

WSPÓŁCZESNE PAŃSTWA A KRYZYS LIBERALNEGO ZACHODU

pod redakcją naukową MARKA A. CICHOCKIEGO

Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu

POD REDAKCJĄ NAUKOWĄ
Marka A. Cichockiego

WYDAWCA
Centrum Europejskie Natolin
02-797 Warszawa, ul. Nowoursynowska 84
tel. (+48) 22 545 98 00, e-mail: fundacja@natolin.edu.pl
www.natolin.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2019

RECENZENCI
prof. dr hab. Leszek Jasiński, dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski

REDAKCJA JĘZYKOWA
Joanna Dylewska, Magdalena Kurkowska

REDAKCJA TECHNICZNA I KOREKTA
Marcin Sobala, Magdalena Jędrzejewska-Pyrzanowska

PROJEKT OKŁADKI
Piotr Zajączkowski (fot. Shutterstock.com)

SKŁAD I DRUK
Oto-Studio Piotr Zajączkowski (www.oto-studio.pl)

Wydanie pierwsze, Warszawa 2019

ISBN 978-8364118-98-2

Projekt badawczo-naukowy „Zasoby humanistyki dla budowania i doskonalenia zintegrowanego modelu zarządzania państwem w świetle dynamiki kryzysów i zagrożeń. Dialog humanistyki i administracji a wyzwania dla Polski” finansowany w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Dialog” w latach 2017-2019. Decyzja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 0104/DLG/2017/10.

Spis treści

1. Marek A. Cichocki – Wstęp 5

Część I

ŹRÓDŁA KRYZYSU LIBERALNEGO PORZĄDKU

2. Marek A. Cichocki
Kryzys liberalizmu a przyszłość ładu światowego 11
3. Olaf Osica
*Kryzys i korekta. Liberalny porządek w Europie
z perspektywy Polski* 40
4. Tomasz Grzegorz Grosse
Kryzys Zachodu w świetle koncepcji Arnolda Toynbeego 62

Część II

KRYZYS LIBERALNEGO ŁADU

– STUDIA PRZYPADKÓW

5. Ryszarda Formuszewicz
Niemcy wobec dekady kryzysu 2008–2017 107
6. Daniel Tilles
Imigracja i zaufanie publiczne: wnioski dla Polski z brexitu 146
7. Marcin Darmas
Demokracja liberalna w kraju jakobinów 173
8. Paweł Kowal
*Kryzys na Ukrainie w latach 2013–2014 i metody
jego przewyciężenia* 197

Część III
POLSKA W OBLICZU KRYZYSÓW

8. Olaf Osica
*Czy państwo może myśleć? Doradztwo polityczne
w czasach kryzysu* 219
9. Artur Wołek
*Upolitycznienie i gwałtowny koniec konsensusu.
Kryzys migracyjny 2015 roku a polska polityka imigracyjna* 240
10. Marek A. Cichocki
*Konflikt wokół praworządności między rządem polskim
i Komisją Europejską jako przykład wieloaspektowego
kryzysu w UE* 274
11. Tomasz Grzegorz Grosse
Polskie partie wobec Unii Europejskiej i jej kryzysów 299

PODSUMOWANIE

12. Marcin Kędzierski
*Polityka publiczna w dobie Kryzysu Zachodu
– wnioski dla Polski* 323

Wstęp

Niniejsza książka jest efektem projektu realizowanego w latach 2017–2019 w Fundacji Centrum Europejskie Natolin przez zespół polskich naukowców¹. Celem przedsięwzięcia było m.in. przeanalizowanie w jaki sposób współczesne państwa w Europie, w tym także Polska, zachowują się w sytuacji kryzysu dotychczasowego porządku międzynarodowego, który pojawił się w Europie i na świecie po końcu zimnej wojny w 1989 roku.

Tak postawiony problem badawczy miał przyczynić się – po analizie – do znalezienia odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- Czym we współczesnym świecie jest państwo i czy mamy wciąż do czynienia z jakimś specyficznym europejskim modelem państwa, odmiennym od tych funkcjonujących w innych częściach świata?
- Jak właściwie zdefiniować charakter i zakres obecnego kryzysu zachodniej (liberalnej) koncepcji porządku międzynarodowego z jego specyficznym elementem, jakim jest integracja europejska?

Bez wątpienia, nie można obecnego kryzysu sprowadzić wyłącznie do problemu geopolityki we współczesnych stosunkach międzynarodowych, rywalizacji starych i nowych potęg i zakwestionowania liberalnej koncepcji globalizacji. Nie jest to także wyłącznie kryzys strukturalny, którego objawem jest niewydolność coraz mniej efektywnych i przeciążonych instytucji oraz mechanizmów, których celem jest utrzymanie dotychczasowego porządku. Jest to także kryzys pewnego modelu i pewnych idei porządku, które – przede

¹ Projekt badawczo-naukowy „Zasoby humanistyki dla budowania i doskonalenia zintegrowanego modelu zarządzania państwem w świetle dynamiki kryzysów i zagrożeń. Dialog humanistyki i administracji a wyzwania dla Polski” finansowany w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Dialog” w latach 2017–2019. Decyzja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 0104/DLG/2017/10.

wszystkim w wyniku kryzysu finansowego i migracyjnego w Europie – zostały przez rzeczywistość negatywnie zweryfikowane i wymagają ponownego przemyślenia.

Jak w takim kontekście zachowują się państwa europejskie? Czy są czynnikiem wzmacniającym kryzys dotychczasowego porządku, czy raczej stanowią niezbędny element dla stworzenia szansy na wyjście z niego? Istotną wskazówką dla tych pytań może być teza Johna Ikenberry'ego, że jednym z fundamentów powojennego, liberalnego porządku międzynarodowego i jego stabilności oraz źródłem wzajemnego zaufania było przekonanie o zbudowaniu trwałego porozumienia wokół równowagi w relacjach między suwerennością państwa a sferą porządku międzynarodowego i rosnącej współzależności ponadnarodowej.

Z tego punktu widzenia niezwykle ważny był przypadek integracji europejskiej. Duże znaczenie miały również efekty procesu transformacji gospodarczej i ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej, a także wizja szerszej transformacji światowej, zawarta w liberalnej wizji globalizacji. Dlatego załamanie się wiary w istnienie takiej równowagi wydaje się być jednym z ważniejszych aspektów obecnego kryzysu, który powinien kierować uwagę właśnie w stronę roli państwa jako kluczowego czynnika, a wraz z tym sformatowanej przez państwo współczesnej, elektoralfnej demokracji.

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia, co jest w takim razie głównym źródłem obecnego kryzysu świata zachodniego? Czy wyrasta on przede wszystkim z politycznego kryzysu wewnętrznych, narodowych modeli rozwoju społeczno-gospodarczego, a więc z zakwestionowania dotychczasowej, powojennej umowy społeczno-politycznej? Czy jest raczej skutkiem międzynarodowego liberalnego modelu porządku i rozwoju stworzonego w imieniu Zachodu? Jeśli zaś mamy do czynienia *de facto* z jednym i drugim, to na pewno warto zastanowić się nad współzależnością obu zjawisk. Ta problematyka jest już od dekady przedmiotem nowych dyskusji i debat, odzwierciedlonych w coraz bogatszej literaturze, która też odnalazła swoje odbicie w naszym projekcie badawczym oraz niniejszej publikacji².

² P. Blokker (2010): *Multiple Democracies in Europe*, London: Routledge; D. Bohle, B. Greskovits (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press; G. Dale (2011): *First the Transition, then the Crash. Eastern Europe in the 2000's*, Pluto Press; R. Eatwell, M. Goodwin (2018): *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*, Penguin Random House;

Istotnym aspektem tej książki jest spojrzenie na problem roli współczesnych państw europejskich oraz kryzysu zachodniego, liberalnego porządku międzynarodowego z perspektywy doświadczenia Europy Środkowej i Wschodniej oraz z perspektywy polskiej, jako największego kraju regionu. Transformacja gospodarcza i ustrojowa całego regionu, sprzęgnięta później z procesem rozszerzenia integracji europejskiej, była przecież elementem szerszego liberalnego projektu pozimnowojennego porządku, niezależnie od sprzeczności, czy wreszcie konfliktów, które pojawiały się między Europą i Stanami Zjednoczonymi, szczególnie w latach 2003–2009.

Dlatego w pierwszym rozdziale książki znalazły się teksty, będące próbą diagnozy przyczyn oraz charakteru obecnego kryzysu liberalnego, zachodniego porządku międzynarodowego, jako perspektywy widzenia tej problematyki ze strony Polski i regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Spojrzenie na kryzys właśnie z tej strony wydaje się istotne, ponieważ z racji „peryferyjności” procesu transformacji zwraca naszą uwagę na te aspekty kryzysu, które z punktu widzenia „centrum” mogły być niezauważone. W końcu też stawiamy pytanie, jak kryzys liberalnego porządku widzą ci, którzy w ostatnich trzech dekadach stali się w Europie być może największymi, obok Niemiec, jego beneficjentami. To jest ciekawe samo w sobie i warte refleksji.

Druga część książki odnosi się do analizy czterech przypadków: Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii (tutaj w porównaniu z Polską na tle konsekwencji kryzysu migracyjnego) i Ukrainy. Te cztery przykłady nie są, oczywiście, wyczerpujące dla całego, coraz bardziej złożonego spektrum Unii Europejskiej czy w ogóle Europy. Są jednak symptomatyczne z punktu widzenia problematyki działania współczesnego państwa w sytuacji kryzysu i jednocześnie mają

B. Emmott (2018): *The Fate of the West*, The Economist Books; G. Evans, A. Menon (2017): *Brexit and British Politics*, Polity; F. Furedi (2018): *Populism and the European Culture Wars*, London: Routledge; Ch. Guilluy (2019): *Twilight of the Elites*, Yale University Press; J. Kirchick (2017): *The End of Europe*, Yale University Press; I. Krastev (2017): *After Europe*, University of Pennsylvania Press; Ch. von Marschall (2018): *Wir verstehen die Welt nicht mehr*, Herder; L. van Middelaar (2019): *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Agenda Publishing; Y. Mounk (2018): *The People vs. Democracy*, Harvard University Press; C. Offe (2015): *Europe Entrapped*, Polity; D. Rodrik (2012): *The Globalisation Paradox*, Norton & Company; S. Shields (2012): *The International Political Economy of Transition*, Routledge; W. Streeck (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp; H.A. Winkler (2017): *Zerbricht der Westen?*, C.H. Beck; J. Zielonka (2018): *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press.

ogromne znaczenie dla integracji europejskiej. Z perspektywy Polski czy też całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej, są też na pewno szczególnie miarodajne, stanowiąc przecież po 1989 roku główny punkt ekonomicznego i politycznego odniesienia wobec Europy Zachodniej.

Przykłady te dobrze ilustrują ogólną europejską tendencję poszukiwania przez państwa, szczególnie te duże, własnych, narodowych strategii odpowiedzi na europejski i globalny kryzys, ale również poszukiwania nowych międzynarodowych czy supranarodowych rozwiązań.

Trzecia część to teksty poświęcone wyłącznie Polsce. Są to analizy dotyczące polskiej sceny politycznej, struktur strategicznego myślenia przez państwo oraz przykładów odnoszących się do polityki migracyjnej i do konfliktu z UE w kwestii praworządności.

W podsumowaniu tej części staramy się przedstawić odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Polska, jako kraj post-transformacyjny i znajdujący się na określonym i trudnym etapie własnej politycznej ewolucji, może reagować na kryzys istniejącego porządku międzynarodowego, nie zamykając sobie dróg dalszego rozwoju, lecz otwierając nowe.

Celem tej publikacji jest nie tylko zaprezentowanie sposobu myślenia polskich badaczy o współczesnym kryzysie liberalnego Zachodu. Ma ona przede wszystkim pomóc czytelnikowi lepiej zrozumieć to, jak w różny, czasami sprzeczny sposób, współczesne państwa europejskie starają się być aktywnymi podmiotami reagującymi na kryzys porządku międzynarodowego. To zjawisko nieuchronnie prowadzi do podważania wielu dotychczasowych mechanizmów współpracy, ale z drugiej strony odsłania także ograniczone możliwości działania państwa.

Dlatego kryzys zmusza nie tylko do przemyślenia modelu współpracy międzynarodowej, ale wpłynie na pewno znacząco na nasze pojmowanie roli współczesnego państwa w Europie. Jedno wydaje się pewne – trudno będzie odbudować wzajemne zaufanie bez stworzenia w Europie i w obrębie szerzej rozumianego Zachodu nowego typu równowagi pomiędzy wymiarem narodowej suwerenności oraz strukturami rządzenia międzynarodowego.

CZĘŚĆ I

ŹRÓDŁA KRYZYSU LIBERALNEGO PORZĄDKU

Kryzys liberalizmu a przyszłość ładu światowego

Streszczenie: W celu zrozumienia obecnego kryzysu liberalnego porządku zachodniego należy na początku przyjrzeć się jego genezie i strukturze. Autor wychodzi od refleksji na temat liberalnego internacjonalizmu w kontekście historycznym, by następnie przedstawić tożsamość Zachodu i samego liberalizmu. Na podstawie tych obserwacji dokonuje analizy trzech obszarów liberalnego porządku międzynarodowego: porządku bezpieczeństwa, porządku ekonomicznego i porządku wartości. Obecny kryzys liberalizmu ma przyczyny zewnętrzne w postaci rosnących ambicji takich państw jak Chiny czy Rosja, ale także wewnętrzne – rosnące podziały i sprzeczności w obrębie Zachodu. Polska do tej pory nie doświadczyła bezpośrednio przejawów kryzysu liberalnego porządku, jednakże widać coraz większą niepewność i zagrożenia zewnętrzne oraz krajowe podziały związane z aspektem normatywnym i kulturowym.

Słowa kluczowe: liberalizm, porządek liberalny, liberalny instytucjonalizm, porządek bezpieczeństwa, porządek ekonomiczny, porządek wartości, kryzys.

Czy żyjemy w momencie zmiany światowych porządków, który należy rozumieć jako głęboki kryzys dotychczasowego systemu międzynarodowego? Jednym z najbardziej nośnych tematów we współczesnych naukach politycznych oraz w politycznej publicystyce w krajach Europy oraz w USA jest obecnie pytanie o kondycję powojennego liberalnego porządku zachodniego. Przy tym wiele uwagi poświęca się w aktualnej debacie zagrożeniom, które każą

wątpić w możliwość dalszego utrzymania się dominacji liberalnego porządku w świecie czy wręcz pozwalają założyć możliwość jego rozpadu i ostatecznego końca. Brexit, zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich oraz narastające ruchy populistyczne w Europie, kontestujące *status quo* na fali skutków kryzysu ekonomicznego i społecznego w świecie Zachodu, podsycają tego typu obawy, prowadząc niekiedy do zupełnie apokaliptycznych wizji. Jeśli jednak chcemy uniknąć sytuacji, w której kryzys istniejącego porządku liberalnego ma nas poprowadzić do całkowitego kulturowego i politycznego defetyzmu, dzięki czemu zachowamy zdolność rozpoznawania charakteru zachodzących przemian, musimy najpierw postawić pytanie, czym właściwie ten zagrożony liberalny ład światowy jest, jakie są jego nieodzowne składniki. Niniejszy tekst ma na celu przede wszystkim udzielenie odpowiedzi na to pytanie poprzez rekonstrukcję podstawowych elementów zachodniego porządku liberalnego dominującego w świecie po zakończeniu zimnej wojny. Będziemy także chcieli pokazać, że obecny kryzys tego porządku nie jest jedynie wynikiem rosnącej presji ze strony nieliberalnych państw, które zyskują w globalnej polityce status mocarstw, jak to jest w wypadku Chin, lecz także odzwierciedla głębokie wewnętrzne podziały i sprzeczności. Globalizacja zachodniego liberalizmu sprawia, że w sytuacji poważnych kryzysów ukryte wewnętrzne podziały zaczynają skutkować coraz silniejszymi napięciami i konfliktami. Koncepcja zachodniego liberalizmu jako podstawy dla nowego typu internacjonalizmu nigdy nie była bowiem aż tak jednorodna i spójna, jak zwykle się uważać. Przyszłość liberalnego porządku rozstrzygnie się więc nie tylko w konfrontacji z rosnącymi w potęgę konkurencyjnymi mocarstwami, ale będzie zależec od tego, czy wytworzy on nowe formy efektywnego zarządzania rosnącą wewnętrzną różnorodnością. Chcemy także na koniec zastanowić się, jak kryzys liberalnego internacjonalizmu, zarówno z perspektywy presji czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych sprzeczności, może wpłynąć na postawę Polski w Europie oraz w relacjach międzynarodowych.

Liberalny internacjonalizm w ujęciu historycznym

Pozornie proste pytanie wiąże się ze skomplikowaną odpowiedzią. John Ikenberry zakłada, że można zidentyfikować przynajmniej pięć podstawowych

zasad, które sprawiają, że uznaje on liberalny porządek zachodni za spójną i funkcjonalną koncepcję. Jest to po pierwsze otwartość wyrażająca się w wolnym handlu, wymianie oraz wzajemnych powiązaniach, po drugie przywiązanie do pewnego zbioru wspólnych reguł określających relacje i zachowania aktorów, wspierające wielostronną współpracę między nimi, po trzecie działanie na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego (na przykład przez rezygnację z użycia środków przemocy), po czwarte przekonanie o możliwym postępie dokonującym się w polityce międzynarodowej dzięki zdolności do jej poprawy i wyciągania wniosków z wcześniejszych błędów i katastrof, wreszcie po piąte wiara w to, że zastosowanie się do tych wszystkich zasad przyniesie wszystkim państwom korzyści i przyczyni się do upowszechnienia dobrodziejstw liberalnej demokracji oraz globalnego kapitalizmu¹. Poczucie oczywistości, z jakim często w debatach politycznych czy akademickich pojawia się pojęcie zachodniego porządku liberalnego w świecie, skrywa jednak faktyczną głęboką wieloznaczność. Widać także wyraźnie, że obecna sytuacja kryzysu i niepewności, w jakiej znalazł się Zachód, wymusza ponowną refleksję nad tym pojęciem oraz prowadzi do prób przedstawiania na nowo precyzyjnych definicji, czym jest w istocie zachodni liberalizm i na czym polega światowy porządek, który został na nim zbudowany². Nieuniknione w tym kontekście jest jednak postawienie dodatkowych pytań, przede wszystkim o sposób rozumienia Zachodu i liberalizmu oraz o ich wzajemną relację, a więc także o spójność i charakter samej koncepcji zachodniego porządku liberalnego; czy faktycznie mamy tutaj do czynienia ze spójną ideą takiego porządku, jednorodną i obowiązującą koncepcją, oraz jej konkretnym wyrazem w różnych wymiarach polityki, czy raczej posługujemy się pewnym wyobrażeniem, jakimś mitem, który u jednych budzi sentyment i tęsknotę, a u innych złość i zniecierpliwienie. Warto nad tym wszystkim się zastanowić, zwłaszcza że przecież z historycznego punktu widzenia pojęcia Zachodu,

¹ J.G. Ikenberry (2018): The end of liberal international order?, *International Affairs*, 94/1, s. 11.

² G. Allison (2018): The Myth of the Liberal Order, *Foreign Affairs*, t. 97, nr 4; J. Ikenberry (2018): The End of Liberal International Order?, *International Affairs*, 94/2018; H. Kundnani (2017): What is the Liberal International Order?, GMF Policy Essay, nr 17/2017; P. Porter (2018): A World Imagined. Nostalgia and Liberal Order, Cato Institute Political Analysis, no. 843/2018; P. Staniland (2018): Misreading the "Liberal Order": Why We Need New Thinking in American Foreign Policy, Lawfare Blog.

liberalizmu czy zachodniego porządku liberalnego są dynamiczne i ulegały znaczącej ewolucji.

II wojna światowa jest oczywiście przełomowym momentem dla urzeczywistnienia się struktur zachodniego porządku liberalnego wokół przywództwa Ameryki. Jednakże korzenie tego procesu sięgają głębiej w historię i dotyczą przede wszystkim zmian w funkcjonowaniu polityki międzynarodowej wywołanych przez I wojnę światową. Chodzi o samą ideę liberalnego internacjonalizmu wyrażoną w doktrynie Woodrowa Wilsona³, u której podstaw leży mechanizm rosnącej współzależności, wzajemnych i równoprawnych powiązań, funkcjonujący w stosunkach międzynarodowych za sprawą promowania liberalnych zasad ustrojowych państwa, wolnego rynku oraz liberalnych wartości, takich jak poszanowanie mniejszości i prawa człowieka. Jako nowa zasada organizowania porządku międzynarodowego wokół Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników idea ta zastąpiła więc XIX-wieczny porządek równowagi europejskich mocarstw, europejskiego kolonializmu i amerykańskiego izolacjonizmu. Historycznie liberalny internacjonalizm pojawia się jeszcze wcześniej, na przełomie XVIII i XIX wieku, jako idea porządku międzynarodowego zbudowanego wokół zasad liberalnego utilitaryzmu u Jeremy'ego Benthama⁴. W polityce europejskiej XIX wieku liberalny internacjonalizm był związany przede wszystkim z Wielką Brytanią oraz Richardem Cobdenem, zwolennikiem wolnego handlu jako podstawy międzynarodowej współpracy oraz pokoju, lecz także prawa narodów do decydowania o swoim losie. Ta wczesna forma liberalnego internacjonalizmu znajdowała się w konflikcie z panującym na kontynencie od czasów kongresu wiedeńskiego w 1815 roku tradycjonalistycznym internacjonalizmem, symbolizowanym przez Święte Przymierze oraz politykę Metternicha. Pod wpływem idei braterstwa narodów (Giuseppe Mazzini, Jules Michelet) oraz rosnącej presji ze strony ruchów robotniczych i powstającego internacjonalizmu marksistowskiego liberalizm coraz mocniej przesuwa się od połowy XIX wieku w stronę interwencjonizmu w polityce międzynarodowej na rzecz promowania swych wartości, co znajduje kulminację w polityce Wilsona, ale co jest także silnie

³ L. Ehrlich (2018): The War and Political Theory, *California Law Review*, t. 6 (Sept. 1918) i t. 7 (Nov. 1918).

⁴ P. Wandycz (1993): Liberal Internationalism: The Quest for a "Polish Variant", *Polish Western Affairs*, no. 2, s. 17.

powiązane ze zmianą, w której wyniku to już nie Wielka Brytania odgrywa rolę głównego liberalnego hegemonu, ale Stany Zjednoczone⁵.

Sama koncepcja zachodniego porządku liberalnego, jako systemu transatlantyckiego⁶, pojawia się na skutek II wojny światowej i ideologicznego konfliktu z faszyzmem i nazizmem w Europie, by później utwardzić się w konfrontacji z komunistyczną Rosją. Kartę Atlantycką z 1941 roku można uznać za pierwszy spójny przekaz zasad nowego systemu powojennego, na którego czele stanęły państwa anglosaskie: Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Jednak głównym architektem i promotorem nowego porządku światowego po wojnie stały się Stany Zjednoczone jako jedyne mocarstwo zdolne do zaprojektowania systemu instytucji, norm, praktyk i współzależności, dającego podstawę dla porządku transatlantyckiego. Wobec nowego konfliktu zimnej wojny, w opozycji do komunizmu i światowych aspiracji ZSRS, stał się on przede wszystkim porządkiem zachodnim⁷. Dzięki powojennym instytucjom, organizacjom i międzynarodowym umowom, takim jak ONZ, Bretton Woods, Bank Światowy, IMF, GATT czy później KBWE, zachodni porządek liberalny oparty na mocarstwowej pozycji Stanów Zjednoczonych mógł oddziaływać globalnie pomimo bipolarnego podziału świata utrzymującego się w wyniku zimnej wojny. W pełni światowy charakter zachodni porządek liberalny zyskuje jednak dopiero w wyniku końca zimnej wojny. Przekonanie o tym, że upadek komunizmu i ZSRS otwiera drogę do nieuchronnej globalizacji zachodniego porządku liberalnego i że punktem wyjścia do tego wielkiego procesu jest przekształcenie i zjednoczenie Europy, znajdziemy już w tekście Karty Paryskiej Nowej Europy z 1990 roku oraz w tekstach takich wpływowych autorów jak Francis Fukuyama czy później Robert Cooper⁸. To, co dzisiaj opisywane jest często jako kryzys, zagrożenie lub możliwość

⁵ Por. M. Mazower (2012): *Governing the World. The History of an Idea*, London: Penguin Books; C. Holbraad (2003): *Internationalism and Nationalism in European Political Thought*, New York: Palgrave.

⁶ Oskar Halecki, idąc tropem Erica Fischera i jego książki z 1943 *The Passing of European Age – A Study of the Transfer of Western Civilisation and Its Renewal on Other Continents*, stawiał w 1950 roku tezę, że II wojna światowa wyznacza zasadniczy kres historii europejskiej, której miejsce w dziejach Zachodu przyjmuje epoka transatlantycka, *Historia Europy – jej granice i podziały*, Lublin 2000, s. 66.

⁷ J.L. Gaddis (2007): *Zimna Wojna, Historia podzielonego świata*, Warszawa: Znak.

⁸ F. Fukuyama (2017): *Koniec historii i ostatni człowiek*, Warszawa: Znak; R. Cooper (2003): *The Breaking of Nations*, New York: Grove Press.

rozpadu, odnosi się zatem do zglobalizowanej w efekcie końca zimnej wojny formy wcześniejszej koncepcji zachodniego porządku liberalnego, uformowanej w wyniku II wojny światowej i opartej na supremacji politycznej, gospodarczej, technologicznej oraz wojskowej Stanów Zjednoczonych z ważną uzupełniającą rolą zjednoczonej Europy, Unii Europejskiej – rolą, która stanowi przedmiot prowadzonego wciąż strategicznego dialogu lub pojawiających się czasami kryzysów w ramach współpracy transatlantyckiej.

Kryzys i przyszłość liberalnego internacjonalizmu jest dzisiaj przedmiotem poważnych debat, dotyczących przede wszystkim ewolucji polityki amerykańskiej. Często też przeważa pogląd, że to Donald Trump jest zasadniczo odpowiedzialny za zerwanie w amerykańskiej polityce zagranicznej z zasadami liberalnego internacjonalizmu, jednak na to, że polityczny establishment Waszyngtonu odchodzi coraz bardziej od tych zasad, zwraca się uwagę przynajmniej już od czasów wojny w Iraku za rządów George'a W. Busha. W ostrej formie argument ten utrzymuje, że pod naciskiem wpływowej grupy neokonserwatystów po atakach 11 września polityka administracji Busha całkowicie odeszła od tradycyjnych założeń amerykańskiej polityki zagranicznej, która skutecznie formatowała jedność Zachodu od czasów II wojny światowej, oddając się w swych strategicznych decyzjach oraz w retoryce swoistej wojennej i unilateralnej aberracji⁹. W łagodniejszej wersji argument ten stanowi, że polityka Busha była raczej symptomem – a nie przyczyną – rozpadu dotychczasowego *modus vivendi* polityki amerykańskiej, wspieranej zarówno przez demokratów, jak i republikanów, a projekcja amerykańskiej siły łączyła się z projekcją współpracy z transatlantyckimi sojusznikami, co zasadniczo gwarantowało stabilność zachodniego porządku i jego jedność¹⁰. Nie wszyscy podzielali jednak tak krytyczny punkt widzenia – przynajmniej do wyboru Donalda Trumpa na prezydenta USA. Część komentatorów i analityków uznawała bowiem, że przede wszystkim prezydentura Baracka Obamy stanowi dowód na to, że po okresie politycznej aberracji za czasów administracji Busha nastąpił powrót do waszyngtońskiego konsensusu wokół liberalnego

⁹ F. Fukuyama (2006): *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven: Yale University Press; G.J. Ikenberry (2004): *The End of the Neo-Conservative Moment*, *Survival*, t. 46, nr 1 (wiosna 2004), s. 7–22.

¹⁰ Ch.A. Kupchan, P.L. Trubowitz (2007): *Dead Center. Demise of Liberal Internationalism in the United States*, *International Security*, t. 32, nr 2/2007, s. 7–44.

internacjonalizmu w polityce zagranicznej USA¹¹. Ale i na ten temat sformułowano krytyczne opinie, zgodnie z którymi Obama nie tylko nie zdołał swoją polityką odbudować politycznego konsensusu wokół liberalnego internacjonalizmu¹², ale wręcz pogłębiał zerwanie z tradycyjną polityką dominującą od II wojny światowej¹³. Dopiero na tle tych wcześniejszych debat można rozpatrywać obecną dyskusję dotyczącą Trumpa i jego polityki, gdzie wyraźnie ścierają się dwa główne poglądy: jeden mówiący o tym, że stworzony przez dekady system liberalnego internacjonalizmu jest tak silny, iż jego zasad nie jest w stanie zniszczyć żaden polityczny woluntaryzm ograniczonej przez kadencyjność administracji prezydenckiej w Waszyngtonie, co dotyczy także Trumpa¹⁴, oraz drugi, który uznaje, że polityczny konsensus wokół amerykańskiej polityki rozpadł się nieodwołalnie w ciągu ostatnich dwóch dekad i Trump, nawet jeśli nie jest przyczyną obecnej zmiany, to jest jej symptomem, znamionującym przejście w relacjach międzynarodowych do nowej sytuacji, co w praktyce oznaczałoby koniec dotychczasowego ładu opartego na zasadach liberalnego internacjonalizmu oraz bezwarunkowej dominacji USA jako jego gwaranta¹⁵.

Dyskusja na temat kryzysu dotychczasowego ładu w stosunkach międzynarodowych jako kryzysu liberalnego internacjonalizmu dotyczy dziś zasadniczo pytania o miejsce USA w systemie bezpieczeństwa oraz wzajemnej współzależności. Czy Stany Zjednoczone podejmą faktyczną decyzję o wycofaniu się z roli gwaranta zachodniego porządku, jaką nieprzerwanie odgrywają od czasu II wojny światowej? Zwłaszcza ostatnio obawy w tym względzie podsycają liczne deklaracje Trumpa, jego strategia „America first!”, faktyczne wycofywanie się Waszyngtonu z niektórych międzynarodowych umów i organizacji, krytykowanie NATO i UE czy stawianie na ekonomiczny patriotyzm (nacjonalizm)

¹¹ S. Chaudoin, H. Milner, D. Tingley (2010): The Center still Holds. Liberal Internationalism Survives, *International Security*, t. 35, nr 1 (lato 2010), s. 75–94.

¹² Ch.A. Kupchan, P.L. Trubowitz (2010): The Illusion of Liberal Internationalism's Revival, *International Security*, t. 35, nr 1 (lato 2010), s. 95–109.

¹³ N. Ferguson (2016): Barack Obama's Revolution in Foreign Policy, *The National Business Review*, 10 maj 2016.

¹⁴ S. Chaudoin, H. Milner, D. Tingley (2011): Roundtable. Is Liberal Internationalism Still Alive?, *H-Diplo/ISSF Roundtable Reviews*, t. II, nr 4 (2011), s. 2.

¹⁵ H. Kissinger, wywiad z Edwardem Luce'em dla „Financial Times”, *We are in a very, very grave period*, 20 lipiec 2018.

oraz na kulturową suwerenność w stosunkach międzynarodowych¹⁶. Dyskusja na temat tego, w jakim stopniu, i czy w ogóle, Ameryka chce nadal odgrywać rolę protektora liberalnego ładu międzynarodowego, toczy się w Europie już od dawna, przynajmniej od czasu administracji George'a W. Busha, i wcale nie zniknęła podczas prezydentury Baracka Obamy, którego stosunek do amerykańskiej obecności w Europie był mocno niepewny między innymi za sprawą jego polityki tzw. azjatyckiego *pivotu*. Pytanie, czy współczesna polityka amerykańska nie podąża drogą wycofywania się z dotychczasowego modelu transatlantyckiego i czy w konsekwencji Europa nie jest coraz bardziej skazana na samą siebie, pojawia się więc od dawna i zaczęło się pojawiać jeszcze przed Trumpem¹⁷.

Tożsamość Zachodu i liberalizmu

Chcąc jednoznacznie zdefiniować pojęcie zachodniego porządku liberalnego, natrafiamy na poważne trudności także ze względu na samą wieloznaczność pojęcia Zachodu oraz pojęcia liberalizmu, a także ich wzajemnej relacji. Oczywiście, jeśli spojrzeć na to z perspektywy reguł liberalnego internacjonalizmu, odpowiedź wydaje się prosta: rdzeniem zglobalizowanego po zimnej wojnie porządku światowego, opartego na tych regułach, jest liberalny Zachód rozumiany jako transatlantycka jedność, z dominującą pozycją Stanów Zjednoczonych. Problem polega jednak na tym, że z jednej strony taki obraz światowego ładu właściwie nie odpowiada już realnym postawom i aspiracjom głównych światowych aktorów, Stanów Zjednoczonych, (częściowo) Europy, Rosji, Chin czy innych potęg azjatyckich, a z drugiej ignoruje on różnorodność tradycji odnoszących się do samego Zachodu jako pojęcia historycznego i geopolitycznego i upraszcza samą relację między Zachodem i liberalizmem. W odniesieniu do kwestii kryzysu zachodniego ładu liberalnego oprócz pytania o dalszą rolę Stanów Zjednoczonych w ochronie liberalnego internacjonalizmu oraz o politykę ich największych światowych konkurentów mamy więc także do czynienia z coraz silniej akcentowanym problemem wewnętrznej jedności samego Zachodu, który jest przede wszystkim problemem Europy.

¹⁶ Wystąpienie Trumpa w ONZ, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>, [Dostęp: 11.02.2019].

¹⁷ J. Shapiro, N. Witney (2009): *Towards a Post-American Europe*, ECFR 2009.

Chcąc zilustrować ten problem, odwołajmy się do jednego tylko przykładu: Philippe Nemo w swej książce *Qu'est-ce que l'Occident?*¹⁸ zaczyna rozważania na ten temat od oczywistego stwierdzenia: „Termin *Zachód* wymaga uściślenia”. Dlaczego? Bo w swoich odmiennych historycznych postaciach oznaczał bardzo różne rzeczy. W historii Zachód oznaczał Europę chrześcijańską przeciwstawioną krajom Lewantu, arabsko-muzułmańskiemu Orientowi oraz indyjskiemu i chińskiemu Dalekiemu Wschodowi, mógł też znaczyć półkulę zachodnią, a więc Nowy Świat, Amerykę, przeciwstawioną między innymi dzięki doktrynie Monroe’a reakcyjnej, niedemokratycznej, skostniałej Europie, lub świat rzymski, lub świat anglosaski odrzucony w pierwszym wypadku przez reformację Lutera, w drugim zaś przez niemiecki nacjonalizm, mógł być wreszcie utożsamiany ze światem łacińskim, który Święta Ruś i rosyjscy słowianofile uznali za swojego śmiertelnego wroga. W okresie zimnej wojny Zachód stał się jeszcze czym innym – blokiem państw wolności, państw Europy Zachodniej i Ameryki, złączonych walką ze Wschodem, światem komunizmu. Taka wieloznaczność nie ułatwia więc udzielenia jasnej odpowiedzi na pytanie, co rozumiemy dokładnie pod pojęciem Zachodu dzisiaj. Dlatego na końcu tego wyliczenia różnych historycznych wcieleń Zachodu, które pewnie można by jeszcze poszerzać, Nemo dochodzi do zasadniczej konkluzji, mianowicie do tego, jak należy rozumieć Zachód współcześnie: skoro, jak stwierdza, „ostatecznie upadek muru berlińskiego doprowadza do powstania nowego porządku światowego”, tym samym „termin Zachód odzyskuje (...) swą wartość geopolityczną”¹⁹. I dlatego właśnie „tym pilniej zanalizować należy głęboką treść kulturową, która się za nim kryje”. Dla autora poszukiwań odpowiedzi na pytanie jego książki: *Czym jest Zachód?* jest oczywiste, że odzyskując swoją geopolityczną wartość po upadku zimnej wojny i komunizmu, Zachód powinien się oprzeć przede wszystkim na fundamentach powojennego liberalizmu, świata zasad i wartości złożonego z liberalizmu intelektualnego, który oznacza w sferze kultury, nauki, spraw publicznych i w polityce przede wszystkim nadrzędność neutralnego pluralizmu krytycznego, a w sensie ustrojowym składa się z liberalnej demokracji oraz liberalizmu gospodarczego. Przynależność do świata Zachodu oznacza więc dla niego przede wszystkim zdolność

¹⁸ Ph. Nemo (2006): *Co to jest Zachód?*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

¹⁹ *Ibid.*, s. 13–15.

do zaadaptowania instytucjonalnych rozwiązań dotyczących liberalnej demokracji, pluralizmu społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnego rynku. Pisząc swoją książkę *Czym jest Zachód?* w 2004 roku, Nemo uważał, że to właśnie piętnaście państw członkowskich UE sprzed rozszerzenia o Europę Środkową i Wschodnią osiągnęło stan najgłębszej integracji wokół owych liberalnych instytucji i mechanizmów, czyniąc je razem ze Stanami Zjednoczonymi współczesnym wyrazem Zachodu. W tej perspektywie Zachód jest całkowicie tożsamy z liberalizmem, zarówno jako historycznym procesem²⁰, jak i jego ostateczną formą, która pojawia się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych pod postacią neoliberalizmu, jako z jednej strony wyzwanie wobec alternatywy komunizmu, z drugiej zaś odpowiedź na wewnętrzny kryzys powojennego modelu państwa dobrobytu. Zwycięstwo neoliberalizmu nad obiema alternatywami, zewnętrzną i wewnętrzną, stapia go z pojęciem współczesnego Zachodu, co jako żywo przypomina założenia, którymi Francis Fukuyama kierował się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przy formułowaniu głośnej tezy o końcu historii. Nie jest też przypadkiem, że uściślając w ten sposób termin Zachodu, Nemo silnie opiera się na bardzo określonym rozumieniu liberalizmu zaczerpniętym bezpośrednio od Fryderyka Hayeka²¹.

Takie zredukowanie Zachodu do liberalizmu czy wręcz neoliberalizmu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, podobnie jak ściśle powiązanie liberalnego internacjonalizmu z wolą Stanów Zjednoczonych do wykorzystania swej mocarstwowej przewagi w świecie w celu promowania i ochrony jego zasad, stanowią więc zasadnicze elementy składające się na koncepcję zachodniego ładu liberalnego na świecie po końcu zimnej wojny. Ten ład, jak przyznają sami zwolennicy takiej koncepcji, jest rodzajem „artefaktu”²² – konstrukcją pozwalającą

²⁰ Według Ikenberry’ego w dłuższej historycznej perspektywie światową dominację Zachodu należy widzieć jako zjawisko obejmujące całą erę dwustu lat liberalnej nowoczesności. Ciągnie się ona od oświecenia, „poprzez rewolucję przemysłową i powstanie Zachodu, jako wielka historyczna, światowa zmiana zachodząca zgodnie z głęboką logiką rozwoju. Jest ruchem postępu napędzanym przez siły rozumu, nauki, odkryć, innowacji, technologii, uczenia się, konstytucjonalizmu oraz instytucjonalnej adaptacji”, *The End of Liberal...*, *op. cit.*, (s. 8).

²¹ Warto nadmienić, że obok tego „rynkowego” rozumienia liberalizmu mamy także do czynienia z rozumieniem liberalizmu w znaczeniu rewolucji kulturowej, projektu ponowoczesność jako m.in. refleksu rewolucji lat sześćdziesiątych, do którego Nemo odnosi się w swojej książce krytycznie.

²² Powołując się na książkę R. Kagana *The world America made*, Ikenberry stwierdza wprost, że „Liberal internationalism is essentially ‘an artefact’ of the rapidly receding Anglo-American era”, *The End of Liberal...*, *op. cit.*, s. 8.

w bardziej lub mniej udany sposób kształtować politykę Zachodu wobec świata. Ta konstrukcja znajduje się jednak dzisiaj pod wpływem coraz większej presji zewnętrznych czynników i wewnętrznych sprzeczności, które były dotąd ignorowane (zresztą ignorowanie tych sprzeczności stanowiło do czasu także o ideologicznej sile samej konstrukcji liberalnego ładu). Sam Zachód nie jest bowiem aż tak bardzo jednoznacznie liberalny, nie mówiąc już o reszcie świata, podobnie jak polityka Stanów Zjednoczonych nie jest tak bezwarunkowo i na zawsze powiązana z założeniami liberalnego internacjonalizmu. Dlatego też część komentatorów będzie uważać, że powszechne po końcu zimnej wojny przekonanie o nastaniu trwałego i zglobalizowanego zachodniego ładu liberalnego w świecie było albo tylko refleksem pewnego szczególnego w historii momentu, albo wprost pewnym mitem, zbiorem przekonań, które w perspektywie kilku dekad nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości²³.

Trzy obszary liberalnego porządku międzynarodowego

Zachodni liberalny porządek świata nie jest więc koncepcją spójną, jednoznaczną, a jego zasadnicze założenia podlegają dzisiaj silnej kontestacji i krytyce. Jednocześnie opiera się on na przekonaniu, że po II wojnie światowej Stany Zjednoczone narzuciły system wspólnych reguł, instytucji oraz wartości wiążących ze sobą państwa demokratyczne i wolnorynkowe w jeden, wspólny układ współpracy i bezpieczeństwa, któremu zawdzięczamy pokój, stabilność i rozwój²⁴. Istnieje wiele różnych typologii takiego liberalnego porządku międzynarodowego. Hans Kundnani proponuje rozpatrywać go przede wszystkim pod kątem trzech zasadniczych wymiarów: jako porządek bezpieczeństwa, jako porządek ekonomiczny i wreszcie jako porządek praw człowieka²⁵. Na potrzeby niniejszej analizy posłużymy się tą kategoryzacją, modyfikując ją nieznacznie do wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego, wymiaru modelu polityczno-ekonomicznego oraz wymiaru wartości. Rozpatrywać będziemy je oddzielnie, pamiętając jednak, że są one ze sobą powiązane i tworzą pewną całość.

²³ G. Allison, P. Porter, P. Staniland, *op. cit.*

²⁴ J. Suri (2017): How Trump's Executive Orders Could Set America Back 70 Years, *Atlantic*, 27 stycznia 2017.

²⁵ H. Kundnani (2017): What is the Liberal International Order?, *GMF Policy Essay*, nr 17, Liberal International Order Project.

Porządek bezpieczeństwa

Odnosząc się do koncepcji zachodniego liberalnego ładu światowego, mamy na myśli przede wszystkim porządek bezpieczeństwa, będący wspólną strukturą opartą na centralnej, mocarstwowej roli Stanów Zjednoczonych jako liberalnej światowej potęgi oraz na Europie, Unii Europejskiej jako ich strategicznym sojuszniku i faktycznym uzupełnieniu. Jako strategiczne centrum tworzone przez atlantycką wspólnotę (kluczowe znaczenie NATO) Zachód stopniowo, począwszy od Karty Atlantyckiej poprzez współpracę w czasach zimnej wojny po Kartę Paryską, budował strukturę wspólnych instytucji, reguł, sojuszy oraz prawa międzynarodowego, która poprzez mechanizmy integracji i umiędzynarodowienia pozwalała osiągnąć poziom współpracy i współzależności na niespotykaną dotąd w historii globalną skalę. Współpraca, oparta w istocie na promocji liberalnych zasad, okazała się najbardziej efektywnym sposobem uporządkowania stosunków międzynarodowych oraz rozwiązywania potencjalnych konfliktów. Zakładano więc, że taki właśnie ład bezpieczeństwa jest najbardziej pożądanym i z czasem stanie się powszechnym, uniwersalnym, pozwalając przewyciężyć stare, tradycyjne mechanizmy polityki międzynarodowej oparte przede wszystkim na prowadzeniu wojen terytorialnych, ekskluzywnych sferach wpływów czy równoważeniu się rywalizujących bloków. Jednakże za sprawą różnych kryzysów bezpieczeństwa, takich jak aneksja Krymu przez Rosję i wojna z Ukrainą, wojna w Syrii i kryzys na całym Bliskim Wschodzie czy strategiczne wyzwania ze strony Chin na Morzu Południowochińskim, wiara w dalsze wzmocnienie się tak rozumianego liberalnego ładu bezpieczeństwa została mocno podkopana. Pojawia się jednak pytanie, czy chodzi jedynie o to, że liberalny porządek bezpieczeństwa jest dzisiaj skonfrontowany z nowymi kryzysami i nowymi, agresywnie działającymi rywalami, czy może sam jest rodzajem automatyzacji, która za sprawą nowych wydarzeń i nowych aktorów stała się po prostu bardziej widoczna.

Historyk Patrick Porter stwierdza wręcz, że pojęcie liberalnego porządku światowego jest koncepcją ahistoryczną, opartą na pewnych złudzeniach, w każdym razie na pewno musi ona być zasadniczo skorygowana w konfrontacji z faktami historycznymi²⁶. Powstający po II wojnie światowej aż do czasów

²⁶ P. Porter, *op. cit.*, s. 3.

współczesnych porządek bezpieczeństwa wokół transatlantyckiego rdzenia nie był bowiem jego zdaniem aż tak liberalny, tak konsensualny i tak jednorodny, jak to się chce dzisiaj przedstawiać. Zwraca także uwagę na bardzo istotny aspekt powojennego systemu bezpieczeństwa, który w wypadku zachodniego ładu liberalnego opierał się nie tylko na zasadach integracji i umiędzynarodowienia wokół wspólnych instytucji, reguł i wartości, ale którego zwornikiem była imperialna polityka siły Stanów Zjednoczonych jako hegemonu systemu. Prometeizm liberalnego ładu powojennego nie mógł być więc możliwy bez amerykańskiego imperializmu, a więc polityki, która nie opierała się wyłącznie na wspólnych regułach i instytucjach, konsensusie, współpracy i integracji, ale w której stosowano często również siłę, przymus, szantaż, „prawo dzungli”, brudne porozumienia. W czasach zimnej wojny w kontekście rywalizacji ze Związkiem Sowieckim negatywne cechy imperialnej polityki USA (ale też pozostałych aktorów zachodniego ładu liberalnego) były łatwiejsze do zaakceptowania zgodnie z logiką „mniejszego zła”, jednak po przełomie 1989 roku stały się o wiele bardziej widoczne i kontrowersyjne. Porter przypomina, że od samego początku istnienia powojennego liberalnego internacjonalizmu polityka bezpieczeństwa USA zakładała współpracę z totalitarnymi reżimami w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (Rosja Stalina i Chiny Mao), że Trumanowski internacjonalizm lat czterdziestych obejmował nie tylko działania na rzecz powstania ONZ i Karty Narodów Zjednoczonych, lecz również decyzję o użyciu broni atomowej przeciwko Japonii, że Waszyngton potrafił także otwarcie wystąpić przeciwko swym tradycyjnym, europejskim sojusznikom, jak w wypadku kryzysu Sueskiego, oraz że często wspierał nie tylko nieliberalne rządy w różnych częściach świata lub obalał rządy demokratycznie wybrane, lecz także godził się na członkostwo w NATO państw autorytarnych, jak to było z Portugalią czy Grecją na początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Porter chce w ten sposób pokazać, że to, co nazywamy liberalnym porządkiem światowym, nie jest tylko wynikiem rozprzestrzeniania się wspólnych, podzielanych reguł i instytucji, ale być może jeszcze bardziej skutkiem imperialnej pozycji USA w systemie.

Argument Portera koresponduje z tekstem innego autora, Grahama T. Allisona, dla którego podstawowym elementem wpływowego mitu o dominacji liberalnego porządku w świecie po zimnej wojnie jest przekonanie, że polityczne elity Stanów Zjednoczonych oraz amerykańska opinia

publiczna uznały, iż zasadniczym strategicznym celem amerykańskiej polityki jest eksportowanie w świecie zasad politycznego i ekonomicznego liberalizmu oraz ich ochrona zamiast dbanie przede wszystkim o trwałość i rozwój własnego politycznego i ekonomicznego modelu. Zdaniem Allisona to przekonanie, że Stany Zjednoczone będą zajmować się światem w skali globalnej kosztem swej własnej sytuacji wewnętrznej, jest absurdalne i wynika z założenia, że rola, jaką Ameryka odgrywa w polityce światowej od czasów II wojny światowej, jest jedyną dla niej właściwą. To przekonanie zostało wzmocnione, i stało się swego rodzaju ideologią, za sprawą popularnych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku koncepcji końca historii, rozumianego jako powszechne, globalne zwycięstwo liberalnych zasad wolnego rynku, wolnego handlu i demokracji. Zgodnie z tezami najbardziej znanego reprezentanta tej wizji, Fukuyamy, koniec zimnej wojny nie był wcale końcem jakiegoś etapu w powojennej historii, lecz końcem historii w ogóle, punktem zwrotnym w ideowej ewolucji ludzkości i momentem, w którym zachodnie liberalne wartości polityczne i ekonomiczne miały doprowadzić do powstania uniwersalnej i finalnej formy rządów w świecie²⁷. W takim końcu historii Stany Zjednoczone miały przyjąć rolę powszechnego gwaranta. Jednak Allison stwierdza, że przekonanie o takiej właśnie roli USA wynikało z błędnego założenia, że Stany Zjednoczone, które faktycznie po wielkim kryzysie i po II wojnie światowej zaangażowały się w budowę światowego systemu bezpieczeństwa jako strategii zabezpieczenia własnych interesów, będą bezapelacyjnie kontynuować taką politykę jako istotę własnej racji stanu. Tymczasem, jak twierdzi autor, zamiast zaangażowania w utrzymywanie światowego porządku istotą amerykańskiej polityki była zawsze przede wszystkim ochrona własnych politycznych wolności, instytucjonalnych fundamentów amerykańskiego ustroju oraz podstawowych amerykańskich wartości, składających się na wyjątkowość szczególnego amerykańskiego stylu życia²⁸. Mówiąc krótko, amerykańska polityka w świecie nie była aż tak liberalna, czego dowodzi Porter, wskazując na jej element imperialnej siły, ani aż tak prometejska i idealistyczna, co wykazuje z kolei Allison.

²⁷ J.L. Gaddis (1991): *Toward the Post-Cold War World*, *Foreign Affairs*, 1991/70/2.

²⁸ G. Allison, *op. cit.*, s. 5.

