 punkty procentowe rocznie (czyli o 6,9%), co potwierdza utrzymującą się od lat dominację ekspansywnego charakteru polityki fiskalnej w Europie, skutkującą permanentnymi deficytami w większości z nich (na średnim rocznym poziomie 3,0% PKB dla całej UE w latach 2000-2015; por. tab. 4) i pogłębianiem się ich zadłużenia publicznego (rys. 5). Bez wątpienia kryzys z 2008 r. odcisnął piętno na saldach budżetowych większości państw UE: średni poziom deficytu w UE w latach 2008-2015 wyniósł 4,1% PKB, podczas gdy w latach 2000-2007 było to 1,9% PKB. Okazuje się jednak, że nie we wszystkich państwach UE nastąpiło tak znaczne pogorszenie sytuacji w finansach publicznych. W Niemczech, Czechach, na Malcie, Słowacji i Węgrzech średni poziom deficytu w latach 2008-2015 był niższy niż we wcześniejszym okresie 2000-2007 (rys. 4).

Rys. 4. Saldo general government w państwach UE* w latach 2000-2015 (w % PKB)



* państwa uszeregowane są od najwyższego średniego salda dla całego okresu 2000-2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Bez wątpienia najsilniejsze pogorszenie sytuacji w finansach publicznych w porównywanych okresach miało miejsce w Irlandii, Hiszpanii (wzrost średniego deficytu w relacji do PKB o odpowiednio 12,1 i 8,3 punktów procentowych) oraz Finlandii, Wielkiej Brytanii (o 5,0-5,6 pkt. proc. PKB), Słowenii, Danii i Grecji (o 3,6-3,7 pkt. proc. PKB). Kryzys z 2008 r. przełożył się na wzrost deficytów także w państwach poza UE – por. tab. 4.

Tab. 4. Średni poziom salda general government w państwach UE na tle wybranych gospodarek z innych regionów świata w latach 2000-2015 (w % PKB)

	średnio 2000-2007	średnio 2008-2015	średnio 2000-2015
Korea Pd.	2,2	1,0	1,6
Kanada	1,1	-2,3	-0,6
Australia	0,6	-3,7	-1,6
Chiny	-2,6	1,0[1]	-0,8[1]
UE28	-1,9	-4,1	-3,0
USA	-3,4	-8,2	-5,8
Japonia	-5,4	-7,2[1]	-5,8[1]

* z uwagi na brak danych średnia nie uwzględnia 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i Eurostatu.

Podkreślić jednak należy, że deficyty budżetowe nie są zjawiskiem powszechnym i permanentną od lat codziennością tak jak w Polsce. Poza Luksemburgiem i Estonią, które względnie regularnie zamykają finanse państwa nadwyżkami (odpowiednio 13 i 11 razy w ciągu analizowanych 16 lat), również m.in. Finlandia, Dania i Szwecja zachowują daleką dyscyplinę w finansach publicznych (a także Bułgaria i Irlandia do czasu kryzysu z 2008 r. oraz Niemcy od 2011 r.) – por. tab. 5.

Tab. 5. Liczba lat z nadwyżką budżetową i/lub niskim* deficytem general government w państwach Unii Europejskiej w latach 2000-2015

	ilość lat z nadwyżką	ilość lat z deficytem <1% PKB
Luksemburg	13	2
Estonia	11	3
Szwecja	7	5
Finlandia	9	1
Dania	9	1
Bułgaria	6	4
Niemcy	4	4
Hiszpania	3	5
Irlandia	7	1
Belgia	4	2
Holandia	4	2
Łotwa	0	6
Cypr	0	6
Litwa	0	5
Rumunia	0	3
Czechy	0	2
W. Brytania	2	0
Słowenia	0	1

* tj. nieprzekraczającym 1% PKB

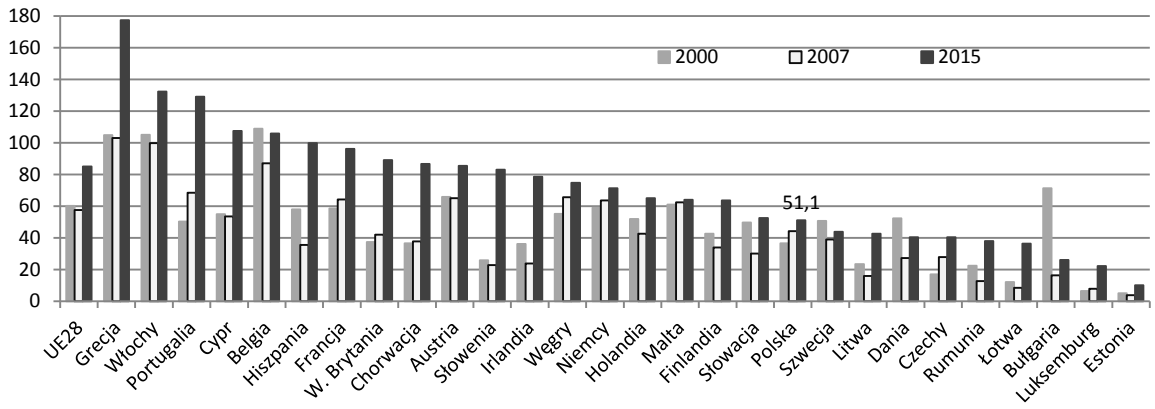
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Warto podkreślić, że w gronie państw wypracowujących nadwyżki w budżecie państwa znajdują się też gospodarki z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, spośród których największą dyscyplinę w finansach państwa zachowuje od wielu lat wspomniana Estonia (jedenaście nadwyżek budżetowych oraz trzy deficyty poniżej 0,3% PKB w latach 2000-2015), a także Bułgaria. W analizowanym 16-letnim

okresie czasu sześciokrotnie zamknęła ona swe budżety państwa nadwyżkami, a w czterech kolejnych niewielkimi deficytami (poniżej 0,5% PKB). Żadnemu innemu państwu z EŚW nie udało się w tym czasie ani razu wypracować nadwyżki budżetowej.

Utrzymujące się deficyty w finansach publicznych większości państw UE (spotęgowane kryzysem z 2008 r.) przekładają się na wysokie i rosnące długi publiczne, obciążając gospodarki kosztami ich obsługi i wzmagając ryzyko oraz koszt kapitału (w szczególności w mniej wiarygodnych państwach), co ogranicza ich możliwości rozwojowe. O ile jednak deficyty są trudne do uniknięcia w sytuacjach kryzysowych, to utrzymujące się latami, także w okresach dobrej koniunktury, doprowadzają do sytuacji nadmiernego obciążenia gospodarki wyższym poziomem ryzyka inwestycyjnego, wyższymi kosztami finansowania długów i rozwoju, uzależnieniem od zewnętrznego finansowania i ryzykiem wystąpienia zjawiska sudden stop (nagłego wyhamowania napływu kapitału zagranicznego). Dlatego bardziej niepokojący od silnego wzrostu średniego poziomu długu publicznego w państwach UE w latach 2007-2015 (o prawie połowę: z 57,5% do 85,0% PKB), był jego minimalny spadek w okresie dużo lepszej koniunktury w latach 2000-2007 (z 60,2% PKB na koniec 2000 r. do 57,5% PKB na koniec 2007 r.) – rys. 5.

Rys. 5. Dług publiczny (general government) w państwach UE* (% PKB)



* dla Chorwacji zamiast 2000 r. dane są dla 2002.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

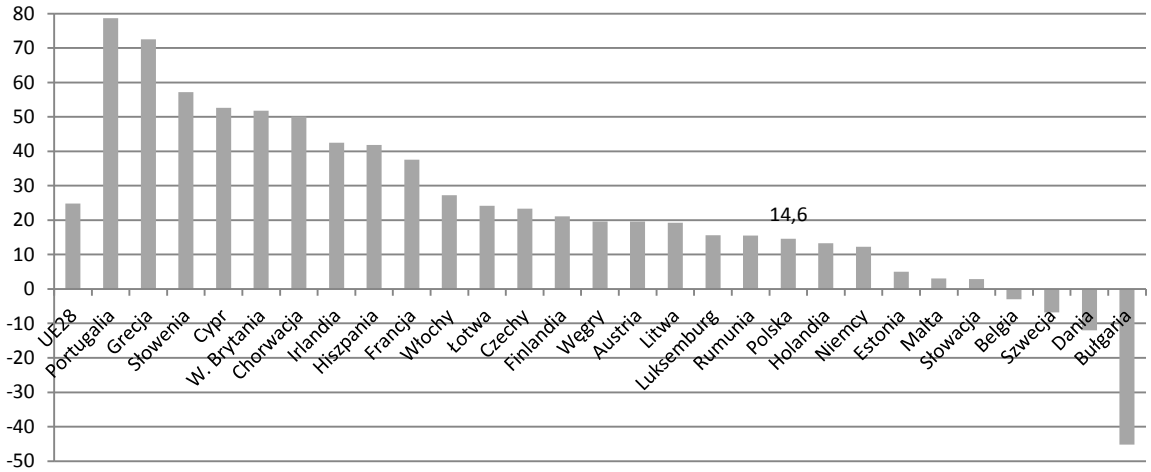
Utrata swobody dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania i skokowy wzrost ich kosztu, jaki odczuły przy okazji kryzysu z 2008 r. nie tylko Grecja, ale także Irlandia, Hiszpania i Portugalia, powinny zmusić zwłaszcza mniej wiarygodne gospodarki do rewizji polityki gospodarczej i ograniczenia jej ekspansywnego charakteru. Dlatego też relacja długu publicznego w Polsce na poziomie 51,1% (koniec 2015 r.), mimo że niższa od średniej unijnej i większości państw UE, nie powinna usypiać czujności, ani usprawiedliwiać notorycznie deficytowej polityki fiskalnej. Gospodarka polska charakteryzuje się niższą wiarygodnością niż państwa Zachodnie (również z powodu samej przynależności do regionu Europy Środkowo-Wschodniej), a w związku z brakiem euro ryzyko inwestycyjne wyceniane będzie w Polsce wyżej niż w państwach regionu, które je posiadają (Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Słowenia), co jest kluczowe dla oceny możliwości i kosztu dalszego zadłużania się polskiej gospodarki. Wyjaśnia to też dlaczego najbardziej wiarygodnym gospodarkom ogromne długi (nie tylko publiczne, ale i zagraniczne) nie ograniczają swobody dostępu do taniego kapitału na międzynarodowych rynkach finansowych.

Podkreślić więc należy, że wzrost gospodarczy w Europie w nadchodzących latach i dekadach hamować będą wysokie długi publiczne i koszty ich obsługi oraz wzrost ryzyka z tym związany. Największy dług publiczny w UE posiada Grecja (177,4% PKB) oraz Włochy i Portugalia (129-132% PKB), jednak w przypadku kolejnych 7 państw (Cypr, Belgia, Hiszpania, Francja, Wielka Brytania, Chorwacja, Austria) zadłużenie publiczne stanowi równowartość (około) ich rocznego PKB (85-107% PKB). Najniższy dług publiczny na koniec 2015 r. miały kolejno Estonia (10,1% PKB), Luksemburg, Bułgaria (22-26% PKB), Łotwa, Rumunia, Czechy, Dania, Litwa i Szwecja (36-44% PKB) – por. rys. 5.

Warto jednak zauważyć, że w przypadku niektórych państw, mimo dynamicznego wzrostu długu publicznego w efekcie kryzysu z 2008 r., zadłużenie to pozostaje wciąż bardzo lub względnie niskie (Luksemburg, Łotwa, Czechy,

Estonia, Litwa czy Rumunia – por. rys. 6), a dodatkowo w Bułgarii, Danii i Szwecji jest dziś niższe niż kilkanaście lat temu (o odpowiednio 45, 12 i 7 punktów procentowych PKB; rys. 6), albo w międzyczasie (w latach 2000-2007) zostało znacznie zredukowane (w Bułgarii o 77%, Danii o 48%, Rumunii, Hiszpanii i na Słowacji o ok. 40%, Irlandii, Estonii, na Litwie i Łotwie o ok. 30% – por. rys. 5), co zwiększa prawdopodobieństwo redukcji przez te państwa długu, a tym samym poprawy zdolności kredytowej gospodarki w nadchodzących latach, co inwestorzy już dziś wkalkulowują w wycenę ryzyka.

Rys. 6. Zmiana długu publicznego (general government) w relacji do PKB w państwach UE* w latach 2000-2015 (w punktach procentowych)



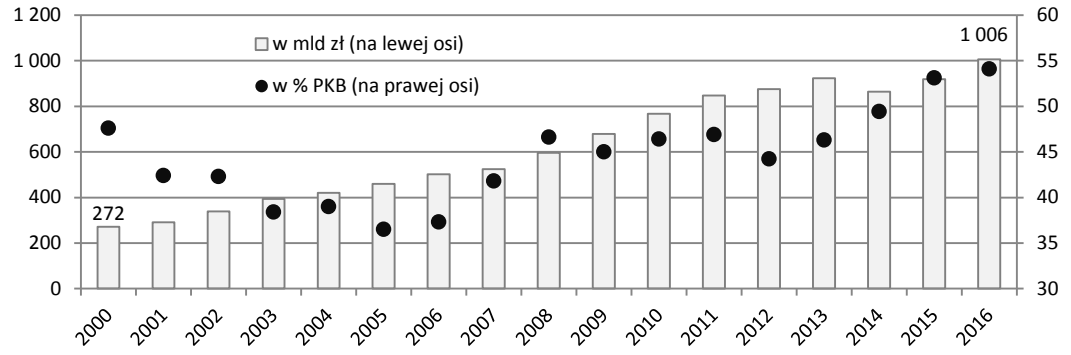
* dla Chorwacji zamiast 2000 r. dane są dla 2002.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Natomiast w niektórych państwach – tak jak w Polsce – dług narasta ciągle i dynamicznie. Pamiętać przy tym należy, że przyrost ten bywa złudnie niezauważalny w statystyce długu publicznego w relacji do PKB w okresach szybszego wzrostu gospodarczego (jak np. w Polsce w latach 2004-2008) oraz z powodu zmian metodologicznych (zarówno w definicji sektora finansów publicznych, jak i sposobie liczenia długu publicznego oraz PKB).

Podkreślić należy, że dług publiczny jest dziś w Polsce ponad trzyipółkrotnie wyższy niż u progu XXI w. i na koniec 2016 r. przebił psychologiczny poziom biliona złotych[20] (dług general government), podczas gdy na koniec 2000 r. było to 272 mld zł (por. rys. 7).

Rys. 7. Dług publiczny (sektora general government) w Polsce w latach 2000-2016 (w mln zł na lewej osi oraz jako % PKB na prawej osi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

A byłby on jeszcze wyższy, gdyby nie zabieg umorzenia skarbowych obligacji w wyniku odebrania Otwartym Funduszom Emerytalnym w 2014 r. aktywów o wartości 153 mld zł. Problem nadmiernej ekspansji fiskalnej w Polsce w stosunku do posiadanej wiarygodności dostrzegają inwestorzy, wyceniając premię za ryzyko inwestycyjne, a odczuwa w koszcie kapitału cała gospodarka. Ogranicza to od lat poziom inwestycji, konsumpcji, wzrostu gospodarczego, liczbę tworzonych miejsc pracy, poziom osiąganych dochodów i zysków, a więc i wpływów podatkowych, a także zdolność kredytową oraz potęguje przyrost zadłużenia. Kontynuacja w kolejnych latach polityki gospodarczej opartej na tak dużych deficytach skutkować będzie dalszym wzrostem żądanej przez inwestorów premii za ryzyko, co ograniczać będzie zdolność kredytową i możliwości rozwojowe polskiej gospodarki oraz zwiększać ryzyko wystąpienia zjawiska sudden stop.

[20] I wyniósł dokładnie 1 006 mld zł, co daje prawie 26,2 tys. zł długu publicznego w przeliczeniu na mieszkańca.

5. Podsumowanie

W dobie globalizacji i rozwiązań obowiązujących na wspólnym europejskim rynku dotychczasowe konstrukcje podatkowe okazują się być coraz bardziej podatne na nadużycia, a przez to nieskuteczne. Przyczynia się do tego rosnąca konkurencja ze strony kolejnych nisko kosztowych gospodarek wschodzących odgrywających coraz większe znaczenie w światowej produkcji i handlu. Co więcej, wydaje się, że w obliczu bardzo niskiego poziomu zamożności w wielu innych państwach na świecie, konkurencja ta będzie się nasilać z biegiem kolejnych dekad. Nie powinno więc dziwić rosnące zainteresowanie rozwiązaniami obniżającymi ciężar obciążeń fiskalnych i poprawiających zyskowność przedsiębiorstw z państw, w których daniny publiczne, jak pokazuje powyższa analiza, są często znacznie wyższe nie tylko w porównaniu z oazami podatkowymi. Różnice te zachęcają wręcz do przenoszenia działalności gospodarczej, jej siedziby czy wykazywania dochodów w państwach o korzystniejszych rozwiązaniach prawnych (nie tylko niższych podatkach). W efekcie znikają nie tylko miejsca pracy oraz obniża dochód, ale i wpływy podatkowe oraz spada stabilność i pewność ich poboru. Ogranicza to zdolność polityki gospodarczej do realizacji bieżących zadań i radzenia sobie ze zjawiskami kryzysowymi, co wzmaga ryzyko inwestycyjne i ogranicza możliwości rozwojowe gospodarki.

Wysokie daniny publiczne i w konsekwencji wysoki zakres ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzony relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB), obniżają szanse na powrót gospodarki europejskiej na ścieżkę wzrostu gospodarczego, a państwom EŚW na nadrabianie dystansu w poziomie zamożności. Dodatkowo rosnąca skłonność do optymalizacji podatkowej obniża ograniczoną dalece elastyczność polityk gospodarczych i ich skuteczność w stymulowaniu rozwoju, zmniejszając stabilność ekonomiczną i perspektywy rozwojowe w Europie. Powyższe skutkuje mniejszym napływem kapitału do Europy i w efekcie droższym jego kosztem, który wzmagają dodatkowo wysokie

długi publiczne i uzależnienie od zewnętrznego finansowania[21]. Dotyczy to w szczególności gospodarek o niższej wiarygodności, będącej konsekwencją np. niższego poziomu rozwoju i zamożności czy pozostawania poza strefą euro (a więc i odporności na szoki). To bowiem w ich przypadku rynki wyceniają najwyżej premię za ryzyko inwestycyjne. Ponoszą więc one najwyższe koszty rolowania swych długów i finansowania rozwoju, co obniża ich zdolność kredytową oraz zdolność do obsługi zadłużenia, powoduje jego szybszy przyrost, obniżając przyszłe perspektywy rozwojowe i wzmagając przyszłą premię za ryzyko, wpływając tym zarówno na bieżące, jak i przyszłe decyzje inwestorów. Tłumaczy to po części jeden z najdroższych rynkowych kosztów kapitału w Polsce na tle państw EŚW[22] oraz zapaść w inwestycjach[23].

---

[21] M. Redo, P. Siemiątkowski, Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa…

[22] Por. np. M. Redo, Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej [w:] A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch, Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki, Warszawa 2017 oraz M. Redo, Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001-2015 [w:] M. Leszczyński, M. Molendowska, T. Pawłuszko (red.), Wymiary bezpieczeństwa europejskiego, Kielce 2017.

[23] Wyniki analizy korelacji przedstawionej przez M. Redo w publikacji pt. Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 (w druku) dowodzą istnienia ujemnej zależności pomiędzy średnią zmianą poziomu dochodów oraz wydatków general government (w relacji do PKB) a średnią zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 w państwach Unii Europejskiej (średnie geometryczne z indeksów łańcuchowych) – najsilniejszej z dwuletnim opóźnieniem inwestycji w czasie i silniejszej w przypadku zmiany wydatków publicznych ($r=-0{,}62$). Powyższe wyniki potwierdzają ujemne w 24 państwach UE współczynniki korelacji pomiędzy zmianami poziomu wydatków general government (w relacji do PKB) i zmianami wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 wyznaczone osobno dla każdego państwa (na bazie indeksów łańcuchowych). Z kolei wyniki analizy korelacji przedstawionej przez M. Redo w publikacji pt. Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001-2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej (w druku) wykazało istnienie ujemnej (choć średnio słabej) korelacji pomiędzy średnim poziomem inwestycji a średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków general government w relacji do PKB) w latach 2001-2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej, należących do Unii Europejskiej (silniejszej w przypadku wydatków publicznych).

Konieczna jest głęboka refleksja nad konstrukcją źródeł finansowania publicznych wydatków i radykalna przebudowa systemów podatkowych w sytuacji dewaluacji skuteczności dotychczasowych rozwiązań. W obliczu powszechnie dostępnych dla przedsiębiorstw nie tylko z Unii Europejskiej licznych rozwiązań pozwalających obniżać istotnie ciężar opodatkowania oraz coraz tańszych i łatwo dostępnych usług doradczych oferowanych przez ogromny dziś biznes antypodatkowy, jedynym skutecznym rozwiązaniem wydaje się międzynarodowa unifikacja podatków i międzynarodowa redystrybucja wpływów z nich[24]. Do tego potrzebna jest z kolei zdecydowanie większa świadomość finansowo-ekonomiczna społeczeństw i zmiana ich morale, wymagająca reedukacji od najmłodszych lat. Konieczne są też wspólne zakrojone na międzynarodową skalę działania zmierzające do wzmocnienia patriotyzmu podatkowego[25] oraz zrozumienia roli odprowadzanych danin publicznych dla postępu cywilizacyjnego i zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko ekonomicznego na świecie. Powyższe nie napawa niestety optymizmem co do rychłego rozwiązania tego problemu.

Bibliografia

Alesina A., Ardagna S., Perotti R., Schiantarelli F., Fiscal policy, profits, and investment, „NBER Working Paper", July 1999, No. 7207, DOI: 10.3386/w7207.

Alesina A., Ardagna S., Perotti R., Schiantarelli F., Fiscal policy, profits, and investment, "NBER Working Paper", No. 7207, July 1999, DOI: 10.3386/w7207.

Alesina A.F., Ardagna S., The design of fiscal adjustments, „NBER Working Paper", September 2012, No. 18423, DOI: 10.3386/w18423.

Baldacci E., Gupta S., Mati A., Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets, „IMF Working Paper", November 2008, No. 259.

Bernoth K., von Hagen J., Schuknecht L., Sovereign risk premia in the European government bond market, „ECB Working Paper", 2004, No. 369.

[24] M. Redo, Problem luki w VAT w Polsce…

[25] G. Poniatowski, Problem nieściągalności VAT…

Bernoth K., Wolff G.B., Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia, „CESifo Working Paper", May 2006, No. 1732.
Biznes.onet.pl, Kwota wolna od podatku w Europie, 6.12.2016, http://biznes.onet.pl/podatki/wiadomosci/kwota-wolna-od-podatku-w-europie/66zst6 (dostęp 24.03.2017).
Blanchard O., Perotti R., An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, „NBER Working Paper", July 1999, No. 7269, DOI: 10.3386/w7269.
Canada Business Network, Overview of charging and collecting sales tax, 2017, http://canadabusiness.ca/government/taxes-gst-hst/federal-tax-information/overview-of-charging-and-collecting-sales-tax/ (dostęp 8.03.2017).
Cecchetti S., Mohanty M., Zampolli F., The real effects of debt, „BIS Working Paper", 2011, No. 352.
Checherita C., Rother P., The impact of high and growing government debt on economic growth an empirical investigation for the Euro Area, „ECB Working Paper", August 2010, No 1237.
Cochrane J.H., Inflation and Debt, „National Affairs", 2011, (9), s. 56-78.
Cochrane J.H., Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic, „European Economic Review", 2011, 55(1), s. 2-30.
DeLong B.J., Summers L.H., Fiscal Policy in a Depressed Economy, „Brookings Papers on Economic Activity", 2012, s. 233-297
Edelberg W., Eichenbaum M., Fisher J.D.M., Understanding the effects of a shock to government purchases, „Review of Economic Dynamics", January 1999, Vol. 2, Issue 1, DOI:10.1006/redy.1998.0036.
European Commission, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, August 2016.
Eurostat, General government gross debt – % of GDP, ec.europa.eu/eurostat (dostęp 18.06.2017).
Eurostat, Government deficit/surplus – % of GDP, ec.europa.eu/eurostat (dostęp 18.06.2017).
Eurostat, Total general government expenditure – Percentage of GDP, 2001-2015, ec.europa.eu/eurostat (dostęp 18.06.2017).
Eurostat, Total general government revenue – Percentage of GDP, 2001-2015, ec.europa.eu/eurostat (dostęp 18.06.2017).
Faini R., Fiscal policy and interest rates in Europe, „Economic Policy", 2006, No. 21 (47), s. 443-489.
Gajewski D., Luka podatkowa CIT może zachwiać stabilnością państwa, 11 marca 2017 (money.pl).
Giavazzi F., Pagano M., Can severe fiscal contractions be expansionary tales from two small European economies, „NBER Macroeconomics Annual", 1990, t. 5.
Główny Urząd Statystyczny, Roczne wskaźniki makroekonomiczne, www.stat.gov.pl (dostęp 15.09.2017).

Heppke-Falk K.H., Tenhofen J., Wolff G.B., The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: A disaggregated SVAR analysis, „Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Economic Studies", 2006, No. 41.
Hjelm G., Effects of Fiscal Contractions: The importance of preceding exchange rate movements, „The Scandinavian Journal of Economics", 2002, t. 104, nr 3.
IMF, High Government Debt Threatens Growth Prospects, „IMF Survey", 2013, January 8.
Irons J., Bivens J., Government Debt and Economic Growth, „EPI Briefing Paper", 2010, No 271.
KPMG, Tax rates online (dostęp 12.04.2017).
Kumar M.S., Woo J., Public Debt and Growth, "IMF Working Paper", 2010, No. 10/174.
Money.pl, Kwota wolna od podatku. Ciągniemy się w europejskim ogonie, 1.12.2016 http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kwota-wolna-od-podatku-najnizsza-w-europie,82,0,2210642.html (dostęp 24.03.2017).
OECD,Indicators. General government, http://www.oecd-ilibrary.org/ (dostęp 18.06.2017).
Poniatowski G., Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą, „Zeszyty mBank – CASE", 2016, Nr 142.
Redo M., Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 (w druku).
Redo M., Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001-2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej (w druku).
Redo M., Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej [w:] Jackiewicz A., Trzaskowska-Dmoch A., Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki, Warszawa 2017.
Redo M., Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001-2015 [w:] Leszczyński M., Molendowska M., Pawłuszko T. (red.), Wymiary bezpieczeństwa europejskiego, Kielce 2017.
Redo M., Economic growth in a time of even higher public debt in the European Union countries in the years of 2001-2015 (w druku).
Redo M., Problem luki w VAT w Polsce na tle państw Unii Europejskiej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa (w druku).
Redo M., Niekeynesowska zależność pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach

2001-2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej, „Finanse", Nr 1(10)/2017.
Redo M., Siemiątkowski P., Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa, Toruń 2017.
Reinhart C.M., Rogoff K.S., Debt and Growth Revisited, VoxEU.org, 11 August 2010.
Reinhart C.M., Rogoff K.S., Growth in a Time of Debt, "American Economic Review: Papers and Proceedings", 2010, 100(2), s. 573-578.
Tax Foundation, State and Local Sales Tax Rates in 2017, January 31, https://taxfoundation.org/state-and-local-sales-tax-rates-in-2017/ (dostęp 8.03.2017).
tradingeconomics.com, Indicators. Taxes, www.tradingeconomics.com (dostęp 18.06.2017).
Zus.pox.pl, Kwota wolna od podatku w Polsce jest niższa niż w... Tanzanii, 8.04.2014, http://zus.pox.pl/pit/kwota-wolna-od-podatku-w-polsce-jest-nizsza-niz-w--tanzanii.htm (dostęp 29.03.2017).

Elżbieta Sawa-Czajka [*]

Europa, ale jaka?

1. Wstęp

Szli krzycząc Polska, Polska (…)
Wtem Bóg z Mojżeszowego pokazał się krzaka.
Spojrzał na te krzyczące i zapytał; „Jaka?”[1]

Spojrzenie Juliusza Słowackiego na dyskusje o Polsce bardzo dobrze oddaje również dyskusję o współczesnej Europie. Niewątpliwie następują obecnie zmiany w polityce światowej, w wyniku których wyłoni się nowy porządek, zaczynają się kształtować nowe koalicje i struktury, które na kolejne dziesięciolecia zadecydują o kierunkach rozwoju ekonomicznego i politycznego wszystkich państw świata.

W końcu maja 2017 roku odszedł Zbigniew Brzeziński jeden z głównych zwolenników i apologetów amerykańskiej dominacji i odpowiedzialności za losy świata[2]. To jakby symboliczne zamknięcie dotychczasowej roli Stanów Zjednoczonych, których nową pozycję w NATO i polityce międzynarodowej określa obecnie prezydent Donald Trump.

Dla Europy to od dziesięcioleci nowa sytuacja, w której konieczna jest mocniejsza integracja krajów Unii Europejskiej i NATO. O zmianie znaczenia Europy w polityce amerykańskiej świadczą pierwsze wizyty zagraniczne nowego prezydenta USA w Arabii Saudyjskiej i Izraelu.

Może to oznaczać, że nowy lokator Białego Domu bardziej ceni sobie sprzedaż broni (kontrakt w Arabii Saudyjskiej) niż rozmowy z przywódcami Unii Europejskiej i krajów NATO, które odbyły się w Brukseli i w Taorminie w czasie

[*] Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie.
[1] J. Słowacki, Szli krzycząc Polska! Polska!, http://literat.ug.edu.pl/~literat/jswiersz/index.htm, (dostęp 30.05.2017).
[2] Por. Z. Brzeziński, Wybór. Dominacja czy przywództwo, Kraków 2004.

spotkania G-7. Efektem tych rozmów było duże rozczarowanie zarówno Trumpem jak i jego oświadczeniami dotyczącymi NATO i porozumienia klimatycznego z Paryża.

1 czerwca 2017 roku Donald Trump zapowiedział oficjalne odstąpienie od tego porozumienia[3], co oczywiście spotkało się z reakcją polityków europejskich wskazujących szkodliwość i nieodpowiedzialność tej decyzji, która w dalszej konsekwencji nie tylko nie przyczyni się do budowy wielkiej Ameryki[4], ale już jest kontestowana przez amerykańskie miasta[5] i biznes widzący w nowych technologiach energetycznych wspaniałe źródło zarobku. Elon Musk, szef Tesli, odszedł z Rady Ekonomicznej przy Trumpie w proteście przeciwko tej decyzji prezydenta[6].

Być może wybór na Prezydenta USA populisty Donalda Trumpa pośrednio, jako przykład negatywny, wpływa na decyzje podejmowane przez wyborców w krajach Unii Europejskich, szczególnie w tych, gdzie populiści cieszyli się dotąd stosunkowo dużą popularnością (Austria, Holandia, Francja, Niemcy).

2. Unia Europejska a polityka światowa

Te „ruchy tektoniczne" w światowej polityce wymuszają na Unii Europejskiej przemyślenie na nowo miejsca kontynentu w polityce światowej, zwłaszcza wobec rosnącej roli Chin, które propozycją nowego szlaku jedwabnego i pasa chcą odgrywać znacznie większą rolę gospodarczą na kontynencie europejskim.

Europa jest podzielona na państwa należące i nie należące do UE. W samej Unii także istnieje wyraźny i pogłębiający się podział na państwa, które przyjęły euro i pozostałe, które w różnym stopniu są skłonne przyjąć walutę europejską. Z podziału tego wynikają dalsze konsekwencje m.in. tworzenie się w UE kolejnych

[3] http://fakty.interia.pl/swiat/news-rosja-nie-zmieni-decyzji-o-przylaczeniu-sie-do-porozumienia-,nId,2400994, (dostęp 2.06.2017).
[4] Hasło wyborcze Trumpa to „Make America Great Again".
[5] http://www.fpiec.pl/post/2017/06/02/miastaprzeciwkotrumpowiyy, (dostęp 2.06.2017).
[6] http://wyborcza.pl/7,75399,21899947,na-pierwszym-miejscu-ameryka-ziemia-na-ostatnim-reakcje.html, (dostęp 2.06.2017).

kręgów państw zacieśniających współpracę jak grupa euro, dla której Prezydent Macron postuluje utworzenie szczególnych struktur zarządczych i budżetu. Należy także odnotować nieprzewidywalność sytuacji w związku z planowanym opuszczeniem UE przez Wielką Brytanię na nieznanych jeszcze do końca warunkach[7].

Polska próbuje obecnie koncentrować wokół siebie państwa grupy ABC- 12 państw Trójmorza (Morza: Bałtyckie, Adriatyckie, Czarne), których spotkanie zorganizowano w czasie wizyty prezydenta Donalda Trumpa w Warszawie 6 lipca 2017 roku. Niewiele z tego wyniknęło poza propagandowym sukcesem ogłoszonym przez obóz Polską rządzący. Przemówienie Trumpa podkreślało bohaterstwo Polaków i historyczne zasługi dla ogólnie pojmowanej wolności, co oczywiście Polakom się podobało. Ze strony prezydenta USA padły też zapewnienia o szanowaniu art. 5 NATO i zapowiedź sprzedaży Polsce rakiet Patriot oraz o możliwości zakupu amerykańskiego gazy łupkowego, który jednak będzie drogi[8].

Niektóre kraje Unii Europejskiej mają już za sobą wybór drogi politycznego rozwoju w związku z wyborami parlamentarnymi w Holandii, prezydenckimi – w Austrii, prezydenckimi i parlamentarnymi – we Francji. W krajach tych zwyciężyli politycy prounijni, a pokonano nacjonalistyczne organizacje - Wildersa w Holandii, Le Pen we Francji, skrajną posthaiderowską prawicę w Austrii[9]. Dodatkowo utworzona przez Emmanuela Macrona partia En Marche zdecydowanie wygrała wybory we Francji[10].

[7] 31 lipca 2017 roku rzecznik Premier UK oświadczył, że swoboda przepływu osób do Wielkiej Brytanii skończy się w marcu 2019 roku wraz z wystąpieniem kraju z UE, http://fakty.interia.pl/raporty/raport-brytyjskie-referendum/aktualnosci/news-skonczy-sie-swoboda-przeplywu-osob-do-wielkiej-brytanii,nId,2423330, (dostęp 31.07.2017).

[8] http://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/wizyta-donalda-trumpa-w-polsce-donald-trump-w-warszawie/9tdb273, (dostęp 26.07.2017).

[9] http://www.newsweek.pl/swiat/wybory-prezydenckie-austria-2016-kto-wygral,artykuly,386169,1.html, (dostęp 22.06.2017).

[10] http://www.rmf24.pl/fakty/news-francuzi-zaglosowali-partia-prezydenta-macrona-wygrala-wybor,nId,2407254, (dostęp 23.06.2017).

W wyborach w Niemczech, które odbędą się 24 września 2017 roku, sondaże także przewidują kolejne zwycięstwo Angeli Merkel. Z punktu widzenia sytuacji w Unii Europejskiej przywódca niemieckich socjalistów, w przypadku ich wyborczego zwycięstwa, także kontynuowałby proeuropejski kurs polityczny. Skrajne antyimigranckie ugrupowania nie mają obecnie znaczącego poparcia społecznego[11].

Sojusz francusko-niemiecki będzie dynamizował zmiany w Unii Europejskiej w najbliższych latach (szkoda, że bez Polski w realnie nieistniejącym obecnie Trójkącie Weimarskim). I będą to zmiany idące w kierunku głębokiej integracji państw euro akceptujących wartości europejskie i potrafiących ze sobą współpracować na zasadach już wypracowanych. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej Polska, jeśli nadal pozostawałaby aktywnym uczestnikiem Trójkąta Weimarskiego, miała szansę znalezienia się wśród państw dynamizujących rozwój UE, co ze względu na potencjał terytorialny, ludnościowy i rosnącą gospodarkę byłoby w pełni zrozumiałe. Wybór polityki konfrontacyjnej z UE przez obecne władze Polski na długo przekreśli takie możliwości.

3. Kraje Europy Środkowej i problematyka Trójmorza

Nieco inna sytuacja niż na zachodzie Europy jest w krajach Europy Środkowej, gdzie w demokratycznych wyborach zwyciężają lub uzyskują miejsca w parlamentach ugrupowania o programach populistycznych m.in. na Węgrzech i w Polsce, wprowadzające rozwiązania uderzające w utrwalone struktury demokratyczne (demontaż Trybunału Konstytucyjnego i podporządkowanie politykom sądownictwa powszechnego w Polsce).

W 2016 roku w Słowacji do Parlamentu weszło ugrupowanie faszystowskie Martina Kotelby[12]. „Po raz pierwszy w historii Słowacji do parlamentu weszło ugrupowanie neonazistowskie - Lidová strana (Partia Ludowa) Mariana Kotleby, głosząca apoteozę klerofaszystowskiego Państwa Słowackiego z okresu II wojny

[11]http://fakty.interia.pl/swiat/news-najnowszy-sondaz-przed-wyborami-w-niemczech,nId,2388657, (dostęp 23.06.2017.
[12] T. Maćkowiak, Żupan poczeka, „Polityka", 2016, nr 12, s. 56-56.

światowej. Partia Ludowa uznaje NATO za organizację przestępczą, domaga się wyjścia z UE, odebrania zasiłków socjalnych Romom i powołania lokalnych straży obywatelskich"[13].

Także w Czechach zbliżają się wybory, które odbędą się jesienią 2017 roku i jest wysoce prawdopodobne, że wygrają je populiści. „Przewagę w sondażach mają miażdżącą, a co gorsza – ta przepaść między nimi a demokratami cały czas rośnie. Według ostatniego sondażu agencji STEM z czerwca tego roku partia ANO (wiedziona przez „czeskiego Berlusconiego", Andreja Babisza) cieszy się poparciem aż 32,8 proc. Socjaldemokracja, z której wywodzi się obecny premier, ma ledwie 11,4 proc i jest w sondażu trzecia! Drugie miejsce zajmują (12,7 proc.) komuniści – partia nostalgików zapatrzonych w Moskwę Putina.

Babisz sam mówi, że chce kierować krajem jak firmą – bo doskonale czuje, że ten typ retoryki najłatwiej trafia do serc czeskich drobnomieszczan. A co zrobi naprawdę, tego nie wiadomo. Także w Czechach narasta gorycz związana z tym, że czescy robotnicy, pracujący w dokładnie takich samych, supernowoczesnych montowniach samochodów jak robotnicy w Niemczech czy Francji, dostają za tę pracę wielokrotnie niższe pensje. Na tych emocjach kiełkuje frustracja podobna do tej, która wyniosła do władzy PiS. Babisz społeczne nastroje wyczuwa jak nikt inny"[14].

Tego typu wybory dokonywane przez społeczeństwa Europy postkomunistycznej wymagają głębszych analiz socjologicznych i są sprzeczne z zachodnioeuropejskimi tendencjami. Przestrzega przed ich konsekwencjami Timoty Snyder pisząc m.in. „Nie jesteśmy wcale mądrzejsi od Europejczyków, którzy widzieli w XX wieku, jak demokracja uległa faszyzmowi, nazizmowi czy komunizmowi. Możemy się natomiast uczyć na ich doświadczeniach. Teraz jest na to właściwy moment"[15].

---

[13] http://wyborcza.pl/1,75248,19725873,slowackie-wybory-parlamentarne-przyniosly-polityczny-chaos.html, (dostęp 23.06.2017).

[14] http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1709954,2,czechom-blizej-do-berlina-niz-do-warszawy-i-na-zadne-trojmorze-ochoty-nie-maja.read, (dostęp 26.06.2017).

[15] T. Snyder, O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku, Kraków 2017.

Konsekwencją zmian politycznych w tej części Europy jest również realna groźba podjęcia przez kraje starej Unii represyjnych działań spowodowanych brakiem solidarności wobec napływu uchodźców w stosunku do krajów UE Europy postkomunistycznej. Coraz bardziej słyszalne są głosy polityków zachodnich, którzy postulują ograniczenie finansowania krajów nie przyjmujących uchodźców, co dotyczy zwłaszcza Polski, Węgier i Czech. Za takimi rozwiązaniami są politycy we Francji i Austrii[16], a ostatnio także ze stowarzyszonej z UE Norwegii dysponującej tzw. Funduszami Norweskimi będącymi mechanizmem finansowania rozwoju słabiej rozwiniętych krajów UE, a darowanymi przez Norwegię, Lichtenstein i Islandię. „Norweskie władze na razie wstrzymały wypłatę pomocy finansowej z Funduszy Norweskich po tym, jak nie zgodzono się, by podziałem środków zajął się operator wskazany przez polski rząd. W ramach pomocy z Funduszy Norweskich Polska do 2021 r. ma otrzymać jeszcze 7,5 mld norweskich koron, czyli blisko 3,5 mld zł."[17].

Nie wydaje się również, aby realne szanse budowy politycznego bloku miała idea Trójmorza lansowana głównie przez polskich polityków. Wprawdzie minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski oświadczył w swoim expose sejmowym, że Grupa Wyszehradzka jest najważniejszym mechanizmem realizacji polityki zagranicznej kraju, a „ostatnie miesiące potwierdziły słuszność decyzji o ożywieniu tego forum jako najważniejszego mechanizmu polskiej polityki zagranicznej w Europie Środkowej. Jesteśmy przekonani, że rok 2017 będzie pod tym względem równie owocny. Bliskie więzi z sąsiadami pomagają nam w formułowaniu wspólnego stanowiska na forum UE, w budowaniu zrozumienia i poparcia dla naszych postulatów w innych stolicach europejskich. Jednocześnie angażując się we współpracę środkowoeuropejską Polska wypracowała sobie

[16]http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kanclerz-austrii-grozi-polsce-i-wegrom-ograniczeniem-funduszy-unijnych,760126.html, (dostęp 31.07.2017).
[17]http://fakty.interia.pl/swiat/news-norweski-polityk-chce-wstrzymania-funduszy-dla-polski,nId,2422695#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, (dostęp 28.07.2017).

pozycję rzecznika regionu w niektórych sprawach”[18]. Wydaje się jednak, że pozostałe kraje regionu nie potrzebują polskiego przywództwa, ani rzecznictwa, zwłaszcza pojmowanego tak jak obecne władze Polski, opartego na hasłach antyunijnych, w kontrze do Niemiec i Rosji. Zdaniem analityka tygodnika „Polityka”: „rozjeżdżająca się na wszystkie strony grupa V4 - Wyszehrad zgadza się dziś w zasadzie tylko w dwóch kwestiach: rządy Europy Środkowej nie chcą przyjmować uchodźców i coraz bardziej skłaniają się ku poglądowi, że liberalna demokracja to słabo działający przeżytek”[19].

Sprzeczne interesy polityczne, tradycje historyczne i dążenia gospodarcze stanowią słabą podstawę do budowy trwałego bloku politycznego w Europie od państw nadbałtyckich do Bałkanów, zwłaszcza z dominacją Polski. Koncepcja Trójmorza nawiązuje do historycznego pomysłu międzymorza, który również nie przyniósł efektów w polityce międzywojennej Polski.

Obecna inicjatywa Trójmorza pochodzi od prezydentów Polski i Chorwacji. Prezydent Chorwacji Kolinda Grabar-Kitarović, „48-letnia dyplomatka z imponującym CV obejmującym m.in. stanowisko zastępczyni sekretarza generalnego NATO, uznała, że czas przestać zajmować się swoim podwórkiem i przestawić zwrotnicę na kierunek północ-południe. Tak zrodziła się koncepcja Trójmorza, integracji państw położonych między Adriatykiem, Bałtykiem a Morzem Czarnym. – Bliska współpraca z krajami Europy Środkowej umożliwi powrót Chorwacji do jej naturalnego środowiska kulturalnego, społecznego i politycznego – mówi Dario Mihelin, doradca prezydent i jeden z architektów tej idei. – Proszę nie zapominać, że nie licząc siedmiu dekad w granicach Jugosławii, Chorwacja zawsze należała do przestrzeni środkowoeuropejskiej jako element monarchii Habsburgów. Duda i Grabar-Kitarović ogłosili powstanie nieformalnego sojuszu we wrześniu 2015 r. Oprócz nich w gronie założycieli byli prezydenci

[18] http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2017_roku;jsessionid=ABD0DD9DB20C7F8CD225ECB40F2FFB49.cmsap2p, (dostęp 31.07.2017).

[19] Z. Szczerek, Trump między morzami, „Polityka”, 2017, nr 26, s. 45.

Rumunii Klaus Iohannis i Bułgarii Rosen Plewneliew. Pozostałe państwa reprezentowali szefowie MSZ lub urzędnicy niższego szczebla. – Chorwacji zależało, aby zostać członkiem Grupy Wyszehradzkiej, ale jej zabiegi były ignorowane. Inicjatywa prezydent to rodzaj kompensacji za tamte niepowodzenia"[20].

Wydaje się jednak, że Trójmorze pozostanie bardziej projektem gospodarczym niż politycznym. Realna jest budowa Via Carpatia i jakiś rodzaj współpracy energetycznej, mało realne jest, aby blok ten odegrał jakąś znaczącą rolę w zmieniającej się Europie.

Publicysta tygodnika „Polityka" Ziemowit Szczerek analizuje przeciwieństwa pomiędzy poszczególnymi państwami regionu zwracając uwagę na nieprzystawalność polskich ocen dotyczących UE, pozycji Niemiec, Francji i Rosji w Europie do potrzeb i kierunków polityki państw Trójmorza, które są o wiele bardziej zainteresowane budową własnej pozycji gospodarczej w oparciu o wartości europejskie i wymienione państwa niż budową nowego bloku w UE[21]. W przyszłości prawdopodobne są doraźne sojusze państw regionu, zwłaszcza w sprawach gospodarczych, ale wizja Trójmorza pod przewodnictwem Polski jest odległa lub wręcz niemożliwa.

Linia podziału w Unii Europejskiej obecnie w znaczącym stopniu związana jest również z jednym z najważniejszych problemów kontynentu tj. niekontrolowaną imigracją przede wszystkim z krajów MENA i Afryki. Jest to jeden z głównych lęków społeczeństw Europy w XXI wieku i z pewnością wpłynie na kształt Unii Europejskiej w następnych latach[22].

4. Państwa spoza UE

Wśród państw pozostających poza Unią Europejską niewątpliwie najważniejsi aktorzy na scenie międzynarodowej to Rosja i Turcja. Oba kraje tylko

[20] D. Kałan, Chorwacja jagiellońska?, „Polityka", 2017, nr 13, s. 29.
[21] Z. Szczerek, Trump …, op. cit., s. 44-46.
[22] E. Sawa-Czajka, Lęk przed hybrydą. Bezpieczeństwo w XXI wieku, „Studia Społeczne", 2016, nr 14 (1).

częściowo położone są w Europie i mają także znaczące pozaeuropejskie zainteresowania. Oba kraje są ważne dla Europy zarówno jako sąsiedzi UE oraz z powodów gospodarczych, militarnych, a Turcja także jako bufor przed rosnącą imigracją do Europy. W związku z wojną w Syrii pomiędzy obu krajami początkowo rosło napięcie, którego szczytem było zestrzelenie przez wojska tureckie samolotu rosyjskiego w listopadzie 2015 roku. Następnie jednak doszło do zbliżenia pomiędzy przywódcami obu krajów, a nawet pewnego rodzaju współpracy, szczególnie gospodarczej, m.in. potwierdzono, w czasie wizyty Erdogana w Petersburgu w 2016 roku, obustronne zainteresowanie budową rurociągu „Turecki Potok", o której mowa od 2014 roku[23].

Biorąc pod uwagę dyktatorskie skłonności Władimira Putina i Recipa Erdogana, dokonującego od ponad roku przekształcania Turcji w państwo autorytarne, ten sojusz może okazać się bardzo groźny nie tylko dla Europy, ale również dla NATO, którego członkiem Turcja pozostaje.

Ponadto trwająca faktycznie wojna na wschodzie Ukrainy i niemożliwość politycznego uregulowania tego konfliktu, w który zaangażowana jest Rosja, dodatkowo zaostrza sytuację w regionie. W tym kontekście rośnie znaczenie Białorusi jako państwa w miarę stabilnego choć także dalekiego od demokracji i przestrzegania praw człowieka.

5. Podsumowanie

Wnioski dla Polski:

a) konieczna jest większa integracja z głównymi państwami Unii Europejskiej, a szczególnie powrót do Trójkąta Weimarskiego – w związku z brexitem pozycja Polski, jako jednego z większych państw UE, mogłaby być o wiele bardziej znacząca;

b) niezbędne jest odejście od błędnych koncepcji polskiej dyplomacji rządu PiS ze względu na jej nieskuteczność i brak profesjonalizmu (uznanie Wielkiej

[23] http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wizyta-erdogana-w-petersburgu-spotkanie-z-putinem,667075.html, (dostęp 28.07.2017).

Brytanii za głównego sojusznika Polski w UE[24], 27:1 w głosowaniu na Przewodniczącego RE, klęska polityki wschodniej, szczególnie wobec Ukrainy[25]);

c) przestrzeganie wewnętrznych krajowych procedur demokratycznych, co jest warunkiem dalszego skutecznego, opartego o fundusze europejskie i pogłębianie integracji, rozwoju kraju. Odejście od obecnej polityki zagranicznej, która faktycznie izoluje Polskę na arenie międzynarodowej, szczególnie w Unii Europejskiej, co już ma bardzo negatywne skutki chociażby w postaci ultimatum dla Polski z 26 lipca 2017 roku związanego z naruszaniem rządów prawa w Polsce oraz realna groźba zastosowania wobec Polski artykułu 7 Traktatu Lizbońskiego[26].

28 lipca 2017 roku Trybunał Sprawiedliwości UE podjął wstępną decyzję nakazującą wstrzymanie wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, o co już wcześniej apelowali ekolodzy i przyrodnicy. „Zgodnie z wcześniejszą decyzją Trybunału, Polska ma do 4 sierpnia czas na reakcję na zarzuty Komisji Europejskiej wobec wycinki. Dziś Trybunał wydał tymczasową decyzję o natychmiastowym nakazie wstrzymania wycinki, a po otrzymaniu odpowiedzi Polski Trybunał podejmie decyzję, czy podtrzymuje swoją dzisiejszą decyzję, czy też nie"[27].

Być może początkiem ewolucji polskiej polityki będzie zawetowanie przez prezydenta Andrzeja Dudę ustaw o Regionalnych Izbach Obrachunkowych, Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym w lipcu 2017 roku. Stało się tak wskutek wielkich ogólnopolskich protestów przeciwko forsowanym przez PiS niezgodnym z Konstytucją i upolitycznianiającym wymiar sprawiedliwości zmianom prawa w Polsce. Prezydent zawetował ustawy zapewne także w trosce o własną pozycję, która w wyniku przegłosowanych przez większość parlamentarną (przy

---

[24] http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji;jsessionid=B1DE240E032B17EC44728E98A270E7CC.cmsap1p, (dostęp 22.06.2017).

[25] P. Kowal, Coraz dalsza Ukraina, „Polityka", 2016, nr 27, s. 49-51.

[26] http://fakty.interia.pl/swiat/news-timmermans-ke-daje-polsce-miesiac-na-zmiany,nId,2421576, (dostęp 26.07.2017).

[27] http://fakty.interia.pl/polska/news-trybunal-sprawiedliwosci-ue-zakazuje-wycinki-w-puszczy-bialo,nId,2422543#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, (dostęp 28.07.2017).

sprzeciwie opozycji) ustaw, zostałaby bardzo ograniczona na rzecz ministra sprawiedliwości pełniącego także funkcję prokuratora generalnego.

Protesty społeczne, organizowane spontanicznie przez różne grupy obywateli, mogą stać się początkiem nowych ruchów politycznych przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi, a wcześniej samorządowymi. Wydaje się, że środowiska związane z organizacjami pozarządowymi, kobiecymi, obywatelskimi, ruchami miejskimi mają ogromne szanse na budowę nowych struktur politycznych opartych na porozumieniach programowych, a nie jak dotąd na silnej pozycji liderów[28]. Tym bardziej, że tworzą je głównie osoby młode, korzystające z nowoczesnych środków komunikacji jak portale społecznościowe stanowiące obecnie główną i bardzo skuteczną formę komunikacji pokoleniowej.

Należy również zauważyć, że w Europie stopniowo następuje pokoleniowa zmiana. Politycy typu Emanuela Macrona, Yanisa Varufakisa[29], Marka Rutte, Mateo Renzi, Aleksisa Tsiprasa już, tworzą nowe rozwiązania, zdobywają władzę i mają własne koncepcje polityczne na przyszłość oparte na współczesnym, nie historycznym, rozumieniu świata.

Jakkolwiek nie byłaby nam bliska wizja potęgi Polski zaprezentowana przez George Friedmana w prognozie „Następne 100 lat"[30], na razie widzimy stopniową marginalizację naszego kraju w Europie, a możliwe zastosowanie art. 7 Traktatu UE jeszcze to pogłębi.