Porządek ekonomiczny

Wymiar ekonomiczny to jeden z kluczowych elementów liberalnego porządku światowego. Jego istotą pozostaje otwartość, która wyraża się przede wszystkim w otwartym handlu światowym oraz w zglobalizowanym kapitalizmie rynkowym. Wyrazem tego porządku stała się przede wszystkim WTO, a przystąpienie do niej takich państw jak Chiny (2001) i Rosja (2012) wzmocniło wiarę w globalny, powszechny charakter porządku liberalnego na świecie. Zwolennicy globalnego porządku gospodarczego opartego na zasadach liberalnych, które ze szczególną siłą doszły do głosu na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w formie neoliberalnej rewolucji (Thatcher, Reagan), uznają, że znoszenie „sztucznych granic”, ograniczanie do minimum roli państw oraz ich protekcjonistycznych polityk, a także wolny przepływ kapitału, pracy, usług, idei, informacji i ludzi stanowi podstawowe koło zamachowe światowego rozwoju oraz pokoju międzynarodowego. Dlatego ochrona tego porządku, dalsza jego liberalizacja (pogłębianie) i przestrzeganie jego reguł oraz uznawanie instytucji jest postrzegane jako najbardziej korzystne dla wszystkich. Ważnym elementem pogłębiania i rozszerzania ekonomicznego wymiaru liberalnego porządku światowego były w ostatnim czasie wielkie, transkontynentalne umowy handlowe, takie jak Transatlantyckie Partnerstwo na rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP) oraz Partnerstwo Transpacyficzne (TPP).

Wiara w błogosławione dla wszystkich skutki globalizacji ekonomicznej oraz utrwalenie w ten sposób powszechnej dominacji liberalnych zasad gospodarczych wolnego rynku podważone zostały przede wszystkim przez wielki kryzys finansowo-gospodarczy z początku XXI wieku. Zakwestionowana została kluczowa dla liberalizmu wartość, jaką jest otwartość, która przestała się kojarzyć z rozwojem, bezpieczeństwem czy sprawiedliwością, a coraz częściej w odbiorze społeczeństw zaczęła oznaczać rosnące nierówności²⁹ czy import zagrożeń z zewnątrz. Nałożenie się skutków dwóch wielkich kryzysów, finansowego i migracyjnego, sprawiło, że praktycznie otwartość, a wraz z nią wiele liberalnych wartości, takich jak niezależność samoistnie regulujących się rynków, multikulturalizm czy globalizacja, znalazły się na cenzurowanym³⁰.

²⁹ T. Piketty (2015): *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

³⁰ I. Krastev (2017): *After Europe*, University of Pennsylvania Press.

Dani Rodrik zwrócił uwagę, że wielki optymizm, który pod koniec XX wieku towarzyszył pogłębianiu się globalnego wymiaru ekonomicznego porządku liberalnego, skrywał istnienie zasadniczych wewnętrznych sprzeczności, które w dłuższej perspektywie mogą przesądzić o jego nieuchronnej fragmentacji. Jego zasadnicza teza brzmi: wiara w skuteczność i pozytywne skutki gospodarczego wymiaru globalnego porządku liberalnego, która pojawiła się przede wszystkim po upadku komunizmu i końcu zimnej wojny, opierała się na słusznym założeniu, że globalizujący się świat potrzebuje istnienia pewnych wspólnych reguł i instytucji, jakiejś formy globalnego rządzenia światową gospodarką, jednocześnie jednak nie przyniosła ona głębszej refleksji nad negatywnymi skutkami oraz możliwymi sprzecznościami wynikającymi z głębokiej globalizacji. Liberalny internacjonalizm, który z początku przyczynił się do powstania po II wojnie światowej pewnych wspólnych ram dla zachodniego porządku gospodarczo-finansowego pod postacią Bretton Woods i GATT, a co opisywano w kategoriach „embedded capitalism”³¹, po zimnej wojnie i pod wpływem nowej ideologii neoliberalizmu oraz, o czym należy także pamiętać, na skutek zmian wywołanych trzecią rewolucją przemysłową (cyfryzacja i internet), przeszedł więc do fazy hiperglobalizacji bez głębszej refleksji nad jej skutkami. Sprzeczności, które uzewnętrznił kryzys finansowo-gospodarczy ostatniej dekady, Rodrik opisał w formie tezy o paradoksie globalizacji. Polega on na tym, że nie można otworzyć się całkowicie na reguły głębokiej globalizacji i jednocześnie zachować suwerenności państwa oraz zasad demokratycznego społeczeństwa, a więc partycypacji obywateli w rządzeniu. Głęboka globalizacja stawia państwa i społeczeństwa demokratyczne przed niemożliwym często do rozstrzygnięcia wyborem: albo musimy zrezygnować z narodowych form demokracji na rzecz demokracji ponadnarodowej, która w założeniu miałyby stanowić przeciwwagę dla „nieokiełznanej” globalizacji, albo to rząd państwa zdecyduje się na rozwiązania globalizacyjne w swojej polityce, jednak kosztem interesów wybierających go obywateli, albo wreszcie w imię wzmocnienia wewnętrznej demokracji państwa zdecydują się na politykę ograniczającą wpływy globalizacji. W każdym razie według Rodrika nie jest możliwe, by mieć jednocześnie i głęboką globalizację, i państwo,

³¹ J. Ruggie (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organisation*, t. 36, nr 2, s. 379–415.

i demokrację, co było problemem zasadniczo ignorowanym przez zwolenników pogłębiania ekonomicznego wymiaru liberalnego porządku światowego, aż do momentu wybuchu wielkiego kryzysu gospodarczo-finansowego.

Tego, co dzisiaj nazywa się zbiorczo populizmem, a co opisuje społeczne i polityczne siły występujące przeciwko ekonomicznemu wymiarowi liberalnej, głębokiej globalizacji z pozycji ekonomicznego nacjonalizmu czy protekcjonizmu, nie należy więc traktować jako odstępstwa, groźnej politycznej „dewiacji”, ale jako skutek ujawnienia się wewnętrznych sprzeczności w obrębie liberalnego porządku światowego, które domagają się politycznej i ekonomicznej odpowiedzi.

Porządek wartości

Kiedy mówimy o liberalnym ładzie światowym, mamy również często na myśli pewien określony porządek wartości. W wymiarze polityki międzynarodowej zwykle chodzi o kwestię praw człowieka i praw mniejszości (coraz częściej nie tylko mniejszości narodowych, ale wszelkiego rodzaju grup dyskryminowanych). W wymiarze ekonomicznym często pojawia się wartość praworządności czy teologiczna wartość wzrostu gospodarczego, w mniejszym już za to stopniu kwestia sprawiedliwości społecznej. Zasadniczo jednak sprawa wartości wykracza poza poszczególne wymiary liberalnego porządku światowego i jest związana z samą ewolucją powojennego liberalizmu, który po latach sześćdziesiątych (kluczowa rola rewolucji kulturowej 1968 roku) staje się coraz bardziej dominującą w świecie Zachodu ideologią określającą warunki, w jakich powinna funkcjonować polityka, ekonomia oraz kultura. Ta ewolucja zmienia jednak treść liberalnych wartości w sposób zasadniczy, przesuwając liberalną aksjologię od klasycznego, tradycyjnego liberalizmu XIX wieku w stronę liberalizmu ponowoczesnego i nadając nowe znaczenia współczesnemu, zachodniemu liberalizmowi jako projektowi kulturowo-cywilizacyjnemu. W myśl popularnej po końcu zimnej wojny teorii końca historii projekt ten, znajdując się w symbiozie z supremacją globalnej gospodarki wolnorynkowej, ma wyznaczać finalny moment dla całej ideowej ewolucji ludzkości. Według Marka Lilli to przede wszystkim ruch Nowej Lewicy lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych spowodował zasadniczą zmianę liberalnych wartości odnoszących się do rozumienia sfery publicznej i kultury

politycznej Zachodu³². Zmienił przede wszystkim tradycyjne, sięgające jeszcze Locke'a czy Hegla, liberalne rozumienie społeczeństwa obywatelskiego, czyniąc z niego sieć ruchów różnych grup społecznych działających w celu rozwiązania lub ochrony konkretnych kwestii, np. praw konsumentów, zwierząt, mniejszości seksualnych etc. Wpłynął także na kluczowy dla liberalizmu sposób rozumienia statusu i praw jednostki, definiując ją przede wszystkim przez pryzmat jej indywidualnej tożsamości, psychiki, emocji, wrażeń i przekonań – zgodnie z tezą, że polityka jest kwestią osobistych przekonań i odczuć, co, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, stało się podstawą do sformułowania tzw. *identity politics* oraz podejmowania działań przeciwko wszelkim formom dyskryminacji. W konsekwencji jednak tak zmodyfikowany sposób rozumienia liberalnych wartości spowodował, że ponowoczesny liberalizm stał się niezdolny do dalszej recepcji takich pojęć wspólnotowych, jak obywatelskość, państwo, społeczeństwo jako całość, tożsamość zbiorowa (polityczna czy kulturowa).

Pojawienie się ponowoczesnego liberalizmu, jako efektu zmian zachodzących od lat sześćdziesiątych, oraz przyjęcie jego dominującej pozycji aksjologicznej po końcu zimnej wojny za wyznacznik finalnej, ideologicznej zmiany, zasadniczo przyczyniły się do sformułowania koncepcji demokracji liberalnej jako jedynej akceptowalnej i słusznej formy rządów³³. Nie tylko pokonała ona swego największego powojennego rywala, jakim przez dziesiątki lat zimnej wojny był komunizm, lecz także usunęła w cień i uczyniła całkiem relewantnymi wszelkie inne alternatywne koncepcje, jak choćby socjaldemokrację czy chrześcijańską demokrację – całkiem popularne jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Stając się w ten sposób ideowym hegemonom, liberalna demokracja zakładała symbiozę z neoliberalną koncepcją ekonomii oraz z globalizacją, opierała się także na pewnych zasadniczych regułach, takich jak praworządność, podział władz czy wolne i uczciwe wybory oraz na ochronie podstawowych praw, takich jak prawo do zgromadzeń, swobody wypowiedzi, wolności wyznania, a także praw mniejszości. Jednakże coraz bardziej dotyczyła określonych wartości kulturowych formułowanych jako oczywiste prawa w znaczeniu pozytywnym, takich jak wielokulturowość,

³² M. Lilla (2017): *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*, Nowy Jork: HarperCollins Publisher.

³³ F. Zakaria (1997): *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs*, listopad/grudzień, 76/6.

sekularyzacja, transnarodowość, równoprawny status odmiennych tożsamości. Liberalna demokracja oznaczała także często przededefiniowanie tradycyjnego rozumienia demokracji zgodnie z nową koncepcją demokracji monitorowanej³⁴. O ile tradycyjna forma demokracji przedstawicielskiej związana była przede wszystkim z państwem oraz wspólnotą obywateli, opierała się głównie na opinii publicznej i systemie partii politycznych, co pozwalało wyłonić drogą wyborów większość parlamentarną i sformować rząd, o tyle demokracja monitorowana polega na funkcjonowaniu całego, sieciowego mechanizmu pozaparlamentarnych i pozapaństwowych ośrodków kontroli władzy (instytucji, organizacji i agend międzynarodowych, społeczeństw obywatelskich, mediów, sądów i trybunałów), działających w imię ochrony standardów demokratycznych, interesu publicznego i odpowiedzialności. W rzeczywistości jednak demokracja monitorowana zmienia w istotny sposób sens suwerenności demokratycznego społeczeństwa oraz praktykę reprezentacji, demokratycznej kontroli i publicznego uczestnictwa i wiąże decyzje większości obywateli z pozaparlamentarnymi i pozapaństwowymi instytucjami monitorującymi jako niewybranymi reprezentantami. Zasadniczo liberalna demokracja powinna być otwarta na tego typu powiązania oraz wspierać je zgodnie z ogólnym przekonaniem o coraz bardziej sieciowym, powiązanim charakterze ponowoczesnego świata³⁵ oraz powstaniem nowego typu globalnej etyczności³⁶.

Liberalny porządek światowy jako globalna projekcja potęgi normatywnej w świecie (obok potęgi wojskowej i potęgi gospodarczej), a więc władzy określonej wspólnoty kulturowych wartości ponowoczesności, znalazł się od pewnego czasu pod silną presją opozycyjnych, alternatywnych koncepcji kulturowo-cywilizacyjnych reprezentowanych przez coraz silniejszych i ambitnych aktorów międzynarodowych, takich jak Chiny, Rosja czy społeczności islamskie. W jakimś stopniu taki scenariusz przewidywano już we wcześniejszych koncepcjach konfliktu cywilizacji, w których wskazywano na fakt kulturowego i religijnego zróżnicowania globalizującego się na poziomie ekonomicznym oraz komunikacyjnym świata, ze szczególnym wskazaniem na niemożliwe do pogodzenia różnice wartości między liberalnym Zachodem a światem islamu.

³⁴ J. Keane (2009): *The Life and Death of Democracy*, New York: Norton & Company.

³⁵ A.-M. Slaughter (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.

³⁶ P. Singer (2002): *One World. The Ethics of Globalization*, New Haven: Yale University Press.

Załamaniem się normatywnej potęgi liberalnego ładu światowego ma jednak także bardzo ważny aspekt wewnętrzny, który ujawnił się szczególnie pod wpływem skutków różnych kryzysów – kryzysu finansowego, kryzysu społecznych nierówności, kryzysu migracyjnego, kryzysu integracji europejskiej, kryzysu liberalnego internacjonalizmu (rola Stanów Zjednoczonych). Tak więc oprócz zewnętrznego wymiaru rosnącej opozycji między wizją liberalnego Zachodu i nieliberalną resztą świata w odniesieniu do uznawanych wartości pojawia się także aspekt wewnętrznej „wojny kultur” w obrębie Zachodu, w którym wyraża się przede wszystkim kontestacja niekwestionowanej wcześniej od momentu końca zimnej wojny dominacji paradygmatu liberalnej demokracji³⁷. Chodzi tu o wielowymiarowy spór z ponowoczesnością w imię przywrócenia wartości nowoczesności, jaki toczy się obecnie w Europie między liberalną i konserwatywno-narodową odmianą populizmu: spór między tradycją jako nieusuwalnym elementem każdego porządku społecznego oraz chęcią jej całkowitego przewyciężenia jako warunkiem pełnej emancypacji, między ciągłością historyczną jako podstawą tożsamości i związku z przeszłością a jej koniecznym zerwaniem, kulturą narodową w obrębie suwerenności państwa a koncepcją płynnych tożsamości bez stałych granic, między przywiązaniem do własnego państwa narodowego a podporządkowaniem się sieci transnarodowych instytucji i mechanizmów, między solidarnością wspólnoty i rozproszoną różnorodnością, polityką opartą na demokratycznym wyborze obywateli a władzą merytokracji oraz ekspertów.

Aksjologiczne podstawy liberalnego ładu podlegają więc dzisiaj wyraźnej fragmentaryzacji zarówno w wymiarze zewnętrznym wobec Zachodu, globalnym, jak i wewnętrznym, odstawiając ideowe podziały w łonie samego Zachodu, który także okazał się nie w całości ponowoczesny.

Czy można przeczekać ten kryzys?

Jak głęboki jest kryzys amerykańskiego liberalnego ładu światowego i jak należy identyfikować jego przyczyny? Sam kryzys jest w dużym stopniu związany z uświadomieniem sobie zewnętrznych ograniczeń, na które natrafia liberalny porządek w świecie na skutek nowego układu sił, a także z ujawniającymi się

³⁷ F. Furedi (2018): *Populism and the European Culture Wars*, London, New York: Routledge.

coraz bardziej wewnętrznymi sprzecznościami i podziałami, które do tej pory udawało się ignorować. Dlatego przyszłość liberalnego porządku zachodniego w większym stopniu zależeć będzie od zdolności do innowacyjnej odpowiedzi na oba rodzaje wyzwań niż od kurczowego trzymania się i obrony dotychczasowych zasad. Do pewnego stopnia Zachód i liberalizm muszą zostać ponownie przemyślane i wymyślone. John Ikenberry widzi obecny kryzys amerykańskiego ładu liberalnego w świecie w zdecydowanie czarnych barwach, prognozując całkiem nową z punktu widzenia całego okresu po II wojnie światowej sytuację końca prymatu Ameryki i Zachodu w świecie oraz załamanie się trwającego, jego zdaniem, od dwóch stuleci procesu liberalnej modernizacji. W istocie jest to obraz apokaliptyczny, wynikający z przekonania autora, że kryzys ładu liberalnego ma swoje źródła w jego niespodziewanym sukcesie po końcu zimnej wojny. Jego zdaniem skutek globalizacji zachodniego ładu jego podstawy znalazły się pod presją rosnącej różnorodności państw stających się częścią zachodniej wspólnoty liberalnej. Wypracowane wcześniej mechanizmy oraz instytucje zostały przeciążone z powodu rosnącej różnorodności, prowadząc zarówno do kryzysu autorytetu, jak i efektywności całego systemu. Jednocześnie globalizacja liberalnego porządku powodowała, że w coraz mniejszym stopniu mógł on spełniać podstawowe oczekiwania w zakresie zdolności do działania jako funkcjonalna wspólnota bezpieczeństwa. Tak więc zdaniem Ikenberry'ego „obecne problemy mogą być postrzegane jako typowy przykład kryzysu według Karla Polanyiego – rosnący chaos oraz destabilizacja jako rezultat gwałtownej mobilizacji oraz rozprzestrzeniania się globalnego kapitalizmu, społeczeństwa rynkowego i kompleksowej współzależności, co (...) prowadzi do przeciążenia politycznych podstaw systemu, które wcześniej sprzyjały jego pojawieniu się i ewolucji”³⁸. Patrick Deneen w swej analizie zaniechań współczesnego liberalizmu obraca argument o źródłach kryzysu liberalnego porządku, które leżą w jego oszałamiającym sukcesie po zimnej wojnie, w zupełnie inną stronę³⁹. Błąd nie ma jego zdaniem charakteru typowej taktycznej pułapki, w którą wpadł liberalizm, prowadząc do przeciążenia systemu na skutek zbyt daleko idącej globalizacji – jak uważa Ikenberry, lecz wynika z pojawienia się konkretnych negatywnych zjawisk w obrębie samego

³⁸ The end of liberal..., *op. cit.*, s. 10.

³⁹ P.J. Deneen (2018): *Why liberalism failed*, New Haven: Yale University Press.

liberalizmu, nad którymi zabrakło głębszej refleksji. Zdaniem Deneena obecny kryzys jest przede wszystkim spowodowany porażką liberalizmu z samym sobą.

Trudno sobie wyobrazić całkowity rozpad liberalnego porządku międzynarodowego, który powstał po II wojnie światowej, a po zakończeniu zimnej wojny uległ znacznemu pogłębieniu oraz globalizacji. Globalna anarchia czy stan natury, jakim straszą dzisiaj krytycy Trumpa, nie są realnie możliwe. Natomiast porządek liberalny będzie z pewnością ulegał poważnemu przekształceniu za sprawą wewnętrznych i zewnętrznych sił. Jakaś forma globalnej struktury porządku (wspólnych instytucji i reguł), wciąż powiązana z założeniami, według których funkcjonował dotąd powojenny świat, jest całkowicie niezbędna.

Ten proces transformacji, która już się dokonuje, nie będzie dotyczyć wyłącznie nowego układu sił i wpływów pomiędzy największymi aktorami politycznymi (jak Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja czy Indie), którzy dążą do nowego zdefiniowania własnych interesów we wzajemnych relacjach, przede wszystkim w obszarach światowej gospodarki oraz polityki bezpieczeństwa. Jej charakter nie ograniczy się więc wyłącznie do strategicznej rywalizacji potęg, która w skutkach musi doprowadzić do zasadniczej dywersyfikacji dotychczasowego, liberalnego rozumienia globalizacji. Oznacza to, jak zauważa trafnie Hans Kundnani, że zmieniający się pod wpływem strategicznej rywalizacji porządek światowy, jeśli ma trwać, musi być prawdopodobnie mniej liberalny; czy, jak uważa Robin Niblett, musi być mniej ambitnym projektem, który zachowując podstawowe liberalne, wolnorynkowe zasady światowej ekonomii, będzie jednocześnie bardziej „tolerancyjny” wobec różnych państw i ich odmiennych systemów politycznych⁴⁰. To zakłada, że porządek światowy musiałby zostać do jakiegoś stopnia uwolniony od zasad politycznego liberalizmu oraz od liberalizmu jako wyboru kulturowego. Transformacja zachodniego porządku liberalnego zachodzi także ze względu na narastające wewnętrzne zmiany, które są wynikiem ujawnienia się istotnych wewnętrznych różnic w obrębie samego Zachodu. Te różnice były dotąd ignorowane, zgodnie z przyjętym w myśl idei końca historii paradygmatem zwycięskiej, pełnej tożsamości liberalizmu i Zachodu. Także charakter narastającego obecnie

⁴⁰ R. Niblett (2017): *Liberalism in retreat*, *Foreign Affairs*, styczeń/luty.

konfliktu między Zachodem a nieliberalnymi potęgami, takimi jak Chiny czy Rosja, sprawia, że waga wewnętrznych różnic w obrębie Zachodu postrzegana jest jako deformacja lub oznaka słabości, z czym należy walczyć. Zewnętrzni adwersarze Zachodu i jego globalnego porządku postrzegani są natomiast jako siły rewizjonistyczne, i słusznie, które sięgają nie tylko po środki militarnej czy ekonomicznej rywalizacji, lecz także korzystając z najnowszych technologii, starają się podważyć samą wiarę zachodnich społeczeństw w ich własne wartości, stanowiące fundament Zachodu. W istocie jednak ważne różnice w obrębie samej tożsamości Zachodu istniały już wcześniej, teraz zostały tylko zidentyfikowane przez jego zewnętrznych adwersarzy i użyte przeciwko niemu. Ignorując ich istnienie, liberalny Zachód zbudował kulturę polityczną często uniemożliwiającą poradzenie sobie z własną aksjologiczną różnorodnością. Chodzi więc o to, by dzisiaj uzupełnić liberalizm o elementy tradycji konserwatywno-narodowej, chrześcijańskiej oraz socjaldemokratycznej, które w równym stopniu konstytuują aksjologiczne podstawy Zachodu.

Zwolennicy dotychczasowego porządku uznają, że jednym z jego największych osiągnięć, pozwalających zachować pokój oraz promować współpracę, było rozwiązanie starego, konfliktogennego dylematu między suwerennością państw narodowych a międzynarodową współzależnością. Anne-Marie Slaughter w swojej książce o nowym porządku światowym jako sieci pokazuje, jak daleko jednostronne jest dzisiaj to rozwiązanie. Idąca coraz głębiej współzależność, jako podstawa liberalnego globalnego rządzenia, prowadzi do stopniowego wypłukiwania tradycyjnej suwerenności państwowej i promowania w to miejsce nowego typu ustrukturyzowanych i zinstytucjonalizowanych form transnarodowych powiązań łączących krajowe ośrodki regulacji, legislacji, administracji, sądownictwa czy organizacji pozarządowych⁴¹. W konsekwencji zaciera się granica między tym, co stanowi o polityce wewnętrznej i zewnętrznej państw, między tym, co jest narodowe, a tym, co wynika z międzynarodowej współzależności, z globalizacji, i między tym, co stanowi o demokratycznej odpowiedzialności rządów narodowych, a tym, czym kierują się mechanizmy globalnego, międzynarodowego rządzenia. Zjawisko opisywane dzisiaj, często bardzo krytycznie, jako populizm⁴² społeczeństw europejskich

⁴¹ *A New World...*, *op. cit.* s. 8–10.

⁴² J.W. Müller (2016): *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press.

i amerykańskiego, jest bezpośrednio związane z konsekwencjami tego procesu, jako coraz bardziej otwarcie wyrażana niezgoda na to zjawisko: niezgoda dla braku politycznej odpowiedzialności, na ucieczkę demokratycznie wybranych reprezentantów od podejmowania decyzji, na fragmentaryzację państwa oraz społeczeństwa demokratycznego, na zacieranie granic między tym, co stanowi istotę zobowiązania wobec własnej politycznej i kulturowej tożsamości, a tym, co jest skutkiem otwarcia się na swobodną wymianę oraz pogłębianie współzależności. Zachwianie równowagi między jednym i drugim jest bez wątpienia jedną z zasadniczych przyczyn utraty przez zachodnie społeczeństwa zaufania w pozytywne skutki liberalnego internacjonalizmu jako podstawy funkcjonowania światowego porządku.

Polska wobec kryzysu liberalnego internacjonalizmu

Na koniec chcemy postawić pytanie, jak kryzys liberalnego zachodniego ładu światowego wpływa na sytuację Polski w Europie i w świecie? Czy Polska jest w jakimkolwiek stopniu przedmiotem tego kryzysu? Nie ulega wątpliwości, że po 1989 roku Polska i cały region Europy Środkowej stały się beneficjentami ekspansji liberalnego internacjonalizmu po upadku Związku Sowieckiego. Koniec zimnej wojny i triumf liberalnego ładu stanowią więc dla nas ważną historyczną cezurę. Jak zauważa Ilya Prizel, podobnie jak po 1918 roku, polska polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa od samego początku po 1989 roku była silnie determinowana poczuciem geopolitycznego dylematu dużego kraju Europy Środkowej znajdującego się między siłami Zachodu i Wschodu, przy czym w kontekście końca zimnej wojny Zachód był przedmiotem zachwytu i admiracji (czasami zbyt naiwnej – Sztompka⁴³), a Wschód przedmiotem lęku. Stąd aksjomat wyjścia z szarej strefy pozimnowojennej geopolityki i jednoznacznego określenia miejsca Polski w nowym porządku⁴⁴. Aksjomat ten zaowocował wejściem Polski do dwóch najważniejszych struktur, na których opierał się powojenny internacjonalizm zachodni, do NATO i UE.

⁴³ P. Sztompka (1993): *Civilisation Incompetence. The Trap of Post-Communist Societies*, *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 22, Heft 2, kwiecień 1993, s. 85–95.

⁴⁴ I. Prizel, A. Michta (1995): *Polish Foreign Policy Reconsidered*, Nowy Jork: St. Martin's Press, s. 158.

Polska po przełomie 1989 roku była więc beneficjentem pozimnowojennego liberalnego internacjonalizmu w tym sensie, że pozwalał on zasadniczo zneutralizować dwa najważniejsze zagrożenia geopolityczne dla Europy Środkowej. Proces zjednoczenia Niemiec odbywał się przy pewnym niepokojem o przyszłość Europy ze strony niektórych państw Europy Zachodniej (Francja, Wielka Brytania), jednak w pełni z założeniami amerykańskiej polityki bezpieczeństwa wobec Europy George'a Busha i jego administracji, co zostało później wzmocnione przez politykę Clintona wobec zjednoczonych Niemiec w ramach strategii partnerstwa dla przywództwa w Europie. Niemcy wyrastały w tej polityce na głównego partnera strategicznego Ameryki w stanowieniu gwarancji rozwoju liberalnego porządku europejskiego. Także w odniesieniu do przemian w Rosji i w obszarze postsowieckim liberalny internacjonalizm za sprawą otwartości wobec Moskwy, strategicznych koncesji, budowania nowych form współpracy odgrywał ważną rolę w neutralizowaniu potencjalnej możliwości odradzenia się zagrożeń ze Wschodu. Efekty tej polityki zbiegały się z obiektywnym osłabieniem Rosji jako dawnej potęgi po rozpadzie Związku Sowieckiego. Tak więc na swój różny sposób w latach dziewięćdziesiątych zarówno Niemcy, jak i Rosja były elementami kompatybilnymi z pozimnowojennymi założeniami liberalnego porządku w Europie, co wpływało korzystnie na bezpieczeństwo Europy Środkowej. Pozwalało uniknąć sytuacji z okresu międzywojennego, kiedy to właśnie dwie główne rewizjonistyczne siły względem porządku wersalskiego, Niemcy i Rosja, doprowadziły w efekcie do jego załamania się i nowej wojny⁴⁵.

Oddziaływanie liberalnego ładu na Polskę nie miało jednak wyłącznie charakteru geopolitycznego. Równie ważna była transformacja gospodarczo-ustrojowa, przeprowadzana zgodnie z dominującym wówczas paradygmatem neoliberalnym oraz przy asyście głównych międzynarodowych organizacji. Celem procesu było zintegrowanie wychodzącej z komunizmu Polski z systemem gospodarczym, instytucjonalnym i politycznym liberalnego porządku oraz dostosowanie funkcjonowania państwa i społeczeństwa do liberalnych praktyk i norm. Nie jest celem w niniejszym tekście formułowanie oceny tego procesu transformacji, niemniej jednak trzeba zauważyć, że pomimo różnych osiągnięć od początku była ona przedmiotem rosnącej krytyki wewnętrznej

⁴⁵ *Ibid.*, s. 159.

odnoszącej się do kosztów społecznych, nierówności, braku współuczestnictwa w procesie, słabej transparencji i kontroli demokratycznej, zbyt daleko idącej interwencji w kwestie dotyczące tożsamości, kultury i tradycyjnych norm⁴⁶. O ile więc geopolityczne konsekwencje integracji Polski w strukturach liberalnego ładu nie powodowały większych kontrowersji, o tyle już skutki gospodarczo-społeczne czy normatywne z czasem stawały się przedmiotem poważnych obaw i krytyki. Bez wątplenia charakterystyczny dla liberalnego internacjonalizmu, a wraz z nim europejskiej integracji, postulat oraz praktyki otwartości i znoszenia granic także w Polsce stopniowo odsłaniały zarówno swoje pozytywne, jak i negatywne konsekwencje.

Z punktu widzenia obecnego kryzysu liberalnego internacjonalizmu Polska pozostaje jednak wciąż krajem, który nie doświadczył bezpośrednio żadnego z jego konkretnych przejawów. Polska, inaczej na przykład niż państwa bałtyckie czy Węgry, nie ucierpiała w zasadniczy sposób w wyniku kryzysu finansowego po 2009 roku. Nie stała się także krajem bezpośrednio dotkniętym kryzysem migracyjnym po roku 2015. Nawet kryzys ukraiński wywołany przez Rosję i aneksja Krymu w 2014 roku w stopniu jednak tylko pośrednim dotyka sytuacji bezpieczeństwa Polski. Brexit czy wyraźna zmiana amerykańskiej polityki wobec Europy pod rządami administracji Donalda Trumpa oprócz wywołania pewnych napięć i poczucia niepewności jak dotąd nie doprowadziły do egzystencjalnych zagrożeń z punktu widzenia interesów państwa polskiego. W tym sensie Polska nie jest więc dzisiaj przedmiotem kryzysu ładu liberalnego ani bezpośrednio odczuwa jego skutków, co nie znaczy, że pod wpływem kryzysu nie zmienia się w Polsce, a także wokół niej, intelektualna i polityczna atmosfera, jak również nie znaczy to, że w wyniku zmiany sytuacji w Europie i na świecie nie zachodzą procesy, które w ciągu najbliższych lat będą zasadniczo wpływać na uwarunkowania dla Polski. Perspektywa wojny handlowej, presja w Europie w stronę protekcjonizmu, zmiana amerykańskiej polityki bezpieczeństwa, szczególnie wobec Europy, wreszcie rosnące wewnętrzne konflikty w UE, które coraz częściej mają charakter normatywny i ideologiczny, wszystko to tworzy dla Polski potencjalnie poważne wyzwania. W jednym aspekcie Polska stała się jednak już wyraźnie przedmiotem kryzysu liberalnego Zachodu. Chodzi o aspekt normatywny, porządek wartości oraz

⁴⁶ Por. T. Kowalik (2009): *www.Polskatransformacja.pl*, Warszawa: Muza.

„wojnę kultur”. Przeciwwstawienie liberalne – nieliberalne stało się wyraźnym sygnałem kryzysu rozumienia Zachodu jako wspólnoty pielęgnującej liberalne wartości oraz główną linią konfliktu wewnątrz Europy. Umieszczenie obecnej polskiej polityki po stronie „nieliberalnej”, bez względu na to, jak ocenialibyśmy tego przyczyny, prowadzi do realnych konsekwencji, takich jak podważanie pozycji Polski w obrębie Zachodu i konflikty z instytucjami europejskimi, ale z drugiej strony także wyraźnie przesunęła Polskę w stronę tych, którzy dążą do bardziej zróżnicowanego rozumienia Zachodu bez całkowitego utożsamiania go z liberalizmem. Będąc więc po 1989 roku beneficjentem pozimnowojennego liberalnego ładu zachodniego, współczesna Polska staje dzisiaj wobec potencjalnych konsekwencji jego kryzysu. Również stosunek do liberalnego internacjonalizmu staje się w Polsce coraz częściej elementem wewnętrznego sporu politycznego.

Bibliografia

- Allison G. (2018): The Myth of the Liberal Order, *Foreign Affairs*, 97 (4).
- Chaudoin S., Milner H., Tingley D. (2010): The Center still Holds. Liberal Internationalism Survives, *International Security*, 35 (1), s. 75–94.
- Chaudoin S., Milner H., Tingley D. (2011): Roundtable. Is Liberal Internationalism Still Alive?, *H-Diplo/ISSF Roundtable Reviews*, II (4), s. 2.
- Cooper R. (2003): *The Breaking of Nations*, New York: Grove Press.
- Deneen P.J. (2018): *Why liberalism failed*, New Haven: Yale University Press.
- Ehrlich L. (1918): The War and Political Theory, *California Law Review*, 6 (wrzesień 1918) i 7 (listopad 1918).
- Ferguson N. (2016): Barack Obama’s Revolution in Foreign Policy, *The National Business Review*.
- Fukuyama F. (1992): *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Fukuyama F. (2006): *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven: Yale University Press.
- Furedi F. (2018): *Populism and the European Culture Wars*, London, New York: Routledge.
- Gaddis J.L. (2005): *The Cold War: A New History*, New York: The Penguin Press.
- Gaddis J.L. (1991): Toward the Post-Cold War World, *Foreign Affairs*, 70 (2).

- Halecki O. (2000): *Historia Europy – jej granice i podziały* [The History of Europe – Its Borders and Divisions], Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.
- Holbraad C. (2003): *Internationalism and Nationalism in European Political Thought*, New York: Palgrave.
- Ikenberry G.J. (2004): The End of the Neo-Conservative Moment, *Survival*, 46, (1), s. 7–22.
- Ikenberry J.G. (2018): The end of liberal international order?, *International Affairs*, 94 (1).
- Keane J. (2009): *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company.
- Kissinger H. (2018): We are in a very, very grave period, *Financial Times*, 20 lipiec 2018.
- Kowalik T. (2009): *www.Polskatransformacja.pl*, Warszawa: Muza.
- Krastev I. (2017): *After Europe*, University of Pennsylvania Press.
- Kundnani H. (2017): What is the Liberal International Order?, GMF Policy Essay, nr 17/2017.
- Kupchan Ch.A., Trubowitz P.L. (2007): Dead Center. Demise of Liberal Internationalism in the United States, *International Security*, 32 (2), s. 7–44.
- Kupchan Ch.A., Trubowitz P.L. (2010): The Illusion of Liberal Internationalism's Revival, *International Security*, 35 (1) (lato 2010), s. 95–109.
- Lilla M. (2017): *The Once and Future Liberal. After Identity Politics*, New York: HarperCollins Publisher.
- Mazower M. (2012): *Governing the World. The History of an Idea*, London: Penguin Books.
- Müller J.W. (2016): *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press.
- Nemo Ph. (2006): *What is the West?*, Duquesne University Press.
- Niblett R. (2017): Liberalism in retreat, *Foreign Affairs*, styczeń/luty 2017.
- Piketty T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Porter P. (2018): A World Imagined. Nostalgia and Liberal Order, Cato Institute Political Analysis, nr 843/2018.
- Prizel I., Michta A. (1995): *Polish Foreign Policy Reconsidered*, New York: St. Martin's Press.
- Ruggie J. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organisation*, 36 (2), s. 379–415.

- Shapiro J., Witney N. (2009): *Towards a Post-American Europe*, ECFR.
- Singer P. (2002): *One World. The Ethics of Globalization*, New Haven: Yale University Press.
- Slaughter A.-M. (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Staniland P. (2018): Misreading the “Liberal Order”: Why We Need New Thinking in American Foreign Policy, Lawfare Blog.
- Suri J. (2017): How Trump’s Executive Orders Could Set America Back 70 Years, “Atlantic”, 27 styczeń 2017.
- Sztompka P. (1993): Civilisation Incompetence. The Trap of Post-Communist Societies, *Zeitschrift fur Soziologie*, 22 (2), kwiecień 1993, s. 85–95.
- Trump’s speech in the UN: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>, [dostęp: 11.02.2019].
- Wandycz P. (1993): Liberal Internationalism: The Quest for a “Polish Variant”, *Polish Western Affairs*, nr 2.
- Zakaria F. (1997): The Rise of Illiberal Democracy, *Foreign Affairs*, 76 (6) listopad/ grudzień 1997.

Kryzys i korekta. Liberalny porządek w Europie z perspektywy Polski

Streszczenie: Autor przedstawia podstawowe modele organizacji ładu międzynarodowego, a następnie omawia koncepcję ładu liberalnego i jego funkcjonowanie w pozimnowojennej Europie. Na tej podstawie formułuje tezę, że obecny kryzys jest wynikiem jednoczesnego nałożenia się i trwałości wielu innych kryzysów, które zostały wzmocnione na skutek rewolucji technologicznej w kulturze informacyjnej. Państwa nie tylko utraciły istotną część zdolności do komunikacji i wpływu na postawy społeczne, lecz także okazały się bezbronne w obliczu szybkości procesów społeczno-politycznych. Kryzys wymusił jednak korektę, która stwarza szanse na dalsze funkcjonowanie liberalnego ładu w Europie, ale za cenę obniżonych ambicji globalnych i skoncentrowania się na wewnętrznych problemach społeczno-gospodarczych. Na końcu zostaje przedstawiony kontekst Polski, jako państwa które jest beneficjentem ładu liberalnego. Jednakże dalsze dylematy rozwojowe wymagają większej kompatybilności z państwami Zachodu.

Słowa kluczowe: ład międzynarodowy, porządek liberalny, kryzys.

Nie jest przypadkiem, że dyskusje nad ładem międzynarodowym – jego istotą, konstrukcją i celem – zawsze były i są charakterystyczne dla momentów przełomowych, kiedy następuje istotna zmiana reguł rządzących polityką międzynarodową. Czasami tym momentem jest koniec wojny, kiedy indziej przekonanie, że w dotychczasowym systemie współpracy państw nie jest się w stanie skutecznie rozwiązywać narastających problemów. Współczesny świat

zachodni, a przede wszystkim sama Europa, znajduje się w takim właśnie momencie.

Tłący się wciąż kryzys gospodarczy i polityczny w Europie, rosnące notowania ugrupowań kwestionujących nie tylko zasady funkcjonowania instytucji zachodnich, lecz przede wszystkim ich demokratyczną legitymację, wzrost potęgi Chin oraz – będące w części jego konsekwencją – uderzenie w wolny handel jako filar współczesnego globalnego ładu gospodarczego – wszystkie te procesy zdają się nieuchronnie niszczyć liberalne założenia polityki międzynarodowej.

Fragmentaryczność analizy, niewystarczające przenikanie się różnych perspektyw – politycznej, gospodarczej, społecznej i technologicznej – zbyt mały dystans czasowy, a także odmienność doświadczeń narodowych i społecznych powodują, że trudno o jedną spójną definicję zjawiska, które przyjęło się określać mianem kryzysu wspólnoty zachodniej.

Dla jednych kluczowy jest kryzys amerykańskiego przywództwa wynikający z rewolty wobec „liberalnego Lewiatana”, którym po 1945 roku zostały Stany Zjednoczone, i rosnącego sprzeciwu wobec globalizacji i wolnego handlu i przepływu¹. Dla innych decydujące są elementy cywilizacyjne: liberalne idee miały doprowadzić do autodestrukcji zachodniej tożsamości, która rozmyła się w świecie idei uniwersalistycznych i straciła zdolność do obrony własnej narracji, a zatem i interesów². Według Tony’ego Judta źródłem problemów jest kryzys klasy średniej w Europie Zachodniej, która w wyniku demontażu usług publicznych pozbawiona została wsparcia państwa³. Autorem analizy przyczyn kryzysu z perspektywy ekonomii politycznej jest z kolei Dani Rodrik, który ukazał wzajemne sprzeczności między globalizacją, demokracją i suwerennością powodujące, że państwa nie mogą dążyć do jednoczesnej realizacji wszystkich trzech koncepcji⁴.

¹ G.J. Ikenberry (2011): *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press, p. 10, I. Krastev (2016): *The Specter Haunting Europe: The Unravelling of the Post-1989 Order*, *Journal of Democracy*, 27 (7), s. 5.

² A. Michta (2017): *The Deconstruction of the West*, *The American Interest*, 12 kwiecień 2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/04/12/the-deconstruction-of-the-west/>.

³ T. Judt (2011): *Żle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.

⁴ D. Rodrik (2007): *The inescapable trilemma of the world economy*, 27 czerwiec 2007, https://rodrrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html.

Listę autorów analizujących przyczyny kryzysu Zachodu można wydłużyć⁵. Nie chodzi tu jednak o dowodzenie, jak bardzo powszechne jest przekonanie o kryzysie Zachodu, lecz o zwrócenie uwagi, że widoczny proces słabnięcia liberalnego ładu międzynarodowego jest przede wszystkim konsekwencją wewnętrznych problemów polityki zachodniej. Kryzys gospodarczy, wzrost znaczenia ruchów podważających porządek społeczny i reguły politycznej gry w Europie oraz poczucie zagrożenia bezpieczeństwa wydają się zwiastować koniec liberalnego imperium. Jak pokazuje niniejszy artykuł, przekonanie, że świat nagle stał się wrogim miejscem dla liberalnych idei, jest jednak w dużej mierze złudne. Był nim bowiem zawsze, ale rywale byli słabi, a Zachód był świadomy własnych ograniczeń i błędów. Nie przypadkiem lata dziewięćdziesiąte nazywane były przez ówczesnych obserwatorów czasem chaosu, co też nie w pełni odpowiadało prawdzie⁶.

Czy zatem problemem jest wyczerpanie się modelu, czy raczej jesteśmy świadkami kryzysu wiary w idee liberalne lub kryzysu liberalnej siły, która nie potrafi obronić stworzonego przez siebie ładu przed jego wrogami?

Aby przybliżyć się do odpowiedzi, w niniejszym eseju zostaną zaprezentowane podstawowe modele organizacji ładu międzynarodowego. Następnie zostanie omówiona koncepcja ładu liberalnego i jej funkcjonowanie w pozimnowojennej Europie. Na tej podstawie autor sformułuje tezę, że obecny kryzys jest wynikiem jednoczesnego nałożenia się i trwałości wielu innych kryzysów, które zostały wzmocnione na skutek rewolucji technologicznej w kulturze informacyjnej. Państwa nie tylko utraciły istotną część zdolności do komunikacji i wpływu na postawy społeczne, lecz także okazały się bezbronne w obliczu szybkości procesów społeczno-politycznych. Kryzys wymusił jednak korektę, która stwarza szanse na dalsze funkcjonowanie liberalnego ładu w Europie, ale za cenę obniżonych ambicji globalnych i skoncentrowania się na wewnętrznych problemach społeczno-gospodarczych.

⁵ Zob. antologię tekstów Foreign Affairs 2017.

⁶ Zob. S. Hoffmann (2000): *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield Publishers.

Trzy modele „logiki hierarchii”

W debacie politycznej nad kryzysem, a według niektórych nad końcem liberalnego ładu międzynarodowego, nader często abstrahuje się od samego pojęcia „ładu międzynarodowego”, który sam w sobie nie jest przecież zjawiskiem oczywistym. W klasycznej teorii stosunków międzynarodowych, w której światem rządzi logika anarchii, rywalizacja suwerennych państw skłania je raczej do zawiązywania doraźnych sojuszy, których celem jest maksymalizacja własnej siły. Mnożenie zasobów i zdobywanie przewagi nad innymi, a nie budowa trwałych fundamentów współpracy, to cele polityki państw. W takim ujęciu ład międzynarodowy jest jedynie opisem wielopoziomowej rywalizacji państw w permanentnie niestabilnym otoczeniu.

Ład rozumiany jako porządek międzynarodowy zakłada zatem hierarchiczność, która jest nieodzowną cechą każdej organizacji i struktury. Jest więc wynikiem działalności państw, a nie odzwierciedleniem naturalnego stanu rzeczy, który jest zawsze bliższy anarchii. Wynikający z dążeń państw kształt architektury międzynarodowej różni się sposobami organizacji siły, władzy i instytucji.

Ład międzynarodowy może być stworzony i utrzymany w jeden z trzech zasadniczych sposobów: poprzez równowagę interesów państw, rządzenie jednych przez drugich, czyli dominację, lub w wyniku porozumienia państw.

Ład międzynarodowy oparty na wzajemnym równoważeniu się państw jest utrzymywany za pomocą równowagi sił między nimi. Porządek jest zatem wynikiem wytworzenia się pata, w którym poszczególni gracze nie mają ruchu, nikt bowiem nie może osiągnąć dominacji i kontrolować innych. W takim ujęciu ład jest utrzymywany za pomocą sojuszy, hamowania wzrostu siły innych lub szantażowania ich akcją wymierzoną w innych interesy. Koncert mocarstw czy zimna wojna funkcjonowały w ramach tak rozumianego porządku.

Drugie, modelowe ujęcie ładu międzynarodowego zakłada dominację jednego państwa, które organizuje i wymusza porządek. Państwa są zintegrowane pionowo i mają przypisaną odgórnie pozycję w hierarchii. Podobny jest sposób egzekucji porządku: wobec jednych państw używa się przymusu, wobec innych negocjacji. Wszystko zależy od tego, jak hegemon zdefiniował miejsce i rolę państwa w hierarchii. Przykładów imperialnych porządków

międzynarodowych jest bez liku: od Cesarstwa Rzymskiego przez Imperium Brytyjskie po Związek Radziecki. Wspólną cechą ładu imperialnego jest gospodarcza eksploatacja państw przez hegemon, narzucanie im porządku prawnego i dominującej kultury. Inaczej mówiąc ład imperialny opiera się na formalnej nierówności państw względem twórcy systemu przejawiającej się przymusem uczestnictwa, brakiem możliwości kształtowania reguł prawnych i instytucji i brakiem jakiegokolwiek autonomii strategicznej. Celem ładu jest bowiem jedynie realizacja interesów hegemonu.

Trzecim typem ładu międzynarodowego jest porządek oparty na uzgodnionych i zaakceptowanych przez uczestników ładu regułach i instytucjach, które regulują prawa i obowiązki państw. Wspólne instytucje wyznaczają także granice siły państw. Konsensualny ład międzynarodowy nie implikuje politycznej równości państw, czego wyrazem są różnice w sile głosu państw w instytucjach, zarówno w znaczeniu formalnym (np. liczba głosów), jak i faktycznym (np. przewaga siły w rozumieniu większej siły gospodarczej czy politycznej). Niemniej jednak żadne państwo nie może wprost narzucić innym swoim reguł. Musi je negocjować i przekonywać do nich innych w ramach obowiązujących reguł. Także presja, która jest nieodłącznym elementem uprawiania polityki, musi się mieścić w kanonie akceptowalnych przez strony zasad. Ten model ładu jest najbliższy rozumieniu ładu liberalnego zbudowanego wokół USA w postaci sojuszu północnoatlantyckiego czy wokół Francji i Niemiec w postaci Unii Europejskiej, o czym w dalszej części, ale charakteryzuje wiele rozwiązań systemowych, które stabilności upatrywały w stworzeniu porządku opartego na wspólnych regułach i formalnej równości państw.

Dlaczego porządki oparte na regułach się sprawdzają lub stają się jedynie zasłoną dla niczym nieograniczonej woli państw, zależy przede wszystkim od intencji państw. Jeśli motywem przystąpienia do instytucji międzynarodowej nie jest przestrzeganie reguł, lecz wykorzystanie członkostwa jedynie do poszerzenia pola politycznego manewru, to taka instytucja nigdy nie zrealizuje swych celów. System Narodów Zjednoczonych czy będąca jego kopią koncepcja budowy bezpieczeństwa europejskiego w oparciu o Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie są tego przykładami. Oba porządki okazały się niezdolne do realnego zapewnienia ładu na świecie ze względu na rozbieżność interesów państw, w tym gotowości przestrzegania reguł, na które się formalnie zgodziły. Podobny los spotyka dzisiaj Światową Organizację

Handlu. Jedynym współczesnym przykładem funkcjonującego ładu konsensualnego na skalę globalną pozostaje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, co wydaje się wynikiem przekonania państw, że nie ma realnej alternatywy dla uzyskania pomocy finansowej na dużą skalę, za którą nie idzie zależność występująca w umowach dwustronnych między kredytobiorcami a wierzycielami.

W różnych momentach historii porządek międzynarodowy był organizowany według którejs z omówionych zasad lub był pewną ich kombinacją. Różnice w ocenie i postrzeganiu ładu zależą też oczywiście od pozycji oceniającego. Inna jest perspektywa politycznych beneficjentów ładu, inna tych, którym ład ten się narzuca. Pax Americana w latach zimnej wojny dawała bezpieczeństwo Europie, ale zarazem była przekleństwem dla narodów Ameryki Łacińskiej, które doświadczały interwencji zbrojnych i sponsorowanych przewrotów. Tak jak inne jest doświadczenie polityki radzieckiej w Europie Wschodniej i Ameryce Łacińskiej.

Znaczenie ma także czas. Każdy ład staje się w pewnym momencie przedmiotem kontestacji lub wręcz irredenty, gdy zmiana układu sił między państwami – słabnięcie jednych i wzrost siły drugich – powoduje, że staje się on w większym stopniu sposobem petryfikacji minionych reguł niż formułą organizacji współczesnych stosunków między państwami. Z tego m.in. powodu Polska inaczej ocenia rolę USA w stosunkach transatlantyckich niż mające w nich dłuższy staż Francja czy Niemcy.

Ład liberalny: od Pax Britannica do Pax Americana

„Liberalny porządek międzynarodowy nie jest jedynie kolekcją państw demokratycznych, lecz międzynarodową społecznością państw udzielających sobie wzajemnie wsparcia lub rodzajem globalnego klubu politycznego, który zapewnia swoim członkom narzędzia dla politycznego i gospodarczego rozwoju”⁷. Zanim taka definicja ładu liberalnego mogła rozpocząć swoją karierę – najpierw w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, a następnie w całej Europie i świecie po końcu zimnej wojny – musiało upłynąć całe stulecie.

Pojęcie liberalnego porządku międzynarodowego ewoluowało w czasie. Historycznie jest ono przypisane narodzinom potęgi brytyjskiej, która

⁷ G.J. Ikenberry (2011): *The Future of the Liberal World Order*, *Foreign Affairs*, maj/czerwiec.

w XIX w. postawiła na promowanie stabilności i otwartości systemu międzynarodowego w oparciu o wolny handel. Brytyjska koncepcja ładu liberalnego z jednej strony stanowiła odbicie wewnętrznych procesów w Anglii, przede wszystkim rewolucji przemysłowej i demokratycznej, które stworzyły podwaliny potęgi państwa, w wymiarze strategicznym Pax Britannica była jednak daleka od dzisiejszego rozumienia ładu liberalnego. Opierała się na imperialnym stosunku do innych narodów, zwłaszcza podbijanych w Afryce i Azji, przejawiającym się akcentowaniem prymatu białego człowieka, eksploatacją gospodarczą kolonii i narzucaniem własnych reguł prawa i kultury.

W XX w. budowa ładu liberalnego stała się celem polityki amerykańskiej. Proces ten miał trzy odsłony. Pierwszą, w okresie międzywojnia (1918–1939) kiedy prezydent Woodrow Wilson promował projekt Ligi Narodów i samostanowienia państw, trzymając jednak Stany Zjednoczone z dala od bezpośredniego angażowania się w sprawy Europy. Skończyło się to jednak rychłym kryzysem i w efekcie załamaniem ładu, który nigdy nie osiągnął krytycznej masy politycznej, pozostając bardziej koncepcją w fazie budowy niż fundamentem realnej polityki.

Druga odsłona związana była z wygraną koalicji alianckiej nad niestowskimi Niemcami i decyzją o pozostaniu wojsk amerykańskich w Europie w obliczu ekspansji Związku Radzieckiego. Zimna wojna była starciem dwóch hierarchicznie zbudowanych porządków międzynarodowych: amerykańskiego opartego na promowaniu otwartego modelu politycznego i gospodarczego, który przynosił wzrost siły i pozycji Europie oraz Japonii i Korei Południowej, oraz radzieckiego opartego na logice imperialnej, nastawionego na pełną podległość i eksploatację państw sojusznicznych. W Europie wehikułem nowego ładu był zarówno sojusz północnoatlantycki, jak i późniejsza Europejska Wspólnota Gospodarcza. Obie instytucje dopełniały się wzajemnie, kładąc podwaliny pod atlantycką wspólnotę bezpieczeństwa działającą w oparciu o konsensus mimo oczywistych różnic potencjału i siły państw, a także rozbieżnych interesów.

I wreszcie ostatnia odsłona amerykańskiej koncepcji liberalnego porządku światowego nastąpiła po końcu zimnej wojny. Jej treścią było w Europie włączenie państw Europy Środkowej do wspólnych instytucji świata zachodniego, przede wszystkim NATO i UE, a także poszerzenie oddziaływania zachodnich idei i koncepcji politycznych i społeczno-gospodarczych o obszar

posowiecki, włączając w to samą Rosję. W wymiarze globalnym symbolem pozimnowojennego ładu międzynarodowego była dominacja zachodniej myśli politycznej i gospodarczej w globalnej dyskusji o źródłach rozwoju. Wolny handel towarami i usługami, nieskrępowany przepływ kapitału i idei oraz gospodarka rynkowa oparta na minimalnej interwencji państwa stanowiły credo ładu liberalnego.

W kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego suwerenność państwa została poddana ograniczeniom. Liberalna społeczność międzynarodowa przypisała sobie nie tylko prawo interweniowania w sytuacjach, gdy rządy naruszają prawa obywateli państw. Koncepcja bezpieczeństwa kooperatywnego, wykuta w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, obejmowała także ograniczenie zbrojeń konwencjonalnych, wzajemny dostęp do inspekcji infrastruktury wojskowej czy współdziałanie w misjach wojskowych – ale i polityczno-gospodarcze, takie jak uznanie pozycji międzynarodowej, włączenie do współdecydowania o regułach współpracy i dostęp do rynków i kapitału. Stworzyła też zestaw zachęt pod postacią szeroko pojętego dostępu do zasobów i instytucji, czyli udziału w polityce, w zamian za przyjęcie liberalnych rozwiązań w polityce wewnętrznej.

Zestawienie możliwych konstelacji ładu międzynarodowego, opartego na równowadze sił, dominacji lub konsensusie z pobieżną historią rozwoju liberalnej koncepcji pozwala, by identyfikować cechy konstytuujące liberalny porządek światowy jako odrębny typ ładu⁸.

Po pierwsze, cechą koncepcji liberalnego ładu jest jego otwartość regulacyjna, która pozwala instytucjom odgrywać rolę miejsca ucierania się porozumienia, a zarazem gwarantować elastyczność systemu jako takiego. W idealnym świecie ładu liberalnego nie występuje równoważenie interesów ani potrzeba dominacji, ponieważ państwa znajdują się w permanentnym procesie negocjacji opartych na zawieraniu porozumień uwzględniających wzajemne interesy. Reguły prawa i procedury instytucji zastępują potrzebę polityki siły i przymusu fizycznego.

Po drugie, koncepcja ładu liberalnego nie zakłada z góry określonej hierarchii, sztywnych reguł rządzenia ani takich, a nie innych relacji między państwami. Zmiany w hierarchii mogą więc następować w ramach systemu, bez jego

⁸ G.J. Ikenberry (2011): *Liberal...*, *op. cit.*, s. 18–20.

burzenia, co jest niemożliwe w porządkach opartych na sztywno przypisanych miejscach i rolach państw. Atrakcyjność liberalnego porządku światowego dla państw małych i słabych przejawia się w tym, że mogą one rekompensować swoje słabości w obszarze strategii silną pozycją w wymiarze gospodarczym jako obszary charakteryzujące się silnym wzrostem, w wymiarze politycznym jako skuteczni negocjatorzy lub regionalnym jako ważni łącznicy i liderzy. Unikalną cechą porządku liberalnego jest fakt współistnienia instytucji o zasięgu globalnym z instytucjami regionalnymi, a także możliwość nakładania się kompetencji organizacji, które ze sobą rywalizują.

Po trzecie, co często jest zapominane, liberalny porządek światowy jest oparty na państwach jako dominujących aktorach i nowoczesnych instytucjach będących ramami do zarządzania, a co za tym idzie do powściągnięcia mocarstw. W tym znaczeniu liberalny porządek międzynarodowy wynika z realistycznego postrzegania rzeczywistości, w której kluczowe jest pojęcie siły i interesów państw. Nadaje jej jednak formę, która pozwala amortyzować i powściągać egoistyczne zapędy państw.

Liberalny ład międzynarodowy był historycznie odzwierciedleniem interesów jego głównych promotorów – Wielkiej Brytanii, a następnie Stanów Zjednoczonych – którzy swą dominację w świecie realizowali poprzez współpracę, negocjacje i otwartość – fundamenty, na których opierał się ich wewnętrzny rozwój. To też tłumaczy, dlaczego trwałość ładu liberalnego wymusza w dłuższej perspektywie konwergencję podstaw ustrojowych państw.

Kryzys, korekta czy wyczerpanie się modelu?

Raport otwierający w 2017 roku monachijskie Forum Bezpieczeństwa, jedną z najstarszych konferencji poświęconych bezpieczeństwu Europy i świata, na którą co roku zjeżdża kilkuset przywódców, liderów organizacji międzynarodowych i wpływowych ekspertów, przekonuje na wstępie, że świat stoi w obliczu antyliberalnej presji.

„Na Zachodzie i poza nim antyliberalne siły stają się coraz mocniejsze. Zachodnie społeczeństwa z niepokojem obserwują pojawianie się ruchów populistycznych, które przeciwstawiają się zasadniczym elementom liberalno-demokratycznego status quo. Na zewnątrz zachodnie społeczeństwa stają przed wyzwaniem antyliberalnych rządów próbujących zakwestionować demokrację

liberalną i osłabić porządek międzynarodowy. A państwa Zachodu wydają się niezdolne do skutecznego zajęcia się największymi kryzysami bezpieczeństwa i niezainteresowane nimi – z Syrią jako najlepszym tego przykładem”⁹.

Powyzsza diagnoza zawiera wiele elementów, które nie wydają się nowe, nawet jeśli ich skala jest rzeczywiście zaskoczeniem. Analizując przyczyny problemów, które złożyły się na kryzys ładu liberalnego zbudowanego po zimnej wojnie, trzeba zatem oddzielić rzeczywistość polityczną od politycznego mitu, rzeczywistość polityczna ery pozimnowojennej nigdy bowiem nie przypominała idylli.

Po pierwsze, zbudowany wokół integracji europejskiej i współpracy atlantyckiej ład przyniósł rozkwit gospodarczy Europy Środkowej i bezprecedensowe poczucie stabilności w regionie targanym rywalizacją mocarstw. Nie objął jednak wszystkich w równym stopniu.

Mimo ustępstw i otwartości w kwestii kontroli zbrojeń, współpracy z sojuszem północnoatlantyckim oraz rezygnacji z rozmieszczenia infrastruktury i sił wojskowych na terytoriach nowych członków NATO Rosja postanowiła pozostać poza systemem zachodnim, zachowując jedynie kanały współpracy. Celem Rosji była realizacja własnej koncepcji organizacji porządku w Europie opartej na rozdzieleniu politycznych stref wpływów i luźnej współpracy gospodarczej, przede wszystkim w obszarze dostaw surowców energetycznych. Symbolem tego były rosyjskie próby uczynienia z Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie głównej instytucji zarządzającej bezpieczeństwem Europy, z Europejską Radą Bezpieczeństwa jako gremium mocarstw. Podobny pomysł Rosja forsowała we współpracy z Unią Europejską, próbując przekształcić dwustronne szczyty w miejsce podejmowania kluczowych decyzji dotyczących zasad funkcjonowania jednolitego rynku, a także gospodarczej aktywności Unii na Wschodzie.

Na marginesie systemu znalazły się, ale już nie do końca z wyboru, także Bałkany, Europa Wschodnia i Kaukaz. Mimo ciężenia tych regionów w stronę Unii i NATO nie były one w stanie wygenerować silnego impulsu modernizacyjnego lub odstraszały skalą problemów. Wojna domowa na Bałkanach, tzw. zamrożone konflikty w Naddniestrzu i Górnym Karabachu oraz silne wpływy Rosji stworzyły wokół poszerzonej Unii hybrydową strefę wpływów,

⁹ Munich Security Report 2017 – Munich Security Conference 2017.

w której europejskie nadzieje i ambicje społeczeństw ścierały się z twardymi realiami polityki rządów balansujących na granicy rosyjskiej presji i europejskich wymagań.

Drugie odstępstwo od przekonania, że przeszłość była pasmem sukcesów, podczas gdy teraźniejszość dowodzi załamania się liberalnego porządku, powodował wymiar bezpieczeństwa. Wojny wokół Europy nie ucichły wraz z końcem ery zimnowojennej. Przeciwnie, w wielu miejscach wybuchały nadal: od Bałkanów przez Kaukaz Północny aż po Gruzję. Jeśli tamte wydarzenia nie stanowiły o kryzysie ładu, dlaczego ma o nim stanowić wojna na Ukrainie czy w Syrii? Podobnie rozpad politycznej mapy Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Był to proces, którego społecznym paliwem w momencie wybuchu tzw. arabskiej wiosny była niezgoda na porządek regionalny oparty na brutalnych prześladowaniach społeczeństw przez rządy i trwałym niedorozwoju gospodarczym wynikającym z endemicznej korupcji. Porządek, który funkcjonował przy akceptacji i udziale twórców liberalnego ładu w Europie. Także wojny w Iraku czy Afganistanie wynikły z chęci poszerzenia liberalnej sfery życia państw i społeczeństw. Dzisiaj arabska wiosna i obie interwencje są przytaczane jako błędy, które przyczyniły się do erozji liberalnego porządku. W rzeczywistości były nieudaną próbą objęcia nim sąsiednich regionów Europy.

Po trzecie, dominacja zachodniej koncepcji ładu międzynarodowego wynikała z braku innych realnych koncepcji. Zarówno UE, jak i NATO były silne nie tylko własnymi zasobami i zdolnościami, lecz także słabością konkurentów. Ani Rosja, ani Chiny nie miały wystarczającej siły i przekonania, że mogą wygrać spór o jego kształt. Były państwami gospodarczo słabymi, skoncentrowanymi na własnych problemach i pozbawionymi ciekawej oferty politycznej dla innych państwa. Rosja domagała się uznania i miejsca „przy stole” jako spadkobierczyni ZSRR. Chiny skoncentrowane na przemianach gospodarczych nie były zainteresowane samodzielnym budowaniem alternatywy dla systemu, który otwierał im drogę do globalnej ekspansji handlowej bez wymogu „wewnętrznej liberalizacji”.

Przyjmowanie nowych państw do sojuszu i Unii Europejskiej umożliwiało nie tylko dobra sytuacja gospodarcza na Zachodzie i aktywność zachodnich firm we wchodzeniu na rynki Europy Środkowej, lecz także brak alternatywnych koncepcji organizacji ładu, popartych odpowiednimi zasobami politycznymi

i finansowymi. Podobnie interwencja NATO w Bośni, a następnie w Kosowie nie byłaby możliwa, gdyby Rosja posiadała realne narzędzia retorsji.

W takim kontekście kryzys przywództwa amerykańskiego i spory z Europą nie wydawały się tak groźne jak obecnie, ale były przecież zjawiskiem towarzyszącym współpracy transatlantyckiej od jej zarania. Europa doświadczała ich zarówno w okresie zimnej wojny (kryzys sueski w 1956 roku, polityka administracji Ronalda Reagana wobec ZSRR), jak i po niej. Wystarczy wspomnieć politykę Billa Clintona w pierwszych latach wojny na Bałkanach czy spór o Irak z administracją George'a W. Busha. To były momenty, które dawały polityczne paliwo zwolennikom europejskiej autonomii, ale przekonanie o swej komfortowej sytuacji i brak zgody w odniesieniu do zakresu i definicji autonomii nie prowadziły do realnych przewartościowań. Tworzenie instytucji pozbawionych realnych zasobów i wsparcia było efektem kryzysów. Dzisiejszy spór związany z polityką administracji Donalda Trumpa ma potencjalnie większe znaczenie. Cios został wymierzony nie w europejskie ambicje strategiczne, lecz w samo serce.

Przekonanie o sile liberalnej organizacji instytucji świata zachodniego pozwalało też na przymykanie oczu na niedociągnięcia związane z budową silnych instytucji demokratycznych w państwach kandydujących do UE i NATO. Koronnym tego przykładem był fakt, że żadne z nowych państw członkowskich sojuszu nie dokonało reformy szkolnictwa wojskowego i nie wypracowało systemu kontroli cywilnej nad armią, ograniczając się jedynie do postawienia na czele ministerstwa obrony cywilnego polityka. Także w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej wiele słabości dotyczących funkcjonowania instytucji publicznych – od służby zdrowia, szkolnictwa wyższego przez sądy, prokuraturę i policję po media – zostało pominiętych w przekonaniu, że siła wpływu instytucji europejskich w połączeniu z rozwojem gospodarczym będzie zapewniać korektę i dbać o nadrabianie zaległości.

Patrząc z perspektywy czasu, czyli post factum, można więc postawić tezę, że w myśleniu o złotym wieku bezpieczeństwa i rozwoju zbudowanym na filarze liberalnych instytucji i koncepcji było zawsze sporo hipokryzji lub naiwności. Była to nie tyle cena za wiarę w „koniec historii”, ile wyraz niezwyklej odwagi w modelowaniu świata według liberalnych wzorców. Przy wszystkich współczesnych wyzwaniach bilans zysków i strat jest wciąż dodatni. Obecny kryzys Zachodu spowodował jednak radykalną zmianę perspektyw.

Polityka zachodnia nie patrzy już na świat jako obszar do podboju, lecz miejsce, z którego płyną jedynie zagrożenia. Przewroty w Afryce Północnej, wojna w Syrii, ataki terrorystyczne w Europie, agresja Rosji na Ukrainę i fala migracji zakończyły wiarę w szansę budowy wokół Europy stabilnego i prosperującego sąsiedztwa w ramach ładu opartego na liberalnej koncepcji współpracy. Do świata zachodniego zawitał nie tylko strukturalny kryzys gospodarczy, lecz również wojna.

Sumę wszystkich lęków Zachodu najlepiej pokazał Ivan Krastev¹⁰. W jego opinii pozimnowojenny ład rozpada się na naszych oczach w trzech wymiarach. Po pierwsze, Zachód traci siłę i wpływ w systemie międzynarodowym, czego dowodem jest rosnąca pozycja Chin i Rosji oraz rozprzestrzenianie się konfliktów. Po drugie, zachodni model demokracji i wolnego rynku traci swój uniwersalistyczny powab, czego przykładem jest rosnący sprzeciw wobec globalizacji i swobodnego przepływu kapitału, towarów, ludzi i idei. I wreszcie, zachodni model rządów liberalno-demokratycznych jest pod presją sił i rządów populistycznych. Wszystko to prowadzi – zdaniem Krasteva – do pełnej lub częściowej dezintegracji Unii Europejskiej, wyjścia Turcji z NATO, rozpadu Belgii i Hiszpanii oraz powrotu Europy Środkowej do autorytarnych modeli rządzenia znanych z lat trzydziestych XX wieku.

Tezy Krasteva i wielu innych autorów mają jednak tę słabość, że koncentrują się na przejawach problemu, a nie jego źródłach. Tymczasem, istotą problemów wydaje się sytuacja, którą Dani Rodrik zdefiniował jako konflikt między demokratycznym systemem zarządzania państwem, daleko idącą integracją jego gospodarki z gospodarką światową oraz suwerennością w polityce gospodarczej i społecznej państw¹¹. Podobnie jak wolna konkurencja potrafi z czasem stworzyć warunki do monopolizacji sektorów gospodarki w wyniku przejmowania słabszych graczy przez silniejszych, tak liberalna idea ładu globalnego stworzyła warunki pod powstanie wykluczających się nawzajem trendów. Rodrikowski trylemat zakłada, że z trzech wartości ładu liberalnego: demokracji, suwerenności oraz integracji naraz można mieć dwie. Demokracja idzie w zgodzie z suwerennością, ale już nie z globalizacją. Ta ostatnia może współżyć z ideą demokratyczną, ale kosztem suwerenności państw,

¹⁰ I. Krastev (2016), *op. cit.*

¹¹ D. Rodrik (2011), *op. cit.*

a globalizacja hamowana przez suwerenną władzę wymaga ograniczenia praw demokratycznych.

Zgodnie z tezą Rodrika to, co jest nazywane końcem ładu liberalnego, jest w istocie wynikiem dwóch procesów: słabnięcia siły Zachodu, które nie pozwala mu na narzucanie swojej suwerenności innym, oraz buntu obywateli, którzy żądają ochrony swoich tożsamości (kulturowych, a także społecznych), chcąc zarazem korzystać z dobrodziejstw, które daje im otwartość świata.

W praktyce politycznej nie ma możliwości cofnięcia się do starych dobrych czasów, gdy globalizacja była jedynie źródłem przewag Zachodu. Trylemat zarysowany przez Rodrika jest w sposób oczywisty nierozwiązywalny. Odpowiedzią może być tylko korekta systemu.

Wydaje się bowiem, że fundamentalnym powodem błędów, które złożyły się na dzisiejszą kondycję ładu liberalnego, było utrzymujące się przekonanie o braku wrogów. Tym samym zmiana percepcji i przyjęcie za punkt wyjścia, że liberalny ład w świecie i Europie ma wroga, zmienia wiele, jeśli nie wszystko. Jest początkiem głębokiej korekty i początkiem końca kryzysu tego ładu. Widać to na wszystkich poziomach: począwszy od wycofania się z aktywnej roli w konfliktach międzynarodowych, aby nie rozpraszać siły, poprzez uznanie Rosji za sponsora wojny informacyjnej i utrzymywanie sankcji wobec niej, a skończywszy na zmianie podejścia do reguł wolnego handlu i ochronie rynku europejskiego przed chińskimi inwestycjami w strategiczne sektory. Zwłaszcza zmiana stosunku do Chin wydaje się mieć przełomowe znaczenie.

Przez cały okres lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych wzrost pozycji gospodarczej Państwa Środka uważano za element potencjalnie stabilizujący ład międzynarodowy. Chiny wchodziły do globalnej gry nie poprzez wzrost zbrojeń, kreowanie konfliktów i burzenie ładu światowego, ale jako pokorny uczeń liberalnego świata, eksploatujący wolność mórz i oceanów, otwartość rynków oraz wolną konkurencję. Dzisiaj te same Chiny są już traktowane jako gracz, który w systemie międzynarodowym chce mieć tylko prawa – dostęp do innych rynków i infrastruktury oraz technologii, ale już nie obowiązki – otwarcie własnego rynku czy budowę stabilnego ładu wokół siebie.

Drugim błędem, który składa się na dzisiejszą kondycję liberalnych idei ładu międzynarodowego, było przeoczenie momentu, w którym jego reguły zaczęły uderzać w społeczeństwa, które miały z niego korzystać. Przykładem tego jest bunt wobec kolejnych porozumień o wolnym handlu, które

otwierając zamożne rynki Zachodu na konkurencję firm ze wschodzących gospodarek, powodowały wprawdzie wzrost obrotów handlowych i wzrost gospodarczy, ale za cenę ubożenia lokalnych społeczności.

Źródłem problemu jest zignorowanie przez rządy prostej zasady: prawdziwa konkurencja dotyczy sytuacji, w której jej treścią jest lepsza organizacja, wydajność pracy czy przewaga intelektualna. Natomiast przewaga konkurencyjna biorąca się z działań, które są traktowane jako nielegalne w państwach i społeczeństwach zachodnich (niszczenie środowiska oraz praca niewolnicza), nie ma nic wspólnego z prawdziwym konkurowaniem. Stąd też postulat wolnego handlu – *free trade* przybiera dzisiaj formę uczciwego handlu – *fair trade*.

Za wcześnie jest przesądzać, jak korekta systemu przełoży się na polityczną hierarchię, reguły i instytucje oraz czy się powiedzie. Mamy jednak do czynienia – na poziomie zarówno sojuszu północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw – z konsolidacją ładu liberalnego, której podstawą jest porzucenie idei uniwersalistycznych oraz geograficzne i regulacyjne zamykanie się na innych. Celem jest odbudowa zasobów i zdolności, które pozwolą na odbudowę wpływów w przyszłości.

Kryzys czy polska niekompatybilność?

Z polskiego punktu widzenia proces korekty liberalnego ładu w Europie niesie ze sobą szereg wyzwań i ryzyk, które wymagają nie tylko przemyslenia miejsca i roli w nowej rzeczywistości, lecz także zmiany strategii politycznej. W niesprzyjających okolicznościach polska reakcja na zmiany w systemie zachodnim może się stać źródłem strategicznego nieporozumienia.

Po pierwsze, w perspektywie polskiej strategii politycznej wobec świata zachodniego wartość ładu liberalnego sprowadza się w pierwszej kolejności do obecności lidera i stróża porządku, a dopiero w drugiej do zasad funkcjonowania systemu: roli reguł, instytucji i zasad współpracy między państwami. Myślenie to abstrahuje od polskiego doświadczenia historycznego, w którym to koncepcja i trwałość liberalnego ładu była gwarantem polskiej suwerenności i rozwoju w roku 1918, wsparcia dla walki z komunizmem w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, jak i po roku 1989. Innymi słowy, polska suwerenność jest produktem liberalnej koncepcji porządku międzynarodowego, a nie tylko polityki amerykańskiej. Inne formy organizacji ładu światowego

przynosiły koniec niepodległości, funkcjonowanie w ramach statusu kolonialnego lub brak zainteresowania sprawą polską. Bycie sojusznikiem Ameryki w liberalnym porządku światowym i w świecie opartym na „tradycyjnym” ładzie sił to dwie diametralnie różne perspektywy. W pierwszym wypadku Polska może odgrywać rolę partnera, w drugim może być jedynie klientem. Takie jest też doświadczenie historyczne.

Okres najlepszych stosunków Polski i Stanów Zjednoczonych, kiedy Polska uzyskiwała realny wzrost pozycji międzynarodowej, przypadał na administracje waszyngtońskie, które chciały promować liberalne idee organizacji świata: Woodrowa Willsona, Jimmy’ego Cartera, Ronalda Reagana, Billa Clintona i George’a W. Busha. Obie kadencje Baracka Obamy i trwająca obecnie Donald Trumpa dowodzą, jak bardzo zamykanie się Ameryki na problemy świata, odchodzenie od roli żandarma do funkcji aktywnego obserwatora przekłada się na zawężanie pola manewru polityki polskiej w układzie transatlantyckim.

Po drugie, jak wspomniano wcześniej, liberalny porządek świata Zachodu ma w sobie wiele pierwiastków hobbesowskich, a nie tylko kantowskich. Został zbudowany w oparciu o bliskie sobie kulturowo państwa narodowe w przekonaniu, że prawo i instytucje nie wyeliminują problemu siły w polityce, lecz będą ją powściągać i ograniczać. Realna hierarchia wpływów w systemie zachodnim jest zatem zawsze produktem siły państw, a nie kwestią traktatów. Formalna równowaga w instytucjach stworzona w oparciu o potencjał (ludność, wskaźniki gospodarcze, wydatki na obronność itd.) ma za zadanie stabilizować system, ale nie daje prawa do kwestionowania hierarchii na podstawie zapisów prawa. Innymi słowy, zapisany w DNA sojuszu północnoatlantyckiego czy UE ład liberalny dowartościowuje słabych, ale zmiana w hierarchii odbywa się na drodze realnego wzrostu siły państwa, co nie jest tożsame ze wzrostem jego potencjału.

Mówienie o dominacji dużych państw i dyktacie instytucji zdradza więc niezrozumienie istoty porządku liberalnego, którego nadrzędną wartością nie jest faktyczna równoprawność państw, lecz możliwość poprawy własnej pozycji dzięki dostępowi do zasobów innych partnerów.

Pozbawienie ładu przymiotnika „liberalny” nie jest więc kwestią semantyki, lecz przejścia od systemu otwartego, absorbującego różne hierarchie instytucjonalne i aktywnie ograniczającego siłę największych graczy, w stronę

systemu ograniczonej współpracy państw, przy zachowaniu zarówno realnych różnic w ich sile, jak i rzeczywistych nierównowag wynikających z odmiennego potencjału. Taka byłaby konsekwencja przeniesienia modelu podejmowania decyzji w NATO, opartego na konsensusie, do Unii Europejskiej na poziomie Rady Europejskiej i eliminacji Komisji i Parlamentu jako ciał mających prerogatywy do tworzenia prawa i prowadzenia polityki.

Kryzys liberalnego porządku światowego nie tworzy zatem polityce polskiej żadnych okazji, które dałyby szansę na korzystanie z bycia immanentną częścią systemu zachodniego przy jednoczesnym zachowaniu do niego dystansu, odzyskaniu formalnej suwerenności i zwiększeniu pola politycznego manewru. Z kolei nadanie obecnym instytucjom bardziej realnego, tj. opartego na sile państw kosztem instytucji i norm, wymiaru przesunie Polskę w dół hierarchii systemu, ze względu na brak możliwości zapożyczania „siły” od wspólnych instytucji.

W tej sytuacji rozsądną odpowiedzią Polski na kryzys ładu liberalnego wydaje się zdecydowane działanie na rzecz jego odnowy poprzez szukanie sposobów i dróg do wzmocnienia instytucji i zwiększenia realnego wpływu Zachodu na procesy polityczne. Kontestacja reguł, recenzowanie kryzysu lub szukanie alternatywnych rozwiązań w ramach obecnego ładu wydaje się perspektywą uderzającą przede wszystkim w interesy Polski.

Polskie niekompatybilności: suwerenność, siła i bezpieczeństwo

Włączenie się Polski w proces naprawy instytucji liberalnych wymaga przewartościowania pojęcia suwerenności, siły, a także wyjścia w myśleniu o bezpieczeństwie poza prosty schemat wojny i pokoju. Polskie dylematy polityczne, rozwojowe i bezpieczeństwa biorą się bowiem w dużej mierze z niekompatybilności wspomnianych pojęć, a w ich efekcie dysfunkcjonalnej organizacji państwa.

Po pierwsze, dotyczy to sposobu rozumienia suwerenności. Globalizacja i wzrost znaczenia niematerialnych zasobów gospodarki – kapitału, wiedzy, usług, informacji – pozostaje wyzwaniem dla spójności świata zachodniego, a także zdolności do jego obrony przed niechcianymi konsekwencjami otwartego modelu społeczno-gospodarczego. Jest to wyzwanie o wiele większe niż stawienie czoła tradycyjnym, tj. rozpoznawalnym fizycznie, zagrożeniom.

Najsilniejsze państwa zachodnie mają w tej kwestii różne modele. Zawsze wiążą się one z dojrzałą – tj. opartą na wzajemnym szacunku i zaufaniu – kulturą pracy szczebla politycznego z urzędniczym, koordynacją procesów i dzielenia się informacją. Na poziomie legislacji jest to przede wszystkim wysoka kultura prawodawcza, która potrafi wypracowywać efektywne rozwiązania prawne, niekiedy wyprzedzające akty wspólnotowe, które stają się punktem odniesienia dla innych państw i instytucji. Gospodarcza suwerenność jest z kolei związana z umiejętnością definiowania norm technicznych (sanitarnych i pokrewnych), aby chronić rynek przed towarami i usługami gorszej jakości, które wypychają towary innowacyjne. Z kolei suwerenność w obszarze bezpieczeństwa publicznego wymaga monopolu państwa do świadczenia krytycznych usług cyfrowych (np. poświadczania tożsamości), a tym samym posiadania zdolności do samodzielnej produkcji komponentów cyfrowych.

W takim kontekście realna suwerenność państwa przejawia się w zdolności negocjowania zakresu ingerencji zarówno innych państw, instytucji, jak i podmiotów prywatnych, a nie blokowania samego faktu ingerencji. Poziom własnej suwerenności jest zatem pochodną zdolności do skutecznych negocjacji, tworzenia inteligentnej legislacji i zdolności do efektywnego egzekwowania regulacji. Przykładem takiej sytuacji była nowelizacja prawa bankowego w Polsce w lipcu 2011 roku, które skutecznie zablokowało możliwość drenowania polskich oddziałów zagranicznych banków, które wpadły w finansowe tarapaty. Wiele polskich filii miało bowiem lepszy współczynnik wypłacalności niż ich „matki” na Zachodzie.

Niekonsekwentne podejmowanie przez Polskę wysiłku w stworzeniu składającego się z powyższych elementów „zasobu suwerenności” będzie sprzyjać tworzeniu nierównowagi i napięć zarówno w obszarze polityki europejskiej (wpływ na legislację), jak i polityki atlantyckiej (zakupy uzbrojenia).

Drugim wyzwaniem jest inne spojrzenie na pojęcie siły. Klasyczne ujęcie siły sprowadza ją do posiadanego przez państwo potencjału: bogactwa w surowce, liczby wojska i jego siły, wielkości populacji i terytorium. Rozwój technologii i gospodarki opartej na wiedzy na przełomie XX i XXI wieku dowodzi, że istotnym zasobem siły państwa są obecnie technologie informatyczne, cyfryzacja gospodarki, internet, nano- i biotechnologia czy energetyka oparta na odnawialnych źródłach energii. Są to zasoby, które nie tylko pozwalają na

budowanie przewagi ekonomicznej i politycznej w obszarach, które do tej pory nie łączyły się z pojęciem siły państw, lecz również zmniejszają podatność na wpływ i szantaż ze strony innych państw.

Przykładem tego jest rosnące znaczenie klubu państw „zielonych”, które postawiły na rozwój technologii OZE. Tutaj obok Chin prymat wiodą Niemcy czy Dania, państwa nie zasiadające w Radzie Bezpieczeństwa i nie posiadające broni atomowej. Rosja i USA pozostają w tyle, mimo iż wyścig technologiczny w obszarze energii jest dzisiaj ekwiwalentem wyścigu zbrojeń w okresie zimnej wojny. „Zielona energetyka” jest bowiem obietnicą zwiększonej odporności na zewnętrzny szantaż energetyczny, czyli poszerzenia strategicznej autonomii państwa. To zaś prowadzi do zmiany konfiguracji sojuszy z państwami, których jedynym zasobem gospodarczym jest sprzedaż surowców energetycznych. Na przykład presja na elektromobilność w transporcie drogowym ma wymiar nie tylko technologiczny, lecz także strategiczny: zmniejsza znaczenie posiadania ropy naftowej w stosunkach Europy z Rosją i państwami Bliskiego Wschodu.

Wiedza i nauka jako nowoczesne krytyczne zasoby siły państwa są niezbędne do budowania opisanej wyżej nowoczesnej suwerenności. Potencjał gospodarki czy armii nie stanowi sam w sobie siły, jeśli jego agregacja będzie abstrahować od zdolności do mobilizacji złożonych struktur instytucji państwa, także instytucji sojuszniczych. Myślenie innowacyjne, zdolne do poszukiwania i znajdowania niekonwencjonalnych odpowiedzi na wyzwania rozwojowe i bezpieczeństwa, wymaga gruntownej zmiany kultury edukacji. Innowacyjność jest bowiem stanem umysłu, a nie nowym sposobem komunikacji starych problemów. Systemowym dowodem tego jest izraelski rynek start-upów, którego kultura jest pochodną zarówno permanentnego stanu zagrożenia państwa (innowacyjność w myśleniu o konflikcie), jaki i systemu szkolenia w wojsku, opartego na konieczności szybkiego podejmowania kluczowych decyzji przez dowódców „na dole”.

Trzecim elementem jest rzeczywiste wyjście w myśleniu o bezpieczeństwie państwa poza prosty schemat wojny i pokoju. Mnogość zagrożeń i możliwych scenariuszy pogarszania się sytuacji bezpieczeństwa w otoczeniu Polski wymusza odejście od wąskiego myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach nakładów PKB na obronę narodową i zakupów uzbrojenia. Dokumenty strategiczne mogą jedynie uchwycić trendy, nigdy nie umożliwią przygotowania

się na wszystkie scenariusze. Pozyskiwanie nowych systemów obronnych trwa latami, a ich kupno jest dopiero początkiem uczenia się ich przez instytucje i ludzi. Ze względu na ogromną przewagę militarną Rosji, włączając posiadanie przez nią broni nuklearnej, Polska powinna rozwijać zdolności do zadawania punktowego uderzenia przeciwnikowi, które zostały opisane w Strategicznym Przeglądzie Obronnym 2017, i w ten sposób zyskiwać czas na reakcję sojuszników. Równie ważna jest zdolność do ochrony interesów ekonomicznych państwa, które wraz z rosnącym eksportem sięgającym już 50 proc. polskiego PKB, inwestycjami poza Europą i strategicznym znaczeniem szlaków komunikacyjnych dla dostaw surowców wymagają osiągnięcia zdolności do reagowania poza granicami sojuszu północnoatlantyckiego. Potrzebne są także zdolności do ochrony obywateli (budowa od zera obrony cywilnej na wypadek katastrof czy ataków terrorystycznych) i mobilizacji cywilnych struktur państwa.

Kryzys migracyjny, który przetoczył się przez Europę Zachodnią, a także ataki terrorystyczne spowodowały, że wiele państw dokonało głębokiego audytu zasobów policyjnych, wojskowych i towarzyszącej im infrastruktury. Bezpieczeństwo Europy Zachodniej i jej zdolność do uprzedzania zagrożeń wydaje się poprawiać mimo braku wzrostu nakładów na wydatki wojskowe.

Podsumowanie

Polskie doświadczenie funkcjonowania w pozimnowojennym świecie liberalnej koncepcji i ładu międzynarodowego jest unikatowe. Polska jest z jednej strony politycznym wytworem tego porządku, z drugiej zaś jej dołączenie do instytucji euroatlantyckich było dowodem ich siły i żywotności.

Z perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego sytuacja jest równie wyjątkowa. Polska nie przestała być beneficjentem koncepcji liberalnej nawet w czasie kryzysu. Dotyczy to zarówno wzrostu gospodarczego stymulowanego przez transfery z UE, jak i poprawy bezpieczeństwa w wyniku ulokowania wojsk amerykańskich w Polsce. Można więc powiedzieć, że kryzys zachodniego ładu liberalnego jest wciąż zjawiskiem obcym polskiemu doświadczeniu.

Ta paradoksalna na tle polskiej historii sytuacja powinna zostać wykorzystana do drugiego skoku integracyjnego. Pierwszy dotyczył przystąpienia do instytucji świata zachodniego. Istotą drugiego powinno być stanie się

immanentną częścią procesu kształtowania reguł rządzących wyłaniającym się nowym Zachodem.

Przewartościowania w myśleniu o istocie suwerenności, redefinicja pojęcia siły oraz praktyczne rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa państwa powinny zwiększyć kompatybilność Polski z innymi uczestnikami liberalnego ładu w Europie. Większa kompatybilność oznacza poprawę komunikacji i współdziałania, a tym samym pomaga osłabić dylematy rozwojowe Polski związane ze stanem kryzysu, a następnie korekty liberalnego systemu zachodniego.

Bibliografia

- Foreign Affairs (2017): What Was the Liberal Order? The world we may be losing, dostęp: <https://www.foreignaffairs.com/anthologies/2017-02-23/what-was-liberal-order>, 27 listopad 2017.
- Hoffmann S. (2000): *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Ikenberry G.J. (2011a): *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press (Princeton Studies in International History and Politics), dostęp: <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=662354>.
- Ikenberry G.J. (2011b): The Future of the Liberal World Order, *Foreign Affairs*, maj/czerwiec 2011.
- Judt T (2011): *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Krastev I. (2016): The Specter Haunting Europe: The Unraveling of the Post-1989 Order, *Journal of Democracy*, 27 (7), s. 5–15, <https://www.journalofdemocracy.org/article/specter-haunting-europe-unraveling-post-1989-order>, 22nd November 2017.
- Michta A. (2017): The Deconstruction of the West, *The American Interest*, dostęp: <https://www.the-american-interest.com/2017/04/12/the-deconstruction-of-the-west/>, 26 listopad 2017.
- Munich Security Report 2017 – Munich Security Conference (2017), dostęp: <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>, 27 listopad 2017.

Rodrik D. (2007): The inescapable trilemma of the world economy, http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html, dostęp: 26 listopada 2017.

Rodrik D. (2012): *The Globalization Paradox. Democracy and the future of the world economy*, New York: W. W. Norton & Company.

Kryzys Zachodu w świetle koncepcji Arnolda Toynbeego

Streszczenie: Koncepcja Arnolda Toynbeego zakłada, że dezintegracja nie zależy od samych kryzysów i ich częstotliwości, ale raczej od głębszych zjawisk społecznych i politycznych, które uniemożliwiają rozwój lub choćby tylko dalsze trwanie danej cywilizacji. Celem tego rozdziału jest próba uchwycenia tychże zjawisk dezintegracyjnych, a także namysł nad tym, czy podobne do nich można zidentyfikować w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki i w czasie kryzysów europejskich na początku XXI wieku.

Słowa kluczowe: USA, Unia Europejska, kryzys Zachodu, Toynbee.

Wprowadzenie

Koncepcja historiozoficzna Arnolda Toynbeego jest próbą analizy wzrostu i upadku różnych cywilizacji. Może być źródłem inspiracji dla naukowców zajmujących się „zmiernym Zachodu”. W niniejszym rozdziale jest on rozumiany przede wszystkim w odniesieniu do USA i UE, a jednocześnie przejawem tendencji schyłkowej są kryzysy, jakie dotknęły Amerykę oraz integrację europejską. Apogeum tych kryzysów przypadło na wielką recesję z lat 2008–2010, chociaż wiele strukturalnych problemów pojawiło się na Zachodzie znacznie wcześniej. Wizja Toynbeego jest pesymistyczna. Zakłada bowiem, że podobnie jak procesy wzrostu i rozwoju w pewnym momencie ulegają wyczerpaniu, tak samo nieuchronne jest występowanie procesów dezintegracji danej cywilizacji, które prowadzą do jej upadku. Naukowiec

nawiązuje do wcześniejszej słynnej pracy Oswalda Spenglera, który zajmował się diagnozą zmięzchu Zachodu¹. On również ujmował cywilizację zachodnią (europejską i amerykańską) jako przypominającą żywą istotę, która rodzi się, dojrzewa, następnie starzeje się i w końcu umiera. Toynbee – podobnie jak Spengler – zajmuje się oceną różnych zjawisk o charakterze systemowym, które w jego opinii znamionują procesy dezintegracji, choć czyni to w sposób bardziej uporządkowany. W opinii Toynbeego występują one w rozległej perspektywie historycznej, ale nasilają się w sytuacjach kryzysowych. I właśnie próba wskazania na te zjawiska jest największym, jak się wydaje, osiągnięciem jego pracy².

Ostatnim sukcesem poprzedzającym zmięzch cywilizacji jest zbudowanie państwa uniwersalnego. Jest to próba przewyciężenia wewnętrznych napięć i tendencji dezintegracyjnych, jak również ratowania rządzących elit przed utratą władzy. Jednakże w istocie państwo uniwersalne jest tylko ostatnim etapem prowadzącym do nieuchronnego końca. W taką koncepcję wpisuje się tworzenie przez USA uniwersalnego ładu globalnego, które opierało się na liberalnych wartościach ekonomicznych i politycznych, jak również na potęgze militarnej największego zachodniego mocarstwa. Punktem szczytowym dla tego projektu uniwersalistycznego był koniec zimnej wojny, kiedy hegemonia Ameryki w skali światowej wydawała się niepodważalna. Ale wkrótce później okazało się, że ambicje Waszyngtonu były nadmierne, a potęga USA zaczęła się chwiać przy jednoczesnym wzroście znaczenia międzynarodowego innych mocarstw, zwłaszcza z Azji. Innym przykładem koncepcji Toynbeego może być powstanie Unii Europejskiej, która ma wiele cech państwa uniwersalnego. Także ona po okresie niezachwianej wiary w postępy integracji zaczęła przeżywać potężne problemy strukturalne, a kolejne kryzysy w Europie były jedynie ostrym uzewnętrznieniem tych problemów.

Trudno rzecz jasna przewidzieć, czy zgodnie z teorią Toynbeego cywilizację Zachodu czeka nieunikniony upadek. Krytycy tej cywilizacji zwracają uwagę na koniec pewnej epoki, kiedy stary ład umiera, a nowy nie może się

¹ O. Spengler (2001): *Zmierzch Zachodu. Zarys morfologii historii uniwersalnej*, Warszawa. English version (1991): *The Decline of the West* (Oxford Paperbacks), Oxford: Oxford University Press; 1 edition.

² A. Toynbee (1972): *A Study of History*, London.

jeszcze narodzić³. Dla Zbigniewa Brzezińskiego „gaśnięcie Zachodu” wiąże się przede wszystkim ze strukturalnymi problemami wewnętrznymi USA, które uszczuplają jego potencjał i możliwości podejmowania optymalnej strategii w relacjach międzynarodowych⁴. Według Emmanuela Todda przejawem nieuchronnego zmierzchu roli międzynarodowej Stanów Zjednoczonych jest militarizm tego mocarstwa⁵. Dla Wolfganga Streecka upadek Zachodu jest przede wszystkim wynikiem kryzysu liberalnego kapitalizmu, który wszedł w okres samodestrukcji, a więc samonapędzających się mechanizmów, które prowadzą do dezintegracji zachodniego modelu kapitalizmu⁶. Według podobnej opinii Unia Europejska jako projekt integracyjny osiągnęła kres swojej drogi, a przynajmniej wyczerpała dotychczasowe możliwości rozwoju⁷. Jednocześnie wielu badaczy dostrzega alternatywę dla cywilizacji zachodniej w postaci wschodzących mocarstw. Zajmują one z jednej strony coraz silniejszą pozycję w gasnącym łańdzu zachodnim, niejako przejmując coraz większą kontrolę nad procesami i instytucjami tego ładu, a z drugiej strony coraz bardziej energicznie organizują własne instytucje porządku międzynarodowego⁸.

W swojej koncepcji historiozoficznej Toynbee zawarł najważniejsze zjawiska, które znamionują proces dezintegracji i upadku. Dotyczy to amerykańskiej hegemonii, słabnącej na płaszczyźnie gospodarczej, geopolitycznej i ideologicznej. Myśl Toynbeeego stwarza też szansę na wypracowanie założeń teorii dezintegracji regionalnej, którą można odnieść do obecnej sytuacji w Europie⁹. Istotne w jego koncepcji jest to, że dezintegracja zależy nie tyle od samych kryzysów i ich częstotliwości, ile raczej od głębszych zjawisk społecznych i politycznych, które uniemożliwiają rozwój lub choćby tylko trwanie

³ Por. jako przykład takiego stanowiska: A. Gramsci (1971): *Selections from the Prison Notebooks*, London.

⁴ Z. Brzeziński (2013): *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków.

⁵ E. Todd (2003): *After the Empire. The Breakdown of the American Order*, New York, s. 7.

⁶ W. Streeck (2016): *How Will Capitalism End? Essays on Failing System*, London – New York, s. 12–13, 16–36.

⁷ L. Tsoukalis (2016): *In Defence of Europe. Can the European Project Be Saved?*, Oxford – New York, s. 150, 175, 206.

⁸ G. Allison (2017): *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston – Nowy Jork.

⁹ T.G. Grosse (2016): Assumptions of the theory of regional disintegration: suggestions for further research, *Przegląd Europejski*, 4 (42), s. 11–22.

danej cywilizacji. Celem tego rozdziału jest próba uchwycenia tychże zjawisk dezintegracyjnych, a także namysł nad tym, czy podobne do nich można zidentyfikować w odniesieniu do kryzysu Zachodu na początku XXI wieku.

Zjawisko *hybris*

Uniwersalizm cywilizacji wiąże się przede wszystkim z silnym ekspansjonizmem, nierzadko podejmowanym środkami militarnymi. W wypadku Unii Europejskiej tendencja uniwersalna dotyczy norm prawnych i wartości, które mają być wzorcem nie tylko dla samej Unii i jej państw członkowskich, lecz również w skali międzynarodowej. Podstawowym orężem jest siła gospodarcza, co nadaje UE wymiar specyficznego mocarstwa geoeconomicznego. Wprawdzie Unia wykorzystuje instrumenty gospodarcze dla własnych korzyści, ale są one bardziej natury ekonomicznej dla poszczególnych firm lub państw UE, a w mniejszym stopniu są to wspólne cele i korzyści geopolityczne¹⁰. Także USA dążą do krzewienia własnych wartości i norm w uniwersalnym środowisku międzynarodowym, ale tutaj głównym orężem są środki militarne i gospodarcze¹¹. Jednocześnie cele Ameryki są geoeconomiczne, czyli zmierza ona zarówno do ekspansji gospodarczej, jak i politycznej.

Dla Toynbeego duże znaczenie ma zjawisko *hybris*, czyli zbyt wielkich ambicji (lub wręcz pychy), które są nieadekwatne do rzeczywistych możliwości państwa uniwersalnego. Nadmierny ekspansjonizm, zwłaszcza militarny, powoduje szereg kosztów. Okazuje się także wcześniej lub później niedostosowany do wewnętrznego potencjału lub wydolności struktur organizacyjno-politycznych. Wygórowane ambicje wynikające z dążenia do uniwersalizmu nie mogą więc zostać zaspokojone w rzeczywistości, zamiast tego multiplikują koszty, a tym samym przyspieszają upadek.

Dobrym przykładem omawianych procesów są Stany Zjednoczone. Według Andrew Bacevicha Ameryka to przykład historycznego imperium, które swoją hegemonię i ekspansjonizm realizuje m.in. środkami wojskowymi. Jednocześnie amerykańskie władze tworzą iluzję, że celem kolejnych prowadzonych przez nie wojen jest wolność, demokracja i obrona ładu liberalnego opartego

¹⁰ T.G. Grosse (2014): *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, Warszawa.

¹¹ E. Todd, *op. cit.*, s. 3.

na wartościach¹². Dominacja militarna USA w stosunku do innych mocarstw prowadziła do poczucia triumfalizmu oraz chęci wykorzystania narzędzi wojskowych do pogłębienia wpływów gospodarczych i politycznych. Amerykańska ekspansja wojskowa nie owocowała próbami zbudowania kolonii, ale raczej dążyła do zmiany rządów i powodowała powstawanie państw klientelistycznych w różnych częściach globu¹³.

Ekonomia polityczna amerykańskiej hegemonii opiera się na bardzo dużych wydatkach wojskowych, średnio 6 proc. PKB rocznie, poczynając od lat pięćdziesiątych XX wieku. Wydatki te są nie tylko największe w skali światowej, lecz również jest to najważniejsza pozycja budżetu federalnego w USA. Według naukowców tak skonstruowany budżet jest wynikiem bardzo silnej pozycji politycznej „wspólnoty bezpieczeństwa”, czyli różnych grup interesów powiązanych z wojskiem i przemysłem obronnym¹⁴. I to one próbują uzasadnić tak duże wydatki, szukając wroga zewnętrznego i prowokując kolejne konflikty zbrojne¹⁵. Z uwagi na opór wyborców i elit polityczno-gospodarczych koszty militarystyki przerzucane są na zewnątrz, co wynika z umiędzynarodowienia dolara jako głównej waluty w globalnej wymianie gospodarczej. Zamiast zwiększać podatki, władze amerykańskie zwiększają zadłużenie zewnętrzne. Rośnie ono za każdym razem, kiedy USA prowadzą wojny lub zwiększają wydatki zbrojeniowe. Tak było podczas konfliktu w Wietnamie, w trakcie zimnej wojny (zwłaszcza w latach osiemdziesiątych), a także na początku XXI wieku w wyniku podjęcia wojny z terrorem. Za każdym razem przyczyniało się to do nierównowagi finansowej na świecie i skutkowało kryzysami. W ten sposób militarystyka w połączeniu z umiędzynarodowieniem dolara oraz liberalnymi rynkami finansowymi przynosił cykliczną destabilizację w skali globalnej¹⁶.