Bibliografia

Literatura

Brzeziński Z., Wybór. Dominacja czy przywództwo, Kraków 2004.
Friedman G., Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek, Warszawa 2009.
Kałan D., Chorwacja jagiellońska?, „Polityka", 2017, nr 13.

[28] Wszystkie istniejące obecnie w Polsce ugrupowania polityczne koncentrują się wokół silnych liderów i tak zostały ukształtowane. Wyjątkiem jest jedynie partia Razem, która jest programowo antyliderska i wyraźnie deklaruje to swoich materiałach programowych oraz w haśle „Inna polityka jest możliwa": http://partiarazem.pl/, (dostęp 26.07.2017); zob. też: M. Mazuś, Karmin alizarynowy, „Polityka", 2016, nr 1, s. 35-37.
[29] Por. Y. Varufakis, Globalny minotaur, Warszawa 2015.
[30] G. Friedman, Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek, Warszawa 2009.

Kowal P., Coraz dalsza Ukraina, „Polityka", 2016, nr 27.
Mazuś M., Karmin alizarynowy, „Polityka", 2016, nr 1.
Sawa-Czajka E., Lęk przed hybrydą. Bezpieczeństwo w XXI wieku, „Studia Społeczne", 2016, nr 14 (1).
Snyder T., O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku, Kraków 2017.
Szczerek Z., Trump między morzami, „Polityka", 2017, nr 26.
Varufakis Y., Globalny minotaur, Warszawa 2015.

Źródła internetowe:

http://literat.ug.edu.pl/~literat/jswiersz/index.htm, (dostęp 30.05.2017).
http://www.newsweek.pl/swiat/wybory-prezydenckie-austria-2016-kto-wygral,artykuly,386169,1.html, (dostęp 22.06.2017).
http://fakty.interia.pl/swiat/news-rosja-nie-zmieni-decyzji-o-przylaczeniu-sie-do-porozumienia-,nId,2400994, (dostęp 2.06.2017).
http://www.fpiec.pl/post/2017/06/02/miastaprzeciwkotrumpowiyy, (dostęp 2.06.2017).
http://wyborcza.pl/7,75399,21899947,na-pierwszym-miejscu-ameryka-ziemia-na-ostatnim-reakcje.html, (dostęp 2.06.2017).
http://www.rmf24.pl/fakty/news-francuzi-zaglosowali-partia-prezydenta-macrona-wygrala-wybor,nId,2407254, (dostęp 23.06.2017).
http://fakty.interia.pl/swiat/news-najnowszy-sondaz-przed-wyborami-w-niemczech,nId,2388657, (dostęp 23.06.2017).
http://wyborcza.pl/1,75248,19725873,slowackie-wybory-parlamentarne-przyniosly-polityczny-chaos.html, (dostęp 23.06.2017).
http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji;jsessionid=B1DE240E032B17EC44728E98A270E7CC.cmsap1p, (dostęp 22.06.2017).
http://fakty.interia.pl/swiat/news-timmermans-ke-daje-polsce-miesiac-na-zmiany,nId,2421576, (dostęp 26.07.2017).
http://partiarazem.pl/, (dostęp 26.07.2017).
http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wizyta-erdogana-w-petersburgu-spotkanie-z-putinem,667075.html, (dostęp 28.07.2017).
http://fakty.interia.pl/polska/news-trybunal-sprawiedliwosci-ue-zakazuje-wycinki-w-puszczy-bialo,nId,2422543#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, (dostęp 28.07.2017).
http://fakty.interia.pl/swiat/news-norweski-polityk-chce-wstrzymania-funduszy-dla-polski,nId,2422695#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, (dostęp 28.07.2017).
https://www.google.pl/search?q=państwa+trójmorza+mapa&tbm=isch&imgil=, (dostęp 31.07.2017).
http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2017

_roku;jsessionid=ABD0DD9DB20C7F8CD225ECB40F2FFB49.cmsap2p, (dostęp 31.07.2017).
http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kanclerz-austrii-grozi-polsce-i-wegrom-ograniczeniem-funduszy-unijnych,760126.html, (dostęp 31.07.2017).
http://fakty.interia.pl/raporty/raport-brytyjskie-referendum/aktualnosci/news-skonczy-sie-swoboda-przeplywu-osob-do-wielkiej-brytanii,nId,2423330, (dostęp 31.07.2017).

Benon Gaziński [*]

Od deklaracji Schumana po Traktaty Rzymskie. Czego uczą nas dzieje Unii Europejskiej?

1. Wstęp

„Historia magistra vitae est" – dzieje dzisiejszej Unii Europejskiej są jednym z przykładów potwierdzających trafność tej antycznej maksymy. W niniejszej pracy ujęte to jest w formie dziesięciu lekcji z dziejów początków dzisiejszej Unii Europejskiej. Stanowić to może refleksję nie tylko nad przeszłością, ale i nad teraźniejszością – sprzyjającą, w dobie dzisiejszych kryzysów, poszukiwaniu dróg ich przezwyciężania.

W marcu 2017 roku Unia celebrowała 60-lecie podpisania Traktatów Rzymskich. Było to siedem lat później, niż jej faktyczny początek, którymi jest ogłoszenie Deklaracji Schumana. Niekonsekwencja ta jest tym bardziej znamienna, iż to ten dzień, 9 maja, świętowany jest jako dzień Europy. Z pewnością nie jest to przeoczenie (zob. lekcja dziesiąta niniejszego tekstu), gdyż dziesięć lat wcześniej odbyły się podobne obchody pod hasłem „Together since 1957"[1]. Tymczasem nie „Razem od 1957 roku", ale „Razem od 1950 roku" winno się obchodzić kilka lat wcześniej, przypadłoby to w 2000 roku – wielkiego jubileuszu.

Początkami unijnej historii są pierwsze lata powojenne – ówczesny kontekst historyczny jest zatem odmienny od tego z dnia dzisiejszego. Podstawowym celem było wtedy uniknięcie kolejnych wojen, zwłaszcza pomiędzy dwoma zwaśnionymi sąsiadami, Niemcami i Francją. Pamięć o nich obciążała najstarsze pokolenia i była źródłem wzajemnych niechęci i nieufności[2].

[*] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

[1] Autor przebywał wtedy w Rzymie na okolicznościowej konferencji. Warto nadmienić, iż logo tych obchodów wybrano w wyniku konkursu wśród studentów uczelni artystycznych – zwycięzcą okazała się studentka z Poznania.

[2] W Roku Andersa, ogłoszonym przez Senat RP, zorganizował autor spotkanie z weteranem spod Tobruku i Monte Cassino, Józefem Plebanem. Sędziwy żołnierz liczył wtedy ponad 80 lat.

Podobny cel, zabezpieczenie pokoju – przyświecał ogłoszonemu kilka miesięcy później, jesienią 1950 roku – Planowi Plevena, zmierzającemu do powołania armii europejskiej. Kwestie bezpieczeństwa jednoczącej się Europy stają się dzisiaj ponownie aktualne.

Istotą koncepcji J. Monneta[3] było posłużenie się gospodarką (integracja sektora węgla i stali) jako narzędziem służącym osiągnięciu wskazanego wcześniej celowi politycznemu – zapewnieniu pokoju. J. Monnet w swoich Memoirs" stwierdzał: „ludzie tylko wtedy akceptują zmiany, gdy uzmysławiają sobie ich konieczność – ma to miejsce wtedy, gdy znajdują się w sytuacji kryzysowej (…) w czasach wyjątkowych wszystko jest możliwe (…) zawsze byłem przeświadczony, że Europa zostanie pobudowana poprzez kryzysy oraz, że dokona się to jako suma rozwiązań tych kryzysów"[4]. I to spostrzeżenie zasługuje dzisiaj na uwagę. Z tym, że powstaje pytanie, czy dzisiejsza Europa, Europa ostatnich dziesięcioleci, ma podobnie charyzmatycznych przywódców, jak kiedyś J. Monnet, R. Schuman, K. Adenauer, czy A. De Gasperi[5].

Rozwój poprzez kryzysy – w półwieczu obecnej Unii było ich kilka. Pierwszy to kryzys „pustego krzesła" w połowie lat 60. XX w. związany ze zmianami finansowania wspólnej polityki rolnej, kiedy to przez pół roku Francja bojkotowała posiedzenia Rady Ministrów. Został on zażegnany poprzez „kompromis luksemburski". W narodowych referendach zdarzało się odrzucanie przez Danię i

---

Będący pod koniec lat 1940. w podobnym jak on wieku Niemcy i Francuzi pamiętali trzy toczone pomiędzy sobą wojny – dwie światowe i tę prusko-francuską z 1870 roku.

[3] Autorem projektu był ten właśnie polityk – przekonał on do swego pomysłu, znanego jako Plan Schumana, ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji, odstępując jemu niejako „prawa autorskie". Dodajmy, że terminologia unijna obfituje w swego rodzaju pułapki. Należą do nich same pisownie nazwisk „Ojców Europy": polityka Jean Monneta (dwukrotne „n" w nazwisku) nie należy mylić z malarzem Claude Monetem, a Roberta Schumana (jedno „n" w nazwisku) z kompozytorem Robertem Schumannem). Rady Europejskiej (zgromadzenie przywódców państw członkowskich UE) nie należy mylić z Radą Europy (odrębna organizacja międzynarodowa, utworzona w roku 1949), czy z Radą Unii Europejskiej (gromadzącą ministrów państw członkowskich).

[4] J. Monnet, „Memeoirs", Doubleday, New York 1978, cyt. za: B. Gaziński, „Unia Europejska nie tylko dla początkujących", Olsztyn 2002, s. 24.

[5] J. Łukaszewski, Cel Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej, Warszawa 2002.

Irlandię traktatów podpisanych przez polityków (były one ratyfikowane po wprowadzeniu pewnych poprawek). Całkowicie upadł natomiast projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który nie został przyjęty w referendach we Francji i w Holandii[6].

Porażki sprzyjają niekiedy sukcesom w nieco innych dziedzinach w niespełna trzy lata po upadku Planu Plevena podpisane zostały dwa Traktaty Rzymskie. Obserwatorzy integracji europejskiej posługują się terminem „spill-over effect", czyli „efektem „kuli śnieżnej" - dotyczy to szczególnie integracji gospodarczej[7].

W czasie realizacji Planu Schumana jego krytycy ostrzegali, iż kolejnym sukcesom w integracji gospodarczej nie będzie towarzyszył widoczny postęp[8] we współpracy politycznej, pozostającej „w tyle". Postawić jednak można pytanie, jak potoczyłyby się dzieje powojennej Europy, gdyby tego planu w ogóle nie było.

Kończąc niniejsze uwagi wstępne, warto jeszcze odnieść polityczny projekt Schumana do późniejszego o kilka lat przedsięwzięcia brytyjskiego, ograniczającego się wyłącznie do gospodarki. Z sześciu państw-założycieli pierwszej Europejskiej Wspólnoty, Węgla i Stali grono państw członkowskich powiększyło się do 28 – i mimo zapowiedzianego brexitu do Unii kandyduje kilka państw kolejnych. Tymczasem EFTA, założona z inicjatywy brytyjskiej, liczyła początkowo siedem

[6] Politycy się co prawda z niego wycofali, ale wszystkie istotne merytorycznie uzgodnienia zostały przeniesione do Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku) – tym razem nie zapytano się już o zgodę Francuzów i Holendrów, odstępując w ratyfikacji od narodowych referendów.

[7] Wcześniejsze niż zakładano osiągnięcie w 1968 roku etapu unii celnej zachęciło do wysunięcia na początku lat 70. XX w. planu Wernera – wprowadzenia wspólnej waluty. Mimo, iż okazał się on przedwczesny, doprowadził do przyjęcia pod koniec dekady ECU, namiastki wspólnego pieniądza, w którym wyrażano budżet i posługiwano się we wzajemnych rozliczeniach. Z kolei zakończenie, zapowiedzianego w Jednolitym Akcie Europejskim projektu wewnętrznego rynku europejskiego sprzyjało kolejnemu projektowi, tym razem wdrożonego zgodnie z traktatowym harmonogramem, Unii Gospodarczej i walutowej (wspólna waluta, euro).

[8] Pewną analogią jest strategia odejścia od socjalizmu gabinetu Mazowieckiego, określana jako „szokowa terapia" Balcerowicza – bolączki, przed którymi ostrzegano istotnie wystąpiły, ale gdyby nie radykalizm pierwszych lat transformacji gospodarczej, to w którym punkcie historii znajdowalibyśmy się dzisiaj?

państw członkowskich, w późniejszych latach wzrosła ona do kilkunastu, aby następnie ustawicznie maleć do obecnych zaledwie czterech[9].

W dalszej części niniejszych rozważań przedstawimy lekcje z przeszłości w formie dziesięciu punktów.

2. **Czego uczą nas dzieje Unii Europejskiej?**

Lekcja pierwsza: ku federacji, czy struktura międzyrządowa?

W koncepcji Jean Monneta był istotny, dość ukryty, element federacyjny. Organ decyzyjny w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Wysoka Władza miała bowiem kompetencje podejmowania decyzji obowiązujących państwa członkowskie, które cedowały na nią część swoich dotychczasowych kompetencji. W tej perspektywie, Europejska Wspólnota Gospodarcza, która rozpoczęła działalność w roku 1958, była „krokiem w tył", gdyż Komisja (odpowiednik Wysokiej Władzy) miała uprawnienia relatywnie mniejsze. Dynamiczny jej pierwszy Przewodniczący Hallstein, dążył do rozszerzenia jej kompetencji – zaistniały spór zakończył się jego odejściem z urzędu.

Całe późniejsze dziesięciolecia są swego rodzaju „przeciąganiem liny" pomiędzy opcją federalną, a zwolennikami luźniejszych form integracji. W preambule roboczej wersji Traktatu o Unii Europejskiej (powszechnie znanego jako Traktat z Maastricht) umieszczono odniesienie do federacji jako odległego celu integracji europejskiej[10]. Gwałtowny sprzeciw Wielkiej Brytanii spowodował usunięcie tego zapisu – nie pojawił się on już w żadnym z kolejnych traktatów.

Lekcja druga: Europa dwóch prędkości

[9] Są to: Szwajcaria, Norwegia, Lichtenstein i Islandia. Początkowo EFTA liczyła siedem państw. Za przyczyną de Gaulle'a nie było można łączyć członkostwa we Wspólnotach z pozostawaniem w EFTA.

[10] D. Swann European Economic Integration; The Common Market, European Union and Beyond, Cheltenham, 1996 s, 43-44.

Ewentualność podziału krajów członkowskich na swego rodzaju „centrum", bądź „twarde jądro", grupę państw silniej z sobą współpracujących oraz „peryferia", państwa pozostające w luźniejszym związku integracyjnym, ma historię sięgająca wstecz ponad pół wieku. Leo Tindemans, b. premier Belgii, opublikował w połowie lat 1970. raport o przyszłości Wspólnot Europejskich, w którym rozważał możliwość takiego właśnie scenariusza[11]. Dwadzieścia lat później, w Traktacie Amsterdamskim, zapisano zasady tzw. wzmocnionej współpracy". Oznacza ona, że kraje członkowskie, które postanowią pójść dalej w integracyjnych uzgodnieniach mogą to uczynić pod kilkoma warunkami: 1. koszty podejmowanych związanych z tym działań będą przez nie solidarnie ponoszone; 2. porozumienie to będzie otwarte dla wszystkich krajów chcących do niego przystąpić w późniejszym okresie, jeśli tylko spełnią one obowiązujące w nim wymogi.

Warto zauważyć, iż niektóre formy tak rozumianej „wzmocnionej współpracy" zaistniały długo przedtem, niż zapisy wzmiankowanego traktatu. Kraje Beneluksu osiągnęły unię celną znacznie wcześniej, niż strefa ta objęła wszystkie kraje ówczesnej „szóstki". Na wiele lat przed wprowadzeniem euro Belgię z Luksemburgiem łączyła unia walutowa (frank belgijski i luksemburski pozostawały w relacji 1 : 1).

Obszar państw posługujących się euro (łącznie jest ich 19), często zwany eurolandem, stanowi inny z przykładów takiej „wzmocnionej współpracy". W dobie obecnych kryzysów i wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych, z którymi zmaga się Unia Europejska, sprawa „wzmocnionej współpracy", stała się szczególnie aktualna. Łączy się z nim bowiem kluczowe pytanie: czy Unia Europejska będzie „graczem światowym"? – żadne bowiem z państw członkowskich nie jest bowiem liczącym się w globalnej grze interesów politycznych i gospodarczych. Tymczasem rządzący w niektórych krajach, jak Polska, czy Węgry, świadomie wybrali kurs na unijne peryferia. W takiej sytuacji „Europa dwóch prędkości" może być jedynym rozwiązanie, by Unia odgrywała

[11] Ibidem.

istotną rolę we współczesnym świecie, by mogła, także wobec tych, czy innych zagrożeń, prowadzić skutecznie własną politykę.

Lekcja trzecia: kwestia wprowadzenia euro

Pełniejszego wyjaśnienia wymaga to, czy kraje członkowskie Unii, także te później do niej przystępujące, mają obowiązek przyjęcia wspólnej waluty. Zgodnie z Traktatem z Maastricht, winny one spełniać określone wymogi, pięć tzw. kryteriów zbieżności.

W marcu 1988 roku Komisja Europejska w specjalnym raporcie wydała na ten temat opinię, poprzedzającą podjęcie decyzji przez polityków. Jedenastokrotnie powtórzono tam to samo zdanie, w którym zmieniały się tylko nazwy państw członkowskich, tych, dla których była ona pozytywna. Dwa zdania powtórzyły się również, ale Komisja Europejska powstrzymała się w ich przypadku od jakichkolwiek ocen wymienionych w nich krajów.. Raz jeszcze w raporcie powtórzono to samo zdanie dwukrotnie, ale wymieniając kraje zaopiniowane negatywnie.

Dania i Wielka Brytania zastrzegły w Traktacie o Unii Europejskiej ewentualność pozostawania przy własnej walucie i – skoro swej woli nie zmieniły – nie podlegały żadnej ocenie. Przyjęte kryteria nie spełniały natomiast Grecja (wspólną walutę przyjęła z dwuletnim opóźnieniem, począwszy od roku 2001) i Szwecja, przyjęta do Unii w roku 1995, kiedy wzmiankowany traktat już obowiązywał.

Nowe państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia „aquis communautarie", czyli całości prawa europejskiego. Odstępstwa od tej zasady muszą być wyraźnie zastrzeżone w traktacie akcesyjnym, czego Szwecja nie uczyniła. Stąd też od lat prawie dwudziestu ciąży na niej obowiązek przyjęcia wspólnej waluty. Uchyliła się od niego w prosty sposób, nie zgłaszając własnego kraju do systemu ERM (Exchange Rate Mechanism – mechanizm kursów

wymiennych)[12] – Szwecja jest zatem, na własne życzenie, ustawicznie dyskwalifikowana.

Krajem zobowiązanym formalnie do przyjęcia euro jest również Polska, podobnie, jak i inne kraje przyjmowane wraz z nią i później do Unii Europejskiej. Przeciwnikiem wejścia do strefy euro nie jestem, w dogodnych ku temu warunkach uważam je za korzystne, ale jeżeli nie będzie takiej woli, to łatwo jest pójść za przykładem wskazywanym przez Szwecję.

Lekcja czwarta: pojednanie niemiecko-francuskie

Pozostający u władzy przez ponad 14 lat, Konrad Adenauer, pierwszy kanclerz powojennych Niemiec, jako sposób odzyskania międzynarodowego autorytetu oraz pozycji w świecie swego kraju, tak bardzo nadszarpniętych niedawno zakończoną wojną a także uzyskania pełnej suwerenności (w pierwszych latach powojennych Niemcy objęte były różnego rodzaju restrykcjami ze strony mocarstw okupacyjnych), widział włączenie się swego kraju w proces kształtowania się powojennego ładu europejskiego. Realnie oceniając konsekwencje ukształtowania się dwóch przeciwstawnych bloków politycznych w Europie, integrację europejską stawiał ponad kwestię zjednoczenia Niemiec. Jego zdaniem może to nastąpić dopiero wtedy, kiedy NRD wyzwoliłoby się spod kurateli Kremla. Z podobną rezerwą podchodził do sprawy zachodnich granic Polski[13].

Już jako burmistrz kolonii, Adenauer wypowiadał się kilkakrotnie za zawarciem porozumienia pomiędzy Niemcami i Francją obejmującego sektory węgla i stali jako sposobu uniknięcia kolejnych wojen i pojednania. Stąd też bez wahania przyjął francuską propozycję, kiedy to – jeszcze przed ogłoszeniem Deklaracji Schumana w dniu 9 maja 1950 roku – przybyli wysłannicy rządu

[12] Przez dwa lata kurs waluty krajowej winien się mieścić w ściśle określonym przedziale zmienności. Początkowo było to + 2,5%, w zmodyfikowanym systemie, obowiązującym obecnie, jest to zakres znacznie większy i wynosi + 15%. Zob. The international role of euro, European Central Bank, 2013.

[13] Porozumienie w tej sprawie nastąpiło istotnie dopiero zmianie rządów w Polsce i późniejszym upadku muru berlińskiego – za czasów rządów T. Mazowieckiego i H. Kohla (określał się on niekiedy jako polityczny „wnuk" Adenauera.

francuskiego, aby uzyskać jego poparcie. Obecność Niemiec i Francji w tym projekcie była bowiem warunkiem koniecznym jego powodzenia.

Tak, jak oczekiwali tego budowniczowie jedności europejskiej, pojednanie niemiecko-francuskie stało się faktem[14]. Tę lekcję z historii polecić można szczególnie tym politykom w Polsce, którzy dla doraźnych swych celów usiłują podsycać nastroje antyniemieckie.

Lekcja piąta: „duet" niemiecko-francuski. Nieobecność Wielkiej Brytanii przez ponad dwadzieścia pierwszych lat istnienia Wspólnot Europejskich (przystąpiła do nich dopiero w 1973 roku) ułatwiła Niemcom zajęcie pozycji europejskiego lidera. Ich pozycja uległa dalszemu umocnieniu po połączeniu się Niemiec.

Francja zajmowała wobec integracji europejskiej bardziej ambmiwalentną postawę. Jednym z pierwszych tego przykładów jest pogrzebanie idei utworzenia armii europejskiej, z którą jesienią 1950 roku wystąpiła sama Francja, przez Zgromadzenie Narodowe, które w sierpniu 1954 roku odmówiło debaty ratyfikacyjnej uzgodnionych już przez polityków traktatów. Kilka lat później, w połowie lat 1960. Również Francja wywołała kryzys „pustego krzesła", blokując posiedzenia Rady Ministrów.

Niemniej jednak, już od lat to Niemcy i Francja postrzegane są na unijnym forum jako zgodny „duet", „motor napędowy" integracji europejskiej. Zwycięstwo w wyborach prezydenckich Macrona może zatem dać integracji europejskiej nowy impuls.

Lekcja szósta: Wielka Brytania: wielki europejski „outsider"?

Dwa przeciwległe brzegi kanału la Manche są różne. Odmienne są też same jego nazwy po obydwu jego stronach. Przy dobrej pogodzie z Calais można zobaczyć Anglię – skaliste klify Dover. Z drugiej strony Francji zobaczyć się nie da

[14] J. Gillingam, Coal, Steel and Rebirth of Europe 1945 – 1955. The German and French from Ruhr Conflict to European Community, Cambridge 1991.

(płaskie wybrzeże). Jest w tym coś z wymowy symbolicznej: z europejskiej Europy Wielka Brytania jest częścią tego kontynentu; z brytyjskiej – jest to kraj wyspiarski, dla którego „kontynent' jest czymś mentalnie dość odległym. Za istnieniem tego swego rodzaju izolacjonizmu przemawiają następujące argumenty[15]:

a) W. Churchill, przemawiając w Zurichu we wrześniu 1946 roku[16], opowiedział się za współpracą Niemiec i Francji w odbudowie powojennej Europy. O własnym kraju jednak nie wspomniał. Nie przypadkowo – to nie Wielka Brytania wszczynała obydwie wojny światowe, lecz została do nich wciągnięta. Jej czynny udział w procesie integracyjnym nie jest zatem konieczny – wystarczy ograniczenie się do roli katalizatora pożądanych przemian;
b) dla brytyjskich polityków bardziej od relacji europejskich istotne były więzi transatlantyckie, łączące je ze Stanami Zjednoczonymi;
c) plan Schumana oznaczał ograniczenie suwerenności na rzecz instytucji wspólnotowych – koszt, którego Wielka Brytania nie była skłonna ponosić. Opowiadała się ona za obecnością w luźniejszym porozumieniu integracyjnym – takim była późniejsza EFTA;
d) pewną rolę odgrywało też przekonanie o imperialnym znaczeniu Wspólnoty Brytyjskiej (the Commonwealth), mimo iż po II wojnie światowej weszła ona w okres schyłkowy;
e) różnił też poglądy dotyczące rolnictwa – wdrażana pod koniec lat 1950. wspólna polityka rolna odpowiadała bardziej interesom francuskim, niż brytyjskim.

Ostatecznie jednak – po dwukrotnym sprzeciwie wobec jej kandydatury ze strony Francji – Wielka Brytania, składając wniosek o członkostwo po raz trzeci – została przyjęta do Wspólnot Europejskich w roku 1973 (wraz z Danią i Irlandią). Jednym z motywów tego kroku było to, iż ówczesna gospodarka brytyjska była

[15] K. Tournier-Sol, Ch. Gifford, The UK challenge to Europeanization and the persistence of British Euroscepticism, Hampshire, New York 2015, s. 259.
[16] B. Gaziński, Unia Europejska nie tylko dla początkujących, Olsztyn 2002, s. 24.

bardziej skrępowana ingerencjami państwa, niż kraje Wspólnot. Sytuacja ta uległa jednak zmianie w wyniku twardych rozwiązań wprowadzonych w okresie rządów Margaret Thatcher. Obecnie to w Unii jest znacznie więcej biurokratycznych regulacji – jest to niewątpliwie jednym z motywów dojścia do brexitu. Liczyć się zatem można ze scenariuszem powrotu do stanu sprzed 1973 roku i relacjami z Unią europejską przypominającymi „model norweski" (relacje handlowe ograniczone do strefy wolnego handlu).

Lekcja siódma: otwarcie i dialog ze światem zewnętrznym

Proponowane porozumienie było otwarte dla wszystkich demokratycznych państw europejskich. Europa była wtedy jednak podzielona na dwa antagonistyczne bloki. Robert Schuman wyrażał jednak nadzieje, że stan ten ulegnie zmianie i widział miejsce dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jeśli tylko zmieni się w nich ustrój polityczny i zapanuje w nich lad demokratyczny.

Po latach, potwierdzili to przywódcy państw członkowskich, kiedy w sformułowali w 1973 roku „kryteria kopenhaskie", dając zarazem „zielone światło" do późniejszego rozszerzenia Unii o byle państwa socjalistyczne. Warunkami przyjęcia do Unii Europejskiej są istnienie gospodarki rynkowej, przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawa i zdolność do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa – warto je przypomnieć w sytuacji, gdy „dobra zmiana" w Polsce, postępująca od jesieni 2015 roku, wywołuje tyle konfliktów wewnętrznych i zaniepokojenia w świecie.

Lekcja ósma: bezpieczeństwo i polityka zagraniczna

U podstaw projektu Schumana legła kwestia zapewnienia pokoju w Europie. Cel ten został osiągnięty, gdyż konflikty zbrojne na obszarze państw objętych porozumienie zostały całkowicie wyeliminowane. Po fiasku Europejskiej Wspólnoty Obronnej, sprawa powołania armii europejskiej została jednak odłożona „ad acta" na całe dziesięciolecia. Kilkakrotnie jednak wracano, choć z

połowicznym tylko skutkiem, do kwestii podjęcia stałej współpracy politycznej, m. in. w planach Foucheta i Davignona. Traktatowe zapisy dotyczące polityki zagranicznej stanowią jeden z filarów Traktatu o Unii Europejskiej[17].

Bardzo istotnym kolejnym krokiem jest Traktat z Lizbony[18], który umocnił wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, wprowadzając zarazem nowe rozwiązania instytucjonalne: urząd stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej nadając większe kompetencje Wysokiemu Przedstawicielowi Unii Europejskiej ds Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz zapowiadając tworzenie europejskich służb dyplomatycznych.

W sytuacji nowych narastających zagrożeń działania takie jednak nie wystarczają a kwestie bezpieczeństwa europejskiego czekają na pełniejsze rozwiązania, adekwatne do obecnej sytuacji.

Lekcja dziewiąta: suwerenność

Plan Schumana oznaczał ograniczenie suwerenności państw członkowskich w imię wyższych wartości, do których należy pokojowy rozwój jak również uzyskania korzyści ze współpracy, których poszczególne państwa oddzielnie osiągnąć nie mogą. Suwerenność jest dzisiaj rozumiane inaczej, jak w okresach poprzedzających II wojnę światową – nie da się jej bowiem zamknąć do formuły „zero-jedynkowej" - tzn. albo jest (1), albo jej w ogóle nie ma (0)[19]. Jej dobrowolne ograniczenie daje, tak jak w przypadku instytucji małżeństwa, szereg możliwości rozwoju, których nie da się osiągnąć „w pojedynkę".

Lekcja dziesiąta: fundamentalne wartości

[17] N. Koenig, EU security policy and crisis management: a quest for coherence, New York 2016, s. 183.
[18] B. Gaziński, Recenzje i omówienia: China, India and Beyond: Development Drivers and limitations,[w:] N. Dinelli, W Shaoguang (red.), Cheltenham 2009, „Studia Europejskie", 2 (50), 2009, s. 207-214.
[19] Jo-A. Pemberton, Sovereingty: interpretations, Houndmills 2009, s. 275.

W dzisiaj prowadzonej debacie nad niezbędnymi przeobrażeniami polityk i struktur instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej brakuje klarownego odniesienia się do fundamentu podstawowych wartości, do tego co legło u podstaw tożsamości europejskiej. Wymaga to zwięzłego uzupełnienia. Dla „Ojców Europy" odniesieniem takim było chrześcijaństwo – na takich to wartościach Konrad Adenauer i Alcide de Gasperi. zamierzali wznosić konstrukcje jednoczącej się Europy. Podzielający te wartości Robert Schuman w swoim przesłaniu politycznym (Pour l'Europe) ujął to nader prosto[20]: „Europa jest realizacją uniwersalnej demokracji w chrześcijańskim znaczeniu tego słowa".

3. **Podsumowanie**

Unia Europejska w pierwszych dziesięcioleciach kolejnego stulecia różni się znacząco od tego czym była w dobie swych historycznych początków. Niemniej jednak retrospektywne spojrzenie w przyszłość pozwala lepiej zrozumieć dzień dzisiejszy.

Grono pierwszych państw-założyciel Wspólnot Europejskich było odpowiedzią na zagrożenia na kontynencie europejskim. Jego potencjał nie był na tyle silny, aby liczył się w grze globalnej. Dzisiaj jest jednak inaczej, gdyż liczba państw członkowskich powiększyła się z sześciu do 28 i, mimo perspektywy brexitu, może wzrosnąć, gdyż kilka krajów ma status kandydata.

W zmieniającej się optyce światowej uwagę szczególną zwracają Chiny i Indie, - w każdym z nich liczba ludności przekracza miliard[21]. Trzecie miejsce w tym rankingu należy do Unii Europejskiej (ponad pół miliardem obywateli). Stany Zjednoczone, z ludnością ponad 300 mln., znajdują się znacznie dalej. Poza Chinami i Indiami dynamicznie rozwija się i kilka innych krajów, zaliczanych kiedyś do trzeciego świata, a określanych jako rynki wschodzące, Do grupy tej zaliczane są m. in. Indonezja, Brazylia, Rosja, Japonia i kilka innych państw o liczbie ludności

[20] R. Wahl, Robert Schuman – Ojciec Europy, Gliwice 1999, s. 5.

[21] B. Gaziński, Recenzje i omówienia: China, India and Beyond: Development Drivers and limitations, N. Dinelli, W Shaoguang (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2009, „Studia Europejskie", 2 (50), 2009, s. 207-214.

przekraczającej 100 mln. Bliski zatem już może być czas, w którym obywatele Unii będą musieli określić swą postawę wobec wyzwań przyszłości: zacieśnienie integracyjnych więzów, aby mieć szansę bycia „graczem światowym", czy też zgoda na to, aby Europa została zepchnięta na polityczne i gospodarcze peryferia zmieniającego się świata.

Bibliografia

European Central Bank, The international role of euro, 2013.

Gaziński B., Traktat z Lizbony – i co dalej?, „Szkice Humanistyczne", 4, 2008.

Gaziński B., Recenzje i omówienia: China, India and Beyond: Development Drivers and limitations, [w:] N. Dinelli, W Shaoguang (red.), Cheltenham 2009, „Studia Europejskie", 2 (50), 2009.

Gaziński B., Unia Europejska nie tylko dla początkujących, Olsztyn 2002.

Gillingam J., Coal, Steel and Rebirth of Europe 1945 – 1955. The German and French from Ruhr Conflict to European Community, Cambridge 1991.

Koenig N., E-U security policy and crisis management: a quest for coherence, New York 2016.

Łukaszewski J., Cel Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej, Warszawa 2002.

Pemberton Jo-A., Sovereingty: interpretations, Houndmills 2009.

Report of Mr Leo Tindemans to the European Council, European Union, "EC Bulletin", Supplement 1, 1976.

Swann D., European Economic Integration; The Common Market, European Union and Beyond, Cheltenham 1996.

Tournier-Sol K., Gifford Ch., The UK challenge to Europeanization and the persistence of British Euroscepticism, New York 2015.

Wahl R., Robert Schuman – Ojciec Europy, Gliwice 1999.

Adam Paweł Olechowski [*]

Wojny nowego typu zagrożeniem dla Europy

1. Wstęp

Początek XXI wieku jest okresem bardzo złożonym. Kształtuje się bowiem teraz nowy ład międzynarodowy oraz zachodzą burzliwe procesy społeczne i cywilizacyjne. Na to wszystko dodatkowo nakładają się zachodzące na Ziemi zmiany klimatyczne. Taka sytuacja sprzyja konfliktom! Należy więc liczyć się z tym, iż w nadchodzących latach nie tylko nasilą się obecne konflikty, lecz również zaczną pojawiać się nowe i to w dotychczas uznawanych za stabilne i spokojne rejonach świata.

Za jedną z oaz spokoju współczesnego świata jeszcze do niedawna można było uznawać państwa Unii Europejskiej. Sytuacja ta jednak ulega zmianie. Zamachy terrorystyczne, napływające ze świata fale uchodźców oraz niepokoje społeczne zaczynają się stawać dniem powszednim Europy. Chociaż w zachodnioeuropejskich mediach spotkać można uspakajające opinie, że wydarzenia te są jedynie „drobnymi incydentami" bez większych konsekwencji na przyszłość to jednak sporo jest też wypowiedzi przeciwnych. Można nawet spotkać się z poglądem, iż praktycznie trwa już III wojna światowa, na razie prowadzona jest ona przy użyciu niemilitarnych środków, lecz tylko niewiele czasu dzieli nas od tego gdy przybierze ona gorącą, formę zbrojnej przemocy[1]. Odpowiedź, która z tych opinii jest bliższa prawdzie może dać tylko analiza polemologiczna.

Problem z wojną jest jednak tego rodzaju, iż chociaż wszyscy wiedzą, o co chodzi, to jednak tak do końca nie wiadomo jak to dokładnie, acz zwięźle i

[*] Kolegium Jagiellońskie - Toruńska Szkoła Wyższa.

[1] O tym, że III wojna już się rozpoczęła mówił w swoim wygłoszonym jeszcze we wrześniu 2014 roku kazaniu papież Franciszek - zob.: niezalezna.pl dostęp 04.07.2017). Podobnego zdania jest także były minister w administracji Ronalda Regana, dr Paul Craig Roberts – zob.: wiernipolsce1.wordpress.com (dostęp 04.07.2017).

zrozumiale powiedzieć. Z uwagi na fakt, iż wojna jest złożonym zjawiskiem społeczno – politycznym, ekonomicznym, a nawet kulturowym i psychologicznym istnieje wiele różnych jej definicji. Najprostszą definicję wojny podał w swoim dziele. O wojnie, pruski teoretyk wojskowości gen. Carl von Clausewitz. Według niego „wojna jest tylko dalszym ciągiem polityki prowadzonej innymi środkami”[2]. Definicja ta nie wyjaśnia jednak co należy rozumieć pod pojęciem polityki ani też nie wymienia środków (w tym tych innych) jej prowadzenia.

Niepełna wydaje się także definicja wojny podana przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań Nad Pokojem (SIPRI). W myśl tej definicji wojna to większy konflikt zbrojny, w którym przez dłuższy czas walczą oddziały wojskowe podległe dwu lub więcej rządom i co najmniej jednej organizacji wojskowej[3]. Niestety definicja ta nie uwzględnia jednak kilku istotnych kwestii, m.in. przedmiotu, o który toczy się walka oraz związanych z wojną procesów psychospołecznych i ekonomicznych. Wprowadza ona za to nowe, niejednoznaczne pojęcie jakim jest konflikt zbrojny. Wspomniana niejednoznaczność tego pojęcia wynika, m.in. z określenia czasu trwania danego konfliktu oraz ilości pochłoniętych przez niego ofiar. Zgodnie z prawem międzynarodowym można jednak przyjąć, iż konfliktem zbrojnym nazywamy wszelkie przejawy walki zbrojnej[4]. Do konfliktów zbrojnych zaliczymy więc nie tylko wojnę, lecz również interwencję zbrojną, incydent zbrojny, a także operacje wojskowe prowadzone przez siły nieregularne lub skierowane przeciwko takim siłom[5]. Specjaliści z zakresu nauk wojskowych twierdzą, iż aby konflikt został uznany za wojnę muszą zostać spełnione następujące warunki:

a) walka musi się toczyć przynajmniej pomiędzy dwiema stronami, z których co najmniej jedną stanowią siły (regularne siły zbrojne i policja) podległe legalnej władzy państwowej (w razie konfrontacji orężnej dwóch stron, z których żadna nie

[2] C. von Clausewitz, O wojnie, Lublin 1995 s. 23.
[3] B. Hołyst , Zagrożenia ładu społecznego, Warszawa 2013, t. 1, s. 350.
[4] L. Antonowicz, Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa 2006, s. 226.
[5] B. Balcerowicz, Pokój i „Nie – Pokój” na progu XXI wieku, Warszawa 2002, s. 160.

reprezentuje rządu konflikt uznawany jest za starcie aktorów niepaństwowych, a nie za wojnę);

b) każda z walczących stron ma centrum planowania i dowodzenia;

c) działania wojenne mają charakter ciągły, tj. nie stanowią serii spontanicznych wybuchów walk lub nie są ciągiem przypadkowych starć, dlatego też strony wojujące powinny dysponować strategią rozgrywania konfliktu[6].

Z przytoczonego wywodu wynika, iż w rozumieniu tradycyjnej nauki wojskowej na terytorium Unii Europejskiej nie toczy się żadna wojna. Nie prowadzone są bowiem typowe dla takiej wojny działania konwencjonalne[7]. Niestety, nie oznacza to jednak, że panuje pokój. Tworzące Unię Europejską państwa są czynnie zaangażowana w rozgrywające się obecnie na świecie konflikty zbrojne co skutkuje tym, iż także jej terytorium podlega różnym atakom. Ataki te mają charakter działań niekonwencjonalnych. Pod tym pojęciem należy rozumieć szerokie spektrum długotrwałych, prowadzonych przez podmioty pozapaństwowe działań militarnych oraz paramilitarnych, takich jak działania partyzanckie i wywrotowe, dywersja, sabotaż, a także operacje wywiadowcze[8]. Nawet interpretując dosłownie prawnomiędzynarodowe definicje wojny i konfliktu, można stwierdzić, iż niestety, ale konflikt zbrojny toczy się już także na obszarze Unii Europejskiej. Widocznym dowodem słuszności tego twierdzenia są komunikaty prasowe, które informują o dokonywanych w różnych miastach Europy zamachach terrorystycznych. Terroryzm można rozpatrywać w różnych aspektach, m.in. jako środek walki politycznej. Patrząc przez pryzmat nauk wojskowych można go natomiast uznać za formę działań nieregularnych a nawet, w niektórych

[6] P. Żurawski vel Grajewski, Bezpieczeństwo międzynarodowe wymiar militarny, Warszawa 2012, s. 43.

[7] Pod pojęciem działań konwencjonalnych należy rozumieć działania wojenne prowadzone przez zorganizowane, państwowe siły zbrojne w celu fizycznego zniszczenia zorganizowanych sił zbrojnych innego państwa. Zob.: T. Adams, US Special Operations Forces in action: the hallenge of unconventional warfare, Londyn 2001, s. 20.

[8] P. Paździorek, Wojskowa myśl operacyjna w konfliktach zbrojnych przełomu XX i XXI wieku, Toruń 2016, s. 122.

przypadkach, działań specjalnych[9]. Działania specjalne to kompleks przedsięwzięć o charakterze wojskowym, które mają na celu osłabienie potencjału politycznego, ekonomicznego, militarnego i moralnego przeciwnika. Obejmują one m.in. operacje rozpoznawcze, dywersyjne i psychologiczne[10]. Ataki terrorystyczne są zaś formą oddziaływania psychologicznego, którego celem jest zastraszenie zaatakowanej społeczności, zachwianie jej morale i tym samym pozbawienie woli walki.

Patrząc na działania niekonwencjonalne przez pryzmat wojskowej myśli strategicznej uznać je można za typowe dla tzw. wojny asymetrycznej. Pojęcie wojna asymetryczna zostało wyprowadzone z terminu asymetrii strategicznej[11]. W pewnym ogólnym zarysie wojnę asymetryczną można postrzegać jako prowadzenie działań wojennych oraz organizowanie się i myślenie odmienne od działania, organizacji i myślenia przeciwnika w celu maksymalnego wykorzystania swoich atutów, a także jego słabości dla przejęcia inicjatywy, i osiągniecia zwycięstwa[12]. Wspomniane różnice często są uwarunkowane kulturowo i wynikają z odmiennego rozumienia pojęcia wojny. Znaczenie różnic kulturowych w podejściu do wojny jako potencjalnego zapalnika konfliktów zbrojnych uwypuklone zostało przez Samuela Huntingtona w jego geopolitycznej teorii zderzenia cywilizacji.

W innym ujęciu konflikt asymetryczny postrzegany jest jako walka między dwiema stronami, z których jedna jest zdecydowanie silniejsza od drugiej nie tylko materialnym, lecz również i duchowym wymiarze[13].

---

[9] Jak zauważył to polski ekspert z zakresu walki z terroryzmem, T. Białek, metody uznawane za terrorystyczne, np. zamachy bombowe, mogą w różnych operacjach stosować także żołnierze sił specjalnych. Zob.: T. Białek, Terroryzm manipulacja strachem, Warszawa 2005, s. 121.

[10] H. Herman, Działania specjalne w wojnach i konfliktach zbrojnych po II wojnie światowej, Warszawa 2000, s. 15.

[11] Kwestia asymetryczności strategicznej została uznana za samodzielny przedmiot studiów dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. W związku z tym nie zdołano opracować jej jednoznacznej definicji. Brak takiej definicji skutkuje tym , iż na bazie tego terminu utworzono wiele często stosowanych zamiennie i wyraźnie nie rozgraniczonych pojęć takich jak: wojna asymetryczna, strategia asymetryczna, asymetryczne metody walki, zagrożenia itp. Zob.: M. Madej, Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego, Warszawa 2007, s. 32- 33.

[12] Ibidem, s. 34.

[13] I.M. Popow, M.M. Hamzatow, Wojna buduszczego konceptualnyje osnowy i prakticzieskije wywody, Moskwa 2016, s. 322.

Ciekawym może być fakt, iż wszystko to, co opisuje współczesna koncepcja asymetrii strategicznej były znane niemalże od samego zarania ludzkości[14]. Współczesne czasy, z racji zachodzących przemian społecznych oraz rozwoju nauki i techniki stworzyły szersze możliwości wykorzystania asymetrycznych metod walki dla osiągniecia własnych celów strategicznych. Zgodnie z twierdzeniem Carla von Clausewitza, iż każda epoka ma swoje wojny można więc mówić, iż jedną z wojen obecnej mocno turbulentnej i zróżnicowanej epoki jest wojna asymetryczna. Może ona przy tym przybierać zarówno formę konfliktu międzynarodowego, w tym prowadzonego nawet w wymiarze globalnym, jak i wewnętrznego[15]. Jej typami są zaś wojny powstańcze i rewolucyjne. Specyficznym typem wojny asymetrycznej jest także opisana przez rosyjskiego, emigracyjnego teoretyka wojskowości, Jewgienija Eduardowicza Messnera, wojna buntownicza (mjatieżwojna). W wojnie tej walka toczyć się będzie już nie na polach bitew, lecz w innych przestrzeniach, m.in. politycznej, psychologicznej, socjalnej i ekonomicznej[16]. Na podstawie współczesnych doświadczeń, m.in. z Afganistanu można też stwierdzić, iż we współczesnej wojnie najbardziej prawdopodobnym agresorem będą nie państwa, a podejmujące walkę z ukrycia grupy niemające żadnych powiązań z państwem[17].

Państwa Unii Europejskiej zaangażowane są już w międzynarodowe konflikty asymetryczne, m.in. w Afganistanie i na Bliskim Wschodzie. Rozwój sytuacji wewnętrznej w państwach UE, w tym wzrost niezadowolenia społecznego oraz tendencje do uniezależnienia się niektórych regionów czynią jednak realnym wybuch konfliktów wewnętrznych, w których asymetryczne metody walki mogą być wykorzystywane właśnie przez różnego rodzaju ruchy rewolucyjne, secesjonistyczne i separatystyczne.

Drugim typem podobnie jak poprzednia rozumianej współczesnej wojny jest wojna informacyjna. Chociaż pojęcie to zostało wprowadzone przez amerykańskich

[14] M. Madej , op. cit, s. 35.
[15] I.M. Popow, M.M. Hamzatow, op. cit., s. 323.
[16] J. E. Messner, Miatież imia trietiej wsiemirnoj, w Rossijskij wojennyj sbornik, Moskwa 2005, s. 114.
[17] P. Paździorek, op. cit., s. 121.

dziennikarzy dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku to jednak większość działań, które ono obejmuje, m.in. wywiad, dezinformacja oraz działania psychologiczne, podejmowanych było już w zamierzchłych czasach, w dodatku zarówno w czasie pokoju jak i wojny[18]. Przykładem może być napisany przez starożytnego chińskiego stratega traktat Sztuka wojny, który nawet przez współczesnych teoretyków wojskowości uznawany jest za wzorcowy podręcznik wojny informacyjnej. We współczesnej nauce wojennej termin wojna informacyjna pojawił się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku po I wojnie w Zatoce Perskiej (2.08.1990 – 3.03.1991 r.). Niestety tak jak w przypadku asymetrii nie wypracowano jednej definicji tego pojęcia. Można też mówić o pewnym chaosie w nazewnictwie wynikającym, m.in. z trudności w przekładzie niektórych związanych z tą wojną pojęć. Spotkać się więc można z zarówno z pojęciem wojna informacyjna jak i walka informacyjna. W związku z tym pojawiają się głosy, iż oba pojęcia w znacznej części się pokrywają w związku z czym bardzo trudno precyzyjnie je rozróżnić[19]. Nie oznacza to jednak, iż nie podejmuje się prób ich wyraźnego rozdzielenia. Przykładowo w rosyjskiej nauce wojennej te dwa pojęcia bywają rozdzielane. Pod pojęciem wojny informacyjnej Rosjanie rozumieją kompleks przedsięwzięć i operacji prowadzonych zarówno przez siły zbrojne jak i inne organizacje państwowe, i niepaństwowe, ukierunkowanych na zapewnienie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem oraz zadanie mu materialnych, ideologicznych lub innych strat[20]. Walkę informacyjną postrzegają oni natomiast jako działania ściśle związane z operacjami militarnymi. O tym, iż wojnę informacyjną prowadzi się również podczas pokoju mowa jest także w jednej z amerykańskich definicji tego pojęcia. Zgodnie z nią pod pojęciem wojny informacyjnej należy rozumieć wszelkie działania zmierzające do naruszenia systemów informacyjnych przeciwnika zarówno w czasie wojny jak i pokoju[21]. Ważnym jest przy tym, iż wojna

[18] L.W. Woroncowa, D.B. Frołow, Istoria i sowriemiennost' informacionnogo protiwoborstwa, Moskwa 2006, s. 64.
[19] T. R. Aleksandrowicz, Podstawy walki informacyjnej, Warszawa 2016, s. 129.
[20] L.W. Woroncowa, D.B. Frołow, op. cit, s. 72.
[21] G. J. Rattray, Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni, Warszawa 2004, s. 20 – 21.

informacyjna obejmuje nie tylko komputery i sieci komputerowe, lecz informacje we wszelkiej postaci, przesyłane wszystkimi środkami, począwszy od ludzi i ich fizycznego środowiska przez druki, telefony, radio oraz telewizję na sieciach komputerowych kończąc[22]. Uogólniając można zatem stwierdzić, iż operacje wojny informacyjnej skierowane zarówno przeciwko systemom informacyjnym jak i samej treści informacji. Tym samym za jedno z najważniejszych działań w tej wojnie uznać należy dezinformację.

Dezinformacja jako oręż wojny informacyjnej to nie tylko proste wprowadzanie przeciwnika w błąd. W jej zakres wchodzą także rożnego rodzaju techniki wpływu społecznego, które umożliwiają zaszczepienie dezinformowanemu społeczeństwu pożądanych przez dezinformującego stereotypów, postaw i wzorów zachowań. Jednym z ważniejszych, służących dezinformowaniu masowych audytorów narzędzi jest propaganda. Innym narzędziem dezinformacji są różnego rodzaju plotki i pogłoski. W obecnych czasach duże ilości plotek i pogłosek, a nawet całkowicie zmyślonych informacji rozchodzi się w internetowych sieciach społecznościowych. O tym jak mogą być one groźne dla bezpieczeństwa świadczyć może fakt, iż rozprzestrzeniająca się w Internecie, w grudniu 2016 roku, pogłoska o planowaniu przez Izrael ataku atomowego na Pakistan doprowadziła do poważnych nieporozumień między władzami obu państw[23].

Za związany z dezinformacją element wojny informacyjnej można uznać także ataki na leżące u podstaw kultury europejskiej wartości oraz stające w ich obronie autorytety moralne. Na takie właśnie działania jako typowe dla przyszłej III wojny światowej wskazał już wspomniany J. E. Messner pisząc, iż jednym z posunięć gwarantujących zwycięstwo w wojnie buntowniczej jest umiejętne zastąpienie autorytetów moralnych przez tzw. „autorytety amoralne", tj. różnego rodzaju demagogów umiejętnie drapujących się w szaty dobroczyńców narodu[24]. Jak zaś wynika z raportu na temat Globalnego Wskaźnika Pokoju duży wzrost

[22] D. E. Denning, Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji, Warszawa 2002, s. 14.
[23] MON Pakistanu uwierzył w plotkę i… zagroził Izraelowi wojną atomową, na pikio.pl/mon-pakistanu-uwierzyl-w-plotke-i-zagrozil-izraelowi-wojna-atomowa/# (dostęp 14.01.2017).
[24] J. E. Messner, op. cit., s. 113.

poparcia dla partii populistycznych w Europie w ostatniej dekadzie koresponduje z osłabianiem postaw, struktur i instytucji, które tworzą i wzmacniają pokój oraz zapobiegają sięganiu po przemoc w rozwiązywaniu konfliktów[25].

Dezinformacja nie jest jedynym, typowym dla wojny informacyjnej działaniem. Kolejnym, zaliczanym do najważniejszych działań tej wojny jest działalność wywiadowcza, czyli całokształt działań związanych ze zbieraniem i opracowaniem przez wyspecjalizowane służby wiadomości o innych państwach lub podmiotach światowej sceny politycznej, w celu ich wykorzystania dla w interesie własnego państwa[26]. Pozyskiwane przez służby wywiadowcze informacje dotyczą przy tym nie tylko zagadnień politycznych i militarnych, lecz także ekonomicznych i społecznych. Szpiegowane zaś mogą być zarówno państwa wrogie jak i sojusznicze. Do sytuacji, w której działalność wywiadowczą prowadziło państwo zaprzyjaźnione doszło właśnie w przypadku stosunków UE z USA. Według doniesień prasowych szpiegowaniem państw Unii zajmować się miała bowiem amerykańska agencja wywiadu radioelektronicznego NSA[27].