¹² A.J. Bacevich (2002): *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Cambridge – London, s. 243–244.

¹³ M. Mann (2013): *The sources of social Power. Globalizations, 1945–2011*, Cambridge, s. 273–275.

¹⁴ Ta grupa interesów jest również określana jako „kompleks wojskowo-przemysłowy”. Por. P.W. Singer (2003): *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca – London.

¹⁵ S. Reich, R.N. Lebow (2014): *Good-Bye Hegemony! Power and Influence in the Global System*, Princeton, s. 138.

¹⁶ T. Oatley (2015): *Political Economy of American Hegemony. Buildups, Booms, and Busts*, Cambridge, s. 4–13, 16.

Choć koszty militarizmu amerykańskiego są przynajmniej w części przenoszone na zewnątrz (tj. na inwestorów finansowych, a także na państwa sojusznicze lub rywali USA), to jednak nie pozostają bez wpływu na samą Amerykę. Chociaż wzrost wydatków wojskowych przyczynia się do rozkwitu badań rozwojowych oraz innowacyjności USA, co więcej, na krótko przynosi poprawę konsumpcji i zmniejsza bezrobocie, to jednak niedługo później w wyniku napływu do Stanów Zjednoczonych kapitału (na finansowanie wydatków zbrojeniowych) następuje najczęściej aprecjacja dolara, a przez to osłabienie konkurencyjności gospodarki i eksportu z USA. Prowadzi to do wzrostu importu i deficytu handlowego tego państwa. Warto zwrócić uwagę, że od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia mocarstwo amerykańskie ma nieprzerwanie deficyt handlowy, sięgający w ostatnich latach średnio 45 mld dolarów¹⁷. Zmniejsza się przez to poziom zatrudnienia, co z kolei jest niekorzystne dla bazy podatkowej państwa¹⁸. Wielu naukowców wskazuje, że finalny bilans militarizmu jest niekorzystny dla gospodarki amerykańskiej, m.in. z powodu zmniejszania inwestycji¹⁹. Koncentracja wydatków federalnych na wojsku powoduje, że maleją możliwości finansowania innych obszarów spraw publicznych, zarówno bezpośrednio, jak również w sposób pośredni powiązanych z rozwojem gospodarczym, tak jak to ma miejsce np. w odniesieniu do edukacji lub infrastruktury publicznej itp. Zarówno dług zewnętrzny, jak i deficyt handlowy są oznaką zjawiska deakumulacji, które świadczy o utracie bogactwa niezbędnego do prowadzenia ambitnej polityki globalnej w dłuższym czasie²⁰. Jest również dowodem na tzw. imperialne przeciążenie (ang. *imperial overstretch*), które znamionuje wszystkie imperia w dziejach świata i poprzedza ich upadek²¹.

Do tego należy dodać koszty geopolityczne militarizmu USA. Praktyka pokazuje, że amerykańskie interwencje nie zawsze kończą się sukcesem

¹⁷ U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov> [dostęp: 27.10.2017].

¹⁸ T. Oatley, *op. cit.*, s. 85–106, 159.

¹⁹ D. Calleo (1982): *The Imperious Economy*, Cambridge; D. Calleo (1992): *The Bankrupting of America*, New York, 1992; R. Gilpin (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge; P. Kennedy (1987): *The Rise and Fall of Great Powers*, New York; Ch. Layne (2012): The Times It's Real: The End of Unipolarity and Pax Americana, *International Studies Quarterly*, No. 1 (56), pp. 203–213; K. Narizny (2007): *The Political Economy of Grand Strategy*, Ithaca; P. Trubowitz (2011): *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*, Princeton.

²⁰ W. Streeck, *op. cit.*, s. 18; Ch. Layne, *op. cit.*, s. 204.

²¹ P. Kennedy, *op. cit.*, s. 158; M. Mann, *The sources of social Power, op. cit.*, s. 318.

i stabilizacją sytuacji w regionie. Niejednokrotnie prowadzą do eskalacji konfliktu między różnymi frakcjami lub mocarstwami światowymi i regionalnymi, chaosu politycznego, kolejnych kryzysów, m.in. ekonomicznego, humanitarnego i migracyjnego. Czasem interwencje USA (i międzynarodowe) przedłużają się w sposób bezterminowy²². Rodzi to nie tylko dalsze koszty finansowe, lecz również geopolityczne, m.in. podważa autorytet USA w społeczności międzynarodowej oraz legitymację tego mocarstwa do przewodzenia innym. Cierpi na tym wizerunek USA i jego wiarygodność międzynarodowa, zwłaszcza w odniesieniu do promowanych wartości. Coraz trudniej jest też przekonać sojuszników do kolejnych interwencji. Z tego powodu Brzeziński uznał wojny w Iraku i Afganistanie za strategiczne błędy USA²³.

Tak jak wspominałem, militarizm USA jest jedną z przyczyn kryzysu państwa amerykańskiego. Rzutuje on na szereg sfer życia społecznego, co odbija się niekorzystnie na rozwoju gospodarczym, społecznym i politycznym. Streeck pisze o załamaniu struktur państwowych i demokratycznych w USA oraz o wielkim kapitale żerującym na instytucjach politycznych²⁴. Brzeziński wskazuje na szereg słabości USA, które strukturalnie obniżają nie tylko potencjał amerykański, ale ponieważ USA to lider wspólnoty transatlantyckiej, odbija się to również niekorzystnie na całym Zachodzie. Wśród słabości Ameryki wymienia niedokapitalizowanie infrastruktury, braki w systemie edukacyjnym i rosnącą ignorancję Amerykanów, brak skutecznych regulacji gospodarki, w tym zwłaszcza rynków kapitałowych, wreszcie paraliż systemu politycznego, niezdolnego coraz częściej do prowadzenia strategicznej i skutecznej polityki zagranicznej²⁵. Trudno nie uznać tego za przejaw imperialnej *hybris*.

Także w Europie dostrzec można wygórowane ambicje i próby działań niewspółmiernych wobec potencjału strukturalnego, w tym zwłaszcza organizacyjnego i finansowego. Europejska *hybris* nie ma jednak na razie odniesienia do militarizmu, ale wyraźnie idzie w parze ze słabościami instytucjonalnymi,

²² R. Pape (2009): Empire Falls, *National Interest*, no. 22, January 2009, s. 158; S. Reich, R.N. Lebow, *op. cit.*, s. 1, 137; E. Todd, *op. cit.*, s. 2, 21; M. Mann (2003): *Incoherent Empire*, London – New York, s. 13–15, 253–260; M. Mann, *The sources of social Power*, *op. cit.*, s. 319–320.

²³ Z. Brzeziński, *op. cit.*

²⁴ W. Streeck, *op. cit.*, s. 15.

²⁵ Z. Brzeziński, *op. cit.*, s. 67–79.

politycznymi i administracyjnymi, co jest także cechą amerykańskiego kryzysu struktur państwowych. Powodem tych słabości jest prosty fakt: Unia Europejska sama nie jest państwem, w dużym zaś stopniu polega na potencjale państw członkowskich, niejednokrotnie osłabionych przez integrację.

To nie przypadek, że dla promotorów integracji europejskiej był to projekt nastawiony na nieustanny rozwój i kolejne fazy pogłębiania współpracy, czyli nie podlegający odwróceniu, a więc nie dopuszczający możliwości dezintegracji. Rozmijanie się tych ambicji z rzeczywistością w trakcie kolejnych kryzysów uniemożliwia dalszą ekspansję, a wręcz może się przyczynić do wewnętrznego kolapsu. W UE przykładem nadmiernych ambicji, które nie zostały poparte przez odpowiednie działania instytucjonalne, było wprowadzenie wspólnej waluty. Projekt ten miał nie tylko scementować rynek wewnętrzny, lecz również umożliwić rywalizację z amerykańskim dolarem jako walutą międzynarodową i w ten sposób zapewnić Europie korzyści o charakterze ekonomicznym i geopolitycznym w skali globalnej. Miał wreszcie torować drogę do unii politycznej, przyszłej federacji europejskiej. Okazało się jednak, że unia walutowa nie została odpowiednio zinstytucjonalizowana na wypadek poważnego kryzysu, co doprowadziło ten projekt na skraj bankructwa w 2012 roku, a szereg problemów nie zostało rozwiązanych nawet później²⁶. Według Streecka skoro nie można zreformować strefy euro, należałoby porzucić ten pomysł, gdyż pociąga za sobą zbyt wielkie koszty dla samej integracji i dla demokracji w Europie²⁷.

Za inny dowód europejskiego ekspansjonizmu wykraczającego ponad możliwości instytucjonalne jest uznawane wschodnie poszerzenie UE²⁸. Tutaj największym problemem było niedostosowanie organizacji do tak wielkiego rozszerzenia, a zwłaszcza powstrzymanie się od wprowadzenia śmiałych reform usprawniających mechanizmy zarządzania i zwiększających finansowanie Wspólnoty. Polityka sąsiedztwa UE mająca budować przyjazne i zeuropeizowane otoczenie regionalne także była prowadzona w sposób zachowawczy, bez odpowiedniej skali finansowania i śmiałej strategii geopolitycznej.

²⁶ H. Zimmermann (2016): The euro trilemma, or: how the Eurozone fell into a neofunctionalist legitimacy trap, *Journal of European Integration*, t. 38, nr 4, 2016, s. 425–439.

²⁷ W. Streeck, *op. cit.*, s. 182.

²⁸ W. Münchau (2015): Enlargement and the euro are two big mistakes that ruined Europe, *Financial Times*, 1 listopad 2015, s. 9; L. Tsoukalis, *op. cit.*, s. 148.

Kiedy przyszedły kolejne kryzysy, m.in. ukraiński na wschodnich rubieżach Unii (rozpoczęty w 2014 roku), a także destabilizacja Afryki Północnej w wyniku tzw. arabskiej wiosny (2010–2014) oraz powiązany z tym kryzys migracyjny, Unia nie była odpowiednio przygotowana, aby skutecznie na nie reagować. Wcześniejsza polityka okazała się niewystarczająca wobec narastających tendencji kryzysowych, a nawet w sposób pośredni przyczyniła się do destabilizacji w obu regionach. Przykładem jest wsparcie niektórych państw UE dla obalenia reżimu Mu'ammara al-Kaddafiego (2011), co stało się źródłem destabilizacji Libii, z którą to destabilizacją Europa nie potrafiła się później uporać. Z kolei europejskie ambicje w zakresie promocji własnych regulacji i instytucji mogą być niekiedy uważane za przejaw hipokryzji, zwłaszcza wtedy, kiedy promowane normy i wartości są traktowane w sposób instrumentalny²⁹. W tej perspektywie integracja jest rodzajem iluzji, która musi się rozmiąć z twardymi realiami. Dokładnie w ten sam sposób na państwo uniwersalne spogląda Toynbee³⁰.

Koncepcja państwa uniwersalnego

Imperium amerykańskie, choć ma cechy uniwersalne, państwem uniwersalnym nie jest. Jednakże koncepcja Toynbeeego może być zastosowana również wobec USA, a zwłaszcza wobec ładu międzynarodowego na przełomie XX i XXI wieku. Określenie imperium amerykańskie odnosi się bowiem do całego obszaru wpływów politycznych USA, w tym do szeregu instytucji międzynarodowych współtworzonych przez Amerykanów, takich jak NATO, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Światowa Organizacja Handlu itp., jak również do państw sojusznicznych lub klientelistycznych wobec USA oraz do organizacji regionalnych wspieranych przez największe mocarstwo, których najważniejszym przykładem jest UE. Trzy elementy nadają temu systemowi aspekt powszechny. Są to: (1) uniwersalne prawa człowieka i inne standardy prawa międzynarodowego, (2) neoliberalne zasady ekonomiczne upowszechniane w skali globalnej, wreszcie (3) ochrona pokoju, wolności

²⁹ Por. S.T. Hansen, N. Marsh (2015): Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, *European Security*, t. 24, nr 2, s. 264–286.

³⁰ A. Toynbee, *op. cit.*, s. 266.

i demokracji na świecie przy pomocy siły wojskowej USA, co niekiedy jest określane jako Pax Americana.

Kształtowanie powszechnych standardów praw człowieka i promocja innych wartości, np. demokracji i swobodnego przepływu ludzi, idei, towarów i kapitału w skali światowej, ma korzenie w prezydenturze Woodrowa Wilsona, a później Franklina Delano Roosevelta. Ale omawiana polityka nabrała rozpędu w latach siedemdziesiątych XX wieku. Naukowcy wskazują na mesjanistyczną rolę USA i przekonanie o ich niezbędności dla dobra świata i ludzkości³¹. Według Marka Mazowera Ameryka wykorzystywała Narody Zjednoczone (ONZ) do promowania uniwersalnych wartości, m.in. w celu odbudowania zaufania w krajach Trzeciego Świata. Był to również oręż ideologiczny w okresie zimnej wojny skierowany przeciwko ZSRR, mający zdyskredytować przeciwnika, a jednocześnie wzmocnić legitymację USA do przewodzenia wolnemu światu. Miało to istotne znaczenie dla konsolidacji Zachodu pod przywództwem Amerykanów oraz poszerzania wpływów w różnych regionach globu. Od samego początku promocja praw człowieka i wartości liberalnych miała więc duże znaczenie geopolityczne i była niejednokrotnie wykorzystywana w sposób instrumentalny. Przykładowo Centralna Agencja Wywiadowcza wspierała finansowo ponad setkę organizacji pozarządowych w różnych częściach świata, w tym m.in. w Europie Środkowej, aby promować prawa człowieka i demokrację, a jednocześnie osłabiać wrogie Stanom Zjednoczonym reżimy polityczne³². W ten sposób normy prawa międzynarodowego i wartości liberalne stawały się pretekstem do interwencji w wewnętrzne sprawy rywali geopolitycznych, jak również budowania międzynarodowego poparcia dla tego typu działań. Inne idee, m.in. dotyczące swobód gospodarczych lub walki z korupcją, służyły promocji amerykańskich (i szerzej zachodnich) inwestorów, a więc miały wspierać partykularne interesy korporacji lub instytucji finansowych³³.

Instrumentalne wykorzystywanie uniwersalnych wartości i praw człowieka prowokowało szereg zarzutów dotyczących hipokryzji amerykańskich władz³⁴

³¹ S. Reich, R.N. Lebow, *op. cit.*, s. 134–136; A.J. Bacevich, *op. cit.*, s. 1.

³² M. Mazower (2013): *Governing the World. The History of an Idea*, London – New York, s. 320–323.

³³ M. Mazower, *op. cit.*, s. 393; A.J. Bacevich, *op. cit.*, s. 92.

³⁴ A.J. Bacevich, *op. cit.*, s. 94–95.

oraz częstej praktyki stosowania podwójnych standardów, na przykład wspierania reżimów autorytarnych zaprzyjaźnionych z USA albo unikania przez Amerykę wprowadzania u siebie norm prawa krzewionych na arenie międzynarodowej. Na przykład USA nie chciały się poddać jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, a tym samym sędzić obywateli amerykańskich w odniesieniu m.in. do uniwersalnych praw człowieka³⁵. To wszystko utrudniało Amerykanom uwiarygodnienie własnego przywództwa i obniżało ich legitymację w społeczności międzynarodowej³⁶.

Uniwersalne podejście Amerykanów do globalizacji jest najbardziej widoczne w odniesieniu do promocji swobód gospodarczych i neoliberalnej doktryny ekonomicznej. Bilans tego reżimu międzynarodowego jest niejednoznaczny. Z jednej strony zapewnił on rozwój gospodarkom Zachodu, zwłaszcza po II wojnie światowej, a w ostatnich latach był bardzo korzystny dla tzw. rynków wschodzących. Z drugiej strony przynosił częste kryzysy, destabilizację i koszty wielu krajom, zarówno będącym częścią Zachodu, jak również pozostałym. Problemem nadal były słabo regulowane rynki finansowe, jak również rosnące zadłużenie, sięgające w 2017 roku tylko w państwach G20 astronomicznej kwoty 135 bilionów dolarów³⁷. Wyjście z wielkiej recesji po roku 2010 dokonało się w dużej mierze dzięki aktywnej polityce monetarnej zachodnich banków centralnych, co prowadziło do zwiększenia zadłużenia prywatnego i publicznego, ale nie przełożyło się w sposób znaczący na pobudzenie inwestycji w realną gospodarkę. Ponadto, wspomniany reżim przynosił Zachodowi coraz mniej korzyści. Wzrost gospodarczy na początku XXI stulecia był anemiczny, podczas gdy dla jego rywali geoeconomicznych, zwłaszcza Chin, był dużo korzystniejszy³⁸. USA z biegiem lat ponosiły coraz większe koszty wynikające z globalizacji, czego przejawem była słabnąca baza przemysłowa, niski średni poziom zatrudnienia, chroniczny deficyt handlowy czy rosnące zadłużenie zagraniczne. Nawet jeśli wspomniany dług był formą przerwania kosztów amerykańskiej polityki na zewnątrz, to jednak tworzył ryzyko dla całego międzynarodowego ładu gospodarczego. Globalna waluta, na której opierała się wymiana gospodarcza na początku XXI stulecia, należała do

³⁵ M. Mazower, *op. cit.*, s. 398.

³⁶ M. Mann, *Incoherent Empire, op. cit.*, s. 9.

³⁷ IMF warns of \$135tn debt threat to recovery, *Financial Times*, 11.10.2017, s. 2.

³⁸ M. Mann, *The sources of social Power, op. cit.*, s. 356.

największego dłużnika w skali światowej. Ponadto, odbywało się to kosztem uzyskania ogromnego wpływu przez rynki finansowe (i największych bankierów) na politykę władz amerykańskich i na wszystkie inne kraje Zachodu, jak również wiele innych władz państwowych na świecie. USA traciły także stopniowo wpływ na funkcjonowanie instytucji międzynarodowych. Coraz trudniej było im zabiegać o własne interesy, a jednocześnie skutecznie blokować wzrost korzyści swoich największych rywali geoeconomicznych.

Przyniosło to szereg prób modyfikacji zasad funkcjonowania globalnej gospodarki i międzynarodowych instytucji gospodarczych, które jednak nie spowodowały odwrócenia trendów niekorzystnych dla Zachodu. Przyczyniło się to powiększania dystansu Ameryki wobec instytucji wielostronnych, w tym również tych, które przed laty powstawały z inicjatywy Waszyngtonu. Najbardziej jaskrawym przykładem tej tendencji były działania prezydenta Donalda Trumpa, który w krótkim okresie po uzyskaniu urzędu zrezygnował z TPP³⁹, zawiesił rozmowy z UE w sprawie TTIP⁴⁰, wycofał się z porozumienia klimatycznego z Paryża (uzupełniającego ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu) i podjął się renegeacji NAFTA⁴¹. Te decyzje zostały powszechnie odebrane jako nawrót do tendencji protekcyjnych w Waszyngtonie. Decyzje Trumpa, który zbuntował się wobec liberalnej globalizacji i chciał odbudować korzyści dla amerykańskich interesów zgodnie z hasłem „America First”, były przejawem wcześniejszej tendencji. Już poprzednio politycy amerykańscy wycofywali się z „własnych” instytucji ładu globalnego, kiedy przynosiły im asymetryczne korzyści w stosunku do innych mocarstw. Tak było choćby z reżimem z Bretton Woods, którego upadek przyniosła jednostronna decyzja USA o zaprzestaniu wymiany dolarów na złoto⁴². Działania Trumpa były więc kolejną odsłoną polityki destrukcji

³⁹ Trans-Pacific Partnership, Partnerstwo Transpacyficzne – wielostronna umowa regulująca zasady handlu, zawarta 5 października 2015 roku przez dwanaście krajów w całym regionie Azji i Pacyfiku.

⁴⁰ Transatlantic Trade and Investment Partnership, Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji – porozumienie handlowe negocjowane od 2013 roku, którego głównym celem jest utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy USA a UE.

⁴¹ North American Free Trade Agreement, Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu – umowa zawarta pomiędzy USA, Kanadą i Meksykiem, tworząca pomiędzy tymi państwami strefę wolnego handlu, wynegocjowana w 1992 roku, weszła w życie w roku 1994.

⁴² T.G. Grosse (2017): Bretton Woods jako reżim geoeconomiczny, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, s. 65–82.

instytucji międzynarodowych, które to instytucje wcześniej Stany Zjednoczone inicjowały i które okazywały się z biegiem lat niekorzystne dla USA.

Według niektórych opinii⁴³ Stany Zjednoczone stawały się z czasem coraz bardziej zależne od własnego imperium, a więc od stworzonego przez siebie ładu międzynarodowego. Świat zewnętrzny był emanacją amerykańskiej hegemonii i niezbędnym obszarem dla jej ekspansji militarnej. W gospodarce był on potrzebny instytucjom finansowym stanowiącym najbardziej wpływowy sektor amerykańskich elit ekonomicznych. Jednocześnie globalne rynki finansowe były kluczowym sposobem finansowania wydatków federalnych, w tym tych napędzających militarystykę. Także polityka wewnętrzna zależała w dużym stopniu od globalizacji. W przyjętym w USA modelu gospodarczym i społecznym stosunkowo tani import napędzał krajową konsumpcję i zapewniał spokój najbardziej ubogich warstw społecznych, a także ulegającej pauperyzacji klasy średniej. Jednocześnie aktywna polityka zagraniczna zapewniała alibi dla rosnącej bezczynności w polityce krajowej, a nawet była próbą rozwiązywania niektórych problemów wewnętrznych, na przykład w polityce energetycznej⁴⁴.

Z biegiem czasu Ameryka coraz słabiej kontrolowała świat zewnętrzny. To przyniosło zaskakujące zjawisko dystansowania się USA wobec uniwersalnych reguł i instytucji ładu gospodarczego, politycznego i wojskowego. Już w latach siedemdziesiątych Amerykanie stosowali politykę wycofywania się z własnych inicjatyw, m.in. podejmowanych pod egidą Narodów Zjednoczonych, co skutkowało osłabieniem tej organizacji⁴⁵. W 2017 roku prezydent Trump wycofał USA z UNESCO⁴⁶. To samo może dotknąć największy pakt wojskowy, czyli NATO, który był mocno krytykowany zarówno przez prominentnych polityków amerykańskich, jak i europejskich. Jednocześnie amerykański militarystyka zaczął zagrażać pokojowi na świecie, a tym samym zachodniemu ładowi międzynarodowemu określanemu mianem Pax Americana⁴⁷.

⁴³ E. Todd, *op. cit.*, s. 15–21.

⁴⁴ Interwencja wojskowa w Iraku była w części motywowana chęcią zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego i zapewnienia dostępu do surowców energetycznych tego państwa. Por. M. Mann, *Incoherent Empire, op. cit.*, s. 206–250.

⁴⁵ M. Mazower, *op. cit.*, s. 308–311.

⁴⁶ UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

⁴⁷ E. Todd, *op. cit.*, s. 21; W. Streeck, *op. cit.*, s. 15.

Innym przykładem budowania państwa uniwersalnego może być proces integracji europejskiej, zwłaszcza po przyjęciu traktatu z Maastricht (1992), który powołał Unię Europejską i Unię Gospodarczą i Walutową. Cechą każdego państwa uniwersalnego jest według Toynbeego rozbudowa sieci komunikacyjnej⁴⁸, co w UE ilustrują inwestycje polityki spójności. Ponadto, w państwie uniwersalnym wyznacza się oficjalne języki, choć jeden spośród nich wyrażnie dominuje. Zarówno dla imperium amerykańskiego, jak i dla Unii taką *lingua franca* stał się język angielski. Państwo ma jedną lub kilka stolic polityczno-administracyjnych; dla Unii jest to Bruksela, w mniejszym stopniu także Strasburg. Wreszcie państwo uniwersalne buduje własną administrację i służbę cywilną, czego przykłady możemy również znaleźć w UE (korpus urzędników instytucji brukselskich oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych). Państwo uniwersalne zapewnia pokój. Tak było w Europie, która od czasu zakończenia II wojny światowej⁴⁹ była w zasadzie wolna od wojen, choć wojska państw europejskich i samej UE uczestniczyły w lokalnych konfliktach zewnętrznych. W ten sposób państwo uniwersalne sprzyja rozwojowi gospodarczemu i nastrojom pacyfistycznym.

Państwo uniwersalne jest próbą zbudowania struktury politycznej ponad istniejącymi podziałami, na maksymalnym obszarze oddziaływania danej cywilizacji. Centrum cywilizacji europejskiej ukształtowało się w Europie Zachodniej i tam budowane były początkowo Wspólnoty Europejskie po roku 1957. Później Unia Europejska została poszerzona o Europę Środkową, co wiązało się z charakterystyczną dla tego projektu ekspansją terytorialną i dążeniem do poszerzania oddziaływania własnych instytucji, prawa i wartości. Według Toynbeego wszystkie te cechy znamionują państwo uniwersalne, które ma ambicje ekspansji terytorialnej i promocji własnych wzorców i wartości, traktowanych jako uniwersalne dla otoczenia zewnętrznego. W wypadku UE niejednokrotnie wspomina się o jej „potędze normatywnej”, co ma oznaczać, że jej środki oddziaływania międzynarodowego bazują przede wszystkim na eksporcie norm i idei, a mniej na presji gospodarczej bądź militarnej⁵⁰.

⁴⁸ A. Toynbee, *op. cit.*, s. 288–318.

⁴⁹ Z wyjątkiem wojny na Bałkanach po rozpadzie Jugosławii w latach 1992–1995.

⁵⁰ I. Manners (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, t. 40, nr 2, 2002, s. 235–258.

Opisywane zjawiska znamionuje uniwersalizm. Wartości i prawo europejskie miały nie tylko integrować Wspólnoty Europejskie od wewnątrz, lecz również upowszechnić je jako najlepsze wzorce w skali międzynarodowej. W podobny sposób państwo uniwersalne otwiera się na zewnątrz, stając się domem dla wszystkich nacji (pochodzących zarówno z jego terytorium, jak i wywodzących się z obszarów zewnętrznych)⁵¹. W UE przejawem tej tendencji był nacisk na uniwersalne prawa człowieka, które stanowią podstawę masowego przyjmowania uchodźców i imigrantów spoza Europy.

Państwo uniwersalne to odpowiedź na kryzysy i „pęknięcia” w łonie cywilizacji, które dotychczas prowadziły prostą drogą do jej zniszczenia. Jest to też reakcja elit, które w przeciwnym razie musiałyby się liczyć z utratą władzy i znaczenia międzynarodowego⁵². W ten sposób interpretuje integrację europejską Alan Milward⁵³, według którego była ona ratunkiem dla elit w państwach narodowych, wyczerpanych przez krwawe konflikty zbrojne oraz pełnych obaw wobec wyzwań gospodarczych w drugiej połowie XX wieku. Jak się wydaje, Wspólnoty Europejskie były odpowiedzią na koszmar obydwu wojen światowych, które można uznać za kulminację destrukcji cywilizacji zachodniej. Według Fernanda Braudela podstawą tej cywilizacji jest tradycja państwa narodowego jako naczelnej formuły ładu politycznego. Jednocześnie w historii widoczne były dwie tendencje. Pierwsza do maksymalizowania swej potęgi przez największe państwa europejskie, co w niektórych okresach historycznych było jednoznaczne z dążeniem do ustanowienia hegemonii w skali kontynentalnej. Państwem najczęściej aspirującym do takiej potęgi były Niemcy, na tyle wielkie, aby mieć takie aspiracje, i zbyt małe, aby je skutecznie zrealizować⁵⁴. Drugą tendencją charakteryzującą cywilizację europejską było bowiem według Braudela powstrzymywanie pretendującego do hegemonii państwa przez pozostałe potęgi, co jest także określane jako dążenie do „równowagi sił”⁵⁵.

Braudel uznaje, że pokojowe próby zapewnienia jedności na kontynencie zawsze były słabe i nieudane. Sukces integracji w drugiej połowie

⁵¹ *Ibid.*, s. 267.

⁵² A. Toynbee, *op. cit.*, s. 255–276.

⁵³ A. Milward (1992): *The European Rescue of the Nation State*, New York.

⁵⁴ Por. B. Simms (2013): *Europe: The Struggle for Supremacy, from 1453 to the Present*, Nowy Jork.

⁵⁵ F. Braudel (1994): *A History of Civilizations*, London, s. 416–421.

XX stulecia został wymuszony przez zewnętrznego hegemoną, jakim dla osłabionej w wojnach Europy były Stany Zjednoczone Ameryki⁵⁶. Jednocześnie czynnikiem stymulującym było zagrożenie zewnętrzne ze strony ZSRR. Spoiwo dla integracji zapewniał ład zimnowojenny. Jednakże z chwilą jego zakończenia (1989–1990) odżyły podskórne tendencje wewnątrz Europy do maksymalizowania potęgi przez największe państwa z jednej strony i powstrzymywania tych potęg z drugiej. Ramy UE nie tylko przestały tłumić te tendencje, ale wręcz stały się instrumentami w grze. Na skutek kryzysu pojawiły się protesty wielu grup społecznych przeciwko niedemokratycznej władzy Brukseli, a także coraz większej władzy Berlina w UE lub przeciwko „nowemu koncertowi mocarstw”, przede wszystkim dominacji tandemu francusko-niemieckiego w polityce europejskiej⁵⁷. Jeśli projekt uniwersalnego państwa w Europie miał przeciwdziałać kataklizmom nacjonalizmów i rywalizacji między największymi państwami, to kres tego projektu mogą znamionować odradzające się tego rodzaju tendencje. Kanclerz Merkel wslawiła się poparciem dla „metody unijnej”, która w jej przekonaniu miała koncentrować władzę w polityce europejskiej w rękach państw członkowskich (osłabiając tym samym rolę instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja lub Parlament Europejski)⁵⁸. Eksperti podkreślają zwiększenie czynnika międzyrządowego w polityce europejskiej pod wpływem kryzysu w strefie euro⁵⁹.

Toynbee dostrzega jeszcze jeden problem państw uniwersalnych⁶⁰. Historycznie rzecz ujmując, każde z takich państw starało się tworzyć władzę moralną o uniwersalnym wymiarze, która miała być spoiwem dla takiego organizmu, a jednocześnie najwyższą instancją do tonowania sporów wewnętrznych.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 422.

⁵⁷ Szerzej: T.G. Grosse (2016): *Overcoming the crisis in the Economic and Monetary Union*, *Przeгляд Europejski*, nr 1, s. 28–50.

⁵⁸ *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe*, Bruges, 2 listopad 2010, <http://www.brussels.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/> [dostęp: 27.12.2016].

⁵⁹ S. Fabbrini (2015): *The Euro Crisis and Its Constitutional Implications*, w: S. Champeau, C. Closa, D. Innerarity, M. Poirares Maduro (red.), *The Future of Europe. Democracy, Legitimacy and Justice After the Euro Crisis*, London, s. 19–36; S. Fabbrini (2015): *Which European Union. Europe After the Euro Crisis*, Cambridge; V.A. Schmidt (2015): *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, w: M. Matthijs, M. Blyth (red.), *The Future of the Euro*, Oxford – New York, s. 91, 111; M. Brunnermeier, H. James, J.-P. Landau (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton.

⁶⁰ A. Toynbee, *op. cit.*, s. 199–201.

Za przykład można tu podać papieństwo w okresie funkcjonowania Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Problem pojawiał się wówczas, kiedy owa instytucja o charakterze moralnym stawała się aktorem politycznym, który albo sam aspirował do najwyższej władzy politycznej w ramach państwa uniwersalnego, albo zamieniał się w instrument w grze między innymi podmiotami. Przyspieszało to podziały wewnętrzne i stawało się zarysem zjawisk dezintegracyjnych. Podobny problem dotyka współczesną Europę. Wcześniej instytucją mającą autorytet moralny i tonującą spory między państwami członkowskimi była Komisja Europejska, lecz w czasie kryzysów z początku XXI wieku coraz bardziej się ona upolityczniła⁶¹. Według szefa Komisji jej upolitycznienie miało być sposobem na poprawę zarządzania podczas kryzysów i elastycznie dostosowywać działania do aktualnej sytuacji politycznej⁶². Tymczasem prowadziło to do arbitralności decyzji egzekutywy unijnej i niszczyło jej autorytet jako bezstronnej instytucji kierującej się przede wszystkim normami prawnymi. W ten sposób Komisja traciła również autonomię wobec najpotężniejszych państw, brała wręcz udział w rywalizacji między nimi. Sprzyjało to odrodzeniu się tendencji międzyrządowej, a więc dominacji rządów narodowych w polityce unijnej, jak również stosowaniu „polityki siły” przez państwa największe wobec podmiotów słabszych. W ten sposób w latach kryzysu nastąpiło odrodzenie się w Europie historycznych procesów, które doprowadziły przed laty cywilizację europejską niemal do zagłady. Myślę o partykularyzmach narodowych, rywalizacji mocarstw i dążeniu do „równowagi sił”.

Uniwersalny projekt w Europie mógł się kształtować dzięki wsparciu ze strony USA i pod wojskowym parasolem ochronnym tego mocarstwa w okresie zimnowojennym. Jednakże wraz ze zmianami geopolitycznymi pod koniec XX wieku Europa Zachodnia coraz wyraźniej dążyła do strategicznej autonomii wobec Waszyngtonu. W okresie prezydentury Donalda Trumpa, kiedy Stany Zjednoczone wycofywały się z wielu instytucji globalnego ładu uniwersalnego, UE miała nawet ambicję, aby przejąć od Amerykanów przywództwo w ramach tego liberalnego ładu i rozszerzyć normy europejskiego państwa

⁶¹ Por. dyskusję na ten temat: T.G. Grosse (2017): Introduction, w: T.G. Grosse (red.), *European Union Policies at a Time of Crisis*, Scholar Publishing House, Warsaw, s. 9–32.

⁶² Juncker elected: promises more social EU, more political commission, *EUobserver*, Brussels, 15 lipiec 2014, <https://euobserver.com/political/124980> [dostęp: 29.12.2016].

uniwersalnego do skali światowej. Był to jeden z wielu przejawów nadmiernej ambicji Europejczyków – niewspółmiernych do realnego potencjału i możliwości UE.

Problem braku kreatywności

Jednym z najważniejszych rysów dezintegracji danej cywilizacji jest według Toynbeego słabość elit, której przejawem jest przede wszystkim zanik kreatywności i lenistwo intelektualne⁶³. Niejednokrotnie towarzyszy temu poczucie samozadowolenia, wbrew oczywistym oznakom załamywania się dotychczasowego porządku. Skutkiem jest mimetyzm starych instytucji, bez uwzględniania zmieniających się okoliczności i nowych wyzwań. Elity bezowocnie dążą do przywrócenia dawnego *status quo*, najczęściej traktowanego jako okres świetności. Zanik kreatywności jest szczególnie niebezpieczny w warunkach ekspansywnego państwa uniwersalnego, którego istnienie wymaga sprostania wyzwaniom wynikającym z rozszerzania skali funkcjonowania⁶⁴. W takiej sytuacji nieuchronne jest zjawisko *nemesis*, rozumiane jako nieuchronna sprawiedliwość dziejowa. Złe zarządzanie i niedostatek kreatywności instytucjonalnej muszą prowadzić do problemów pogłębiających dezintegrację.

Opisywane zjawiska były widoczne w imperium amerykańskim. Militarizm USA stanowił pewnego rodzaju pułapkę dla tego mocarstwa. Z jednej strony erozja wpływów międzynarodowych prowadziła do pogłębienia skłonności, aby pojawiające się problemy rozwiązywać metodami wojskowymi⁶⁵. Zawężyło to pole wyborów strategicznych i wywoływało kontrowersje nawet wśród sojuszników USA, a tym bardziej u oponentów dominacji Zachodu. Z drugiej strony zwiększanie roli „wspólnoty bezpieczeństwa” w polityce wewnętrznej osłabiało amerykańską demokrację i zmniejszało efektywność dotychczasowego modelu gospodarczego. Jednocześnie trudno było dostrzec siły, które pozwoliłyby na kreatywną zmianę tych wszystkich procesów.

Także nadrzędna doktryna w polityce gospodarczej, w tym kształtująca liberalny wymiar globalizacji, z biegiem lat zaczęła przynosić Ameryce coraz więcej kosztów. Tymczasem nawet wielka recesja na początku XXI wieku nie

⁶³ A. Toynbee, *op. cit.*, s. 141, 161–166.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 170.

⁶⁵ E. Todd, *op. cit.*, s. 21.

przyniosła zasadniczej korekty. Nie zwiększono w wystarczającym stopniu regulacji rynków finansowych, nie zreformowano polityki rządu w zakresie wsparcia realnej gospodarki, zwłaszcza odbudowy przemysłu i pobudzenia eksportu. Zabrakło kreatywności wśród decydentów, a oprócz tego górę wzięły wpływowe grupy interesów powiązane z finansjerą. W rezultacie amerykańskie elity pozostawały w ogromnej większości pod wpływem mitologii liberalnej i nie były w stanie przemodelować swojego podejścia zarówno wobec krajowej gospodarki, jak również względem globalizacji. W tej sytuacji próbę korekty polityki USA podjętą przez prezydenta Trumpa począwszy od 2017 roku należy uznać raczej za nieuporządkowany i nieco emocjonalny bunt ze strony tego przywódcy aniżeli innowacyjną strategię rządu federalnego.

Problem braku kreatywności elit widoczny był także w czasie europejskich kryzysów, szczególnie w okresie kłopotów strefy euro. Niektórzy naukowcy zarzucają decydentom unijnym nadmierne przywiązanie do wcześniejszych idei i wzorców zachowania, przede wszystkim niemieckiej myśli ordoliberalnej⁶⁶. Dlatego rozwiązywanie kryzysu polegało przede wszystkim na wymuszaniu oszczędności fiskalnych w państwach najbardziej zadłużonych i dotkniętych przez kryzys. Była to metoda bardzo trudna do realizacji, kosztowna pod względem społecznym i politycznym, a także w niewielkim stopniu rozwiązująca zasadnicze problemy systemu wspólnej waluty. Inni naukowcy dodają, że celem polityki antykryzysowej była odbudowa wcześniejszego *status quo*, czyli stabilizacji na rynkach finansowych przy utrzymaniu dotychczasowych nierównowag handlowych⁶⁷. Były one przede wszystkim korzystne dla największej w tej strefie gospodarki niemieckiej, która notowała bardzo wyraźne nadwyżki eksportowe w stosunku do pozostałych państw członkowskich, zwłaszcza tych najmniej konkurencyjnych z południa kontynentu. W wyniku działań antykryzysowych ta podstawowa nierównowaga gospodarcza w strefie nie uległa zmianie, jedynie starano się zmniejszyć poziom zadłużenia niektórych państw i doprowadzić do odzyskania przez nie równowagi finansowej. Według Lawrence'a Summersa problem europejski – podobnie jak szerszy, dotyczący całego Zachodu – polegał na malejących inwestycjach

⁶⁶ M. Matthijs (2016): Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas, *Journal of European Public Policy*, t. 23, nr 3, s. 375–391.

⁶⁷ H.J. Bieling, J. Jäger, M. Ryner (2016): Regulation Theory and the Political Economy of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, t. 54, nr 1, s. 53–69.

i produktywności, a tym samym na słabnącym popycie wewnętrznym, niskim wzroście i zatrudnieniu w dłuższym okresie (co Summers określa mianem „sekularnej stagnacji”)⁶⁸. Zwiększenie oszczędności fiskalnych w takiej sytuacji nie mogło być skutecznym rozwiązaniem. Według ekonomistów w gospodarkach pogrążonych w depresji nie można odbudować wzrostu jedynie w oparciu o interwencje polityki monetarnej⁶⁹. W ten sposób pasywność elit przyniosła niezadowolenie społeczne i szereg problemów politycznych w UE.

Problem partykularyzmu i indywidualizmu

Według Toynbeeego ważnym przejawem dezintegracji cywilizacji jest proces rosnącej indywidualizacji przy słabnącym podejściu wspólnotowym, a więc proces przebiegający kosztem troski o całość danej wspólnoty. Jak się wydaje, wspomniane zjawisko występuje zarówno w USA, jak i w UE. W obu wypadkach jest pochodną neoliberalnej koncepcji gospodarki, społeczeństwa i państwa, choć to Stany Zjednoczone są pierwszoplanowym przykładem opisywanych zjawisk. Według Streecka przejawem kryzysu zachodniego kapitalizmu jest nie tylko destabilizacja rynków, lecz także pogłębiająca się indywidualizacja, rosnące nierówności społeczne i osłabienie państw. Następuje koncentracja bogactwa i władzy w rękach elity finansowej, co w coraz większym stopniu zagraża demokracji. W odniesieniu do USA Streeck przywołuje koncepcję „państwa autorytarnego” autorstwa Carla Schmitta. Państwo takie chroni kapitał przed nadmiernym wpływem wyborców, a więc również przed tendencjami redystrybucyjnymi i wyrównawczymi, a jednocześnie pozostawia niemal całkowitą swobodę aktorom rynkowym⁷⁰. W opinii Streecka jest to państwo służebne wobec wielkiego kapitału (lub wręcz przezeń zawłaszczony), a jednocześnie opresyjne wobec reszty społeczeństwa. Służy więc partykularnym interesom elit, a pomija interesy ogółu społeczeństwa lub nawet samego państwa. Jednocześnie jest ono słabe i ograniczone, zwłaszcza w polityce

⁶⁸ L.H. Summers (2016): *The Age of Secular Stagnation. What It Is and What to Do About It*, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień, s. 2–9.

⁶⁹ Por. wypowiedź głównego stratega JP Morgan Asset Management dla rynków europejskich: S. Flanders (2017): *Tear up the rule book to secure Europe’s future*, *Financial Times*, 9 styczeń 2017, s. 9.

⁷⁰ W. Streeck, *op. cit.*, s. 151–152.

wewnętrznej. Także inni naukowcy wskazują, że źródłem słabości państwa amerykańskiego jest nadmierny partykularyzm systemu politycznego, co z jednej strony sprzyja realizacji cząstkowych interesów, np. lokalnych grup wyborców lub bogatych instytucji finansowych, a z drugiej prowadzi do paraliżu decyzyjnego struktur politycznych, niezdolnych do przełamania interesów frakcyjnych⁷¹. Szkodzi to również strategii w polityce zagranicznej, na którą w bardzo silnym stopniu oddziałują partykularne interesy „wspólnoty bezpieczeństwa”⁷².

Według Roberta Putnama skutkiem rosnącego indywidualizmu był upadek więzów społecznych lub kapitału społecznego w Ameryce⁷³. Zagrażało to jakości amerykańskiej demokracji. Inni naukowcy zwracali uwagę na słabnące poczucie obywatelskości wśród Amerykanów, rozumiane jako malejące zaangażowanie w działalność publiczną, społeczną i polityczną⁷⁴. Obywatele zostali zredukowani do roli konsumentów, niezbędnych do utrzymania wzrostu popytu. Jest to degradacja wzniosłych idei indywidualizmu do zinstrumentalizowanych mas konsumenckich.

Innym zjawiskiem opisywanym przez Toynbeego jest „schizma duszy”, a więc rosnący pesymizm i apatia, rozumiane zarówno w sensie społecznym (jako niewiara w państwo uniwersalne), jak również w perspektywie indywidualnej, jako poczucie utraty szans życiowych⁷⁵. Jak się wydaje, wspomniane zjawisko można dostrzec we współczesnej Europie. Kryzysy nie tylko przyniosły pogorszenie dobrostanu społeczeństw europejskich, lecz również rosnące poczucie utraty życiowych szans. Według badań⁷⁶ niemal 70 proc. ognisk domowych w 25 wysoko rozwiniętych państwach zachodnich miało ten sam lub gorszy poziom dochodów w 2014 roku w porównaniu do dochodów w roku 2005. Przykładowo we Włoszech niemal całe społeczeństwo (dokładnie 97 proc. ognisk domowych) borykało się ze stagnacją lub zmniejszeniem dochodów. Przed kryzysem wstrzymanie lub obniżenie dochodów społecznych obejmowało jedynie 2 proc. populacji. Bardzo wysoki był poziom

⁷¹ A.J. Bacevich, *op. cit.*, s. 95–96.

⁷² M. Mann, *Incoherent Empire*, *op. cit.*, s. 9.

⁷³ R. Putnam (2000): *Bowling Alone*, New York, s. 247–276.

⁷⁴ Ch. Lasch (1995): *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Nowy Jork, s. 3–22.

⁷⁵ A. Toynbee, *op. cit.*, s. 241–254.

⁷⁶ Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies, McKinsey & Company, London 2016.

bezrobocia wśród młodzieży w strefie euro⁷⁷. To wszystko napawało pesymizmem i obniżało ocenę indywidualnych szans życiowych, zwłaszcza wśród młodego pokolenia.

Naukowcy analizujący kryzys w strefie euro zwracają uwagę na dominację partykularyzmów narodowych nad myśleniem w kategoriach dobra wspólnego, a więc w trosce o długofalową pomyślność całej unii walutowej⁷⁸. Dotyczy to zwłaszcza decydentów niemieckich, którzy przerzucali koszty dostosowań makroekonomicznych na państwa peryferyjne strefy euro, co było nie tylko bardzo silnym obciążeniem dla ich społeczeństw, lecz także przyniosło spowolnienie tempa wzrostu w samych Niemczech⁷⁹. Tworzyło to zjawisko, które określiłem mianem „asymetrii racjonalności”, w ramach której racjonalność (i interesy) dominujących aktorów politycznych przeważały nad racjonalnością stabilnego i długotrwałego rozwoju całej strefy euro⁸⁰.

Naukowcy zwracają też uwagę na to, że w warunkach przedłużającego się kryzysu, a zwłaszcza małej skuteczności instytucji europejskich, społeczeństwa Europy kierowały prośby o pomoc do własnych rządów i skupiały się wokół narodowych wspólnot politycznych. Wzmacniało to krajowe struktury demokratyczne jako narzędzia wpływu na decydentów politycznych, aby prowadzili politykę zgodną z oczekiwaniami wyborców⁸¹. Jeśli takich oczekiwań nie zapewniały dotychczasowe elity sprzyjające integracji, to wyborcy byli skłonni poprzeć mniej doświadczonych polityków eurosceptycznych. Podniosło to temperaturę sporów politycznych i stworzyło warunki sprzyjające dezintegracji. W literaturze znajdujemy wyjaśnienie, dlaczego ruchy antysystemowe, nawet jeśli odnosiły się początkowo do idei kosmopolitycznych, niejednokrotnie przybierały w Europie szaty nacjonalizmu⁸². Po pierwsze dlatego, że

⁷⁷ Według danych Eurostatu poziom bezrobocia wśród młodzieży od czasu wybuchu kryzysu w strefie euro przekracza 20 proc., według danych za 2016 rok wyniósł ponad 21 proc. Por. <http://www.tradingeconomics.com/euro-area/unemployment-rate> [dostęp: 29.12.2016].

⁷⁸ G. Falkner (2016): The EU's problem-solving capacity and legitimacy in a crisis context: a virtuous or vicious circle?, *West European Politics*, t. 39, nr 5, s. 953–970.

⁷⁹ M. Matthijs, *op. cit.*, s. 378, 384–387.

⁸⁰ T.G. Grosse (2016): The Eurozone crisis, w: *The aspects of a crisis. An analysis of crisis management from an economic and political perspective*, red. M.A. Cichoński; T.G. Grosse, Centrum Europejskie Natolin/Natolin, Warszawa 2016, s. 11–56.

⁸¹ H. Zimmermann, *op. cit.*

⁸² Por. G. Arrighi, T.K. Hopkins, I. Wallerstein (1989): *Antisystemic Movements*, Londyn – Nowy Jork, s. 27–31.

identyfikacje narodowe były zawsze silniejsze od uniwersalnych lub kosmopolitycznych. Po drugie, rewolucjoniści potrzebowali aparatu państwa, aby skutecznie wcielać w życie swoje postulaty. Dlatego ruchy antysystemowe, tj. skierowane przeciwko systemowi politycznemu funkcjonującemu w ramach integrującej się Europy, odnosiły się do patriotyzmów narodowych i demokracji w państwowych członkowskich jako podstawowych mechanizmów realizacji woli politycznej społeczeństw⁸³.

Opisywane zjawiska sprzyjały pobudzeniu identyfikacji narodowych oraz studziły i tak już wcześniej płytką tożsamość europejską. Według badań socjologicznych poczucie wspólnoty z Europą zawsze było dość słabe. W 2005 roku za swoją podstawową identyfikację uznawało ją mniej niż 3 proc. ludności UE, w większości pozostałej części mieszkańców jedynie uzupełniała ona identyfikacje narodowe. W czasie kryzysów po roku 2008 tendencje te wyraźnie się pogłębiły. Osłabła identyfikacja europejska, przede wszystkim ta traktowana jako uzupełnienie identyfikacji narodowych. Jednocześnie wyraźnie wzrosła liczba identyfikacji wyłącznie narodowych (a więc takich, które nie są łączone z tożsamością europejską, nawet postrzeganą jako drugoplanowa). W skali całej UE takich osób było w 2010 roku już blisko 50 proc.⁸⁴ Ponadto badania pokazywały, że coraz więcej mieszkańców nie chce dalszej integracji europejskiej, a nawet oczekuje przynajmniej częściowej renacjonalizacji kompetencji UE⁸⁵. Te same badania dowodziły, że niechęć do UE wynikała przede wszystkim z nieskutecznego zarządzania kryzysem w strefie euro i kryzysem migracyjnym.

Warto zwrócić uwagę na dwa bardziej ogólne zjawiska będące przyczyną słabości wspólnotowości europejskiej. Pierwsze to specyficzny układ wartości i tradycji historycznej, będący podstawą dla tożsamości europejskiej

⁸³ Por. T.G. Grosse (2015): A Potential for Revolution in Europe?, w: B.J. Góralczyk (red.), *European Union on The Global Scene: United or Irrelevant?*, Warszawa, s. 203–223.