Rozwój współczesnych systemów teleinformatycznych sprawił, iż we współczesnym świecie pojawiło się zagrożenie nowym typem konfliktu jakim jest cyberkonflikt. Różni się on od klasycznych konfliktów tym, iż większość związanych z nim zagrożeń generowanych jest w cyberprzestrzeni. Tam też może dojść do jego rozstrzygnięcia[28]. Interesującym jest przy tym, iż stronami w tym konflikcie mogą być pojedyncze osoby lub rozproszone po świecie społeczności aktywistów w rodzaju ruchu Anonymous. Toczący się między państwami cyberkonflikt o celach politycznych określany jest mianem cyberwojny[29]. Podobnie jak wojna informacyjna, której jest z resztą swego rodzaju podtypem, może ona być prowadzona także w okresie pokoju. Cyberwojna nie jest przy tym

[25] Raport: Europa najbardziej pokojowym regionem świata, ale zagraża jej populizm na www.gazetaprawna.pl (dostęp 7.07.2017).
[26] K. Liedl, T. Serafin, Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej, Warszawa 2011, s. 21.
[27] Amerykańska NSA szpieguje Unię Europejską, na www.bankier.pl/ (dostęp 7.07.2017).
[28] Minisłownik BBN, na www.bbn.gov.pl (dostęp 16.03.2017).
[29] Ibidem.

konstruktem czysto teoretycznym, gdyż praktycznie toczy się już co najmniej od dziesięciu lat, także na terenie Europy[30]. Jednym z pierwszych państw, które już w 2007 roku padło ofiarą cyberwojny była bowiem Estonia.

Kolejnym podtypem wojny informacyjnej jest wojna psychologiczna. Pojęcie to wydaje się pochodzić z minionej epoki zimnej wojny, jednak zachodzące współcześnie wydarzenia wyraźnie wskazują, iż nie straciło ono nic ze swojego znaczenia. Tak samo jak dawniej toczy się ona zarówno w sferach emocjonalnych i poznawczych człowieka jak i w sferze ideologicznej. Od „klasycznych", stosowanych w wojnie informacyjnej działań psychologicznych odróżnia ją, m.in. zakres stosowanych metod. Działania psychologiczne ograniczają się w zasadzie tylko do socjotechnik informacyjnych, natomiast podczas wojny psychologicznej szerokie zastosowanie znajdują również socjotechniki fizyczne, których szczególnie odrażającym przykładem jest terror. Dopuszczalne jest w niej także fizyczne niszczenie takiej związanej z masowym komunikowaniem infrastruktury jak stacje telewizyjne, rozgłośnie radiowe czy redakcje czasopism. W tym kontekście dokonany w styczniu 2015 roku zamach na redakcję francuskiego tygodnika satyrycznego, Charlie Hebdo, postrzegać należy jako działanie typowe dla wojny psychologicznej.

Tak jak w rosyjskiej matrioszce wojna informacyjna nie tylko zawiera w sobie wspomniane już wojny cybernetyczną i psychologiczną, lecz także sama może wchodzić w skład większego przedsięwzięcia jakim jest wojna IV generacji[31]. Jedną z głównych cech tej wojny są bowiem zakrojone na szeroką, strategiczną skalę działania informacyjno – psychologiczne. Oprócz nich do cech charakterystycznych tej wojny należą również: długotrwałość, szerokie wykorzystanie terrorystycznych metod walki, zdecentralizowana, transnarodowa lub

[30] Towarzyszące działaniom militarnym operacje w cyberprzestrzeni prowadzone były już w 1999 roku podczas ataku NATO na Federalną Republikę Jugosławii.

[31] Zawieranie się wojny informacyjnej w wojnie IV generacji można traktować jako swego rodzaju figurę retoryczną. Podobne figury retoryczne pojawiały się już w opisie klasycznych wojen pojawiały się takie terminy jak wojna kawalerii, wojna morska czy wojna powietrzna. Przykładem mogą być tytuły książek : Wojna powietrzna nad Wietnamem B. Stecha, czy Wojna kawalerii, J. Piekałkiewicza.

ponadnarodowa baza wojny, skupienie na cywilach jako na celu działań taktycznych, zanik podziału na front i tyły, trudności w odróżnieniu cywili od żołnierzy oraz brak możliwości rozegrania decydującej bitwy, gdyż rozbicie armii regularnej nieprzyjaciela i zajęcie jego terytorium nie kończy wojny, lecz sprawia, że walki przechodzą w fazę działań nieregularnych[32]. Jak nietrudno to zauważyć amerykańska koncepcja wojny IV generacji nie jest zbyt odkrywcza, gdyż wszystko to co ją charakteryzuje spotykane było już we wcześniejszych wojnach. Współcześnie możemy mówić tylko o nasileniu się tych tendencji.

Zbliżona do wojny IV generacji jest koncepcja wojny hybrydowej. Wojna ta jest oparta na 4 rodzajach walki – tradycyjnym starciu sił regularnych, wojnie partyzanckiej, „katastroficznym terroryzmie" i podważających skuteczność przewagi armii regularnych technikach niszczycielskich[33].

Do wojen toczonych metodami pozamilitarnymi, lub z ograniczonym wykorzystaniem środków militarnych należy zaliczyć również wojnę ekonomiczną. Jest ona efektem agresji ekonomicznej, a na celu ma destabilizację gospodarki zaatakowanego państwa[34]. Prowadzić ją można zarówno przy pomocy środków ekonomicznych jak i administracyjno – prawnych oraz dyplomatycznych[35]. Jej specyfiką jest to, iż mogą prowadzić ją przeciwko sobie państwa znajdujące się w formalnym sojuszu lub oficjalnie zaprzyjaźnione ze sobą. Przykładowo podczas II wojny światowej USA pozostając w sojuszu z Wielką Brytanią jednocześnie prowadziły z nią wojnę ekonomiczną, której celem było, m.in. osłabienie brytyjskiego funta i wprowadzenie amerykańskiego dolara jako waluty światowej[36]. Obecnie mówi się, iż Unia Europejska jest zaangażowana w wojnę ekonomiczną z Federacją Rosyjską. Pojawiła się także groźba wojny handlowej pomiędzy USA a Niemcami[37].

[32] P. Żurawski vel Grajewski, op. cit., s. 61.
[33] Ibidem, s. 62.
[34] K.M. Księżopolski, Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa – metody i środki przeciwdziałania, Warszawa 200, s. 55.
[35] Ibidem, s. 59.
[36] Song Honbing, Wojna o pieniądz 3 epoka walczących królestw, Wrocław 2016, s. 50.
[37] USA grożą wojną handlową z Niemcami, na www.defence24.pl/ (dostęp 7.07.2017).

Formą wojny ekonomicznej jest wojna walutowa. Polega ona na celowym dewaluowaniu własnej waluty i jest jednym z najbardziej destrukcyjnych oraz niebezpiecznych narzędzi w międzynarodowej gospodarce[38]. Jej skutkiem mogą być niepokoje społeczne, zamieszki, plądrowanie sklepów, exodus uchodźców i ogólny rozkład tkanki społecznej[39].

Z racji, iż współczesna cywilizacja jest coraz bardziej uzależniona od energii bezpieczeństwu pozbawionej praktycznie złóż surowców energetycznych Europy zagrozić mogą także tzw. wojny naftowe. Pod pojęciem tym należy rozumieć zorganizowaną walkę zbrojną pomiędzy państwami, narodami, a także grupami społecznymi i religijnymi, skierowaną przeciwko przemysłowi naftowemu, w tym głównie tym jego gałęziom, które związane są z wydobyciem i transportem ropy naftowej[40]. Wojny te nie toczą się co prawda w Europie, lecz na Bliskim Wschodzie, ale państwa europejskie są w nie pośrednio lub bezpośrednio zaangażowane, a także doświadczają ich różnorakich skutków. Jednym z nich jest chociażby napływ uchodźców z ogarniętych wojną terytoriów.

Nękające współczesną Europę kryzysy ekonomiczne oraz pogarszająca się sytuacja społeczna spychanych w prekariat młodych ludzi mogą stać się przyczyną poważnych, prowadzących nawet do wojen rewolucyjnych niepokojów społecznych. O tym, iż nie są to bezpodstawne obawy świadczyć mogą chociażby zamieszki do jakich doszło w lipcu 2017 roku podczas odbywającego się w Hamburgu szczytu państw G 20. Wcześniej, w połowie czerwca 2017 roku doszło też do sprowokowanych przez lewackie ugrupowania zamieszek w berlińskiej dzielnicy Friedrichshain[41]. Do zamieszek z udziałem anarchizujących i lewicujących grup młodzieżowych dochodziło już nie tylko w Niemczech, lecz również w

[38] J. Rickards, Wojny walutowe – nadejście kolejnego globalnego kryzysu, Gliwice 2012, s. 45.
[39] Ibidem, s. 40.
[40] M. Skarżyński, Wojny naftowe – geneza i ewolucja,[w:] P. Kwiatkiewicz (red.), Bezpieczeństwo energetyczne – surowce kopalne vs alternatywne źródła energii, Poznań 2013, s. 151.
[41] Jądrem tych zamieszek był, zamieszkały przez lewicowych anarchistów squat przy ul. Rigaer 94. Do zamieszek wokół tego squatu dochodziło także wcześniej, m.in. w lecie 2016 roku. Jak jednak podkreślają to sami mieszkańcy squatu takich punktów zapalnych jest stolicy Niemiec więcej. Patrz rigaer94.squat.net (dostęp 11.07.2017).

Grecji, Francji, Włoszech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Jak zaś podkreślał to J. E. Messner to właśnie zbuntowane masy będą głównym inicjatorem i najważniejszą siłą uderzeniową w przekształconej z wojny rewolucyjnej wojnie buntowniczej[42].

Z przytoczonego wywodu wynika, iż zachodzące na świecie zmiany wymagają szerszego od klasycznego pojmowania wojny. Nie można jej już traktować li tylko w kategoriach regularnej walki zbrojnej między państwami. W coraz większym zakresie obejmuje ona bowiem także zmagania na płaszczyznach pozamilitarnych, np. informacyjnej, ekonomicznej czy nawet kulturowej. Co więcej zwycięstwo na jednej z tych płaszczyzn może nie tylko doprowadzić do klęski militarnej, lecz w ogóle uniemożliwić podjęcie przez siły zbrojne jakichkolwiek działań obronnych lub ofensywnych. Dlatego głosy o zagrożeniu wojennym Europy należy uznać za zasadne. Nie chodzi jednak o „starą", klasyczną wojnę z wielkimi bitwami żołnierskich mas, a nawet o zabójczą dla cywilizacji wojnę jądrową, lecz właśnie o prowadzone na pozamilitarnych płaszczyznach, w oparciu o siły specjalne lub nieregularne wojny nowego typu.

Bibliografia

Literatura

Adams T., US Special Operations Forces in action: the hallenge of unconventional warfare, Londyn 2001.

Aleksandrowicz T. R., Podstawy walki informacyjnej, Warszawa 2016.

Antonowicz L., Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa 2006.

Balcerowicz B., Pokój i „Nie – Pokój" na progu XXI wieku, Warszawa 2002.

Białek T., Terroryzm manipulacja strachem, Warszawa 2005.

von Clausewitz C. , O wojnie, Lublin 1995.

Denning D. E., Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji, Warszawa 2002

Herman H., Działania specjalne w wojnach i konfliktach zbrojnych po II wojnie światowej, Warszawa 2000.

Hołyst B. , Zagrożenia ładu społecznego, t.1, Warszawa 2013.

Księżopolski K.M., Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa – metody i środki przeciwdziałania, Warszawa 2004.

[42] J. E. Messner, op. cit., s . 115.

Liedl K., Serafin T., Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej, Warszawa 2011.
Madej M., Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego, Warszawa 2007.
Messner J. E., Miatież imia trietiej wsiemirnoj, w Rossijskij wojennyj sbornik, Moskwa 2005.
Październiorek P., Wojskowa myśl operacyjna w konfliktach zbrojnych przełomu XX i XXI wieku, Toruń 2016.
Popow I.M., Hamzatow M.M., Wojna buduszcziego konceptualnyje osnowy i prakticzieskije wywody, Moskwa 2016.
Rattray G. J., Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni, Warszawa 2004.
Rickards J., Wojny walutowe – nadejście kolejnego globalnego kryzysu, Gliwice 2012.
Skarżyński M., Wojny naftowe – geneza i ewolucja, [w:] Kwiatkiewicz P (red.), Bezpieczeństwo energetyczne – surowce kopalne vs alternatywne źródła energii, Poznań 2013.
Song Honbing, Wojna o pieniądz 3 epoka walczących królestw, Wrocław 2016.
Woroncowa L.W., Frołow D.B., Istoria i sowriemiennost' informacionnogo protiwoborstwa, Moskwa 2006.
Żurawski vel Grajewski P., Bezpieczeństwo międzynarodowe wymiar militarny, Warszawa 2012.

Źródła internetowe:

Amerykańska NSA szpieguje Unię Europejską, www.bankier.pl/
Minisłownik BBN, www.bbn.gov.pl
MON Pakistanu uwierzył w plotkę i… zagroził Izraelowi wojną atomową, pikio.pl/mon-pakistanu-uwierzyl-w-plotke-i-zagrozil-izraelowi-wojna-atomowa/#
Raport: Europa najbardziej pokojowym regionem świata, ale zagraża jej populizm, www.gazetaprawna.pl
rigaer94.squat.net
USA grożą wojną handlową z Niemcami, www.defence24.pl/
wiernipolsce1.wordpress.com

Vasyl Gulay *

Internal political risks for the national security of states in the polysystem crisis condition (the example of Ukraine)

1. Introduction

The problem set forth herein is important in both theoretical and practical aspects, since this is an attempt to a complex analysis of the causes, course and consequences of the crisis of Ukrainian political system in respect of threats which the national and political security of Ukraine may suffer.

Implementation of the specified aim and achievement of the current work's tasks determine the necessity of applying a complex of ideological and philosophical, generally scientific and particularly political methods based on the interdisciplinary approach.

The review of scientific publications on the relevant problems allows distinguishing noteworthy works of broad theoretical and conceptual nature[1], works specifying in political risks in detail, as well as safety research studies[2] .

Having evaluated positively the achievements of Ukrainian researchers concerning institutional and procedural principles of proper functioning of the system of the national political security in Ukraine, it should be mentioned that the problem of domestic risks conceptualization and respond to the national security,

* Lviv Polytechnic National University.

[1] Hlobalna ta natsionalna bezpeka, H. Sytnyk (ed.), Kyiv 2016, p. 784; A. Kachynskyi, Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia yikh hranychnykh znachen: monohrafiia, Kyiv 2013, p. 104; Ye. Skulysh (ed.), Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia: u 7 t. – T. 1. Teoretychni osnovy, metody y tekhnolohii zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy, Kyiv 2012, 548 s.

[2] Yu. Nikitin, Natsionalna bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh: ryzyky i faktory vplyvu, Yurydychna nauka, 2015, № 2, p. 141-147; V. Horbulin (ed.), Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front: monohrafiia, Kyiv 2017, p. 496; O. Vinnichuk, Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichnyi analiz: Monohrafiia, Kamianets-Podilskyi 2013, p. 220.

in condition of Russia's large-scale hybrid war accompanied with the use of complex combined forces and tools, including the war inside the political sphere of Ukrainian society and the state, remains unresolved in theoretical, methodological and practical aspects.

2. Potential risks of political threats

One of the main goals of this article is to provide a systemic characteristic of external political risks to the national security of Ukraine in conditions of the political system crisis, differentiating and highlighting the principal approaches to understanding the potential risk of political threats to the national security, providing theoretical and practical characteristics of urgent political risks to the national security, defining the priority areas for national security implementation and non-national institutions activity as to minimizing the probability of negative political events and their nature on the whole.

When choosing an approach to ensure national security, it is crucial to assess threats to national interests. Thus, many experts believe that threats of internal nature are deciding in choosing the approach ensuring national security. In other words, it is believed that the choice of an approach should be made basing primarily on the laws and characteristics of social-and-political and social-and-economic development of the state[3].

The well-known Ukrainian researcher O. Vlasyuk highlights the following structural aspects of the system of national security:

- state-and-political - ensuring the territorial integrity of Ukraine, inviolability of its borders, internal and international interests of the Ukrainian state and its influence on the world scene, protection of the political system of the state against any attempt to eliminate or change it in an constitution-contradictory way, as well as the rights and freedoms of the citizens, survival in accidents, natural disasters, and minimization of their consequences;

[3] H. Sytnyk (ed.), Hlobalna ta natsionalna bezpeka, Kyiv 2016, p. 104.

- social-and-economic - ensuring the stability of social and economic system of the state, advancement of the system of public economy, its protection against external and internal threats, overcoming crises in the economic and social spheres;
- national-and-cultural - ensuring the coordination of interests of the citizens of Ukraine of all nationalities, prevention of conflicts and hostility on the national ground; implementation of the demographic and migration policies as a means of bringing national and social relations into harmony, revival and enrichment of the national culture, advancing the level of education;
- ecological - developing the mechanisms to hamper degradation, support recovery of the environment, care of people's health, formation of legal public and economic conditions that would exclude any probability of other countries of the world, their state structures, entrepreneurs and individual citizens to cause harm to the environment;
- informational - predetermined first of all by the fact that modern world is moving towards a global information society. Any country which would not respond timely and vigorously to the information challenges of the modern world, will be doomed to react to them in a „catching-up" regime, which is unlikely to ensure the realization of national interests completely in all respects[4].

To achieve principal targets of modern policy of the national security of Ukraine, i.e. to ensure security for a person, society and state, to preserve the independence, territorial integrity, sovereignty and further progressive development of the latter, political consolidation of citizens around common values and interests, preservation of civil peace, overcoming the existing political contradictions and achievement of socially acceptable standard of living are of particular importance. These are possible under good balance between interests of all the objects of national security[5].

[4] O. Vlasiuk, Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky : Vybrani naukovi pratsi, Kyiv 2016, p. 28.
[5] A. Kachynskyi, Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia yikh hranychnykh znachen: monohrafiia, Kyiv 2013, p. 5.

The actual state of society's security is determined by either existing or potential threats associated with both current assessment of the nature of these threats and predicted internal and external regularity order[6].

National security of Ukraine is guaranteed, first of all, by foundation, maintenance and sustainable performance of state political institutions. The authorization of Ukrainian state with all its distinguishing features should be considered as the highest form of self-identification by the Ukrainian nation. At the same time, Ukrainian state authorities have to ensure the protection of the state sovereignty, the constitutional order, the integrity and intact of its territory, as well as its demographic, economic, scientific, technical and military potential, basic national interests, rights and freedoms of citizens against illegal encroachments on the part of both external forces and internal organizations, groups, or individuals[7].

There are many definitions of the concept of risk, predetermined for different spheres of activity. The most comprehensive seems the following interpretation of the risk: Risk = (probability of an event) x (losses in the course of the event). In everyday practice, the word „risk" is used as a synonym to the term "probability of specific losses"[8]. The concept of „risk" is, consequently, associated with the probability of a certain event of negative nature, and the size of damage from it that may be caused to a subject (entity). Therefore, the quantitatively determined risk may serve as a measure for assessing the degree of danger, and thus the assessment of a threat and challenge to the national interest[9].

In the majority of normative legal documents of Ukraine, the term „risk" is regarded as the probability (possibility) of occurrence (or not occurrence) of a particular event (circumstance). At the same time, some sources define „risk" as a

[6] Yu. Nikitin, Natsionalna bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh: ryzyky i faktory vplyvu, Yurydychna nauka, 2015, № 2, p. 145.
[7] O. Vlasiuk, op.cit., p. 28-29
[8] O. Diuz-Kriatchenko, E. Lysytsyn, Shchodo terminolohichnoho aspektu problemy natsionalnoi bezpeky Ukrainy, „Suchasni informatsiini tekhnolohii u sferi bezpeky ta oborony", 2014, № 1, p. 124.
[9] H. Sytnyk (ed.), Hlobalna ta natsionalna bezpeka, Kyiv 2016, p. 88.

consciously perceived probability of danger, damage, losses, failure in an affair, or circumstances predetermining the emergencies[10].

The totality of factors causing a challenge, danger or threat to the security of the state may be classified as risk factors. However, considering the degree of the risk, the least risk is caused by challenges, the risk of average degree – by dangers, and the most significant risk to the security interests of the state is caused by threats[11].

O. Vinnichuk suggests viewing the concept of political risk as a complex of expected and unexpected losses and gains in political environment, and as a close connection between events which are challenging to define or reasonably characterize[12].

The key concept which must be analyzed to study the phenomenon of political risk is the concept of „interest". The risk a political entity might experience is, for instance, the one when, implementing a political decision aimed at meeting certain interests, it may face some obstacles that would question the very possibility of the solution, or, in the worst case, eliminate the probability of the positive result at all. The obstacles that should be uppermost considered in this context, in turn, become a source of risk for this political entity to overcome[13] .

Political risks suffer from impacts by the existing traditions, imperfection of democratic institutions, personal factor, uncertainty in the process of social and political reforms implementation, various political and territorial entities with

[10]O. Levchenko, V. Trotsko, I. Vasylenko, Utochnennia poniatiinoho aparatu z pytan otsiniuvannia rivnia voiennoi zahrozy natsionalnii bezpetsi Ukrainy, „Nauka i oborona", 2014, № 2, p. 16.

[11] Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia: u 7 t. – T. 1. Teoretychni osnovy, metody y tekhnolohii zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy, Ye. Skulysh (ed.), Kyiv 2012, p. 28-29.

[12] O. Vinnichuk, Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichnyi analiz: Monohrafiia, Kamianets-Podilskyi 2013, p. 184-185.

[13] D. Demchuk, Poniattia i vydy politychnykh ryzykiv / http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1318/Demchuk.pdf?sequence=1

different economic potential, heterogeneous national composition and historical, political, cultural and religious traditions[14].

The analysis of political risks includes the study and explanation of the probability of a situation, when the interdependent factors triggered by a political decisions of the government, actions (or lack of action) taken by political or social groups, internal or external events, will lead to significant changes in the political climate, resulting in the loss of any of the important social and political resources[15].

The factor that increases the probability of institutional political risks is the situation of uncertainty in a political environment, when there is a lack of clear, formal procedural features, perceivable to and acceptable by all the political actors and subjects of the political process at different levels, in our case – that of political elite and citizens of Ukraine. A peculiar feature of political risks is their institutional differentiation which effectuates the need for the search for certain mechanisms of political risks prevention that could be integrated into the structure of a particular political institution[16].

The structure and essence of political risks in Ukraine is connected with a number of causative factors, particularly, with insufficient guarantee of the copyright/ ownership rights, as well as with opaque ways of taking decisions, corruption-related partnership, political instability, etc.[17].

Safety is closely connected with all the components of a society, which are the main factors of self-preservation, existence and development of natural environment of an individual in particular and society in the whole. Safety as a

[14] V. Horbatenko, Politychni ryzyky: vid teorii do praktyky / http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..., 17.07.2017.

[15] D. Demchuk, Poniattia i vydy politychnykh ryzykiv / http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1318/Demchuk.pdf?sequence=1

[16] O. Rybak, Instytutsionalna dyferentsiatsiia politychnykh ryzykiv v Ukraini: dysertatsiia, Chernivtsi 2015, p. 3.

[17] O. Vinnichuk, Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichnyi analiz: Monohrafiia, Kamianets-Podilskyi 2013, p. 186.

generalized concept should be considered in the man - society - state triadic dimension[18] .

3. Recent changes in Ukraine – political consequences

The formation of Ukrainian state in the end of the 20th century is of a unique cultural and historical character, but at the same time of the universal content, formed by European tradition of national identification[19].

The newly created countries, both post-socialist and post-Soviet European ones, announced their intentions to re-take a civilizational course of development, to evolve as democratic societies and become actors on European and Euro-Atlantic arenas. For almost two decades these countries, including Ukraine, have been undergoing transformations of the highest level of tension and intensity on both political and social-and-economic parts. Both types of the countries are characterized by specific social-and-economic manifestations of these transformations, depending on different internal and external factors, such as limits for development of democratic, social and legal state; the level of completeness of social reforms; the degree of subjection to other states in the Energy and other industries[20].

I share the opinion of Y. Matsiyevsky that the true engine of reforms in Ukraine is rather public activists than the government, and therefore the formula of cooperation, in particular with the neighboring states, especially Poland, can be found in a „double attention to civic initiatives and double pressure on Ukrainian authorities in the matter of reforms"[21].

---

[18] Yu. Nikitin, Natsionalna bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh: ryzyky i faktory vplyvu, Yurydychna nauka, 2015, № 2, p. 142.
[19] M. Rozumnyi, Vyklyky natsionalnoho samovyznachennia: monohrafiia, Kyiv 2016, p. 91.
[20]O. Vinnichuk, Politychni ryzyky transformatsiinykh protsesiv u krainakh „novoi demokratii" (TsSIe), „ Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku", 2013, vypusk 25, p. 71.
[21] Yu. Matsiievskyi, U pasttsi hibrydnosti: zygzagy transformatsii politychnoho rezhymu v Ukraini (1991-2014), Chernivtsi 2016, p. 478.

The protests of 2013-2014 and subsequent political changes in Ukraine have created a new system of coordinates, in which oligarchic corporate groups faced the need to harmonize new rules of interaction with the society[22].

The political process in Ukraine during 2014-2016, with the Russian aggression on the background, revealed the weak points of the domestic political system. In particular, the key issue in these years was the disunity of political elites that could not get consolidated in the condition of external threats and legally ensure effective reformation of the central and local executive power structures, including the ones which had discredited themselves by cooperation with the Yanukovych regime, the support of repressions against the participants in the Revolution of Dignity, and collaboration with the Russian occupiers[23].

I completely agree with the prominent Ukrainian political scientist M. Rosumnyi that political system in Ukraine in its current state may be defined as a multifaceted, multilevel, manipulative, corporate democracy, with the predominance of shadow and non-institutional levers and counterbalances[24]. Ukrainian author is of the opinion that most modern conflicts are political conflicts between competing groups of power. In other words, they are a combination of consequences from human rights violations, organized crime performance and war. The above types of threats represent a complex synthesis of highly technical and technological degree of prepared performance of political actors, and peculiar features of detecting their social origin[25] .

Hybrid threats are synergistic threats generated by transformations in the global security environment that arise as a result of the simultaneous use of traditional conventional armed methods and non-traditional tools of violence (irregular, disruptive, terrorist, criminal, etc.), in combination with traditionally non-

[22] M. Rozumnyi, op.cit., p. 132.
[23] V. Horbulin (ed.), Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front: monohrafiia, Kyiv 2017, p. 379.
[24] M. Rozumnyi, op.cit., p. 117.
[25] I. Pohorska, Holovan O., Suchasna hlobalna bezpeka: mozhlyvosti ta perspektyvy multylateralizmu / http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/.../2450/2182, 19.06.2017

military means of influence, transformed into warfare (diplomatic, informational, economic, etc.). In the context of hybrid conflicts of different levels, the synchronous combination of conventional and non-conventional means creates a mutually reinforcing destructive effect[26].

An important problem that has arisen since the hybrid aggression against Ukraine is the activity of Russia's agents of influence in Ukrainian parliament, inside the political parties, local authorities and public organizations. The particular threat on the part of Russia, using its potential for encouraging separatist movements in certain regions, is the vertically integrated network structures of political influence that have emerged during 2010-2015. It is a question of the patronage-client type networks, often based on a corrupt circular maintenance, due to which, in a number of regions, certain People's Deputies could control the local police authorities' personnel, the local councils' deputy corps, and could use the resources (finances, material base, human potential) of the communal enterprises and vulnerable strata of the local population that depend on the targeted material assistance[27].

I fully agree with the prominent Ukrainian political scientist M. Rosumnyi that political system in Ukraine in its current state may be defined as a multifaceted, multilevel, manipulative, corporate democracy, with the predominance of shadow and non-institutional levers and counterbalances[28].

Herewith I have to declare that the political regime, established in Ukraine after the victory of the Revolution of Dignity, has a latent component, like the political regime of the former president V. Yanukovych. However, it is laid down not on the macro-level of the political system (i.e., in the characteristics of the political regime), but on the meso-level of the system, that is, the latency is formed between the relations of political actors, and is experienced even now, when the former political model's macro-level indicators have reduced their indicators of

[26] V. Horbulin (ed.), op.cit., p. 490.
[27] H. Sytnyk (ed.), op.cit., p. 381-382.
[28] M. Rozumnyi, op.cit., p. 117.

latency – the transparency of electoral processes, the closed type of recruitment of the political elite, the media's supervision by the political power, the domination of a certain political ideology.

We cannot ignore the fact that the current political system of Ukraine is characterized by such specific traits of kleptocracy as corruption, lobbying, neglect (absence) of long-term goals. This process generates public divisions, impedes the development of the country and relations with neighboring states.

Clientelism among modern Ukrainian authorities restricts the progress of Ukrainian society. This process is parasitic in its nature, since it focuses on distribution rather than production of public wealth. This phenomenon is characterized by social and political ineffectiveness, as it leads to the expansion of cynicism offsetting the social morale. The ruling political regime in Ukraine is increasingly becoming threatening and destructive, with negative influence on part of power entities on the consciousness and behavior of citizens, leading to the violation of standard structure, destruction or removal of an object (institutions, traditions, living conditions, etc.).

The crisis of confidence in the government can be defined as a rapid aggravation in relations between two or more equal entities, characterized by non-matching of the objectives as viewed by the object and the subject of the policy, a lack of opportunities or intentions of the subject to meet the needs of the object. The crisis of confidence is often a consequence of the crisis of the state. The acute phase of the crisis of the state is expressed via state's failure to provide the society with the proper conditions for its development, and state's discrepancy to the public inquiry. In my opinion, this is the situation Ukraine has occurred in today, particularly when take into account that there is permanent crisis of political processes among the post-Maidan authorities, which they are trying to hide behind the latent forms of manifestation.

Unfortunately, societies in their transformation periods, like Ukraine after the Revolution of Dignity, lack the system of balance of forces and interests between

branches of power, which complicates the course of constructive processes, distracts attention to the internal struggle, to the satisfaction of ambitions by certain political forces or leaders and is manifested, in particular, in the storm of opposition researches, resignation of senior officials of the power pyramid, blamed for all and every failures and miscalculations.

It is my belief that the results of the voting in the Verkhovna Rada of Ukraine for the Prime Minister Volodymyr Groysman („for" 131 deputies of the „Petro Poroshenko Bloc" faction and 75 deputies of the „Narodnyi front" faction (total 206 deputies) and 16 deputies of the "Volia narodu" deputy group, 23 of „Vidrodzhennia", 11 unaffiliated) showed that there is no coalition in the Verkhovna Rada since it was able to provide only 206 deputies' votes, while the minimum of 226 votes was required, and the rest ones were received thanks to the votes of 40 former members of the Party of Regions and thus the statement of the President Petro Poroshenko that the parliamentary-governmental crisis is over and a new Cabinet of Ministers is professional and politically responsible is premature.

In the middle of April 2016 the President of Ukraine P. Poroshenko made a number of personnel changes in the steering apparatus of the Security Service of Ukraine. In particular, the head of the state signed the decree on the dismissal of the first deputy head of the Security Service of Ukraine, the head of the Main Directorate for Combating Corruption and Organized Crime („K" Directorate) Viktor Trepak. According to the sources of the leading analytical Ukrainian publication „Dzerkalo Tyzhnia. Ukrayina" / DT.UA, in the presidential administration Trepak was offered to retain the post of the first deputy head of the Security Service of Ukraine under condition that the management of the „K" Directorate to be transferred to Pavlo Demchyna. But the general Trepak rejected this offer. Pavlo Demchyna (who was awarded the major general rank by the President on March 25, the Day of the Security Service of Ukraine) performed the duties of the „K" Directorate head during these five months. Demchyna is a protégé of Ihor Kononenko, the deputy of the „Petro Poroshenko Bloc"

parliament faction and one of the President's closest allies. The fact of the close ties of Kononenko and Demchyna was also confirmed by Viktor Trepak in his interview to DT.UA. Moreover, it is known that Demchyna is a godfather of the children of Mykola Herasymyuk (the first deputy head of the Prosecutor General's Office of Ukraine with Vitaliy Yarema being the Prosecutor General) and Oleh Zalisko (the current deputy head of the Prosecutor General). As Demchyna received the leading position in „K" Directorate of the Security Service of Ukraine the jokes appeared that now the main department fully justifies its name since „K" is the first letter in Kononenko's surname [29].

In my opinion, a twofold increase in gas, electricity and utility tariffs during May-July 2016 will have negative effects on the social and political situation in Ukraine in autumn and winter this year considering the lack of the proper calculations and „contractual" nature of the actions of the members of the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities. The head and 6 members of the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities are appointed at the sole discretion of the President Petro Poroshenko although under the Constitution he has no right to create bodies of executive power. Let's briefly review the patron-client ties in the above-mentioned commission. Prior to the post of the head of the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities Dmytro Vovk worked in the„ Roshen" corporation owned by Petro Poroshenko where he was responsible for the increase in sales of production in Russia; Borys Tsyhanenko was an official in the structure of the Russian businessman Kostyantyn Hryhoryshyn and in „Kyivenergo" of Rinat Akhmetov; Volodymyr Yevdokimov is a business partner of Arseniy Yatsenyuk's ally; Yuriy Hollyak is connected with the magnate Dmytro Firtash; Viktoriya Morozova is connected with the structures of Hryhoryshyn. The income and benefits from the increase in tariffs will be reaped by: 7 regional power distribution companies owned by VS Energy controlled by the Russian Babakov,

[29] O. Kukharenko, Osoblyvo tsinni kadry, „Dzerkalo tyzhnia-Ukraina ", 2016, № 14 (260).

Hiner and Voyevodin; 4 companies of DTEK holding (oligarch Akhmetov); 3 regional power distribution companies – the company from the orbit of the oligarchs I. Kolomoyskyi and Russian Hryhoryshyn; 2 regional power distribution companies owned by Hryhoryshyn through ICU company where the head of the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities D. Vovk used to work; 2 regional power distribution companies owned by Surkis brothers; 2 regional power distribution companies owned by S. Lyovochkin and Yu. Boyko of the „Opozytsiinyi Blok" party [30].

I share the same views with one of the most authoritative Ukrainian journalists Yuliya Mostova that the society must make major efforts during this year and a half. People have to learn to distinguish a real opposition from the imitators; to find the sources of political parties financing which will be alternative to the existing non-alternative oligarchic ones; to transfer from the politics of the exposure of government to the creation of instruments able to build a brand new politics; to go from the Facebook parties to real state building, from self-admiration to self-irony, from confidence of anyone who receives thousand Facebook likes that they can „show everyone how to rule the state" to the ability to control their ambitions as well as the worthlessness of these ambitions compared to an incredibly hard work awaiting for everyone who disagrees with the statement that Ukraine is a failed state[31].

The coalition shareholders do not hide their long-term shared control over the Ministries, even after their ministers dropped out of the government. Competitions to fill the vacancies of high state positions have underwent recently severe critics. Even government officers claimed complete profane of this idea. Head Ministers of the Ministry of Infrastructure and Ministry of Healthcare, Volodymyr Omelian and Uliana Suprun respectively, have argued strongly against results of the competitions to fill the posts of state secretaries of these two

[30] Yuriy Derevyanko / Юрій Дерев'янко / https://www.facebook.com/derevyanko.yuriy/posts/1041591379241936:0, 26.05.2017
[31] Yu. Mostovaia, Tymchasovyi uriad, „Dzerkalo tyzhnia-Ukraina", 2016, № 14 (260).

Ministries. Omelian and Suprun claim the competitions to be non-transparent, and candidates chosen by the competition commission – to be either not qualified enough or the representative of "semi-criminal business groups". It is worth mentioning that Prime Minister Volodymyr Hroismann is not going to take into consideration the whims of the conflicting ministers and is likely to appoint the above chosen state secretaries by all means. At the same time, situation around the competition to fill the post of the Chief of State Intelligence Bureau becomes tougher and tougher: observers are close to come to the conclusion that the commission tends to be favorable to the candidates recommended by the President Administration. Leaving alone the corresponding competitions to fill the posts of heads of region administration, won exclusively by the Bankova candidates (or President candidates). Recently, the competition to fill the posts of the head of Odessa Region Administration has been won by the candidate of Arsenii Yatseniuk circle, but it may be viewed as a result of a deal[32].

President Petro Poroshenko, to the view of some experts, and the author shares this view in general, appears not to have political allies by the end of 2016, and performs his activity basing exclusively on his close business circle, military forces and occasionally – on oligarchs' neutral position. State power structures have stuck in political corruption and personal fighting to get access to financial flows. Most of political player and oligarchs do not like Poroshenko's enforcement and concentration of power in his hands, because he seems to perform simultaneously functions of a political referee, president and oligarch. That is why formation of anti-president coalition is likely to take place in the year to come, and this may cause potential additional risks to national security[33].

At the same time, the character and level of destructive influence of certain events, phenomena and processes in both external and internal spheres as well as

[32] P. Vuiets, „Ty meni – ya tobi" / http://glavcom.ua/publications/ti-meni-ya-tobi-kadrovi-konkursi-chi-profanaciya-389578.html , 06.06.2017

[33] A. Oktysiuk, Oliharkhy proty prezydenta: shcho chekaie na Poroshenka v 2017 rotsi / http://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2016-12-16/oligarhi-protiv-prezidenta-chto-jdet-poroshenko-v-2017-godu/8930, 02.03.2017.

economy, social sphere, information activity, anti-criminal and anti-corruption activity should also be taken into consideration, as they are caused not only by unhidden intervention of the conquering state, but are also of typical internal Ukrainian nature and grew from latent interests of current individual and group representatives of Post-Maidan ruling class in Ukraine as a dominant vector of social, political, information and social-economic activity of state institutions.

4. **Conclusions**

I believe that the solution to the 2016 Ukraine political crisis, connected with transformation of government on condition the incapability of the formal coalition is preserved, presupposes a significant risk of closeness of the authorities as a form of political relations, characterized by a high or maximum degree the political elites' interests alienation from the interests of the society. Such closeness may be viewed as the manifestation of social and political inequality and stratification, when the political elite uses its status and resource advantages of economic, military, administrative, legislative, informational, ideological nature. In modern Ukrainian realities, such closeness of the authorities creates conditions for hiding various forms of abuse, corruption and crimes in order to satisfy their own corporate interests.

The potential of the ruling political class in Ukraine is intensified by the fact that the most powerful material resources, administrative, technical and organizational instruments, funds, sources and means of information transmission, ideological and legal mechanisms, etc. are concentrated in its hands. It is worth noting that the authorities do not always carry out their power directly, but sometimes they do it indirectly through the bureaucracy and relevant institutes of governance, thus providing legitimacy and legalization in various ways, both in a legal way and through traditions, customs, charisma, pressure, expediency, administrative mechanisms, and sometimes – because of ignorance and prejudices of people.

The inevitable aggravation of the political crisis in Ukraine highlights the problem of political pseudo-reality as the result of perception of virtual political ideas and images that are not related (or are very little related) to the actual political reality. The formation of such political pseudo-reality is directly affected by the political insinuations by means of fakes, political cyber prosthetics, political trolling, etc. While creating political pseudo-reality, in general and in modern Ukrainian reality in particular, the primary goal is to design simple, attractive, consistent and perceivable images, which usually have very little in common with actual political reality, but are aimed at meeting the expectations and needs of the masses, construction of political sense-value spaces. As the result of the propaganda, ideological and manipulative activity is reduced to formation some stable system of values, symbols, ideology and behavior, implemented further on into the mass political consciousness.

Urgent for Ukraine is the need for a nationally accepted leader, i.e. a person not only capable of rallying people around him, motivating them to complete their common mission, and elected (planned to be elected) for the highest position in the state, but who would enjoy the authority, respect, trust, popularity, who would not lose continuous contact with the people, who would meet the expectations of the masses, possess certain professional qualities and charisma.

References

Literature

Diuz-Kriatchenko O., Lysytsyn E., Shchodo terminolohichnoho aspektu problemy natsionalnoi bezpeky Ukrainy, „Suchasni informatsiini tekhnolohii u sferi bezpeky ta oborony", 2014, № 1.

Horbulin V. (ed.), Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front: monohrafiia, Kyiv 2017.

Kachynskyi A., Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia yikh hranychnykh znachen: monohrafiia, Kyiv 2013.

Kukharenko O., Osoblyvo tsinni kadry, „Dzerkalo tyzhnia-Ukraina ", 2016, № 14 (260).

Levchenko O., Trotsko V., Vasylenko I., Utochnennia poniatiinoho aparatu z pytan otsiniuvannia rivnia voiennoi zahrozy natsionalnii bezpetsi Ukrainy, „Nauka i oborona", 2014, № 2.

Matsiievskyi Yu., U pasttsi hibrydnosti: zygzagy transformatsii politychnoho rezhymu v Ukraini (1991-2014), Chernivtsi 2016.
Mostovaia Yu., Tymchasovyi uriad, „Dzerkalo tyzhnia-Ukraina", 2016, № 14 (260).
Nikitin Yu., Natsionalna bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh: ryzyky i faktory vplyvu, Yurydychna nauka, 2015, № 2.
Rozumnyi M., Vyklyky natsionalnoho samovyznachennia: monohrafiia, Kyiv 2016.
Sytnyk H. (ed.), Hlobalna ta natsionalna bezpeka, Kyiv 2016.
Skulysh Ye. (ed.), Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia: u 7 t. – T. 1. Teoretychni osnovy, metody y tekhnolohii zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy, Kyiv 2012.
Vinnichuk O., Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichnyi analiz: Monohrafiia, Kamianets-Podilskyi 2013.
Vinnichuk O., Politychni ryzyky transformatsiinykh protsesiv u krainakh „novoi demokratii" (TsSIe), „ Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku", 2013, vypusk 25.
Vlasiuk O., Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky : Vybrani naukovi pratsi, Kyiv 2016.

On-line publications

Demchuk D., Poniattia i vydy politychnykh ryzykiv / http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1318/Demchuk.pdf?sequence=1
Horbatenko V., Politychni ryzyky: vid teorii do praktyky / http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..., 17.07.2017.
Oktysiuk, Oliharkhy proty prezydenta: shcho chekaie na Poroshenka v 2017 rotsi / http://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2016-12-16/oligarhi-protiv-prezidenta-chto-jdet-poroshenko-v-2017-godu/8930, 02.03.2017.
Pohorska I., Holovan O., Suchasna hlobalna bezpeka: mozhlyvosti ta perspektyvy multylateralizmu / http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/.../2450/2182, 19.06.2017
Vuiets P., „Ty meni – ya tobi" / http://glavcom.ua/publications/ti-meni-ya-tobi-kadrovi-konkursi-chi-profanaciya-389578.html , 06.06.2017.
Yuriy Derevyanko / Юрій Дерев'янко / https://www.facebook.com/derevyanko.yuriy/posts/1041591379241936:0, 26.05.2017

.

Wojciech Fabiszewski [*]

Walka o swobodną żeglugę. Budowa kanału przez Mierzeję Wiślaną jako element walki politycznej z Federacją Rosyjską

1. Wstęp

Morze Bałtyckie dla Rzeczypospolitej Polskiej od zawsze było „oknem na świat", umożliwiającym wymianę handlową z innymi państwami, a także dającym impuls dla rozwoju gospodarczego przyportowych regionów. Walka od dostęp do wybrzeża morskiego niejednokrotnie w historii naszego kraju była dramatyczna i wymagała wielu poświęceń. Jednym z regionów, których rozwój może być uzależniony od dostępu do morskiego brzegu jest Warmia, Powiśle i Żuławy położone w pobliżu Zalewu Wiślanego oraz portu w Elblągu. Niestety możliwości rozwojowe regionu uzależnione są od Federacji Rosyjskiej, która zdaje się stosować się do reguły Halforda Johna Mackindera, że kto panuje nad Europą Wschodnią, panuje nad Eurazją, a kto panuje nad Eurazją, panuje nad światem. Przejawem takiego podejścia może być między innymi uzależnienie finansowo-gospodarcze i polityczne Białorusi oraz doprowadzenie do wybuchu wojny we wschodniej części Ukrainy.

Zaangażowanie Polski w sprawy Ukrainy oraz rola przewodnika w drodze do struktur europejskich znacznie pogorszyło i tak nienajlepsze stosunki z Federacją Rosyjską. Te geopolityczne zawirowania spowodowały zmianę podejścia do pomysłu przekopu Mierzi Wiślanej, który umożliwiłby rozwój portu w Elblągu. Sama idea budowy kanału łączącego Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską pojawia się w debacie publicznej w Polsce od kilkunastu lat, a przynajmniej od czasów pierwszego rządu Prawa i Sprawiedliwości. Zwykle głośniej było o tym pomyśle przed wyborami – parlamentarnymi, prezydenckimi czy samorządowymi.

W końcu po latach obietnic przy sprzyjającej obecnie sytuacji politycznej Sejm 24 lutego 2017 roku przyjął, a 4 kwietnia 2017 roku specustawę o

[*] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską podpisał Prezydent Andrzej Duda. Celem ustawy jest usprawnienie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Według jej twórców Inwestycja umożliwi swobodną i całoroczną żeglugę statków morskich wszystkich bander do portu w Elblągu i pozostałych portów Zalewu Wiślanego. Budowa kanału będzie realizowana przede wszystkim ze względu na interes publiczny, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa[159].

Stosunki polsko-rosyjskie na przestrzeni wieków kształtowały się bardzo różnie od wrogości poprzez neutralność, a na ścisłej współpracy kończąc. Do dziś największym problem w relacjach między państwami jest historia, która odciska również piętno na współpracy gospodarczej. Postępująca prywatyzacja w Rosji, rozwój gospodarczy sprawia, że kraj ten mógłby stać się bardzo ważnym partnerem handlowym[160], a zgodne współistnienie przyniosłoby korzyść zarówno Polsce jak i Federacji Rosyjskiej. Szczególnym pozytywnym sygnałem unormowania stosunków polsko-rosyjskich byłoby uregulowanie sprawy żeglugi w Cieśninie Pilawskiej, która jest utrudniana wbrew międzynarodowym przepisom.

2. Port w Elblągu – ofiara braku zgodnej współpracy

W związku z pogarszającymi się stosunkami polsko-rosyjskimi elbląski port notuje coraz gorsze wskaźniki, stając się ofiarą obecnej sytuacji politycznej. Port w Elblągu jest to jedyny profesjonalny port po polskiej stronie Zalewu Wiślanego. Portowe tradycje Elbląga sięgają jeszcze czasów pruskich w wieku XVIII[161]. Niestety znaczenie miasta jako portu morskiego spadło poprzez nierespektowanie przez ZSRR zapisów umowy międzynarodowej zawartej po wojnie z Polską.

[159] Polska Agencja Prasowa, Sejm: przyjęto ustawę o budowie kanału przez Mierzeję Wiślaną, http://www.pap.pl/aktualnosci/news,818235,sejm-przyjeto-ustawe-o-budowie-kanalu-przez-mierzeje-wislana.html, (dostęp 15.06.2017).
[160] I. Budge, K. Newton, Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu, Warszawa 2001, s. 137-138.
[161] A. Groth, Historia Elbląga, t II, Gdańsk 1997, s. 189-193.

Obecnie port został gruntownie odnowiony, a rocznie przeładowywanych jest 139,5 tysięcy ton towarów i odprawianych ponad 41 tysięcy pasażerów[162]. Nie są to jednak całkowite możliwości portu, które według danych zarządcy sięgają miliona ton przeładowywanych towarów rocznie. Niestety jedyne bezpośrednie połączenie z otwartym morzem stanowi Cieśnina Pilawska kontrolowana i znajdująca się na terenie Federacji Rosyjskiej przez co praktycznie nie jest możliwy wszelki ruch statków. W jaki sposób można wykorzystać potencjał portu, który być może wpłynąłby również na rozwój całego regionu warmińsko-mazurskiego? W mediach jak również podczas debaty sejmowej padają najczęściej dwa rozwiązania jakimi jest między innymi podpisanie nowej umowy z rządem Federacji Rosyjskiej lub przekop Mierzei Wiślanej[163]. Wymieniana jest również alternatywa dla budowy kanału przez Mierzeję jakim jest udrożnienie żuławskiej drogi wodnej.

3. Rozwiązanie poprzez umowy międzynarodowe

Szansą na unormowanie żeglugi w rejonie Cieśniny Pilawskiej było podpisane 1 września 2009 roku porozumienie, które obowiązywało przez 5 lat, a następnie zostało automatycznie przedłużone o kolejny pięcioletni okres, przy czym nie reguluje ono wszystkich możliwych przypadków. Najlepszym wyjściem z patowej sytuacji byłoby podpisanie nowej umowy międzynarodowej, która zastąpiłaby obowiązujące porozumienie. Umowa ta musiałby być skonstruowana jednak w inny sposób niż Umowa Między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym[164], ponieważ mimo wzrostu obsługiwanych połączeń władze rosyjskie nadal mogą sterować ruchem statków w kierunku Elbląga co nie jest korzystnym rozwiązaniem. Dzieje się tak, ponieważ w artykule 3 w ustępie 3 ww. umowy zapisano możliwość ograniczenia

[162] Port Elbląg, Przeładunki, http://www.port.elblag.pl/page/show/5/przeladunki?lang=pl, (dostęp 02.17.2017).
[163] Niezależna, Moc sprawcza Rzeczypospolitej. Elbląga dostęp do morza, http://niezalezna.pl/42699-moc-sprawcza-rzeczypospolitej-elblaga-dostep-do-morza, 02.07.2017.
[164] Umowa Między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym, M. P. z 2009 r. Nr 78, poz. 975.

ilości statków przekraczających granicę lub całkowitego jej zamknięcia, jeśli jest to konieczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa strony. Jest to zapis o tyle istotny, że w Bałtijsku przy Cieśnienie Pilawskiej znajduje się port wojenny, dlatego każde ćwiczenia skutkują zamknięciem szlaku. W związku z sytuacją, która ma miejsce w Ukrainie, manewry wojskowe sił rosyjskich odbywają się bardzo często uniemożliwiając swobodny przepływ statków. Drugim minusem obecnej umowy jest fakt, że nie reguluje ona przepływu statków bandery państw trzecich, które zmierzają do portu w Elblągu. Sytuacje te reguluje prawo wewnętrzne Federacji Rosyjskiej, które mówi, że armatorzy statków zmierzających do polskiej części Zalewu Wiślanego muszą na 15 dni przed planowanym przepłynięciem złożyć podanie o taką możliwość, a dopiero dzień przed otrzymują oni decyzję. To wywołuje duże ryzyko i niepewność planowanych zamierzeń, ponieważ jedyną stroną mającą wpływ na to, jakie statki mogą zawinąć do portu w Elblągu, jest strona rosyjska. Ponadto porozumienie podpisane przez Donalda Tuska oraz Władimira Putina w znacznym stopniu ogranicza prawa strony polskiej określone w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 roku podpisanej w Montego Bay, która mówi o prawie nieszkodliwego przepływu. Zgodnie z nią Cieśnina Pilawska jest cieśniną ślepego zaułka. Ponadto, przy wyznaczaniu linii podstawowych regulujących obszary i podział wód, nie wzięto pod uwagę interesów gospodarczych[165].

Do czasu wybuchu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i aneksji Krymu działania na rzecz podpisania nowej umowy oraz dyplomatycznego rozwiązania sporu były uważane przez rządzącą wówczas Platformę Obywatelską za najwłaściwsze. Jednocześnie w niewybrednych słowach o pomyśle przekopu mierzei wypowiadali się przedstawiciele władz. Donald Tusk stwierdził, że „Strach pomyśleć, co będą chcieli przekopać, bieg jakiej rzeki będą chcieli zmienić, jakie morze osuszyć, by wygrać wybory, nasi oponenci. Ja zaproponowałbym kąpiel w Zalewie Wiślanym, woda jeszcze jest chłodna i może trochę to ostudzi te imperialne pomysły",

[165] Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Montego Bay 10.12.1982, s. 6.

natomiast Radosław Sikorski mówił, że „Prawo i Sprawiedliwość z pseudopatriotyzmem obiecuje szarżę antyrosyjską i zbudowanie czegoś, co niekoniecznie jest opłacalne. Myślę, że władza lokalna w Elblągu umiałaby lepiej wykorzystać miliard złotych wydany na tę inwestycję" [166]. Jednak z powodu aneksji Krymu i jawnego pogwałcenia prawa międzynarodowego przez Rosję politycy zmienili zdanie opowiadając się za budową kanału ponieważ sytuacja geopolityczna uległa zmianie dlatego niemożliwe staje się osiągnięcie satysfakcjonującego porozumienia. Mówił o tym między innymi Bogdan Borusewicz w wywiadzie udzielonym Radiu Olsztyn[167].

4. Przekop Mierzei Wiślanej

Forsowany przez wielu, głownie polityków Prawa i Sprawiedliwości, pomysł to budowa kanału przez Mierzeję Wiślaną nazywanego często kanałem Z-Z (Zatoka-Zalew) w miejscowości Skowronki. Jest to alternatywa skracająca drogę Elbląg-Trójmiasto o 100 km. Jednak jest to bardzo kosztowny projekt. Budowa kanału mogłaby kosztować nawet do 800 milionów złotych, a także powodowałaby ogromne nieprzewidziane skutki ekologiczne dotyczące ekosystemu mierzei. Pomysł forsowany bardzo mocno przez polityków ma szansę na realizację w nowej perspektywie unijnej na lata 2014-2020. Między innymi z powodu planów budowy kanału powołane zostało Ministerstwo Gospodarki Morskiej na czele, którego stanął zwolennik budowy Marek Gróbarczyk.

Według Urzędu Morskiego w Gdyni efektem budowy drogi wodnej przez Mierzeję Wiślaną będzie skrócenie o 50 mil morskich (94 km) drogi wodnej z portu w Elblągu do portów trójmiejskich. Dzięki budowie drogi wodnej port morski w

[166] Niezależna, Przed wyborami Platforma zawłaszcza program PiS. Jednak przekopią Mierzeję Wiślaną, http://niezalezna.pl/58261-przed-wyborami-platforma-zawlaszcza-program-pis-jednak-przekopia-mierzeje-wislana, (dostęp 11.07.2017).

[167] Radio Olsztyn, Bogdan Borusewicz: w obecnej sytuacji przekop Mierzei jest konieczny, http://ro.com.pl/bogdan-borusewicz-w-obecne-sytuacji-przekop-mierzei-jest-konieczny/01151156, (dostęp 12.07.2017).

Elbląga osiągnie poziom przeładunków do 3,5 mln ton rocznie, czyli o 3 mln ton więcej niż osiągnąłby bez przekopu Mierzei.

Kanał miałby zostać wybudowany w okolicach miejscowości Nowy Świat. Plany zakładają, że kanał będzie miał 1,1 km długości i 5 metrów głębokości. Przy kanale będzie wybudowana śluza o długości 200 metrów, dzięki której różnica w poziomach wód w Zalewie Wiślanym i w Bałtyku będzie wyrównywana, a wody morskie i zalewowe nie będą się mieszać[168]. Nad kanałem miałyby być zbudowane dwa mosty zwodzone, które umożliwiałyby komunikację Krynicy Morskiej, która znalazłaby się na wyspie z resztą mierzei. Oprócz prac związanych z samym przekopem należałoby wykonać inne prace uzupełniające. Chodzi o budowę podejść do portów nadzalewowych, pogłębienie torów wodnych, budowę falochronów, dwóch mostów zwodzonych oraz rozbudowę portu morskiego w Elblągu. Tor wodny od kanału do portu w Elblągu ma mieć głębokość 5 m, a roczny koszt jego utrzymania ma wynosić 5 mln zł[169].

Istnieje jednak wiele przeciwskazań jego budowy. Najważniejszym z nich jest opłacalność ekonomiczna. Jeden z niewielu małych statków towarowych, „Laila", który do Elbląga pływał przez Bałtijska kilka razy do roku, może z powodzeniem przepłynąć szlakiem śródlądowym - przez Szkarpawę. Może - ale nie pływa, bo nie ma ładunków, nie ma takiej potrzeby. Ruch na Zalewie Wiślanym odbywał się w zupełnie innym kierunku - na odcinku Elbląg - Kalilningrad, czyli cały czas po szlaku zalewowym, bez wyjścia na pełne morze. Kursowały tu barki z węglem i statki "białej floty" ze sklepami wolnocłowymi.

Również rozwój turystyki zdaniem wielu nie będzie znaczący. Z racji małej średniej głębokości zalewu jachty morskie nie będą korzystały z portów znajdujących się po wewnętrznej stronie mierzi, natomiast jachty śródlądowe w tej chwili mogą bez przeszkód korzystać z Zalewu i tego nie czynią, ponieważ jest to

[168] Jachting, Przekop przez mierzeję zatwierdzony, http://www.jachting.pl/artykul/26-02-2016/przekop-przez-mierzeje-zatwierdzony, (dostęp 07.07.2017).
[169] Gazeta.pl, Ekolodzy mówią nie dla przekopu mierzei. Napisali do Komisji Europejskiej. http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,19674893,ekolodzy-mowia-nie-dla-przekopu-mierzei-napisali-do-komisji.html#ixzz41ZPxuxVu, (dostęp 05.07.2017).

akwen trudny, dlatego tym bardziej nie będą korzystały z możliwości wyjścia w morze.

Pomysł budowy kanału budzi ogromne kontrowersje wśród ekologów ponieważ sama Mierzeja Wiślana jest wyjątkowa pod względem przyrodniczym. Objęta jest programem Natura 2000, który ma za zadanie chronić gatunki unikatowe. Przeciwnicy wymieniają wiele argumentów mających przemawiać za porzuceniem pomysłu. Są to między innymi: silne przekształcenie strefy brzegowej Mierzei Wiślanej od strony Zatoki Gdańskiej, w tym trwałe zaburzenie równowagi dynamicznej brzegu; pogorszenie jakości wód Zalewu Wiślanego; negatywne oddziaływanie na biosferę Mierzei Wiślanej i Zalewu Wiślanego, a zwłaszcza na chronione w programie Natura 2000 siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin, grzybów i zwierząt; pogorszenie środowiskowych warunków życia ludzi; naruszenie specyficznego„dobra kulturowego", jakim jest Zalew Wiślany jako zbiorowa mogiła kilku tysięcy cywili, którzy zginęli w wodach Zalewu zimą 1945 r., uciekając po lodzie przed wojskami sowieckimi oraz zagrożenia w sytuacjach poważnych awarii, jak katastrofa morska na Zalewie czy awaria śluz kanału[170].

Mimo chęci wielu osób port w Elblągu nigdy nie będzie pełnoprawnym portem morskim chociażby z racji kanału, który ograniczy wielkość statków, a także położenia nad Zalewem Wiślanym, który jest stosunkowo płytkim akwenem. Jednak szansą dla Elbląga może być fakt bycia portem feederowym czyli mniejszym portem ściśle współpracującym z większymi portami jakimi są Gdańsk i Gdynia. Współpraca miałaby polegać na przeładowywaniu towarów z wielkich statków na mniejsze, a następnie transport do Elbląga co korzystnie wypłynęłoby również na skrócenie tras mało ekologicznego transportu drogowego[171]. Bardzo dobrze wpisywałoby się to w projekt Bałtycka Ukraina. Czynnik ekologiczny związków z danym akwenem zakłada, że morza nie oddziałują jedynie na państwa przybrzeżne, lecz również na państwa położone w ich zlewni. W związku z tym przy współpracy

[170] Ibidem.
[171] Gazeta.pl, Przekopać Mierzeję Wiślaną czy nie? Trwa spór, a my omawiamy argumenty obu stron, http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35635,19445234,przekopac-mierzeje-wislana-czy-nie-omawiamy-argumenty-obu-stron.html#ixzz41ZW5f5Kh, (dostęp 05.07.2017).

państw regionu Morza Bałtyckiego należałoby brać pod uwagę również Ukrainę, Białoruś, Czechy, Słowację i Norwegię[172]. Dlatego władze Ukrainy chciałyby współdecydować o sprawach Morza Bałtyckiego. W 2009 roku powstał pomysł nazwany „Bałtycka Ukraina" mający zwiększyć aktywność naszego wschodniego sąsiada w polityce morskiej[173]. Projekt ten miał być szansą na rozwój elbląskiego portu, a także zacieśniać współpracę z Ukrainą i Białorusią. Zakładał on, że na terenach wokół basenu portowego powstaną centra logistyczne zbudowane przez inwestorów ze wschodu, którzy będą mogli korzystać z dostępu do Bałtyku[174]. Niestety rząd Platformy Obywatelskiej nie wpisał do swoich zadań strategicznych budowy kanału zatoka-zalew, w związku z czym całe przedsięwzięcie upadło. Warto jednak zastanowić się nad jego kontynuacją z uwagi na wojnę na wschodzie Ukrainy oraz wznowienie planów budowy przekopu. Udostępnienie portu w Elblągu partnerom ukraińskim byłoby realną pomocą zwłaszcza w przypadku przeciągania się niepewnej sytuacji na nadmorskich terenach Ukrainy.

Jednym chyba z ważniejszych argumentów podnoszonych przez przeciwników budowy są wysokie koszty oraz opłacalność ekonomiczna. Budowa kanału ma się zamortyzować w roku 2040 po około 20 latach użytkowania. Według wyliczeń Urzędu Morskiego budowa kanału ma kosztować ok. 800-900 mln zł, ale w opracowanych dokumentach znaleźć można również bardzo konkretne wyliczenia spodziewanych zysków ekonomicznych z budowy kanału w latach 2023-2040. W tym okresie przychody portu elbląskiego mają wzrosnąć o 114,6 mln zł. Czas przepływu z Gdańska do Elbląga skróci się o 9,5 godz. Statki zaoszczędzą 300 tys. godzin, czyli 490 mln zł. Ruch pasażerski wzrośnie z 40 tys. do 210 tys. osób w roku 2040. Szacuje się również, że dzięki budowie kanału o 100 proc. zwiększy się liczba turystów, co wygeneruje przychody rzędu 1,5 mld zł w okresie 23 lat. Wzrost

[172] Port Europa, Ukraina – nowy gracz na bałtyckiej scenie, http://porteuropa.eu/ukraina/polityka/592-ukraina-nowy-gracz-na-batyckiej-scenie, (dostęp 12.07.2017).
[173] Nasze Słowo, Bałtycka Ukraina, http://www.nasze-slowo.pl/baltycka-ukraina, (dostęp 12.07.2017).
[174] Port Europa, loc. cit.

liczby turystów spowoduje rozbudowę bazy noclegowej i gastronomicznej. Oszacowano, że w okresie 2023-2045 r. przybędzie ok. 13 tys. miejsc noclegowych i ok. 10 tys. miejsc gastronomicznych, inwestycje tym sektorze oszacowano na 750 mln zł. Mowa jest także o poprawie sytuacji na rynku pracy - szacuje się przyrost miejsc pracy na poziomie 3300 (do roku 2045), w tym około 170 w sektorze transportu morskiego, 390 w sektorze logistyki, 33 w sektorze przemysłu oraz 2750 w sektorze turystyki. Ma to przynieść wzrost przychodów i oszczędności budżetowych na kwotę ok. 1,16 mld zł (lata 2023- 2045)[175].

Jeżeli szacunki Urzędu Morskiego stałyby się faktem mógłby nastąpić znaczny rozwój województwa warmińsko-mazurskiego, które należy do najbiedniejszych regionów w kraju. W związku z tym jest to bezsprzeczny argument za budową kanału.

Równie ważny o ile nie najważniejszy jest fakt, iż budowa kanału uniezależniłaby Polskę od Rosji, która straciłaby narzędzie wpływu na ekonomię naszego kraju. Mimo, że Zalew Wiślany nie jest akwenem o dużym znaczeniu strategicznym budowa kanału umożliwiłaby wpływanie na niego jednostek innych niż handlowe bez uprzedniej zgody Rosji. W kontekście odbywających się często ćwiczeń w Obwodzie Kaliningradzkim mogłoby to być ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa zwłaszcza po konflikcie ukraińsko-rosyjskim, w którym zdecydowanie opowiedzieliśmy się po stronie Ukrainy, co miało wpływ na pogorszenie stosunków z Rosją.

5. Rozwiązanie kompromisowe – Żuławska Droga Wodna

Budowa kanału wzbudza duże kontrowersje, ponieważ zarówno argumenty zwolenników jak i argumenty przeciwników są bardzo znaczące. Stąd też pojawiają się głosy proponujące kompromisowe rozwiązanie. Jest nim udrożnienie szlaku zwanego Pętlą Żuławską, a przynajmniej jego części łączącej Wisłę z Zalewem Wiślanym. Drogą tą pływają już teraz jachty żaglowe i motorowodne, a także

[175] Gazeta.pl, Przekopać…, loc. cit.

czasami barki lub statki zmierzające z Gdańska do Elbląga. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem są między innymi względy ekonomiczne, a także ekologiczne, ponieważ należałoby nieznacznie przebudować istniejące drogi wodne, a nie niszczyć cenne przyrodniczo tereny Mierzei Wiślanej.

Proponowana droga wodna miałaby przebiegać uregulowanym Przekopem Wisły poprzez Szkarpawę do Zalewu Wiślanego. Korzyści i perspektywy płynące z takiego rozwiązania to uregulowanie Przekopu Wisły oraz Wisły do Tczewa, co ułatwiłoby jednocześnie żeglugę śródlądową większym jednostkom zwłaszcza płynącym ze stoczni rzecznej w Płocku bądź Tczewie. Rzeka Szkarpawa zyskałaby większą głębokość, a także przebudowane zostałyby obiekty hydrotechniczne i kolizyjne napowietrzne linie energetyczne, dzięki czemu zwiększyłoby się również bezpieczeństwo żeglarzy i turystów[176]. Konieczna byłaby modernizacja śluzy Gdańska Głowa, mostów w Drewnicy i Rybinie, co stworzyło by alternatywny szlak dla kanału Zatoka-Zalew. Dzięki temu statki, na które przeładowane zostałyby towary w portach trójmiejskich lub zestawy barek mogłyby wpływać do Elbląga poprzez Szkarpawę. Również dla żeglugi pasażerskiej taka trasa mogłaby okazać się bardziej interesująca, jeśli udałoby się stworzyć małe przystanie umożliwiające cumowanie i wymianę pasażerów. Dodatkowo w tej sytuacji ożywione zostałby również tereny Żuław[177].

6. Podsumowanie

Nie ulega najmniejszej wątpliwości konieczność otwarcia żeglugi po Zalewie Wiślanym na morze. Należy jednak bardzo mocno zastanowić się nad sposobem rozwiązania trudnej sytuacji. W obliczu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i opowiedzenia się Polski po stronie Ukrainy niemożliwe wydaje się renegocjowanie umowy na temat żeglugi w Cieśninie Pilawskiej. Z racji na wcale nie dużą wielkość portu w Elblągu i zawijających do niego statków rozsądną decyzją byłaby

[176] Zalew Wiślany, Szkarpawa, http://www.zalewwislany.pl/rzeki-delty-wisly-petla-zulaw/szkarpawa, (dostęp 10.07.2017).

[177] Żagle, O kanale Z-Z ,http://www.zagle.com.pl/wydarzenia/o-kanale-z-z-w-rzeczpospolitej,1_6306.html, (dostęp 15.07.2017).

rozbudowa kanałów i rzek prowadzących do Gdańska, który jest dużym portem europejskim i mógłby służyć jako terminal przeładunkowy przed dalszą drogą towarów do Elbląga. Należałoby jednocześnie wrócić do pomysłu projektu Bałtycka Ukraina, który stałby się realną pomocą i umożliwiłby dalszy rozwój współpracy gospodarczej i politycznej. Bez względu na wybraną opcję dla rozwoju regionu warmińsko-mazurskiego konieczne jest zwiększenie obrotu towarów i pasażerów w porcie w Elblągu.

Bibliografia

Źródła prawne

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Montego Bay 10.12.1982.

Umowa Między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym, M. P. z 2009 r. Nr 78, poz. 975.

Literatura

Budge I., Newton K., Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu, Warszawa 2001.

Groth A., Historia Elbląga, t II, Gdańsk 1997.

Źródła internetowe

Gazeta.pl Ekolodzy mówią nie dla przekopu mierzei. Napisali do Komisji Europejskiej. http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35636,19674893,ekolodzy-mowia-nie-dla-przekopu-mierzei-napisali-do-komisji.html#ixzz41ZPxuxVu.

Gazeta.pl, Przekopać Mierzeję Wiślaną czy nie? Trwa spór, a my omawiamy argumenty obu stron, http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/1,35635,19445234,przekopac-mierzeje-wislana-czy-nie-omawiamy-argumenty-obu-stron.html#ixzz41ZW5f5Kh.

Jachting, Przekop przez mierzeję zatwierdzony, http://www.jachting.pl/artykul/26-02-2016/przekop-przez-mierzeje-zatwierdzony.

Nasze Słowo, Bałtycka Ukraina, http://www.nasze-slowo.pl/baltycka-ukraina.

Niezależna, Moc sprawcza Rzeczypospolitej. Elbląga dostęp do morza http://niezalezna.pl/42699-moc-sprawcza-rzeczypospolitej-elblaga-dostep-do-morza.

Niezależna, Przed wyborami Platforma zawłaszcza program PiS. Jednak przekopią Mierzeję Wiślaną, http://niezalezna.pl/58261-przed-wyborami-platforma-zawlaszcza-program-pis-jednak-przekopia-mierzeje-wislana.

Port Elbląg, Przeładunki, http://www.port.elblag.pl/page/show/5/przeladunki?lang=pl.

Port Europa, Ukraina – nowy gracz na bałtyckiej scenie, http://porteuropa.eu/ukraina/polityka/592-ukraina-nowy-gracz-na-batyckiej-scenie.

Radio Olsztyn, Bogdan Borusewicz: w obecnej sytuacji przekop Mierzei jest konieczny, http://ro.com.pl/bogdan-borusewicz-w-obecne-sytuacji-przekop-mierzei-jest-konieczny/01151156.

W Gospodarce, Międzynarodowa żegluga po wewnętrznych wodach Rzeczypospolitej na Zalewie Wiślanym zależy wyłącznie od decyzji Rosjan, http://wgospodarce.pl/opinie/20842-miedzynarodowa-zegluga-po-wewnetrznych-wodach-rzeczypospolitej-na-zalewie-wislanym-zalezy-wylacznie-od-decyzji-rosjan.

Zalew Wiślany, Szkarpawa, http://www.zalewwislany.pl/rzeki-delty-wisly-petla-zulaw/szkarpawa.

Żagle, O kanale Z-Z, http://www.zagle.com.pl/wydarzenia/o-kanale-z-z-w-rzeczpospolitej,1_6306.html

.

Krystyna Joanna Świdzińska [*]

Kryzysy energetyczne a bezpieczeństwo energetyczne

1. Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa stanowiło od początku istnienia człowieka jedno z priorytetowych zadań. Ze względu na to, że liczba ludności była dużo niższa niż obecnie, zasoby surowców były bardzo duże, a środowisko naturalne nie ulegało degradacji, problem bezpieczeństwa energetycznego prawie w ogóle nie istniał. Ważniejszym było zapewnienie pożywienia, czy też uniknięcia podbicia przez sąsiednie plemiona. Jednak wraz ze zwiększającą się liczbą ludzi na świecie, jak również coraz bardziej energochłonnym przemysłem zapotrzebowanie na surowce stało się coraz większe. Zauważono, że rozmieszczenie surowców jest nierównomierne. Istnieją kraje, w których znajdują się duże złoża, ale są też kraje pozbawione tych zasobów. Z tego względu konieczne było kupowanie surowców od krajów nimi dysponującymi. Jednak doprowadziło to do stopniowego uzależnienia się od innych krajów, a tym samym utratą niezależności. W sytuacji konfliktu z jednym z nich groziło to pozbawieniem surowców energetycznych i mogłoby to zagrozić bezpieczeństwu zarówno państwu jak i jego mieszkańcom.

Istotne jest również to, że dostęp do źródeł energii stanowi jeden z podstawowych czynników rozwoju gospodarczego[1]. Surowce energetyczne umożliwiają rozwój poszczególnych sektorów gospodarki, a to z kolei przyczynia się do wielu pozytywnych skutków w postaci na przykład nowych miejsc pracy. Istotne jest, aby dostawy surowców nie były zakłócone, bowiem zagraża to bezpieczeństwu oraz sprawnemu działaniu całego kraju.

[*] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

[1] I. Miciuła, Polityka energetyczna Unii Europejskiej do 2030 roku w ramach zrównoważonego rozwoju, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania", nr 42, t. 2, s. 57.

2. Problem związany z wyczerpywaniem się surowców energetycznych

Rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne takie jak węgiel kamienny, węgiel brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny spowodowane jest z jednej strony z tym, iż przez wiele lat były one jedynymi nośnikami energetycznymi wykorzystywanymi na szeroką skalę. Istotny jest również fakt, że takie kraje jak na przykład Chiny czy Indie zaczynają swój rozwój, a to wiąże się ze sporym zapotrzebowaniem na surowce potrzebne do wzrostu gospodarczego[2]. Powodować to może zmniejszanie się ilości surowców energetycznych na światowych rynkach, a to skutkować może wzrost ich cen.

Funkcjonowanie systemów energetycznych w każdym kraju uzależnione jest między innymi od dostępu do nośników energii. W zależności od jego rodzaju wpływa to na stosowanie konkretnych rozwiązań w zakresie produkcji energii. Wybór lokalizacji pod budowę elektrowni jest uzależniony od bezpośredniego sąsiedztwa występowania danego surowca, który jest tam wydobywany[3].

Istotny jest fakt, że surowce energetyczne powinny być użytkowane w sposób racjonalny. Obecnie w górnictwie stosuje się trzy metody eksploatacji kopalin. Wśród nich wskazać można na metodę odkrywkową, podziemną i otworową. Rośnie coraz bardziej znaczenie podmorskiej eksploatacji takich surowców jak gaz ziemny oraz ropa naftowa[4].

Współcześnie pojawia się rodzajowa dywersyfikacja źródeł energii, która odnosi się do tego, iż w miarę stopniowego wyczerpywania się zasobów dominującego nośnika energii, który zapewniał danemu państwu bezpieczeństwo energetyczne niezbędne jest podejmowanie wyprzedzających działań oraz inwestycji, które mają prowadzić do zwiększonego wykorzystania alternatywnych źródeł znajdujących się w danym kraju[5].

---

[2]M. Maroszek, ChRL i Ameryka Łacińska – geneza, rozwój, perspektywy współpracy, http://www.mojeopinie.pl/chrl_i_ameryka_lacinska_geneza_rozwoj_i_perspektywy_wspolpracy,3,1251486130, (dostęp 02.07.2016).

[3] A. Wasiuta, Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju energetyki wiatrowej, Warszawa 2014, s. 65.

[4]A. Gałuszka, Z. Migaszewski, Problemy zrównoważonego użytkowania surowców mineralnych, http://ekorozwoj.pol.lublin.pl/no7/l.pdf, (dostęp 06.07.2017).

[5] P. Soroka, Bezpieczeństwo energetyczne: między teorią a praktyką, Warszawa 2015, s. 88.

3. Bezpieczeństwo energetyczne

Bezpieczeństwo energetyczne można definiować w różny sposób. Może to być określane jako stan braku zagrożenia przerwaniem dostaw energii[6]. Również wszelkie środki i procesy mające na celu zapewnienie obywatelom dostępu do energii, gdyby źródło zostało odcięte. Także wszelkiego rodzaju złoża i zasoby surowców energetycznych, które znajdują się w danym kraju i w przypadku zerwania umów międzynarodowych z innymi krajami zapewniają na jakiś czas zapas własny energii. Również jako brak obaw, że w danym kraju może nastąpić przerwanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, niezależność od innych państw, samowystarczalność, którą zapewniają stałe dostawy energii i surowców[7].

Bezpieczeństwo energetyczne jest strategicznym elementem krajowej i międzynarodowej polityki gospodarczej[8]. Ważne jest zapewnienie samowystarczalności zarówno całego kraju, jak i indywidualnego odbiorcy. Istotne jest, że im więcej gospodarstw indywidualnych i przedsiębiorstw je osiągnie, tym większe będzie bezpieczeństwo energetyczne kraju[9].

Bezpieczeństwo energetyczne jest ważną sprawą dla gospodarki państwowej, bowiem niedobór surowców energetycznych może spowodować destabilizację ekonomiczną oraz społeczną. Bezpieczeństwo energetyczne jest również odpornością gospodarki na możliwe zakłócenia w zaspokajaniu bieżącego oraz planowego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię przy zachowaniu wymagań związanych z ochroną środowiska, wymogów technicznych i

---

[6] R. Riedel, Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejście teoretyczne, Warszawa 2010, s. 22.

[7] W przypadku dywersyfikacji dostawców mogą się pojawić bariery alternatywne źródło dostaw nie powinno: być zbyt odległe, powinno znajdować się w regionie stabilnym politycznie i ekonomicznie, a także musi być możliwość stworzenia bezpiecznej i stabilnej sieci transportu. Dodatkowo istotne są takie kwestie jak efektywność ekonomiczna przedsięwzięcia oraz kontrakty długoterminowe i średnioterminowe między państwem, które podejmuje działania na rzecz dywersyfikacji a dostawcą, P. Soroka, op.cit., s. 94-96.

[8] J. Krzak, Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpieczeństwo_energetyczne.pdf, (dostęp 09.03.2014).

[9] M. Olszewski, O energetyce przyjaznej środowisku prawie wszystko. Mały leksykon dla dziennikarzy, Warszawa 2012, s. 10.

ekonomicznych. Należy przy tym uwzględnić ilość oraz jakość surowców energetycznych (zasoby), stan infrastruktury energetycznej kraju, geograficzną strukturę importowanych surowców energetycznych, potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych, zdolność do oszczędności energii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska. Państwa nie są w stanie same sprostać trudom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa z wyjątkiem tych samowystarczalnych. Koniecznym jest budowanie ropociągów, gazociągów, którymi surowce są sprowadzane z dalekich krajów. Głównym problemem umiędzynarodowienia energetyki jest koncentracja złóż surowców energetycznych jedynie na paru obszarach geograficznych, co powoduje konieczność ich importowania[10].

Dodatkowo szczególna uwaga dotycząca energetycznego aspektu bezpieczeństwa wynika z faktu, że energia jest produktem, który musi być dostępny w sposób ciągły, również w czasie kryzysów politycznych i gospodarczych. Istnieje ścisły związek między bezpieczeństwem energetycznym a wojskowym bezpieczeństwem państwa. Większość sił zbrojnych potrzebuje energii do właściwego funkcjonowania. Eksporterami najważniejszych surowców energetycznych (głównie ropy) są państwa położone w regionach politycznie i militarnie niestabilnych. Sprawia to, że bezpieczeństwo energetyczne państw połączone jest z bezpieczeństwem międzynarodowym[11]. Oceny stanu bezpieczeństwa energetycznego państwa dokonuje się na podstawie następujących czynników: poziomu zrównoważenia popytu i podaży na paliwa oraz energię, stopnia zróżnicowania i zrównoważonej struktury nośników energii, które tworzą krajowy bilans paliwowy, stopnia zdywersyfikowania źródła dostaw przy akceptowanym poziomie szacowanych kosztów i prognozowanych potrzebach, wysokiej sprawności oraz stanu technicznego obiektów energetycznych, systemów transportu, przesyłu, dystrybucji energii i paliw, stanu zapasów paliwa w ilości

[10] R. Nogaj, Procesy globalizacyjne w sektorze energetycznym, [w:] M. Matejun, S. Lachiewicz (red.), Problemy współczesnej polityki zarządzania, t. 2, Łódź 2007, s. 50.
[11] M. Kaźmierczak, Identyfikacja bezpieczeństwa energetycznego, [w:] J. Płaczek (red.), Zarys ekonomiki bezpieczeństwa, Warszawa 2009, s. 213.

gwarantującej utrzymanie nieprzerwanych dostaw do odbiorców, uwarunkowań ekonomicznych działania przedsiębiorstw energetycznych[12].

Bezpieczeństwo energetyczne jest również związane z bilansem płatniczym państw eksporterów oraz importerów surowców, a także energii, ambicji politycznych i gospodarczych producentów energii, potrzeb ochrony zarówno politycznej, jak i gospodarczej niezależności przez importerów w sytuacji współzależności stron, a także sytuacji na rynkach walutowych i kapitałowych[13].

Czynnikami, które wpływają na stan bezpieczeństwa energetycznego są: warunki klimatyczne, położenie geograficzne państwa, otoczenie międzynarodowe związane z sąsiadami, wielkość potencjału rodzimych źródeł energii, potencjał ekonomicznyi produkcyjny rodzimego sektora paliwowo-energetycznego, stan techniczny i forma własności systemu zaopatrzenia w surowce, możliwości magazynowania paliw i surowców energetycznych, stopień dywersyfikacji i wykorzystania źródeł zaopatrzeniowych (krajowych i zagranicznych), zróżnicowanie bazy paliwowej dla ciepłownictwa i elektroenergetyki, stopień rozwoju i przepustowości krajowych oraz międzynarodowych połączeń systemów energetycznych, stopień regulacji rynku[14].

Wśród elementów oddziałujących na bezpieczeństwo energetyczne wymienić można: wielkość zasobów nośników energetycznych, stopień zróżnicowania źródeł (krajowe, zagraniczne), ilość rezerw magazynowanych, stopień rozwoju odnawialnych źródeł energii, forma własności przedsiębiorstw sektora energetycznego, stan systemu zaopatrzenia, poziom rozwoju środków transportu i infrastruktury, jakość nadzoru państwa nad produkcją i dystrybucja energii, jakość planowania i wdrażania decyzji inwestycyjnych, możliwość finansowania nowych technologii, stabilność sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej[15].

---

[12] Ibidem, s. 218-219.

[13] S. Pastuszka, Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej z uwzględnieniem polityki spójności, [w:] J. Jaskiernia, R. Kubicki (red.), Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Saletrze, t.1., Kielce 2015, s. 490.

[14] I. Kraś, Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/966/ResPoliticae4-35.pdf, (dostęp 04.03.2016).

[15] P. Soroka, op. cit., s. 27-28.

Aspekt polityczny bezpieczeństwa energetycznego dotyczy wpływu dostaw energii na niezakłócone funkcjonowanie państwa, instytucji, relacji z dostawcami energii. Z kolei aspekt ekonomiczny dotyczy kosztów pozyskania i ceny źródeł energii[16]. W zależności od stopnia samowystarczalności w dysponowaniu nośnikami energii można bezpieczeństwo energetyczne podzielić na te o charakterze autonomicznym oraz zintegrowanym. Pierwsze odnosi się do możliwie jak największej samowystarczalności energetycznej i minimalnej zależności od dostaw nośników energii z zagranicy. Drugie dotyczy współpracy z innymi państwami, które dysponują dużymi zasobami[17].

W ramach polityki wewnętrznej dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej realizowana jest idea wspólnego rynku energii, który umożliwia dywersyfikację źródeł dzięki integracji krajowych rynków. Zasada solidarności energetycznej powinna obowiązywać w przypadku wystąpienia kryzysu energetycznego, który dotyka jednego lub więcej członków lub kiedy pojawia się kryzys spowodowany zagrożeniem infrastruktury energetycznej spowodowany zamachem terrorystycznym lub katastrofą naturalną wskutek przerwania dostaw spowodowanych decyzjami politycznymi z krajów trzecich[18].

4. Kryzys energetyczny i pierwszy i drugi kryzys naftowy

Kryzys energetyczny może być spowodowany niestabilnością wynikającą z załamania się procesu pozyskiwania, przetwarzania oraz dostarczania energii. Najczęściej mają poważne konsekwencje gospodarcze na przykład wzrost cen nośników energii. Dla państw, które są producentami (eksporterami) energii, jak również dla krajów, które posiadają surowce energetyczne ograniczenie zapotrzebowania na energię spowodowanego wzrostem cen, może oznaczać zmniejszenie korzyści ekonomicznych. Kryzys energetyczny może być postrzegany jako źródło korzyści i rozwoju, jeśli będą miały miejsce większe wpływy ze

[16] Ibidem, s. 30-31.
[17] Ibidem, s. 36.
[18] B. Nowak, Różne podejściem jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego, „Sprawy Międzynarodowe", 2014, nr 1, s. 39-41.

sprzedaży surowca oraz nastąpić może wzrost znaczenia politycznego danego kraju. Jednak może również przynieść straty. W przypadku kiedy importerzy mogą ograniczyć kupno surowców (spowodowane to może być na przykład mniejszym zapotrzebowaniem albo promocją innych źródeł)[19].

Bezpieczeństwo energetyczne wcześniej uważane było za mało istotne. W USA paliwa naftowe wyparły w znacznym stopniu węgiel już przed 1950 rokiem, a w Europie Zachodniej i w Japonii ten proces miał miejsce w latach 1950-70. W latach 60-tych rozpoczęto wydobycie na skalę przemysłową ropy w Stanach Zjednoczonych, Rosji, Wenezueli, Indonezji. 14 września 1960 powstała Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC), w celu ujednolicenia polityki naftowej państw członkowskich[20]. Problem bezpieczeństwa energetycznego zaczął funkcjonować w świadomości społeczeństw od lat 70-tych kiedy to miały miejsce kryzysy energetyczne[21]. Nastąpiły zmiany cen ropy naftowej. Zwrócono uwagę zarówno na kwestie bezpieczeństwa energetycznego, jak również na konieczność efektywniejszego wykorzystywania surowców energetycznych. Rozpoczęto oszczędności w przemyśle (na przykład wprowadzenie energooszczędnych technologii produkcji przemysłowej), w transporcie (stosowanie samochodów małolitrażowych) oraz w budownictwie (zwrócono uwagę na ogrzewanie)[22].

Pierwszy kryzys naftowy miał miejsce w latach 1973-74. W 1973 rozpoczęła się wojna izraelsko-arabska. Rządy kilku państw członkowskich OPEC, chcąc wspomóc kraje arabskie uczestniczące w wojnie, ograniczyły wydobycie ropy naftowej oraz nałożyły embargo na jej dostawy do krajów uznanych za blisko współpracujące i sympatyzującez Izraelem. Nastąpił spadek podaży ropy na rynku i

[19] A. Czech, Kryzysy energetyczne we współczesnym świecie, http://www.dbc.wroc.pl/Content/28001/Chech_Kryzysy_Energetyczne_We_Wspolczesnycm_Swiecie_2013.pdf, (dostęp 06.07.2017).

[20] Wśród założycieli były: Arabia Saudyjska, Iran, Irak, Kuwejt, Wenezuela. Obecnie członkami są jeszcze Algieria, Indonezja, Katar, Libia, Nigeria, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

[21] Z. Nowakowski, Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 roku, Warszawa 2009, s. 142-143.

[22] T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, Energochłonność gospodarki, [w:] K. Kuciński (red.), Energia w czasach kryzysu, Warszawa 2006, s. 112-113.

panika, które spowodowały 4-krotny wzrost jej cen w latach 1973-74. Kraje wysoko uprzemysłowione nie były przygotowane do takiej sytuacji. W latach 1974-75 nastąpiła stabilizacja. W 1974 roku doszło do utworzenia Międzynarodowej Agencji Energii (IEA). Jej celem było nawiązanie współpracy energetycznej między krajami, zmniejszenie zależności gospodarek państw od ropy naftowej (badania i rozwój nad odnawialnymi źródłami energii), stworzenie systemu informacyjnego o światowym rynku naftowym, współpraca z krajami produkującymi ropę i konsumentami, planowanie przygotowań krajów do ewentualnych zaburzeń w dostawach ropy i do wspólnego wykorzystania posiadanych zapasów. Embargo, które trwało do 1974 roku, objęło Holandię, Portugalię i RPA. Skutkami był kryzys w przemyśle samochodowym, stoczniowym, okrętowym, wydobywczym, spadek zatrudnienia w przemyśle, spadek PKB, zwiększenie nakładów na elektrownie jądrowe. Morze Północne stało się nowym centrum naftowym w Europie, kraje rozwinięte zmniejszyły zależność od państw eksportujących ropę. Pośrednio przyczyniło się to do upadku socjalizmu, wzrostu gospodarczego Meksyku, wzrostu sektora usług, rozwoju Tygrysów Azjatyckich[23].

W latach 1979-80 nastąpił drugi kryzys naftowy. Rewolucja islamska w Iranie spowodowała w tym kraju chaos i spadek wydobycia oraz eksportu ropy motywowany przyczynami ideologicznymi. Nastąpił wzrost cen o 100%. Skutki drugiego kryzysu energetycznego nie przyniosły aż tak wielkich problemów krajom zachodnim, jak podczas pierwszego kryzysu. W latach 1990-91 podczas ataku Iraku na Kuwejt i wojny w Zatoce Perskiej ceny ropy nie były zbyt wysokie i kraje zdołały zrobić zapasy[24]. Kryzys naftowy pokazał, że istnieje możliwość występowania kryzysów energetycznych również w przyszłości.

Ważne jest podejmowanie takich działań, aby w przyszłości nie występowały już podobne zdarzenia. Istotne jest branie pod uwagę przyczyn rewolucji

[23]R. Lorent, Kryzys naftowy lat siedemdziesiątych, http://www.mojeopinie.pl/kryzys_naftowy_lat_siedemdziesiatych,3,1251818380, (dostęp 30.11.2013).

[24]R. Gilecki, Międzynarodowy rynek ropy naftowej – charakterystyka okresów kryzysowych, „Gospodarka Paliwami i Energią", 2002, nr 2, s. 2-6.

energetycznej. Wśród nich są: wzrost zapotrzebowania na energię, wdrażanie nowych technologii, konieczność ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza i środowiska, nieuchronne wyczerpywanie się surowców, negatywne skutki polityczne i gospodarcze uzależnione od importu surowców energetycznych, wzrastające ceny energii[25].

Ewolucja sektora energetycznego obejmuje dwie fazy. Pierwsza to lata 50-te, kiedy zaczęto budować elektrownie jądrowe w Rosji, Stanach Zjednoczonych, Francji, Japonii, Niemczech. Druga faza to koniec lat 90-tych i osiągnięcie 3 celów: zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, budowa konkurencyjnej gospodarki dzięki dostępowi do taniej energii i rozwojowi innowacyjnej gospodarki oraz zmniejszenie zagrożenia dla zdrowia spowodowane degradacją środowiska[26].

5. Odnawialne źródła energii

Wraz z rozwojem ludzkości oraz coraz nowszych technologii i wynalazków, powstaje konieczność wykorzystywania większej ilości energii. Wzrost liczby ludności i narastająca mechanizacja oznacza coraz większe zapotrzebowanie na energię, a tym samym wiąże się to z coraz większym zanieczyszczaniem gleby, powietrza i wody przy wykorzystaniu tradycyjnych źródeł energii. Przy spalaniu węgla powstają uboczne produkty, które stały się uzupełniającym składnikiem surowców i produktów oraz źródłem bezpośredniego wytwarzania produktów handlowych spełniających wymagania produktowe. Na koszty zagospodarowania ubocznych produktów spalania duży wpływ ma sposób ich odzysku i unieszkodliwienia. Obniżenie kosztów w elektrowniach i elektrociepłowniach wynika z zagospodarowania ich w górnictwie, przemyśle cementowym i specjalnym firmom[27].

Naturalne złoża surowców wykorzystywanych do produkcji energii takich jak węgiel kamienny, brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny, łupki bitumiczne, uran czy

[25] Z. Karaczun, Polska 2050- na węglowych rozstajach, Warszawa 2012, s. 6.
[26] Ibidem, s. 7.
[27] J. Hycnar, Ekonomiczne aspekty gospodarki ubocznymi produktami spalania węgla, http://elektroenergetyka.pl/upload/file/2013/5/Hycnar.pdf, (dostęp 18.11.2013).

inne pierwiastki promieniotwórcze zmniejszają się. Z tego powodu konieczne stało się poszukiwanie nowych rozwiązań. Odnawialne źródła energii przetwarzają energię promieniowania słonecznego, wiatru, geotermalną, fal prądów i pływów morskich, spadku rzek, pozyskiwaną z biomasy i biogazu[28]. Ich cechą charakterystyczną jest to, że energia pozyskiwana jest z powtarzających się procesów przyrodniczych, a ich zasoby uzupełniają się w procesach naturalnych. Energia powstaje wskutek przetwarzania innych form, których używanie nigdy nie spowoduje dłuższego deficytu. Zasoby energii odnawialnej są praktycznie niewyczerpalne, ponieważ następuje ich uzupełniane w naturalnych procesach. Pozyskiwanie energii z tych źródeł jest bardziej przyjazne dla środowiska[29].

Stosowanie odnawialnych źródeł energii wyróżnia się wieloma zaletami: ekonomiczno–społecznymi, ekologicznymi oraz zdrowotnymi. Wśród ekonomiczno-społecznych wskazuje się na: ich niewyczerpalność, zmniejszenie uzależnienia od obcych źródeł, stworzenie warunków konkurencji między producentami energii, nowe miejsca pracy, zagospodarowanie nieużytków na produkcję rolną dla sektora energetycznego, wykorzystanie nadwyżek produkcji rolnej takich jak zboża, słoma. Wśród ekologicznych zalet wyliczyć można: zredukowanie emisji zanieczyszczeń związanych z przetwarzaniem paliw kopalnych, redukcję efektu cieplarnianego, zmniejszenie ilości odpadów, uregulowanie stosunków wodnych. Ważne jest zwrócenie uwagi na zdrowotny aspekt stosowania odnawialnych źródeł, przyczyniają się do ograniczenia zachorowań wynikających z zanieczyszczeń środowiska. Występują tu również ryzyka: techniczne w postaci drogiego podłączenia do sieci przesyłowej, niestabilność, problemy w dostosowaniu przyłączenia do krajowego systemu energetycznego znaczących mocy. Ryzyko ekonomiczne związane jest z finansowaniem, opłacalnością projektów, długim okresem zwrotu z inwestycji, dużymi nakładami finansowymi, trudnościami z pozyskaniem środków. Warto

[28] OZE, http://www.reo.pl/tag/oze, (dostęp 24.10.2013).
[29] M. Graczyk, Odnawialne źródła energii, szanse i koszty, http://www.euractiv.pl/gospodarka/spis_linie/odnawialne-roda-energii--szanse-i-koszty-000020, (dostęp 9.11.2013).

wspomnieć o ryzyku społecznym w postaci niezadowolonych ekologów czy lokalnych społeczności, a także o ryzyku politycznym i prawnym. Istotne jest to czy państwo daje dotacje, stwarza skuteczne i efektywne regulacje prawne[30].

Rozwój odnawialnych źródeł energii ma znaczenie dla realizacji celów polityki energetycznej Unii Europejskiej. Przyczynia się on do rozwoju regionów słabiej rozwiniętych[31]. Zarówno w krajach unijnych jak i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zastosowanie znalazły instrumenty ekonomiczne, które mają służyć ochronie środowiska. Między innymi są to opłaty: za emisję zanieczyszczeń, za dokonywanie zmian w środowisku, za korzystanie z walorów przyrodniczych, kary za przekraczanie wymagań ochrony środowiska, ulgi, zwolnienia, zróżnicowania podatkowe oraz celne, subwencje dla przedsięwzięć proekologicznych, gwarancje kredytowe, depozyty ekologiczne, ubezpieczenia ekologiczne czy handel pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń[32]. Istotny jest wzrost świadomości społecznej wśród konsumentów i klientów. Zwracają oni uwagę zarówno na jakość produktu jak i dodatkowe elementy z nimi związane, pochodzenie surowców, aspekty środowiskowe i energetyczne procesu wytwarzania[33]. Sektor energii koncentruje się na obszarach promocji działań, które mają na celu wzrost efektywności energetycznej, mniejsze zużycie energii i ochronę środowiska naturalnego[34].

[30] A. Kowalczyk, Ryzyko w inwestowanie w polskim sektorze odnawialnych źródeł energii, http://energetyka.wnp.pl/ryzyko-inwestowania-w-polskim-sektorze-odnawialnych-zrodel-energii,192609_1_0_0.html, (dostęp 13.11.2013).
[31] A. Wasiuta, Instrumenty ekonomiczne w polityce ekologiczno-energetycznej państw Unii Europejskiej, „Społeczeństwo i Polityka", 2012, nr 3, s. 55.
[32] Ibidem, s. 56.
[33] Ibidem, s. 57.
[34] W. Jara Tirapegui, Introduccion a las Energias Renovables No Convencionales (ERNC), b.m., 2006, s. 13.

6. Bezpieczeństwo energetyczne Polski

Przez najbliższe lata strategicznym paliwem dla elektrowni systemowych może być tylko węgiel[35]. Wskazać można na prawdopodobne scenariusze rozwoju technologii Polski. Jednym z nich jest zachowawczy, który charakteryzuje się brakiem stabilnej polityki energetycznej oraz długoterminowych decyzji, niskim wzrostem PKB, popytem na energię elektryczną na stałym poziomie, niepewnością regulacyjną, odsunięciem w czasie inwestycji. Krajowy (podejście narodowe) charakteryzuje się koncentracją działań na niezależności energetycznej i krajowych kopalnych źródłach energii. Cechami charakterystycznymi są: umiarkowany wzrost PKB, stały wzrost popytu na energię elektryczną, stabilne warunki inwestycyjne. Scenariusz zielony odnosi się do preferowanych rozwiązań sprzyjających rozwojowi odnawialnych źródeł energii, umiarkowanym wzrostem PKB, stałym wzrostem popytu na energię elektryczną oraz tym, ze społeczeństwo jest za odnawialnymi źródłami energii. Scenariusz innowacyjny cechuje się wysokim wzrostem PKB, wzrostem popytu na energię elektryczną, intensywnym rozwojem innowacji nowych technologii wytwarzania, spadkiem cen inwestycji w fotowoltaikę, magazynowaniem energii, pozyskiwaniem gazu łupkowego[36].

Dla Polski brane są pod uwagę trzy możliwe scenariusze bezpieczeństwa energetycznego. Pierwszy to scenariusz bezpieczeństwa węglowego, w którym zakłada się utrzymanie dominacji węgla w bilansie energetycznym. Kolejny z nich przewiduje wykorzystywanie zróżnicowanych źródeł energii (wykorzystywanie gazu i odnawialnych źródeł energii). Ostatni z nich to scenariusz równorzędnego traktowania wszystkich źródeł energii[37].

---

[35] B. Zaporowski, Koszty wytwarzania energii elektrycznej dla perspektywistycznych technologii wytwórczych polskiej elektroenergetyki, http://www.meeri.pl/Wydawnictwa/PE154/4-03-zaporowski.pdf, (dostęp 27.08.2015).

[36]Scenariusze rozwoju technologii na polskim rynku energii do 2050 roku, http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/114_Scenarusze_rozwoju_technologii_na_polskim_rynku_energii_do_2050_roku.pdf, (dostęp 27.08.2015).

[37] P. Bożyk, Bezpieczeństwo energetyczne Polski w ujęciu autonomicznym i zintegrowanym z Unią Europejską, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-f06a4eb8-057a-4c13-942a-38698d35161a/c/KNUV_4_38_2013.28-40.pdf, (dostęp 29.03.2016).

Wskazuje się iż istniejące bloki energetyczne powinny ulec: wykonaniu kompleksowej ocenie stanu technicznego, przedłużeniu trwałości elementów najbardziej wyczerpanych lub wymianie, a także wykonaniem prac pozwalających na redukcję emisji. W celu wydłużenia czasu pracy bloków ten limit pracy może zależeć od poprawnego wykonania modernizacji, warunków pracy, poziomu technicznego w kwestii bieżącego utrzymania technicznego, standardów technicznych regulujących ocenę stanu urządzeń[38].

Początkowo bezpieczeństwo dostaw odnosiło się do zapewnienia sprawnego funkcjonowania gospodarki, nieprzerwanej dostępności produktów energetycznych na rynku po przystępnych cenach (dostępnych dla wszystkich, zarówno konsumentów prywatnych jak i przemysłowych), z uwzględnieniem troski o stan środowiska i zrównoważonego rozwoju. Głównymi elementami były: społeczeństwo, gospodarka, nieprzerwana dostępność, przystępne ceny, środowisko, zrównoważony rozwój. W późniejszym czasie dodano jeszcze konkurencyjny rynek, nowe technologie i infrastrukturę[39]. Niezwykle istotne jest, aby jak najdłużej utrzymać dostępność krajowych zasobów energetycznych przy zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego, co wymaga rozwoju zróżnicowanych technologii[40].

7. Zrównoważony rozwój

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest sposobem na zapewnienie harmonii między wzrostem gospodarczym a poprawą stanu środowiska naturalnego[41]. Zrównoważony rozwój musi uwzględniać potrzebę trwałego

[38] J. Trzeszczyński, Przyszłość konwencjonalnej energetyki w Polsce. Jak współtworzymy i wdrażamy strategię energetyczną Unii Europejskiej?, „Energetyka", 2015, nr 6, s. 385-389.

[39] G. Wiśniewski, Z. M. Karaczun, Potencjał wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla wzrostu bezpieczeństwa energetycznego w Europie, Warszawa 2011, s. 62.

[40] D. Ciepiela, Branża OZE apeluje do premiera o ambitne cele klimatyczne, http://energetyka.wnp.pl/branza-oze-apeluje-do-premiera-o-ambitne-cele-klimatyczne,221192_1_0_0.html, (dostęp 08.01.2015).

[41] Zrównoważony rozwój rozpatruje się w perspektywach globalnej, europejskiej i krajowej. W perspektywie globalnej zapisy pojawiły się w Deklaracji z Rio, następnie w dokumencie Agenda 2. W perspektywie europejskiej z kolei w Strategii Lizbońskiej w 2000 roku, Strategii Goeteborskiej

rozwoju, rozwiązywania problemów bieżących, potrzeb przyszłościowych, wzajemne ukierunkowanie problemów ochrony środowiska, wzrostu ekonomicznego i rozwoju społecznego. Jest to taki sposób gospodarowania energią, który zapewni dostęp do wystarczającej ilości energii przyszłym pokoleniom i nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne globalne i lokalne[42].

Zrównoważony rozwój wymaga, aby tempo wzrostu zużycia przez ludzkość zasobów nieodnawialnych nie było większe od tempa rozwoju substytutów odnawialnych oraz od tempa ich regenerowania się oraz to, aby poziom emisji zanieczyszczeń nie był większy od zdolności asymilacyjnych środowiska[43]. Ważna jest przy tym innowacyjność, czyli zdolność i motywacja przedsiębiorców do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników badań naukowych, prac rozwojowych, pomysłów, wynalazków. Dzięki tym dążeniom możliwe jest uzyskanie przewagi konkurencyjnej dzięki zwiększeniu efektywności produkcji dystrybucji bądź wprowadzaniu nowych produktów energetycznych[44].

Europa efektywnie korzystająca z zasobów ma na celu wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów.[45] Zielona księga W sprawie efektywności energetycznej czyli osiągnąć więcej zużywając mniej zwracała uwagę, że skutecznie realizowana polityka efektywnego zużywania energii przyczyniłaby się do oszczędności energii oraz wzrostu

---

w 2001 oraz Odnowionej Strategii Lizbońskiej w 2005, a w 2006 roku powstała Strategia Zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. W perspektywie krajowej istotne są dokumenty krajowe i międzynarodowe nakładające na władze centralne i samorządowe obowiązek przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju, Lata 2005-2014 zostały ogłoszone przez UNESCO jako czas edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Głównym celem była integracja zasad, wartości, praktyk wokół zrównoważonego rozwoju edukacji i oświaty, J. Kamieniecka, A. Kassenberg, Jaka energetyka w zrównoważonym rozwoju?, Warszawa 2008, s. 37.

[42]H. Rechul, Jaka jest różnica między ideą a zasadą zrównoważonego rozwoju?, http://www.cire.pl/pliki/2/jakaroznic.pdf, (dostęp: 07.04.2014).

[43] Z. Łucki, W. Misiak, Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne, Warszawa 2010, s. 16.

[44] C. Szyjko, Droga do wspólnej polityki energetycznej, „Sociálne a politické analýzy", 2012, nr 2, s. 16.

[45] Ibidem, s. 21.

zatrudnienia. Wśród głównych barier ograniczających działania wskazywano na brak informacji dotyczących kosztów i dostępności nowych technologii, brak lub niewystarczającą ilość projektów edukacyjnych dotyczących efektywności energetycznej, brak informacji na temat własnych kosztów konsumpcji energii, brak umiejętności oszacowania kosztów wprowadzenia najnowszych technologii i ich wpływu na oszczędności w zakresie zużycia energii i kosztów jej zakupu, niepokój banków i instytucji finansowych co do opłacalności finansowania inwestycji zmierzających do oszczędności energii, brak wsparcia ze strony administracji państwowej, niewłaściwe udzielaną pomoc państwa w tym stosowanie ulg podatkowych mających zachęcić do racjonalnego zużycia energii, niechęć przedsiębiorstw działających w sektorze energetycznym do udziału w przedsięwzięciach zmierzających do racjonalnego zużycia energii[46]. Zielona księga zwracała uwagę na otwartość rynków, które mają wpływ na efektywność energetyczną oraz na ceny energii elektrycznej. Zwracano również uwagę na zakup pojazdów generujących mniej zanieczyszczeń i bardziej efektywnych energetycznie, ponieważ stanowiłoby to zachętę dla producentów samochodów[47].

Do poprawy efektywności energetycznej mają przyczynić się programy w zakresie ochrony środowiska takie jak Program przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego, które może być przyznawane produktowi pod warunkiem, że spełnia on szereg kryteriów środowiskowych dotyczących całego okresu użytkowania oraz Wspólnotowy system eko-zarządzania i audytu (EMAS), gdzie organizacje muszą podejmować się ciągłego usprawniania swojego działania pod względem ochrony środowiska[48].

[46]M. Kozak, Zielona Księga w sprawie efektywności energetycznej czyli osiągnąć więcej zużywając mniej, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki", 2005, nr 5, s. 1-2.
[47] Zielona Księga o efektywności energetycznej jak osiągnąć więcej zużywając mniej, COM(2005)265, s. 23.
[48] Ibidem, s. 33.