⁸⁴ A. Polyakova, N. Fligstein (2016): Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the 2007–9 financial crisis, *Journal of European Public Policy*, t. 23, nr 1, 2016, s. 60–83; A.M. Messina (2014): Introduction: Identifying with Europe?, w: A.C. Gould, A.M. Messina (red.), *Europe's Contending Identities. Supranationalism, Ethno-regionalism, Religion, and New Nationalism*, Cambridge, s. 11.

⁸⁵ Wśród mieszkańców 10 państw członkowskich stanowiących 80 proc. ludności UE aż 42 proc. badanych opowiedziało się za oddaniem władzy z instytucji unijnych do rządów narodowych, a tylko 19 proc. za dalszymi postępami integracji. Por. *Euroscpticism Beyond Brexit*, Pew Research Center, czerwiec 2016, s. 2.

propagowanej w ramach UE. Drugą przyczyną słabości to rosnący wpływ indywidualizmu na europejską kulturę.

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy stwierdzić, że decydenci europejscy odrzucili dużą część spuścizny historycznej Europy, w tym sięgającą czasów starożytnego Rzymu tradycję odnoszącą się do chrześcijaństwa, jako niezgodną z ideą świeckości władz publicznych w UE. Już pod koniec XVIII wieku takie podejście inicjowane przez myślicieli oświeceniowych było krytykowane⁸⁶. Uznawano, że pozbawia to Europę treści cywilizacyjnych i bazy kulturowej, będącej niezbędnym spoiwem dla społeczeństw. W myśl tej opinii bez chrześcijaństwa poszanowanie praw człowieka i godności ludzkiej, jak również zachowanie moralności społecznej i wzajemnego zaufania będzie tylko sloganem propagandowym. W swych działaniach na rzecz identyfikacji europejskiej decydenci unijni unikali także odwołań do wielowiekowej historii państw narodowych, gdyż mogły one wzmacniać tożsamości narodowe zamiast tożsamości europejskiej. Jeśli już, to wskazywano na negatywne konsekwencje rywalizacji między państwami dla Europejczyków. Odrzucono wreszcie wstydliwą część historii kolonialnej, w ramach której potęga mocarstw była budowana w oparciu o podbój i eksploatację obszarów pozaeuropejskich. Zamiast tego decydenci europejscy starali się budować identyfikację i wspólnotowość europejską wokół wartości oświeceniowych, w tym laickości władzy publicznej, praw człowieka, rządów prawa, a także dążenia do dobrobytu materialnego i rozwoju gospodarczego⁸⁷.

Tego typu baza kulturowa okazała się stosunkowo płytka, odrzucała bowiem ogromną część wspólnej przeszłości Europejczyków, a tę pozostałą traktowała w sposób selektywny. Ponadto przyjmowała wiele wartości, które miały odniesienie geograficzne i kulturowe wyraźnie przekraczające granice Europy⁸⁸. Tak było w szczególności w wypadku założeń multikulturalizmu, który przewidywał otwarcie się na tradycje pozaeuropejskie. Taka postawa wynikała z chęci uszanowania międzynarodowych praw człowieka. Jednak wartości o charakterze uniwersalnym nie mogą stać się fundamentem dla podstawowego mechanizmu tworzącego silną tożsamość, to jest odróżniania „innych” od „swoich”,

⁸⁶ E. Burke (1867): *Reflections on the Revolution in France*, <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1791burke.asp>, dostęp: 12.04.2019.

⁸⁷ M. Guibernau (2011): *The Identity of Nations*, Cambridge, s. 115–116.

⁸⁸ *Ibid.*, s. 115.

czyli członków własnej wspólnoty. To była jedna z przyczyn słabości obywatelstwa UE i małej identyfikacji z UE, a jednocześnie wytłumaczenie znacznie silniejszych sentymentów narodowych i tożsamości z własnym narodem w Europie⁸⁹. Jak to ujął jeden z badaczy, identyfikacja europejska okazała się pojęciem abstrakcyjnym i nie wywołuje takich emocji społecznych, jak te narodowe⁹⁰. Ponadto, skoro jedną z podstawowych wartości mających budować poczucie związku z UE było dążenie do dobrobytu, to w sytuacji przedłużających się kryzysów niemal natychmiast zanikała identyfikacja europejska. Z tych samych względów imigranci ekonomiczni napływający do UE, jeśli nie zrealizowali swoich aspiracji w zakresie poprawy statusu materialnego, bardzo szybko rozczarowywali się wobec Europy i jej mieszkańców.

Tak jak wspominałem, europejska kultura stawała się coraz bardziej indywidualistyczna, co odbijało się na poczuciu odpowiedzialności za dobro wspólne. W pośredni sposób osłabiało to możliwości zbudowania silnej wspólnoty na szczeblu europejskim. Indywidualizm wywodzi się z myśli angielskiego liberalizmu, ale w dużym stopniu był także promowany przez francuskie oświecenie. W tym drugim wypadku łączy się on z XVIII-wiecznym podejściem do jednostki i świata polityki, które powinny się wyzwolić z ograniczeń religijnych, a także od wcześniejszych wartości uznawanych za naturalne⁹¹. Nacisk na prawa jednostki przyczynił się co prawda do rozwoju gospodarczego i demokracji w Europie Zachodniej, ale coraz częściej stawiał samorealizację jednostki ponad troską o dobro społeczne. W ramach integracji europejskiej dodatkowo wzmocniono tę tendencję, kładąc nacisk na uniwersalne prawa człowieka, próbując osłabić przywiązanie do wspólnot narodowych, a jednocześnie mało skutecznie budując poczucie związku ze wspólnotą wszystkich Europejczyków.

Podziały jako przejaw dekompozycji

Ważnym elementem dekompozycji cywilizacji są według Toynbeego rosnące podziały lub utrata harmonii między poszczególnymi elementami systemu społecznego i politycznego. Dla słabnącego Zachodu największym problemem

⁸⁹ C. Colliot-Thélène (2016): What Europe does to citizenship, w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (red.), *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge, s. 129.

⁹⁰ M. Guibernau, *op. cit.*, s. 118.

⁹¹ Por. T. Sowell (2007): *A Conflict of Visions. Ideological Origins of Political Struggles*, Nowy Jork.

były rosnące podziały między USA a niektórymi państwami Europy Zachodniej. Obejmowały one zarówno kwestie ekonomiczne (m.in. nadwyżkę handlową Niemiec w relacjach z USA), jak również wyzwania geopolityczne (np. sprawę interwencji zbrojnej w Iraku, stosunek do Rosji i konfliktu na Ukrainie). Wynikały z jednej strony z militarizmu amerykańskiego, a z drugiej z poszukiwania autonomii strategicznej po stronie państw europejskich. Niemcy, Francja i Włochy w odmienny sposób niż USA postrzegały zagrożenie ze strony Rosji, nawet po anektowaniu przez nią Krymu w 2014 roku, a jednocześnie stawały się coraz większymi rywalami Amerykanów na płaszczyźnie ekonomicznej.

Według Toynbeeego duże znaczenie dla procesów dezintegracyjnych danej cywilizacji ma alienacja elit (tzw. dominującej mniejszości) od proletariatu wewnętrznego i zewnętrznego⁹². Objawem tej tendencji jest „odrywanie się” elit od rzeczywistych problemów, z jakimi boryka się reszta społeczeństwa, a więc brak zrozumienia tych kłopotów i coraz mniejsze poczucie odpowiedzialności za ich rozwiązywanie. Zamiast tego elity bardziej troszczą się o własne interesy. Z kolei wewnętrzny proletariat, czyli rdzenni mieszkańcy państwa uniwersalnego, mają poczucie rosnącej pauperyzacji, gdyż kolejne kryzysy są metodycznie przerzucane przede wszystkim na nich. Odwracają się więc coraz bardziej od idei i narracji politycznej propagowanych przez elity w stronę poglądów antysystemowych, czego owocem są bunt i inne turbulencje polityczne. Kolejną składową koncepcji Toynbeeego jest proletariat zewnętrzny, czyli ludność napływowa spoza granic państwa uniwersalnego. Jest ona przyciągana zarówno przez bogactwo tego państwa, względną stabilność oraz pokój, jak i atrakcyjność kulturową. Jednak imigranci są przedmiotem największej eksploatacji, a także pauperyzacji w okresach kryzysów. Dlatego z czasem zaczynają odrzucać dominującą kulturę i są wrogo nastawieni wobec jej wartości, stając się jedną z bezpośrednich przyczyn dezintegracji cywilizacji.

Opisywane procesy dekompozycji wewnętrznej są widoczne zarówno w USA, jak i w UE. Neoliberalny kapitalizm prowadzi do podziałów i nierówności społecznych, służy zwłaszcza koncentracji bogactwa i władzy politycznej

⁹² A. Toynbee, *op. cit.*, s. 211–240.

w rękach elit finansowych i prowadzi do korupcji demokracji⁹³. Najbardziej wymowne przykłady tych tendencji można obserwować w Stanach Zjednoczonych. Według ekonomistów między 1981 a 2014 rokiem nastąpiła silna koncentracja dochodów u 1 proc. najbogatszych Amerykanów. Zarabiali oni pod koniec tego okresu 81 razy więcej niż cała połowa społeczeństwa o niższych dochodach. Z kolei te 50 proc. mieszkańców o niższych dochodach w ciągu ponad 30 lat w ogóle nie podwyższyło swoich zarobków⁹⁴. Oznacza to ich faktyczną pauperyzację. Podobne zjawisko w coraz większym stopniu dotyczyło też klasy średniej, a więc dotychczasowego fundamentu, na którym opierała się demokracja. Tym samym zwiększała się luka majątkowa między elitą a całą resztą społeczeństwa (czyli proletariatem w terminologii Toynbeeego). Według Petera Temina wytworzył się w związku z tym model dualnej gospodarki w USA⁹⁵. Wymagała ona z jednej strony wysokich kompetencji i oferowała bardzo wysokie wynagrodzenia, z drugiej zaś strony znajdowali się pracownicy o niskich kwalifikacjach otrzymujący niewysokie płace i niejednokrotnie pracujący nielegalnie. Według Temina zwiększającą się podział społeczny na tle dochodowym pokrywa się w dużym stopniu z kryteriami rasowymi. W warstwach najuboższych i najsłabiej wykwalifikowanych znajduje się największy odsetek Afroamerykanów i Latynosów. Wśród nich jest też największy procent osób bezrobotnych oraz przestępców. Oznacza to, że kategorie rasowe miały w USA nie tylko znaczenie kulturowe, lecz również dotyczyły statusu majątkowego, szans życiowych wynikających z wykształcenia, wreszcie postaw politycznych⁹⁶. Wśród mniejszości etnicznych największy był odsetek osób nieaktywnych, nie biorących udziału ani w wyborach, ani w żaden inny sposób nie angażujących się w amerykańską demokrację⁹⁷.

Niektórzy naukowcy, dostrzegając rosnące podziały w ramach wspólnoty politycznej, uznają, że jedną z przyczyn jest idea wielokulturowości i nazbyt

⁹³ M. Mann, *The sources of social Power. Globalizations, op. cit.*, s. 356; W. Streeck, *op. cit.*, s. 30; J.C. Ott (2011): *When Wall Street Met Main Street: The Quest for an Investors' Democracy*, Cambridge; A.Z. Kamiński, B. Kamiński (2004): *Korupcja rządów*, Warszawa 2004.

⁹⁴ T. Piketty, E. Saez, G. Zucman (2016): *Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States, NBER Working Paper 22945*, grudzień.

⁹⁵ P. Temin (2017): *The Vanishing Middle Class. Prejudice and Power in a Dual Economy*, Cambridge, s. IX, 5–40.

⁹⁶ P. Temin, *op. cit.*, s. 49–60, 104.

⁹⁷ M. Gilens (2012): *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power In America*, Princeton, s. 235–239.

liberalne podejście do wszystkich kultur, wartości i tradycji w USA. Według Bacevicha kardynalnym błędem było odrzucenie jako fundamentu kulturowego tradycji białych anglosaskich protestantów pochodzących z Europy. Osłabiło to naród amerykański i demokrację⁹⁸. Podziały wynikały więc w dużym stopniu z idei ekonomicznych i politycznych, zakorzenionych w wartościach liberalnych. To te idee zdaniem Bacevicha odpowiadały za podstawowe procesy gospodarcze w USA, jak również za politykę państwa. Kształtowały one politykę wobec imigrantów (lub otwarcia na proletariat zewnętrzny) jako taniej siły roboczej, zwłaszcza dla słabo opłacanego segmentu amerykańskiej gospodarki. Wpływały również na obojętność władz publicznych wobec problemu rosnących nierówności społecznych, a więc wobec proletariatu wewnętrznego, w coraz większym stopniu pozostawianego własnemu losowi.

Temin wskazuje na dualną politykę państwa. Z jednej strony państwo jest bardzo hojne dla najbogatszych, m.in. za sprawą zwolnień podatkowych. Z drugiej zaś po macoszemu podchodzi do warstw uboższych. Przykładem jest polityka oświatowa i akademicka, która utrwała zdaniem naukowca przepaść między szansami życiowymi elit i pozostałej części ludności. Innym przykładem są duże wydatki na system sądownictwa, policję i więziennictwo, które są środkami represyjnymi mającymi zapewnić spokój społeczny⁹⁹. Potwierdzają to inne badania. Według Martina Gilensa preferencje polityczne 90 proc. osób mniej zamożnych w USA nie są tak często uwzględniane przez decydentów jak tych 10 proc. najbogatszych. Tak jest zwłaszcza w sytuacji konfliktu między interesami obu stron. Im ktoś w Ameryce bogatszy, tym ma statystycznie rzecz biorąc większe szanse skutecznego wpływu na politykę rządu. Okazuje się, że wszyscy amerykańscy kongresmeni na początku XXI wieku należeli do 10 proc. najlepiej zarabiających, a blisko 50 proc. członków Kongresu było multimilionerami¹⁰⁰. Najbogatszym rządem w historii USA okazał się ten tworzony przez antyestablishmentowego Donalda Trumpa, w którym to gabinecie oprócz samego prezydenta znalazło się aż trzech miliarderów¹⁰¹. Jednocześnie jednym z kluczowych działań prezydenta Trumpa w polityce wewnętrznej było dążenie do obniżki podatków dla biznesu, rozluźnienie

⁹⁸ A.J. Bacevich, *op. cit.*, s. 83.

⁹⁹ P. Temin, *op. cit.*, s. 105–114.

¹⁰⁰ M. Gilens, *op. cit.*, s. 1–2, 5–10, 77, 82–83, 235–241.

¹⁰¹ Trump's wealthy cabinet choices hark back to Gilded Age, *Financial Times*, 2 grudzień 2016, s. 3.

regulacji dla instytucji finansowych oraz rozmontowanie systemu publicznego dofinansowania ubezpieczeń zdrowotnych (ogranicza świadczenia przede wszystkim dla osób starszych i mniej majątnych). Prezydent Trump zapowiedział też znaczące podwyższenie wydatków wojskowych.

Według Temina to nie wartości dominujące w Ameryce determinują politykę, ale raczej coraz większy wpływ finansjery i wielkiego biznesu na rząd federalny¹⁰². Gilens uznaje, że ustrój panujący w tym kraju jest bliższy plutokracji aniżeli demokracji. Streeck dostrzega zjawisko odwrócenia się elit od społeczeństwa w USA i Europie¹⁰³, swego rodzaju alienację elit względem proletariatu opisywaną przez Toynbeeego. Skutkuje to niejednokrotnie prowadzeniem polityki bez względu na wyniki wyborów i zmiany między poszczególnymi frakcjami politycznymi¹⁰⁴, oraz przynosi po obu stronach Atlantyku najpierw malejącą frekwencję wyborczą i niechęć do polityki coraz większych grup społecznych, a następnie wzrost popularności polityków skrajnych i antysystemowych¹⁰⁵.

Nadmierny elitaryzm zarzuca cywilizacji zachodniej wielu intelektualistów. Szczególnym przełomem było tutaj oświecenie, którego idee znalazły się wśród fundamentów integracji europejskiej. Według badaczy¹⁰⁶ oświecenie i rewolucja francuska dążyły do osłabienia roli chrześcijaństwa i Kościoła, a jednocześnie przekazywały odpowiedzialność za kontrolowanie społeczeństwa i jednostek aparatowi państwowemu. Władza nowoczesnego państwa nad społeczeństwem w Europie jest określana przez Foucaulta jako „pastoralna”, gdyż przejęła dawne uprawnienia proboszczów w parafiach, tylko była realizowana w skali ogólnopaństwowej. Jest też przez niego nazywana władzą totalną i manipulacyjną, ponieważ miała całkowicie kształtować myśli jednostek i opinię publiczną, podporządkowując je polityce rządzącej elity. Foucault uznaje, że władza świecka po rewolucji francuskiej tworzyła „nowego człowieka” i „nowe społeczeństwo”, dużo silniej kontrolowane i manipulowane niż we wcześniejszych okresach historycznych¹⁰⁷. Burke jest tego samego zdania,

¹⁰² P. Temin, *op. cit.*, s. 61–64.

¹⁰³ W. Streeck, *op. cit.*, s. 73.

¹⁰⁴ P. Temin, *op. cit.*, s. 64; E. Todd, *op. cit.*, s. 18.

¹⁰⁵ W. Streeck, *op. cit.*, s. 21.

¹⁰⁶ D. Outram (2013): *The Enlightenment*, Cambridge, s. 114–115.

¹⁰⁷ M. Foucault (2000), *Power*, New York, s. 332–334.

dodaje jednak, że ten „nowy człowiek” miał być dopasowany do niewolnictwa oraz do nowej formy rządów, które najczęściej nazywa oligarchią¹⁰⁸. Także Sowell uznaje¹⁰⁹, że nieograniczona przez wcześniejsze normy religijne i moralne wizja polityki ukształtowana w oświeceniu jest projektem na wskroś elitarnym, który kumuluje władzę w rękach oświeconej awangardy, kierującej masami i kształtującej je zgodnie z nowymi, świeckimi zasadami.

W tym kontekście spójrzmy na Unię Europejską. Wobec tego projektu wielokrotnie podnoszono zarzut, że jest nadmiernie elitarny, tylko powierzchownie i dość instrumentalnie angażujący szersze grupy społeczne¹¹⁰. Niektórzy uznawali, że służy on przede wszystkim elitom gospodarczym kosztem gorzej sytuowanych grup społecznych¹¹¹. System zarządzania politycznego w UE uprzywilejowuje bowiem interesy wielkiego biznesu, a jednocześnie ogranicza wpływ narodowych demokracji, przez co zmniejsza znaczenie interesów pracowniczych oraz uboższych grup społecznych. W warunkach rządów demokratycznej mają one bowiem pewien wpływ na ochronę swoich interesów w stosunku do innych grup społecznych, tych bogatszych, lepiej wykształconych i z reguły silniej oddziałujących na media. Warto zauważyć, że już u progu XX wieku podobny zarzut formułował wobec cywilizacji zachodniej Spengler. Jego zdaniem w Europie i USA rządziła wówczas plutokracja, media i politycy promujący własne interesy, a jednocześnie manipulujący masami dla utrzymania spokoju społecznego¹¹². W trakcie kryzysów po roku 2008 pojawiła się krytyka, że elity proeuropejskie coraz bardziej „alienują się” wobec mas, przede wszystkim w niedostatecznym stopniu łagodząc skutki problemów gospodarczych dla niektórych społeczeństw¹¹³. Krytyka dotyczyła też tendencji do przerzucania kosztów dostosowań makroekonomicznych w kryzysie gospodarczym na społeczeństwa najbardziej dotknięte przez problemy¹¹⁴. Badania wskazywały na wzrost nierówności gospodarczych

¹⁰⁸ E. Burke, *op. cit.*, s. 103, 139, 208.

¹⁰⁹ T. Sowell, *op. cit.*

¹¹⁰ Jeden z wielu przykładów: J. Habermas (2013): *The Crisis of the European Union*, Cambridge, s. VII–XII.

¹¹¹ B. Van Apeldoorn (2002): *Transnational Capitalism and the Struggle Over European Integration*, Abingdon; C. Crouch (2011): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge.

¹¹² O. Spengler, *op. cit.*, s. 404, 416–425.

¹¹³ J.E. Stiglitz (2016): *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, New York.

¹¹⁴ W. Streeck, *op. cit.*, s. 176–177.

i społecznych między państwami najbogatszymi i tymi biedniejszymi w UE¹¹⁵, a także na „wygranych” i „przegranych” integracji europejskiej¹¹⁶. Wśród tych ostatnich były przede wszystkim klasa średnia i warstwy uboższe w państwach Europy Południowej. Inne badania pokazują także, że integracja nawet przed wybuchem kryzysów sprzyjała pogłębianiu nierówności w państwach członkowskich, przede wszystkim służąc elitom, natomiast znacznie mniej pozostałym grupom społecznym¹¹⁷.

Na gruncie uniwersalnych praw człowieka Unia Europejska zrównała dużą część przywilejów wynikających z obywatelstwa UE (a więc prerogatywy proletariatu wewnętrznego, używając terminologii Toynbeeego) z prawami imigrantów i uchodźców (tj. proletariatu zewnętrznego)¹¹⁸. Jak wcześniej wspomniałem, było to działanie, które pozbawiło wyrazistości i treści obywatelstwo UE. Uniemożliwiło budowanie wokół niego emocji społecznych powiązanych z tworzeniem silnej identyfikacji europejskiej. Jak to określają specjaliści¹¹⁹, obywatelstwo UE zostało bez substancji, zredukowane do funkcji technicznych.

Takie otwarcie na zewnątrz miało być w części zadośćuczynieniem wobec potomków mieszkańców dawnych kolonii europejskich. Integracja europejska miała więc pomóc „odkupić” stare grzechy, ale również je „ukryć” poprzez wprowadzenie nowej formuły organizacji politycznej w Europie¹²⁰. Ponadto, polityka otwarcia na imigrację miała umożliwić gospodarce europejskiej zapalenie luki na rynku pracy. W praktyce umożliwiała dalszą eksploatację ludności pozaeuropejskiej. Była ona bowiem najczęściej zatrudniana do prac nie wymagających kwalifikacji, których nie chcieli się podejmować rdzenni mieszkańcy, a także z reguły za relatywnie niższą płacę. Otwarcie na zewnątrz stało się też przykładem rosnącego rozdziewu między ideami promowanymi

¹¹⁵ W. Streeck, L. Elsässer (2016): Monetary disunion: the domestic politics of Euroland, *Journal of European Public Policy*, t. 23, nr 1, s. 1–24.

¹¹⁶ L. Tsoukalis, *op. cit.*, s. 152.

¹¹⁷ W latach 1999–2010 nierówności najbardziej pogłębiły się w Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Grecji i Włoszech. Por. M.R. Busemeyer, T. Tober (2015): European integration and the political economy of inequality, *European Union Politics*, t. 16, nr 4, 2015, s. 536–557.

¹¹⁸ Szerzej: H. Ballin (2014): *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden.

¹¹⁹ K. Krūma (2014): *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge*, Leiden, s. 418.

¹²⁰ E. Buetter (2016): *Europe after Empire. Decolonization, Society, and Culture*, Cambridge, s. 13, 502.

przez europejskie elity a oczekiwaniami rosnącej części społeczeństw. Wielomilionowy napływ imigrantów do Europy, który rozpoczął się jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku, przyniósł w końcu niezadowolenie rdzennej ludności, zwłaszcza w sytuacji ograniczanych przez kryzys wydatków socjalnych oraz rosnących trudności na rynku pracy. Była to jedna z przyczyn niechęci do imigrantów, ale również do elit politycznych, które zgodnie z obowiązującą poprawnością polityczną broniły uniwersalnych praw człowieka i zasady wielokulturowości. Po pewnym czasie pobudziło to część społeczeństw europejskich do poparcia ruchów antysystemowych kwestionujących obowiązujące wartości liberalne i dotychczasowe elity¹²¹.

Proletariat zewnętrzny, czyli imigranci spoza UE, zostali w dużym stopniu zwabieni wizją dobrobytu przez byłe metropolie kolonialne¹²². Niestety ich asymilacja w duchu wartości europejskich nie do końca się udała¹²³. Podobnie jak w USA, liberalna koncepcja wielokulturowości otwierała Europę na obce tradycje nawet wówczas, jeśli negowały one niektóre wartości UE. Jednocześnie deprecjonowano tradycję europejską, np. związaną z chrześcijaństwem¹²⁴. Polityka wielokulturowości zawiodła, co przyznali m.in. czołowi politycy Europy Zachodniej¹²⁵. Na przykład ludność o korzeniach islamskich nawet w drugim pokoleniu po przyjeździe na stary kontynent odrzuca w znacznej części zasadę laickości państwa i rozdziału sfery publicznej od religijnej¹²⁶. Według naukowców¹²⁷ muzułmanie żyjący w Europie trudniej akceptują liberalizm, sekularyzm i demokrację, a więc większość tych wartości, na których

¹²¹ T.G. Grosse (2015): A Potential for Revolution in Europe?, w: B.J. Góralczyk (red.), *European Union on The Global Scene: United or Irrelevant?*, Warszawa, s. 203–223; B. Góralczyk, Powrót Historii, czyli rewolucja antyliberalna, *Studia Europejskie*, 1 (81), 2017, s. 9–31.

¹²² E. Buetter, *op. cit.*

¹²³ A.M. Messina, *op. cit.*, s. 15–16; M.L. Fernando (2014): *The Republic Unsettled: Muslim French and the Contradictions of Secularism*, Durham 2014; T. Huizinga (2016): *The New Totalitarian Temptation. Global Governance and the Crisis of Democracy in Europe*, New York – London, s. 175–177.

¹²⁴ D. Murray (2017): *The Strange Death of Europe. Immigration, Identity, Islam*, London – Oxford, s. 3, 94–122.

¹²⁵ D. Murray, *op. cit.*, s. 96–97; C.L. Adida, D.D. Laitin, M.-A. Valfort (2016): *Why Muslim Integration Fails in Christian-Heritage Societies*, Cambridge, s. 177–179.

¹²⁶ C.L. Adida, D.D. Laitin, M.-A. Valfort, *op. cit.*, s. 79–92. Według badań z 2016 roku prawie 30 proc. francuskich muzułmanów odrzuca zasadę laickości państwa i uważa, że ważniejsze niż prawo republiki francuskiej jest dla nich prawo szariatu. Por. French secular laws rejected by three in 10 Muslims, *Financial Times*, 18 wrzesień 2016, s. 3.

¹²⁷ S. Sayyid (2014): *Recalling the caliphate: decolonization and world order*, London.

zbudowano UE. W znacznie mniejszym stopniu niż pozostała część populacji akceptują prawa kobiet i mniejszości seksualnych. Trudniej radzą sobie na rynku pracy. Żyją w dzielnicach przypominających getta, o znacznie wyższym niż gdzie indziej poziomie bezrobocia i przestępczości.

Według niektórych opinii postawa Europejczyków wobec imigrantów jest ambiwalentna¹²⁸. Z jednej strony część obywateli UE ma poczucie winy za kolonialną przeszłość i przejawia otwarte podejście do innych kultur. Z drugiej strony duża część społeczeństw zachodnich, nawet ta nastawiona liberalnie, ma poczucie wyższości i pragnie utrzymania dawnej hierarchii i zależności ekonomicznych. Oprócz tego rośnie grupa osób wrogo nastawionych do przybyszów spoza UE¹²⁹. W tej sytuacji wielu imigrantów czuje się wyobcowanych, a pod względem materialnym wyrzuconych na margines. Rośnie w nich poczucie wrogości do Europy i jej mieszkańców, a także chęć oparcia się na innych niż europejskie wartościach, które mogłyby się stać źródłem poczucia własnej wartości¹³⁰. Niektórzy zwracają się ku etniczności lub religii, np. islamowi. Według badań¹³¹ radykalizm europejskich muzułmanów jest ściśle związany z ich pobożnością (praktyką religijną) i pauperyzacją. Jednocześnie widać wzajemnie nakręcający się mechanizm obustronnej niechęci i radykalizacji, zarówno ze strony ludności miejscowej, jak i imigrantów. Jest to źródłem poważnych pęknięć społecznych i problemów politycznych, które destabilizują integrację europejską.

Podsumowanie

Unia Europejska ma wiele wspólnych cech z koncepcją państwa uniwersalnego Arnolda Toynbeeego. Według tej koncepcji jest to próba zbudowania

¹²⁸ C. Kinnvall (2016): The Postcolonial Has Moved into Europe: Bordering, Security and Ethno-Cultural Belonging, *Journal of Common Market Studies*, t. 54, nr 1, s. 152–168.

¹²⁹ Większość mieszkańców Europy obawia się napływu uchodźców, uznając, że oznacza to zwiększenie zagrożenia terrorystycznego, ograniczenie usług publicznych i mniej wolnych miejsc pracy. Por. Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs, Pew Research Center, lipiec 2016.

¹³⁰ E. Buetter, *op. cit.*, s. 498; J. Kurth (2003): Who Will Do the Dirty Work? w: A.J. Bacevich (red.), *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*, Chicago, s. 251–252.

¹³¹ L. Berger (2016): Local, National and Global Islam: Religious Guidance and European Muslim Public Opinion on Political Radicalism and Social Conservatism, *West European Politics*, t. 39, nr 2, s. 205–228.

organizmu o charakterze państwowym, struktury politycznej ponad istniejącymi podziałami, na maksymalnym obszarze oddziaływania danej cywilizacji. Zdaniem tego historyka państwa uniwersalne są z reguły próbą odpowiedzi na kryzysy i „pęknięcia” w łonie cywilizacji, które dotąd prowadziły do jej zniszczenia. W wypadku Wspólnot Europejskich, a później Unii Europejskiej był to projekt mający ratować stary kontynent po katastrofach wojennych, chroniąc go przed zgubnym wpływem nacjonalizmów i rywalizacji między europejskimi mocarstwami. Miał też być szansą dla miejscowych elit, przede wszystkim ekonomicznych, na stabilizację sytuacji politycznej i odbudowę gospodarki.

Toynbee zakładał, że cele państwa uniwersalnego są utopijne, nie mogą być zrealizowane w praktyce i coraz bardziej rozmiągają się z oczekiwaniami społecznymi¹³². Uznawał, że choć dążenie do powstania takiego państwa jest chwalebne i ma ratować cywilizację, to jednak szereg cech uniemożliwia realizację tych planów, przynosząc z biegiem czasu odmienne od oczekiwań rezultaty. Przykładem są zbyt wielkie ambicje, w tym działania prowadzące do ekspansji zewnętrznej, które nie są adekwatne w stosunku do rzeczywistych możliwości, jakimi dysponuje państwo uniwersalne. W wypadku Unii Europejskiej tego typu ekspansję stanowiło m.in. poszerzenie na wschód, które zostało przeprowadzone bez odpowiedniego dostosowania formuły zarządzania ani środków finansowych w stosunku do skali całego przedsięwzięcia. Dlatego pod wpływem kryzysów nasiliły się dążenia części elit zachodnioeuropejskich do powrotu do mniejszej formuły integracji, skoncentrowanej w południowo-zachodniej części kontynentu. Innym przykładem ambitnych działań, które nie zostały odpowiednio wsparte przez reformy instytucjonalne i zabezpieczone przez instrumenty finansowe, było utworzenie wspólnej waluty. Kryzys uwidocznił te braki, ale nie prowadził jednocześnie do zasadniczej reformy w unii walutowej. Przypomina to zjawisko *hybris*, która według Toynbeeego cechuje schyłek państwa uniwersalnego. Przynosi ona nieuchronne kryzysy i wstrząsy wewnętrzne, gdyż istnieje zbyt wielki rozdział między podjętymi

¹³² A. Toynbee, *op. cit.*, s. 245–249. Na temat utopijności projektu europejskiego: K. Szczerski (2017): *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków; T.G. Grosse (2018): Federacja w Europie, czyli dążenie do utopii?, w: *Integracja europejska – polska perspektywa*, Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch (red. naukowa), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 79–106.

działaniami ekspansjonistycznymi a realiami dostępnych zasobów i metod zarządzania.

Zarówno UE, jak również imperium amerykańskie zostały zbudowane na uniwersalnych wartościach liberalnych, w tym odnoszących się do gospodarki, polityki i społeczeństwa. Jednak o ile Europa skupiała się na pokojowym upowszechnianiu tych wartości, o tyle Waszyngton był oparciem dla ładu zachodniego w wymiarze wojskowym. Ponadto, intensywnie krzewił neoliberalną doktrynę ekonomiczną, a jego waluta i amerykańskie instytucje finansowe umożliwiały wymianę gospodarczą w skali światowej. Jednocześnie globalizacja gospodarcza oraz militarizm stały się swoistą pułapką dla USA. W obu sferach Amerykanie odnotowywali bowiem rosnące koszty i byli coraz częściej winni destabilizacji ładu międzynarodowego. Obie sfery są też przykładem zjawiska *hybris*, a więc ambicji wzmocnienia hegemonii światowej przy słabnącym potencjale wewnętrznym i rosnącym oporze zarówno rywali, jak i państw sojusznicznych, klientalnych lub satelickich. Warto zwrócić uwagę, że imperium amerykańskie jest kolejną fazą ewolucji cywilizacji Zachodu po okresie samozagłady Europy Zachodniej w obu wojnach światowych. Silne dążenie Stanów Zjednoczonych do ekspansji wojskowej i geoeconomicznej nawiązuje przy tym do podstawowych cech imperializmu praktykowanego przez mocarstwa europejskie, przynajmniej od czasów nowożytnych. Amerykański imperializm był więc kontynuacją tradycji europejskiej, której podstawą w ujęciu historycznym była dominacja militarna i gospodarcza. Po II wojnie światowej i pod amerykańskim parasolem wojskowym ukształtowała się zmutowana formuła imperializmu europejskiego, bazująca na ekspansji gospodarczej, regulacyjnej i promocji wartości liberalnych. Obie formy imperializmu – i tę amerykańską, i tę nową formułę europejską – dotknął problem *hybris*, a więc nadmiernych ambicji w stosunku do potencjału własnego i metod zarządzania.

Zarówno w USA, jak i w UE początków XXI wieku zbyt słabe były struktury państwowe, społeczne i polityczne. O ile Europa nie zbudowała ani silnego państwa, ani demokracji na szczeblu unijnym, o tyle w Stanach Zjednoczonych erozji ulegało w tym czasie i państwo, i demokracja. Struktury publiczne były w obu wypadkach bardziej nośnikiem interesów elit aniżeli wspólnotowych, co szkodziło spójności społecznej oraz demokracji. W obu częściach cywilizacji zachodniej coraz słabszym fundamentem było społeczeństwo, nie tylko ze względu na procesy demograficzne, ale przede wszystkim z powodu

licznych podziałów wewnętrznych, nierówności dochodowych, słabnącego kapitału społecznego i malejącej aktywności obywateli na rzecz dobra wspólnego. Problemem była wspólnota polityczna. W UE nie powstał naród europejski, za to w kryzysie uległy wzmocnieniu nacjonalizmy i polaryzacja polityczna w poszczególnych krajach. Natomiast w USA wspólnota polityczna była coraz słabsza i podzielona.

Toynbee wskazuje na wszystkie elementy schyłkowości państwa uniwersalnego, takie jak zanik kreatywności elit, rosnąca dominacja partykularyzmów nad podejściem wspólnotowym, wreszcie pogłębiające się podziały wewnętrzne. Ograniczenie kreatywności w UE najlepiej można było zaobserwować w trakcie kolejnych kryzysów i w stosowaniu przez elity bardzo zachowawczych metod ich przezwyciężania. Dlatego kryzysy przyniosły olbrzymie koszty społeczne i polityczne, w tym zwiększyły działania partykularne, obudziły nacjonalizmy i pogłębiły podziały w UE. Partykularyzm lub słabe poczucie wspólnotowości cechuje proces integracji niemal od początku, a kryzysy tylko wzmocniły tę tendencję. To nie przez przypadek wielu obserwatorów zarzucało Europie tego okresu rosnący zanik solidarności¹³³. Zabrakło odpowiednich instytucji politycznych wiążących społeczeństwa z władzą na szczeblu UE w sposób permanentny i pogłębiony. Innego typu problemem było konstruowanie europejskich wartości w oparciu o uniwersalne prawa człowieka i przy bardzo selektywnym podejściu do spuścizny historycznej. Tego typu konstrukcja osłabiła poczucie obywatelstwa UE, utrudniła zbudowanie silnej tożsamości europejskiej, a tym samym świadomości wspólnoty politycznej na poziomie ponadnarodowym. Podobne zjawiska widoczne były w USA. Przykładowo koncepcja wielokulturowości i jednoczesne odżegnywanie się od tradycji białych anglosaskich protestantów miało przezwyciężyć słabnięcie spójności amerykańskiego społeczeństwa. Chęć budowania wspólnoty politycznej w oparciu o uniwersalne wartości poddana została jednak poważnej próbie w obliczu liberalnej koncepcji rynku i zmarginalizowania obywateli do roli konsumentów, a także w ramach państwa liberalnego, a więc wycofanego z wielu polityk o charakterze wyrównawczym.

¹³³ T.G. Grosse, J. Hetnarowicz (2016): *The discourse of Solidarity and the European Migrant Crisis, Yearbook of Polish European Studies, Centre for Europe, University of Warsaw*, t. 19, s. 35–62.

Wreszcie, liczne i coraz bardziej widoczne były podziały na Zachodzie. Dotyczyło to zarówno sporów między USA a niektórymi państwami UE, jak i wewnątrz samej Unii. Okres kryzysów wyzwolił stare demony, przed którymi miała ratować integracja europejska. Nastąpił zwrot w kierunku egoizmów narodowych, rywalizacji mocarstw i hierarchii politycznej ustawiającej silne państwa nad słabszymi. Była to próba „powrotu do przeszłości” (a więc forma archaizmu w terminologii Toynbeego). W obu analizowanych obszarach cywilizacji zachodniej widoczne też były podziały zbliżone do koncepcji Toynbeego, a więc między elitami a proletariatem, jak również między proletariatem wewnętrznym i zewnętrznym.

Czy opisywane tendencje zapowiadają zmierzch cywilizacji zachodniej? Cywilizacja ta w ciągu wieków miała wiele wzlotów i upadków, a jednak odradzała się w kolejnych formułach politycznych, czerpiąc niejednokrotnie z wcześniejszych doświadczeń i wzorów kulturowych. Przykładowo wzrost znaczenia USA po II wojnie światowej umożliwił odrodzenie się Europy Zachodniej i samej cywilizacji zachodniej. Koncepcja historiozoficzna Toynbeego – choć w założeniach pesymistyczna – powinna być przede wszystkim traktowana jako jedno z narzędzi intelektualnych służących analizie kryzysów Zachodu. Niemniej zapowiada głębokie zmiany i w USA, i w Europie w kolejnych latach XXI wieku.

Bibliografia

- Adida C.L., Laitin D.D., Valfort M.-A. (2016): *Why Muslim Integration Fails in Christian-Heritage Societies*, Cambridge.
- Allison G. (2017): *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston – New York.
- Arrighi G., Hopkins T.K., Wallerstein I. (1989): *Antisystemic Movements*, London – New York.
- Bacevich A.J. (2002): *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Cambridge – London.
- Ballin H. (2014): *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden.
- Berger L. (2016): Local, National and Global Islam: Religious Guidance and European Muslim Public Opinion on Political Radicalism and Social Conservatism, *West European Politics*, 39 (2), s. 205–228.

- Bieling H.J., Jäger J., Ryner M. (2016): Regulation Theory and the Political Economy of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 54 (1), s. 53–69.
- Braudel F. (1994): *A History of Civilizations*, London.
- Brunnermeier M., James H., Landau J.-P. (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton.
- Brzeziński Z. (2012): *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, London: Basic Books.
- Buetter E. (2016): *Europe after Empire. Decolonization, Society, and Culture*, Cambridge.
- Burke E. (1867): *Works, Reflections on the Revolution in France*, London, <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1791burke.asp>, dostęp: 12.04.2019.
- Busemeyer M.R., Tober T. (2015): European integration and the political economy of inequality, *European Union Politics*, 16 (4), s. 536–557.
- Calleo D. (1982): *The Imperious Economy*, Cambridge.
- Calleo D. (1992): *The Bankrupting of America*, New York.
- Colliot-Thélène C. (2016): What Europe does to citizenship, w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (ed.), *The End of the Eurocrats' Dream*, Cambridge.
- Crouch C. (2011): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge.
- EUobserver, Brussels, 15 lipiec 2014, <https://euobserver.com/political/124980> [dostęp: 29.12.2016].
- Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs, Pew Research Center, lipiec 2016.
- Euro-scepticism Beyond Brexit, Pew Research Center, czerwiec 2016, s. 2.
- Fabbrini S. (2015): The Euro Crisis and Its Constitutional Implications, w: S. Champeau, C. Closa, D. Innerarity, M. Poiars Maduro (ed.), *The Future of Europe. Democracy, Legitimacy and Justice After the Euro Crisis*, London, s. 19–36.
- Fabbrini S. (2015): *Which European Union. Europe After the Euro Crisis*, Cambridge.
- Falkner G. (2016): The EU's problem-solving capacity and legitimacy in a crisis context: a virtuous or vicious circle?, *West European Politics*, 39 (5), s. 953–970.
- Fernando M.L. (2014): *The Republic Unsettled: Muslim French and the Contradictions of Secularism*, Durham.
- Flanders S. (2017): Tear up the rule book to secure Europe's future, *Financial Times*, 9 styczeń 2017, s. 9.
- Foucault M. (2000): *Power*, New York.
- French secular laws rejected by three in 10 Muslims, *Financial Times*, 18 wrzesień 2016.

- Gilens M. (2012): *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power In America*, Princeton.
- Gilpin R. (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge.
- Góralczyk B. (2017): Powrót Historii, czyli rewolucja antyliberalna, *Studia Europejskie*, 1 (81), s. 9–31.
- Gramsci A. (1971): *Selections from the Prison Notebooks*, London.
- Grosse T.G. (2014): The golden straitjacket of Poland's membership in the EU, *Yearbook of Polish European Studies*, t. 17/2014, s. 117–138.
- Grosse T.G. (2014): W poszukiwaniu geoekonomii w Europie, Warszawa.
- Grosse T.G. (2015): A Potential for Revolution in Europe? w: B.J. Góralczyk red., *European Union on The Global Scene: United or Irrelevant?*, Warszawa, s. 203–223.
- Grosse T.G. (2016): Assumptions of the theory of regional disintegration: suggestions for further research, *Przegląd Europejski*, 4 (42), s. 11–22.
- Grosse T.G. (2016): Overcoming the crisis in the Economic and Monetary Union, *Przegląd Europejski*, nr. 1, s. 28–50.
- Grosse T.G. (2016): The Eurozone crisis, w: The aspects of a crisis. An analysis of crisis management from an economic and political perspective, red. M.A. Cichocki & T.G. Grosse, Natolin European Centre, Warszawa, s. 11–56.
- Grosse T.G. (2017): Bretton Woods jako reżim geoekonomiczny, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, s. 65–82.
- Grosse T.G. (2017): Introduction, w: T. G. Grosse (red.), *European Union Policies at a Time of Crisis*, Warszawa: Scholar Publishing House, s. 9–32.
- Grosse T.G. (2018): Federacja w Europie, czyli dążenie do utopii w: Integracja europejska – polska perspektywa, Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch (red.), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 79–106.
- Grosse T.G. (2018): The Crisis of European Integration in the Light of the Theories of Arnold Toynbee, *Western Review, Journal of the Institute for Western Affairs in Poznań*, wydanie specjalne 1, s. 7–22.
- Grosse T.G., Hetnarowicz J. (2016): The discourse of Solidarity and the European Migrant Crisis, *Yearbook of Polish European Studies*, Centre for Europe, University of Warsaw, t. 19/2016, s. 35–62.
- Guibernau M. (2011): *The Identity of Nations*, Cambridge.
- Habermas J. (2013): *The Crisis of the European Union*, Cambridge, s. VII–XII.
- Hansen S.T., Marsh N. (2015): Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, *European Security*, 24 (2), s. 264–286.

- Huizinga T. (2016): *The New Totalitarian Temptation. Global Governance and the Crisis of Democracy in Europe*, New York – London.
- IMF warns of \$135tn debt threat to recovery, *Financial Times*, 11.10.2017.
- Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004): *Korupcja rządów*, Warszawa.
- Kennedy P. (1987): *The Rise and Fall of Great Powers*, New York.
- Kinnvall C. (2016): The Postcolonial Has Moved into Europe: Bordering, Security and Ethno-Cultural Belonging, *Journal of Common Market Studies*, 54 (1), s. 152–168.
- Krūma K. (2014): *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge*, Leiden.
- Kurth J. (2003): Who Will Do the Dirty Work? w: A.J. Bacevich (red.), *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*, Chicago.
- Lasch Ch. (1995): *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, New York.
- Layne Ch. (2012): The Times It's Real: The End of Unipolarity and Pax Americana, *International Studies Quarterly*, 1 (56), s. 203–213.
- Mann M. (2003): *Incoherent Empire*, London – New York.
- Mann M. (2003): *The sources of social Power. Globalizations, 1945–2011*, Cambridge.
- Manners I. (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), s. 235–258.
- Matthijs M. (2016): Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas, *Journal of European Public Policy*, 23 (3), s. 375–391.
- Mazower M. (2013): *Governing the World. The History of an Idea*, London – New York: Penguin Books.
- Messina A.M. (2014): Introduction: Identifying with Europe? w: A.C. Gould, A.M. Messina (red.), *Europe's Contending Identities. Supranationalism, Ethno-regionalism, Religion, and New Nationalism*, Cambridge.
- Milward A. (1992): *The European Rescue of the Nation State*, New York.
- Münchau W. (2015): Enlargement and the euro are two big mistakes that ruined Europe, *Financial Times*, 1 listopad 2015.
- Murray D. (2017): *The Strange Death of Europe. Immigration, Identity, Islam*, London – Oxford.
- Narizny K. (2007): *The Political Economy of Grand Strategy*, Ithaca.
- Oatley T. (2015): *Political Economy of American Hegemony. Buildups, Booms, and Busts*, Cambridge.

- Ott J.C. (2011): *When Wall Street Met Main Street: The Quest for an Investors' Democracy*, Cambridge.
- Outram D. (2013): *The Enlightenment*, Cambridge.
- Pape R. (2009): Empire Falls, *National Interest*, nr 22, styczeń 2009, s. 158.
- Piketty T., Saez E., Zucman G. (2016): Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States, *NBER Working Paper 22945*, grudzień 2016.
- Polyakova A., Fligstein N. (2016): Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the 2007–9 financial crisis, *Journal of European Public Policy*, 23 (1), s. 60–83.
- Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies, McKinsey & Company, London 2016.
- Putnam R. (2000): *Bowling Alone*, New York.
- Reich S., Lebow R.N. (2014): *Good-Bye Hegemony! Power and Influence in the Global System*, Princeton.
- Sayyid S.(2014): *Recalling the caliphate: decolonization and world order*, London.
- Schmidt V.A. (2015): The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy, w: M. Matthijs, M. Blyth (red.), *The Future of the Euro*, Oxford – New York.
- Simms B. (2013): *Europe: The Struggle for Supremacy, from 1453 to the Present*, New York.
- Singer P.W. (2003): *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca – London.
- Sowell T. (2007): *A Conflict of Visions. Ideological Origins of Political Struggles*, New York.
- Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe, Bruges, 2 listopad 2010, <http://www.brussel.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/> [access: 27.12.2016].
- Spengler O. (1991): *Zmierzch Zachodu. Zarys morfologii historii uniwersalnej*, Warszawa 2001.
- Stiglitz J.E. (2016): *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, New York.
- Streeck W. (2016): *How Will Capitalism End? Essays on Failing System*, London – New York.
- Streeck W., Elsässer L. (2016): Monetary disunion: the domestic politics of Euro-land, *Journal of European Public Policy*, 23 (1), s. 1–24.
- Summers L.H. (2016): The Age of Secular Stagnation. What It Is and What to Do About It, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2016, s. 2–9.

- Szczerski K. (2017): *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.
- Temin P. (2017): The Vanishing Middle Class. Prejudice and Power in a Dual Economy, Cambridge, pp. IX, 5–40.
- Todd E. (2003): *After the Empire. The Breakdown of the American Order*, New York.
- Toynbee A. (1972): *A Study of History*, London.
- Trubowitz P. (2011): *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*, Princeton.
- Trump's wealthy cabinet choices hark back to Gilded Age, *Financial Times*, 2 grudnia 2016, s. 3.
- Tsoukalis L. (2016): *In Defence of Europe. Can the European Project Be Saved?*, Oxford – New York.
- U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov> [dostęp: 27.10.2017].
- Van Apeldoorn B. (2002): *Transnational Capitalism and the Struggle Over European Integration*, Abingdon.
- Zielonka J. (2006): *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Zimmermann H. (2016): The euro trilemma, or: how the Eurozone fell into a neofunctionalist legitimacy trap, *Journal of European Integration*, 38 (4), s. 425–439.

CZĘŚĆ II

KRYZYS LIBERALNEGO ŁADU
- STUDIA PRZYPADKÓW

Niemcy wobec dekady kryzysu 2008–2017

Streszczenie: Autorka podejmuje próbę charakterystyki niemieckiej reakcji na narastające od 2008 r. do 2018 r. zjawiska kryzysowe. Tekst jest prezentacją analizy debat budżetowych w Bundestagu z tego okresu. Przyjęcie takiego podejścia badawczego motywowane jest tym, że skoro państwo za pośrednictwem budżetu prowadzi politykę ukierunkowaną na osiągnięcie celów politycznych, gospodarczych i społecznych, to dyskusja parlamentarna o dochodach i wydatkach może dostarczyć miarodajnych wskaźników co do strategii i działań rządu w odniesieniu do poszczególnych kryzysów.

Porównanie przebiegu i treści debat pozwala autorce na podjęcie próby sformułowania wniosków porównawczych odnośnie do poszczególnych kryzysów poprzez wskazanie ich specyfiki, jak i wspólnych elementów reakcji państwa niemieckiego.

Słowa kluczowe: debaty budżetowe, Bundestag, kryzys, polityki publiczne, Niemcy.

Próba charakterystyki niemieckiej reakcji na narastające kolejno od 2008 r. zjawiska kryzysowe podjęta została na podstawie analizy debat budżetowych w Bundestagu z tego okresu.

Przyjęcie takiego podejścia badawczego motywowane było założeniem, że skoro państwo za pośrednictwem budżetu prowadzi politykę budżetową ukierunkowaną na osiągnięcie celów politycznych, gospodarczych i społecznych, to dyskusja parlamentarna o dochodach i wydatkach może dostarczyć

miarodajnych wskaźników co do strategii i działań rządu w odniesieniu do poszczególnych kryzysów. Porównanie przebiegu i treści debat pozwala na podjęcie próby sformułowania wniosków porównawczych odnośnie do poszczególnych kryzysów poprzez wskazanie ich specyfiki, jak i wspólnych elementów reakcji państwa niemieckiego.

Zakres analizy ograniczony został do obrad budżetu Urzędu Kanclerskiego (*Einzelplan 04*) – tzw. debat ogólnych (*Generaldebatte*). Formalnie dotyczą budżetu o relatywnie małym wolumenie, stanowią jednak punkt kulminacyjny parlamentarnych dyskusji budżetowych, przyjmując charakter dyskusji o polityce rządu z elementami ocennymi. Służą przedstawieniu i rozpatrzeniu priorytetów rządzącej koalicji, wskazaniu kluczowych wyzwań dla niemieckiej polityki oraz określeniu odpowiedzi na te wyzwania. Poprzez powiązanie z decyzjami o zagospodarowaniu zasobów publicznych ukazują obraz rzeczywistych opcji działania państwa.

Format debaty odzwierciedla kluczową rolę ośrodka kanclerskiego jako centralnego ośrodka władzy i głównego aktora w formułowaniu politycznej odpowiedzi na kryzys. Uczestniczą w nich aktywnie kanclerz, przewodniczący frakcji parlamentarnych oraz inni znaczący politycy. Pod względem tematycznym w najszerszym zakresie poświęcona jest kwestiom stanowiącym tzw. domenę szefa rządu (*Chefsache*), w tym zarządzaniu kryzysowemu. Wyjątkowy w skali europejskiej czynnik kontynuacji przywództwa Angeli Merkel w zmieniających się konfiguracjach koalicyjnych stanowi dodatkowe uzasadnienie zawężenia obszaru analizy do debat dotyczących budżetu Urzędu Kanclerskiego.

Skupienie analizy na źródłach stanowiących tylko jeden z elementów obrad nad budżetem Niemiec rodzi także ograniczenia. Na treść debat ogólnych wpływa zbieżność czasowa z innymi wydarzeniami (np. szerszym odniesieniem do polityki UE sprzyja bliskość terminowa z posiedzeniami Rady Europejskiej), można jednak przyjąć, że zasadnicza linia komunikacyjna w zakresie zarządzania kryzysowego jest zachowana. Uwzględnić też należy dostosowanie przekazu w ramach polityki komunikacyjnej, tj. możliwość wyciszenia poszczególnych aspektów kryzysu w ramach strategii. Charakterystyczna jest komunikacja skupiona na podkreślaniu własnych atutów przez przedstawicieli poszczególnych sił politycznych oraz walka partyjna, przede wszystkim między rządem a opozycją, jednakże o mniejszej intensywności w warunkach wielkiej koalicji.

Analizie poddanych zostało 18 debat budżetowych: dwie z 16, osiem z 17 i osiem z 18 kadencji Bundestagu¹. Dwie analizowane debaty (pierwsze i drugie czytanie projektu budżetu) z 2008 r. odzwierciedlają jeszcze późną fazę funkcjonowania pierwszej wielkiej koalicji pod kierownictwem kanclerz Angeli Merkel. Następne dotyczą okresu rządów koalicji chadecko-liberalnej oraz kolejnej odsłony wielkiej koalicji po wyborach w 2013 r.

Celem przeprowadzonej analizy była próba odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaką rolę odgrywał kryzys w uzasadnianiu decyzji dotyczących polityki budżetowej państwa w mobilizowaniu jego zasobów?
- Jak diagnozowano kryzys i jakie wnioski dla działań państwa sformułowano na podstawie tej diagnozy?
- Jaka była relacja między środkami narodowymi a zarządzaniem kryzysowym w ramach UE?
- Jak kształtowano strategię wobec kryzysu w zakresie jego rozwiązywania, łagodzenia jego objawów oraz dla zapobieżenia wystąpienia analogicznego kryzysu w przyszłości.

Skupienie na tych elementach służyć ma sformułowaniu wniosków porównawczych odnośnie do poszczególnych kryzysów i ustaleniu które elementy niemieckiej odpowiedzi miały charakter stały, a które ulegały modyfikacji w odniesieniu do poszczególnych zjawisk kryzysowych. Podejście to zakłada jednocześnie powściągliwość w ocenie skuteczności i celowości działań podejmowanych przez państwo niemieckie.

Kryzys finansowy i gospodarczy

Początek kryzysu finansowego w Niemczech wyznacza praktyczne bankructwo IKB Deutsche Industriebank AG (30 lipca 2007 r.), którego ratowanie kosztowało niemieckiego podatnika 9,6 mld euro². Z całą mocą destabilizacja amerykańskiego sektora finansowego uderzyła po upadku banku Lehman Brothers 15 września 2008 r. Podczas rozpoczynających się właśnie tygodniowych obrad

¹ Wykaz analizowanych debat znajduje się na końcu opracowania.

² M. Hellwig (2017): Deutschland und die Finanzkrise(n), Wirtschaftsdienst 97. Jahrgang, 2017, Heft 9 s. 606–607, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/9/deutschland-und-die-finanzkrisen/>.

budżetowych w Bundestagu do zaistniałych okoliczności musiał się odnieść przede wszystkim minister finansów, ale również wystąpienie kanclerz Angeli Merkel uwzględniało prognozy rozwoju sytuacji przy rozpatrywaniu perspektyw rozwoju gospodarczego w Niemczech. Rząd liczył się z konsekwencjami dla rodzimych przedsiębiorstw ze względu na otwartość gospodarki, korzystającej „w stopniu większym niż inne” z globalizacji. Oceniając perspektywy dynamiki gospodarki światowej kanclerz wskazywała – jako pozytywny aspekt – wykształcenie się innych niż USA centrów wzrostu w Azji, Ameryce Łacińskiej oraz w UE. Podkreślała także lepszą, niż w innych państwach, dostępność kredytów dla przedsiębiorstw (A. Merkel, BT 2008-175 s. 18639).

Rozważając możliwe reakcje na niekorzystne zjawiska w gospodarce światowej, Angela Merkel deklarowała, że Niemcy – wypracowujące w znacznej mierze swój dobrobyt na rynkach światowych – pozostaną państwem otwartym. Wykluczenie drogi izolacji wiązała ze zobowiązaniem do prowadzenia aktywnej polityki zwiększającej szanse i ograniczającej ryzyko: *Politik muss gestalten* (A. Merkel, BT 2008-175 s. 18639). Kanclerz precyzowała ten nakaz działania następująco: „Znaczenie polityki w czasach globalizacji nie maleje, tylko rośnie i wymaga od nas sporo nowego myślenia. (...) Społeczna gospodarka rynkowa zawsze zakładała aktywność, ale teraz chodzi o to, żeby wypracować jej wymiar międzynarodowy (A. Merkel, BT 2008-175 s. 18641). Społeczna gospodarka rynkowa wskazywana była też jako ogólna niemiecka odpowiedź na wyzwania i kryzys (H.-P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-15 s. 1286).

Jeszcze przed drugim czytaniem projektu budżetu na 2009 r. kryzys wywołany zakłóceniem funkcjonowania systemu finansowego USA rozprzestrzenił się niosąc ze sobą poważne reperkusje dla innych państw. W niedzielę 5 października 2008 r. kanclerz Angela Merkel i minister finansów Peer Steinbrück wydali wspólne oświadczenie o gwarancji bezpieczeństwa depozytów, żeby zapobiec utracie zaufania społecznego do systemu bankowego³. Następnie został powołany dla powstrzymania destabilizacji rynku finansowego mechanizm ochronny dla banków, a w dalszej kolejności podjęto działania na rzecz ochrony zatrudnienia.

³ Zob. szczegółowo P. Steinbrück (2011): *Unterm Strich*, dtv München, erweiterte Ausgabe 2011, s. 209 i n.

Załamaniem na rynkach finansowych wpłynęło także na tradycyjne sektory gospodarki i na rynek pracy. W 2009 r. PKB zmniejszył się o 5,1 proc. Szczególnie dotkliwe były skutki spadku popytu zewnętrznego w postaci ograniczenia eksportu w 2009 r. o 14,3 proc. w stosunku do roku poprzedniego. Skutki kryzysu, zarówno pod względem zasięgu, jak i siły oddziaływania, wymagały reakcji państwa na poziomie egzekutywy i legislatywy⁴. Sprecyzowany katalog działań na poziomie narodowym, zebrany w dwa pakiety koniunkturalne z listopada 2008 r. oraz ze stycznia 2009 r., służyć miał łagodzeniu skutków kryzysu oraz zachowaniu zdolności wytwórczych w okresie recesji. Już pod rządami koalicji chadecko-liberalnej dokonano uzupełniającej korekty pro wzrostowej w postaci ustawy o stymulowaniu wzrostu i obciążeniach podatkowych. Szczególną uwagę poświęcono trudnej sytuacji przemysłu motoryzacyjnego. Duży nacisk położono na zapewnienie zaopatrzenia kredytowego dla przedsiębiorców (A. Merkel BT 2008-189 s. 20336). Zarządzanie kryzysowe oparte zostało na zasadzie pomocy do samopomocy i założeniu czasowego funkcjonowania uruchomionych instrumentów (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20336).

Niemiecki rząd upatrywał przyczyn kryzysu w dostępności zbyt taniego pieniądza w Stanach Zjednoczonych (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20339), a także w niewystarczającej regulacji rynków finansowych (A. Merkel, BT 2012-207 s. 25234). Za przyczynę zakłócenia funkcjonowania rynków światowych uznawano także kryzys eksportu (L. Stiegler (SPD), BT 2008-189 s. 20363). Po stronie opozycji sytuację interpretowano jako wywołany przez neoliberalizm kryzys porządku gospodarczego i społecznego (O. Lafontaine (Lewica), BT 2008-189 s. 20342), postulowano także przyjęcie szerszej perspektywy wobec zjawisk kryzysowych, uwzględniającej łącznie światowy kryzys żywnościowy, klimatyczny i finansowy (R. Künast (Związek 90/Zieloni), BT 2008-189 s. 20353). Interpretacja kryzysu jako zjawiska egzogenicznego sprzyjała szybkiemu pojawieniu się wątku odpowiedzialności: „Gdy wielcy gracze w globalnej konkurencji nie trzymają się reguł, wszyscy muszą ponieść konsekwencje” (A. Merkel, BT 2010-15 s. 1257).

Debaty projektów budżetu Urzędu Kanclerskiego odzwierciedlają wywołaną kryzysem finansowym refleksję nad rolą państwa w okolicznościach

⁴ Zob. W. Małachowski (2010): Skutki kryzysu i działania antykryzysowe w gospodarce Niemiec, w: *Państwa narodowe wobec kryzysu ekonomicznego*, red. Joachim Osipiński, Warszawa: SGH.

zawiorań gospodarczych. Peter Struck (SPD) zwracał uwagę na dokonujący się renesans państwa w skali światowej, ponieważ „silne, zdolne do działania państwo jest w czasach globalnych i otwartych rynków XXI w. ważniejsze niż kiedykolwiek”. Zgodnie z potrzebami społecznymi musi ono nadawać rynkowi ramy etyczne i prawne (BT 2008-189 s. 20350). Wobec niewystarczającego dyscyplinującego wpływu rynku, państwo miało za zadanie ustanawiać reguły i je egzekwować (L. Stiegler (SPD), BT 2008-189 s. 20364). Przewodniczący frakcji chadeckiej Volker Kauder wyjaśniał: „Nasza dewiza brzmi: My jako państwo podejmujemy działania, żeby ochronić miejsca pracy i żebyśmy wyszli z kryzysu wzmocnieni” (BT 2008-189 s. 20355). Nawet ze strony FDP płynęły zapewnienia o potrzebie silnego państwa, które ustanawia niezbędne prawa i zapewnia ich egzekwowanie (B. Homburger (FDP), BT 2010-15 s. 1270). Wyrażano przekonanie o tym że kryzys uświadomił, iż państwo ma obowiązki (A. Merkel, BT 2010-15 s. 1259).

W odniesieniu do sektora finansowego, zdecydowaną interwencję państwa uznano za konieczną w przypadku zagrożenia dla całej gospodarki narodowej oraz sfery społecznej państwa (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20336). Dziedzina usług finansowych uznana została za dobro publiczne o egzystencjalnym znaczeniu dla gospodarki międzynarodowej, co posłużyło jako uzasadnienie dla szybkiego i szeroko zakrojonego uruchomienia środków publicznych przy maksymalnie skróconym procesie decyzyjnym. Ta okoliczność była przedmiotem krytyki ze strony zasadniczo prointerwencjonistycznie nastawionej Lewicy. Gregor Gysi wytknął rządowi, że w ciągu jednego tygodnia zapadła decyzja o przeznaczeniu na udzielenie gwarancji oraz pomoc w rekapitalizacji ok. 480 mld euro, podczas gdy na obrady nad budżetem, który wynosi 320 mld euro, potrzeba wielu miesięcy. Krytykował też powołanie – w związku ze wsparciem dla banków – obradującej z wyłączeniem jawności komisji parlamentarnej wyposażonej w ograniczone uprawnienia informacyjne, jako sprzeczne z konstytucją pozbawienie władzy Bundestagu (BT 2010-58 s. 6049). Ponadto, zarzucano koalicji rządzącej błędne podejście do ratowania instytucji finansowych – bez przejmowania udziałów, oraz nieodzwierciedlanie w budżecie udzielonych gwarancji (BT 2008-175 s. 18645)⁵.

⁵ Zestawienie kosztów ratowania banków i banków krajowych: Bilanz der Bankenrettung in Deutschland, Drucksache 19/4243, Bilanz der Landesbankenrettung in Deutschland Drucksache 19/4242.

Kryzys został zdefiniowany jako okoliczności nadzwyczajne, uzasadniające sięgnięcie po wyjątkowe środki – także w kontekście doświadczenia lat 30 XX w. (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20335, BT 2010-15 s. 1251, BT 2010-30 s. 2711). Nadzwyczajne środki to: najpierw pakiet ratunkowy dla banków, a następnie zwrot w polityce budżetowej. Peer Steinbrück jeszcze we wrześniu 2007 r. kreslił perspektywę rezygnacji z nowego zadłużenia. Przy pierwszym czytaniu projektu budżetu na 2009 r. rozpatrywano jeszcze osiągnięcie tego celu w 2011 r. Tymczasem wskutek kryzysu, budżet na 2010 r. przewidywał zaciągnięcie zadłużenia netto w rekordowej wysokości ponad 85 mld euro, dług publiczny wzrósł w 2010 r. do 83,2 proc. PKB, a deficyt budżetowy do 5 proc. PKB.

Mimo odstąpienia od konserwatywnej polityki budżetowej w kryzysie, konsolidacja budżetu miała być traktowana nadal jako priorytet (A. Merkel, BT 2010-74 s. 8057), a niemiecka kultura stabilności miała stać się przykładem dla Europy (A. Merkel, BT 2010-58 s. 6039). Krokiem do realizacji zamierzeń było przyjęcie w 2009 r. tzw. hamulca zadłużenia, oznaczającego wówczas faktyczne ograniczenie władztwa budżetowego parlamentu (H.P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-74 s. 8084). Długi i odsetki postrzegane były jako ograniczenie zdolności państwa do działania (T. Oppermann (SPD) BT 2014-29 s. 2334).

W 2011 r. kanclerz Angela Merkel ogłosiła wypełnienie głównej obietnicy wyborczej, że Niemcy wyjdą z kryzysu silniejsze niż były przed kryzysem. Przyznając, że trudności zostały przewyżczone także dzięki środkom podatkowym podkreśliła znaczenie tematu redukcji zakumulowanego przez lata zadłużenia w kontekście problemów występujących w strefie euro (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14470). Powrót do poziomu przedkryzysowego nastąpił szybciej niż oczekiwano, w 2010 r. wzrost gospodarczy wyniósł już 3,7 proc. W narracji rządowej Niemcy weszły w rolę „lokomotywy wzrostu” w Europie (A. Merkel, BT 2010-58 s., BT 2011-123 s. 6039).

Niemieccy politycy byli przekonani, że dobra kondycja Niemiec w czasie, gdy kryzys nadciągnął, pomogła w osiągnięciu celów zarządzania kryzysowego (A. Merkel, BT 2010-15 s. 1253; H.-P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-15 s. 1285, BT 2010-58 s. 6067). Jako czynniki sukcesu wskazywane były konsolidowane finanse państwa, pozycja „lokomotywy koniunktury w Unii Europejskiej” (P. Struck (SPD), BT 2008-175 s. 18650), zachowanie

– wbrew ogólnym tendencjom – i modernizacja bazy przemysłowej (H. Heil, (SPD) BT 2008-175 s. 18678; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2014-29 s. 2338, T. Oppermann (SPD), BT 2014-29 s. 2334). Prognozy przewidywały osiągnięcie poziomu przedkryzysowego w 2013 r. (A. Merkel, BT 2010-15 s. 1251). Niemieccy politycy z satysfakcją odnotowywali relatywnie dobrą sytuację Niemiec w porównaniu do innych państw europejskich. Dołączenie Niemiec do grona głównych aktorów współpracujących w walce z kryzysem – odmiennie od wielkiego kryzysu lat 30. XX w., postrzegano jako szansę (L. Stiegler, (SPD) BT 2008-189 s. 20362).

Kluczowym środkiem zapobieżenia analogicznemu kryzysowi w przyszłości było uregulowanie sektora finansowego, o co Niemcy zabiegały w ramach G7 już od początku 2007 r., a następnie na forum G20. Ze społecznej gospodarki rynkowej wywiedziono zasadę, że każdy produkt, każdy aktor i każdy uczestnik rynku finansowego musi podlegać regulacji (A. Merkel, BT 2010-30 s. 6041). Wobec trudności wypracowania rozwiązań w ramach multilateralnych, niektóre instrumenty wprowadzono poprzez legislację na poziomie narodowym: podatek bankowy, nadzór, ograniczenie krótkiej sprzedaży, ustawę o restrukturyzacji banków. Liczono na to, że w ślad za niemieckimi rozwiązaniami podążą przepisy europejskie. Trudności z forsowaniem ograniczeń na poziomie międzynarodowym służyły niekiedy także jako alibi dla zaniechania określonych regulacji na poziomie narodowym. Ze względu na brak szerszego poparcia dla podatku od transakcji finansowych, Niemcy podjęli próbę jego wprowadzenia w formule wzmocnionej współpracy w ramach UE (A. Merkel, BT 2012-207 s. 25234).

Świadomość, że nie da się walczyć ze wszystkimi globalnymi trendami środkami narodowymi zwiększała znaczenie współpracy na poziomie europejskim i uzasadniała praktykowanie podejścia na trzech poziomach: narodowym, europejskim i światowym. (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20338). Krytykowane przez opozycję powściągliwe stanowisko wobec zarządzania kryzysowego na poziomie UE („Madame Non”) w ramach koalicji uważane było za właściwe ze względu na niemieckie interesy (P. Ramsauer, (CDU/CSU) BT 2008-189 s. 20365) i na wątpliwości co do angażowania niemieckich środków finansowych (P. Struck (SPD), BT 2008-189 s. 20349). Za właściwy tryb działania uważano połączenie narodowych i europejskich środków przeciwdziałania kryzysowi, zwracając przy tym uwagę na ograniczone możliwości kopiowania

przez inne państwa ze względu na różnice uwarunkowań (P. Struck (SPD), BT 2008-189 s. 20349). Przywołując sprzeczne rekomendacje ze strony różnych instytucji międzynarodowych, Angela Merkel opowiedziała się za rozwiązaniami „umiaru i środka”, skrojonymi na miarę do sytuacji w Niemczech (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20337).

Liczne zastrzeżenia wiązane były z propozycją powołania rządu gospodarczego na poziomie europejskim. Niemieccy politycy obawiali się uszczerbku dla konkurencyjności własnej gospodarki, przymusu porzucenia własnych atutów, przyjęcia za punkt odniesienia słabszych aktorów, a nie „najszybszego i najlepszego” (A. Merkel, BT 2010-30 s. 2715), arbitralnego narzucenia struktur gospodarczych typowych dla innych systemów, na szkodę małych i średnich przedsiębiorstw (H.-P. Friedrich, (CDU/CSU) BT 2010-30. s. 2741). Podobna w tonie była krytyka unijnej Strategii 2020 („*Gleichmacherei*”). H-P Friedrich, odnosząc się do dyskusji o przyczynach kryzysu zadłużenia publicznego, argumentował: „Cała Europa nie będzie bardziej konkurencyjna, nie będzie w lepszej kondycji jeśli najsilniejszym, mianowicie Niemcom, nakaże się, że nie możecie być już dłużej pilni, że nie możecie być już dłużej oszczędni”. (BT 2010-30 s. 2742). Z kolei szef frakcji chadeckiej Volker Kauder, ubolewał nad możliwością zagrożenia niemieckiej siły gospodarczej przez Komisję Europejską (BT 2014-29 s. 2338, podobnie R. Brüderle (FDP), BT 2011-123 s. 25244; R. Kruse (CDU/CSU), BT 2012-207 s. 25257).

Odpierano ataki na niemiecki model gospodarczy oparty na eksporcie. Angela Merkel podkreślała zależność między pozostaniem silnym „narodem eksportowym” a zachowaniem dobrobytu (BT 2010-15 s. 1254). Uważała za konieczne rozwijanie i umacnianie branż stanowiących niemieckie atuty, przemysłów: chemicznego, motoryzacyjnego, techniki medycznej, techniki transportowej.

Zastrzeżenia wobec Brukseli formułowane były także w związku z zagrożeniem upatrywanym w negocjacjach polityki klimatycznej dla interesów przemysłu motoryzacyjnego, wspieranego właśnie intensywnie na poziomie narodowym (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20337). Oczekiwano także, przynajmniej czasowego, rozluźnienia przez Komisję Europejską regulacji dotyczących subwencji dla małych i średnich przedsiębiorstw (A. Merkel, BT 2008-189 s. 20338).

Charakterystyka odpowiedzi na kryzys

Niemiecka odpowiedź na kryzys nabrała charakteru manifestacji sprawczości państwa, obejmującej także sferę komunikacyjną, jak w przypadku wspólnego oświadczenia kanclerz i ministra finansów o gwarantowaniu depozytów.

Zaangażowanie państwa w zarządzanie kryzysem było przedmiotem konsensu. Różnice stanowisk reprezentowanych w Bundestagu sił politycznych dotyczyły stopnia intensywności interwencji państwa, z przewagą poglądów odwołujących się do założeń ordoliberalnych. Nadrzędnym celem niemieckiej polityki było zapewnienie konkurencyjności pozwalającej utrzymać niemiecki model gospodarczy oparty na eksporcie.

Działania podjęte na poziomie narodowym, finansowane ze środków podatkowych, odegrały główną rolę w strategii antykryzysowej. Katalog działań łagodzących skutki zawirowań gospodarczych został stosunkowo szybko skonkretyzowany i relatywnie sprawnie wdrożony.

Kryzys uznano za nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające w szczególności odejście od deklarowanego celu strategicznego tj. konsolidacji budżetu oraz obciążenie podatników kosztami sanacji sektora bankowego.

Stosunkowo szybki powrót na ścieżkę wzrostu został zinterpretowany jako potwierdzenie strategii zarządzania kryzysowego, a zarazem jako pomyślna weryfikacja modelu społecznej gospodarki rynkowej. Przyczyniło się to do utrwalenia przekonania o słuszności niemieckiego podejścia w dziedzinie polityki budżetowej i gospodarczej, w tym orientacji na eksport. Szybkie przezwyciężenie kryzysu zapewniło zarazem poparcie społeczne dla podjętych działań i ich kosztów.

Na szczególną uwagę zasługuje postrzeganie Unii Europejskiej jako aktora, którego działania mogą osłabić skuteczność krajowych środków naprawczych. W kryzysie finansowym i gospodarczym Niemcy postulowały złagodzenie przepisów unijnych bądź większą elastyczność w ich stosowaniu.

Mimo świadomości głębokości powiązań gospodarczych w warunkach globalizacji, niemiecka polityka nie miała od razu świadomości skali potencjalnego zagrożenia dla gospodarki wskutek destabilizacji zapoczątkowanej załamaniem amerykańskiego sektora finansowego.

Kryzys strefy euro

Zaabsorbowane w 2009 r. własnym kalendarzem politycznym (wybory do Bundestagu 27 września, tworzenie koalicji i zaprzysiężenie nowego rządu 28 października), a także skupione wciąż na walce z kryzysem gospodarczym Niemcy nie rozpoznały w pełni ryzyka związanego z ujawnieniem 20 października przez premiera Grecji skorygowanych danych dotyczących wysokości deficytu budżetowego. Powaga sytuacji została oceniona właściwie dopiero przy rozprzestrzenieniu się trudności na kolejnych członków strefy euro: Irlandię, Portugalię i Hiszpanię. W rezultacie przygotowane zostały programy pomocowe dla dotkniętych kryzysem państw. Równoległe powołany został wspólny europejski mechanizm zarządzania kryzysowego i stabilizacji EFSF. Dopiero jesienią 2011 r. Niemcy zdecydowały się – we współpracy z Francją – podjąć próbę sformułowania kompleksowej odpowiedzi na kryzys. Latem 2012 r. w Niemczech zwyciężyło stanowisko opowiadające się za utrzymaniem integralności strefy euro w pełnym składzie i powołane zostały mechanizmy ratunkowe⁶.

Temat trudnej sytuacji Grecji i płynącego z niej wyzwania dla strefy euro poruszony został na debacie budżetowej po raz pierwszy podczas drugiego czytania projektu budżetu na 2010 r. Jako przyczynę wzmocnionych przez spekulacje rynku finansowego problemów wskazano długoletnie naruszenie Paktu stabilności i wzrostu. (A. Merkel, BT 2010-30 s. 1718). Podczas kolejnej debaty kanclerz dodatkowo podniosła kwestię ujawnionych przez kryzys nierównowag i nierównomiernego występowania w UE solidnych budżetów i wzrostu (BT 2010-58 s. 6040). Pełna diagnoza kryzysu została przedstawiona w 2011 r.: za główny problem uznane zostało wysokie zadłużenie poszczególnych państw strefy euro, z zastrzeżeniem, że nie jest ono następstwem wspierania koniunktury podczas międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego, tylko skutkiem podążania przez dekady za błędną filozofią osiągnięcia wzrostu bez względu na cenę (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14470). Zdefiniowanie sytuacji jako kryzysu zadłużenia publicznego o starszej genezie przypieczętowało przypisanie odpowiedzialności dotkniętym

⁶ Zob. D. Schwarzer (2013): Germany's Role and Strategy in the Euro Area—Determining Factors and Scenarios, *The Polish Quarterly of International Affairs*, nr 2/2013 s. 62 i n.

turbulencjami państwom⁷. Później Angela Merkel charakteryzowała też kryzys przez pryzmat deficytu zaufania rynków finansowych, utraconego w wyniku wieloletnich naruszeń paktu stabilności i wzrostu (BT 2011-142 s. 16915). Opozycja wiązała za to bezpośrednio „najgłębszy kryzys egzystencjalny Unii Europejskiej” z następstwami trwającego kryzysu finansowego (F.W. Steinmeier (SPD), BT 2011-123 s. 14464). Trudności Irlandii przypisywano także „nierozsądnej neoliberalnej polityce gospodarczej” i dumpingowi podatkowemu (R. Künast (Związek 90/Zieloni), BT 2010-74 s. 8074; J. Poß (SPD) BT 2010-74 s. 8083). Lewica krytykowała niezrozumienie natury wspólnej waluty i definiowała sytuację jako „systemowy kryzys demokracji” spowodowany przez „dyktaturę” rynków finansowych, a następnie stabilizowaniem sektora finansowego podczas kryzysu na koszt podatników (G. Gysi (Lewica), BT 2011-123 s. 14474, BT 2012-191 s. 22992). Współrządzące FDP używało terminu „kryzys euro/strefy euro (*Euro-Krise*)” (B. Homburger (FDP), BT 2010-58 s. 6052), co nie odpowiadało interpretacji chadecji (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14488).

W wymiarze wewnątrzpolitycznym koalicja rządząca przypisywała także przez całą 17 kadencję odpowiedzialność za kryzys dawnemu rządowi SPD i Zielonych, zarzucając mu osłabienie Paktu stabilności i wzrostu oraz zgodę na przyjęcie przez Grecję wspólnej waluty. Nie krytykowano za to wyraźnie niepełnej architektury strefy euro, co obciążałoby chadecję (por. V. Kauder (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14488).

Niemiecka strategia walki z kryzysem została oparta na założeniach niemieckiej kultury stabilności, prezentowanej jako „konsolidacja zorientowana na wzrost”, co uzasadniano m.in. dobrą kondycją pokryzysową: „Niemcy pozostają kotwicą stabilności i motorem wzrostu w strefie euro i w całej Unii Europejskiej” (A. Merkel, BT 2014-42 s. 3691). Niemieckim rozwiązaniom w zakresie polityki pieniężnej i budżetowej przypisano modelowy charakter⁸. Wsparcie dla państw dotkniętych problemami zostało oparte na ścisłej warunkowości.

⁷ Por. K.H.F. Dyson (2014): *States, debt, and power: 'saints' and 'sinners' in European history and integration*, Oxford University Press.

⁸ Zob. L. Bonatti, A. Fracasso, The German Model and the European Crisis, *Journal of Common Market studies*, 51(6), s. 1023–1039.

Znamiennym komponentem niemieckich zmagania z kryzysem strefy euro były wyzwania legitymizacyjne. W wymiarze formalnym – dotyczącym władztwa budżetowego Bundestagu – najsilniej temat wybrzmiał podczas pierwszego czytania projektu budżetu na 2012 r. w dniu ogłoszenia wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie środków wspierających Grecję oraz EFSF⁹, a następnie podczas pierwszego czytania projektu budżetu na 2013 r. w związku z warunkową akceptacją ESM przez FTK¹⁰. Ponadto krytykowano wyłączenie legitymację demokratyczną Bundestagu w wyniku przejścia walki z kryzysem przez EBC (F.W. Steinmeier (SPD), BT 2011-123 s. 14464; G. Gysi BT 2011-123 s. 14476). Podawano także w wątpliwość celowość prowadzenia obrad budżetowych przed wyjaśnieniem zakresu kolejnych zobowiązań w ramach stabilizowania euro (K. Kipping (Lewica), BT 2012-207 s. 25237, P. Steinbrück (SPD), BT 2012-207 s. 25227). Otwarta pozostawała też ważna dla zapewnienia akceptacji społecznej kwestia stosunku między legitymacją przez parlamenty narodowe a legitymacją na poziomie europejskim przy dalszym rozwoju Unii Gospodarczej i Walutowej (A. Merkel, BT 2012-191 s. 22987).

W kolejnych latach kryzysu często odwoływano się też do legitymizowania działań podjętych w kryzysie strefy euro przez output, tj. skrupulatne odnotowywanie wszelkich przejawów poprawy sytuacji w państwach borykających się z problemami.

Kontrowersje towarzyszące zarządzaniu kryzysem strefy euro, rozmiar ryzyka dla budżetu i gospodarki i obawa przed brakiem akceptacji społecznej nakładały na polityków szczególny obowiązek uzasadniania podejmowanych decyzji. Podczas debat ogólnych częstym tematem była zatem prezentacja motywów przemawiających za obranym kursem w ramach przezwyciężenia kryzysu. Przede wszystkim eksponowano korzyści płynące dla Niemiec ze wspólnej waluty (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14488; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14497; G. Gysi (Lewica), BT 2012-191 s. 22993), zwłaszcza rolę euro w sprawnym przezwyciężeniu kryzysu finansowego i gospodarczego (A. Merkel, BT 2010-58 s. 6040;

⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. September 2011 - 2 BvR 987/10 - Rn. (1–142), http://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710.html.

¹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12 - Rn. (1–215), http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012.html.

G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14497; M. Roth (SPD), BT 2012-191 s. 23012). W szerszym kontekście zwracano uwagę na związek pomyślności Niemiec i pomyślności Europy oraz na polityczny wymiar integracji walutowej jako gwarancji pokoju i procesu integracji europejskiej (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14470, BT 2012-191 s. 22992, BT 2014-29 s. 2327, BT 2014-42 s. 3691; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2014-42 s. 3706). Przekonując, że silna Europa jest w niemieckim interesie, kanclerz priorytetyzowała cel umocnienia Europy podczas kryzysu jako „centralne zadanie bieżącej kadencji” (BT 2011-123 s.). „Silna i zdolna do działania” Europa przedstawiana była jako warunek zachowania (przez Niemcy) konkurencyjności wobec innych regionów świata (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14491, BT 2011-142 s. 16932).

Obóz rządzący uzasadniał także swoje działania dążeniem do zachowania stabilności waluty zarówno w interesie gospodarki, jak i indywidualnych oszczędzających – „cicha polityka socjalna”, chroniąca niezamożnych (H.-P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-74 s. 8085; R. Brüderle (FDP), BT 2012-191 s. 22999). Zwracano przy tym uwagę, że euro okazało się w zasadzie stabilniejsze od marki (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14497). Przypominano, że utrzymanie stabilności zostało obiecanie przy wprowadzeniu wspólnej waluty (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14470; R. Brüderle (FDP), BT 2011-142 s. 16926, BT 2012-191 s. 22999) i akcentowano wagę zaufania społecznego: „Ludzie mają także dlatego zaufanie do tego państwa i do tego kraju, ponieważ mają zaufanie do stabilności naszej waluty.” (H.-P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-30 s. 2742). Stabilność pieniądza podnoszono do rangi *Magna Charta* społecznej gospodarki rynkowej (R. Brüderle (FDP), BT 2012-191 s. 22999). Przywoływano także negatywne doświadczenie historyczne związane z ekstremalną inflacją i dwoma reformami walutowymi: „W kodzie genetycznym Niemców jest wpisany strach przed hiperinflacją, podczas gdy Amerykanie boją się deflacji” (R. Brüderle (FDP), BT 2011-142 s. 16926).

W debatach powracał w wielu kontekstach temat uwspólnotowienia odpowiedzialności za długi państw strefy euro. Opozycja zarzucała rządowi wprowadzanie opinii publicznej w błąd poprzez dopuszczenie, w wyniku własnego zaniechania, możliwości zakupu obligacji na rynku wtórnym przez EFSF (F.W. Steinmeier (SPD), BT 2011-123 s. 14463) i EBC (F.W. Steinmeier

(SPD), BT 2011-123 s. 14463, BT 2012-191 s. 22983; C. Schneider (SPD), BT 2014-42 s. 3709; P. Steinbrück (SPD), BT 2012-207 s. 25228).

Koalicja odrzucała euroobligacje we wszelkiej postaci (m.in. A. Merkel, BT 2011-123 s. 14471; R. Brüderle (FDP), BT 2011-123 s. 14483; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2011-142 s. 16932). Z kolei SPD skłonne było je zaakceptować przy zapewnieniu ingerencji w wydatki państw korzystających ze wsparcia (F.W. Steinmeier (SPD), BT 2011-123 s. 14463). Zarzucano rządowi wprowadzenie „tylnymi drzwiami” „obligacji Merkel” („Merkel-Bonds”) poprzez aktywność EBC (S. Gabriel (SPD), BT 2011-142 s. 16912).

Podkreślano pozytywną rolę różnic oprocentowania między państwami strefy euro jako premii za dobre gospodarowanie i środek presji na zachowanie dyscypliny budżetowej i wdrażanie reform strukturalnych (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14471; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2011-123 s. 14498; R. Brüderle (FDP), BT 2012-191 s. 23001).

Podobnie krytyczny stosunek koalicja miała wobec propozycji funduszu do obsługi starego zadłużenia (*Schuldentilgungsfonds*) (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2012-191 s. 23014; H.O. Solms (FDP), BT 2012-191 s. 23011). Koronnym argumentem przeciwko wszelkim formom uwspólnotwienia zobowiązań był brak możliwości ingerencji w budżety państw członkowskich (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14471).

Obok, kluczowego dla niemieckiej strategii, pojęcia „unii stabilności”, w debatach używano pojęć negatywnie nacechowanych, syntetycznie ujmujących koncepcje uważane za zagrożenie dla niemieckich interesów: „unia transferowa” (np. H.-P. Friedrich (CDU/CSU), BT 2010-74 s. 8085; B. Homburger (FDP), BT 2010-74 s. 8071), „unia zadłużenia” (A. Merkel, BT 2011-123 s. 14471; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2012-191 s. 23014). „socjalizm odsetkowy”, „unia inflacyjna” (R. Brüderle, BT 2011-123 s. 14483, BT 2012-191 s. 23000).

W debatach budżetowych eksponowanym motywem była kwestia kosztów ponoszonych przez Niemcy na skutek samego kryzysu oraz – w ocenie opozycji – w wyniku błędów zarządzania kryzysowego koalicji rządzącej, z trudem utrzymującej na zewnątrz zgodny kurs. Ze strony obozu rządzącego z kolei kwestionowanie oficjalnego stanowiska przedstawiane było jako występowanie przeciwko niemieckim interesom (A. Merkel, BT 2010-58 s. 6040). Hans-Peter Friedrich (CSU) z satysfakcją odnotowywał większe, niż

za czasów rządów koalicji zielono-czerwonej, możliwości oddziaływania na Europę: „Europie dziś przewodzą Niemcy i niemiecka szefowa rządu” (BT 2010-74 s. 8084). Opozycja zarzucała rządowi ukrywanie przed społeczeństwem konieczności poniesienia kosztów walki z kryzysem i skali zaciągniętych zobowiązań (F.W. Steinmeier (SPD), BT 2011-123 s. 14463; P. Steinbrück (SPD), BT 2012-207 s. 25228; J. Trittin (Związek 90/Zieloni), BT 2012-207 s. 25245). Na szkodę podatnika działa w oczach opozycji koalicja (S. Gabriel (SPD), BT 2010-58 s. 6032, BT 2011-142 s. 16911; G. Gysi (Lewica), BT 2014-50 s. 4552; J. Trittin (Związek 90/Zieloni), BT 2012-207 s. 25245; R. Künast (Związek 90/Zieloni), BT 2011-142 s. 16929; F.W. Steinmeier (SPD), BT 2012-191 s. 22983), podczas gdy w obozie rządowym opinia była przeciwna (H. O. Solms (FDP), BT 2011-123 s. 14495).

W kontekście zarządzania kryzysowego w minimalnym zakresie odniesiono się w debatach ogólnych do relacji między strefą euro a całą UE. Podobnie marginalnie potraktowana została rola rynku wewnętrznego UE.

Charakterystyka odpowiedzi na kryzys

Zarządzanie kryzysem w strefie euro zdominowane zostało przez dążenie do przeniesienia na poziom europejski własnych koncepcji stabilności budżetowej. Była to druga próba po negocjacjach towarzyszących przygotowaniom do wprowadzenia wspólnej waluty. Niemieckim rozwiązaniom przypisano walor modelu i przedstawiano je jako warunek zachowania konkurencyjności UE w wymiarze globalnym.

Odmienne od własnego przekonania podczas walki z kryzysem finansowym i gospodarczym, w kryzysie strefy euro Niemcy preferowały rozwiązanie oparte na założeniu *one size fits all*, ordynując europejskim partnerom politykę konsolidacji finansowej.

Kolejna różnica w zarządzaniu kryzysowym polegała na braku pewności co do właściwego doboru instrumentów, reaktywnym modyfikowaniu stanowiska i przeciąganiu w czasie inicjowania kolejnych działań.

Nowym elementem, nie występującym przy kryzysie finansowym i gospodarczym, były wieloaspektowe wyzwania legitymizacyjne. Pole działania rządu wyznaczały, z jednej strony narodowe wymogi konstytucyjne, dotyczące tradycyjnych uprawnień parlamentu oraz kontroli procesu integracji europejskiej,

a z drugiej – układ kompetencji w strefie euro, z zachowanym przez państwa członkowskie władztwem budżetowym.

Brak konsensu wewnątrz koalicji co do taktyki walki z kryzysem skutkowało trudnością w prezentowaniu spójnego stanowiska. Jednocześnie, skala zobowiązań zaciągniętych dla stabilizacji wspólnej waluty wymagała przekonującego uzasadnienia przed własną opinią publiczną. Stopień trudności tego zadania rósł wraz z ujawnianiem się kolejnych przejawów zaostrzania się kryzysu.

Sprawne przeciwdziałanie kryzysowi utrudniło utrzymujące się zbyt długo w koalicji rządzącej przekonanie, że problem dotyczy tylko gospodarek peryferyjnych, zwłaszcza Grecji, a nie państw „rdzenia”.

Wiarygodność Niemiec, jako promotora konserwatywnej polityki budżetowej, była osłabiona niedawnym zwalczaniem kryzysu ekonomicznego poprzez zwiększenie zadłużenia publicznego. Siłę perswazyjną przykładu niemieckiego obniżały też wyjątkowo korzystne uwarunkowania prowadzenia polityki budżetowej.

Kryzys bezpieczeństwa

Trzeci rząd pod kierownictwem Angeli Merkel rozpoczął funkcjonowanie 17 grudnia 2013 r. Był obciążony hipoteką nierozwiązanych problemów strefy euro, a zarazem z perspektywą problemów we wschodnim sąsiedztwie UE. Od 21 listopada trwał już bowiem protest na kijowskim Majdanie po odstąpieniu ówczesnych władz Ukrainy od podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, co miało nastąpić na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada 2013 r. Późniejsza aneksja Krymu i konflikt na Ukrainie Wschodniej, postępująca destabilizacja Bliskiego Wschodu oraz zagrożenie terrorystyczne w Europie, rozszerzyły kryzysową agendę rządu o kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Inaczej niż w przypadku wcześniejszych zawirowań gospodarczych, aktywność rządu Niemiec w odpowiedzi na pogarszającą się sytuację bezpieczeństwa europejskiego nie miała charakteru czysto reaktywnego, ale była także realizacją przyjętych założeń programowych. Postulat większego zaangażowania Niemiec na arenie międzynarodowej, także w zarządzanie kryzysowe, wyrażony przez prezydenta Joachima Gaucka na otwarciu 50. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, został wsparty analogicznymi w wydźwięku

wystąpieniami ministrów spraw zagranicznych i obrony¹¹. W ujęciu Franka-Waltera Steinmeiera: „Niemcy muszą być gotowe do zaangażowania na wcześniejszym etapie i w bardziej zdecydowany i zasadniczy sposób”¹². Ten deklarowany poziom ambicji (tzw. konsensus monachijski¹³) został szybko poddany – z niemieckiej perspektywy zapewne zbyt szybko – weryfikacji w wyniku agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy, a następnie ekspansji tzw. Państwa Islamskiego. Przy tym, pogarszająca się sytuacja środowiska bezpieczeństwa w europejskim sąsiedztwie zaczęła wkrótce oddziaływać na bezpieczeństwo wewnętrzne, najpierw poprzez zagrożenie terroryzmem międzynarodowym w Niemczech, a następnie poprzez rosnącą liczbę uchodźców napływających do Unii Europejskiej.

Od początku 18 kadencji Bundestagu nowy komponent ogólnej niepewności znalazł odzwierciedlenie w obradach nad budżetem Urzędu Kanclerskiego. Pierwsza z tych debat odbyła się dopiero 9 kwietnia 2014 r., już po usunięciu prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza z urzędu i po aneksji Krymu przez Rosję, a kwestia odpowiedzi na konflikt rosyjsko-ukraiński była regularnie przedmiotem dyskusji. Następnie zajmowano się zaangażowaniem operacyjnym w południowym sąsiedztwie, a po zamachach w Paryżu (w listopadzie 2015 r.) w większym stopniu kwestiami bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednocześnie, coraz większego znaczenia nabierała kwestia uchodźcza i zapobiegania przyczynom masowych migracji (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11622). Ostatnia debata budżetowa tej kadencji odbyła się 23 listopada 2016 r., już w cieniu wyborczej wygranej Donalda Trumpa, która stanowiła dla niemieckiej klasy politycznej drugi wstrząs po niepomyślnym wyniku referendum brexitowego w Wielkiej Brytanii w dniu 23 czerwca 2016 r.

W 2014 r. Angela Merkel kończyła swoje wystąpienie podczas debaty budżetowej w następujący sposób: „Po kilku latach poważnych kryzysów

¹¹ Teksty wystąpień są dostępne na stronie Konferencji: <https://www.securityconference.de/aktivitaeten/munich-security-conference/munich-security-conference/msc-2014/reden/>.

¹² Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 01.02.2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554>.

¹³ Zob. B. Giegerich, M. Terhalle (2017): The Munich Consensus and the Purpose of German Power, w: J. Bindenagel, M. Herdegen, K. Kaiser (red.), *International Security in the 21st Century: Germany's International Responsibility*, Göttingen, s. 241 i n.

gospodarczych z poważnymi skutkami społecznymi, jesteśmy w tym roku skonfrontowani w szczególny sposób z kryzysami polityki bezpieczeństwa i humanitarnymi, które niosą zagrożenie lub śmierć, a państwa doprowadzają na skraj upadku. Raz jeszcze odczuwamy, jak wielkie jest zapotrzebowanie na politykę, na przejście odpowiedzialności za nasze wartości i interesy, za kształtowanie humanitarnego ładu światowego, na opowiedzenie się za pokojem i wolnością. Rząd federalny jest świadomy tej odpowiedzialności wobec mieszkańców naszego państwa i wobec naszych partnerów w Europie” (BT 2014-69 s. 6507).

Podczas drugiego czytania projektu budżetu na rok 2017 kanclerz Angela Merkel przekonywała: „Żyjemy w czasach gwałtownych globalnych przemian. Mamy możliwości stopniowego kształtowania tych przemian w ludzki sposób (*schrittweise menschlich zu gestalten*). To wymaga otwartości. Jestem głęboko przekonana, że otwartość przyniesie nam więcej bezpieczeństwa niż izolacja – więcej bezpieczeństwa pod względem sytuacji gospodarczej, więcej bezpieczeństwa pod względem społecznym i więcej bezpieczeństwa pod względem pokoju i wolności” (BT 2016-202 s. 20172). Już w poprzedniej kadencji kanclerz przekonywała, że w warunkach globalizacji żadne państwo nie jest już w stanie samodzielnie utrzymać swojego dobrobytu i zapewnić sobie bezpieczeństwa (BT 2010-15 s. 1251).

Obok kondycji gospodarki światowej, również kontekst „otoczenia geopolitycznego” był wykorzystywany dla uzasadnienia prowadzonej przez rząd polityki budżetowej (A. Merkel, BT 2014-69 s. 6504; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2014-50 s. 4573; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2014-69 s. 6525).

Niemiecka odpowiedź na kryzys bezpieczeństwa europejskiego obejmowała zwiększoną aktywność dyplomatyczną, przejście roli lidera w kształtowaniu polityki UE wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz większe zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe w sąsiedztwie południowym.

Angela Merkel opierała podejście władz Niemiec do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na czterech zasadach: wykluczenia rozwiązania militarnego, koordynacji w ramach UE i we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, braku akceptacji dla naruszenia integralności terytorialnej i destabilizacji Ukrainy, wyrażonego sankcjami gospodarczymi oraz wysiłków na rzecz dyplomatycznego rozwiązania konfliktu (BT 2014-50 s. 4558). Jednocześnie, elementem odpowiedzi na kryzys było polityczne i ekonomiczne wsparcie Ukrainy,

zarówno w ramach UE, jak i poprzez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Uznając działanie Rosji za podważanie europejskiego ładu pokojowego i naruszenie prawa międzynarodowego, kanclerz deklarowała: „Celem naszego działania jest suwerenna i integralna terytorialnie Ukraina, która – ni mniej, ni więcej – sama może decydować o swojej przyszłości (BT 2014-69 s. 6503).

Aktywność Niemiec skupiała się na dyplomacji i negocjacjach, realizowanych w formacie minilateralnym czwórki normandzkiej. W wymiarze wielostronnym akcentowano rolę OBWE, zwłaszcza w kontekście niemieckiego przewodnictwa w 2016 r. (A. Merkel, BT 2014-50 s. 4558, BT 2015-120 s. 11611).

Przywoływane regularnie w debacie budżetowej sankcje gospodarcze UE, ze strony koalicji rządowej i Zielonych przedstawiane były jako niezbędny element odpowiedzi na złamanie prawa międzynarodowego i destabilizację Ukrainy Wschodniej. Ze strony prorosyjskiej Lewicy krytykowane były jako wyraz błędnego kursu politycznego skutkującego „bezsensowną wojną gospodarczą”, szkodliwego dla niemieckiego społeczeństwa i gospodarki, zwłaszcza we wschodnich krajach federacji. (G. Gysi, BT 2014-42 s. 3688, BT 2014-50, s. 4558, BT 2015-120 s. 11606; S. Wagenknecht, BT 2014-69 s. 6501).

Z kolei Zieloni upatrywali niekonsekwencji w reakcji na kryzys, poprzez dopuszczanie do pogłębienia rosyjsko-niemieckiej kooperacji w sferze energetycznej, akcentując ryzyko rosnącego uzależnienia od Rosji (K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2014-50 s. 4560). W kolejnej debacie kanclerz informowała już o zabiegach o zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu podejmowanych we wszystkich negocjacjach (BT 2014-69 s. 6503).

Napięcia wewnątrz koalicji między zwolennikami zdecydowanego, bądź normalizacyjnego kursu wobec Rosji, ujawniły się w drugim czytaniu projektu budżetu na rok 2015 w reakcji polityków SPD na zarzut prowadzenia zbyt prorosyjskiej „równoległej polityki zagranicznej” w stosunku do linii Urzędu Kanclerskiego przez ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera, wyrażony niewiele wcześniej przez przewodniczącego CSU Horsta Seehofera na łamach tygodnika „Der SPIEGEL” (w szczególności wystąpienie R. Mützenicha BT 2014-69 s.6523). Generalnie jednak, podczas debat budżetowych koalicja prezentowała wypracowany z trudem kompromis, natomiast zderzenie stanowisk dało się zaobserwować w przypadku normatywnej argumentacji Zielonych a prorosyjską narracją Lewicy.