8. Podsumowanie

Pojęcie bezpieczeństwa państwa jest szerokie, może być rozpatrywane na wielu płaszczyznach. Jednym z jego elementów jest bezpieczeństwo energetyczne, które zależy od wielu czynników między innymi od : stanu surowców energetycznych, dywersyfikacji źródeł, stabilności dostaw, infrastruktury dystrybucyjnej oraz przesyłowej, możliwości magazynowania. Istotna jest również współpraca międzynarodowa w zakresie energii. Z tego względu z roku na rok rośnie znaczenie polityki energetycznej. Związane jest to z rosnącym popytem na energię. Z tego względu należy podejmować takie działania, aby uniknąć pojawienia się ryzyka ubóstwa energetycznego.

Im mniej dostępnych będzie tradycyjnych surowców energetycznych tym ich cena będzie wyższa. W związku z tym należy podjąć oszczędności energetyczne na każdym z możliwych poziomów. Bezpieczeństwo energetyczne jest zapewniane między innymi poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii. Działania w sektorze energetycznym mają doprowadzić do liberalizacji rynku energetycznego, obniżenia cen energii, zapewnienia dostaw energii o dobrej jakości jak również zwiększenia wydajności energii przy jednoczesnej ochronie środowiska i redukcji konsumpcji

Bibliografia

Literatura

Czerny M., Europa – kolebką industrializacji i integracji, [w:] Makolski J. (red.), Geografia regionalna świata, Warszawa 2008.

Gilecki R., Międzynarodowy rynek ropy naftowej – charakterystyka okresów kryzysowych, „Gospodarka Paliwami i Energią", 2002, nr 2.

Jara Tirapegui W., Introduccion a las Energias Renovables No Convencionales (ERNC), Warszawa 2006.

Kamieniecka J., Kassenberg A., Jaka energetyka w zrównoważonym rozwoju?, Warszawa 2008.

Karaczun Z., Polska 2050- na węglowych rozstajach, Warszawa 2012.

Kaźmierczak M., Identyfikacja bezpieczeństwa energetycznego, [w:] Płaczek J. (red.), Zarys ekonomiki bezpieczeństwa, Warszawa 2009.

Kaźmierczak M., Identyfikacja bezpieczeństwa energetycznego, „Zeszyty Naukowe - Akademia Obrony Narodowej", 2009, nr 4.

Kozak M., Zielona Księga w sprawie efektywności energetycznej czyli osiągnąć więcej zużywając mniej, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki", 2005, nr 5.
Łucki Z., Misiak W., Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne, Warszawa 2010.
Miciuła I., Polityka energetyczna Unii Europejskiej do 2030 roku w ramach zrównoważonego rozwoju, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania", nr 42, t. 2.
Nogaj R., Procesy globalizacyjne w sektorze energetycznym, [w:] Matejun M., Lachiewicz S. (red.), Problemy współczesnej polityki zarządzania, t.2, Łódź 2007.
Nowak B., Różne podejściem jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego, „Sprawy Międzynarodowe", 2014, nr 1.
Nowakowski Z., Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 roku, Warszawa 2009.
Olszewski M., O energetyce przyjaznej środowisku prawie wszystko. Mały leksykon dla dziennikarzy, Warszawa 2012.
Pakulska T., Poniatowska-Jaksch M., Energochłonność gospodarki, [w:] Kuciński K. (red.), Energia w czasach kryzysu,Warszawa 2006.
Pastuszka S., Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej z uwzględnieniem polityki spójności, [w:] J. Jaskiernia, R. Kubicki (red.), Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Saletrze, t.1., Kielce 2015.
Riedel R., Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejście teoretyczne, Warszawa 2010.
Soroka P., Bezpieczeństwo energetyczne: między teorią a praktyką, Warszawa 2015.
Szyjko C., Droga do wspólnej polityki energetycznej, „Sociálne a politické analýzy", 2012, nr 2.
Trzeszczyński J., Przyszłość konwencjonalnej energetyki w Polsce. Jak współtworzymy i wdrażamy strategię energetyczną Unii Europejskiej?, „Energetyka", 2015, nr 6.
Wasiuta A., Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju energetyki wiatrowej, Warszawa 2014, s. 65.
Wasiuta A., Instrumenty ekonomiczne w polityce ekologiczno-energetycznej państw Unii Europejskiej, „Społeczeństwo i Polityka", 2012, nr 3.
Wiśniewski G., Karaczun Z. M., Potencjał wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla wzrostu bezpieczeństwa energetycznego w Europie, Warszawa 2011.
Zielona Księga o efektywności energetycznej jak osiągnąć więcej zużywając mniej, COM(2005)265.

Źródła internetowe

Bożyk P., Bezpieczeństwo energetyczne Polski w ujęciu autonomicznym i zintegrowanym z Unią Europejską, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-f06a4eb8-

057a-4c13-942a-38698d35161a/c/KNUV_4_38_2013.28-40.pdf, (dostęp 29.03.2016).
Ciepiela D., Branża OZE apeluje do premiera o ambitne cele klimatyczne, http://energetyka.wnp.pl/branza-oze-apeluje-do-premiera-o-ambitne-cele-klimatyczne,221192_1_0_0.html, (dostęp 08.01.2015).
Czech A., Kryzysy energetyczne we współczesnym świecie, http://www.dbc.wroc.pl/Content/28001/Chech_Kryzysy_Energetyczne_We_Wspolczesnycm_Swiecie_2013.pdf, (dostęp 06.07.2017).
Gałuszka A., Migaszewski Z., Problemy zrównoważonego użytkowania surowców mineralnych, http://ekorozwoj.pol.lublin.pl/no7/l.pdf, (dostęp 06.07.2017).
Graczyk M., Odnawialne źródła energii, szanse i koszty, http://www.euractiv.pl/gospodarka/spis_linie/odnawialne-roda-energii--szanse-i-koszty-000020, (dostęp 9.11.2013).
Hycnar J., Ekonomiczne aspekty gospodarki ubocznymi produktami spalania węgla, http://elektroenergetyka.pl/upload/file/2013/5/Hycnar.pdf, (dostęp 18.11.2013).
Kowalczyk A., Ryzyko w inwestowanie w polskim sektorze odnawialnych źródeł energii, http://energetyka.wnp.pl/ryzyko-inwestowania-w-polskim-sektorze-odnawialnych-zrodel-energii,192609_1_0_0.html, (dostęp 13.11.2013).
Kraś I., Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/966/ResPoliticae4-35.pdf, (dostęp 04.03.2016).
Krzak J., Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf, (dostęp 09.03.2014).
Lorent R., Kryzys naftowy lat siedemdziesiątych, http://www.mojeopinie.pl/kryzys_naftowy_lat_siedemdziesiatych,3,1251818380, (dostęp 30.11.2013).
Maroszek M., ChRL i Ameryka Łacińska – geneza, rozwój, perspektywy współpracy, http://www.mojeopinie.pl/chrl_i_ameryka_lacinska_geneza_rozwoj_i_perspektywy_wspolpracy,3,1251486130, (dostęp 02.07.2016).
OZE, http://www.reo.pl/tag/oze, (dostęp 24.10.2013).
Rechul H., Jaka jest różnica między ideą a zasadą zrównoważonego rozwoju?, http://www.cire.pl/pliki/2/jakaroznic.pdf, (dostęp 07.04.2014).
Scenariusze rozwoju technologii na polskim rynku energii do 2050 roku, http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/114_Scenarusze_rozwoju_technologii_na_polskim_rynku_energii_do_2050_roku.pdf, (dostęp 27.08.2015).
Zaporowski B., Koszty wytwarzania energii elektrycznej dla perspektywistycznych technologii wytwórczych polskiej elektroenergetyki, http://www.meeri.pl/Wydawnictwa/PE154/4-03-zaporowski.pdf, (dostęp 27.08.2015).

Adam Strzelecki *

Bezpieczeństwo obywateli w systemie finansowym Rzeczypospolitej Polskiej

1. Wstęp

Działania inwestycyjne na rynku finansowym w dużej mierze zależą od atrakcyjności produktów oferowanych na tym rynku i od stopnia oceny ryzyka utraty kapitału na tym rynku. Transakcje pieniężne podejmowane przez uczestników rynku finansowego powinny mieć miejsce w warunkach bezpieczeństwa finansowego pod kontrolą państwa. Rynek finansowy powinien wzbudzać zaufanie uczestników co do bezpieczeństwa lokowania w nim kapitału.. W procesach globalizacji, liberalizacji i deregulacji, zachodzących na rynkach finansowych, wraz z towarzyszącym im postępem technologicznym, stabilność finansowa stała się dobrem publicznym, które powinno podlegać ochronie prawnej. W powszechnym przekonaniu w społeczeństwie, stabilność finansowa jest niezbędnym warunkiem dla wzrostu gospodarczego, stabilizacji cen i w konsekwencji warunkiem sine quo non dla bezpieczeństwa finansowego obywateli. To banki, firmy ubezpieczeniowe i inne instytucje monitorowane i nadzorowane na rynku finansowym przez organy państwowe stanowią pierwszą linię obrony przed kryzysem finansowym i nadmiernym ryzykiem. Są one bowiem zobowiązane dbać o swoją rentowność i wypłacalność, poprzez sprawdzanie wiarygodności pożyczkobiorców, odpowiednio zarządzając ryzykiem. Wielu inwestorów kusi jednak szybki i wysoki zysk, który obiecują pozabankowe instytucje finansowe, oferując wysoko oprocentowane lokaty, czy tez szybkie kredyty bez żadnych formalności, ale z ukrytą wysoką prowizją, bądź opłatą. Tworzone są piramidy finansowe w różnej formie, często jako para banki. Dlatego też celem artykułu i hipotezą badawczą stało się poszukiwanie odpowiedzi na pytania: czy obywatele RP

* Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa.

są bezpieczni na rynkach finansowych w Polsce? od czego zależy bezpieczeństwo finansowe? jakie są uwarunkowania dla bezpiecznych operacji finansowych w ramach istniejącego systemu prawnego? Metodą badawczą jest analiza zjawisk pojawiających się piramid finansowych, po roku 1990 na tle transformowanego systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowych. Jako materiały badawcze posłużyły opracowania naukowe oraz artykuły i informacje prasowe i internetowe.

2. Pojęcie bezpieczeństwa finansowego obywateli

Każdy człowiek odczuwa potrzebę poczucia bezpieczeństwa, które w ramach przynależności państwowej i społecznej gwarantowałoby stabilność egzystencjalną oraz zapewniałoby rozwój. W tym znaczeniu, w ramach bezpieczeństwa ekonomicznego możemy rozumieć taki zatem stan bytu, który byłby pozbawiony niepewności i w znacznym stopniu ryzyka. W przypadku kiedy państwo nie zapewnia swoim obywatelom podstawy poczucia bezpieczeństwa, to zauważalnie maleje ochota do odpowiedzialnej pracy, twórczej nauki, samorozwoju, a w płaszczyźnie finansowej do inwestowania. W skład bezpieczeństwa państwa wchodzi więc bezpieczeństwo ekonomiczne jego obywateli. Zastanawiając się nad pojęciem bezpieczeństwa finansowym, można je rozumieć jako bezpieczeństwo społeczeństwa i bezpieczeństwo instytucji, podmiotów gospodarczych i obywateli**.** Bezpieczeństwo finansowe podmiotów gospodarczych i obywateli jest raczej subiektywne, bowiem polega na osobistym poczuciu pewności i stałości. W społeczeństwie jest bezpiecznie, gdy sytuacja budżetu państwa jest dobra, rośnie produkt krajowy brutto, a zjawisko bezrobocia utrzymuje się na niewielkim poziomie. W państwie demokratycznym dla poczucia wolności przez obywateli występuje potrzeba zapewnienia im bezpieczeństwa finansowego. Uczestnicy rynków finansowych nie powinni być narażeni na presję związaną z „brakiem pewności jutra", gdyby jednak tak było będą oni zdolni do podejmowania właściwych, racjonalnych decyzji.

Dla zagwarantowania społeczeństwu bezpieczeństwa ekonomicznego na podstawowym poziomie, państwo powinno zapewnić obywatelom zachowanie ludzkiej godności, gdyż brak dochodów może prowadzić do patologii społecznych, a także do agresji[1]. .Jest to o tyle istotne, że każdy obywatel, czy podmiot gospodarczy jest zarówno kreatorem, jak i najwyższym celem dla gospodarki w państwie. Oznacza to, że jest on w gruncie rzeczy najbardziej stabilnym gwarantem swojego własnego bezpieczeństwa ekonomicznego i finansowego. Konkludując, o bezpieczeństwie ekonomicznym i finansowym w danym państwie przesądzają obiektywne odczucia obywateli[2]. W odniesieniu do państwa, mówiąc o bezpieczeństwie finansowym mamy na myli przede wszystkim bezpieczeństwo finansów publicznych. Państwo może tylko akceptować ryzyko finansowe w ramach porządku prawa i ustanowionych fundamentalnych norm moralnych. Taki stan rzeczy umożliwia obywatelom i innym uczestnikom rynków finansowych pracę opartą na wzajemnym zaufaniu, w ugruntowanej atmosferze bezpieczeństwa, co także wiąże się z zapewnieniem „bezpieczeństwa monetarnego"[3]. Wewnętrzny podział definicji bezpieczeństwa nie jest tożsamy dla państwa i jego obywateli lecz powiązany ze sobą, ponieważ niezapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego dla państwa, nie gwarantuje tym samym bezpieczeństwa jego obywatelom. Bezpieczeństwo finansowe obywateli jest więc koniecznym warunkiem dla dążenia do wolności i dobrobytu obywateli. Dlatego też trzeba dbać o rozwój właściwej technologii finansowej i wiedzy ażeby chronić obywateli przed występującymi zagrożeniami, takimi jak przestępczość, przy zapewnieniu respektowania ochrony podstawowych praw człowieka, w tym jego prywatności[4]. Na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli mają wpływ różne czynniki, w tym

[1] Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Economic security for a better world, Genewa 2004, s. 5.
[2] T. Guz, Człowiek – fundamentem ekonomicznego bezpieczeństwa państw, [w:] T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Bezpieczeństwo ekonomiczne państw, Lublin – Tomaszów Lubelski 2006, s. 13.
[3] W. Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, Berno – Sztutgart – Wiedeń 1994, s. 73.
[4] R. Chełchowski, Bezpieczeństwo publiczne w aktach prawa miejscowego samorządu terytorialnego o charakterze porządkowym, [w:] K. Rajchel (red.), Bezpieczeństwo osobiste obywatela w RP, Warszawa 2007, s. 26.

oddziaływujące nie tylko na obiektywnie istniejące uwarunkowania, ale również występujące nasilenie zagrożeń ze strony różnego rodzaju oszustów działających w najbliższym otoczeniu, z poczuciem przyzwolenia przez organy państwowe albo przy ich bierności. Bezpieczeństwo finansowe podmiotów i obywateli w państwie wynika z samej definicji państwa jako podmiotu, które złożone jest zarówno z obywateli jak i z terytorium .i jedno nie może funkcjonować bez drugiego i jakość jednego determinuje o jakości pozostałych elementów składowych państwa. Na stan gospodarczy państwa i jego bezpieczeństwo, wypływa przede wszystkim właściwa polityki względem obywateli i przedsiębiorstw oraz sprawiedliwe przychody fiskalne osiągane z zamożnego lub ubogiego społeczeństwa. Wiadomo też, że władze państw ubogich podatne są na wpływy bogatszych sąsiadów i mocarstw regionalnych oraz światowych. Władze państw niedemokratycznych mogą współpracować z organizacjami przestępczymi jeśli same nie zajmują się działaniami na pograniczu lub poza granicami prawa[5].

3. Nadzór państwa nad operacjami finansowymi obywateli

Ochronę od ryzyka utraty oszczędności przez obywateli stanowią działania nadzorcze podejmowane przez państwo. Celem tej ochrony jest głównie zminimalizowanie skutków nadmiernego lub nieostrożnego rozporządzania przez nich środkami finansowymi. Działaniami tymi są:

1. Tworzone regulacje ostrożnościowe, które nakładają na legalne instytucje finansowe obowiązki w zakresie skutecznego zarządzania ryzykiem, w tym dbania o bezpieczeństwo depozytów. Obowiązek ten dotyczy także ujawniania wszelkich informacji finansowych związanych z funkcjonowanie rynku finansowego;
2. Ustanowiony prawnie i instytucjonalnie nadzór ostrożnościowy w celu przestrzegania przez instytucje finansowe regulacji ostrożnościowych;

[5] www.el.us.edu.pl/ekonofizyka/index.php/RF:Bezpiecze%C5%84stwo_systemu_finansowego, (dostęp 02.06.2017).

3. Analiza i systematyczna ocena stabilności legalnie funkcjonujących na rynku finansowym instytucji kredytowych, ubezpieczeniowych, leasingowych, giełdy papierów wartościowych i innych, w zgodzie z prawem, działających instytucji o charakterze finansowym, w celu wychwytywania i ujawniania słabych punktów oraz istniejących zagrożeń w systemie finansowym jako całości.

Państwo powinno być zobowiązane i w konsekwencji odpowiedzialne w tworzeniu prawnego i realnego systemu bezpieczeństwa finansowego. System ten powinny tworzyć nie tylko instytucje nadzorcze, prawna i instytucjonalne ochrona klientów na rynku finansowym, systemy kontroli i audytu wewnętrznego i zewnętrznego, lecz również system organów ochrony państwa z prokuraturą i sądami na czele. W tym wszystkim ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa finansowego, obok instytucji gwarantowania depozytów (Funduszu Gwarancyjnego), Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego oraz rządowego, jest nadzór nad rynkami finansowymi, a w szczególności nadzór bankowy. Od jego jakości funkcjonowania powinno zależeć przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym w zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego obywatelom i podmiotom występującym na rynkach finansowych. Państwo tworzy i nadzoruje sieć bezpieczeństwa finansowego, w celu ograniczania ryzyka w systemie finansów publicznych i prywatnych. Ryzyko w systemie finansowym państwa wystąpi wtedy, gdy kryzys jednego uczestnika na rynku finansowym wpływa na działalność innych uczestników, zakłócając prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego państwa . Naczelnym organem sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Obowiązujące prawo nakłada w stosunku do prowadzonej działalności, w tym wykonywanych czynności , sporządzania rzetelnych informacji finansowych. sporządzania sprawozdań finansowych przez instytucje kredytowych i finansowe wymóg zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi. Pomimo, że dotyczy to także wszystkich będących na rynku finansowym spółek prawa handlowego, które

jako instytucje publiczne mają obowiązek sporządzania i publikowania sprawozdań finansowych z prowadzonej działalności, to nie są one objęte nadzorem finansowym w takim stopniu jak, np. instytucje kredytowe i finansowe takie jak instytucje ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, leasingowe. W kwestii nadzoru finansowego, w stosunku do wszystkich będących na rynku finansowym spółek prawa handlowego, istotna rola w zakresie bezpieczeństwa finansowego przypisana jest nadzorowi właścicielskiemu. To akcjonariusze w tych spółkach, poprzez radę nadzorczą spółki, są zobowiązani do wykonywania właściwego nadzoru nad działalnością spółek . Ten nadzór odbywa się jednak w sposób okresowy poprzez uzyskiwanie od zarządu spółki informacji o realizacji planów, ich zatwierdzaniu oraz analizie sprawozdań finansowych i audytu. Nie można jednak tego nadzoru właścicielskiego porównać z nadzorem finansowym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego, która to działa instytucjonalnie i w sposób ciągły. Pomimo, ze rady nadzorcze, które nadzorują spółkę, powinny również okresowo sprawdzać działania Zarządu podejmowane w celu bezpieczeństwa finansowego spółki, to jednak z reguły tego nie robią, czego dowodzą liczne ich upadłości , a na rynkach finansowych afery powodowane przez tzw. parabanki. Oceny działalności parabanków nie są raczej pozytywne, chociaż uważa się że pełnione przez nie funkcje w zakresie pośrednictwa finansowego są uzupełnianiem podaży w zakresie instrumentów pochodnych[6]. Na rynku pożyczek i kredytów konsumenckich, w obszarze drobnych produktów i usług, występują pośrednicy kredytowi, udzielający pożyczek gotówkowych bez poręczycieli[7], w oparciu o dokumenty tożsamości, stosując prostą nieskomplikowaną procedurę kredytową[8].

[6] W. Szpringer, Polskie regulacje bankowe, Warszawa 2000, s. 200; W. Szpringer, Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych, „Bezpieczny Bank", 1998, nr 4, s. 42.

[7] E. Więcław, Zarobić przed Unią, „Rzeczpospolita" z 10-12 kwietnia 2004 r.

[8] A. Barembruch, Instytucje pośrednictwa kredytowego w Polsce i w Niemczech, [w:] M. Starczewska-Fiedorow, Rynek usług finansowych w Unii Europejskiej, Szanse i wyzwania dla Polski, Poznań 2004, s. 129.

4. Rola Komitetu Stabilności Finansowej jako organu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce

Niedoskonałość nadzoru w polskim systemie finansowym uwidoczniła się najjaskrawiej w przypadku afery Amber Gold. Z raportu Komitetu Stabilności Finansowej wynika, że w tej piramidzie finansowej występuje długa lista zaniedbań instytucji państwowych, które zobowiązane były do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego obywateli[9]. Gdyby bowiem organy państwa, stojące na straży porządku prawnego w systemie finansowym, zareagowały odpowiednio wcześnie na nieprawidłowości w działalności Amber Gold, to oszczędności wielu tysięcy obywateli byłyby bezpieczne W przypadku Amber Gold zawiodły prokuratura, sądy, organy fiskusa, UOKiK.

Komitet Stabilności Finansowej (KSF), jako strażnik bezpieczeństwa finansowego, został powołany ustawą już w listopadzie 2008 roku.[10]. Jego celem miało być zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego Sposobem realizacji tego celu była wymiana informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynacja działań w tym zakresie. Komitet ten wprawdzie zajmował się stabilnością finansów państwowych, jednak po ujawnieniu rozmiarów nieprawidłowości związanych ze sprawą gdańskiego parabanku Amber Gold, zajął się również analizą przyczyn tak długiego funkcjonowania tej piramidy finansowej oraz wypracowaniem zmian, które powinny zapobiegać w przyszłości podobnym nadużyciom. W rezultacie KSF doszedł do wniosku, że kilkuletnia ekspansja Amber Gold była wynikiem zbiegu błędów i zaniechań po stronie odpowiedzialnych za nadzór prawny instytucji i organów państwowych, które nie realizowały swoich kompetencji w sposób należyty. Lista odpowiedzialnych instytucji jest długa i obejmuje prokuraturę, sąd rejestrowy, sąd rejonowy Gdańsk-

[9] G. Gacki, Sprawa Amber Gold: długa lista zaniedbań państwa, www.firma.egospodarka.pl/92492,Sprawa-Amber-Gold-dluga-lista-zaniedban-panstwa,1,11,1.html, (dostęp 02.06.2017).

[10] Ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej z dnia 7 listopada 2008 r.(Dz. U. Nr 209, poz. 1317).

Południe, Komisję Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organy podatkowe, komórki Ministerstwa Finansów.

Pierwotnie utworzony w 2008 roku Komitet Stabilności Finansowej (KSF**)**. funkcjonował do 2015 roku jako platforma współpracy i koordynacji działań na rzecz wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego. Po zmianie ustawą o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym[11], która weszła w życie dnia 1 listopada 2015 roku stał się organem właściwym za kształtowanie polityki makroostrożnościowej oraz koordynację działań w ramach zarządzania kryzysowego, pod kierownictwem Prezesa NBP. W sprawach zarządzania kryzysowego przewodnictwo sprawować ma Minister Finansów. W Komitecie Stabilności Finansowej reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego tj. Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Jako podstawowym zadanie Komitetu Stabilności Finansowej określone zostało: identyfikowanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. W ramach tego zadania KSF ma więc identyfikować te instytucje finansowe, których zachowania lub problemy mogą tworzyć ryzyko dla ciągłości działania systemu finansowego jako całości lub jego istotnej części. Drugim istotnym zadaniem KSF jest inicjowanie działań, które mają na celu ograniczanie zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej. W tym celu Komitet może wydać rekomendacje skierowane do konkretnych adresatów bądź przedstawić swoje stanowisko. KSF jako polski organ makroostrożnościowy współpracuje z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), innymi

[11] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (Dz. U. poz. 1513) - realizuje Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych. Ponadto, ustawa wprowadza do polskiego porządku prawnego także przepisy art. 128-142 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (tzw. CRD IV) w zakresie buforów kapitałowych.

organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi,.

Zastanawiającym, z punktu widzenia skuteczności działania Komitetu Stabilności Finansowe, j jest wyposażenie go jedynie w instrumenty o charakterze „miękkiego oddziaływania". Instrumentami tymi są stanowiska i rekomendacje. Stanowiska, mogą być przedstawiane w razie identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu i mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności finansowej. Mogą one być skierowane do ogółu podmiotów tworzących system finansowy lub jego części, a także do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. KNF, MF, BFG i NBP. Natomiast rekomendacje, mogą być przedstawiane w sytuacji konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być skierowane do instytucji wchodzących w skład KSF, tj. KNF, MF, BFG i NBP. Adresaci rekomendacji są zobowiązani do podjęcia rekomendowanych działań lub wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia tych działań. Rekomendacje w szczególności mogą dotyczyć wprowadzenia lub rekalibrowania instrumentów makroostrożnościowych przez Ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (Ministra Finansów) w drodze rozporządzenia lub podjęcia działań nadzorczych przez KN

W roku 2016 jako pierwszym roku pracy Komitetu w nowej formule, przyjęty został dokument strategiczny i opublikowany na stronie internetowej NBP. Na przestrzeni całego2016 roku KSF przeprowadzał analizy źródła ryzyka dla systemu finansowego informując o nich regularnie w komunikatach po posiedzeniach. Przy pozytywnej ocenie stabilność polskiego systemu finansowego, z uwagi na niepewność w zewnętrznym otoczeniu makroekonomicznym, KSF podkreślał znaczenie utrzymania wysokiej odporności krajowego systemu finansowego na występujące zaburzenia. W tym kontekście komitet uznał, że jego podstawowym obowiązkiem jest ustosunkowanie się do kwestii kredytów walutowych. Komitet powołał specjalną grupę robocza, w wyniku jej działalności było przyjęcie w 2017 r,

pakietu rekomendacji skierowanego do instytucji w nim reprezentowanych w celu stworzenia otoczenia regulacyjnego jako bodźca dla zawierania porozumień między kredytobiorcami a bankami[12].

5. Bezpieczeństwo klientów SKOK

Przykład zmiany nadzoru finansowego nad polskimi Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi (SKOK), pokazuje istotę problemu w zakresie przejścia z tzw. własnego nadzoru wykonywanego przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo – Kredytową pod nadzór państwowej Komisji Nadzoru Finansowego. Ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych[13], kompleksowo unormowano tworzenie, organizację i działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych. W kwestii bezpieczeństwa finansowego obywateli najważniejszą zmianą było objęcie, posiadanych przez SKOK- i środków pieniężnych, publicznym nadzorem przez państwowy przez państwowy organ, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego[14]. Celem wprowadzonej zmiany było zwiększenie bezpieczeństwa gromadzonych przez członków SKOK-ów oszczędności oraz zagwarantowanie prawidłowości w funkcjonowaniu SKOK[15]

Nowa regulacja o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych stworzyła nie tylko obsługę nowych klientów, takich jak np. fundacje i stowarzyszenia i podjęcie nowych czynności, ale uczyniła je bardziej transparentnymi, a przez to łatwiejszymi do kontroli i nadzoru ze strony państwa. Pomimo, że uważano, że nowe przepisy wydawały się dyskryminować SKOK-i w

[12] Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 roku, s. 5, www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/informacja-roczna-KSF-M-2016.pdf (dostęp 11.06.2017).

[13] Dz. U. z 2012 r., poz. 855.

[14] P. Dzięgielewska, T. Pietrzak, Nowa ustawa o SKOK, Kancelaria Prawna M. Szulikowski i Partnerzy, www.finanse.egospodarka.pl/87176,Nowa-ustawa-o-SKOK,1,63,1.html, 31 10 2012-10-31, (dostęp 02.06.2017).

[15] A. Strzelecki, Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w polskim systemie bankowym**,** „Studia z zakresu prawa administracji i zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy", 2013, tom 3, s. 226.

stosunku do banków i budziły spore wątpliwości[16], to jednak upływ czasu potwierdził słuszność wprowadzonych rozwiązań. Zgodnie z uchwaloną nowelizacją, depozyty ponad 2,5 miliona klientów w SKOK-ach zostały objęte gwarancjami w formie własnego, odrębnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, finansowanego z wnoszonych przez SKOK obowiązkowych opłat rocznych[17].

W wyniku włączenia SKOK do systemu bankowego i kontroli przez nadzór bankowy, w ramach Komisji Nadzoru finansowego, ujawnione zostało szereg nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem kredytowym, co spowodowało, że w 2014 roku na 55 funkcjonujących SKOK aż 44 kasy objęte zostały procesem sanacyjnym, w trzech wprowadzono zarząd komisaryczny a kolejnych 22 kas zostało zagrożonych zarządem komisarycznym[18]. Sytuację ekonomiczną SKOK obrazuje współczynnik wypłacalności w kasach, (liczony jako stosunek funduszy własnych do aktywów), który powinien wynosić 4%, a wyniósł tylko 1%. W 6 kasach współczynnik ten był niższy od 1%, a w 15 kasach jego wartość była ujemna[19]. Tylko 15 kas miało współczynnik wypłacalności powyżej 5%, a w 38 wahał się między 1 a 4%. W całym sektorze KNF oszacował braki kapitałowe nawet na 1,2 mld zł[20].

Wg raportu Komisji Nadzoru Finansowego na koniec 2015 roku SKOK-i wykazały łącznie stratę netto w wysokości 24,7 mln zł, a już na koniec 2016 roku strata ta wyniosła 118,5 mln złotych. W sumie działalność na koniec 2016. roku prowadziło 40 kas i w stosunku do końca 2015 roku ich liczba zmniejszyła się o osiem (SKOK Wyszyńskiego, SKOK Powszechna i SKOK Profit zostały przejęte

[16] P. Pałka, M. Majewski, Kto kopie dołki pod SKOK-ami?, „Uważam RZE" 17.09.12, www.skok.pl/o-skok/media-o-nas/kto-kopie-dolki-pod-skok-ami, (dostęp 22.06.2013).
[17] SKOK-i objęte gwarancjami BFG**,** www.finanse.egospodarka.pl/94477,SKOK-i-objete-gwarancjami-BFG,1,63,1.html, (dostęp 02.06.2013).
[18] KNF: Strata netto SKOK-ów w 2016 roku większa niż w 2015, www./biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/strata-skok-ow-w-2016-raport-knf/nk2nms, (dostęp 02.05.2017).
[19] Ibidem.
[20] A.Górski, Powstanie nowy bank? "Zły bank" dla SKOK-ów, www.biznes.pl/magazyny/finanse/banki/powstanie-nowy-bank-zly-bank-dla-skok-ow,5612775,magazyn-detal.html, (dostęp 02.06.2017).

przez banki, a działalność SKOK Kujawiak, SKOK Polska, SKOK Jowisz, SKOK Arka i SKOK Skarbiec została zawieszona). W styczniu 2017 roku została zawieszona także działalność SKOK Wielkopolska, której w lutym 2017 roku sąd ogłosił upadłość. Na podstawie sprawozdań SKOK, w wyniku analizy danych finansowych przez KNF, na koniec 2016 roku fundusze własne SKOK wynosiły 206,2 mln zł i w stosunku do końca 2015 roku ich wartość obniżyła się o 359,9 mln zł. Dodać trzeba, że spadek ten nastąpił pomimo objęcia i opłacenia przez Kasę Krajową w niektórych kasach udziałów nadobowiązkowych.

W okresie sprawowania nadzoru przez KNF tj. od 2012 do końca 2016 roku liczba działających SKOK zmniejszyła się o 15, z czego 6 kas zostało przejętych przez banki komercyjne. I tak, banki przejęły SKOK św. Jana z Kęt, SKOK Kopernik, SKOK Wesoła, SKOK Wyszyńskiego i SKOK Powszechna, SKOK Profit, natomiast SKOK Kwiatkowskiego została przejęta przez SKOK Siarkopol, SKOK Szopienice połączyła się z SKOK Dziedzice. Działalność siedmiu kas (SKOK Wspólnota, SKOK Wołomin, SKOK Kujawiak, SKOK Polska, SKOK Jowisz, SKOK Arka, SKOK Skarbiec) została prze KNF zawieszona i zostały skierowane wnioski do właściwych sądów o ogłoszenie upadłości[21].Od czasu wejścia SKOK pod nadzór Komisji Nadzoru finansowego i skrzydła Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, coraz więcej tych Kas ma łopoty finansowe i wkracza na ścieżkę upadłości.

Na początku roku 2014, z powodu braku perspektyw poprawy sytuacji finansowej SKOK Wspólnota, Komisja Nadzoru finansowego skierowała do Sądu Rejonowego Gdańsk–Północ wniosek o upadłość. Jednocześnie zawieszenie działalności Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej Wspólnota, spowodowało podjęcie działań przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wypłat środków gwarantowanych dla deponentów Kasy. Wypłata gwarantowanych środków nastąpić miała w złotych, bez względu na walutę, w jakiej były nominowane depozyty, do wysokości

[21] KNF: Strata netto SKOK-ów w 2016 roku większa niż … op. cit.

równowartości 100 tys. euro, tj. do 414 tys. 790 zł. Według informacji BFG obliczenie równowartości euro w złotych nastąpiło wg kursu średniego NBP z dnia zawieszenia działalności Kasy, tj. z dnia 18 lipca 2014 roku[22].

W listopadzie 2014 roku SKOK Wołomin utraciła płynność finansową, po uprzednim wykorzystaniu własnych środków, w tym zdeponowanych w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (w wysokości 300,9 mln zł), a KNF ustanowiła zarządcę komisarycznego. Ponadto wskutek podejrzeń o udział w zorganizowanej grupie przestępczej, zajmującej się między innymi wyłudzeniami kredytów poprzez tzw. "słupy" aresztowano władze wołomińskiej SKOK .Po ujawnieniu przez zarządcę komisarycznego stanu finansów wołomińskiej SKOK na koniec października 2014 roku, pożyczki przeterminowane brutto stanowiły aż 79,8% w portfelu kredytowym. Zwrócono, tez uwagę, , że pomimo iż misją Kasy Krajowej SKOK było zagwarantowanie stabilności finansowej kas, w tym udzielanie SKOK wsparcia finansowego, to wg KNF, do czasu zawieszenia działalności SKOK Wołomin, Kasa Krajowa odmawiała udzielenia wołomińskiej kasie jakiejkolwiek pomocy finansowej, w tym udzielenia kredytu płynnościowego[23].

W październiku 2015 roku KNF zdecydował o wprowadzenie zarządu komisarycznego do SKOK "Skarbiec", który był niewypłacalny a jego dług wynosił około 42 mln zł. Wg raportu zarządcy komisarycznego, który wpłynął do KNF w maju 2015 roku dług urósł już do 47 mln zł., przy posiadaniu posiadała ujemnych funduszy własnych oraz straty z lat ubiegłych. SKOK Skarbiec zrzeszał około 26 tys. członków, którzy zgromadzili w depozytach prawie 97 mln zł. Próba ratowania Kasy w lipcu 2015 roku przez KNF nie powiodła się, bowiem żadna inna spółdzielcza kasa nie posiadała zdolności do przejęcia i zabezpieczenia depozytów,

[22] BFG: 28 lipca PKO BP zacznie wypłacać środki klientom SKOK Wspólnota www..biznes.onet.pl/bfg-28-lipca-pko-bp-zacznie-wyplacac-srodki-klient,18543,5649159,1,news-detal, (dostęp 02.06.2014).

[23] G. Gacki, KNF zawiesiła SKOK Wołomin. Kasa utraciła płynność , www..finanse.egospodarka.pl/118611,KNF-zawiesila-SKOK-Wolomin-Kasa-utracila-plynnosc,1,63,1.html, (dostęp 02.06.2017).

jak również żaden bank, nie zgłosił akcesu do przejęcia . Kasa Krajowa nie podjęła decyzji o pomocy i wypłaceniu SKOK Skarbiec adekwatnej pomocy finansowej[24].

W związku z tym, ze na podstawie danych KNF na dzień 31 marca 2016 roku, Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo–Kredytowa Arka w Dąbrowie Górniczej posiadała ujemne fundusze własne w wysokości minus 26,4 mln zł i wykazywała łączne straty do pokrycia w wysokości minus 30,7 mln zł. Komisja Nadzoru Finansowego zawiesiła działalność tej kasy oraz postanowiła wystąpić do sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Niewypłacalność SKOK Arka ujawniona przez zarządcę komisarycznego oraz brak perspektywy w restrukturyzacji, spowodowanej odmową udzielenia pomocy finansowej przez Kasę Krajową i odmową banków na przejęcie SKOK, powodowały jej bankructwo. Depozyty 19,3 tys. członków SKOK Arka zgromadzone i gwarantowane przez BFG wynosiły około 98 mln zł. Zgodnie z ustawą o BFG, gwarantowane środki będą wypłacone w terminie 20 dni roboczych liczonych od dnia złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółdzielczej kasy[25].

Z dniem 8 stycznia 2016 roku Komisja Nadzoru Finansowego zawiesiła działalność Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej 'Kujawiak; we Włocławku oraz skierowała do sąd z wniosek o ogłoszenie upadłości. Wartość depozytów członkowskich wniesionych przez 17,9 tys. członków SKOK Kujawiak wynosiła około187 mln zł. Podobnie jak w poprzednich przypadkach, przyczyną była duża niewypłacalność ujawniona przez zarządcę komisarycznego oraz brak perspektywy w restrukturyzacji z powodu odmowy udzielenia wsparcia przez Kasę Krajową i odmowy banków o przejęcie Kasy, Stąd ostatecznym rozwiązaniem

[24] T. Klyta, SKOK Skarbiec w Piekarach Śląskich zawieszony. Jak odzyskać pieniądze? www.dziennikzachodni.pl/wiadomosci/piekary-slaskie/a/skok-skarbiec-w-piekarach-slaskich-zawieszony-jak-odzyskac-pieniadze,10434294/, (dostęp 02.06.2017).

[25] KNF zawiesza SKOK Arka i występuje o ogłoszenie jej upadłości , www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/knf-zawiesza-skok-arka-i-wystepuje-o-ogloszenie-jej-upadlosci/qdw0h0, (dostęp 02.06.2017).

z mocy przepisów prawa było zawieszenie działalności i wnioskiem o ogłoszenie upadłości kasy[26].

W lutym 2017 roku działalność Wielkopolskiej SKOK została przez Komisję Nadzoru Finansowego zawieszona wraz z wnioskiem o ogłoszenie jej upadłości. KNF podała, że przyczyną wszczęcia procesu upadłościowego tej Kasy była niewystarczająca wielkość aktywów na zaspokojenie zobowiązań wierzycieli. Na podstawie sprawozdawczości, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku własne fundusze własne Wielkopolskiej SKOK były ujemne w wysokości 68,58 mln zł. Ponadto bieżący wynik finansowy stanowił wartość ujemną w wysokości 71,04 mln zł oraz za lata ubiegłe niepokryta strata z w wysokości 16,04 mln zł. Depozyty 89,79 tys. członków Wielkopolskiej SKOK wynosiły 301,7 mln zł[27].

W czerwcu 2017 roku KFN zawiesiła działalność Twoja SKOK w Kędzierzynie-Koźlu, z wystąpieniem do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie jej upadłości. W świetle raportu z badania informacji finansowej zarządcy komisarycznego, Twoja SKOK posiadała na dzień 24 maja 2016 roku ujemne fundusze własne w wysokości 42 mln 991 tys. zł. a jej współczynnik wypłacalności wynosił minus 28,14%. Według KNF udzielona wcześniej w latach 2013–2015 pomoc finansowa Twojej SKOK przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową okazała się niewystarczająca dla przywrócenia stabilności kasie i w dniu 2 lutego 2017 roku Kasa Krajowa odmówiła udzielenia dalszej pomocy stabilizacyjnej[28].

Również w czerwcu 2017 roku nastąpiło kolejne zawieszenie przez KNF działalności kolejnej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej Nike. Wraz z wnioskiem o ogłoszenie jej upadłości. Pod koniec marca depozyty członkowskie

[26] SKOK Kujawiak kończy działalność. KNF wystąpiła z wnioskiem o jego upadłość, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/skok-kujawiak-konczy-dzialalnosc-knf-wystapila-z-wnioskiem-o-jego-upadlosc/jvk9wf, (dostęp 02.06.2017).

[27] KNF zawiesiła działalność i wystąpi z wnioskiem o ogłoszenie upadłości Wielkopolskiej SKOK, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/knf-zawiesila-dzialalnosc-i-wystapi-z-wnioskiem-o-ogloszenie-upadlosci-wielkopolskiej/f7bprv, (dostęp 02.06.2017).

[28] KNF zawiesiła działalność Twojej SKOK i wystąpi o ogłoszenie upadłości kasy, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/twoja-skok-zawieszenie-dzialalnosci-wniosek-o-upadlosc/zmplxt, (dostęp 02.06.2017).

zgromadzone przez 17,3 tys. członków wynosiły blisko 124 mln zł. W świetle opinii zarządcy komisarycznego okazało się, że SKOK Nike według danych na koniec marca 2017 roku, wykazywała bieżącą stratę w wysokości 1,5 mln zł oraz niepokrytą stratę z lat ubiegłych w wysokości 45,6 mln zł. Depozyty członkowskie zgromadzone przez 17,3 tys. członków SKOK Nike wynosiły blisko 124 mln zł[29].

Jednym ze sposobów ratowania SKOK było przejmowanie ich przez banki. Dotychczas banki uratowały sześć kas. Dzięki przejęciom uratowały się kasy: SKOK Wesoła - przejęta przez PKO BP, SKOK –i św. Jana z Kęt, SKOK Wyszyńskiego i SKOK Powszechna –przejęte przez Alior Bank, SKOK Kopernik – przez PEKAO SA i SKOK Profit – przez Śląski Bank Spółdzielczy Silesia. Ta restrukturyzacja kas przez banki nie jest była jednak bezinteresowna, gdyż BFG udzielał wsparcia finansowego tym bankom, które zdecydowały się przejmować źle radzące sobie SKOK-i[30]. Tak było np. w przypadku przejmowania SKOK Wesoła przez PKO BP, gdzie BFG udzielił bankowi wsparcia w procesie restrukturyzacji w wysokości 278,9 mln zł. Dotacja została przeznaczona na pokrycie różnicy pomiędzy wartością przejmowanych praw majątkowych SKOK a zobowiązaniami z tytułu środków gwarantowanych dla klientów SKOK. Podobnie było w przypadku przejmowania SKOK Wyszyński i SKOK Powszechna przez Alior Bank. W pierwszym przypadku Alior Banku otrzymał 52,5 mln zł, a w drugim była to kwota 9 mln zł.

Upadki poszczególnych SKOK kosztowały łącznie ok. 4 mld zł, co nie stanowi jednak, całości kosztów, gdyż około kilkadziesiąt milionów przeznaczono na dofinansowanie banków, które zdecydowały się na przejęcie niektórych SKOK. Z aktualnej listy prowadzonych wypłat gwarantowanych przez BFG, wynika osiem kas SKOK i dwa banki spółdzielcze. Spośród wszystkich SKOK najwięcej kosztowało uratowanie:.

[29] P. Bednarz, KNF zawiesza kolejny SKOK i wnioskuje o jego upadłość , www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/skok-nike-w-upadlosci/ngzbrg, (dostęp 02.06.2017).
[30] Dane pochodzą z uchwał BFG w sprawie realizacji wypłat środków gwarantowanych deponentom. P. Bednarz, KNF zawiesza kolejny SKOK …, op. cit.

1. SKOK Wołomin – 2 mld 246 mln zł
2. SKOK Wspólnota – 815 mln zł
3. SKOK Wielkopolska – 284 mln zł
4. SKOK Kujawiak – 183 mln zł
5. Twoja SKOK - 165 mln zł
6. SKOK Arka – 93 mln zł
7. SKOK Polska – 88 mln zł
8. SKOK Skarbiec – 87 mln zł
9. SKOK Jowisz – 81 mln zł

Podane przykłady zgłoszonych do upadłości SKOK wskazują, że dzięki Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, kilkadziesiąt tysięcy członków SKOK mogło się uchronić przed dramatem utraty swoich oszczędności. Nastąpiło to w sytuacji wydawało się dobrze zorganizowanego systemu finansowemu SKOK, w którym to Krajowa Kasa SKOK zdawała się pełnić rolę KNF i BFG. Okazało się jednak, że swój nadzór nie wystarczył dla niestety nadmiernie ryzykownej działalności kredytowej i inwestycyjnej SKOK.

6. Parabanki w ramach powstawania piramid finansowych

Pod pojęciem typowej piramidy finansowej uważa się utworzoną celowo strukturę organizacyjną, w której zysk danej osoby uzależniony jest od wpłat innych osób znajdujących się niżej w tej strukturze. Działalność osób tworzących piramidę finansową sprowadza się głównie do obiecywania zysków uczestniczącym klientom w tej strukturze. Organizator piramidy czerpie zysk za zwerbowanie chętnych do udziału w tej strukturze obietnicą zysku z inwestycji, chociaż w rzeczywistości rzeczywistych usług inwestycyjnych nie świadczy[31]. W piramidzie na rynku finansowym nowe osoby przyciągane są perspektywą większego niż w bankach zysku, który ma pochodzić z obiecywanych tzw. „pewnych transakcji

[31] M. Pachucki, Piramidy i inne oszustwa na rynku finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016, www.knf.gov.pl/Images/piramidy%20finansowe%20calosc%20internet_tcm75-48851.pdf, (dostęp 09.06.2017).

inwestycyjnych" w ramach różnego rodzaju instrumentów finansowych czy inwestowaniu w nieruchomości. Przedstawiane jednak zyski przez organizatora piramidy, mają charakter nierzeczywisty, bo są wymyślone tylko na papierze. Oszustwo to polega na tym, że zyski z reguły wykazywane są wyłącznie na wyciągach przekazywanych uczestnikom piramidy, chociaż w rzeczywistości środki te nie są w ogóle inwestowane bądź inwestowane nieumiejętnie i przynoszą straty. Na początku funkcjonowania piramidy źródłem z reguły pierwszych wypłacanych zysków są wpłaty innych klientów, a także środki ulokowane wcześniej przez tego samego uczestnika piramidy[32].

W praktyce pożyczania i lokowania swoich środków finansowych, parabanki uważane są za popularne instytucje finansowe, w których można szybciej zaciągać pożyczki, z uwagi na minimalne wymagania dokumentowe czy posiadanie stałych dochodów i można zyskowniej niż w bankach lokować oszczędności, z uwagi na obiecany znacznie wyższy procent. Działalność parabanków polega na kupowaniu i sprzedawaniu pieniądza oraz jego inwestowaniu, czyli opiera się jest na nieco podobnej zasadzie jak to robią banki, z tą jednak różnicą, że parabanki z reguły nie posiadają tak jak banki wystarczających funduszy własnych, nie potrafią też zarządzać ryzykiem. Ponadto parabanki nie posiadają licencji Komisji Nadzoru Bankowego, a co więcej nie ubiegają się o licencje, ponieważ nie spełniają tak jak banki przepisami określonych kryteriów, w tym wymogów kapitałowych. Jak praktyka dowodzi, te przedsiębiorstwa finansowe, nazywane przez siebie jako „instytucje finansowe" o różnych nazwach, z założenia nie chcą być rzeczywistymi bankami, lecz chcą je udawać, nie ponosząc odpowiedzialności cywilnej, majątkowej i karnej, jaką w świetle ustaw ponoszą banki. W tym wszystkim najważniejszym problemem dla obywateli jako klientów tych parabanków jest brak gwarancji na odzyskanie zainwestowanych środków w sytuacji ich bankructwa i upadłości.

[32] Ibidem.

Bywa tak, że instytucje nazywane powszechnie parabankami działają na podstawie kodeksu cywilnego oraz ustawy o kredycie konsumenckim. Powoduje to sytuację, w której niemalże każdy może wejść i wyjść na ten rynek w dowolnym momencie. Tak np. lista instytucji, które nie posiadały zezwolenia KNF na wykonywanie czynności bankowych, w szczególności na przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem była już publikowana w 2012 r.[33] Wśród nich można była znaleźć takie instytucje jak: Finroyal FRL Capital Limited, Flexworld Inc., Perfect Money Finance Corp. z siedzibą w Panamie, Weksel Bank, Aida System Sp. z o.o. z siedzibą w Konstantynowie Łódzkim, Amber Gold Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku , GoGo20 Poland , DOBRALOKATA Sp. z o.o., Pozabankowe Centrum Finansowe Sp. z o.o., P.H.U. PROMOTOR z siedzibą we Wrocławiu. Care&Cash Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu,KASOMAT.PL SA, Wrocław Lex-Security, Mysłowice.

Już w 2012 r. podjęta została próba przez rząd zmiany w polskim system ochrony konkurencji i konsumentów. W założeniach do nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów prawa konsumentów miały być wzmocnione, a procedury uproszczone i skrócone, Uwzględnione miały być również doświadczenia wynikające z działalności parabanków. W świetle nowej regulacji UOKiK powinien ostrzegać przed działalnością firm narażających konsumentów na straty finansowe. W Nowelizacji ujęte miały być również kwestie odpowiedzialności osób pełniących w firmach funkcje kierownicze za dopuszczenie do praktyk ograniczających konkurencję. Maksymalna kara pieniężna dla takich osób miała wynosić 500 tysięcy euro. Do projektu nowelizacji ustawy wprowadzono także przepis dający szefowi UOKiK prawo do publicznego ostrzegania o naruszeniach zbiorowych interesów konsumentów przez firmy mogące narazić konsumentów na poważne straty finansowe. To ostatnie rozwiązanie to pokłosie spraw związanych z funkcjonowaniem parabanków, w

[33] UOKiK ostrzeże przed parabankami www.finanse.egospodarka.pl/84315,Parabanki-bez-nadzoru,1,48,1.html, (dostęp 02.06.2017).

szczególności wniosków sformułowanych po upadku gdańskiej spółki Amber Gold[34].

Według badań zleconych przez UOKiK w 2012 roku[35], duża część Polaków nie miała żadnej wiedzy na temat parabanków. Na pytanie czym jest parabank nie było w stanie odpowiedzieć aż 54% ankietowanych, podczas gdy poprawną definicję podawało jedynie 27% spośród nich. Znamiennym było, że co dziesiąty ankietowany uważał, że parabank to bank łatwo udzielający pożyczek. Jednak łatwa i szybka pożyczka gotówkowa, jak się okazało, rodziła niespodziewane, dodatkowe koszty, co spowodowało, że do UOKiK wpłynęło wiele skarg konsumentów dotyczących m.in. uciążliwej windykacji, nie udzieleniem pożyczki pomimo pobrania przez parabank opłaty przygotowawczej itp. W 2012 roku UOKiK prowadził około 200 postępowań dotyczących różnego rodzaju instytucji finansowych: banków, SKOK-ów, parabanków i firm oferujących ubezpieczeniowe polisy inwestycyjne. Z prowadzonych postępowań przez UKOK większość dotyczyła zamieszczania w umowach zawieranych z klientami zapisów objętych rejestrem 461 klauzul niedozwolonych z zakresu usług finansowych i bankowych[36].

Wobec rosnącego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego obywateli ze strony para banków do Sejmu wpłynęły dwa projekty zmian ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Pierwszy rządowy, a drugi autorstwa PSL.. Projekt PSL przyznawał KNF prawo zlecenia emisji komunikatu ostrzegającego przed parabankiem w mediach publicznych i komercyjnych. Innym pomysłem ludowców było ujednolicenie systemu badania tzw. „zdolności kredytowej" przez banki i instytucje finansowe. Planowana zmiana miała zapobiec możliwości udzielenia kredytu przez instytucje finansowe w przypadku odmowy banku. Bulwersującym zjawiskiem, świadczącym o dużym lobbingu ze strony parabanków, był

[34] www.firma.egospodarka.pl/87996,UOKiK-ostrzeze-przed-parabankami,1,11,1.html, 21 11 12.
[35] G. Gacki/Gospodarka, UOKiK zwalcza niedozwolone praktyki para banków, www.firma.egospodarka.pl/88360,UOKiK-zwalcza-niedozwolone-praktyki-parabankow,1,11,1.html, (dostęp 02.06.2017).
[36] Ibidem.

zdecydowany ich sprzeciw wobec planowanych zmian prawa w zakresie usług finansowych mające do ukrócenia ich samowoli[37].