Rozbieżności między obozem rządowym a opozycją ujawniły się w przypadku zaangażowania w zarządzanie kryzysowe w południowym sąsiedztwie¹⁴. Zieloni krytykowali skupienie na wymiarze wojskowym, zaniedbywanie prewencji i nieliczny udział niemieckich policjantów w misjach ONZ (A. Hofreiter (Związek 90/Zieloni), BT 2014-42 s. 3700–3701).

Ambicje większego zaangażowania Niemiec potwierdzone zostały decyzją udzielenia wsparcia siłom zbrojnym regionalnych władz kurdyjskich – jak podkreślano – za zgodą rządu centralnego w Bagdadzie i w ścisłym uzgodnieniu z partnerami międzynarodowymi (A. Merkel BT 2014-50 s. 4559). Zapewniając szkolenie i dostawy broni dla Peszmergów, Niemcy włączyły się w otwarty konflikt zbrojny. W odniesieniu do zwalczania terrorystycznej organizacji tzw. Państwa Islamskiego władze niemieckie uznawały konieczność wojskowej odpowiedzi na zagrożenie, deklarując jednocześnie wsparcie dla wypracowania rozwiązań politycznych gwarantujących trwałą stabilizację. Tak zwane Państwo Islamskie zostało wprost uznane za zagrożenie dla bezpieczeństwa Niemiec (A. Merkel, BT 2014-69 s. 6504). Na apel Francji o udzielenie wsparcia na podstawie klauzuli art. 42 ust. 7 TUE zapadła decyzja o zwiększeniu zaangażowania w Mali i przedłużeniu obecności w Afganistanie.

Zarówno wsparcie dla jednostek kurdyjskich, jak i zaangażowanie Bundeswehry przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu po zamachach w Paryżu, było przedmiotem krytyki Lewicy, która niezależnie od generalnie negatywnego stanowiska w stosunku do zaangażowania ekspedycyjnego, wytykała sposób formowania koalicji chętnych i brak mandatu ONZ. Jako alternatywę postulowała embargo na eksport uzbrojenia do rejonów objętych kryzysem oraz ograniczenie możliwości finansowania organizacji terrorystycznych (G. Gysi, BT 2014-50 s. 4547, BT 2014-69 s. 11604; D. Bartsch, BT 2015-139 s. 13606).

W następstwie kryzysu migracyjnego, zaangażowanie dyplomatyczne i wojskowe w południowym sąsiedztwie przedstawiane było już od 2015 r. – obok współpracy rozwojowej – jako element przeciwdziałania przyczynom migracji. Angela Merkel przyznała retrospektywnie: „... nie rozumieliśmy wówczas wystarczająco, że to co dzieje się w Aleppo i Mosulu, może mieć znaczenie dla Essen lub Stuttgartu. Musimy sobie z tym poradzić. Przyniesie

¹⁴ Zob. szerzej A. Rinke (2017): Deutschlands neue Nachbarn. Die Bundesregierung weitet ihren Blick auf den Krisenbogen um die EU, *Internationale Politik* 4, lipiec–sierpień, s. 42–48.

to zmiany w naszej polityce na korzyść polityki zagranicznej i współpracy rozwojowej, ponieważ będziemy musieli wciąż stawiać pytanie o znaczenie poszczególnych działań dla nas tu, na miejscu.” (BT 2015-139 s. 13611).

Znamienne jest, że przebieg debat ogólnych w niewielkim tylko stopniu oddawał kontrowersje dotyczące wysokości budżetu Ministerstwa Obrony. Jednocześnie, skutki niedoinwestowania Bundeswehry dotkniętej wieloletnimi redukcjami środków budżetowych, były przedmiotem uwagi nie tylko w kręgach specjalistycznych, ale także, coraz częściej, tematem doniesień medialnych.

Strategiczna adaptacja NATO została uwzględniona 10 września 2014 r. w wystąpieniu Angeli Merkel podczas pierwszego czytania budżetu na 2015 r. po szczycie Sojuszu w Walii, który odbył się na początku tego miesiąca. Wkład Niemiec w zwiększenie szybkości reakcji i zdolności do obrony Sojuszu, w szczególności poprzez wzmocnienie Wielonarodowego Korpusu Północny-*Wschód* w Szczecinie, uzasadniony został sojuszniczą solidarnością z partnerami bałtyckimi i wschodnioeuropejskimi. Jednocześnie, kanclerz podkreśliła znaczenie zachowania ograniczeń wojskowej obecności NATO na fance wschodniej, wywodzonych z Aktu Stanowiącego NATO-Rosja (BT 2014-50 s. 4559). Podobnie argumentował Thomas Oppermann (SPD), wykluczając stałe stacjonowanie sił NATO w Europie Wschodniej i wskazując sankcje jako wystarczającą reakcję na naruszenie przez Władimira Putina ducha tego porozumienia (BT 2014-50, s. 4565). Nawiązując do wystąpienia prezydenta Bronisława Komorowskiego, wygłoszonego tego samego dnia w Bundestagu, przekonywał: „Inni przez dekady przejmowali odpowiedzialność za nas, Niemców, za nasze bezpieczeństwo. W takim razie jest oczywiste, że teraz również my przejmujemy odpowiedzialność za innych” (BT 2014-50, s. 4565).

Ze strony opozycji decyzje Sojuszu z Newport zostały poddane krytyce przez lidera Lewicy Gregora Gysi, który szacując pułap osiągnięcia referencyjnego celu 2 proc. PKB nakładów na obronność na 24 mld euro, sprzeciwiał się dalszemu uzbrajaniu Niemiec, NATO, a także USA (BT 2014-50, s. 4549). Zwiększeniu nakładów sprzeciwiła się też współprzewodnicząca Frakcji Zielonych K. Göring-Eckardt (BT 2014-50 s. 4560).

Niepopularna kwestia wysokości budżetu obronnego ponownie podjęta została dopiero na ostatniej debacie budżetowej 18 kadencji. Odwołując się do przykładu mniejszych państw europejskich, które zwiększyły swoje

nakłady zgodnie ze zobowiązaniami sojuszniczymi, kanclerz przyznała, że Niemcy dalekie są jeszcze od spełnienia oczekiwań partnerów z Sojuszu. Opowiedziała się za utrzymaniem kierunku zgodnego z obietnicą złożoną na forum NATO wspólnie przez chadeków i socjaldemokratów (BT 2016-202 s. 20167).

Podczas tej samej debaty budżetowej kanclerz opowiedziała się także za wzmocnieniem współpracy w polityce obronnej w UE w formule stałej współpracy strukturalnej, przekonując że to promowane przez minister obrony Ursulę von der Leyen rozwiązanie nie zaszkodzi współpracy w ramach NATO (BT 2016-202 s. 20167).

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego zasygnalizowana została po raz pierwszy w związku z kwestią wywodzących się z UE bojowników tzw. Państwa Islamskiego (ponad 500 osób), częściowo powracających do domu. Przewodniczący frakcji chadeckiej Volker Kauder podkreślał skalę nakładów w związku z obserwacją osób potencjalnie niebezpiecznych (*Gefährder*) i opowiadał się za redukowaniem możliwości werbunku (BT 2014-69 s. 6520). Po zamachach w Paryżu, w listopadzie 2015 r., odpowiedź na zagrożenie terroryzmem islamskim w kraju została już sformułowana zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Objęła deklarację politycznego wsparcia dla organów bezpieczeństwa oraz, odzwierciedlone w budżecie, ich wzmocnienie personalne i techniczne. Policja Federalna zyskała tysiąc nowych etatów, z planami rozszerzenia do trzech tysięcy do 2018 r., ponadto zapowiedziano stworzenie w jej strukturze jednostek szkolonych i wyposażonych do reakcji na zagrożenie terrorystyczne, dla dopełnienia zdolności krajowych policji oraz sił specjalnych. Zapewniono wzmocnienie personalne oraz w zakresie wyposażenia technicznego służb wywiadowczych (BT 2015-139 s. 13611). W związku z zagrożeniem terrorystycznym, postulowano usprawnienie wymiany informacji między służbami (T. Oppermann (SPD), BT 2016-186 s. 18425). Niemcy zmodyfikowały także swoje stanowisko w zakresie jednolitej ochrony granicy oraz jednolitych rejestrów wjazdów i wyjazdów do strefy Schengen (A. Merkel, BT 2016-202 s. 20167). Do 2018 r. przewidywano, obok nowych etatów w Policji Federalnej i ok. tysiąca w organach bezpieczeństwa federacji, sfinansowanie nowoczesnej techniki i nowego wyposażenia, a także przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego do 2020 r. (A. Merkel, BT 2016-186 s. 18414).

Charakterystyka odpowiedzi na kryzys

Wzmocniona aktywność dyplomatyczna i zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe stanowiły – w pierwszej kolejności – próbę przeniesienia, wzmocnionej podczas kryzysu strefy euro pozycji Berlina w ramach UE, na poziom polityki międzynarodowej. W miarę pogarszania się europejskiego środowiska bezpieczeństwa rosło motywacyjne znaczenie bezpośrednich implikacji dla samych Niemiec. Utrzymywała się preferencja dla działań podejmowanych w ramach multi bądź minilateralnych.

Niemiecka odpowiedź na kryzys bezpieczeństwa ograniczona była przede wszystkim uwarunkowaniami wewnętrznymi – analogicznie do działań podejmowanych wobec kryzysu w strefie euro. Mimo „konsensu monachijskiego”, korzystanie z pełnego spektrum instrumentów na arenie międzynarodowej utrudniało sceptyczne nastawienie opinii publicznej¹⁵. Wewnętrzny spór w koalicji o realizację sojuszniczego zobowiązania do zwiększania budżetu obronnego do 2 proc. PKB osłabiał wiarygodność Niemiec w ramach NATO, a także przekładał się na realne zdolności niemieckich sił zbrojnych¹⁶. Z drugiej strony, włączenie się Niemiec we wzmacnianie wschodniej flanki potwierdzało solidarność sojuszniczą.

Na polityczny spór o właściwe podejście do Rosji, w reakcji na naruszenie prawa międzynarodowego i zakwestionowanie ładu bezpieczeństwa europejskiego, wpływały nie tylko różnice w ocenie interesów, ale także napięcie między tradycyjną rolą mediatora, a nową pozycją lidera w formułowaniu odpowiedzi UE na kryzys w sferze stosunków zewnętrznych, przy ograniczonej gotowości akceptacji kosztów związanych z tą funkcją.

Polityka komunikacyjna dotycząca nakładów na zapewnienie bezpieczeństwa różni się w odniesieniu do wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru. Dostosowane do preferencji elektoratu szczegółowe prezentacje danych, dotyczących wzmocnienia policji i służb bezpieczeństwa, wyraźnie kontrastowały z powściągliwością dotyczącą wysokości budżetu obronnego i wyposażenia sił zbrojnych.

¹⁵ Por. Pew Research Center, NATO Public Opinion: Wary of Russia, Leery of Action on Ukraine, 10 czerwiec 2015, <http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Pew-Research-Center-Russia-Ukraine-Report-FINAL-June-10-2015.pdf>.

¹⁶ Por. H. Maull (2015): Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht, w: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, t. 8, s. 213–237, tu s. 227.

Kryzys migracyjny

W przypadku niemieckiej odpowiedzi na kryzys migracyjny centralne miejsce zajmuje cezura przyjęcia uchodźców z Węgier 4–5 września 2015 r. i odstąpienie od stosowania reguł rozporządzenia dublińskiego¹⁷. Już wcześniejsza faza kryzysu znalazła odzwierciedlenie w debatach budżetowych w 2014 r., podczas których odnotowano narastający problem uchodźstwa w skali światowej oraz w samych Niemczech w związku z wojną w Syrii. (T. Oppermann (SPD), BT 2014-42 s. 3703). Zieloni krytykowali niewystarczającą aktywność rządu wobec tego wyzwania (K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2014-50 s. 4564). Kanclerz podjęła temat polityki migracyjnej i azylowej w kontekście programu najbliższej Rady Europejskiej (A. Merkel, BT 2014-42 s. 3696).

Pierwsze czytanie projektu budżetu na rok 2016 w dniu 9 września 2015 r. zdominowane już zostało przez tematykę migracyjną i wykorzystane przez kanclerz do przedstawienia siedmiopunktowego programu odpowiedzi na kryzys (BT 2015-120 s. 11612 i nn.). Angela Merkel uzyskała poparcie polityczne dla swoich działań, a jednocześnie opozycja domagała się większego zaangażowania na rzecz uchodźców.

Odpowiedź na kryzys oparta została ponownie na odrzuceniu izolacji i deklarowanej gotowości zaangażowania – na podstawie doświadczenia społecznej gospodarki rynkowej – na rzecz kształtowania globalizacji w ramach współpracy międzynarodowej (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13616, BT 2016-186 s. 18414, BT 2016-202 s. 20166). Podejście Niemiec do problematyki uchodźców uzasadniane było także zobowiązaniem opartym na argumencie historycznym (A. Merkel, BT 2014-50 s. 4555; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2016-186 s. 18422). Problem reakcji na rosnącą liczbę uchodźców definiowany był jako kwestia nie tylko narodowa, czy europejska, ale także globalna (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13611).

¹⁷ Szczegółowa rekonstrukcja wydarzeń z 4/5 września: Georg Blume, Marc Brost, Tina Hildebrandt, Alexej Hock, Sybille Klormann, Angela Köckritz, Matthias Krupa, Mariam Lau, Gero von Randow, Merlind Theile, Michael Thumann, Heinrich Wefing, *Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich?*, DIE ZEIT Nr. 35/2016, 18 sierpień 2016 r. oraz R. Alexander (2017): *Die Getriebenen – Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, Siedler Verlag.

Niemieccy politycy realistycznie oceniali długoterminową perspektywę borykania się z kryzysem migracyjnym i skalę wyzwania (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11624; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni) BT 2015-120 s. 11618). Tak jak w poprzednich kryzysach wskazywali na siłę Niemiec jako główną przesłankę zdolności sprostania wyzwaniu (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613; V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11624; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2015-120 s. 11614; T. Oppermann (SPD), BT 2015-120 s. 11619; R. Kruse (SPD), BT 2015-139 s. 13632).

Nowym elementem w kryzysie migracyjnym był akcent na siłę państwa płynącą z powszechnego zaangażowania społecznego: „W kryzysie greckim nauczyliśmy się, jak niezbędna jest funkcjonująca państwowość (*Staatswesen*). W kryzysie uchodźczym widzimy teraz jak nieocenione jest współczujące, aktywne i dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie” (T. Oppermann (SPD), BT 2015-120 s. 11619; zob. też A. Merkel, BT 2015-139 s. 13611; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2015-120 s. 11614. i in.).

Nowością pod względem systemowym w zarządzaniu kryzysowym były także trudności wynikające z federalnej struktury państwa. Rzeczywiste koszty realizacji prawa azylowego – regulowanego na poziomie federacji – ponosiły landy i gminy, co wpływało też na zróżnicowanie standardów przyjmowania i zaopatrzenia uchodźców. W uznaniu tych okoliczności, jeszcze w czerwcu roku 2015 wyzwanie migracyjne zostało zdefiniowane jako zadanie narodowe realizowane we „wspólnocie odpowiedzialności”¹⁸.

Na problem obciążenia krajów federacji i gmin pierwsza zwróciła uwagę opozycja podczas debaty ogólnej (K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), 2014-29 s. 2332, BT 2014-50 s. 4564; T. Oppermann (SPD), BT 2014-69 s. 6517). Kanclerz odniosła się do tego wyzwania logistycznego w drugiej połowie 2014 r. (BT 2014-50 s. 4555, BT 2014-69 s. 13615) i zapowiedziała mobilizację zasobów materialnych. Przejęcie odpowiedzialności przez federację przybrało w szczególności postać ustawy o świadczeniach dla ubiegających się o azyl (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13614). We wsparciu dla gmin najpierw kładziono

¹⁸ Pressekonferenz der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer, 18. Juni 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-der-bundeskanzlerin-und-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-846066>.

nacisk na kwestie logistyczne związane z zakwaterowaniem, a potem na integrację (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2016-202 s.). Dialog z landami odbywał się m.in. w formie specjalnych konferencji z premierami krajów federacji. Ważnym motywem wsparcia gmin była obawa przed skutkami ich przeciążenia dla ładu społecznego (T. Oppermann (SPD), BT 2015-120 s. 11619).

Systemowe uwarunkowania państwa federacyjnego wykorzystane zostały przez Zielonych, będących zwolennikami najbardziej liberalnego podejścia do masowej migracji. Krytykowali rozszerzanie katalogu państw klasyfikowanych jako bezpieczne w rozumieniu przepisów o udzielaniu ochrony (region Bałkanów Zachodnich i Afryki Północnej), a także ograniczenie łączenia rodzin, w przypadku ochrony subsydiarnej i późniejsze zawieszenie tej opcji. Oponowali przeciwko świadczeniom rzeczowym. Wykorzystując układ sił w Radzie Federacji, blokowali inicjatywy rządowe ukierunkowane na zaostrzenie prawa azyłowego, co wielokrotnie było podnoszone przez przedstawicieli koalicji podczas debat ogólnych.

Zaangażowanie federacji konieczne było też w przypadku odsyłania osób bez prawa pobytu i nie posiadających dokumentów (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13614).

Podczas debaty budżetowej w odniesieniu do funkcjonowania aparatu państwowego Zieloni podnieśli dysfunkcje w funkcjonowaniu ośrodka rządowego wywołane konkurencją między koordynatorem ds. uchodźców w Urzędzie Kanclerskim a ministrem spraw wewnętrznych (A. Hofreiter (Związek 90/Zieloni), BT 2015-139 s. 13619).

Bezprecedensowa skala wyzwania logistycznego, integracyjnego i politycznego została odzwierciedlona w gospodarowaniu środkami budżetowymi (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13614, s. 13633). Jednocześnie, zdolność Niemiec do mobilizacji zasobów finansowych wobec nieprzewidzianych wyzwań wykorzystana została do uzasadnienia kursu konsolidacji budżetowej (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11609, BT 2015-139 s. 13615).

Zwiększone nakłady budżetowe odzwierciedlały też docenienie znaczenia polityki integracyjnej, wyrażone także przyjęciem federalnej ustawy o integracji (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11612, BT 2015-139 s. 13614, BT 2016-186 s. 18414; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2015-120 s. 11616, BT 2016-186 s. 18419; B. Hagedorn (SPD), BT 2016-186 s. 18438). Przeciwdziałanie powstawaniu społeczności równoległych postrzegano także

w kategoriach bezpieczeństwa wewnętrznego (T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622). Przebieg debat budżetowych odzwierciedla jednak wąski zakres dyskusji o kwestiach bezpieczeństwa w kontekście kryzysu migracyjnego. Wydarzenia w Kolonii zostały zasygnalizowane tylko raz („*es gab Köln*” – K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2016-186 s. 18419), odnotowane zostały ataki w Ansbach i w Würzburgu (A. Merkel, BT 2016-186 s. 18414). Wyraźnie obawiano się rozbudzenia resentymentów wobec uchodźców, a osłabieniu poczucia bezpieczeństwa starano się zapobiec konkretnymi działaniami na rzecz wzmocnienia policji i innych struktur bezpieczeństwa (A. Merkel, BT 2016-186 s. 18414, BT 2016-202, s. 20171; T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622).

Przy rozważaniach o kształcie budżetu zwracano też uwagę na ryzyko wzmocnienia skrajnej prawicy w przypadku polaryzacji politycznej w kwestii migracji i na potrzebę zapewnienia akceptacji społecznej dla przyjmowania uchodźców (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2014-42 s. 3706; T. Oppermann (SPD), BT 2014-42 s. 3703, BT 2014-50 s. 4569, BT 2014-69 s. 6517; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11629; J. Kahrs (SPD), BT 2015-139 s. 13630). Za istotne uważano przeciwdziałanie powstaniu wrażenia, że zasoby państwa zostały skupione na zaspokajaniu potrzeb migrantów przy jednoczesnym zaniedbywaniu swoich obywateli (G. Gysi (Lewica) BT 2015-120 s. 11605; B. Hagedorn (SPD), BT 2016-186 s. 18438; K. Göring-Eckardt (Związek 90/Zieloni), BT 2015-120 s. 11614; T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13624). Zalecano dostosowanie pod tym względem budżetu, przy zachowaniu jego zrównoważonej struktury (J. Kahrs (SPD), BT 2015-139 s. 13628).

Obok zapewnienia środków na zarządzanie kryzysowe, głównym komponentem działań Niemiec było dążenie do ograniczenia liczby wnioskujących o azyl w Niemczech, co uzasadniano potrzebą zapewnienia pomocy prawdziwie potrzebującym (głównie Syryjczykom) i ich sprawnej integracji (T. Oppermann (SPD), BT 2014-42 s. 37043; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2016-202 s. 20185). Zalecano też uwzględnienie odczuć społecznych co do limitu zdolności przyjmowania i integracji (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13632).

Na poziomie krajowym cel ten osiągnięto modyfikacją obowiązujących regulacji w formie tzw. dwóch pakietów azylowych. Koalicja zabiegała

o rozszerzenie katalogu państw traktowanych jako państwa bezpiecznego pochodzenia w rozumieniu przepisów azylowych, najpierw w odniesieniu do Bałkanów Zachodnich, a potem także Afryki Północnej. Wskazywano na potrzebę rozróżnienia między migracją zarobkową i uchodźstwem (T. Oppermann (SPD), BT 2016-202 s. 20177; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13631). Politycy chadecji akcentowali ponadto konieczność ograniczenia, bądź wyeliminowania, niewłaściwych zachęt systemowych dla migrantów (np. socjalne świadczenia pieniężne). W debatach ogólnych wypłynął też wątek wprowadzenia górnego limitu przyjmowania uchodźców tzw. *Obergrenze* (krytycznie T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13623) oraz stref tranzytowych.

Przeciwdziałając utrwaleniu się przekonania o utracie kontroli przez rząd, akcentowano w debatach problem egzekwowania prawa w zakresie wydalania osób bez prawa pobytu (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11612). Kanclerz wprost odnosiła się do problemu społecznej percepcji pozostawiania w kraju osób bez prawa pobytu i podkreślała potrzebę zapewnienia w Niemczech „porządku i kierowania”, zwłaszcza w sytuacji nieprzestrzegania prawa na granicy zewnętrznej UE (BT 2015-139 s. 13614, BT 2016-186 s. 18414). Zapewnienie funkcjonowania państwa prawa w dziedzinie azylu określiła „uzasadnionym oczekiwaniem obywateli” (BT 2016-202 s. 20171, por. też J. Kahrs (SPD), BT s. 13629). Ze strony CSU postulowano zapewnienie konsekwentnej rejestracji przybyszów (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13631).

Zgodnie z zapowiedzianym w umowie koalicyjnej celem usprawnienia postępowania azylowego, już w 2014 r. zwiększono o 300 liczbę etatów w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców. W miarę narastania kryzysu rosła presja na przyspieszenie postępowania, co skutkowało w szczególności decyzją o powierzeniu kierowania Urzędem szefowi Federalnej Agencji ds. Pracy, motywowaną także dążeniem do ułatwiania integracji na rynku pracy.

Ważnym atrybutem państwa – w kontekście kryzysu migracyjnego – stała się w oczach polityków „elastyczność”. Wyjątkowość sytuacji miała wymagać przemyślenia obowiązujących regulacji, a nawet czasowego wyłączenia stosowania niektórych z nich (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11612), bądź obniżenia standardów administracyjnych (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11622).

Ograniczeniu liczby uchodźców służyć miało także wsparcie udzielane bezpośrednio w regionach konfliktów, znajdujące wyraz w zwiększeniu środków dla resortów spraw zagranicznych i współpracy rozwojowej na zapobieganie kryzysom środkami cywilnymi oraz pomoc humanitarną. (A. Merkel, BT 2014-42 s. 3696, BT 2016-186 s. 18415, BT 2016-202 s. 20171; T. Oppermann (SPD), BT 2014-69 s. 6517, BT 2015-120 s. 11619; G. Hasselfeldt (CDU/CSU) BT 2016-202 s. 20184). Jako środek o potencjalnie najszybszym działaniu wskazano pomoc dla mieszkańców obozów dla uchodźców (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13632). Wzrost budżetu w tym zakresie uważany był przez opozycję za niewystarczający – wartość pomocy rozwojowej nie spełniała wciąż referencyjnego wskaźnika 0,7 proc. PKB (A. Hofreiter (Związek 90/Zieloni), BT 2014-42 s. 3701; D. Bartsch (Lewica), BT 2015-139 s. 13608). Wskazywano także na wsparcie rządu dla wypracowania rozwiązań politycznych konfliktów na Bliskim Wschodzie (A. Merkel, BT 2014-42 s. 3696; T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622). Elementem działań na rzecz przeciwdziałania przyczynom migracji było także zaangażowanie w zwalczanie tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i w Iraku oraz w misję w Afganistanie (A. Merkel, BT 2014-69 s. 6517).

W reakcji na wyzwanie migracyjne dowartościowana została w niemieckiej polityce Afryka¹⁹. Niemcy promowały pogłębienie współpracy na rzecz poprawy warunków życiowych oraz otwarcia legalnych kanałów migracji w ramach Unii Europejskiej, w formule minilateralnej i multilateralnej, m.in. podczas przewodniczenia G20 (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11612, BT 2015-139 s. 13615, BT 2016-202 s. 20171, BT 2016-186 s. 18415).

Ograniczenie liczby napływających do Niemiec migrantów chciano także uzyskać poprzez odzyskanie kontroli nad zewnętrznymi granicami UE (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13632; J. Kahrs (SPD), BT 2015-139 s. 13629; B. Hagedorn (SPD), BT 2016-202 s. 20187). Poza względami bezpieczeństwa i stabilizacji sytuacji chciano także powstrzymać proces renacjonalizacji ochrony granicy w ramach strefy Schengen (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13626; T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622), przy czym Niemcy same skorzystały z możliwości przywrócenia

¹⁹ Zob. szerzej A. Rinke (2016): Migration, Sicherheit, Wirtschaft. Afrika wird zu einer Priorität der deutschen und europäischen Politik, *Internationale Politik* 6, listopad/grudzień, s. 8–16.

kontroli granicznej. Przywrócenie uregulowanych stosunków na granicach wiązano ponadto ze wzmocnieniem Frontexu (A. Merkel, BT 2016-186 s. 18414).

Kluczową rolę w niemieckiej strategii kryzysowej zajęła Turcja (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11612; BT 2015-139 s. 13612). Kontrowersyjność koncepcji delegowania ochrony zewnętrznej granicy UE na władze tureckie odzwierciedliły także spory w ramach debaty ogólnej. Mimo świadomości kosztów finansowych i politycznych, zwolennicy tej opcji byli przekonani o słuszności, czy wręcz bezalternatywności zawarcia porozumienia z Ankarą (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13612, BT 2016-186 s. 18415; J. Kahrs (SPD), BT 2015-139 s. 13630; T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622, BT 2016-186 s. 18423). W parze z tym stanowiskiem szło przekonanie o niezdolności zapewnienia ochrony granicy przez Grecję. Oczekiwano zredukowania liczby migrantów, zwalczania przemytników i zmniejszenia liczby ofiar wśród przepływających się do UE. Porozumienie z Turcją traktowane było jako model regulowania współpracy z sąsiadami UE w zakresie ochrony granicy morskiej (A. Merkel, BT 2016-186 s. 18414). Niemcy zaangażowały się też w operację EUNAVFOR MED Sophia na Morzu śródziemnym oraz w działania NATO na Morzu Egejskim²⁰. Pozytywne dla Niemiec oddziaływanie zamknięcia szklaku bałkańskiego doceniła podczas debaty budżetowej reprezentantka CSU (G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2016-202 s. 20186).

Centralnym komponentem niemieckiego podejścia do kryzysu migracyjnego było dążenie do osiągnięcia „rozwiązania europejskiego” (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613, BT 2015-139 s. 13613, BT 2016-202 s. 20170), uwzględniającego „sprawiedliwy” mechanizm podziału wnioskujących o azyl między państwa członkowskie (T. Oppermann (SPD), BT 2015-139 s. 13622, BT 2014-50 s. 4569; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11629; A. Özoğuz (SPD), BT 2014-50 s. 4575). Obowiązkowy charakter mechanizmu dystrybucyjnego miał zapewniać także udział wszystkich państw w przeciwdziałaniu przyczynom uchodźstwa i konfliktów międzynarodowych (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613), a także zapewniać kooperatywną postawę państw zarządzających granicami zewnętrznymi UE (A. Merkel, BT 2015-139 s. 13613).

²⁰ O roli Niemiec w uruchomieniu operacji zob. R. Alexander, *op. cit.*, s. 239 i n.

Stosowane początkowo uzasadnienie normatywne dla kwot (A. Merkel, BT 2015-120 s. 11613; G. Hasselfeldt (CDU/CSU), BT 2015-120 s. 11629; T. Oppermann (SPD), BT 2015-120 s. 11619; D. Bartsch (Lewica), BT 2015-139 s. 13608) wzmocnione zostało z czasem argumentem uzależniającym od obligatoryjnych kwot utrzymanie otwartych granic w UE (T. Oppermann (SPD), BT 2015-120 s. 11619). Angela Merkel wskazywała na analogiczny charakter deficytów konstrukcyjnych odnośnie do wspólnej waluty oraz w ramach II filaru integracji europejskiej. Na etapie powoływania strefy Schengen nie osiągnięto – tak jak przy unii gospodarczej i walutowej – porozumienia politycznego na wypadek wystąpienia zwiększonej presji na granicach zewnętrznych w zakresie solidarności, kompetencji i relokacji. System wymaga zatem – jak przy euro – dopełnienia: „Dlatego solidarny podział uchodźców – stosownie do siły gospodarczej i uwarunkowań, wraz z konieczną gotowością do stałego mechanizmu rozdziału – to nie jest jakaś drobnostka. To kwestia możliwości utrzymania strefy Schengen na dłuższą metę” (BT 2015-139 s. 13613).

Wiązano wypracowanie „rozwiązania europejskiego” ze zdolnością UE do przetrwania (V. Kauder (CDU/CSU), BT 2015-139 s. 13627) oraz domagano się cięć funduszy strukturalnych wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej kontestujących centralistyczny model polityki azylowej (V. Kauder (CDU/CSU) BT 2015-139 s. 13627; G. Gysi (Lewica), BT 2015-120 s. 11605).

Charakterystyka odpowiedzi na kryzys

Priorytetem niemieckiej odpowiedzi na kryzys migracyjny było ograniczenie liczby ubiegających się o azyl poprzez utrudnienie dostępu na terytorium Niemiec i poprzez usprawnienie procedur i zaostrzenie regulacji azylowych. Jesienią roku 2015 w ostrej fazie kryzysu migracyjnego w centrum znajdowały się wyzwania logistyczne związane z doraźnym zaopatrzeniem migrantów.

Mobilizacja będących w dyspozycji państwa środków finansowych była przedstawiana jako istotny element odpowiedzi na kryzys. Wydatki państwa kierowane były zarówno na wymiar wewnętrzny (głównie odciążenie gmin i landów) – jak w przypadku kryzysu finansowego i gospodarczego, jak również zewnętrzny (przeciwdziałanie przyczynom migracji) – analogicznie do opanowywania turbulencji wspólnej waluty. Aktywna polityka komunikacyjna

rządu w zakresie nakładów budżetowych dotyczących wyzwań migracyjnych różniła się – *toutes proportions gardées* – od przyjętej w zarządzaniu kryzysem strefy euro, gdzie unikano eksponowania skali zobowiązań finansowych Niemiec.

Bezpośrednie oddziaływanie kryzysu migracyjnego na Niemcy było decydujące dla zwiększenia presji na szybkie działanie, co znalazło przełożenie na sposób i formę funkcjonowania na forum UE. Inaczej niż w przypadku kryzysu strefy euro, tym razem Niemcy były zwolennikami szybkich działań, także w sytuacji braku konsensu wśród państw członkowskich.

Kolejną różnicę w stosunku do zarządzania kryzysowego w strefie euro stanowi zastąpienie uwarunkowanego konstytucyjnie napięcia między egzekutywą a legislatywą (władztwo budżetowe parlamentu) przez problemy spowodowane rozłożeniem kompetencji i ciężarów w systemie federalnym. Układ sił umożliwiał opozycji wykorzystanie Rady Federacji jako instytucjonalnej bariery dla realizacji zamierzeń rządowych. Uwidoczniło się też zróżnicowanie regionalne w sprawności struktur administracyjnych.

W miejscu trudności dotyczących wypracowania konsensu co do odpowiedzi na kryzys w ramach koalicji chadecko-liberalnej pojawiły się w przypadku kryzysu migracyjnego dysfunkcje w relacjach ośrodka kanclerskiego (koordynator ds. uchodźców) i resortu spraw wewnętrznych, w obu przypadkach będących w gestii CDU. Wprowadzone w ramach zarządzania kryzysowego modyfikacje w funkcjonowaniu rządu przyczyniły się do odsunięcia na dalszy plan kwestii bezpieczeństwa w kontekście masowych migracji.

Po raz pierwszy w kryzysie migracyjnym pojawiły się wątpliwości co do zdolności państwa do realizacji kluczowych zadań. W konsekwencji, w ramach zarządzania kryzysowego usiłowano przeciwdziałać percepcji niewydolności struktur państwa.

Wnioski

Tematyka kryzysowa odgrywała dużą rolę w debatach budżetowych, zarówno przy uzasadnieniu podejmowanych działań, jak i dla wzmocnienia czy też pozytywnego wydzwieku bilansu rządów (koalicja) bądź krytyki zaniechań (opozycja). Od roku 2015 tematyka wyzwań związanych z migracją nabiera dominującego charakteru.

Warte odnotowania jest podkreślanie przez niemieckich polityków nadrzędnej wartości otwartości gospodarki i społeczeństwa, zarówno w kryzysie finansowym, jak i migracyjnym, co wymagało także uznania ryzyka negatywnego wpływu zawirowań zewnętrznych. Przekonanie o korzyściach czerpanych z globalizacji znajdowało odzwierciedlenie zarówno w ostrożnym wiązaniu zjawisk kryzysowych z jej postępami, jak i w preferencji dla multilateralizmu, jako szansy na skuteczne oddziaływanie w polityce międzynarodowej.

Postulat kształtującej roli polityki w kryzysie finansowym wywodziło z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, docenianej z jednej strony za skuteczną ochronę przed zjawiskami kryzysowymi, z drugiej – za tworzenie ram sprzyjających sprawnemu dostosowaniu do zmieniających się, pod wpływem kryzysu, uwarunkowań. Trzeba jednak odnotować, że poczucie stabilności gospodarki niemieckiej i sprawnego funkcjonowania państwa nie sprzyjało rozpoznaniu na wczesnym etapie negatywnego potencjału zjawisk kryzysowych, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym, i przyczyniło się do opóźnienia reakcji na wyzwania na poziomie państwowym, a także w ramach UE.

Niewątpliwie, decydującym bodźcem do przyjęcia aktywnego podejścia do zjawisk kryzysowych był ich bezpośredni wpływ na Niemcy. Najpierw dotkliwe skutki załamania gospodarczego w następstwie światowego kryzysu finansowego, a po kilku latach kumulacja problemów logistycznych, społecznych, integracyjnych i bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie Niemiec w związku z masową migracją, skutkowały doraźną mobilizacją zasobów państwa w celu łagodzenia objawów kryzysu. Ten sposób działania różni się w stosunku do reakcji na turbulencje w strefie euro, długo nieodczuwane bezpośrednio przez niemieckie społeczeństwo. W tym przypadku dominowała postawa asekuracyjna, opierająca się presji szybkiego działania.

Stosunkowo sprawne opanowanie skutków kryzysu finansowego i jego następstw dla polityki realnej ugruntowało pozytywną ocenę własnych rozwiązań, które zaczęły być promowane jako modelowe na poziomie europejskim (np. hamulec długu publicznego, *Schuldenbremse*). Rosnącej roli Niemiec w formułowaniu odpowiedzi na kryzys w UE towarzyszyło ugruntowanie narracji o funkcji „motoru wzrostu”, a zarazem „kotwicy stabilności” dla wspólnej waluty. Jednocześnie, strategia komunikacyjna akcentująca lepszą kondycję Niemiec mogła przyczynić się do desolidaryzacji wspólnoty w ramach strefy euro.

Warte uwagi jest uznanie kryzysu finansowego, jako okoliczności o wyjątkowym charakterze, dla uzasadnienia użytych przez państwo nadzwyczajnych środków, łącznie z odstąpieniem od strategicznego celu zrównoważenia budżetu. W strefie euro ten argument miał już ograniczone zastosowanie. Nacisk na wymogi legitymizacyjne zawęził zdolność i gotowość Niemiec do sięgnięcia po instrumentarium proponowane w dyskusji o możliwościach przezwyciężenia kryzysu. Do odwrócenia sytuacji doszło w kryzysie migracyjnym, gdy szeroko zakrojone rozwiązania forsowane przez Niemcy napotkały sprzeciw, odwołujący się do zachowania władztwa przez państwa członkowskie.

Wykaz debat budżetowych stanowiących podstawę analizy

1. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009); Unterrichtung durch die Bundesregierung; Finanzplan des Bundes 2008 bis 2012, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 175. Sitzung, 17. September 2008, Plenarprotokoll 16/175 (cytowane jako BT 2008-175);
2. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009); Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung; Finanzplan des Bundes 2008 bis 2012, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 189. Sitzung, 26. November 2008, Plenarprotokoll 16/189 (cytowane jako BT 2008-189);
3. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 15. Sitzung, 20. Januar 2010, Plenarprotokoll 17/15 (cytowane jako BT 2010-15);
4. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) Einzelplan 04 Bundeskanzleramt, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 30. Sitzung, 17. März 2010, Plenarprotokoll 17/30 (cytowane jako BT 2010-30);

5. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 58. Sitzung, 15. September 2010, Plenarprotokoll 17/58 (cytowane jako BT 2010-58);
6. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 74. Sitzung, 24. November 2010, Plenarprotokoll 17/74 (cytowane jako BT 2010-74);
7. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012); Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 123. Sitzung, 7. September 2011, Plenarprotokoll 17/123 (cytowane jako BT 2011-123);
8. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012); Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 142. Sitzung, 23. November 2011, Plenarprotokoll 17/142 (cytowane jako BT 2011-142);
9. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013); Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 191. Sitzung, 12. September 2012, Plenarprotokoll 17/191 (cytowane jako BT 2012-191);
10. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013); Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 207. Sitzung, 21. November 2012, Plenarprotokoll 17/207 (cytowane jako BT 2012-207);

11. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 29. Sitzung, 9. April 2014, Plenarprotokoll 18/29 (cytowane jako BT 2014-29);
12. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014), Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 42. Sitzung, 25. Juni 2014, Plenarprotokoll 18/42 (cytowane jako BT 2014-42);
13. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 50. Sitzung, 10. September 2014, Plenarprotokoll 18/50 (cytowane jako BT 2014-50);
14. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015), Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 69. Sitzung, 26. November 2014, Plenarprotokoll 18/69 (cytowane jako BT 2014-69);
15. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 120. Sitzung, 9. September 2015, Plenarprotokoll 18/120 (cytowane jako BT 2015-120);
16. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016), Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 139. Sitzung, 25. November 2015, Plenarprotokoll 18/139 (cytowane jako BT 2015-139);

17. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 186. Sitzung, 7. September 2016, Plenarprotokoll 18/186 (cytowane jako BT 2016-186);
18. Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017), Beratung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 202. Sitzung, 23. November 2016, Plenarprotokoll 18/202 (cytowane jako BT 2016-202).

Bibliografia

- Alexander R. (2017): *Die Getriebenen – Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, Siedler Verlag.
- Bilanz der Bankenrettung in Deutschland, Drucksache 19/4243, Bilanz der Landesbankenrettung in Deutschland Drucksache 19/4242.
- Bonatti L., Fracasso A. (2013): The German Model and the European Crisis, *Journal of Common Market Studies*, 51(6), s. 10023-1039.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. September 2011- 2 BvR 987/10 - Rn. (1–142), http://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710.html.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012- 2 BvR 1390/12 - Rn. (1–215), http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012.html.
- Dyson K.H.F. (2014): *States, debt, and power: 'saints' and 'sinners' in European history and integration*, Oxford University Press.
- Giegerich B., Terhalle M. (2017): The Munich Consensus and the Purpose of German Power, w: James Bindenagel / Matthias Herdegen / Karl Kaiser (red.), *International Security in the 21st Century: Germany's International Responsibility*, Göttingen, s. 241 et seq.
- Hellwig M. (2017): Deutschland und die Finanzkrise(n), *Wirtschaftsdienst* 97. Jahrgang, Heft 9 s. 606–607, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/9/deutschland-und-die-finanzkrisen/>.

- Małachowski W. (2010): Skutki kryzysu i działania antykryzysowe w gospodarce Niemiec, w: *Państwa narodowe wobec kryzysu ekonomicznego*, red. Joachim Osieński, Warszawa: SGH.
- Maull H. (2015): Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, t. 8, s. 213–237.
- Pew Research Center, NATO Public Opinion: Wary of Russia, Leery of Action on Ukraine, 10 czerwiec 2015, <http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Pew-Research-Center-Russia-Ukraine-Report-FINAL-June-10-2015.pdf>.
- Pressekonferenz der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer, 18 czerwiec 2015, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-der-bundeskanzlerin-und-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-846066>.
- Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchener Sicherheitskonferenz, 01.02.2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554>.
- Rinke A. (2016): Migration, Sicherheit, Wirtschaft. Afrika wird zu einer Priorität der deutschen und europäischen Politik, *Internationale Politik*, t. 6, listopad/grudzień 2016, s. 8-16.
- Rinke A. (2017): Deutschlands neue Nachbarn. Die Bundesregierung weitet ihren Blick auf den Krisenbogen um die EU, *Internationale Politik* t. 4, lipiec/sierpień 2017, s. 42–48.
- Schwarzer D. (2013): Germany's Role and Strategy in the Euro Area-Determining Factors and Scenarios, *The Polish Quarterly of International Affairs*, nr 2/2013, s. 62 et seq.
- Steinbrück P. (2011): Unterm Strich, *dtv München*, erweiterte Ausgabe 2011, s. 209 et seq.

Imigracja i zaufanie publiczne: wnioski dla Polski z brexitu

Streszczenie: Wzrost dobrobytu w Polsce i w innych wschodnich państwach członkowskich UE oraz wpływ ich problemów demograficznych na rynek pracy, przyczyniły się do zwiększenia przepływów migracyjnych ze wschodu i południa Europy. W ostatnich latach Polska była jednym z największych odbiorców imigrantów w całej UE, a w tym okresie krajem tym rządziła partia, która przedstawia się jako zdecydowanie przeciwna imigracji i skutecznie jej zapobiegająca. Mimo tej retoryki, rząd rzeczywiście wpłynął na wzrost poziomu imigracji, jednak zrobił to po cichu. Autor przytacza argumenty potwierdzające tezę, że takie rozwiązanie jest niebezpieczne, gdyż może podważyć zaufanie do establishmentu politycznego i wywołać reakcję wymierzoną w migrantów. Polska powinna przeanalizować doświadczenia Wielkiej Brytanii. Właśnie tam podobne podejście rządów – dopuszczanie do imigracji na dużą skalę przy jednoczesnym unikaniu publicznej dyskusji na ten temat lub sprawianiu wrażenia, że się jej przeciwstawia – przyczyniało się do zakłócenia krajobrazu politycznego i wzmacniało skrajności, a jednocześnie podsycало niechęć do imigrantów. Jedną z tego konsekwencji było głosowanie za opuszczeniem Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: imigracja, Polska, Wielka Brytania, polityki publiczne.

Zarządzanie imigracją stało się jednym z największych wyzwań stojących przed współczesną Europą, choć zazwyczaj postrzegano je jako problem dotyczący przede wszystkim bogatsze państwa zachodnioeuropejskie. Natomiast

dla nowych członków Unii na wschodzie największym wyzwaniem jest od dawna emigracja, ponieważ zmagają się oni z drenażem mózgow i trudną sytuacją demograficzną. Jeżeli podczas dyskusji o imigracji wspomina się o tych krajach, zwykle mówi się o zapowiadanych przez nie wysiłkach w celu zapobieżenia imigracji, a zwłaszcza napływowi uchodźców po kryzysie migracyjnym w 2015 roku, a także – szerzej – imigrantów muzułmańskich.

Na przykład książka *The Impact of Migration on Poland*, opublikowana w roku 2018, dotyczy prawie wyłącznie migracji zewnętrznej. Tam, gdzie poruszono zagadnienie migracji wewnętrznej, ograniczono je głównie do Polaków powracających z zagranicy. Rozdział na temat migracji obcokrajowców do Polski autor rozpoczyna słowami: „to krótszy rozdział, dodany w celu uzupełnienia zagadnienia”. Wiele rozdziałów dotyczy perspektywicznej (tj. potencjalnej) migracji, mniejszości etnicznych w Polsce (których przedstawiciele nie zalicza się do imigrantów) lub – znowu – Polaków powracających z zagranicy¹.

Biorąc pod uwagę wzrost dobrobytu w Polsce i w innych wschodnich państwach członkowskich UE oraz wpływ ich problemów demograficznych na rynek pracy, a także uwzględniając różnorodne czynniki, które przyczyniły się do zwiększenia przepływów migracyjnych ze wschodu i południa Europy, należy stwierdzić, że również w państwach Europy Środkowej i Wschodniej doszło do wzrostu liczby migrantów oraz zwiększenia ich różnorodności. Jest to proces, który dotknął Polskę, jako największe państwo Europy Środkowo-Wschodniej, w większym stopniu niż inne kraje. W ostatnich latach Polska była naprawdę jednym z największych odbiorców imigrantów w całej UE. Fakt ten często zaskakuje osoby z zewnątrz, a nawet niektórych Polaków, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że w tym okresie krajem rządziła partia, która przedstawia się jako zdecydowanie przeciwna imigracji i skutecznie jej zapobiegająca. Mimo tej retoryki, rząd rzeczywiście przyczynił się do rekordowego poziomu imigracji. Zrobił to jednak po cichu, kreując na forum publicznym swój wizerunek władzy przeciwnej imigracji. Przytoczę tutaj argumenty potwierdzające tezę, że takie rozwiązanie jest niebezpieczne, gdyż może podważyć zaufanie do establishmentu politycznego i wywołać reakcję wymierzoną w migrantów. Polska powinna przeanalizować doświadczenia krajów

¹ A. White (2018): The impact of migration into Poland by non-Poles, w: A. White, I. Grabowska, P. Kaczmarczyk, K. Slany, *The Impact of Migration on Poland: EU Mobility and Social Change*, London: UCL Press, s. 213.

Europy Zachodniej, w szczególności Wielkiej Brytanii. Właśnie tam podobne podejście rządów – dopuszczanie do imigracji na dużą skalę przy jednoczesnym unikaniu publicznej dyskusji na ten temat lub sprawianiu wrażenia, że się jej przeciwstawia – w ciągu ostatnich dwóch dekad przyczyniało się do zakłócenia tradycyjnego krajobrazu politycznego, osłabiało partie środka i wzmacniało skrajności, a jednocześnie podsycalo niechęć do imigrantów. Jedną z konsekwencji tego sposobu rządzenia było głosowanie za opuszczeniem Unii Europejskiej.

Przypadek Polski i Wielkiej Brytanii nie są oczywiście identyczne, zresztą nigdy nie ma takich samych przykładów. Każdy kraj ma odmienne doświadczenia historyczne i bieżące, związane z migracją. Zjednoczone Królestwo od dekad przyjmowało duże liczby przybyszów z całego świata, co spowodowało, że jest dziś jednym z najbardziej zróżnicowanych etnicznie i religijnie społeczeństw w Europie. Polska, choć była jednym z najbardziej wieloetnicznych i wieloreligijnych państw Europy przed II wojną światową, stała się – w wyniku tej wojny – jednym z najbardziej jednorodnych krajów i do niedawna miała bardzo niewielu imigrantów. Oba państwa różni też polityka, społeczeństwo i stosunki wewnątrz UE.

Niemniej jednak, w kwestii migracji i zaufania publicznego, istnieją między nimi podobieństwa przydatne do analizy. Polska może też wyciągnąć wnioski, ucząc się na błędach Wielkiej Brytanii, w której w sprawie imigracji samozadowolenie rządów lub ich nieuczciwość przyniosły negatywne konsekwencje.

Bezprecedensowa fala migracji

W okresie powojennym, aż do 1989 roku „imigracja [do Polski] praktycznie nie istniała” – zauważa Krystyna Iglicka. Po upadku komunizmu liczba przybywających stopniowo rosła², ale to imigracja w ciągu ostatnich kilku lat była bezprecedensowa w historii kraju, zarówno pod względem charakteru, jak i skali, a nawet wyjątkowo wysoka, jeśli oceniać ją według standardów międzynarodowych. Najnowsze dostępne dane Eurostatu pokazują, że

² K. Iglicka (2014): Poland – a Country of Enduring Emigration, w: F. Medved (red.), *Proliferation of Migration Transition: Selected New EU Member States*, Brussels: European Liberal Forum, s. 84, 86.

w roku 2017 Polska wydała więcej pierwszych zezwoleń na pobyt imigrantom spoza Unii niż jakikolwiek inny kraj członkowski. Liczba 683 228 stanowiła prawie jedną czwartą wszystkich pozwoleń wydanych w UE w tym okresie³ i ponad dwukrotnie przewyższała liczbę 273 886 pozwoleń wydanych w Polsce w roku 2013⁴. Podobnie liczba pozwoleń na pracę wydanych imigrantom spoza UE w Polsce w roku 2017 – prawie ćwierć miliona – to dwa razy więcej niż rok wcześniej, cztery razy więcej niż w roku 2015 i ponad 20 razy więcej niż w roku 2006⁵.