O popularności piramid finansowych świadczy chociażby fakt, że klientami największej na świecie Piramidy Bernarda Madoffa były największe banki na świecie, uczelnie wyższe, fundacje, zamożni inwestorzy, osoby ze świata biznesu, polityki, kultury. Firma Bernard L. Madoff Investment Securities była „funduszem funduszy", to znaczy inne fundusze i banki powierzały jej pieniądze swoich klientów w zarządzanie. W ten proceder finansowy angażowały się tak szacowne instytucje, jak: fundusze Fairfield Greenwich Group, Access International Advisors czy Tremont Capital Management oraz banki BNP Paribas, Banco Santander czy Fortis Madoff[38]. Piramida upadła w 2008 roku w apogeum kryzysu finansowego, mając wówczas blisko 5 tys. klientów, którzy ulokowali w niej łącznie 65 miliardów dolarów. Faktu, iż nie była ona niczym innym jak piramidą, dowodzą ustalenia likwidatora spółki, który stwierdził, że przez ostatnie 13 lat działalności powierzone przez klientów środki w ogóle nie były inwestowane. W 2009 roku Bernard Macdoff przyznał się do wszystkich stawianych mu jedenastu zarzutów, mimo wyrażenia skruchy został skazany na 150 lat więzienia. Orzeczono także przepadek jego majątku. Oszacowano go jednak „jedynie" na nieco ponad 800 milionów dolarów[39].

7. Wybrane przykłady największych piramid finansowych w Polsce

W Polsce **Piramida Skylineta** zaczęła się od niemieckiej piramidy World Trading System, którą w 1993 roku Mariusz K., urodzony na Śląsku obywatel Niemiec, przeniósł na polski grunt i. założył podobną firmę pod nazwą Skyline. Klienci, czy raczej ofiary werbowane były na spotkaniach zakrapianych winem i szampanem, w wynajętych restauracjach czy salach weselnych, przede wszystkim na

[37] Parabanki na cenzurowanym , www.finanse.egospodarka.pl/98100,Parabanki-na-cenzurowanym,1,63,1.html, (dostęp 02.06.2017).
[38] www.aferyfinansowe.pl/afery-finansowe-na-swiecie/piramida-madoffa-2/, (dostęp 02.06.2017).
[39] Ibidem.

prowincji. Zaproszenia rozdawały osoby już działające w strukturze piramidy, a osobom zaproszonym dawano do zrozumienia, że spotkało ich wielkie szczęście, bo znaleźli się w kręgu wtajemniczonych i zyskali życiową szansę dużego i szybkiego zysku. Piramida Skyline działała dość długo, bo aż cztery lata (do 1997 roku). Oszacowano, że wzięło w niej udział 38 tys. osób i ogromna większość z nich straciła swoje oszczędności. Zarobili tylko nieliczni, ci, którzy wcześnie weszli do gry i znaleźli się na wyższych piętrach piramidy. Część osób straciła jedynie 30 zł, które wpłacało na zaproszenie, mniej niż ci, którzy uwierzyli i wpłacili ponad 2 tys. marek zachodnioniemieckich i mieli werbować kolejnych uczestników. Według danych z prokuratury, Piramida Skylineta wyłudziła około 4,5 mln marek. Mariusz K. nie zdążył skorzystać ze zgromadzonych pieniędzy, bowiem zamordowała go Violetta Z., jego partnerka i właścicielka konta bankowego, na którym przechowywane były środki pochodzące z piramidy W czerwcu 2000 roku Violetta Z. została skazana na 15 lat więzienia, lecz do tego czasu zdołała wydać część pieniędzy pochodzących ze Skyline[40].

Za pierwszą działającą na szeroką skalę piramidę finansową w Polsce została uznana **Bezpieczna Kasa Oszczędności Lecha Grobelnego**, funkcjonująca w latach 1989–1990. Był to parabank przyjmujący lokaty i oferujący za nie korzystne oprocentowanie (sięgało 250% w stosunku rocznym). Środki na wypłatę odsetek miały pochodzić z zysku na handlu dolarami amerykańskimi, w ramach działalności kantorów wymiany walut Grobelnego. Chociaż Kasa ta nie prowadziła działalności nastawionej na zysk, to swoje oszczędności powierzyło jej ok. 10 tys. osób. Gdy firma upadła, jej syndyk wypłacił klientom jedynie 25% wpłaconej kwoty. Poszukiwany listem gończym Grobelny ujęty został w Niemczech i skazany w pierwszej instancji na karę 12 lat pozbawienia wolności za zagarnięcie w latach 1989–1990 ponad 8 mld starych zł (dzisiejsze 800 tys. zł) kasy Dorchemu, tj. spółki, która stała za BKO. Sąd apelacyjny uchylił jednak wyrok i zwrócił sprawę

[40] J. Zahorska, Skyline, Wszystkie piramidy kończą się tak samo, http://biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/skyline-wszystkie-piramidy-koncza-sie-tak-samo/3nk9f, (dostęp 02.06.2017).

prokuraturze. Ostatecznie w 2002 roku prokurator umorzył śledztwo z powodu braku dowodów. W kwietniu 2007 roku w pawilonie sklepowym na warszawskim Targówku policja znalazła ciało L. Grobelnego z raną kłutą klatki piersiowej. Ekspertyzy potwierdziły, że do śmierci byłego przedsiębiorcy przyczyniły się osoby trzecie[41].

Prywatna **Agencja Lokacyjna Andrzeja Rzeźniczaka**[42] została założona w 1989 roku w celu przyjmowania lokat w złotówkach i dewizach na wysoki procent (po roku 75%, po dwóch latach 215 %, a po trzech 300 %). W 1992 roku prokuratura rozpoczęła śledztwa przeciwko byłemu senatorowi o wyłudzanie kredytów i o prowadzenie Prywatnej Agencji Lokacyjnej i roztrwonienie w niej prawie 6 mln zł powierzonych mu przez ponad 2,2 tys. ludzi. Andrzej R. najpierw zasłaniał się immunitetem parlamentarzysty, potem po prostu nie reagował na wezwania .i przez sześć lat ukrywał się przed wymiarem sprawiedliwości. W 2003 roku został skazany na pięć lat więzienia za oszustwa kredytowe i za prowadzenie parabanku, Po uprawomocnieniu się wyroków polityk się ukrywał, co spowodowało, że w 2007 roku wydany na jego ujęcie został Europejski Nakaz Aresztowania**.** Został zatrzymany po 6 latach 18 marca 2010 roku w Gdańsku. Zmarł w areszcie śledczym w Chojnicach[43].

Przedsiębiorstwo **Amber Gold** założył bez przeszkód w 2009 roku mieszkaniec Gdańska Marcin Plichta, pomimo, że w latach 2005–2009 był kilkakrotnie skazywany przez sądy polskie za oszustwa. Nie tłumaczy tego fakt, że wymierzane wobec niego kary pozbawienia wolności za każdym razem były warunkowo zawieszane i żadna nie została wykonana. Początkowo firma Amber Gold została

[41] G. Praczyk, Miliarder w dresie i adidasach, „Rzeczpospolita" z 03.04.3007, (dostęp 02.06.2017).
[42] A. Rzeźniczak został w 1991 r. senatorem z listy Kongresu Liberalno-Demokratycznego i Biznesmenem Roku.
[43] M. Czajkowska, Wytrzymał sześć lat, a wpadł w aptece, www.web.archive.org/web/20100322200516/http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80269,7674014,Wytrzymal_szesc_lat__a_wpadl_w_aptece.html, [12.06.2017], www.pomorska.pl/wiadomosci/chojnice/art/7157837,nie-wytrzymalo-serce-senatora-andrzej-rzezniczak-nie-zyje,id,t.html, (dostęp 02.06.2017).

zarejestrowana 27 stycznia 2009 roku jako Grupa Inwestycyjna Ex Sp. z o.o., która 27 lipca 2009 roku zmieniła nazwę na Amber Gold Sp. z o.o. Firma podawała się za pierwszy dom składowy w Polsce, który zajmował się składowaniem metali szlachetnych, inwestowała w złoto i inne kruszce, a także oferowała klientom kontrowersyjne lokaty w złoto, srebro i platynę, podpisując z nimi tzw. „umowy składu". Już od grudnia 2009 roku.

Jako pierwsza wydała ostrzeżenie Komisja Nadzoru Finansowego, że Amber Gold nie posiada zezwolenia KNF na wykonywanie czynności bankowych, w szczególności zaś na przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem. Zawiadomiony przez KNF został Urząd Skarbowy, który nie jednak nie podjął kontroli. KNF złożyła też zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Gdańsku[44]. Na ironię zakrawa fakt, że zdaniem ówczesnego prokuratora generalnego, nie było podstaw do tego, by szczególnie interesować się spółką Amber Gold. Wśród postawionych tez prokuratury znajdują się wyjaśnienia o tym, że Amber Gold działało legalnie, żyło z wpłat od kolejnych klientów i nigdy nie przyniosło zysku. W związku z tym śledztwo w sprawie zaniechań, a nawet ewentualnych przestępstw, jakie w sprawie Amber Gold mieliby popełniać urzędnicy, zostało umorzone. We wnioskach prokuratura podkreśliła, że ich działania nie były bezprawne. Niemniej jednak Andrzej Seremet Generalny przyznał, że po upadku gdańskiej piramidy finansowej służby i policja powinny wnikliwiej przyglądać się schematom takim jak ten stworzony przez Marcina P. Nie powinny też ignorować doniesień Komisji Nadzoru Finansowego i policji w sprawie Amber Gold[45].

Z raportu Komitetu Stabilności Finansowej[46] wynika również, że UOKiK niewłaściwie ocenił reklamy Amber Gold w świetle przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz niedostatecznie wnikliwie zbadał wzorce umowne stosowane przez Amber Gold nie uznając ich za

[44] www.grzechy-platformy.org/afery/afera-amber-gold/, (dostęp 02.06.2017).
[45] Amber Gold było zgodne z prawem, www.biznes.onet.pl/amber-gold-bylo-zgodne-z-prawem,18490,5614614,1,prasa-detal, (dostęp 02.06.2017).
[46] M. Pachucki, Piramidy i inne oszustwa …, op. cit.

niedozwolone. KSF ocenił, ze w przypadku organów podatkowych, nieprawidłowości dotyczyły dokonania przez nie rejestracji na podstawie niekompletnych danych, opóźnień w wypełnianiu obowiązków podatkowych, niewłaściwej współpracy pomiędzy urzędami (opóźnienia w przekazywaniu informacji i podejmowaniu działań) a także opieszałości w egzekwowaniu i kontroli obowiązków podatkowych. KSF po przeanalizowaniu przypadku firmy Amber Gold, zarekomendował przyjęcie szeregu działań, mających w przyszłości zapobiec tak długiej działalności łamiących prawo parabanków.

Fałszywy makler, 35-letni Arkadiusz B. z Leśnicy w województwie opolskim podawał się za maklera lub finansistę, chociaż z wykształcenia był technikiem żywienia zbiorowego. Nakłaniał do przekazania mu pieniędzy, powołując się na posiadaną znajomość rynków inwestycyjnych, zapewniając, że można w krótkim okresie cieszyć się dużym zyskiem. Inwestycje miały być przeznaczone w akcje spółek na giełdzie, na rynku walutowym oraz metali szlachetnych. Inwestycje miały przynosić zysk już po 10 -14 dniach, a w perspektywie 20-procentowe zyski. Dla uwiarygodnienia, po jakimś czasie przekazywał mniejsze kwoty, twierdząc, że jest to wypracowany zysk, a faktycznie pieniądze pochodziły od wcześniejszego klienta. Najniższa kwota jaką przyjął od blisko 60 klientów to 1 tys. zł, najwyższa – 1,7 mln zł. We wrześniu 2015 roku Arkadiusz B. został skazany przez Sąd Okręgowy w Opolu na karę 3 lat i 8 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywnę w wysokości 15 tys. zł. Ma też zwrócić poszkodowanym klientom utracone środki, oszacowane na 3,2 mln zł. Wg sądu oskarżony, jakoby cudowne dziecko giełdy, stworzył swego rodzaju „lokalną piramidę finansową", w czym pomogło mu m.in. to, że był zięciem szanowanego obywatela[47].

[47] www.pb.pl/4301122,39843,falszywy-makler-idzie-na-3-lata-do-wiezienia (dostęp 02.06.2017), www.nto.pl/wiadomosci/opole/art/4632669,makler-z-lesnicy-mial-wyludzic-4-mln-zl-przed-sadem-okregowym-w-opolu-ruszyl-jego-proces,id,t.html, (dostęp 02.06.2017). www.nto.pl/wiadomosci/opole/art/8234153,falszywy-makler-musi-oddac-ponad-3-miliony-zlotych,id,t.htm, (dostęp 02.06.2017).

Spółka Interbrok Investment działała od listopada 1998 roku, inwestując pieniądze klientów na rynku forex, w transakcje walutowe, w oparciu o instrumenty finansowe. Działalność owiana była tajemnicą i elitarnością, a klientem spółki można było stać się tylko z polecenia. Klientów informowano wprawdzie o wypracowywanych zyskach, w rzeczywistości jednak w firmie prowadzona była podwójną księgowość, w której nie stworzono indywidualnych subkont dla klientów. Ponieważ dokonywane inwestycje przyniosły ogromne straty, w maju 2007 roku sąd ogłosił upadłość Interbroka. We wrześniu 2011 roku jego twórcy zostali skazani na kary pozbawienia wolności od 3,5 do 8 lat oraz grzywny w wysokości 150 tys. lub 300 tys. zł. W sprawie zostało pokrzywdzonych ponad 600 osób, a utracone przez nich środki opiewały łącznie na kwotę ponad 260 mln zł[48].

Spółka Rentier.Dk Sp. z o.o. o niskim kapitale zakładowym,. sprzedawała inwestorom 10-letnie obligacje, które miały gwarantować corocznie odsetki uzależnione od zysków płynących z obrotu nieruchomościami. Gwarantowała zysk 3% rocznie, oraz 25% osiągniętego zysku z inwestycji. Jednak warunki oferowane nabywcom w przypadku gdyby chcieli odzyskać swoje środki przed upływem 10 lat były bardzo niekorzystne. Oferta obligacji nastąpiła w okresie silnego wzrostu cen na rynku nieruchomości. Spółka przygotowała tzw. dokument informacyjny jako „prospekt emisyjny" który nie spełniał wymogów wynikających z przepisów. Cena nominalna obligacji wynosiła 2000 zł, lecz do spółki trafiało o wiele mniej środków, ponieważ istotną część wymaganej kwoty zatrzymywały osoby, które prowadziły akwizycję. Obligacje nabyło ponad 2 tys. osób za łączną kwotę 6 mln zł. Jedyny członek zarządu spółki i jednocześnie jej jedyny właściciel zginął tragicznie wkrótce po tym, jak inwestorzy zaczęli wyrażać swoje wątpliwości co do wiarygodności spółki i wyemitowanych przez nią obligacji, pomimo iż jak jednak zapewniał właściciel firmy. Prokuratura z powodu śmierci prezesa zarządu

[48] D.Tokarz, Twórcy Interbroka zostali oskarżeni, „Puls Biznesu", 14.07.2008 r. Twórcy Interbroka trafią za kratki, „Puls Biznesu", 26.09.2011**;** T. Stasiuk, Setki VIP-ów nabitych w butelkę, „Puls Biznesu", 27.04.2007 r., (dostęp 02.06.2017). K. Wójcik, Oszukali VIP-ów na miliony, „Rzeczpospolita" 27.04.2007 (dostęp 02.06.2017).

umorzyła postępowanie karne, a sąd ogłosił upadłość spółki. W tej sytuacji nabywcy obligacji nie odzyskali zainwestowanych pieniędzy[49].

Nielegalne fundusze inwestycyjne uruchomiła działająca w Rzeszowie 41-letnia Anna Cz., była przewodnicząca Wojewódzkiej Rady Rodziców przy Kuratorium Oświaty w Rzeszowie, utrzymując, iż jest prawnikiem i doktorem etyki, mając w rzeczywistości wykształcenie średnie. Podając się za pracownika służb specjalnych, lub prokuratury albo sądu, proponowała znajomym ulokowanie oszczędności w tajemniczym funduszu inwestycyjnym, który miał inwestować w okazyjnie nabywane nieruchomości. Kobieta nie informowała pokrzywdzonych dokładnie na jakie inwestycje przeznacza pieniądze. W rzeczywistości środki nie były przekazywane do żadnego funduszu. Sprawa wyszła na jaw, gdy zaniepokojeni brakiem zysków pokrzywdzeni zaczęli zgłaszać się na policję. Kobieta została zatrzymana w styczniu 2011 roku. Annie Cz. Prokuratura postawiła łącznie 29 zarzutów, z czego większość dotyczyła wyłudzenia od pokrzywdzonych po kilkadziesiąt tys. zł, a inne zarzuty dotyczyły m.in. powoływania się na znajomości w sądach i u komorników, rzekomo ułatwiających zakup nieruchomości po atrakcyjnych cenach. W 2013 roku Sąd Okręgowy w Rzeszowie skazał prawomocnie 41-letnią Annę Cz., na 5 lat pozbawienia wolności oraz 18 tys. zł grzywny za przestępstwo wyłudzenia ponad miliona złotych od 22 osób., zobowiązując do zwrotu pokrzywdzonym wyłudzonych pieniędzy. Anna Cz. nie przyznając się do zamiaru oszukania klientów stwierdziła, że inwestowane pieniądze przeznaczyła m.in. na transakcje w nieruchomości w krajach arabskich[50].

Ostatnio na uwagę zasługuje też sprawa **piramidy z wojskowymi,** która została założona przez przedsiębiorstwo **Trader Hawk.** Ta piramida finansowa

[49] D. Tokarz, Prokuratura bada lewe obligacje, „Puls Biznesu", 20.03.2009 r.; T. Głowacki, Co z firmą Rentier D.K., „Network Magazyn", nr 22.
[50] www.policyjni.pl, 23.06.2017 (dostęp 02.07.2017).
www.tvp.pl/rzeszowbiznes.pl/kraj/rzeszowpieclatwiezieniadlakobietyzawyludzenieponadmiliona zl/fczgmsupernowosci24.pl/22osobyoszukalanaponadmilionzlotych, (dostęp 02.07.2017).

już w 2015 roku znajdowała się na liście ostrzeżeń Komisji Nadzoru finansowego. Wiosną 2017 roku do Policji zgłosiły się cztery osoby poszkodowane działalności firmy Trader Hawk , której właściciel miał osiągać zysk, grając pieniędzmi, które wpłacali mu klienci, w Internecie na giełdzie Forex. Szacuje się, że w tej piramidzie finansowej, pokrzywdzonych zostało około 300 osób na kwotę ponad 700 mln zł. Krystian J., samozwańczy broker z Nakła, właściciel firmy Trader Hawk, nabierał klientów wpłacających mu pieniądze na szybki i duży zysk. Uwiarygodniał firmę Piotr K. sierżant Wojska Polskiego z bydgoskiej jednostki logistycznej, który od 2010 roku naganiał klientów. Co ciekawe, już wcześniej Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy prowadziła i nadzorowała dwie sprawy o oszustwa, z czego jedno zostało umorzone, a drugie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zakończyła skierowaniem sprawy do Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, który błyskawicznie orzekł nakaz zapłaty – 25 tys. zł. Jedna z osób poszkodowanych, Aneta Jóskowiak, zastanawia się dlaczego sąd tak łagodnie potraktował sprawcę, podczas gdy ona straciła 350 tys. zł[51].

Podane wyżej przykłady piramid finansowych, organizowanych przez osoby liczące na naiwność ludzką, opartą na szybkim i dużym zysku, dowodzą, że niestety zawsze znajdą się tacy, którzy na tej naiwności żerują, tworząc pseudo firmy, w tym para banki oraz zawsze znajda się łatwowierni, nie posiadający wiedzy o świecie finansów obywatele, chętnie przeznaczający swoje pieniądze na ich szybkie pomnożenie. W tym wszystkim, jak dowodzi szara rzeczywistość, organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo finansowe obywateli, wykazują często niezrozumiałą bierność w początkowej fazie działania piramidy, albo reagują z dużym opóźnieniem, lub też, co się zdarza nie wykazują chęci działania. W rezultacie dochodzi do utraty oszczędności przez wielu obywateli, niewyobrażających sobie, że w demokratycznym państwie prawa, gdzie istnieje tyle

[51] Piramida z wojskowymi, „Gazeta Pomorska" z 13 czerwca 2007, s. 04, www.pomorska.pl/wiadomosci/bydgoszcz/a/parabank-w-nakle-poszkodowane-stracilysmy-pol-miliona,12158014/, (dostęp 02.06.2017).

organów odpowiedzialnych za ich prawne bezpieczeństwo, zobowiązanych do przeciwdziałania oszustwom i ich ścigania, mogą być oszukani i narażeni na utratę swojego majątku.

8. Podsumowanie

W praktyce uczestników operacji finansowych, zarówno po stronie instytucji finansowych jak i ich klientów występuje potrzeba identyfikowania, oceny, monitorowania i wreszcie ograniczania ryzyka. Dotyczy to w szczególności pojawiających się na rynkach finansowych różnego rodzaju piramid finansowych, w tym parabanków. Organizatorzy piramid są bardzo dobrymi psychologami i umiejętnie przedstawiają informacje dotyczące potencjalnej inwestycji finansowej. Kreowane są przy tym wizje ponad przeciętnie wysokich zysków w stosunku do ofert powszechnie dostępnych na rynku. Wizja tak wysokich zysków powinna wzmóc czujność potencjalnych klientów. Trudno liczyć na to, że zabezpieczą nas przed nadmiernym ryzykiem takie instytucje jak: Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Prokuratura, Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji, sądy. Także można sądzić, że nie zrobi tego Komitet Stabilności Finansowej, który de facto działając już 1,5 roku ograniczył się do diagnozy i rekomendacji w sprawie kredytów walutowych. Mamy ciągle do czynienia z powstawaniem coraz to nowych parabanków i innych piramid finansowych, gdyż istniejący reżim prawny w systemie finansowym państwa pozwala na taką nielicencjonowaną, nieobjętą nadzorem finansowym działalność.. Poszukując więc miejsca ulokowania oszczędności, aby ustrzec się przed piramidą należy pamiętać o zasadniczej regule. Podmioty, które oferują usługi finansowe pod postacią oferty lokacyjnej lub inwestycyjnej winny tego dokonywać na podstawie stosownego zezwolenia lub ewentualnie w formie wpisu do właściwego rejestru. Warto więc sprawdzić również kto, jaki podmiot, a być może nawet jaka osoba, faktycznie będzie zarządzać powierzonymi środkami . Najlepiej korzystać z ofert podmiotów,

które są licencjonowane i nadzorowane przez KNF, co wiarygodnie i szybko umożliwia strona internetowej KNF.

Przykłady zbyt ryzykownej działalności SKOK i oszustw w ramach piramid finansowych skłaniają do następujących wniosków:

1) W świetle obowiązujących regulacjach prawnych dotyczących systemu finansowego w RP wyraźnie widać potrzebę objęcia nadzorem finansowym wszystkich podmiotów finansowych, które zajmują się obrotem środkami finansowymi. W tym tez celu powinna w ramach KFN powstać wydzielona komórka organizacyjne, wyposażona w uprawnienia, pozwalające na szybką i skuteczna interwencje;

2) Powtarzające się nadal przypadki oszustw w ramach piramid finansowych, w tym powstawania parabanków, świadczą o braku właściwego wyedukowania obywateli w tym względzie, stąd wniosek de lege ferenda, co do wprowadzenia do systemu kształcenia już od poziomu średniego elementów związanych z bezpieczeństwem finansowym obywateli;

3) Państwo w ramach obowiązku dbania o bezpieczeństwo obywateli powinno nasilać okresowe kampanie informacyjne edukacyjne w sprawach dotyczących bezpieczeństwa finansowego obywateli;

4) Do rozważenia jest włączenie urzędów skarbowych i sądów rejestrowych oraz Najwyższej Izby Kontroli w system informacji o wątpliwej lub niezgodnej z prawem działalności podmiotu gospodarczego na rynku finansowym. Nadzór makroostrożnościowy realizowany przez Komitet Stabilności Finansowej wydaje się zbyt wyalienowany z życia gospodarczego i mało skuteczny na finansowych rynkach lokalnych.

Wykaz skrótów:
SKOK **-** Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowa,
KNF - Komisja Nadzoru finansowego,
Kasa – SKOK,
NBP - Narodowy Bank Polski,
BFG – Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Kasa Krajowa - Kasa Krajowa Spółdzielczych Kas Oszczędnościowych,
UKOiK – Urząd Ochrony konsumentów i Konkurencji,
KSF – Komitet Stabilności Finansowej
BKO – Bezpieczna Kasa Oszczędności Grobelnego

Bibliografia

Źródła prawne

Ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej z dnia 7 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym, (Dz. U. z 2015 r. poz. 1513).

Literatura

Barembruch A., Instytucje pośrednictwa kredytowego w Polsce i w Niemczech, [w:] Starczewska-Fiedorow M. (red.), Rynek usług finansowych w Unii Europejskiej, Szanse i wyzwania dla Polski, Poznań 2004.

Chełchowski R., Bezpieczeństwo publiczne w aktach prawa miejscowego samorządu terytorialnego o charakterze porządkowym, [w:] Rajchel K. (red.), Bezpieczeństwo osobiste obywatela w RP, Warszawa 2007.

Głowacki T., Co z firmą Rentier D.K., „Network Magazyn", nr 22.

Guz T., Człowiek – fundamentem ekonomicznego bezpieczeństwa państw, [w:] Guz T., Kłosiński K.A., Marzec P., Bezpieczeństwo ekonomiczne państw, Lublin – Tomaszów Lubelski 2006.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Economic security for a better world, Genewa 2004.

Piramida z wojskowymi, „Gazeta Pomorska" 13 czerwca 2007.

Praczyk G., Miliarder w dresie i adidasach, „Rzeczpospolita", 03.04.2007.

Röpke W., Die Lehre von der Wirtschaft, Berno – Sztutgart – Wiedeń 1994.

Stasiuk T., Setki VIP-ów nabitych w butelkę, „Puls Biznesu", 27.04.2007 r.,

Strzelecki A., Spółdzielcze Kasy Oszczednosciowo-Kredytowe w polskim systemie bankowym, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy", 2013, tom 3.

Szpringer W., Polskie regulacje bankowe, Warszawa 2000.

Szpringer W., Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych, „Bezpieczny Bank", 1998, nr 4.

Tokarz D., Prokuratura bada lewe obligacje, „Puls Biznesu", 20.03.2009 r.;

Tokarz D., Twórcy Interbroka zostali oskarżeni, „Puls Biznesu", 14.07.2008 r.,
Więcław E., Zarobić przed Unią, „Rzeczpospolita" 10-12 kwietnia 2004 r.
Wójcik K., Oszukali VIP-ów na miliony, „Rzeczpospolita" 27.04.2007 r.

Źródła internetowe:

Amber Gold było zgodne z prawem, www.biznes.onet.pl/amber-gold-bylo-zgodne-z-prawem,18490,5614614,1,prasa-detal, 10.04.2014 (dostęp 30.06.2017).

BFG: 28 lipca PKO BP zacznie wypłacać środki klientom SKOK Wspólnota, www..biznes.onet.pl/bfg-28-lipca-pko-bp-zacznie-wyplacac-srodki-klient,18543,5649159,1,news-detal, 24.07.2014, (dostęp 30.06.2017).

Czajkowska M., Wytrzymał sześć lat, a wpadł w aptece, www.web.archive.org/web/20100322200516/http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80269,7674014,Wytrzymal_szesc_lat__a_wpadl_w_aptece.html, 12.06.2017, (dostęp 30.06.2017).

Bednarz P., KNF zawiesza kolejny SKOK i wnioskuje o jego upadłość , www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/skok-nike-w-upadlosci/ngzbrg, 02.06.2017, (dostęp 30.06.2017).

Dzięgielewska P, Pietrzak T., Nowa ustawa o SKOK / Kancelaria Prawna M. Szulikowski i Partnerzy, www.finanse.egospodarka.pl/87176,Nowa-ustawa-o-SKOK,1,63,1.html, 31.10.2012, (dostęp 30.06.2017).

Gacki G., KNF zawiesiła SKOK Wołomin. Kasa utraciła płynność , www.finanse.egospodarka.pl/118611,KNF-zawiesila-SKOK-Wolomin-Kasa-utracila-plynnosc,1,63,1.html, 11.12.2014, (dostęp 30.06.2017).

Gacki G./Gospodarka, UOKiK zwalcza niedozwolone praktyki para banków, www.firma.egospodarka.pl/88360,UOKiK-zwalcza-niedozwolone-praktyki-parabankow,1,11,1.html, 29.11.2012, (dostęp 30.06.2017)..

Gacki G., Sprawa Amber Gold: długa lista zaniedbań państwa, www.firma.egospodarka.pl/92492,Sprawa-Amber-Gold-dluga-lista-zaniedban-panstwa,1,11,1.html, 26.03.2013, (dostęp 30.06.2017).

Górski A., Powstanie nowy bank? "Zły bank" dla SKOK-ów, www.biznes.pl/magazyny/finanse/banki/powstanie-nowy-bank-zly-bank-dla-skok-ow,5612775,magazyn-detal.html, 03.04.2014, (dostęp 30.06.2017).

Informacja o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w 2016 roku, www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/publikacje/informacja-roczna-KSF-M-2016.pdf, (dostęp 30.06.2017).

Klyta T., SKOK Skarbiec w Piekarach Śląskich zawieszony. Jak odzyskać pieniądze?, www.dziennikzachodni.pl/wiadomosci/piekary-slaskie/a/skok-skarbiec-w-piekarach-slaskich-zawieszony-jak-odzyskac-pieniadze,10434294/, 03.07.2017(dostęp 30.06.2017).

KNF: Strata netto SKOK-ów w 2016 roku większa niż w 2015, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/strata-skok-ow-w-2016-raport-knf/nk2nms, 18.05.2017 (dostęp 30.06.2017)..

KNF zawiesza SKOK Arka i występuje o ogłoszenie jej upadłości **,** www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/knf-zawiesza-skok-arka-i-wystepuje-o-ogloszenie-jej-upadlosci/qdw0h0, 11.05.2016, (dostęp 30.06.2017).

KNF zawiesiła działalność i wystąpi z wnioskiem o ogłoszenie upadłości Wielkopolskiej SKOK, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/knf-zawiesila-dzialalnosc-i-wystapi-z-wnioskiem-o-ogloszenie-upadlosci-wielkopolskiej/f7bprv, 03.02.2017, (dostęp 30.06.2017).

KNF zawiesiła działalność Twojej SKOK i wystąpi o ogłoszenie upadłości kasy, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/twoja-skok-zawieszenie-dzialalnosci-wniosek-o-upadlosc/zmplxt, 12.05.2017, (dostęp 30.06.2017).

Pachucki M., Piramidy i inne oszustwa na rynku finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016, www.knf.gov.pl/Images/piramidy%20finansowe%20calosc%20internet_tcm75-48851.pdf, 09.06.2017, (dostęp 30.06.2017).

Pałka P.,Majewski M, Kto kopie dołki pod SKOK-ami?, Uważam RZE 17.09.12, www.skok.pl/o-skok/media-o-nas/kto-kopie-dolki-pod-skok-ami, 29.01.2013 (dostęp 30.06.2017).

Parabanki na cenzurowanym , www.finanse.egospodarka.pl/98100,Parabanki-na-cenzurowanym,1,63,1.html, 26.08.2013 (dostęp 30.06.2017).

SKOK-i objęte gwarancjami BFG**,** www.finanse.egospodarka.pl/94477,SKOK-i-objete-gwarancjami-BFG,1,63,1.html, 16.05.2013, (dostęp 30.06.2017).

SKOK Kujawiak kończy działalność. KNF wystąpiła z wnioskiem o jego upadłość, www.biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/skok-kujawiak-konczy-dzialalnosc-knf-wystapila-z-wnioskiem-o-jego-upadlosc/jvk9wf, 09.01.2016, (dostęp 30.06.2017).

UOKiK ostrzeże przed parabankami, www.finanse.egospodarka.pl/84315,Parabanki-bez-nadzoru,1,48,1.html, 19.08.2012, (dostęp 30.06.2017).

Zahorska J., Skyline, Wszystkie piramidy kończą się tak samo, http://biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/skyline-wszystkie-piramidy-koncza-sie-tak-samo/3nk9f, 04.07.2017, (dostęp 30.06.2017).

www.el.us.edu.pl/ekonofizyka/index.php/RF:Bezpiecze%C5%84stwo_systemu_finansowego, 02.06.2017, (dostęp 30.06.2017).

www.firma.egospodarka.pl/87996,UOKiK-ostrzeze-przed-parabankami,1,11,1.html, 21.11.12, (dostęp 30.06.2017).

www.aferyfinansowe.pl/afery-finansowe-na-swiecie/piramida-madoffa-2/, 12.06.2017(dostęp 30.06.2017).

www.pomorska.pl/wiadomosci/chojnice/art/7157837,nie-wytrzymalo-serce-senatora-andrzej-rzezniczak-nie-zyje,id,t.html, (dostęp 30.06.2017).

www.grzechy-platformy.org/afery/afera-amber-gold/, (dostęp 30.06.2017)..

www.pb.pl/4301122,39843,falszywy-makler-idzie-na-3-lata-do-wiezienia (dostęp 30.06.2017).

www.nto.pl/wiadomosci/opole/art/4632669,makler-z-lesnicy-mial-wyludzic-4-mln-zl-przed-sadem-okregowym-w-opolu-ruszyl-jego-proces,id,t.html, 22.06.2017(dostęp 30.06.2017).
www.nto.pl/wiadomosci/opole/art/8234153,falszywy-makler-musi-oddac-ponad-3-miliony-zlotych,id,t.htm, 22.06.2017 (dostęp 30.06.2017).
www.policyjni.pl, (dostęp 30.06.2017).
www.tvp.pl/rzeszowbiznes.pl/kraj/rzeszowpieclatwiezieniadlakobietyzawyludzenie ponadmilionazl/fczgmsupernowosci24.pl/22osobyoszukalanaponadmilionzlotych, 23.06.2017, (dostęp 30.06.2017).
www.pomorska.pl/wiadomosci/bydgoszcz/a/parabank-w-nakle-poszkodowane-stracilysmy-pol-miliona,12158014/, 13.06.2017 (dostęp 30.06.2017).

Patrycja Kinga Knast [*]

Floriana Znanieckiego odpowiedź na kryzys kultury współczesnej

1. Wstęp

W kontekście cywilizacyjnym i kryzysowym najczęściej mówi się odwołując się do następujących dzieł Floriana Znanieckiego: Upadek cywilizacji zachodniej[1] oraz Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości[2]. Jednakże jak zauważa Grzegorz Godlewski: „[…] obecność w myśli Floriana Znanieckiego kryzysu kultury nie tylko jako tematu, ale również – a może przede wszystkim – jako zadania. Zadania podejmowanego w istocie nie tylko w pracach bezpośrednio mierzących się z problemem kryzysu – takich jak Upadek cywilizacji zachodniej czy Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości – ale w całym dziele Znanieckiego również tam, gdzie brak jawnych wskazań na tę przesłankę czy inspirację myślenia. Rangę jego twórczości wyznacza bowiem nie bezpośrednia diagnoza dostrzeganych na horyzoncie zagrożeń, lecz przede wszystkich wypracowanie generalnych założeń stanowiska kulturalistycznego jako odpowiedzi na sytuację kryzysu kultury, a także próba reinterpretacji w tym duchu różnych szczegółowych układów i segmentów kultury (takich jak wiedza, wychowanie, czy naród) […]”[3].

Mając na uwadze powyższe argumenty G. Godlewskiego, w swoim artykule postanowiłam odwołać się do teorii kultury zawartej w dziele Rzeczywistość kulturowa. Sięgając do zarysowanej tam koncepcji kultury Floriana Znanieckiego, w niniejszym tekście podejmę się próby poszukania odpowiedzi na obecny kryzys kultury. Kulturę definiował polski socjolog bardzo szeroko, dzięki czemu włączył

[*] Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.
[1] F. Znaniecki, Upadek cywilizacji zachodniej, Warszawa 2013.
[2] F. Znaniecki, Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości, Warszawa 2001.
[3] G. Godlewski, Lekcja kryzysu. Źródła kulturalizmu Floriana Znanieckiego, Warszawa 1997, s. 9-10.

w nią również zjawiska społeczne i polityczne. Można do nich można zaliczać różna zjawiska, a z perspektywy współczesności choćby takie jak np. problem migracyjny. W pierwszej części tej pracy przybliżę ideę światopoglądu kulturalistycznego, który zrodził się jako odpowiedź na poznawcze wyczerpanie XIX- i XX-wiecznych teorii – realizmu i idealizmu. Wskazując jego najważniejsze cechy, podejmę się wyeksponowania przyczyn i możliwych rozwiązań owego impasu. W drugiej części przedłożonej Czytelnikowi publikacji zestawię teoretyczne rozwiązania proponowane przez polskiego socjologa w idei kulturalizmu z problemami życia codziennego, starając się wykazać, że również obecnie tezy zawarte w Rzeczywistości kulturowej mogą posłużyć do zrozumienia i – z pewnym prawdopodobieństwem – do rozwiązania kryzysu nam współczesnej kultury.

2. Kryzys kultury

Poszukując definicji kultury, jaką proponuje nam Florian Znaniecki, zwróciłabym szczególna uwagę na następujące słowa socjologa: „[…] indywiduum łączy przedmioty w pewnym stopniu przynajmniej niezależnie od następstwa i skupienia danych w jego obecnym doświadczeniu, przez nadawanie tym przedmiotom znaczeń i określanie ich treści we wzajemnych stosunkach, nie jest ono już jedynie podmiotem danych, lecz twórcą rzeczywistości. […] podczas rekonstrukcji wszystkich tych trzech zespołów pewną rolę odgrywa dokonywana przez indywiduum obiektywizacja danych i skojarzeń danych w przedmioty realne i racjonalne związki; nawet bowiem rzeczywistość zdrowego rozsądku, najtrwalsza spośród tych trzech, dociera do indywiduum tylko w charakterze osobistych danych i skojarzeń – i musi być odtworzona w aktualności przez ten rodzaj obiektywizacji, aby mogła być w ogóle dana empirycznie jako rzeczywistość. Jednakże w rzeczywistości zdrowego rozsądku drogi obiektywizacji są tak trwałe, znaczenia tak ustanowione a treści określone przez tak niezliczone powtórzenia, że indywiduum jest ledwo świadome własnej działalności odtwórczej, i każde indywiduum

odtwarza tę rzeczywistość niemal w ten sam sposób”[4]. W tej wypowiedzi wyraźnie dostrzegamy, iż Znaniecki kulturę traktuje jako pewną wspólną przestrzeń dla wielu jednostek żyjących w tym samym czasie i, w domyśle, na tym samym obszarze przestrzennym. Kultura jawi się tutaj, jako odbierana przez daną osobę w jej doświadczeniu, w miarę obiektywnych warunkach. Do tej obiektywizacji kultury zdaje się przyczyniać refleksyjność indywiduum oraz związki pomiędzy istniejącymi wartościami, poglądami, etc. Polski socjolog zwraca również uwagę na możliwą trwałość tak kultury definiowanej, jako pewna całość, ponieważ tylko niektóre jednostki mogą dostrzec, iż należy w jej obrębie dokonać zmian. Reszta zaś niemal nieświadomie odtwarza jej reguły, tym samym funkcjonując spójnie jako wspólnota. Jednakże, co stanie się, jeśli oprócz jednostki wybitnej również inni członkowie społeczeństwa dostrzegą wyraźne niedostosowanie swojej kultury do obecnych warunków, czasem niezależnych od nich samych? Wydaje się, że wtedy właśnie rodzi się kryzys.

Krzysztof Olechnicki i Paweł Załęcki, charakteryzując kryzys społeczny piszą: „sytuacja skumulowania napięć i konfliktów społecznych, prowadząca do przełomu i poważnych zmian, często o charakterze systemowym. Kryzysowi społecznemu towarzyszą na ogół takie zjawiska jak osłabienie więzi międzyludzkich, zachwianie ładu społecznego, osłabienie instytucji kontroli społecznej itp. Kryzys aksjologiczny wiąże się z zachwianiem społecznego systemu wartości i charakteryzuje się m.in. podważeniem ocen norm moralnych”[5]. Wydaje się, że kryzys opisany przez toruńskich badaczy mieści się w definicji kultury Znanieckiego i tym samym nakreśla, jak rozumieć winniśmy kryzys kultury. Zwróćmy jeszcze uwagę, iż Przemysław Rotengruber mówi o refleksji Znanieckiego nad ładem zbiorowym, gdzie dominującym procesem jest proces kulturotwórczy. „Florian Znaniecki – w filozoficznym okresie twórczości – koncentruje się na pytaniu o źródła ładu społecznego możliwego do utrzymania

[4] F. Znaniecki, Rzeczywistość kulturowa [w:] idem, Pisma filozoficzne, tom II: „Humanizm i poznanie” i inne pisma filozoficzne, Warszawa 1991, s. 575-577.
[5] K. Olechnicki, P. Załęcki, Słownik socjologiczny, Toruń 2004, s. 104.

pomimo wielości bodźców kształtujących ludzkie postawy. Aby wyjaśnić ostatnią kwestię, Znaniecki odróżnia trzy obszary ludzkiej aktywności: świat psychologiczny, świat społeczny i świat kultury. W świecie psychologicznym człowiek odkrywa własną odrębności wobec natury. Jego autonomiczna jaźń podejmuje wysiłek aksjologicznej organizacji tego, co składa się na jego otoczenie. Swoją podmiotowość manifestuje przez twórczą tożsamość z wyborem określonego wzorca porządkującego. Na drugim, społecznym poziomie aktywności człowiek wchodzi w interakcje z innymi ludźmi, modyfikuje, odrzuca, przyjmuje rozwiązania ułatwiające życie zbiorowe. To, co na poziomie pierwszym uznał za atrakcyjne dla siebie, tu zostaje odniesione do złożonych i zmiennych potrzeb społecznych. Wreszcie w świecie kultury („świecie idealnym") niektóre rezultaty społecznych utrwaleń stopniowo przeistaczają się w formy wspólnotowego myślenia i działania"[6]. Przeistoczenie to jest wyjściem z kryzysu.

3. Kulturalizm jako odpowiedź na XIX i XX-wieczny impas poznawczy

Idea kulturalizmu oparta jest na założeniu, iż postęp wiedzy ukazuje swoją względność czasową oraz postrzegamy wiedzę i wszystko, co nas otacza przez pryzmat kultury. Szczególnie dotyczy to zjawisk przyrodniczych, obecnie zaś możemy nawet powiedzieć, że także technologicznych. Zaś kryzys sam w sobie jest zjawiskiem społecznym dziejącym się w pewnym okresie i postrzeganym w kategoriach kultury, o czym mogliśmy przekonać się analizując uwagi poczynione przez przywołanych autorów.

Nim przejdziemy już do najbardziej praktycznego zastosowania wskazówek Znanieckiego i zastanowimy się, w jaki sposób teoria ta może przyczynić się do rozwiązania współczesnych problemów, pozostaniemy jeszcze na kilka chwil przy rozważaniach teoretycznych. Chciałabym, bowiem, opowiedzieć nieco o samym kulturalizmie i jego „korzeniach". Zrodził się on w odpowiedzi na rozłam

[6] P. Rotengruber, Kultura jako przedmiot badań, kultura jako horyzont wartości. Pragmatyczny zwrot Floriana Znanieckiego, „Humaniora. Czasopismo Internetowe", 2016, nr 1(13), s. 88.

poznawczy XIX i XX wieku[7]. W ocenie Znanieckiego wyczerpały się już możliwości eksplanacyjne idealizmu niemieckiego i realizmu. Oba te paradygmaty nie były już w stanie dać odpowiedzi na coraz to nowsze problemy epistemologiczne. Spójrzmy teraz na krytyczne uwagi, kierowane przez poznańskiego socjologa, do założeń idealizmu i realizmu. Realizm był adresatem następujących, choć wybranych tylko przeze mnie, na potrzeby niniejszej publikacji, konstatacji: w początkowym okresie rozwoju jego założenia charakteryzowały się brakiem spójności logicznej twierdzeń, dominowały omówienia poszczególnej liczby zagadnień bez wsparcia filozoficznego (zatem przedkładano ilość nad jakość); absolutyzowanie swoich postulatów (w tym szczególnie postulatu obiektywności); związek pomiędzy światem a badaniem był nieścisły. Natomiast idealizm polski filozof komentował następująco: niemożliwość powiększenia korpusu wiedzy praktycznej (czysto teoretyczne rozważania); przedmiot narzuca ogląd badawczy podmiotowi; brak dalszej możliwości rozwoju (nieustanne powracanie do starych idei, jakby nic się nie zmieniło); niekonkretność, abstrakcyjność. Krytyczną uwagą kierowaną do obu nurtów było niedostrzeganie problemów kultury i baku refleksji nad nimi.

Autor „Humanizmu i poznania" swoją teorię oparł o refleksję kulturologiczną, na podstawie której zbudował aparat pojęciowy i wskazówki metodyczne. Nie będziemy tutaj jednak omawiać teorii kultury od strony naukoznawczej, skupimy się bowiem na najważniejszych przesłankach, które pozwolą nam odnieść się bezpośrednio do problemu artykułu, który sygnalizuje nam tytuł.

Szczególną uwagę chciałabym zwrócić na zakorzenienie idei Znanieckiego w rzeczywistości badanej. Polski socjolog zwraca uwagę, iż przedmiot badania, czy szerzej refleksji, powinien być zakorzeniony w empirii. Wtedy bowiem unikniemy słabości, które dostrzegał on w realizmie i naturalizmie. Kulturalizm nie rości sobie praw do absolutyzowania, wręcz przeciwnie, zdaje się być oparty o ideę

[7] Zob. m.in. R. Cichocki, Kulturalizm Floriana Znanieckiego a opozycja naturalizm – antynaturalizm, „Studia Socjologiczne", 1985, nr 1.

relatywizmu. Sądzę tak, ponieważ autor Chłopa polskiego w Europie i Ameryce powiada, że wiedza ludzka jest względna, zmienia się wraz z upływem czasu, jedne doktryny wypierają inne, tym samym kształtując nowe spojrzenie na podejmowane w nauce kwestie, a także na samą rolę człowieka i jego stosunek do przyrody[8]. Optyka relatywizująca nie jest jednak w pełni wolna, bowiem człowiek wrzucony jest w jakąś kulturę od narodzin, i to ona stanowi pryzmat, przez który przygląda się światu. Kultura jest tutaj zjawiskiem doświadczanym w życiu, jako zbiór pewnych reguł funkcjonujących w danej grupie społecznej. Jednakże również kultura ulega relatywizmowi czasowemu, zmienia się pod wpływem czasu i bodźców, jakich on dostarcza. Stanowią one element do refleksji kulturotwórczej, najczęściej podejmują się jej jednostki wybitne. Znaniecki nazywa taką jednostkę twórcą rzeczywistości.

Wymieniłam tutaj trzy ważne składniki teorii kultury – historyczna względność wiedzy, spojrzenie przez soczewki kultury oraz jednostkę twórcę rzeczywistości – będą one niezbędne dla dalszej refleksji. Uważam, że to w nich można szukać odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule artykułu. Narzędzia te dają bowiem możliwość prześledzenia dotychczasowych kolei kryzysów w kulturze europejskiej, wyjścia z owych impasów oraz zastanowienia się, jak można rozwiązać obecny kryzys.

4. Teoria kultury Floriana Znanieckiego jako odpowiedź na kryzys współczesnej kultury

Jeśli za współczesny kryzys kultury uznajemy obecną sytuację w Europie, powodowaną przybyciem na nasz kontynent tysięcy imigrantów[9] z krajów afrykańskich, to zastanówmy się, gdzie możemy go lokować z perspektywy kulturologicznej. Przybysze najczęściej cechują się odrębnym stylem życia i kulturą,

[8] Prowadząc współczesną refleksję nad rolą człowieka i jego stosunkiem do otoczenia coraz rzadziej prowadzi się namysł nad naturą. Wydaje się bowiem, iż została ona poskromiona. Współczesnym punktem odniesienia człowieka są media i technologia. Dlatego – moim zdaniem – warto również podjąć refleksje kulturologiczną w duchu Znanieckiego o relatywizmie technologii i mediów.

[9] Pojęcia imigrant i migrant stosuję tutaj synonimicznie na określenie osoby migrującej z jednego kraju do drugiego.

opartą na własnej tradycji, która daleka jest od europejskiej. Mamy więc świadomość, że zachodzi kolizja pomiędzy nimi, tym samym powodując nieustanne napięcia społeczne. Konflikt ten uwidacznia się na trzech płaszczyznach, które za P. Rotengruberem określiliśmy światem psychologicznym, społecznym i kulturowym.

Przyjrzyjmy się omówionej sytuacji z perspektywy kulturalizmu i zastanówmy się, czy jest możliwie jej rozwiązanie?

Znaniecki powiada: „postęp wiedzy o kulturze ukazuje coraz konkretniej historyczną względność wszelkich wartości ludzkich”[10], otwierając nam tym samym pole do debaty nad naszą kulturą i jej powolną zmiennością, a także nad dotychczasowymi spotkaniami z Innym. Wydaje się, że prześledzenie tychże kontaktów może pozwolić nam zrozumieć nasze obecne położenie. By omówić każde spotkanie kultury europejskiej z inną nie starczyłoby nam miejsca w tym tekście, dlatego też odwołamy się do kilku najbardziej znaczących w historii zetknięć z innymi kulturami. Mam tutaj na myśli wojny z Persją, zajęcie Półwyspu Iberyjskiego przez plemiona arabskie oraz najazd plemion germańskich. Ważną rolą tychże spotkań na pograniczu kultur było ich oddziaływanie i przekształcanie kultury europejskiej. Wnosiły one zawsze nowy element do ogólnego wzoru, np. rozpowszechnienie się kultury hellenistycznej w Persji; odnalezienie tłumaczeń starożytnych myślicieli dla tradycji europejskiej; czy całkowita odbudowa Europy; lub na jego podstawie budowały własną tożsamość. Wydaje się zatem, że przejmowanie pewnych europejskich cech stanowiło o ubogacaniu się owych wzorców i transmitowaniu ich na kolejne pokolenia, wraz z możliwością ich dalszego poszerzania. Takie wykorzystywanie obszaru działania jednostkowego, społecznego i kulturowego przyczyniało się do budowania kolejnych mostów komunikacyjnych. W refleksji historycznej odnajdujemy także przyczyny kolejnych najazdów: rozbudowa imperium Aleksandra; poszukiwanie nowych ziem pod zamieszkanie przez plemiona arabskie i podobnie z germańskimi. Dostrzegamy

[10] F. Znaniecki, Rzeczywistość kulturowa [w:] idem, Pisma filozoficzne, tom II: „Humanizm i poznanie” i inne pisma filozoficzne, Warszawa 1991, s. 492.

także, iż panował na obszarze Europy pewien kryzys: konflikt pomiędzy państwami hellenistycznymi; odbudowa poszczególnych państw Europy Zachodniej po upadku Imperium Rzymskiego; upadek Cesarstwa Zachodniorzymskiego jako przewodnika kulturowego. Tak definiowane przyczyny powstawania kryzysów odnoszą się zazwyczaj do jednej lub dwóch ram funkcjonowania ładu zbiorowego i jawią się jako czynniki, które mogą przekształcić dotychczasową kulturę w zmodernizowany jej wzór.

Zastanówmy się zatem, jakie przyczyny kierują imigrantów z Afryki do Europy i jak wpływają one na dotychczasowy ład kulturowy? Pośród okoliczności, które powodują migrantami, możemy wskazać kilka prawdopodobnych[11]. Wydaje się, że po pierwsze może to być powierzchowna znajomość kultury europejskiej, przechowywana przez kolejne pokolenia dzięki pamięci kulturowej[12]. Po drugie, migracje te zdają się być skutkiem kolonializmu, a więc pozostawienia narodów na swoich terytoriach, które zostały częściowo wyzyskane przez metropolie z dóbr naturalnych i światłych elit rządzących. Po trzecie, wewnątrzkrajowe spory spowodowane walką o władzę w poszczególnych państwach lub będące skutkiem interwencji państw Zachodnich w struktury polityczne tychże krajów. Po czwarte, wskazać można migracje motywowane względami religijnymi (szerzenie wiary w Allaha). Po piąte, wyraźnie dostrzegalny wewnętrzny konflikt kulturowy, jaki zachodzi w poszczególnych państwach. Wynika on z niejakiego przymusu modernizacji i postępowania według wzorów zachodnich, jako „spadku" po kolonializmie, a tradycyjnym stylem życia, będącym efektem dotychczasowej organizacji norm postępowania[13]. Przywołując te potencjalne czynniki skłaniające migrantów do podejmowania wysiłku zmiany miejsca pobytu dostrzegamy, iż

[11] Podane w artykule przyczyny są efektem refleksji kulturologicznej. O przyczynach politycznych, socjologicznych, ekonomicznych i prawnych można przeczytać w innych częściach niniejszego tomu.

[12] Więcej na temat pamięci kulturowej zob. A. Assmann, Między historią a pamięcią. Antologia, Warszawa 2013; J. Assmann, Pamięć kulturowa. Pismo, zapamiętywanie i polityczna tożsamość w cywilizacjach starożytnych, Warszawa 2016; M. Halbwachs, Społeczne ramy pamięci, Warszawa 1969.

[13] O roli krajów zachodnioeuropejskich w modernizacji kultury krajów tzw. Trzeciego Świata. Zob. P. Sztompka, Socjologia zmian społecznych, Kraków 2010.

uciekają oni również przed kryzysem, jaki dotknął ich w państwach pochodzenia, i z którym nie wszyscy potrafią sobie poradzić[14]. Jednocześnie niemal automatycznie stając się podłożem kolejnego regresu. Jest on groźny dla kultury i społeczeństwa przyjmującego, jednakże tylko do momentu jego opanowania. Służy temu wytworzenie się nowych struktur komunikacyjnych. Znaniecki proponowałby w takim wypadku budowanie struktur nowej, wspólnej rzeczywistości idealnej. Wydaje się, że takie ukształtowanie wymaga refleksji, często obustronnej, by móc wprowadzić zmianę. Znaniecki zauważa w Rzeczywistości kulturowej, że taką refleksję może podjąć osoba szczególnie predysponowana – twórca rzeczywistości. Charakteryzuje się on niebywałą spostrzegawczością, umiejętnością analitycznego myślenia oraz chęcią działania. Działanie to oparte jest, jak wiemy, na jego własnym doświadczeniu. Dlatego też osoby zdolnej do podjęcia się tego ryzyka – wytworzenia nowych wzorów funkcjonowania dla obu grup w obrębie wspólnej kultury – należy poszukiwać pośród społeczeństwa żyjącego obok imigrantów. Skonstruowanie wspominanego wzoru kultury nie będzie łatwe z powodu dążenia europejczyków, szczególnie grup rządzących, do asymilacji migrantów i oczekiwaniu, że ci dostosują się do naszych wzorców. Z drugiej strony, napotykamy przeszkodę w postaci niechęci do takiej wymuszonej asymilacji z obawy przed utratą własnej tożsamości. Obie przywoływane komplikacje związane są z postrzeganiem zaistniałej sytuacji przez pryzmat własnej kultury. Należałoby się zatem zastanowić, w jaki sposób zbudować pomiędzy nimi pomost a następnie, w jaki sposób go utrwalić? Wydaje się, że jedną z możliwością będzie poszukanie podobieństw pomiędzy dowiązującymi w obu kulturach normami. Jednakże, z racji na znaczną odmienność wzorów kultury europejskiej i muzułmańskiej nie jest to możliwe do przeprowadzenia. Dlatego też rozpoczynanie budowania wspólnej rzeczywistości idealnej od świata kultury należałoby porzucić, ze względu na przytoczony powyżej argument. Być może najprostszą formą będzie współpraca

[14] Jak wiemy z historii, wiele kryzysów przyczyniało się do migracji ludności zarówno wewnątrz naszego kontynentu, jak i na zewnątrz. Dlatego też z tej perspektywy wydaje się on być zjawiskiem wpisanym w rozwój cywilizacji. Więcej na ten temat zob. G. Godlewski, Lekcja kryzysu. Źródła kulturalizmu Floriana Znanieckiego, Warszawa 1997.

pomiędzy jednostkami, ponieważ to w świecie psychologicznym budowana jest tożsamość w oparciu o zaistniałą sytuację i znane wzorce kulturowe. Należałoby zatem próbować wyposażyć migranta w takie narzędzia, przy uwzględnieniu wszelkich problemów komunikacyjnych, by mógł on podjąć starania i korzystać nie z dotychczasowych swoich norm postępowania, a raczej zapożyczać te, które obowiązują w kraju go przyjmującym. Na tym etapie współpracy wymagany byłby konsensus sporządzony przez twórcę rzeczywistości przy współpracy osoby migrującej. Porozumienie to winno zwierać ustalane wskazania dotyczące chęci i możliwości wykorzystania europejskich norm postępowania nie będących w kolizji z muzułmańskimi oraz oddziaływania tych drugich na wzorzec ogólny (europejski). Taki rodzaj kompromisu wydaje się być możliwym do zrealizowania przy znacznym nakładzie sił i środków. W konsekwencji nie prowadzi on do zbudowania przez migranta tożsamości w całkowitej opozycji do świata kultury, w którym przyszło mu obecnie funkcjonować. Takie skonstruowanie jednostkowego świata psychologicznego pozwoliłoby odnaleźć się zarówno uchodźcom, jak i obywatelom krajów europejskich w złożonych interakcjach społecznych. Zaś ich utrwalenie spowodowałoby reinterpretację dotychczasowego świata kultury i wykreowanie przestrzeni wspólnotowej.

Na podstawie wypracowanych przez Znanieckiego podstawowych założeń kulturalizmu możemy dążyć do ich praktycznego wykorzystania i wytworzenia nowego ładu zbiorowego. Wydaje się, że zaproponowana w niniejszym artykule próba wdrożenia teorii może być jednym ze wskazań, jak rozwiązać kryzys migracyjny. Oprzeć się należy na współpracy i doświadczeniu jednostek, które dzięki niemu mogą nam przygotować pewien ogólny wzór postępowania, który można w dalszej perspektywie rozpowszechniać.

5. Podsumowanie

Kryzys kultury jest zjawiskiem dostrzegalnym przez ogół społeczeństwa, najczęściej objawia się niezadowoleniem i próbą zerwania z dotychczasowymi wzorcami postępowania. Poszukiwaniem dróg jego rozwiązania, z uwzględnieniem

nowych potrzeb ludzi. Jednakże rozwiązania tego impasu nie znajdziemy w społeczeństwie jako całości. Florian Znaniecki pokazuje nam bowiem, że tylko jednostki będące twórcami rzeczywistości i doświadczające owego kryzysu, dzięki swej refleksyjności mogą wyprowadzić nowe normy i próbować je rozpowszechniać. Namysł podejmowany przez twórców rzeczywistości powinien uwzględniać relatywizm czasu i uwikłanie w kulturowe spojrzenie na świat. Wydaje się zatem, że Floriana Znanieckiego odpowiedzią na kryzys kultury jest pogłębiona refleksja i dążenie, na jej podstawie, do wytwarzania nowych sposobów funkcjonowania ogółu (uwzględniając przy tym świat psychologiczny, społeczny i idealny).

Bibliografia

Assmann Aleida, Między historią a pamięcią. Antologia, Warszawa 2013.

Assmann Jan, Pamięć kulturowa. Pismo, zapamiętywanie i polityczna tożsamość w cywilizacjach starożytnych, Warszawa 2016.

Cichocki Ryszard, Kulturalizm Floriana Znanieckiego a opozycja naturalizm – antynaturalizm, „Studia Socjologiczne", 1985, nr 1.

Godlewski Grzegorz, Lekcja kryzysu. Źródła kulturalizmu Floriana Znanieckiego, Warszawa 1997.

Halbwachs Maurice, Społeczne ramy pamięci, Warszawa 1969.

Olechnicki Krzyszof, Załęcki Paweł, Słownik socjologiczny, Toruń 2004.

Rotengruber Przemysław, Kultura jako przedmiot badań, kultura jako horyzont wartości. Pragmatyczny zwrot Floriana Znanieckiego, „Humaniora. Czasopismo Internetowe", 2016, nr 1(13).

Sztompka Piotr, Socjologia zmian społecznych, Kraków 2010.

Znaniecki Florian, Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości, Warszawa 2001.

Znaniecki Florian, Rzeczywistość kulturowa [w:] idem, Pisma filozoficzne, tom II: „Humanizm i poznanie" i inne pisma filozoficzne, Warszawa 1991.

Znaniecki Florian, Upadek cywilizacji zachodniej, Warszawa 2013.

Andrzej Mielczarek [*]

Sytuacje kryzysowe charakterystyczne dla okresu starości

1. Wstęp

Ludzie starsi ze względu na swoją sytuację życiową, zdrowotną i społeczno-ekonomiczną są narażeni u schyłku życia na wiele trudnych sytuacji. W psychologii starość ten okres życia często jest nazywany „okresem strat" lub „kryzysem starości". Starość kojarzona jest ze słabością, gorszym samopoczuciem, niedołęstwem, rychłą śmiercią, której towarzyszą kryzysy (sytuacje kryzysowe)[1]. Kryzys to stan dezorganizacji, w którym człowiek staje w obliczu zniweczenia ważnych celów życiowych. Prowadzi on do głębokiego zaburzenia cyklu życiowego jednostki, która nie widzi metod radzenia sobie z czynnikami stresującymi, stąd zmusza osoby nim dotknięte do zmagania się z sytuacjami kryzysowymi, reorganizacji dotychczasowego życia, czemu towarzyszy napięcie i stres[2]. W psychologii pojęcie kryzysu używane jest często zamiennie z takimi pojęciami jak: stres, konflikt, sytuacja krytyczna, sytuacja trudna, frustracja[3]. Wanda Badura-Madej definiuje kryzys jako „przejściowy stan nierównowagi wewnętrznej, wywołany przez krytyczne wydarzenie bądź wydarzenie życiowe, wymagający istotnych zmian i rozstrzygnięć"[4]. Dla Barbary Pileckiej kryzys oznacza „zakłócenie w normalnym funkcjonowaniu, to odczuwanie wydarzenia bądź sytuacji jako trudności nie do zniesienia"[5].

---

[*] Wyższa Szkoła Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu.

[1] B. Zboina, B. Kałdon, H. Król, B. Bakalarz-Kowalska, Kryzysy w starości w ujęciu pedagogicznym, „Forum Pedagogiczne" 2011, nr 1, s. 3.

[2] R. K. James, B. E. Gilliland, Strategie Interwencji Kryzysowej, Warszawa 2006, s. 5.

[3] B. Szatur-Jaworska, M. Dzięgielewska, P. Błędowski, Podstawy gerontologii społecznej, Warszawa 2006, s. 34.

[4] W. Badura-Madej, Podstawowe pojęcia teorii kryzysu i interwencji kryzysowej, [w:] W. Badura-Madej (wybór i oprac.), Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych, Katowice 1999, s. 17.

[5] B. Pilecka, Kryzys psychologiczny, Kraków 2004, s.12.

Wiele osób nie potrafi poradzić sobie z kryzysem i potrzebuje szczególnej opieki w postaci tzw. „interwencji kryzysowej". Jej celem jest wyprowadzenie jednostki dotkniętej kryzysem. Skuteczna interwencja powinna być poprzedzona oceną poziomu zagrożenia życia i zdrowia osoby w kryzysie. Ponieważ, jak twierdzi Piotr Czekanowski, „w najbliższych dekadach XXI wieku proces starzenia się polskiego społeczeństwa będzie podlegał dalszemu przyśpieszeniu"[6], stąd zachodzi konieczność szczegółowej analizy sytuacji kryzysowych charakterystycznych dla okresu starości.

2. Potrzeby osób w starszym wieku

Aleksander Kamiński definiuje potrzeby jako „brak czegoś, wprowadzający jednostkę w niepożądany stan, będący zwykle motywem do działania w kierunku odpowiedniej zmiany tego stanu, czyli zaspokojenia potrzeb". Zatem potrzeby mogą być bodźcem stymulującym jednostkę do działania. Długotrwały brak zaspokojenia określonych potrzeb może powodować frustrację jednostki, poczucie odrzucenia, niedowartościowania, braku akceptacji[7]. W ujęciu teorii potrzeb, jakość życia obejmuje swym zakresem wszystkie grupy potrzeb człowieka: materialne, społeczne i duchowe[8]. Zaspokojone potrzeb wyraźnie koreluje z odczuwaną przez jednostkę jakością życia i stanowi podstawę wychodzenia ich z sytuacji kryzysowych[9].

Okazuje się, że mimo wielu podobieństw, potrzeby najstarszego pokolenia są odmienne od pozostałych grup wiekowych. Ludzie starsi, bardziej niż pozostali, odczuwają braki w zaspokajaniu swoich potrzeb. Wynika to m.in. z ich mentalności, trudnej sytuacji materialnej i społecznej i niepełnosprawności.

[6] P. Czekanowski, Proces starzenia się społeczeństw a sytuacja rodzinna ludzi starych, http://cejsh.icm.edu.pl /Piotr_Czekanowski.pdf (dostęp 14.12.2016).
[7] A. Kamiński, Funkcje pedagogiki społecznej, Warszawa 1980, s..42.
[8] J. Rutkowski, Podstawowe pojęcia statystyki społecznej (dokończenie), „Wiadomości Statystyczne" 1984, nr 10, s. 11-16.
[9] M. Phelan, M. Slade, G. Thornicroft et all., The Camberwell Assessment of Need: the validity and reliability of an instrument to assess the needs of people with severe mental illness, „The British Journal of Psychiatry" 1995, nr 167, s. 589.

Skutkuje to na ogół zależnością funkcjonalną, czyli uzależnieniem na co dzień od innych osób, młodszych i sprawnych, które pomagają im w wykonywaniu czynności niemożliwych do wykonania przez niepełnosprawną osobę. Inny rodzaj zależności, to zależność psychiczna, która polega m.in. na udzielaniu pomocy w prawidłowym postrzeganiu swojej sytuacji i jak sobie radzić z niepełnosprawnością pod względem emocjonalnym[10]. Zdaniem Elżbiety Trafiałek, w miarę przybywania lat na znaczeniu zyskują potrzeby materialnego zaspokojenia bytu, bezpieczeństwa i emocjonalnego wsparcia ze strony rodziny czy instytucji oraz osób z najbliższego otoczenia. Ich spełnienie gwarantuje osobom starszym bezpieczeństwo socjalne. Zaspokajanie tych potrzeb umożliwia w miarę samodzielne życie w środowisku, w warunkach godnych egzystencji i warunkuje zadowolenie z życia[11].

Ludzie starsi pragną utrzymywania kontaktów międzyludzkich, wykorzystania w sposób satysfakcjonujący większej ilości czasu i utrzymywania właściwych relacji z rodziną[12]. Człowiek jako jednostka społeczna, z natury potrzebuje obecności drugiego człowieka. Przebywanie z kimś bliskim jest tak samo ważne w życiu każdego człowieka, jak inne fundamentalne uczucia: miłość czy przyjaźń. Wynika to z potrzeby przynależności, zwanej czasem potrzebą afiliacji. Każdy ma potrzebę być włączonym w różne grupy społeczne: rodzinę, grono znajomych, organizację polityczną, społeczną, czy religijną. Jeżeli człowiek czuje się wyłączony z tych grup, często nie potrafi odnaleźć sensu swojego życia, czuje się niechciany i niepotrzebny, odrzucony, w rezultacie samotny. Szczególnie boleśnie odczuwa to osoba niepełnosprawna, której często wydaje się, że bywa tylko tolerowana w grupach. Za brak miłości i zrozumienia obwinia środowisko, głównie rodzinę, tym samym pozbawiając się funkcji społecznej w rodzinie i zostaje zepchnięta na margines życia społecznego[13]. Także gdy starsze małżeństwo mieszka samo, prawdziwą tragedią

[10] J. C. Tibbitts, A guide For Insulator Collectors, Altamonte Springs 1967, s. 123.
[11] E. Trafiałek, Polska starość w dobie przemian, Katowice 2005, s. 106.
[12] L. Dyczewski, Ludzie starzy i starość w społeczeństwie i kulturze, Lublin 1994, s. 125.
[13] B. Krzyślak, Depresyjny senior, http://www.afektywni.pl/depresyjnysenior,69,l1.html (dostęp 11.07.2017).

jest śmierć małżonka. Konsekwencją tego wydarzenia może być apatia, depresja, uczucie wrogości do świata, a nawet myśli samobójcze. Fakt ten często powoduje pogorszenie się stanu psychofizycznego seniora, wdowiec czy wdowa czuje się opuszczona, pozostawiona sama sobie. Ważne jest, aby w takim okresie nie pozostawiać tego człowieka samemu sobie. Jeśli kryzys ten nie zostanie dobrze i prawidłowo przepracowany, to „należy się liczyć z relatywnie szybką śmiercią pozostałego przy życiu małżonka. Nie chce on dalej żyć i nie walczy z żadną chorobą; nie chce przyjmować lekarstw, rezygnuje ze spożywania posiłków, co prowadzi do szybkiego wyniszczenia organizmu”[14]. Wymienione tutaj potrzeby wskazują, jak ważny w życiu człowieka starszego jest drugi człowiek, a także poczucie, że jest się potrzebnym.

Spośród wielu potrzeb człowieka zawsze na plan pierwszy wysuwają się te, które nakierowanie są na świadczenia medyczne i opiekuńcze w miejscu zamieszkania[15]. Stan zdrowia i samopoczucie na co dzień ma ogromne znaczenie dla każdego seniora. Częste zachorowania i przewlekłe choroby w różnym stopniu dezorganizują życie seniorów, co niewątpliwie sprzyja ich pesymistycznym poglądom na świat, budzi niepokoje. Wzrost liczby osób w wieku nieprodukcyjnym i wydłużające się życie ludzkie skutkuje zwiększeniem zapotrzebowania na usługi służby zdrowia i usługi medyczne, zwiększa się zapotrzebowanie na pomoc medyczną i opiekę nad ludźmi starszymi, również zapotrzebowanie na świadczenia ze strony pomocy społecznej i pracowników socjalnych. Chodzi o jak najdłuższe, samodzielne życie w naturalnych warunkach domowych i rodzinnych. Zachowaniu samodzielności osób starszych sprzyjają działania rehabilitacyjne i terapeutyczne w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życiowych, jak również integracja tych osób z lokalną społecznością[16]. Wielu seniorów dąży do pogłębiania wiedzy, chce zajmować się twórczością, co ułatwia im zachowanie intelektualnej i psychicznej sprawności. Wielu z nich odczuwa potrzebę bycia aktywnym, chce zachować

[14] Liszewska M., Rodzina starego człowieka, „Wspólne Tematy” 1997, nr 11-12, s. 72.
[15] E. Trafiałek, Rola starszych ludzi w kontynuacji kulturowej, [w:] A.A. Zych (red.), Demograficzne i indywidualne starzenie się. Wyzwania edukacyjne, Kielce 2001, s. 88.
[16] Ibidem, s. 135.

niezależność, swobodę organizowania swojego życia. Ludzie starsi dążą do samodzielnego zaspokajania potrzeb bytowych, psychicznych i społecznych, towarzysko-kulturalnych, a także edukacyjnych. Czynniki te umożliwiają im adaptację do starości i równowagę ze środowiskiem, poprawiają samopoczucie jednostki, zapobiegają poczuciu osamotnienia, czynią życie bardziej atrakcyjne[17]. Senior pragnie miłości, nakierowania na jego osobę, potrzebuje uczuć, którymi może obdarowywać i chce je otrzymywać, pragnie stosunków socjalnych, partnerów do rozmów i słuchania, prywatności, intymności, poczucia przynależności i bycia zintegrowanym, wspólnoty, bycia u siebie, bezpieczeństwa, kontynuacji osobistego stylu życia, trwającego przez całe życie procesów zmian i dopasowania się do nich, planowania przyszłości, nieustannego uczenia się, zadań dających mu poczucie, że jest potrzebnym[18].

3. Sytuacje kryzysowe charakterystyczne dla okresu starości

3.1. Gerontofobia

Gerontofobia jest szeroko rozpowszechniona w myśleniu i działaniu wielu Polaków, niezależnie od ich wieku. To patologiczna, niekonstruktywna forma lęku, która powoduje chęć izolacji od wszelkich wywołujących ją czynników[19]. Piotr Szukalski określa gerontofobię, jako „irracjonalną obawę przed ludźmi starymi, przed kontaktem z nimi, jak i przed procesem starzenia się, rozumianym jako proces przemijania"[20]. Skutkuje to faktem, że populacja ludzi starszych w Polsce jest za pomocą różnorakich czynników przekształcana w kategorię odrębnych, „innych" członków społeczeństwa[21]. Według Witolda Kołodzieja, gerontofobia w znacznym stopniu przyczynia się do powstawania negatywnych stereotypów

[17] J. Kędzior, Pedagogika społeczna i praca socjalna wobec problemu starzenia się i starości, [w:] J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich, Częstochowa 2006, s. 30.
[18] Ibidem, s. 32.
[19] G. Marshall (red.), Słownik socjologii i nauk społecznych, Warszawa 2005, s. 531
[20] P. Szukalski, Uprzedzenia i dyskryminacja ze względu na wiek (ageism) – przyczyny, przejawy, konsekwencje, „Polityka Społeczna" 2004, nr 2, s.12.
[21] E. Miszczak, Czy w Polsce występuje gerontofobia?, Lublin 2006, s. 157.

dotyczących starości i ludzi starszych. Te natomiast przyczyniają się do utrwalenia negatywnej opinii o starości, wyzwalają niechęć i zachowania agresywne, dyskryminację a nawet marginalizację ludzi starych[22].

Gerontofobia ukazuje starszego człowieka, jako niezdolnego do samodzielnego życia, skazanego na opiekę i pomoc innych osób, będącego ciężarem dla rodziny, otoczenia i społeczeństwa. Człowiek stary, zgodnie z tym poglądem, jest bezproduktywnym konsumentem, przejawiającym postawę roszczeniową wobec młodszych członków społeczeństwa. Zwykle jest osobą zniedołężniałą pod względem psychicznym i fizycznym, przykrą w obcowaniu. Często podkreśla się nieatrakcyjność fizyczną człowieka starego: zmarszczki, przerzedzone, siwe włosy, braki w uzębieniu, niekształtną sylwetkę, otyłość, obrzęki, znamiona barwnikowe na ciele. Jego wygląd wzbudza niechęć, czasami uczucie odrazy, wstrętu czy obrzydzenia[23].

Jak pisze Ewa Miszczak, „w dzisiejszych czasach kultura masowa dostarcza obowiązującego wzorca współczesnego człowieka: młodego, wysportowanego, błyskotliwego, robiącego karierę zawodową, majętnego i zdrowego. W jaki sposób starszy, schorowany, siwy i wolniej reagujący emeryt może odnaleźć się w świecie nastawionym na szybkość działania, precyzję i operatywność? Stąd rodzi się obawa przed własną starością i niechęć przed starością w ogóle”[24].

3.2. Marginalizacja i wykluczenie społeczne ludzi w podeszłym wieku

Ze współczesnych badań w zakresie sytuacji życiowej polskich seniorów u progu XXI wieku jasno wynika, że zapoczątkowane w Polsce w końcu ubiegłego stulecia przeobrażenia i budowanie nowego ładu społecznego oprócz wielu sukcesów, przyniosło również i straty, które skutkują m.in. postępującymi

[22] W. Kołodziej, Stereotypy dotyczące starzenia się i ludzi w podeszłym wieku [w:] S. Steuden., M. Marczuk (red.), Starzenie się a satysfakcja z życia, Lublin 2006, s. 94.
[23] R. Nisbet, Przesądy – Słownik filozoficzny, Warszawa 1998, s. 370.
[24] E. Miszczak, Czy w Polsce …, s. 158.

procesami marginalizacji, a nawet wykluczenia społecznego osób starszych[25]. Zjawisko to oznacza pozbawienie jednostek lub grup: gwarancji socjalnych, dostępu do rynku pracy, instytucji, usług, dóbr, konsumpcji, praw do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym[26].

Zgodnie z definicją przyjętą w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski (2003 r.) marginalizacja jest pierwszym etapem na drodze ku wykluczeniu społecznemu. Zarówno marginalizacja jak i wykluczenie społeczne uniemożliwiają lub znacznie utrudniają jednostce lub grupie społecznej pełnienia ról społecznych, korzystania z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenia zasobów i zdobywania dochodów w godny sposób. Oznaczają także brak możliwości korzystania z podstawowych usług instytucji publicznych i rynków, pomimo, że powinny być one dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich"[27]. Ewa Miszczak twierdzi, że „osoba w podeszłym wieku jest na ogół osobą samotną lub osamotnioną, izolującą się od życia społecznego i izolowaną społecznie; takie zachowanie szczególnie sprzyja procesom stygmatyzacji i wykluczenia społecznego"[28].

Dopatrując się źródeł wykluczenia społecznego ludzi starych należy stwierdzić, że już w 1969 roku amerykański gerontolog Robert Neil Butler [1927–2010] zwrócił uwagę na fakt, że seniorzy są gorzej traktowani w stosunku do pozostałych grup społeczeństwa i to nie tylko ze względu na wiek. Jego zdaniem jest to wynik uprzedzeń i dyskryminacji ze względu na wiek, to proces systematycznego tworzenia stereotypów i gorszego traktowania ludzi z powodu tego, że są starzy,

[25] G. Orzechowska, Seniorzy wobec marginalności i marginalizacji społecznej, [w:] K. Białobrzeska, S. Kawula (red.), Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych, Toruń 2006, s. 207.

[26] E. Trafiałek, Wykluczenie społeczne ludzi starych. Źródła, skutki, perspektywy na przyszłość [w:] J. Kowaleski., P. Szukalski (red.), Łódź 2006, s. 171-172.

[27] Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski z 2003 roku, s. 21; http://www.mpips.gov.pl (dostęp 05.12.2016).

[28] E. Miszczak, Stereotypowy obraz człowieka starszego w Polsce [w:] T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich, Łódź 2006, s. 305–306.

którym zarzuca się, że są mniej użyteczni aniżeli ludzie młodzi, posiadający więcej siły i energii[29].

Zdaniem Ludmiły Dziewięckiej-Bokun, wykluczenie społeczne to „brak możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, co skutkuje poczuciem bezsilności i bezradności jednostki marginalizowanej wobec własnego życia, izolacją i społeczną i stygmatyzacją". Czynnikiem sprawczym wykluczenia najczęściej „bieda", której głównym wskaźnikiem jest niski dochód. Bardzo częstą przyczyną społecznej ekskluzji jest niepełnosprawność i starość[30]. Beata Krzesińska-Żach[31] dodaje: „człowiek wykluczony ma często świadomość utraty lub zagrożenia emocjonalnego w zakresie kontaktów z innymi ludźmi, staje się człowiekiem samotnym i żyje w stanie niepokoju i poczucia zagrożenia. Członków grup marginalizowanych najczęściej cechuje: odczucie deprywacji, frustracja, poczucie zagrożenia, alienacja, fatalizm, niezdolność do kierowania własnym życiem, pesymizm, obawa przed przyszłością. Tym odczuciom towarzyszy: pasywność, absencja, apatia, hedonizm, konsumpcjonizm, wycofanie się, brak zaufania, indywidualizm, ekstremizm, przemoc, bezradność i anomia, alienacja i dezorientacja".

Małgorzata Orłowska upatruje źródeł marginalizacji i wykluczenia społecznego w przemianach, jakie zapoczątkowane zostały w końcu ubiegłego stulecia i które trwają nadal. Uważa, że „cechą współczesności jest to, że każdy człowiek na skutek posiadania jakiejś dysfunkcji może stać się wykluczonym. Są to m.in.: niskie świadczenia socjalne, które nie rozwiązują problemów egzystencjalnych, brak profesjonalnej opieki, odpowiednich programów profilaktycznych i postpenitencjarnych i pomocy w różnorodnych kryzysach

[29] N. Goodman, Wstęp do socjologii, Poznań 2005, s. 123.
[30] L. Dziewięcka-Bokun, Ekskluzja społeczna – istota, przyczyny, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), Wokół teorii polityki społecznej, Warszawa 2005, s. 213.
[31] B. Krzesińska-Żach, Wykluczenie i marginalizacja społeczna jako zagrożenie człowieka współczesnego, [w:] K. Białobrzeska, S. Kawula (red.), Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych,. Toruń 2000, s. 71.

życiowych. Dysfunkcją jest także społeczna akceptacja dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, pochodzenie społeczne, niski status, dochód, czy styl życia"[32].

Wiesława Walkowska[33] stoi na stanowisku, że seniorzy najczęściej stają się kartą przetargową ugrupowań politycznych w kolejnych wyborach parlamentarnych i samorządowych. Z tego powodu pogłębiają się i nasilają konflikty ludzi starszych w stosunku problemy w stosunku do innych grup wyborczych, co w konsekwencji także prowadzi do izolacji i marginalizacji osób starszych[34].

3.3. Negatywny, monolityczny obraz starości w przekazie społecznym

W Raporcie o rozwoju społecznym: Polska 1999 napisano: „we współczesnej kulturze – kultu młodości, uwielbienia ciała, zdrowia i tężyzny fizycznej – starość zaczyna być traktowana jak ułomność społeczna, niepełnosprawność, co może być przyczyną tego, iż ludzie wiek podeszły zaczną traktować jako przegraną lub nawet klęskę"[35]. Warto też zwrócić uwagę na popularność postaw hedonistycznych w kulturze masowej. Składają się na nie m.in. „przyjemnościowy" styl życia, indywidualistyczna koncentracja na samorealizacji, permanentne dążenie do bogacenia się, dobrej zabawy, kult ciała. Odnośnie do kultu ciała, badacze wspominają wręcz o „społeczeństwie somatycznym", w którym ciało stanowi kluczowy punkt odniesienia. Obecnie wskazuje się na tzw. „społeczną presję", polegającą na tym, że „ludzi starych ocenia się tym lepiej, im więcej zachowują cech młodości". Taki stan często powoduje, że ludzie starsi zmuszani są do robienia z siebie „maskarad", mających na celu ukrycie fizycznych aspektów starości. U wielu seniorów taka sytuacja wywołuje frustrację, stres i złość[36].

[32] M. Orłowska (red.), Skazani na wykluczenie, Warszawa 2005, s.123.
[33]W. Walkowska, Obszary społecznej dyskryminacji pokolenia 50+ na przykładzie badań, [w:] T. Kowalewski, P. Szukalski (red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich, Łódź 2006, s. 184–185.
[34] W. Walkowska, Obszary społecznej.., s. 186.
[35] Ku godnej aktywnej starości. Raport o rozwoju społecznym. Polska 1999. Warszawa: UNDP, 1999, s. 48.
[36] B. Szatur-Jaworska, Ludzie starzy i starość w polityce społecznej, Warszawa 2000, s. 29

Zdzisław Welcz[37] jest zdania, że powodem kryzysu osób w podeszłym wieku jest „dosyć monolityczna definicja starości, która sprawia, że ludzie starsi odbierani są jako grupa homogeniczna, a obraz człowieka starego nie wykazuje większego zróżnicowania. Jest on jednostronny, podkreślający niedomagania i słabości, z powodu przekazu społecznego, nakazującego konieczność niesienia pomocy osobom starszym. Opis wieku późnej dorosłości w przygnębiających i negatywnych kategoriach może być także spowodowany kumulacją nieszczęść i chorób, które często spotykają ludzi na starość, powodując u ludzi w pełni sił nieświadomy lęk, potrzebę zdystansowania się i postawę negacji starości i starzenia się. Mądrość, kompetencje autobiograficzne, posiadane doświadczenie, wiedza o życiu, czyli atrybuty pozytywnego stereotypu lub pozytywnej mitologizacji starości pojawiają się raczej okazjonalnie, ustępując miejsca braku orientacji we współczesnych realiach, nieumiejętności załatwiania spraw urzędowych, nieobyciu z nowoczesną techniką i poczuciu niedostosowania, w sumie konstruując negatywny obraz wieku starzenia się w oczach ludzi młodych. Tak ukazany obraz nie jest właściwy, ponieważ proces starzenia charakteryzują przemiany wielopłaszczyznowe, wielokierunkowe, asynchroniczne i wysoce zindywidualizowane; są to przemiany wielowymiarowe, holistyczne i interdyscyplinarne. Seniorzy rzadko są pozytywnymi bohaterami mediów i reklamy i to dlatego wielu ludzi ulega stereotypom i starość postrzega przez pryzmat ubóstwa, niedołęstwa czy zagrożenia, co prowadzi do bardzo niekorzystnego zjawiska, utraty szacunku dla osób starszych, który w naszej kulturze przez całe stulecia był fundamentem relacji międzyludzkich".

Wiesława Walkowska[38] stwierdziła, że „w Polsce o starości się nie mówi, albo mówi bardzo mało. Jeśli już mówi się o osobach starszych, to najczęściej o ich aktualnych potrzebach czy też o zaspokajaniu poziomu bezpieczeństwa socjalnego.

[37] Z. Welcz, Powstanie i rozwój teorii naznaczenia społecznego. „Studia Socjologiczne" 2010, nr 1, s.3.
[38] W. Walkowska, Obszary społecznej dyskryminacji pokolenia 50+ na przykładzie badań, [w:] T. Kowalewski i P. Szukalski (red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich, Łódź 2006. s. 184.

Wiesława Walkowska[39] kwituje to stwierdzeniem: „w XXI wieku nie jest łatwo być seniorem bo o starości mówi się rzadko, często nawet niechętnie. Powszechny kult młodości, siły, dążenie – często za wszelka cenę – do narzucania mu przez kulturę masową wizerunku bycia nie tylko młodym, ale i pięknym, a najlepiej jeszcze zdrowym i bogatym. Pojawiły się nowe sklepy, napisy w obcym języku, wokół są nieznane urządzenia techniczne, produkty, media oferujący raczej szybki, wygodny, nastawiony na przyjemność styl życia. Na rynku pracy poszukuje osób młodych, kreatywnych, dynamicznych a w społeczeństwie coraz rzadziej spotyka się z rodziny wielopokoleniowe. Seniorom trudno nadążyć za zmianami społecznymi. Wszystko to prowadzi do izolacji społecznej osób w podeszłym wieku. Dodatkowo „wyobcowanie społeczne" osób starszych pogłębiają szybko zachodzące zmiany technologiczne, za którymi nawet niektórym młodym ludziom jest trudno nadążyć. Świat mediów, techniki, technologii cyfrowej coraz bardziej obecny we wszystkich sferach życia człowieka stwarza bariery dla starszego pokolenia. Sytuacja taka nie zawsze jest skutkiem braku wykształcenia seniorów, ale niezwykłego tempa zmian, które miało i ma miejsce w ciągu ich życia".

Krystyna Piotrowska-Breger[40] uważa, że na negatywny obraz starości istotny wpływ mają wzmożone tempo przemian. To one spowodowały, że większym uznaniem darzy się nie mądrość starych ludzi, ich doświadczenie, ale maksymalną wydajność pracy, spryt, inicjatywę, przedsiębiorczość, podejmowanie ryzykownych decyzji, charakteryzujące młodych. We współczesnej cywilizacji, nastawionej na zdobywanie, gromadzenie dóbr kosztem zatracenia człowieczeństwa, spokoju i naturalności; w świecie instytucji, techniki i krwiożerczej polityki, trudno żyć nie będąc już w zgodzie z „prawem dżungli", nie będąc już na tyle silnym, użytecznym, sprawnym intelektualnie, przebojowym, by dorównać młodszym od siebie. Taką sytuację obserwuje się zwłaszcza w tych krajach, w których dokonują się liczne przemiany społeczne, gospodarcze, polityczne. Ludzie starzy postrzegani są w

[39] Ibidem, s. 185.
[40] K. Piotrowska-Breger, Stary człowiek w domu pomocy społecznej - psychologiczne konsekwencje, Częstochowa 2004, s. 36.

społeczeństwach takich krajów jako obciążenie i przeszkoda w osiąganiu postępu i dobrobytu".

Elżbieta Trafiałek pisze w przedmiotowej sprawie: „obywatelstwo unijne daje ludziom w starszym wieku uprawnienia do leczenia, podróżowania i osiedlania się na terenie wszystkich państw Wspólnoty. Jednak w konfrontacji z rzeczywistością jest to tylko teoria. Seniorzy nie tylko, że nie czują się obywatelami świata i Unii Europejskiej, ale często nie czują się też pełnoprawnymi obywatelami swojego kraju. Jak wynika z licznych badań, świat seniorów z reguły ogranicza się do środowiska lokalnego, rodziny i Kościoła"[41].

„Ludzie starzy nie są entuzjastami globalizacji, podobnie jak kilka lat wcześniej nie byli zwolennikami integracji z Unią Europejską. Uważają, że pozytywne efekty zachodzących obecnie przemian, wdrażania modelu państwa obywatelskiego odczują dopiero ich wnuki, a oni sami, podobnie jak i ich dzieci, są skazami jedynie na ponoszenie wysokich kosztów, zarówno transformacji, jak i integracji z Unią Europejską, narażeni na różnorodne formy dyskryminacji i poczuciem osamotnienia. Nie rozumieją aksjomatycznego chaosu, ustawicznej rywalizacji, reguł współczesnego świata, nie są w stanie nadążyć ani za postępem technicznym, ani preferencjami życiowymi ludzi młodych. Zdając sobie sprawę z ograniczeń; ich kontakty z otoczeniem pozadomowym z reguły ograniczają się do niezbędnego minimum na skutek lęku przed wszelkiego przejawami agresji, dyskryminacji i upokorzenia. Ograniczają swoją przestrzeń życiową, hermetyzują się w obrębie grup rówieśniczych, utrwalając stereotyp senilizmu i konserwatyzmu pokolenia"[42]. „Nie dziwi zatem fakt, że polscy seniorzy, w odróżnieniu od swoich rówieśników z krajów zachodnich, są nieobecni lub obecni w znikomym stopniu w życiu kulturalnym, społecznym czy gospodarczym kraju, nie biorą udziału w podejmowaniu ważnych społecznie inicjatyw, niemal nie widać ich w aktywnym

[41]E. Trafiałek, Wykluczenie społeczne ludzi starych. Źródła, skutki, perspektywy na przyszłość [w:] T. Kowaleski., P. Szukalski, (red.), Łódź 2006, s. 171.
[42] Ibidem, s. 172.

życiu najbliższego środowiska, nie dla nich są gabinety odnowy biologicznej, prywatne szpitale czy gabinety rehabilitacyjne"[43].

3.4. Choroby i niepełnosprawność w starości

Starzenie się człowieka nie jest chorobą, jednak wiąże się ze wzrostem częstotliwości zapadania na wiele chorób i skutkuje zwiększonym zapotrzebowaniem na świadczenia medyczne oraz usługi opiekuńcze. Tzw. „starzenie pomyślne" (bez chorób i niesprawności) dotyczy tylko niewielkiej części populacji osób starszych[44]. Ustalenie chorób u osób w podeszłym wieku stanowi prawdziwe wyzwanie; liczne choroby przebiegają skrycie, aż do momentu ujawnienia się ich powikłań (nadciśnienie tętnicze, cukrzyca). Zmiany inwolucyjne, dolegliwości i schorzenia typowe dla tego wieku nakładają się na występujące już wcześniej choroby, stąd wielochorobowość i przewlekłość chorób, dotycząca najczęściej kilku układów i narządów. Ponad 80% osób, które ukończyły 60. rok życia, cierpi na jedną chorobę somatyczną, a u większości stwierdza się kilka przewlekłych zaburzeń, wymagających opieki medycznej. Poza chorobami układu krążenia (nadciśnienie tętnicze, choroba niedokrwienna serca, przewlekła niewydolność serca), 20% osób w wieku 60 lat i więcej ma trudności w poruszaniu się poza domem, 20% cierpi na zaburzenia wzroku, 30% ma zaburzenia słuchu[45]. Choroby wieku podeszłego to nowotwory, choroby układu mięśniowo – kostnego, cukrzyca, spadek odporności organizmu, choroby neurologiczne i psychiczne, problemy gastryczne, nietrzymanie moczu, odleżyny. Problemem bagatelizowanym jest zakażenie układu moczowego, będące często przyczyną nietrzymania moczu i pierwszym krokiem do izolacji oraz wyłączenia osoby starszej z życia społecznego. Seniorzy często doświadczają upadków i złamania kości na tle osteoporozy. Tym

[43] G. Orzechowska, s.209.

[44] A. Grzanka-Tykwińska, K. Kędziora-Kornatowska, Znaczenie wybranych form aktywności w życiu osób w podeszłym wieku, „Gerontologia Polska" 2010, tom 18, nr 1, s. 11.

[45] K. Broczek., Człowiek w wieku podeszłym z perspektywy geriatrycznej, [w:] Niepełnosprawność wyzwaniem do współpracy interdyscyplinarnej. Materiały konferencyjne, Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych, P. Błędowski, (op. nauk.) Toruń 2003, s. 45.

chorobom i dolegliwościom często towarzyszy niesprawność i zniedołężnienie.[46] Zmiany zachodzące wewnątrz organizmu, szczególnie w układzie nerwowym, mogą powodować psychologiczne objawy starości: zaburzenia pamięciowe, zapadalność na choroby otępienne, do których zalicza się m. in. chorobę Alzhaimera **(**50% wszystkich przypadków otępienia)[47]. Choroby i niepełnosprawność seniorów często skutkują kryzysami w starości, ponieważ prowadzą do utraty samodzielności i bolesnej zależności od tzw. „osób drugich". Niejednokrotnie są one skutkiem ubocznym zażywanych leków. Wówczas istotnym jest pozostanie w stałym kontakcie z lekarzem specjalistą, gdyż wraz z wydłużającym się okresem przyjmowania leków, zmianami dawek, przy wprowadzaniu nowych leków jesteśmy narażeni na pojawienie się depresji[48].

3.5. Zła sytuacja materialna ludzi starszych

Trudna sytuacja materialna seniora skutkuje ograniczeniami w życiu codziennym, możliwościami leczenia i jest źródłem poważnego dyskomfortu psychicznego. Sytuacja ta zmusza do zmiany stylu życia, skutkuje ograniczeniem kontaktów, prowadzając tym samym do stopniowej izolacji osoby starszej w społeczeństwie[49].

3.6. Dyskryminacja seniorów w rodzinie i w społeczeństwie

Dyskryminacja ludzi starych (am. ageism), to jeszcze inny determinant wykluczenia społecznego. Piotr Szukalski definiuje dyskryminację ludzi starych (ageism) jako „wszelkie uprzedzenia, stereotypy i praktyki dyskryminacyjne

[46] M. Laskowska-Szcześniak, Leczenie osób w starszym wieku, http://medycynaipasje.com.pl/a983/Leczenie-osob-w-starszym-wieku.html/ (dostęp 12.12.2016)
[47] K. Białożyt, N. Pikuła, Niektóre zaburzenia psychiczne w podeszłym wieku – zespół depresyjny i otępienie, [w:] Poznać, zrozumieć i zaakceptować starość, red. A. A. Zych, Łask 2012, s. 176.
[48] B. Krzyślak, loc.cit.
[49] M. Straś-Romanowska, Późna dorosłość. Wiek starzenia się, [w:] B. Harwas-Napierała, J. Trempała (red.), Psychologia rozwoju człowieka. Tom 2, Warszawa 2001, s. 263-292.

skierowane do danej osoby ze względu na jej wiek"[50]. Polscy seniorzy odczuwają boleśnie i na co dzień dyskryminację ze względu na swój podeszły wiek w rozmaitych środowiskach. Najczęściej uskarżają się na złe traktowanie, obojętność lub niechęć w środkach komunikacji, na ulicy, ze strony ludzi młodych, w urzędach i placówkach służby zdrowia [CBOS, luty 2007]. Dyskryminacja seniorów najczęściej przejawia się w rodzinie, na rynku pracy, w dostępie do ochrony zdrowia, w pomocy społecznej i urzędach, w komunikacji i uczestnictwie w życiu społecznym[51]. Wiesława Walkowska[52] potwierdza, że „ludzi starszych nie obdarza się należnym szacunkiem, są oni gorzej traktowani z powodu wieku. Do najczęstszych powodów dyskryminacji zalicza lekceważenie, wyśmiewanie, żarty, obojętność. Ludzie starzy czują się dyskryminowani najczęściej w takich obszarach jak służba zdrowia, urzędy, sklepy, środki komunikacji publicznej, a nawet w rodzinie".

3.6.1. Ageism seniora w rodzinie

Rodzina jest miejscem, w którym ludzie starzy mogą utrzymywać stałe i bliskie kontakty z osobami należącymi do młodszych pokoleń. Tam właśnie powstaje wieź międzypokoleniowa, poczucie uczestnictwa w życiu społecznym lub wykluczenie z niego. Funkcje rodziny wynikają ze szczególnego rodzaju symbiozy, charakteru związków łączących ludzi. Jest nią wzajemność świadczeń i usług, które obejmują miłość, opiekę i pomoc, bycie ze sobą w najważniejszych, radosnych i bolesnych momentach życia. To codzienne życie, praca, prowadzenie gospodarstwa domowego, troska o zdrowie i opiekę w chorobie, to wspólny czas wolny[53].

---

[50] P. Szukalski, Uprzedzenia i dyskryminacje ze względu na wiek (ageism). Przyczyny, przejawy, konsekwencje, „Polityka Społeczna" 2004, nr 2, s. 25.

[51] M. Gałuszka, Siwiejąca populacja; ekonomiczna, społeczna i etyczna waloryzacja starości, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_02_galuszka_83_93.pdf (dostęp 10.12.2016).

[52] W. Walkowska., Obszary społecznej dyskryminacji pokolenia 50+ na przykładzie badań, [w:] T. Kowalewski i P. Szukalski (red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich, Łódź 2006, s. 184–185.

[53] A. Mielczarek, Obowiązki fachowo pomagających w domach pomocy społecznej dla seniorów, „Praca Socjalna" 2009, nr 5, s. 21.

Krytycznym momentem dla każdej rodziny jest pojawienie się choroby matki lub ojca. Bywa często, że wówczas starszy człowiek staje się niesprawny, i nie ma oparcia w rodzinie. Członkom rodziny często trudno jest sobie wyobrazić, że mogliby poświęcić znaczną ilość czasu na pielęgnację chorego. Dlatego wielu chorych seniorów musi wręcz apelować o otrzymywanie pomocy ze strony rodziny, co budzi w nich dodatkowy lęk i niepewność, jak apel ten zostanie odebrany i czy nie pogorszy stosunków rodzinnych[54]. Członkowie rodziny często odrzucają osoby stare, co również wpływa na utratę więzi łączących ze światem. Poczucie bycia kimś niepotrzebnym powoduje rezygnację z życia i w konsekwencji przyspiesza proces starzenia. Dla osób, które nie mogą z różnych przyczyn zamieszkiwać ze swoimi bliskimi i zdane są wyłącznie na swoje siły lub na pomoc instytucjonalną od osób obcych, życie staje się udręką i upokorzeniem. Do poczucia klęski życiowej i obwiniania się za to, że źle się wychowało swoje dzieci lub nie założyło rodziny dochodzi poczucie bezradności w obliczu współczesnej rzeczywistości, która wydaje się być brutalna, zimna, bezwzględna i odbiera wszelką godność człowieczeństwu. Bolesne są sytuacje, kiedy problemem dla dzieci staje się opieka nad chorymi rodzicami, zawiezienie do kościoła na niedzielną mszę świętą, wspólne robienie zakupów, spotkania w gronie całej rodziny, wspólne wakacje, czy zwyczajne spacery. Lub gdy przypominają sobie dopiero w okresach przedświątecznych, gdzie ich zainteresowanie ogranicza się tylko do *jednorazowej wizyty*. Nie wszyscy korzystają z możliwości zabrania rodziców, dziadków na święta do swoich domów[55].

Coraz częściej szpitalne łóżka zajmują starsi pacjenci, których rodziny nie odbierają ze szpitali. Ci ludzie bardzo często nie mają dokąd wrócić, ponieważ rodzina nie poczuwa się do opieki nad nimi. Lekarze słyszą najczęściej, że „rodziny nie stać na wynajęcie opiekunki lub też nie ma w domu warunków". Rodziny nie odbierają bliskich, ponieważ uważają, że „to szpitale i NFZ powinny zapewnić ich rodzicom opiekę". Andrzej Kosiniak-Kamysz stwierdził, że „jest to wynik kryzysu

[54] Ibidem, s. 28.
[55] J. Piotrowski, Miejsce starego człowieka w rodzinie i społeczeństwie, Warszawa 1973, s.78.

tradycyjnego modelu rodziny". Według niego najbliżsi nie chcą wynajmować opiekunki, która zajęłaby się osobą starszą, ani też oddać jej do Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego, gdzie za pobyt obowiązuje opłata miesięczna w wysokości 70% dochodów podopiecznego, tj. emerytury lub renty. W szpitalu natomiast osoby takie przebywają za darmo, a emeryturę czy rentę odbierają rodziny. Lekarze przyznają, że nie mogą zmusić rodzin, aby opiekowały się swoimi bliskimi z uwagi na fakt, że te nie mają takiego obowiązku prawnego. Pacjentami, o których zapominają najbliżsi, to najczęściej osoby starsze, które zostały wyleczone z konkretnej choroby, jednak mają problemy z poruszaniem się i wymagają dalszej opieki[56].

3.6.2. Dyskryminowanie ludzi starszych w dostępie do opieki zdrowotnej

Osoby starsze są dyskryminowanie także w dostępie do opieki zdrowotnej, rehabilitacji i leków[57]". Barbara Bień[58] uważa, że „polski system opieki zdrowotnej jest niewydolny i nieskuteczny w diagnozowaniu i eliminowaniu chorób geriatrycznych. Potrzeby w zakresie leczenia seniorów znacznie przewyższają realne możliwości ze względu na trudny dostęp do lekarza rodzinnego i deficyt usług rehabilitacyjnych. Pacjenci Ci w związku z wielochorobowością i pogarszającą się sprawnością funkcjonalną wymagają szczególnego podejścia ze strony personelu medycznego. Pomimo, że seniorzy cierpią na ograniczoną sprawność fizyczną i charakteryzuje ich zwiększone zapotrzebowanie na profesjonalną opiekę, to nie mogą oni na nią liczyć w stopniu zadawalającym, co skutkuje pogłębianiem się niesprawności, zniedołężnieniem i uzależnieniem od osób trzecich oraz wzrostem zapotrzebowania na wsparcie instytucjonalne, opiekuńcze i socjalne. Bolączką jest

[56] Ibidem, s. 123.
[57] E. Trafiałek., Wykluczenie społeczne ludzi starych. Źródła, skutki, perspektywy na przyszłość, [w:] T. Kowalewski i P. Szukalski (red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich. Łódź 2006, s. 171.
[58] B. Bień., Stan zdrowia i sprawność ludzi starszych, [w:] B. Synak (red.), Polska starość. Gdańsk 2002, s. 36.

brak lekarzy geriatrów i pielęgniarek środowiskowych oraz współpracy miedzy resortem zdrowia i polityki społecznej w budowaniu przyjaznej przestrzeni życiowej dla seniorów[59].

Zdaniem Jarosława Derejczyka[60] „ludzie starzy, to najbardziej liczna grupa pacjentów, ale zarazem najbardziej zaniedbana pod względem opieki medycznej. W obiektach służby zdrowia widać zachowania dyskryminacyjne z powodu wieku i uzależnianie leczenia od wieku. Spotyka się nawet zjawiska psychicznego i fizycznego maltretowania osób starych, przemilczanie problemów chorego, pomijanie pytań o zgodę na leczenie instytucjonalne. Niewłaściwe traktowanie osób starszych w służbie zdrowia często wynika ze zwykłego braku kultury, wychowania, życzliwości i szacunku dla starszych ze strony personelu medycznego a także wynika to z braku przygotowania do pracy z ludźmi starszymi. Coraz częściej seniorom odmawia się prawa do diagnostyki, w tym głównie onkologicznej, do operacji, do kosztownego, długotrwałego leczenia, do refundacji leków i środków higienicznych, co jest skutkiem coraz gorszej kondycji służby zdrowia. W konsekwencji seniorzy zmuszani są do rezygnacji z leczenia i rehabilitacji przez lekarza pierwszego kontaktu, opłacanego przez NFZ. Wielu seniorów nie stać na leczenie w gabinetach prywatnych, na zakup leków, sprzętu rehabilitacyjnego, na wyjazdy do sanatorium, a czasem nawet na usługi stomatologiczne i protetyczne. Seniorzy są narażeni na nienależyte traktowanie w trakcie leczenia. Wynika to z faktu, iż wiele rozwiązań systemowych nie uwzględnia potrzeb zdrowotnych seniorów i specyfiki chorób w wieku podeszłym. Obok rozwiązań systemowych istnieje wiele niepisanych praktyk i zachowań, które prowadzą do gorszego traktowania czy wręcz upokarzania starszych pacjentów. Warto w tym miejscu podkreślić, iż starsza, chora, a często niesprawna i samotna osoba jest modelową ofiarą, która nie ma sił, aby zaprotestować, dochodzić swoich praw".

[59]A. Łukomska, A. Szrajda, J. Nowakowska., Satysfakcja osób starszych z usług świadczonych przez lekarza rodzinnego. „Gerontologia Polska" 2012; tom 20, nr 2, s. 68–72.
[60] J. Derejczyk., Geriatria a reforma ochrony zdrowia w Polsce. „Służba Zdrowia" 2001, nr 61–64, s. 29.

W Polsce jest niedostateczna liczba geriatrów (lekarzy - specjalistów chorób w wieku podeszłym), podczas gdy nie wszyscy lekarze podstawowej opieki zdrowotnej są dostatecznie wyedukowani w zakresie leczenia ludzi starych. Często lekarze nie kierują osób starszych na kompleksowe badania, oszczędzając na profilaktyce, uznając, że na starość nie ma leku; wiek często służy im jako diagnoza. Takie zaniedbania nie prowadzą do rozpoznania wielu chorób, którym można byłoby wcześniej zapobiec. Istnieją także ograniczenia wiekowe w wykonywaniu szeregu badań, np. mammografii. Osoby starsze skarżą się na trudności w uzyskaniu skierowania na badania czy zabieg. Nie kontraktowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)usług z zakresu rehabilitacji geriatrycznej, to kolejny przykład dyskryminowania chorych osób starszych. Brak możliwości skorzystania w odpowiednim czasie z dostępu do specjalistycznych działań rehabilitacyjnych nie daje szans starszym pacjentom na utrzymanie sprawności funkcjonalnej. Szczególnie szokująca jest praktyka odmowy przyjazdu karetki do osoby starszej lub wydłużanie czasu oczekiwania i poddawanie w wątpliwość potrzeby czy sensu przyjazdu ratowników[61].

3.6.3. Dyskryminacji ludzi starych w instytucjach publicznych

Potencjalne źródła dyskryminacji ludzi starych tkwią także w instytucjach publicznych i skomercjalizowanych. Osoby starsze mają trudności w sprawnym załatwianiu swoich spraw w urzędach i punktach usługowych. Przeszkodą są przede wszystkim bariery architektoniczne: brak wind czy poręczy przy schodach, śliskie podłogi, brak ławek czy krzeseł w poczekalniach. Wraz z wiekiem wiele osób ma trudności ze wzrokiem, słuchem czy pamięcią. Jednak urzędy i urzędnicy nie zawsze wykazują cierpliwość w ich załatwianiu lub nie są przygotowani do właściwej obsługi seniorów. Wielu seniorów nie jest w stanie przebrnąć przez niezrozumiały urzędowy język i zawiłe procedury. Dużym utrudnieniem jest także

[61] Aktywny senior. Czym jest dyskryminacja ze względu na wiek? „Tematy" 2007, nr 11–12, s. 35.

mała czcionka druków urzędowych”[62]. Dodać należy, że dyskryminacja jest zabroniona; zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483): „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

3.7. Przejście na emeryturę źródłem kryzysu

Emerytura stanowi dla wielu osób doświadczenie trudne, szczególnie dla mężczyzn, którzy we własnej opinii łączyli swą wartość jako człowieka z wykonywaną zawodowo pracą. Praca daje wielu ludziom poczucie spełnienia, ważności, odpowiedniej pozycji w hierarchii społecznej. Człowiek na emeryturze znajduje się w takim okresie życiowym, w którym niemal wszystko, co było dla niego ważne i satysfakcjonujące, przestaje odgrywać dotychczasową rolę. Często stają się stereotypowe, bezkrytyczne, niepewne w podejmowaniu decyzji, skupione na sobie, przywiązane do swoich przyzwyczajeń. Boją się zmian, a każdą nowość przyjmują z irytacją i uprzedzeniem, gdyż odbierana jest ona jako zamach na osobisty spokój i stabilizację lub nie jest akceptowana przez młodsze pokolenia[63]. Wiele osób w wieku emerytalnym ma poczucie złego traktowania, gdy spotyka się z odmową zatrudnienia tylko ze względu na swoje lata, mimo posiadanych kompetencji, talentów i długoletniego doświadczenia. W takiej sytuacji człowiek starszy czuje się niepotrzebny i społecznie niechciany. Inną sprawą jest kwestia sensownego i pożytecznego zagospodarowania nadmiaru wolnego czasu, jaki pojawia się po zaprzestaniu pracy zawodowej. Wiele osób ma trudności ze znalezieniem sobie substytutu aktywności zawodowej i prowadzi bierne życie „udomowione”, narzekając na nudę i bezsens egzystencji na emeryturze, co prowadzić może do tzw. „kryzysu starości”[64].

[62] E. Trafiałek, Wykluczenie społeczne ludzi starych. Źródła, skutki, perspektywy na przyszłość [w:] T. Kowaleski., P. Szukalski, (red.), Łódź 2006, s. 174.
[63] S. Kotapka-Minc, Człowiek w wieku podeszłym z perspektywy psychologicznej, [w:] Niepełnosprawność wyzwaniem do współpracy interdyscyplinarnej. TMO, Materiały konferencyjne, Toruń 2003, s. 60.
[64] E. Trafiałek, Wykluczenie społeczne…, s.175.

3.8. Samotność i osamotnienie osób starszych

Samotność i osamotnienie to dwa pojęcia, które często używane są zamiennie, choć w istocie nie mają tego samego znaczenia[65]. „Samotność to stan osoby, która żyje sama, obiektywnie odczuwane zjawisko, najczęściej o negatywnym wydźwięku, stan emocjonalny człowieka, wynikający z braku pozytywnych relacji z rodziną i innymi osobami. To obcowanie tylko z samym sobą, koncentrowanie uwagi wyłącznie na sprawach swojego wewnętrznego świata". Samotność seniorów może wynikać z braku satysfakcjonującej obecności bliskich osób. To stan psychiczny, niezależny od liczby kontaktów społecznych, ale od oczekiwań, jakie ma się w stosunku do innych. Często nie będąc samotnym, można czuć się osamotnionym. Nawet wtedy, gdy mieszka się z rodziną lub przebywa wśród dobrych znajomych i osób najbliższych. Ludzie starsi lękają się samotności, wynikającej z faktu usamodzielnienia się dzieci, owdowienia, utraty bliskich znajomych, krewnych i przyjaciół. Dzieci odchodzą z domu, mają własne sprawy i mniej czasu dla starych rodziców, czasami zamieszkują bardzo daleko od domu rodzinnego. Rodzice mogą to odczuć jako niechęć do kontaktów spowodowaną ich starością. Znajomi, krewni, sąsiedzi wyjeżdżają, umierają, przenoszą się w inne miejsca. Pojawia się brak znaczących osób, które stanowią o jakości życia każdego człowieka. Samotność to nieprzyjemne, przytłaczające uczucie, które zaostrza i wyolbrzymia możliwe niebezpieczeństwa: chorobę, brak sprawności fizycznej i intelektualnej, problemy materialne, przybliżanie się śmierci. To tęsknota za doświadczeniem ciepła, czułości i kontaktu międzyludzkiego, za zrozumieniem[66].

Osamotnienie, to stan subiektywny, związany z brakiem kontaktu z innymi ludźmi oraz z samym sobą. Może być spowodowane problemami zdrowotnymi: diagnozą nowotworu, nietrzymaniem moczu, pojawieniem się choroby, która może doprowadzić do niepełnosprawności, z osłabienia sił intelektualnych, kłopotami z pamięcią, nasilającą się depresją i stanami lękowymi, czasami zmianami w wyglądzie

[65] B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dzięgielewska, Podstawy gerontologii społecznej, Warszawa 2006. s. 110.
[66] B. Synak (red.). Polska starość, Gdańsk 2002, s. 45.

zewnętrznym. Jeśli ten stan utrzymuje się dłuższy czas i narasta, to niejednokrotnie przeradza się w depresję. Istotnymi czynnikami zwiększającymi prawdopodobieństwo pojawienia się depresji są wszelkie sytuacje kryzysowe, nagłe sytuacje trudne, zarówno dotykające nas bezpośrednio jak i naszych bliskich. Często siłę kryzysu potęguje poczucie znacznie mniejszej niż we wcześniejszych okresach życia możliwości wpłynięcia na zmianę sytuacji, w związku z narastającą zależnością od pomocy osób trzecich[67].

4. Jak zapobiegać sytuacjom kryzysowym osób w podeszłym wieku?

Ważnym elementem jest propagowanie profilaktyki starości, „wychowania ku starości" czy „ludzkiej przezorności życiowej", jako odpowiedzialności za własną starość. Elementami przezorności powinny być: zabezpieczenie kapitału intelektualnego i społecznego, troska o mobilność i aktywność społeczną, status społeczny i sieć interakcji społecznych, o więzi z rodziną i środowiskiem lokalnym. Ponadto troska o zabezpieczenie finansowe na starość, mieszkanie wolne barier architektonicznych mieszkaniu. W procesie rozwoju w starości ważna jest akceptacja tego, co wcześniej było nieakceptowane, pogodzenie się z odchodzeniem i utratą, która na jakiś czas może spowodować regres, ale w efekcie okazuje się korzystną zmianą rozwojową. Jednak osoby starsze w wielu przypadkach nie radzą sobie z akceptacją tych zmian, jak również z poszukiwaniem sposobów na sprostanie wyzwaniom i ograniczeniom, jakie niesie życie w okresie starości. W takich przypadkach nieodzowne jest wsparcie najbliższych oraz profesjonalna pomoc psychologiczna[68].

Dobre wychowanie ku starości powinno stanowić istotny element współczesnej edukacji, wolnej od uprzedzeń i nieakceptacji, powinno mieć charakter uniwersalny – odnosić się do potrzeb i wartości oraz preferencji osób starszych. Aby przeżyć ten okres w jak najlepszej kondycji fizycznej, psychicznej zachęca się osoby w

[67] B. Krzyślak, loc.cit.
[68] D. Zawadzka, M. Stalmach, Problemy psychologiczne osób w okresie starości. Cz. I. Najważniejsze wyzwania i trudności; „Hygeia Public Health" 2015, nr 50(2), s. 298-304.

wieku podeszłym do stosowania wszelakich form aktywności: ruchowo-rekreacyjnej, psycho-społecznej oraz społeczno- kulturalnej. Środowisko powinno pokazywać osoby starsze w aspekcie ich doświadczenia życiowego, tego co mają do zaoferowania młodszemu pokoleniu. Korzystanie z tych do świadczeń może stanowić źródło radości dla seniora. Seniorów należy zachęcać do różnych form aktywności, poprawi to ich stan zdrowia fizycznego i psychicznego, zapobiegnie przyśpieszonej i patologicznej starości. Można to osiągnąć poprzez zaangażowanie w działalność w różnych organizacji świeckich i kościelnych". Problemem stanowią osoby starsze, niesprawne i chore, „zamknięte w domach". Pamiętając, że ograniczony dostęp do informacji może sprzyjać marginalizacji czy wykluczenia z życia społecznego, należy zadbać o należyty system informacji ludzi starszych w lokalnych środkach masowego przekazu, jak również m.in. poprzez pracowników socjalnych i/lub wolontariuszy[69].

Ważnym elementem jest propagowanie profilaktyki starości, „wychowania ku starości" czy „ludzkiej przezorności życiowej", jako odpowiedzialności za własną starość. Elementami przezorności powinny być: zabezpieczenie kapitału intelektualnego i społecznego, troska o mobilność i aktywność społeczną, status społeczny i sieć interakcji społecznych, o więzi z rodziną i środowiskiem lokalnym. Ponadto troska o zabezpieczenie finansowe na starość, mieszkanie wolne barier architektonicznych mieszkaniu. Aby przeciwdziałać gerontofobii, która uznana jest za zjawisko negatywne i niepożądane, należałoby podjąć odpowiednie działania na wielu powiązanych ze sobą płaszczyznach. Trzeba zacząć nie tyle od działań pozorowanych i wmawiania członkom społeczeństwa, że może istnieć dobra, aktywna starość (za pomocą instruktarzy, akcji propagandowych i pogadanek z okazji), ile od faktycznych działań w sferach najbardziej zaniedbanych. Trzeba zająć się problemami żywotnymi osób starszych, tymi, na które wskazują sami zainteresowani i które stanowią dla nich prawdziwe utrudnienie. Należy uważnie

[69] R. J. Kijak, Z. Szarota (red.), Starość. Między diagnozą a działaniem, Warszawa 2013, s. 107.

wsłuchiwać się w postulaty seniorów i traktować je poważnie w konstruowaniu polityki społecznej[70].

Prowadzenie ‚polityki senioralnej", polega m.in. na podejmowaniu szeregu działań przez różne organizacje w zakresie poprawy jakości życia seniorów, zapewnienia im warunków do godnego starzenia się. Kluczowe obszary działań w zakresie polityki senioralnej to: zdrowie i samodzielność; aktywność zawodowa; aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna; srebrna gospodarka oraz relacje międzypokoleniowe. W polityce senioralnej należy zadbać o zwiększanie dostępności seniorów do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych, kulturalnych i transportowych. Ponadto konieczne są wszelkie działania w zakresie integracji międzypokoleniowej, wsparcia najstarszego pokolenia, krzewienie inicjatyw w zakresie kształcenia. Wszystko to skutkować będzie podtrzymywaniem sprawności intelektualnej ludzi starszych. Odpowiedzialnym za stanowienie polityki senioralnej i jej realizację powinien być rząd. Wiele zadań powinny podejmować także władze lokalne (samorządowe), organizacje pozarządowe i sami obywatele. Dużą rolę do odegrania mają też organizacje seniorskie i same osoby starsze, które powinny mieć wpływ na prawo lokalne, możliwość konsultowania decyzji podejmowanych przez samorządy, a także inicjować potrzebne zmiany. To od ich zaangażowania zależy funkcjonowanie komunikacji miejskiej, urzędów, szpitali, przychodni, punktów usługowych, ale także edukacja i wychowanie młodzieży itp.[71].

5. Podsumowanie

Wzrost liczby osób w podeszłym wieku jest istotnym elementem, który wpływa na oblicze współczesnego świata. Problem siwiejących narodów głownie dotyczy kontynentu europejskiego i częściowo azjatyckiego. To m. in. skutek wydłużania się trwania ludzkiego życia i poprawy jakości życia. Dłuższe ludzkie życie jest zjawiskiem bardzo pozytywnym pod warunkiem, że na starość zachowa się zdrowie

[70] E.. Miszczak, Czy w Polsce występuje gerontofobia?, Lublin 2006, s. 158.
[71] Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014-2020 w zarysie; opracowana na podstawie Uchwały Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.

i sprawność. Jednak nie zawsze jest to możliwe; wiele osób w podeszłym wieku doświadcza przykrych konsekwencji starzenia się i kryzysów z tym związanych. Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi na problemy ludzi starych, opracowanie i wdrożenie takiego modelu wsparcia osób w podeszłym wieku, który byłby skuteczny w zakresie usuwania lub łagodzenia sytuacji kryzysowych, poprawy jakości życia seniorów i realizowania ich potrzeb, który by nadążał za dynamicznie następującymi zmianami. Model wsparcia osób starszych powinien zawierać możliwości tworzenia sprzyjających warunków godnej i aktywnej starości, wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z kryzysami typowymi dla tego wieku, zapewnienie im odpowiedniej pozycji w społeczeństwie oraz kształtowanie pozytywnego obrazu starości w świadomości społecznej. Ponadto właściwą infrastrukturę, dostosowaną do potrzeb osób w podeszłym wieku, ich kontakt ze środowiskiem lokalnym. Ponieważ rodziny stają się mniej liczne, a kontakty w rodzinach mniej intensywne, następuje osłabienie więzi lub ich całkowity rozpad rodzin wielopokoleniowych, dlatego też konieczne staje się wsparcie rodziny i opiekunów nieformalnych sprawujących opiekę nad seniorami. Pozwoli to na wyeliminowanie wielu sytuacji kryzysowych. Poprawa jakości życia seniorów, usuwanie lub łagodzenie kryzysów w starości zależy od współpracy przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, polityków, aktywistów społecznych oraz naukowców, prowadzących rzetelne badania owocujące postulatami dla praktyki. Jak poradzą sobie seniorzy z sytuacjami kryzysowymi, zależy to przede wszystkim od tego, jak sobie z nimi poradzi całe społeczeństwo.

Bibliografia

Literatura

Aktywny senior. Czym jest dyskryminacja ze względu na wiek? „Tematy" 2007, nr 11–12.

Badura-Madej W., Podstawowe pojęcia teorii kryzysu i interwencji kryzysowej, [w:] Badura-Madej W.(wybór i oprac.), Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych, Katowice 1999.

Białożyt K.., Pikuła N., Niektóre zaburzenia psychiczne w podeszłym wieku – zespół depresyjny i otępienie, [w:]A.A. Zych (red.), Poznać, zrozumieć i zaakceptować starość, Łask 2012.

Bień B., Stan zdrowia i sprawność ludzi starszych, [w:] Synak B. (red.), Polska starość, Gdańsk 2002.

Broczek K., Człowiek w wieku podeszłym z perspektywy geriatrycznej, [w:] Niepełnosprawność wyzwaniem do współpracy interdyscyplinarnej. TZO; Materiały konferencyjne, Toruń 2003.

Derejczyk J., Geriatria a reforma ochrony zdrowia w Polsce, „Służba Zdrowia" 2001, nr. 6.

Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014-2020 w zarysie; opracowana na podstawie Uchwały Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.

Dyczewski Leon, Ludzie starzy i starość w społeczeństwie i kulturze, Lublin 1994.

Dziewięcka-Bokun Ludmiła, Ekskluzja społeczna – istota, przyczyny, [w:] Rysz-Kowalczyk B., Szatur-Jaworska B. (red.), Wokół teorii polityki społecznej, Warszawa 2005.

Goodman N., Wstęp do socjologii, Poznań 2005.

Grzanka-Tykwińska A., Kędziora-Kornatowska K., Znaczenie wybranych form aktywności w życiu osób w podeszłym wieku, „ Gerontologia Polska" 2010, tom 18, nr 1.

James R. K.; Gilliland B. E. , Strategie Interwencji Kryzysowej, Warszawa 2006.

Kamiński A., Funkcje pedagogiki społecznej, Warszawa 1980.

Kędzior J., Pedagogika społeczna i praca socjalna wobec problemu starzenia się i starości, [w:] Krzyszkowski J., Piątek K. (red.), Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich, Częstochowa 2006.

Kołodziej W., Stereotypy dotyczące starzenia się i ludzi w podeszłym wieku [w:] Steuden S., Marczuk M.(red.), Starzenie się a satysfakcja z życia, Lublin 2006.

Kotapka-Minc S., Człowiek w wieku podeszłym z perspektywy psychologicznej, [w:] Niepełnosprawność wyzwaniem do współpracy interdyscyplinarnej. TZO; Materiały konferencyjne, Toruń 2003.

Krzesińska-Żach B., Wykluczenie i marginalizacja społeczna jako zagrożenie człowieka współczesnego, [w:] Białobrzeska K., Kawula S.(red.), Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych, Toruń 2000.

Ku godnej aktywnej starości. Raport o rozwoju społecznym. Polska 1999, Warszawa 1999.

Liszewska M., Rodzina starego człowieka, „Wspólne Tematy" 1997, nr 11-12.

Łukomska A., Szrajda J., Nowakowska I., Satysfakcja osób starszych z usług świadczonych przez lekarza rodzinnego, „Gerontologia Polska" 2012, tom 20, nr 2.

Marshall G. (red.), Słownik socjologii i nauk społecznych, Warszawa 2005.

Mielczarek A., Obowiązki fachowo pomagających w domach pomocy społecznej dla seniorów, „Praca Socjalna" 2009, nr 5.

Miszczak E., Czy w Polsce występuje gerontofobia?, Lublin 2006.
Miszczak E., Stereotypowy obraz człowieka starszego w Polsce [w:] Kowaleski T., Szukalski P.(red.), Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich. Łódź 2006,
Nisbet R., Przesądy – Słownik filozoficzny, Warszawa 1998.
Orłowska M., (red.), Skazani na wykluczenie. Warszawa 2005.
Orzechowska G., Seniorzy wobec marginalności i marginalizacji społecznej, [w:] Białobrzeska K., Kawula S. (red.), Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych, Toruń 2006.
Pilecka B., Kryzys psychologiczny, Kraków 2004.
Piotrowska-Breger K., Stary człowiek w domu pomocy społecznej - psychologiczne konsekwencje, Częstochowa 2004.
Piotrowski J., Miejsce starego człowieka w rodzinie i społeczeństwie, Warszawa 1973.
Rutkowski J., Podstawowe pojęcia statystyki społecznej (dokończenie), „Wiadomości Statystyczne" 1984, nr 10.
Starość Między diagnozą a działaniem, Kijak R., Szarota Z.(red.), Warszawa 2013.
Straś-Romanowska M., Późna dorosłość. Wiek starzenia się, [w:] Harwas-Napierała B., Trempała J. (red.), Psychologia rozwoju człowieka. Tom 2, Warszawa 2001.
Synak B., (red.), Polska starość, Gdańsk 2002.
Szatur-Jaworska B., Błędowski P, Dzięgielewska M., Podstawy gerontologii społecznej, Warszawa 2006.
Szukalski P., Uprzedzenia i dyskryminacje ze względu na wiek (ageism). Przyczyny, przejawy, konsekwencje, „Polityka Społeczna" 2004, nr 2.
Tibbitts J. C., A guide For Insulator Collectors, Altamonte Springs 1967.
Trafiałek E., Polska starość w dobie przemian, Katowice 2005.
Trafiałek E., Rola starszych ludzi w kontynuacji kulturowej, [w:] A.A. Zych (red.) Demograficzne i indywidualne starzenie się. Wyzwania edukacyjne, Kielce 2001.
Trafiałek E., Wykluczenie społeczne ludzi starych. Źródła, skutki, perspektywy na przyszłość [w:] Kowaleski T., Szukalski P., (red.) , Łódź 2006.
Walkowska W., Obszary społecznej dyskryminacji pokolenia 50+ na przykładzie badań, [w:] Kowaleski T., Szukalski P., (red.) , Starość i starzenie się jako doświadczenie jednostek i zbiorowości ludzkich, Łódź 2006.
Wojnowski J. (red.), Wielka Encyklopedia PWN. T. 15, Warszawa 2003.
Zawadzka D., Stalmach M., Problemy psychologiczne osób w okresie starości. Cz. I. Najważniejsze wyzwania i trudności; „Hygeia Public Health" 2015, 50 (2).
Zboina B., Kałdon B., Król H., Bakalarz-Kowalska B., Kryzysy w starości w ujęciu pedagogicznym, „Forum Pedagogiczne" 2011, nr 1.

Źródła internetowe

Czekanowski P., Proces starzenia się społeczeństw a sytuacja rodzinna ludzi starych, http://cejsh.icm.edu.pl /Piotr_Czekanowski.pdf (dostęp. 11.12.2016)
Gałuszka M., Siwiejąca populacja; ekonomiczna, społeczna i etyczna waloryzacja starości,

http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_02_galuszka_83_93.pdf (dostęp. 11.12.2016).
Krzyślak B., Depresyjny senior, http://www.afektywni.pl/depresyjnysenior,69,l1.html (dostęp. 11.12.2016)
Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski z 2003 roku; http://www.mpips.gov.pl (dostęp. 11.12.2016).
Laskowska-Szcześniak M., Leczenie osób w starszym wieku, http://medycynaipasje.com.pl/a983/Leczenie-osob-w-starszym-wieku.html/ (dostęp. 11.12.2016).

Jacek Przybojewski *

Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki w stanach nadzwyczajnych a standardy demokratycznego państwa prawnego

1. Wstęp

Zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli to jedne z najważniejszych określonych konstytucyjnie (w art. 5 Konstytucji[1]) zadań Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja tego celu wymaga jednak sprawnie funkcjonujących organów władzy publicznej, ściśle w oparciu o normatywne reguły, co winno się przekładać w podstawowej mierze na suwerenny byt państwa, integralność terytorialną czy zrównoważony rozwój. Te i inne wskazane w przywołanym już art. 5 ustawy zasadniczej czynniki, a ponadto chociażby strzeżenie dziedzictwa narodowego czy ochrona środowiska, stanowią elementy warunkujące możliwość skutecznej ochrony jednostkowych wolności, praw oraz bezpieczeństwa. Wartości te zdają się być gwarantowane jedynie w warunkach państwa niestanowiącego systemu opresyjnego wobec obywateli, ale pełniącego wobec nich rolę służebną, co powinno być istotą państwa demokratycznego z wiodącą rolą Narodu jako suwerena (art. 4 Konstytucji). Zamieszczenie w ustawie zasadniczej (rozdział II) relatywnie szerokiego katalogu wolności i praw bezspornie wzmacnia ich znaczenie w porządku prawnym w związku z systemowym znaczeniem Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, o czym przesądza art. 8 ust. 1 tej regulacji. Stąd akty prawne niższego rzędu, także te odnoszące się do wolności i praw, nie mogą zawierać rozwiązań sprzecznych z ustawą zasadniczą, gdyż stwierdzenie w tym

* Kolegium Jagiellońskie – Toruńska Szkoła Wyższa.

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

zakresie uchybień przez Trybunał Konstytucyjny powoduje eliminację niekonstytucyjnych aktów normatywnych z porządku prawnego. Formę ochrony konstytucyjnych wolności i praw kreuje również fakt, że odpowiednie zmiany Konstytucji wymagają dochowania określonych procedur (art. 235 Konstytucji), niezależnie od procedur i instytucji, jakie powinny być uruchomione czy zaangażowane w przypadku naruszeń wolności i praw. Czy jednak wolności i prawa człowieka i obywatela stanowią element niezmienny, bez względu na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne dotyczące całego państwa lub części jego terytorium? Zasadą pozostaje tu konsekwentne respektowanie podmiotowej pozycji jednostki, co nie oznacza braku potrzeby wyznaczenia formalnych i materialnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności i praw. Ogólna normatywna podstawa tego zabiegu znalazła miejsce w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdzie wskazano, iż potencjalne ograniczenia w obrębie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wymagają formy ustawowej. Z kolei czynniki materialne dla ograniczeń to bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób, z zastrzeżeniem, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dodatkowo przesłanki materialne, jako okoliczności uzasadniające ograniczenia, powiązane zostały z występowaniem elementu konieczności w państwie demokratycznym. W art. 2 ustawy zasadniczej określono konstrukcję demokratycznego państwa prawnego jako jedną z wiodących reguł ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej[2]. Z punktu widzenia tematu i dotychczasowych rozważań niezbędna jest szersza interpretacja samej reguły demokratycznego państwa

[2] Według R.A. Tokarczyka: „Koncepcja państwa prawa, czy też koncepcja demokratycznego państwa prawnego traktowana jest także jako podstawowa zasada ustroju państwa, czy też ustroju politycznego, należąca do naczelnych zasad konstytucji. Zasady te, określając charakter całego systemu prawnego jako normatywnej podstawy ustroju państwa, warunkują treści innych zasad prawa – poszczególnych gałęzi prawa i instytucji prawnych. Miejsce zasady demokratycznego państwa prawnego wśród wszystkich zasad prawnych polskiego systemu prawnego jest więc nadrzędne, naczelne, główne i najważniejsze w ich odniesieniach do poszczególnych norm i przepisów prawnych. Jest ona jakby sumą wszystkich zasad ustrojowych" – zob. R.A. Tokarczyk, Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), Demokratyczne państwo prawa, Białystok 2014, s. 138.

prawnego, jak też instytucjonalnych i jednostkowych następstw jej przyjęcia. Wydawać by się mogło, iż zasada ta uwagi na rozległe doktrynalne rozważania interpretacyjne nie powinna nasuwać wątpliwości interpretacyjnych zarówno w nauce, jak i w życiu politycznym czy społecznym. Tymczasem w obiegu publicznym pojawiają się ostatnio wykładnie abstrahujące od wyraźnych, pełnych podstaw konstytucyjnych tej reguły, poprzez pomijanie odnoszenia idei państwa prawnego do porządku demokratycznego. Prowadzi to do uznania państwa prawnego, rozumianego jako podmiot, w którym normy prawne stanowią wartość nadrzędną wobec innych reguł postępowania, za państwo, gdzie suwerenem pozostają regulacje prawne, przede wszystkim konstytucyjne. Takie poglądy nie tylko są sprzeczne ze wspomnianym już art. 4 traktującym o Narodzie (ogóle obywateli polskich) jako podmiocie władzy zwierzchniej[3], ale mogłyby znajdować zastosowanie w systemach niedemokratycznych, wręcz totalitarnych. Pomijane jest także literalne brzmienie art. 2 o Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznym państwie prawnym, który to zwrot wymaga bezwzględnie spójnej, całościowej wykładni. Wykonywanie funkcji władczej przez suwerena następuje poprzez przedstawicieli Narodu - posłów i senatorów (art. 104 ust. 1 w zw. z art. 108 Konstytucji) bądź bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji) – chociażby w formie referendum ogólnokrajowego czy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Posłowie i senatorowie wchodzący w skład organów władzy ustawodawczej, stanowiących prawo, to jest Sejmu i Senatu, odgrywają wiodącą rolę w odniesieniu do kształtu regulacji normatywnych będących podstawą funkcjonowania organów władzy wykonawczej i sądowniczej, których zadaniem jest stosowanie prawa. Ten mechanizm składa się na podział i równoważenie się władz (art. 10 Konstytucji), sprowadzające się do rozdziału zasadniczych kompetencji władczych pomiędzy organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada

[3] Jak wskazują J. Kuciński i W. J. Wołpiuk, zakres władzy ustalił sam Naród, zatwierdzając konstytucję w referendum, w związku z czym zasada ta ma charakter dyrektywy kierunkowej, konkretyzowanej przez normy Konstytucji – zob. J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 185.

Ministrów) oraz sądowniczej (sądy i trybunały)[4]. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której w systemie prawnym funkcjonowałby podmiot o nadmiernie rozbudowanych kompetencjach, a więc potencjalnie groźny dla stabilności porządku demokratycznego. Z kolei równoważenie się władz jest systemem wzajemnych powiązań umożliwiających w szczególności reakcję organu danej władzy, gdy inny usiłuje wykroczyć poza posiadane kompetencje. W założeniu ma to zapewnić stabilność podzielonych uprawnień organów poszczególnych władz, których realna zmiana wymagałaby modyfikacji treści ustawy zasadniczej.

2. Implikacje zasady państwa prawnego jako gwarancje wolności i praw

Instytucjonalne konsekwencje obowiązywania reguły państwa prawnego, czego ogólnym wyrazem konstytucyjnym pozostaje treść art. 7 ustawy zasadniczej, nakładająca na organy władzy publicznej wymóg działania na podstawie i w granicach prawa, należy rozpatrywać na kilku przynajmniej płaszczyznach. Ważne jest to, iż w istocie każda z nich spełnia rolę gwarancyjną dla wolności i praw jednostki, chociaż w różnych, zależnych od punktu odniesienia obszarach. Przede wszystkim istnienie organów władzy publicznej uzależnione jest od ich formalnoprawnej kreacji. Oznacza to wymóg prawnego ustanowienia tych organów, co w dość szerokim zakresie realizowane jest przez normy konstytucyjne, na przykład odnośnie do Sejmu, Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów, sądów, trybunałów, podmiotowo urzeczywistniających podział i równoważenie się władz, jak również co do Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Najwyższej Izby Kontroli. Znaczna liczba organów została również ustanowiona w aktach prawnych rangi ustawy. W konsekwencji stanowienie oraz stosowanie prawa realizowane może być wyłącznie przez organy wykreowane wcześniej normatywnie jako podmioty władcze. Znamienne jest, iż także organizacja wewnętrzna tych podmiotów oraz status prawny osób wykonujących czynności w ich obrębie wymagają rozwiązań prawnych, przy czym w części

[4] Szerzej na temat podziału i równoważenia się władz zob.: G. Kuca, Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku, Warszawa 2014, s. 89-126.

przypadków nie jest to prawo powszechnie obowiązujące, lecz o charakterze wewnętrznym. Kolejne z instytucjonalnych następstw obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego to wymóg ścisłego przestrzegania przepisów o właściwości, dotyczący każdej rozpatrywanej sprawy w wymiarach rzeczowym, miejscowym i instancyjnym. Dopiero skorelowanie tych trzech przestrzeni w zakresie danej sprawy powoduje uznanie istnienia formalnych kompetencji do rozpatrywania i wydania rozstrzygnięcia takiej sprawy. Z kolei uchybienie przepisom o właściwości stanowi ciężką wadę, z reguły przekładającą się na dyskwalifikację werdyktu wydanego przez nieuprawniony kompetencyjnie organ. Inny wymiar prezentowanych konsekwencji instytucjonalnych dotyczy obowiązku przestrzegania przy załatwianiu danej sprawy prawem przewidzianych procedur. Stąd podejmowane przez organy władzy publicznej czynności, zarówno ze względu na charakter, jak i sposób przeprowadzenia, powinny być zgodne z normatywnymi standardami. Podstawowe znaczenie mają tu przepisy dotyczące postępowania karnego, cywilnego i administracyjnego, choć występują też regulacje specyficzne dla określonych postępowań, autonomiczne wobec rozwiązań proceduralnych o ogólnym charakterze. Taka konkretyzacja uprawnień organów w zakresie obowiązujących reguł postępowania, przy różnicowaniu ich w zależności od charakteru sprawy, działa na rzecz eliminowania dowolności proceduralnej. Trzeba jednak podkreślić, iż następstwa uchybień w tej mierze nie zawsze mają wymiar kategoryczny, skutkujący uchyleniem bądź zmianą rozstrzygnięcia, co uzależnione jest głównie od oceny wagi nieprawidłowości oraz ich wpływu na orzeczenia czy decyzje. Poza względami formalnymi taki kształt regulacji posiada istotny walor pragmatyczny, gdyż obiektywnie w licznych sprawach można dopatrywać się usterek nie wpływających znacząco na przebieg postępowania względnie na treść rozstrzygnięcia. Wymóg zawarcia prawnej podstawy w orzeczeniach czy decyzjach będących aktami stosowania prawa przesądza o ich przewidywalności. W przypadku znajomości stanu faktycznego i przyjętej w procesie subsumpcji kwalifikacji prawnej można bowiem dokonywać ocen w

zakresie zakładanych rozstrzygnięć, oczywiście przy uwzględnieniu indywidualnych uwarunkowań występujących w sprawie. Ocenie może podlegać też sposób finalizacji danego postępowania, głównie co do poprawności zastosowanych regulacji prawnych wobec ustaleń dowodowych, z możliwością ewentualnego wdrożenia procedur odwoławczych.

Wskazane wyżej płaszczyzny instytucjonalnych konsekwencji obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego tworzą czytelne przesłanki określające wymogi dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej. Nie mają one jednak kompleksowego charakteru bez uwzględnienia chociażby części reguł prawnych wyprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny z prezentowanej zasady, które po części nie znajdują literalnych podstaw w treści ustawy zasadniczej, wpisując się za to immanentnie w jej wymiar aksjologiczny[5]. Wiele przywołanych przez Trybunał Konstytucyjny zasad odnosi się do potrzeby zachowania standardów przyzwoitej legislacji, co powinno przekładać się wprost na postępowanie organów stosujących, ale też i stanowiących prawo. Między innymi chodzi tu o zasadę niedziałania prawa wstecz, zachowania vacatio legis, określoności przepisów czy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą zasady nieretroakcji jest przyjęcie, iż nowo wprowadzane regulacje prawne można stosować jedynie do zdarzeń zaistniałych po wejściu ich w życie, co w Konstytucji odniesiono wyłącznie do zasad odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej) . Kategoryczny w zasadzie charakter obowiązywania tej reguły w obrębie prawa karnego Trybunał Konstytucyjny złagodził w innych sprawach, dopuszczając możliwość ostrożnego od niej odejścia, gdy wsteczne zastosowanie norm nie pogorszy sytuacji ich adresatów. Zachowanie vacatio legis oznacza, że między publikacją aktu prawnego w odpowiednim organie urzędowym a jego wejściem w życie powinien upłynąć pewien czas, w założeniu zapewniający adresatom wprowadzanych norm możliwość zapoznania się z ich treścią zanim

[55] Jak wskazuje B. Banaszak, Trybunał Konstytucyjny w pewnym zakresie tworzy kształt Konstytucji oraz treść jej zasad i norm – zob. B. Banaszak, The System of Government in Poland [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács, (red.), Governmental Systems of Central and Eastern European States, Warszawa 2011, s. 504.

staną się one obowiązujące. Z uwagi na ważny interes publiczny wymóg vacatio legis może być ograniczony bądź nawet zniesiony, co oznacza obowiązywanie aktu prawnego od czasu publikacji (art. 88 ust. 1 Konstytucji)[6]. Określoność prawa oznacza konieczność zachowania poprawności, precyzji i jasności przy formułowaniu przepisów[7]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ma to szczególne znaczenie w zakresie przepisów dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz mających charakter restrykcyjny względem jednostek. Zaufanie obywateli do państwa i prawa przez nie stanowionego w znaczącym zakresie uzależnione jest od indywidualnych relacji z organami władzy publicznej. Ważnym elementem pozostają tu subiektywne oceny praktycznej realizacji określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Oznacza ona kierowany w stronę organów władzy publicznej nakaz, by osoby charakteryzujące się relewantną cechą w równym stopniu traktować w sposób tożsamy. Tym samym równości nie należy rozumieć jako identyczności praw i obowiązków, lecz należy ją intepretować w kontekście określonych faktycznie i prawnie okoliczności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest jednak odejście od zasady równości przy łącznym spełnieniu następujących kryteriów:

- pozostawanie różnicowania w logicznym związku z celem oraz treścią regulacji prawnej,
- zachowanie odpowiedniej proporcji pomiędzy wagą interesów uzasadniających różnicowanie w stosunku do wagi interesów naruszonych w wyniku samego różnicowania,
- powiązania kryterium różnicującego z normami konstytucyjnymi uzasadniającymi zróżnicowane traktowanie osób posiadających istotne cechy wspólne.

[6] Szerzej M. Stefaniuk, Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa) jako warunek odstępstwa od zasady zachowania odpowiedniej vacatio legis [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács, (red.), Demokratyczne państwo prawa, Białystok 2014, s. 115-125.

[7] Szerzej M. Andruszkiewicz, Jasność prawa a język prawny [w:] A. Jamróz (red.), Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 2012, s. 37-49.

Ewentualne odstępstwo od zasady równości w oparciu o wskazane przesłanki należy traktować jako działania wyjątkowe, a nieuzasadnione łamanie tej reguły stanowi zakazany konstytucyjnie przejaw dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Instytucjonalne następstwa obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad z niej wyprowadzanych oraz konstytucyjnie ujęcie równości wobec prawa tworzą czytelne formalne przesłanki dla władzy publicznej, wpływając również na rozwiązania określone dla obywateli (innych podmiotów w obrębie jurysdykcji państwa polskiego). Jest to powinność stosowania się do nakazów i zakazów prawnych, a także względna swoboda korzystania z wolności i praw. Wymóg przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej określono w art. 83 ustawy zasadniczej. Jednak organy władzy publicznej nie mogą zmuszać kogokolwiek do czynienia czegoś, co nie wynika z nakazu prawnego (art. 31 ust. 2 in fine Konstytucji). Z kolei względność korzystania z wolności i praw wiąże się z wymogiem poszanowania wolności i praw innych (art. 31 ust. 2 in principe). Tym samym realizacja wolności i praw nie może naruszać identycznych sfer przysługujących innym. Sprawca takich naruszeń nie tylko nie korzysta z ochrony prawnej, ale powinien liczyć się z prawną odpowiedzialnością.

Zapewnienie wolności i praw jednostki jako jedno z wiodących zadań państwa, jak już wspomniano, podlega swoistej konkretyzacji poprzez ujęte w Konstytucji procedury i instytucje możliwe do uruchomienia/ zaangażowania przy naruszeniach tych wartości. Katalog środków ochrony wolności i praw[8] obejmuje:

- prawo do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji),
- zasadę kontroli instancyjnej (art. 78 Konstytucji), polegającą na możliwości zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji,

[8] Umieszczenie w Konstytucji odrębnej części poświęconej przysługującym jednostkom środkom ochrony wolności i praw było oceniane w doktrynie jako nowatorskie – tak M. Jabłoński, Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 25.

- skargę konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji), której istotą jest uruchomienie badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności regulacji prawnych składających się na prawne podstawy ostatecznych rozstrzygnięć,
- Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 Konstytucji), posiadającego uprawnienia do pomocy w ochronie wolności i praw jednostki, naruszonych przez organy władzy publicznej,
- prawo do sądu, określające podmiotowo uniwersalne uprawnienia do tego, aby sprawa danego podmiotu była rozpatrzona w sposób sprawiedliwy i jawny, bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły.

Dotychczas podniesiono szereg czynników wpływających na ochronę wolności i praw, zaznaczając też ogólne przesłanki dopuszczalnych ograniczeń w tej sferze (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej).

3. Wolności i prawa jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych

W Konstytucji skonkretyzowano przekładające się na ograniczenia wolności i praw sytuacje szczególnych zagrożeń, w których zwykłe środki konstytucyjne pozostające w dyspozycji organów władzy publicznej są niewystarczające do skutecznego przeciwdziałania czemu?. W zależności od charakteru przesłanek odnoszących się do zagrożeń może być wprowadzony w drodze rozporządzenia jeden ze stanów nadzwyczajnych, to jest stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Ustawodawca polski zdecydował się zatem, zgodnie z wzorcem niemieckim w zakresie konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego, na „szczegółową reglamentację i dyferencjację różnych kategorii stanu nadzwyczajnego”[9]. Konsekwencje takiego działania z punktu widzenia standardów demokratycznych są daleko idące, gdyż ograniczają wprowadzanie zmian legislacyjnych co do Konstytucji, prawa wyborczego i rozwiązań ustawowych dotyczących właśnie stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6 Konstytucji). Dodatkowo zawieszona zostaje na okres stanu nadzwyczajnego i na 90 dni po jego

[9] K. Prokop, Modele stanu nadzwyczajnego, Białystok 2012, s. 349.

zakończeniu możliwość skrócenia kadencji Sejmu, przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego oraz wyborów, w tym samorządowych, gdy na danym terenie stan nadzwyczajny obowiązywał. Oznacza to przedłużenie kadencji organów wybieralnych (art. 228 ust. 7 Konstytucji). Ograniczeniu ulega też katalog wolności i praw człowieka i obywatela, co jest o tyle zrozumiałe, iż organy władzy publicznej czerpią swoje dodatkowe uprawnienia właśnie z tej sfery. Co istotne, czynności podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego powinny być adekwatne (proporcjonalne) do istniejących zagrożeń i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5 Konstytucji). Tym samym władza publiczna zobligowana została do zachowania wstrzemięźliwości zarówno w zakresie głębi wprowadzanych ograniczeń, jak i przedziału czasowego ich obowiązywania. W literaturze przedmiotu stan nadzwyczajny bywa definiowany jako „reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze'[10], który cechować winna wyjątkowość, legalność, proporcjonalność, celowość, ochrona podstaw systemu prawnego oraz ochrona organów przedstawicielskich[11]. Jak wskazuje K. Eckhardt: „Istotą stanu nadzwyczajnego, jako instytucji konstytucyjnej, jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego. Nie ma szczególnego znaczenia to, czy w ogóle i ewentualnie jak instytucja ta nazwana jest w konstytucji. Rodzaj i intensywność zagrożenia będącego przyczyną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, rodzaj chronionego dobra, zakres nadzwyczajnych środków, tryb, w jakim to się odbywa – to cechy, które zwykle przesądzają o różnych rodzajach stanów nadzwyczajnych"[12].

[10] K. Prokop, Stany nadzwyczajne [w:] S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2014, s. 425.
[11] Ibidem, s. 428-429.
[12] K. Eckhardt, Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego, Przemyśl – Rzeszów 2012, s. 13.

Stan wojenny wprowadzany jest na całym lub części terytorium państwa przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów przy zewnętrznym zagrożeniu państwa, napaści zbrojnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w razie potrzeby realizacji zobowiązań sojuszniczych (art. 229 Konstytucji).

Z kolei przesłanki wprowadzania stanu wyjątkowego to zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, przy zachowaniu tożsamości w stosunku do stanu wojennego w zakresie podmiotów wnioskujących i wprowadzających oraz warunków terytorialnych. Dla stanu wyjątkowego określono jednak limity czasowe obowiązywania na maksymalnie 90 dni, z możliwością jednorazowego przedłużenia za zgodą Sejmu na dalsze 60 dni (art. 230 Konstytucji).

Wyjaśnienia wymaga również kwestia nadzoru Sejmu nad partycypującymi we wprowadzaniu stanu wojennego i wyjątkowego organami władzy wykonawczej. Po części zagadnienie to wpisuje się w określoną w art. 95 ust. 2 Konstytucji funkcję kontrolną Sejmu wobec działalności Rady Ministrów. W tym konkretnym przypadku miarą kontroli sejmowej jest obowiązek po stronie Prezydenta w zakresie przedkładania Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzeń o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Sejm po rozpatrzeniu rozporządzenia może je uchylić bezwzględną większością głosów przy udziale co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, powodując tym samym powrót do normalnego funkcjonowania państwa (art. 231 Konstytucji). Inną, dotyczącą wyłącznie stanu wojennego formą nadzoru Sejmu wobec podmiotów władzy wykonawczej jest uprawnienie do zatwierdzenia rozporządzeń z mocą ustawy, jakie Prezydent na wniosek rządu wydaje, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzeniu (art. 234 ust. 1 Konstytucji). Brak zatwierdzenia rozporządzenia z mocą ustawy powoduje, iż traci ono moc obowiązującą.

Trzeci ze stanów nadzwyczajnych, stan klęski żywiołowej, wprowadzany jest przez Radę Ministrów na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż 30 dni. Przesłanki uzasadniające takie działanie to zapobieganie skutkom katastrof

naturalnych bądź awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej; stan taki może być wprowadzony także w celu ich usunięcia. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na całym lub części terytorium Polski i przedłużony za zgodą Sejmu bez wyraźnych normatywnych ograniczeń czasowych i ilościowych.

Standardy demokratycznego państwa prawnego, w tym potrzeba ochrony wolności i praw, przekładają się na konieczność precyzyjnego określenia przez ustrojodawcę szczegółów w obrębie potencjalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych. Tę regulację zawarto w art. 233 Konstytucji, gdzie rozdzielnie odniesiono się do ograniczeń wolności i praw w stanach wojennym i wyjątkowym w stosunku do stanu klęski żywiołowej. Ze względu na wagę potencjalnych zagrożeń wymagających zdecydowanych reakcji instytucjonalnych znacznie szerzej wyznaczone zostały przestrzenie ograniczeń w stanach wojennym i wyjątkowym. Generalnie chodzi jednak o przejściowe ograniczenie wolności i praw, a nie ich znoszenie, ponieważ temu jednoznacznie sprzeciwia się przywołany wcześniej art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w którym wyraźnie zastrzeżono niemożność naruszania istoty wolności i praw. Konstrukcja art. 233 ust. 1 Konstytucji określa relatywnie mało obszerny katalog wolności i praw, które w stanach wojennym i wyjątkowym nie mogą podlegać ograniczeniom, obejmujący następujące regulacje:

- art. 30 Konstytucji, wskazujący na godność istoty ludzkiej jako wartość przyrodzoną, niezbywalną i nienaruszalną, stanowiącą źródło wolności i praw[13],
- art. 34 Konstytucji, dotyczący nabycia obywatelstwa polskiego oraz niemożności jego utraty poza przypadkiem zrzeczenia się go,
- art. 36 Konstytucji, gwarantujący obywatelom polskim przebywającym za granica prawo do opieki ze strony państwa polskiego.

[13] W doktrynie podkreśla się szczególne znaczenie art. 30 Konstytucji. M. Chmaj wskazuje, iż (cyt,) „Z analizy art. 30 Konstytucji RP wypływa wniosek, że przepis ten jest normą prawną w całym tego słowa znaczeniu. Nie można natomiast uważać go za deklarację programową Konstytucji, określającą odległe cele oraz środki ich realizacji" – zob. M. Chmaj, Źródło wolności i praw człowieka [w:] M. Chmaj (red.), Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016, s. 37.

Te regulacje zamieszczono w Konstytucji wśród zasad ogólnych dotyczących wolności i praw. Z kolei niepodlegające ograniczeniom wolności i prawa osobiste określają:

- art. 38 Konstytucji, traktujący o zapewnieniu każdemu obywatelowi polskiemu ze strony Rzeczypospolitej prawnej ochrony życia,
- art. 39 Konstytucji, formułujący zakaz poddawania kogokolwiek eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody[14],
- art. 40 Konstytucji, zawierający zakaz stosowania tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania, w tym zakaz stosowania kar cielesnych[15],
- art. 41 ust. 4 Konstytucji, obejmujący wymóg humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności,
- art. 42 Konstytucji, określający, kto podlega odpowiedzialności karnej oraz przywołujący dwie wiodące zasady procedury karnej, to jest prawa do obrony i domniemania niewinności,
- art. 45 Konstytucji, ustanawiający podmiotowo uniwersalne prawo do sądu[16],
- art. 47 Konstytucji, normujący prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym,
- art. 48 Konstytucji, który statuuje prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami,
- art. 53 Konstytucji, dotyczący wolności sumienia i religii[17].

---

[14] Szerzej A. Malicka, Zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym szczególnie eksperymentom medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 45-56.

[15] Szerzej I.J. Biśta, Zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 57-76.

[16] Szerzej M. Jaworska, Prawo do sądu, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 127-152.

[17] Szerzej A. Rogowska, Wolność sumienia i wyznania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 237-250.

Wśród wolności i praw politycznych ograniczenia nie mogą odnosić się do art. 63 ustawy zasadniczej, czyli prawa wnoszenia petycji, wniosków i skarg, a w obrębie wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych wyłączono możliwość ograniczenia ochrony praw dziecka (art. 72 Konstytucji).

Ze sposobu redakcji art. 233 ust. 1 Konstytucji należy wnosić, iż niewyszczególnione tam kategorie wolności i praw mogą podlegać ograniczeniom w związku z wprowadzeniem stanu wojennego lub wyjątkowego.

Odmienny jest natomiast sposób zbudowania przepisu traktującego o możliwych ograniczeniach w stanie klęski żywiołowej (to jest art. 233 ust. 3 ustawy zasadniczej). Tu bowiem określono wolności i prawa, w zakresie których ograniczenia mogą być wyłącznie stosowane, co przekłada się na niedopuszczalność dalszych ograniczeń. W przywołanym bezpośrednio wyżej przepisie zamieszczono następujące kategorie wolności i praw:

- zawartą w art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej (przepis zamieszczony w rozdziale I Konstytucji),
- zawarte w art. 41 ust. 1,3 i 5 Konstytucji zapewnienie nietykalności i wolności osobistej, określenie warunków zatrzymania, prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności,
- zawartą w art. 50 Konstytucji nienaruszalność mieszkania[18],
- zawartą w art. 52 ust. 1 Konstytucji wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- zawarte w art. 59 ust. 3 Konstytucji prawo do strajku,
- zawarte w art. 64 Konstytucji prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia,
- zawartą w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,

[18] Szerzej Ł. Kaczkowski, Nienaruszalność mieszkania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014, s. 209-224.

- zawarte w art. 66 ust. 1 Konstytucji prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy,
- zawarte w art. 66 ust. 2 Konstytucji prawo do wypoczynku.

Nadto w art. 233 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazano szereg ogólnych przesłanek wprowadzania ograniczeń wolności i praw, co przesądza o niemożności ich ustanawiania jedynie z uwagi na rasę, płeć, język, wyznanie bądź jego brak, pochodzenie społeczne, urodzenie oraz majątek. Zastosowany w Konstytucji sposób określania ograniczeń w katalogu wolności i praw daje możliwość wyodrębniania obszarów niederogowalnych, czyli nie podlegających ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych. Jednoznaczność rozwiązań w tym zakresie, wynikających głównie z art. 233, gwarantuje jednostkom minimum wolności i praw nawet w warunkach skrajnych, jeśli idzie o funkcjonowanie organów władzy publicznej. Przejściowe ograniczenia wolności i praw powinny być nakierowane na zapewnienie organom władzy większej efektywności działań, finalnie powodujących powrót do niezakłóconych relacji w państwie.

Ujęcie problematyki ograniczeń wolności i praw w szerokim kontekście reguł odnoszących się do demokratycznego państwa prawnego pozwala dostrzec liczne uwarunkowania zarówno gwarantujące ochronę wolności i praw w ogóle, jak też precyzyjnie określające dopuszczalność i zakres ich przejściowych ograniczeń.

Bibliografia

Źródła prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Literatura

Andruszkiewicz M., Jasność prawa a język prawny [w:] A. Jamróz (red.), Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne, Białystok 2012.

Banaszak B., The System of Government in Poland [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács, (red.), Governmental Systems of Central and Eastern European States, Warszawa 2011.

Biśta I.J., Zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.

Chmaj M., Źródło wolności i praw człowieka [w:] M. Chmaj (red.), Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.
Eckhardt K., Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego, Przemyśl – Rzeszów 2012.
Jabłoński M., Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.
Jaworska M., Prawo do sądu, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.
Kaczkowski Ł., Nienaruszalność mieszkania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.
Kuca G., Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku, Warszawa 2014.
Kuciński J., Wołpiuk W.J., Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012.
Malicka A., Zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym szczególnie eksperymentom medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.
Prokop K., Modele stanu nadzwyczajnego, Białystok 2012.
Prokop K., Stany nadzwyczajne [w:] S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2014.
Rogowska A., Wolność sumienia i wyznania [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Warszawa 2014.
Stefaniuk M., Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa) jako warunek odstępstwa od zasady zachowania odpowiedniej vacatio legis [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), Demokratyczne państwo prawa, Białystok 2014.
Tokarczyk R.A., Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), Demokratyczne państwo prawa, Białystok 2014.