Większość imigrantów pochodzi z jednego kraju – Ukrainy. Ukraińcy otrzymali w 2017 roku 86% pierwszych zezwoleń na pobyt i 82% pozwoleń na pracę. Znacznie więcej przybyszów z tego kraju przyjeżdża do pracy na stanowiskach, które wymagają jedynie oświadczenia pracodawców o powierzeniu wykonywania pracy, a nie samych pozwoleń na pracę. Wzrosła także liczba osób pracujących w szarej strefie. Narodowy Bank Polski szacuje, że w roku 2017 w Polsce przebywało około 900 000 Ukraińców, co czyni ich zdecydowanie największą grupą imigrantów⁶.

Nie jest to zupełnie nowa sytuacja. Migracja do Polski zaczęła wzrastać w latach dziewięćdziesiątych, a większość osób zawsze przyjeżdżała z Ukrainy, zachęcona szybszym rozwojem gospodarczym Polski, a także geograficzną i językową bliskością obu krajów. Jednakże, podobnie jak w przypadku imigracji ogółem, szczególnie szybka zmiana nastąpiła w ciągu ostatnich kilku lat. Ukraińcy stają się coraz liczniejsi, osiedlają się i są bardziej widoczni niż wcześniej, a ich emigrację przyspiesza niestabilność i konflikt na Ukrainie trwający od 2014 roku.

Na przykład w ciągu trzech lat od 2011 do 2013 roku liczba oświadczeń pracodawców dotyczących zatrudniania pracowników ukraińskich w Polsce nieznacznie spadła z 240 000 do 218 000. Ale już w roku 2014 wzrosła do

³ First residence permits issued in the EU Member States remain above 3 million in 2017, 25 października 2018, *Eurostat*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9333446/3-25102018-AP-EN.pdf/3fa5fa53-e076-4a5f-8bb5-a8075f639167>.

⁴ F. Medved, Synthesis and Reflections, w: Medved (red.), *Proliferation of Migration Transition...* *op. cit.*, s. 249.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2017 r.*, 12.09.2018, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/zezwozenia-na-prace-cudzoziemcow-w-polsce-w-2017-r-,18,1.html>; Iglicka, *Poland...*, *op. cit.*, s. 90.

⁶ I. Chmielewska, G. Dobroczek, A. Panuciak (2018): *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania: Badanie zrealizowane w 2017 r.*, Warszawa: Department Statystyki BNP, s. 4.

373 000, a do 2016 roku łącznie wyniosła prawie 1,3 mln⁷. Najnowsze dane wskazują, że w roku 2017 osiągnęła 1,7 mln⁸, a w 2018 roku może być jeszcze wyższa, biorąc pod uwagę szacunkowe dane NBP, według których w 2018 roku liczba Ukraińców w Polsce wzrosła z 900 000 do 1,3 mln⁹. (*Nota bene* liczba oświadczeń pracodawców przekracza szacowaną średnią liczbę Ukraińców w Polsce, ponieważ ta sama osoba może otrzymać więcej niż jedno oświadczenie, a także dlatego, że może tylko tymczasowo pozostać w kraju).

Oprócz liczb, kolejna zmiana dotyczyła profilu i widoczności Ukraińców w Polsce. O ile w przeszłości ukraińscy migranci zwykle byli starsi i słabiej wykształceni, często pracowali w rolnictwie, budownictwie lub w gospodarstwach domowych, o tyle ostatnia fala przyniosła w dużej mierze osoby młodsze i lepiej wykształcone, które coraz częściej pracują w takich sektorach, jak handel detaliczny i usługi turystyczne. NBP porównał ukraińskich imigrantów sprzed i po 2014 roku. Na podstawie tych badań stwierdzono, że wśród tych pierwszych średnia wieku wynosi 43 lata, a 31% ma wykształcenie wyższe, podczas gdy wśród tych ostatnich – średnia wieku to 33 lata, a 47% ma wyższe wykształcenie. Odsetek pracujących w sektorach turystycznym lub handlu detalicznego i hurtowego wzrósł z 12%, w okresie poprzedzającym rok 2014, do 31% wśród nowszych imigrantów¹⁰. Kolejną zmianą był wzrost liczby ukraińskich studentów na polskich uczelniach wyższych – prawie czterokrotny, od poniżej 10 000 w roku akademickim 2012/2013 do prawie 38 000 w 2017/2018¹¹. W rezultacie tych zmian, w jednym z ostatnich badań 80% Polaków twierdzi, że Ukraińcy, z którymi się zetknęli, pracują w Polsce najczęściej jako pracownicy sklepów¹².

⁷ Chmielewska, Dobroczek, Panuciak, *Obywatele Ukrainy...*, *op. cit.*, s. 7.

⁸ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F2/%24FILE/i18648-o1.pdf>.

⁹ Przez polski rynek pracy „przewija się” ok. 1,2 mln Ukraińców, *Business Insider Polska*, 11.03.2019, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/ukraincy-ilu-pracuje-w-polsce-dane-nbp/r1yf4pe>.

¹⁰ I. Chmielewska, G. Dobroczek, J. Puzyńkiewicz (2016): *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania: Badanie zrealizowane w 2015 r.*, Warszawa: Department Statystyki BNP, s. 4, 11, 17.

¹¹ Studenci z Ukrainy. Dlaczego decydują się na studia w Polsce i jaka czeka ich przyszłość?, *Forbes*, 4.11.2018, <https://www.forbes.pl/praca/ukraincy-studenci-w-polsce-raport-kew/k2w36fd>.

¹² E. Rutkowska, Na Ukraińców jesteście (raczej) otwarci. Najmniej tolerancyjni okazują się jednak najmłodsi, *Dziennik Gazeta Prawna*, 11.03.2019, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1402299,otwartosc-polakow-na-ukraincow-badanie.html>.

Ta masowa migracja z Ukrainy jest ważnym wydarzeniem historycznym. Prawdopodobnie będzie to największa migracja ludzi z jednego kraju europejskiego do drugiego w ostatnim czasie (z pewnością w tak krótkim okresie). Jednak w międzynarodowych mediach lub publikacjach naukowych poświęca się jej mało uwagi. Niech za porównanie posłuży taki oto przykład: w ciągu trzech lat po przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku liczba osób, które wyjechały z Polski do Wielkiej Brytanii, wzrosła o około 350 000¹³. Była to największa fala migracji w historii Wielkiej Brytanii i fakt ten cieszył się ogromnym zainteresowaniem nie tylko w Wielkiej Brytanii i w Polsce, ale także na arenie międzynarodowej. Dla porównania, w ciągu trzech lat od 2014 roku, jak widzieliśmy, jeszcze większa liczba Ukraińców wyemigrowała do Polski, jednak wzbudziło to bardzo małe zainteresowanie mediów. Profil osób przybyłych niedawno z Ukrainy do Polski jest bardzo podobny do profilu Polaków, którzy po 2004 roku wyjechali do Wielkiej Brytanii, a którzy byli zazwyczaj młodszy i lepiej wykształceni niż poprzedni polscy imigranci, prawdopodobnie pracowali w budownictwie i usługach turystycznych i często mieli kwalifikacje niedostosowane lub zbyt wysokie do swoich nowych miejsc pracy¹⁴.

Warto również zauważyć, że w przeciwieństwie do wielu krajów zachodnich, gdzie duże fale migracji wywołały niechęć, masowe przybycie Ukraińców nie spotkało się z niemal żadną wrogością ze strony Polaków, którzy ogólnie doceniają ich wkład w gospodarkę i bezproblemową integrację. Według cytowanego już wyżej badania, większość (52%) ma pozytywne nastawienie do ukraińskich pracowników, podczas gdy tylko 12% wyraża wobec nich negatywne odczucia¹⁵. Dotychczasowe próby organizacji protestów przeciwko ukraińskim imigrantom przez skrajnie prawicowe grupy w Polsce nie przyniosły żadnych sukcesów, a w jednym z nich, we Wrocławiu w 2018 roku uczestniczyło zaledwie dziesięć

¹³ M. Okólski, J. Salt (2015): Polish Emigration to the UK after 2004: Why Did So Many Come?, *Central and Eastern European Migration Review*, t. 3 nr 2, s. 21.

¹⁴ K. Burrell (2016): Migration to the UK from Poland: Continuity and Change in East-West European Mobility, w: K. Burrell (red.), *Polish Migration to the UK in the "New" European Union After 2004*, London: Routledge, s. 30. Chmielewska, Dobroczycki, Panuciak (2016): *Obywatele Ukrainy...*, *op. cit.*, s. 18.

¹⁵ Rutkowska, *Na Ukraińców jesteśmy...*, *op. cit.*

osób¹⁶. Ten brak napięć i sprzeciwów jest, być może, jedną z okoliczności wyjaśniających, dlaczego ukraińska migracja budzi mniej zainteresowania, niż powinna.

Oprócz większości ukraińskiej, rośnie również liczba migrantów spoza Europy. Liczby bezwzględne są nadal stosunkowo małe, ale szybko rosną i prawdopodobnie jeszcze bardziej wzrosną. Co więcej, imigranci ci są bardziej widoczni, niż wskazywałaby ich liczba, a to z tego powodu, że są skoncentrowani w dużych miastach i często pracują w branży turystycznej i transportowej (zarabiają zwłaszcza jako rowerzyści i kierowcy dostarczający żywność). Jak zauważa Anne White: „przestrzenna koncentracja [imigrantów]... nie jest konieczna, aby mniejszość mogła stworzyć wrażenie, że jest liczna. Nagły napływ większej liczby obcokrajowców [...] robi silne wrażenie [...], szczególnie jeśli migranci są widoczni w [zawodach takich jak] catering”¹⁷.

Z pewnością nastąpił nagły napływ, zwłaszcza migrantów z Azji Południowej. W 2017 roku wydano w Polsce łącznie ponad 13 000 pozwoleń na pracę dla osób z Nepalu, Indii i Bangladeszu, co stanowi około czterokrotność tego, co w poprzednim roku¹⁸. Liczba ta byłaby jeszcze wyższa, gdyby nie zgłoszone opóźnienia co do 25 000 osób z tych trzech krajów, które mają już oferty pracy w Polsce, ale czekają na wizę z polskiej ambasady w New Delhi, gdyż jej pracownicy i systemy komputerowe nie nadążają za popytem¹⁹. W dużych polskich miastach azjatyccy pracownicy stają się coraz bardziej widoczni, na przykład jako kierowcy Ubera, ale są również zatrudniani w szybko rozwijającym się back-office sektora korporacyjnego. Badanie przeprowadzone w roku 2018 wykazało, że Hindusi plasują się na czwartym miejscu

¹⁶ „Ukraińcy, won z Polski, Polska dla Polaków”. ONR twierdzi, że nie nawołuje do nienawiści, *Gazeta Wyborcza*, 8.09.2018, <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,23895553,ukraincy-won-z-polski-polska-dla-polakow-onr-twierdzi-ze.html>. Zob. też „Imigracja ze Wschodu, zagrożenie narodu”. ONR protestował przeciwko polityce rządu PiS, *Dziennik.pl*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/zdjecia/545253,1,onr-protest-imigracja-wschod-rzad-pis.html>.

¹⁷ White, *The impact of migration...*, s. 218.

¹⁸ J.K. Kowalski, A. Pawluc (2018): Nie tylko Ukraińcy. Pracodawcy coraz częściej sięgają po pracowników z egzotycznych krajów, *Dziennik Gazeta Prawna*, 22.02.2018, <https://serwis.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1106234,przybywa-pracownikow-z-egzotycznych-krajow.html>.

¹⁹ 25 tys. Hindusów, Nepalczyków i Banglijczyków chce pracować w Polsce, *Puls Biznesu*, 10.09.2018, <https://www.pb.pl/25-tys-hindusow-nepalczykow-i-banglijczykow-chce-pracowac-w-polsce-939461>.

wśród najczęściej zatrudnianych pracowników zagranicznych sektora usług biznesowych w Polsce²⁰.

To samo badanie pokazało również, że wśród dziesięciu narodowości zagranicznych pracowników w takich centrach, siedem to inne kraje UE. Spośród nich wszystkie (z wyjątkiem jednego) to zachodnie państwa członkowskie, co pokazuje kolejny znaczący trend migracyjny do Polski. Rządowy Urząd ds. Cudzoziemców odnotował wzrost liczby obywateli UE rejestrujących się na pobyt czasowy w Polsce z około 27 000 w 2010 roku do ponad 70 000 w roku 2017. Są to głównie ludzie młodzi, najczęściej w wieku ponad 20 lat i głównie mężczyźni (około 70%). Pięć najważniejszych krajów pochodzenia znajduje się w Europie Zachodniej. Najwięcej pracowników zagranicznych przybyło z sąsiednich Niemiec, ale najwyższy wzrost (od roku 2010) odnotowano wśród migrantów z Włoch i Hiszpanii, których liczba zwiększyła się o około 4 do 5 razy²¹.

Podejście rządu do imigracji: za, a nawet przeciw

Gdy bada się tę niespotykaną dużą i zróżnicowaną falę imigracji do Polski, szczególnie uderzające jest to, że ma ona miejsce pod rządami, które opisuje się jako „antyimigracyjne” (i które same siebie tak postrzegają). Taki wizerunek powstał w roku 2015, u szczytu kryzysu migracyjnego w Europie, kiedy Prawo i Sprawiedliwość (PiS), wtedy w opozycji, głośno sprzeciwiło się przyjęciu osób ubiegających się o azyl, co poparła większość polskiej opinii publicznej²². Był to jeden z czynników, który pomógł PiS zdobyć władzę w wyborach tamtej jesieni, ponieważ stanowisko tej partii kontrastowało z polityką ówczesnego rządu Platformy Obywatelskiej. Zaakceptował on plan Komisji Europejskiej, zgodnie z którym państwu członkowskiemu miano przydzielić kwoty i według nich przesiedlić do nich osoby ubiegające się o azyl.

²⁰ Business Services Sector in Poland 2018, Warszawa: Association of Business Service Leaders, 2018, s. 43, https://absl.pl/wp-content/uploads/2018/06/raport_absl_2018_EN_181120_epub.pdf.

²¹ Mapy i dane statystyczne imigrantów i służb migracyjnych Polski, migracje.gov.pl.

²² CBOS zbadał stosunek Polaków do uchodźców. Tylko 5 proc. chce ich przyjąć i pozwolić na osiedlenie się, *Gazeta Wyborcza*, 17.12.2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,19360117,cbos-zbadal-stosunek-polakow-do-uchodzcow-tylko-5-procent-chce.html>.

Rząd PiS nadal utrwała ten wizerunek. Publicznie odmówił przyjęcia osób ubiegających się o azyl z polskiej kwoty, w wyniku czego Komisja Europejska podjęła działania prawne przeciwko Polsce. Rząd regularnie krytykuje konsekwencje masowej migracji w krajach Europy Zachodniej. W 2017 roku minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak ostrzegał, że imigracja zebrała „krwawe żniwo” w Europie Zachodniej i obiecywał, że „nie powtórzy się to” w Polsce pod rządami PiS²³. Podczas kampanii przed wyborami samorządowymi w roku 2017 PiS zaprezentował swój najsilniejszy dotychczas komunikat antyimigracyjny, publikując wideo przedstawiające apokaliptyczną wizję tego, jak wyglądałaby Polska, gdyby opozycji pozwolono wpuścić uchodźców do kraju²⁴. Podczas kampanii przed wyborami europejskimi w 2019 roku prezes PiS, Jarosław Kaczyński ostrzegł przed „kulturową ofensywą cywilizacji muzułmańskiej”, przed którą „Europa musi się bronić”²⁵.

Jednak uderzające jest to, że podczas kreowania tego publicznego wizerunku, rządowe osobistości wyższego szczebla wysyłały jednocześnie sygnały, że nie przeszkadza im, a nawet wspierają imigrację na dużą skalę, w tym z krajów muzułmańskich. Ale robili to po cichu, często rozmawiając z przedstawicielami biznesu lub z publicznością zagraniczną, a nie bezpośrednio z polską.

W 2016 roku Mateusz Morawiecki, ówczesny minister rozwoju, powiedział w niewielkim kręgu uczestników Forum Ekonomicznego w Krynicy, że Polska musi podjąć „intensywne działania”, aby przeciwdziałać malejącej liczbie pracowników i dlatego „zaprosiłby kilkaset tysięcy robotników ukraińskich”²⁶. Dwa lata później, już jako premier, Morawiecki ponownie podkreślił, że Polska potrzebuje imigrantów, aby wypełnić luki na rynku pracy²⁷.

²³ Błaszczak: Mamy do czynienia z „potężnym” kryzysem migracyjnym, *Dziennik Gazeta Prawna*, 18.04.2017, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1035638,blaszczak-kryzys-immigracyjny.html>.

²⁴ PiS w spocie przypomina deklaracje PO o uchodźcach, *Rzeczpospolita*, 17.10.2018, <https://www.rp.pl/Kraj/181019278-PiS-w-spolcie-przypomina-deklaracje-PO-o-uchodzcach.html>.

²⁵ PiS wraca z tematem muzułmańskich imigrantów. Jarosław Kaczyński: Trzeba się bronić!, *Gazeta.pl*, 23.03.2019, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,24577993,pis-wraca-z-tematem-muzulmanskich-immigrantow-jaroslaw-kaczynski.html>.

²⁶ M. Kolanko (2016): Morawiecki: Musimy uzupełniać ubytki na rynku pracy. Będę starał się, by nastąpiło zaproszenie kilkuset tysięcy pracowników z Ukrainy, *300Polityka.pl*, 7.09.2016, <http://300polityka.pl/live/2016/09/07/morawiecki-musimy-uzupelniac-ubytki-na-rynku-pracy-bede-staral-sie-by-nastapilo-zaproszenie-kilkuset-tysiecy-pracownikow-z-ukrainy/>.

²⁷ Poland needs immigrants for its labor market: PM Morawiecki, *PolandIn.com*, 2.07.2018, <https://polandin.com/37906502/poland-needs-immigrants-for-its-labor-market-pm-morawiecki>.

Podobnie, minister inwestycji i rozwoju Jerzy Kwieciński mówił, że „nasza gospodarka potrzebuje coraz więcej zagranicznych pracowników”²⁸. Minister przedsiębiorczości i technologii Jadwiga Emilewicz powiedziała również, że rząd jest „gotowy do otwarcia granic”²⁹. O ile druga i trzecia wypowiedź pojawiły się w mediach anglojęzycznych (ale wydaje się, że nie upowszechniono ich w tłumaczeniu na język polski), o tyle pierwsza i czwarta nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem w Polsce.

Słowa te współgrają z odpowiednimi działaniami. Rząd potwierdził w 2018 roku, że pracuje nad nową Krajową Polityką Migracyjną w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Jednym z jej celów jest, podobno, ułatwienie imigrantom spoza UE osiedlenia się i pracy w Polsce, na przykład poprzez rozszerzenie listy krajów o uprzywilejowanym dostępie do polskiego rynku pracy z obecnych sześciu byłych krajów sowieckich na kraje Azji Południowo-Wschodniej, takie jak Wietnam i Filipiny³⁰. Jednocześnie, polski rząd rozpoczął bezpośrednie negocjacje z Filipinami w celu zawarcia umowy ułatwiającej migrację obywateli tego kraju do Polski³¹. Podczas wizyty w Bangladeszu w 2017 roku polska minister rodziny, pracy i opieki społecznej Elżbieta Rafalska uzgodniła z rządem tego państwa utworzenie wspólnej grupy badawczej ds. migracji. Podkreśliła wysoki poziom imigracji w Polsce ostatnimi czasy i stwierdziła, że „trend rośnie w kierunku absorpcji większej liczby pracowników”³².

²⁸ I. Francis (2018): Poland short of workers after exodus to Britain and Germany, *Sky News*, 29.04.2018, <https://news.sky.com/story/poland-short-of-workers-after-exodus-to-britain-and-germany-11351969>.

²⁹ Konstytucja Biznesu do przeglądu w przyszłym roku. Rząd chce ściągnąć więcej pracowników z zagranicy, *Forbes*, 9.08.2018, <https://www.forbes.pl/gospodarka/jadwiga-emilewicz-o-konstytucji-biznesu-i-imigracji-zarobkowej-do-polski/tjm1gxd>.

³⁰ G. Osiecki (2018): Rząd otwiera się na imigrantów. Cudzoziemcy pomogą nam załatać demograficzną dziurę, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4.06.2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1127723,zmiany-w-zatrudnianiu-cudzoziemcow-imigranci-bez-pozwolen-na-prace.html>.

³¹ G. Osiecki, M. Chądzyński (2018): Nowa polityka migracyjna Polski. Rząd wprowadza ułatwienia w zatrudnianiu cudzoziemców, *Dziennik.pl*, 12.07.2018, <https://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/577742,polityka-migracyjna-kryzys-praca-cudzoziemcy-filipiny.html>; J. Kastner (2018): Poland cracks door open for Filipino workers, *Nikkei Asian Review*, 17.08.2018, <https://asia.nikkei.com/Economy/Poland-cracks-door-open-for-Filipino-workers>.

³² Bangladesh, Poland agree to work for safe migration, *Daily Sun*, 23.04.2017, <http://www.daily-sun.com/printversion/details/221481/Bangladesh-Poland-agree-to-work-for-safe-migration->.

Powody tej polityki proimigracyjnej są jasne. Polskie społeczeństwo się starzeje, Polska ma jeden z najniższych na świecie wskaźników urodzeń i dużą liczbę obywateli pracujących za granicą. Demografowie prognozują, że populacja Polaków w wieku produkcyjnym spadnie z około 26 milionów w 2015 roku do około 19 milionów w 2050 roku – jest to spadek o prawie 25%³³. Przewiduje się, że w tym okresie wskaźnik obciążenia demograficznego (*old-age dependency ratio*) wzrośnie o ponad 30 punktów procentowych. Jest to drugi wynik w Unii Europejskiej, przy czym Polska ma również drugi co do wielkości wzrost mediany wieku do 2050 roku³⁴. Na skutek dynamicznego rozwoju gospodarki bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu³⁵, wynagrodzenia szybko rosły³⁶, a wielu pracodawców usiłuje znaleźć pracowników. Aby złagodzić deficyt siły roboczej, biznes domaga się wpuszczenia większej liczby migrantów. W sierpniu 2018 roku grupa organizacji biznesowych i pozarządowych, w tym Polska Izba Handlu i Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, zaapelowała publicznie do rządu o wprowadzenie ułatwień przy zatrudnianiu pracowników zagranicznych³⁷.

To właśnie ten lobbing zachęcił rząd do realizacji nowej, bardziej otwartej strategii imigracyjnej, przedstawionej powyżej. Jednocześnie jednak politycy, aby uspokoić opinię publiczną, nadal publicznie twierdzą, że sprzeciwiają się imigracji. Te działania równoważące nie przynoszą trwałych skutków i mogą mieć niebezpieczne konsekwencje. Rządowi do tej pory „się udawało”, ale są już oznaki wzrostu napięcia.

³³ A. Kielczewska, P. Lewandowski (2017): Population ageing and the labour supply in Poland up to 2050, w: P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.), *Population Ageing, Labour Market and Public Finance in Poland*, Warszawa: European Commission Representation in Poland, s. 12.

³⁴ People in the EU – population projections, *Eurostat*, grudzień 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_-_population_projections.

³⁵ D. Bartyzel (2017): Unemployment So Low It's Time for Poland to Worry About It, *Bloomberg*, 25.05.2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-24/unemployment-so-low-it-s-now-time-for-poland-to-worry-about-it>.

³⁶ UK workers experienced sharpest wage fall of any leading economy, TUC analysis finds, *Trades Union Congress*, 27.07.2016, <https://www.tuc.org.uk/news/uk-workers-experienced-sharpest-wage-fall-any-leading-economy-tuc-analysis-finds>; W. Ziomek, Wzrost wynagrodzeń w 2019. Polska w czołówce, *Money.pl*, 2.12.2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/pensje-w-polsce-wzrost-plac,245,0,2423029.html>.

³⁷ P. Bednarz, Potrzeba więcej ułatwień dla cudzoziemców. Pracodawcy apelują o zmiany w prawie, *Business Insider Polska*, 22.08.2018, <https://businessinsider.com.pl/finanse/zmiana-warunkow-zatrudniania-cudzoziemcow-apel-pracodawcow/vr771p1>.

W szczególności, prawica nacjonalistyczna wywiera nacisk na rząd, próbując zwrócić uwagę opinii publicznej na imigrację i wzbudzając obawy o jej negatywny wpływ na polską kulturę i społeczeństwo. Gniew w mediach nacjonalistycznych wywołało przemówienie wiceministra inwestycji i rozwoju Pawła Chorażego w sierpniu 2018 roku, którego zdaniem Polska, jeśli chce się rozwijać, musi otworzyć się na migrację³⁸. Choć jego słowa niewiele różniły się od innych wypowiedzi wcześniej cytowanych, wyższą rangą ministrów, tym razem zwrócono na nie uwagę (a pojawiły się one na krótko przed ważnymi wyborami samorządowymi). W odpowiedzi, znaczący politycy PiS energicznie zaprzeczali, by rząd prowadził jakąkolwiek politykę zezwalającą na imigrację na dużą skalę. Minister spraw wewnętrznych Joachim Brudziński powiedział, że: „w kwestii polityki migracyjnej nie zamierzam zmieniać [naszej] twardej pozycji nawet o milimetr”. Słowa Chorażego powinny być „traktowane jako akademickie dygresje, a nie stanowisko rządu”, zapewnił Brudziński³⁹. Następnie Choraży został zwolniony z funkcji wiceministra. Rzeczniczka rządu wyjaśniła, że jego „komentarze na temat imigrantów były niezwykle sprzeczne z tym, co robi polski rząd”⁴⁰. Anonimowe źródło w kancelarii premiera podało, że Morawiecki „był wściekły” na wiceministra i że nie można współpracować z kimś, kto „ma tak skrajnie odmienne poglądy od rządu”, który prowadzi „jasną politykę antyimigracyjną”⁴¹.

³⁸ „Polska musi i, nawet jeśli nie chce, to powinna chcieć imigrantów” – wiceminister Paweł Choraży o polityce integracyjnej, *Media Narodowe*, 1.09.2018, <https://medianarodowe.com/polska-musi-i-nawet-jesli-nie-chce-to-powinna-chciec-imigrantow-wiceminister-pawel-chorazy-o-polityce-integracyjnej/>.

³⁹ I. Morawski (2018): Rząd przeciwny imigrantom otwiera dla nich szeroko drzwi, *Bankier.pl*, 10.09.2018, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przeciwny-imigrantom-otwiera-dla-nich-szeroko-drzwi-7613922.html>.

⁴⁰ Dymisja wiceministra Pawła Chorażego. Powód? Wypowiedź o imigrantach i repatiantach, *Newsweek*, 14.09.2018, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/dymisja-wiceministra-pawla-chorazego-powodem-wypowiedz-o-imigrantach/fexhgh9>.

⁴¹ M. Makowski (2018): „Premier był wściekły”. Morawiecki podjął decyzję o zdymisjonowaniu ministra Chorażego. Zawazyły wypowiedzi o imigrantach, *Wirtualna Polska*, 14.09.2018, <https://opinie.wp.pl/news-wp-premier-byl-wsciekly-morawiecki-podjal-decyzje-o-zdymisjonowaniu-ministra-chorazego-zawazyly-wypowiedzi-o-imigrantach-6295185123436161a>.

Uczenie się na brytyjskich błędach

Sprawa Chorążego dobrze obrazuje sytuację, w jakiej znalazł się polski rząd: próbując przekonać swoich zwolenników (a być może i siebie), że sprzeciwia się imigracji, jednocześnie zgadza się z argumentami ekonomicznymi na rzecz przyjmowania większej liczby pracowników zagranicznych. Ta sprzeczność nie jest bynajmniej trwałym rozwiązaniem długoterminowym. Pewnego dnia dojdzie do wybuchu napięcia wśród części obywateli, którzy uważają, że istotne zmiany w społeczeństwie dokonały się bez ich zgody (a może nawet wbrew ich przekonaniom). Pouczający jest tutaj przykład Wielkiej Brytanii. Wiele wyzwań stojących w ostatnich latach przed Zjednoczonym Królestwem, w tym brexit, stanowi konsekwencję gniewu wielu Brytyjczyków nie tylko z tego powodu, że imigracja odbywa się w niespotykanym dotąd tempie, ale także wynikającego z przekonania, że kolejne rządy oszukały ich w tej sprawie.

Wielka Brytania jest postrzegana jako kraj, który od dawna zmagą się z masową imigracją, zwłaszcza od czasu drugiej wojny światowej, jednak trzeba pamiętać, że w ciągu ostatnich dwóch dekad nastąpiła znacząca zmiana. Do lat dziewięćdziesiątych roczna migracja netto była stosunkowo niska, a nawet często ujemna. Z trzydziestu lat w okresie między 1964 a 1993 rokiem dwadzieścia charakteryzowało się emigracją z Wielkiej Brytanii. W pozostałych dziesięciu latach imigracja netto do tego kraju nigdy nie przekroczyła 58 000 osób rocznie. Zmieniło się to jednak w 1997 roku, kiedy po 18 latach rządów konserwatystów do władzy doszła Partia Pracy. Natychmiast imigracja wzrosła do najwyższego poziomu w historii Wielkiej Brytanii. Napływ netto wyniósł do 2007 roku 273 000 osób, a podczas 13 lat rządów tej partii, średnio 214 000 migrantów⁴². Ta „polityka migracyjna prawie na pewno będzie postrzegana jako podstawowa spuścizna po laburzystach” – uważa David Goodhart⁴³.

Partia Pracy zezwoliła na taką migrację w bezprecedensowej skali bez jakiegokolwiek dyskusji. W kampanii wyborczej w 1997 roku prawie o tym

⁴² 50 years of international migration to and from the UK, *Office for National Statistics*, 1.12.2016, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/explore50yearsofinternationalmigrationtoandfromtheuk/2016-12-01>.

⁴³ D. Goodhart (2013): *The British Dream: Successes and Failures of Post-War Immigration*, London: Atlantic Books.

nie wspomniano. Słowo „migracja” pojawia się tylko trzy razy w programie wyborczym partii, liczącym prawie 18 000 słów, w każdym z tych trzech miejsc podkreślano znaczenie „posiadania silnej kontroli” nad nią, ale nie pojawiły się jakiegokolwiek sugestie o jej zwiększeniu⁴⁴. W programie laburzystów z 2001 roku, mimo że prawie dwa razy dłuższym, kwestia migracji w ogóle nie występowała⁴⁵. Co więcej, politycy tej partii nie tylko starali się nie mówić o tym problemie, ale wręcz aktywnie działali, by stłumić dyskusję na ten temat, obawiając się, że zraziłoby to ich tradycyjną białą bazę klasy robotniczej. „Celowa polityka ministrów (...) miała otworzyć Wielką Brytanię na masową migrację”, pisał Andrew Neather, były doradca premiera Tony’ego Blaira. „Ale ministrowie nie będą o tym rozmawiać (...) [ponieważ] prawdopodobnie zdali sobie sprawę z konserwatyizmu swoich głównych wyborców: ministrowie mogli z pasją opowiadać się za [imigracją] (...), jednak niekoniecznie była to debata, którą chcieli prowadzić w męskich klubach ludzi pracy”⁴⁶.

Tej strategii nie dało się utrzymać. Społeczeństwo brytyjskie uznało za rzecz oczywistą, że ma miejsce masowa imigracja do Zjednoczonego Królestwa, a sprzeciw wobec niej był silny. Większość respondentów konsekwentnie odpowiadała w sondażach, że: „w Wielkiej Brytanii jest zbyt wielu imigrantów”. Odsetek osób, które uznały imigrację za najważniejszą sprawę dla ich kraju, wzrósł z zaledwie 3% w 1997 roku (kiedy Partia Pracy doszła do władzy) do 44% po dekadzie jej rządów⁴⁷. Pod koniec rządów laburzystów, nastroje antyimigracyjne były silniejsze w Wielkiej Brytanii niż w jakimkolwiek innym dużym kraju zachodnim⁴⁸. Jak zauważają Andrew Geddes i Peter

⁴⁴ New Labour: Because Britain Deserves Better, 1997, <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>.

⁴⁵ Ambitions for Britain, 2001, www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/lab/ENG1.pdf.

⁴⁶ Don't listen to the whingers – London needs immigrants, *Evening Standard*, 23.10.2009, <https://www.standard.co.uk/news/dont-listen-to-the-whingers-london-needs-immigrants-6786170.html>.

⁴⁷ UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern, *Migration Observatory at the University of Oxford*, 7.06.2018, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/uk-public-opinion-toward-immigration-overall-attitudes-and-level-of-concern/>.

⁴⁸ Transatlantic Trends: Immigration, s. 5, <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-immigration-2010>. Zob. też T. Vlandas, Xenophobia Britannica? Anti-immigrant attitudes in the UK are among the strongest in Europe, *LSE Brexit Blog*, 21.10.2016, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/10/21/xenophobia-britannica-anti-immigrant-attitudes-in-the-uk-are-among-the-strongest-in-europe/>.

Scholten, „rekord imigracyjny partii był kluczowym powodem, dla którego straciła poparcie”, a ostatecznie także władzę⁴⁹.

Rząd konserwatystów, który zastąpił u steru władzy Partię Pracy w 2010 roku, był w sprawie imigracji prawdopodobnie jeszcze mniej uczciwy wobec opinii publicznej niż poprzedni. Przez większość rządów laburzystów konserwatyści zgłaszali obawy dotyczące imigracji. W 2001 roku przywódca torysów William Hague oskarżył Partię Pracy o przekształcenie Wielkiej Brytanii w „obcą ziemię” i obiecał społeczeństwu, że „zwróci mu kraj”. W wyborach w 2005 roku konserwatyści przeprowadzili kampanię pod hasłem: „Nakładanie limitów na imigrację nie jest rasistowskie”. Pięć lat później David Cameron zobowiązał się w kampanii, że jego rząd zmniejszy imigrację netto z poziomu ponad 200 000 osób rocznie do poniżej 100 000. Jednak po objęciu władzy faktycznie nastąpił wzrost tego wskaźnika do rekordowego poziomu 332 000 osób w 2015 roku⁵⁰. Do tego roku odsetek osób uznających imigrację za najważniejszy problem Zjednoczonego Królestwa wzrósł do 56%⁵¹.

Miało to znaczące konsekwencje dla samych laburzystów i torysów, dla imigrantów i dla całej Wielkiej Brytanii. Rozczarowanie wielu wyborców, zwłaszcza białej klasy robotniczej⁵², spowodowało ich odejście od dwóch głównych partii i doprowadziło do wzrostu poparcia dla ruchów antyrządowych i skrajnie prawicowych⁵³. Na przykład eurosceptyczna, antyimigracyjna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) odnotowała w wyborach powszechnych w latach 1997–2015 wzrost poparcia z 0,34% do 12,64%. W tym

⁴⁹ A. Geddes, P. Scholten (2016): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: Sage, s. 29.

⁵⁰ Net migration in the UK, *Migration Observatory at the University of Oxford*, 24.08.2018, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/long-term-international-migration-flows-to-and-from-the-uk/>.

⁵¹ UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern, *op. cit.*

⁵² E. Kaufmann (2018): *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities*, London: Allen Lane, s. 180, 182, 184–187; G. Evans, J. Mellon (2015): Working Class Votes and Conservative Losses: Solving the UKIP Puzzle, *Parliamentary Affairs*, t. 69, nr 2, s. 464–479. P. Kellner, Labour is not just the party of the working class, *YouGov*, 16.05.2011, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2011/05/16/labour-not-just-party-working-class>.

⁵³ R. Ford, M.J. Goodwin (2010): Angry White Men: Individual and Contextual Predictors of Support for the British National Party, *Political Studies*, t. 58, nr 1, s. 1–25; S.O. Becker, Does Migration Cause Extreme Voting?, *CAGE Online Working Paper Series* 306; O. Bailey, L. Baston (2018): *For the Many?: Understanding and uniting Labour's core supporters*, London: Fabian Society, s. 17, 18, 20.

okresie łączne poparcie dla dwóch głównych partii – laburzystów i konserwatystów – spadło do najniższego poziomu od prawie wieku. W wyborach europejskich, odbywających się na zasadach, które – w odróżnieniu od ordynacji większościowej – nie zniechęcają do głosowania na mniejsze partie, łączna liczba głosów oddanych na UKIP i skrajnie prawicową Brytyjską Partię Narodową (BNP) wzrosła z 8% w 1999 roku do 28% w 2014 roku. W tym ostatnim przypadku UKIP zdobyła więcej głosów niż jakakolwiek inna partia – po raz pierwszy od ponad 100 lat wybory wygrało inne ugrupowanie niż konserwatyści lub laburzyści. Tymczasem na ulicach i w mediach społecznościowych pojawiły się wielkie, skrajnie prawicowe, grupy protestu – English Defence League, Britain First i Football Lads Alliance – koncentrujące się na problemach związanych z imigracją w ogóle, a na muzułmanach w szczególności.

Kulminacja wzrostu tych grup nastąpiła w 2016 roku wraz z głosowaniem za opuszczeniem Unii Europejskiej. Motywacje tych, którzy głosowali za brexitem, są zróżnicowane; do dziś wśród naukowców i komentatorów toczą się spory, które z nich miały większe, a które mniejsze znaczenie. Oczywiście jest jednak, że znaczną część frustracji wywołało nastawienie politycznego establishmentu, zwłaszcza do kwestii migracji. W sondażach wyborcy, którzy głosowali za wyjściem z Unii, wyrażają zdanie, że problemy związane z kontrolą migracji były pierwszym lub drugim najważniejszym powodem ich decyzji⁵⁴. Głosowanie za brexitem wywołało falę przestępstw na tle nienawiści do imigrantów oraz mniejszości etnicznych i religijnych, przy czym celem tych aktów kryminalnych byli w szczególności Polacy i muzułmanie⁵⁵. Matthew Goodwin i Caitlin Milazzo stwierdzają w swojej analizie, że „wzrost tempa

⁵⁴ CSI Brexit 4: People's Stated Reasons for Voting Leave or Remain, *Centre for Social Investigation*, 24.04.2018, http://csi.nuff.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2018/05/Carl_Reasons_Voting.pdf; How the UK voted for Brexit, and why, Lord Ashcroft Polls, 4.-2.2019, <https://lordashcroftpolls.com/2019/02/how-the-uk-voted-on-brexit-and-why-a-refresher/>.

⁵⁵ Hate Crime, England and Wales 2017/18, *Home Office*, 16.10.2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/748598/hate-crime-1718-hosb2018.pdf, s. 12; M. Holden, UK vows action after racist attacks on Poles and Muslims in wake of Brexit, *Reuters*, 27.06.2016, <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-poland-incidents-idUSKCN0ZD15G>; D. Devine (2018): The UK Referendum on Membership of the European Union as a Trigger Event for Hate Crimes, working paper, 5.02.2018, SSRN, <https://ssrn.com/abstract=3118190>; F. Albornoz, J. Bradley, S. Sonderregge (2018): *The Brexit referendum and the rise in hate crime*, working paper, 18.09.2018, LSE, http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/19-09-18-ALB_v2.pdf.

imigracji na poziomie lokalnym i nastroje dotyczące kontroli nad imigracją były kluczowymi czynnikami głosowania za brexitem⁵⁶.

Wyborcy głosujący za wyjściem z UE byli nadreprezentowani w klasie robotniczej i w biedniejszych regionach kraju, a politycy przyznali, że nie zwracali wystarczającej uwagi na wpływ migracji na takie społeczności, zwłaszcza gdy wiąże się ona z zahamowaniem wzrostu płac czy z rywalizacją o zasoby publiczne, takie jak mieszkania czy świadczenia socjalne⁵⁷. Były minister spraw wewnętrznych Jack Straw nazwał „spektakularnym błędem” decyzję laburzystów o otwarciu brytyjskiego rynku pracy dla nowych państw członkowskich w 2004 roku⁵⁸. Były konserwatywny kanclerz skarbu George Osborne również przyznał się do „błędów” rządu w kwestii imigracji: jego krytyczna wypowiedź nie odnosiła się do tego, że rząd pozwolił tak wielu ludziom przyjechać, ale zrobił to po wcześniejszych nierealistycznych obietnicach zmniejszenia liczby imigrantów. To sprawiło, że imigracja stała się „śmiertelnym” problemem, który wpłynął na głosowanie w sprawie brexitu. Jak przyznał, torysi powinni – zamiast pustych obietnic – starać się wyjaśnić społeczeństwu „wartość imigracji”⁵⁹. Sprawozdanie Tima Shipmana z za kulis referendum w sprawie brexitu ujawnia, że biuro premiera Davida Camerona podejmowało desperackie wysiłki, by uniknąć omawiania kwestii imigracji podczas kampanii, ponieważ spodziewano się, że to wpłynie na porażkę w referendum⁶⁰.

Wróćmy jednak do Polski. Podobnie jak Partia Pracy, obecny polski rząd stara się stłumić otwartą dyskusję na temat migracji, dymisjonując na przykład ministra, który wypowiedział się publicznie na ten temat. Co jest jeszcze bardziej niebezpieczne, podobnie jak w przypadku torysów, rząd ulega

⁵⁶ M. Goodwin, C. Milazzo (2017): Taking Back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 Vote for Brexit, *The British Journal of Politics and International Relations*, t. 19, nr 3. Zob. też R. Eatwell, M. Goodwin (2018): *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, London: Pelican Books, s. 35–36.

⁵⁷ H. Warrell (2011): Balls admits Labour “mistakes” on immigration, *Financial Times*, 26.09.2011. Zob. też W. Outhwaite (2019): Migration Crisis and “Brexit”, C. Menjivar, M. Ruiz, I. Ness (red.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 96.

⁵⁸ A. Philipson, Labour made a “spectacular mistake” on immigration, admits Jack Straw, *The Telegraph*, 13.11.2013, <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/10445585/Labour-made-a-spectacular-mistake-on-immigration-admits-Jack-Straw.html>.

⁵⁹ George Osborne “regrets” mistakes that led to Brexit vote, *BBC News*, 31.10.2018, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46039623>.

⁶⁰ T. Shipman (2016): *All Out War: The Full Story of How Brexit Sank Britain’s Political Class*, London: William Collins, s. 363–364.

nastrojom antyimigranckim, pozwalając jednocześnie na bezprecedensową imigrację na masową skalę. Nie oznacza to jednak, że mogłoby to doprowadzić do wyjścia Polski z Unii Europejskiej. Przypadek Polski jest zupełnie inny niż Wielkiej Brytanii. Po pierwsze, Polacy należą do grona największych euroentuzjastów wśród wszystkich państw członkowskich, co kontrastuje z długoletnim eurosceptycyzmem Brytyjczyków. Po drugie, prawie wszyscy imigranci przyjeżdżający do Polski pochodzą spoza UE, w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa, do którego od 2004 roku przyjeżdża wielu przybyszów z innych państw członkowskich. Wielu Brytyjczyków postrzegało więc wyjście z UE jako sposób na ograniczenie napływu imigrantów z Unii, podczas gdy w przypadku Polski opuszczenie przez nią Unii miałoby stosunkowo niewielki wpływ na migrację.

Jednak dwulicowa polityka imigracyjna polskiego rządu może, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, mieć trzy negatywne konsekwencje. Po pierwsze, może wzbudzić gniew i rozczarowanie establishmentem politycznym. Po drugie, może prowadzić do rosnącej popularności bardziej skrajnych partii politycznych i ruchów protestu. Po trzecie, może wywołać wrogość i agresję wobec samych imigrantów. Jak dotąd nie było wielu takich oznak, ale może się to zmienić, jeśli na przykład nastąpi spowolnienie gospodarcze, wtedy zacznie się obwinianie o spadek wzrostu gospodarczego imigrantów konkurujących o miejsca pracy i zasoby, lub jeśli wzrośnie liczba imigrantów spoza Europy.

Ten ostatni scenariusz jest bardzo prawdopodobny. Zmiany w prawie pracy w Niemczech, Słowacji i w Czechach ułatwią Ukraińcom uzyskanie pozwoleń na pracę w tych państwach. Firmy z tych krajów już zwiększają swoje wysiłki, aby konkurować z polskimi przedsiębiorcami o ukraińskich pracowników⁶¹. Niedawny raport Ośrodka Studiów Wschodnich wskazuje również na to, że podaż pracowników z Ukrainy maleje⁶². Wszystko to oznacza, że polskie

⁶¹ Poland worried Ukrainian workers could choose Germany, *France24*, 9.01.2019, <https://www.france24.com/en/20190109-poland-worried-ukrainian-workers-could-choose-germany>; Czesi i Słowacy podkradają nam Ukraińców. To może być dobra wiadomość, *Money.pl*, 26.09.2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/czesi-i-slowacy-podkradaja-nam-ukraincow-to,118,0,2417014.html>; Niemcy również szukają pracowników z Ukrainy do pracy przy produkcji samochodów, *Bankier.pl*, 17.12.2018, <https://www.bankier.pl/moto/niemcy-rowniez-szukaja-pracownikow-z-ukrainy-do-pracy-przy-produkcji-samochodow-1942/>.

⁶² M. Jaroszewicz (2018), *Migracje z Ukrainy do Polski: Stabilizacja Trendu*, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 5.

przedsiębiorstwa będą w poszukiwaniu pracowników coraz częściej zwracać się w kierunku Azji, co według doniesień mediów już się dzieje⁶³. Jak wspomniano powyżej, wydaje się, że taki trend rząd chce wspierać.

Aby uniknąć niektórych problemów, z jakimi boryka się Wielka Brytania, ważne jest, aby polski rząd mówił otwarcie i uczciwie o imigracji: o tym, dlaczego uważa, że jest ona ekonomiczną koniecznością, jakie może przynieść korzyści całemu społeczeństwu i jak ją można przeprowadzić bezpiecznie, ostrożnie, a także właściwie nią zarządzać. W rzeczywistości, Polska do tej pory wpisywała się w historię sukcesu migracji, imigranci dobrze się integrowali z polskim społeczeństwem i przyczyniali się do rozwoju gospodarki, podczas gdy sami Polacy na ogół chętnie ich przyjmowali. O tym rząd powinien mówić z dumą, a nie próbować to ukryć.

Jak zauważa Roger Eatwell w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, gniew obywateli jest wymierzony nie tyle w samych imigrantów, ile raczej w „rządy, które nie troszczyły się ani nie słuchały ludzi” zaniepokojonych ekonomicznymi i kulturowymi skutkami tak szybkich zmian. Twierdzi też, że bardzo niewiele Brytyjczyków chce zakazu imigracji lub ma poglądy rasistowskie; większość rozumie potrzebę imigracji i ją popiera. Problem, jak twierdzi Eatwell, polega na „porażce komunikacyjnej” ze strony rządu, ponieważ „politycy głównego nurtu zazwyczaj nie lubią otwarcie mówić o imigracji”, a to powoduje wzrost ruchów politycznych poza głównym nurtem. „Potrzebujemy odważniejszych polityków, zdolnych przewodzić i rozmawiać bardziej otwarcie o polityce imigracyjnej (...) wyjaśniać potrzeby rynku pracy”⁶⁴.

Jednak nie widać jakichkolwiek oznak, by polski rząd wyciągnął wnioski z brytyjskiego przykładu. Zamiast tego wydaje się mieć nadzieję, że można w dalszym ciągu czerpać korzyści ekonomiczne z imigracji, jednocześnie unikać publicznej dyskusji na ten temat i nadal się jej sprzeciwiać. Może się oczywiście zdarzyć, że polska opinia publiczna nie zechce zaakceptować

⁶³ Polskie firmy zainteresowane pracownikami z Wietnamu, *Business Insider Polska*, 10.03.2019, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/pracownicy-z-wietnamu-w-polsce-zamiast-ukraincow/xfqyy4x>.

⁶⁴ R. Eatwell (2018): The rising tide of national populism: we need to talk seriously about immigration, *Open Democracy*, 3.11.2018, <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/rising-tide-of-national-populism-we-need-to-talk-about-immigration/>. Zob. też M.A. Schain (2018): *Shifting Tides: Radica-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States*, Washington, DC: Migration Policy Institute.

imigracji na dużą skalę. Z pewnością debatę utrudnia fakt, że na skutek ksenofobicznej retoryki wywołanej kryzysem uchodźczym, w tym retoryki samego PiS-u, słowa „migranci” i „migracja” zaczęły brzmieć złowrogo, bez względu na to, o jaką formę migracji chodzi. Tak więc, chociaż wrogie nastawienie dotyczyło osób z Afryki i Bliskiego Wschodu ubiegających się o azyl, a nie imigrantów *per se* (co pokazało pokojowe przyjęcie na dużą skalę Ukraińców), idea migracji stała się teraz tak toksyczna, że trudno jest o niej konstruktywnie dyskutować.

Według przeprowadzonego niedawno przez Pew Research Center międzynarodowego badania tylko 21% Polaków zgadza się z opinią, że „imigranci wzmacniają nasz kraj”, podczas gdy 50% twierdzi, że są „obciążeniem dla naszego kraju”. Na tej podstawie uznano, że Polska jest jednym z krajów najbardziej negatywnie nastawionych do imigracji wśród badanych państw⁶⁵. Jednakże po zmianie pytania, gdy nie pojawia się w nim słowo „imigrant” i gdy odnosi się ono do konkretnych przykładów, uzyskuje się odmienne wyniki. W sondażu na zlecenie „Dziennika Gazety Prawnej”, cytowanym powyżej, pytano Polaków, co sądzą o „Ukraińcach pracujących w Polsce”. Aż 52% wyraziło się pozytywnie, a tylko 12% negatywnie. 45% respondentów zgadza się z opinią, że Ukraińcy przynoszą korzyści dla polskiej gospodarki, podczas gdy tylko 24% się z tym nie zgadza⁶⁶.

Takie rozbieżności wskazują, że Polacy, podobnie jak Brytyjczycy, mogą mieć obawy przed imigracją w ogóle, ale jednocześnie mogą mieć pozytywne uczucia wobec samych imigrantów i doceniać ich wkład. Stąd rzeczą istotną jest, żeby politycy byli na tyle odważni, aby podjąć otwartą rozmowę na temat rodzaju polityki migracyjnej, jakiej Polska potrzebuje, i pozwolili obywatelom wyrazić swoje poglądy na ten temat. Unikanie tej rozmowy to odkładanie problemów na później, a to spowoduje, że gdy się one pojawią, będzie je trudniej rozwiązać. Polacy zobaczą, jak zmienia się społeczeństwo wokół nich, i uświadomią sobie, że dzieje się to bez ich zgody. Jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, może to mieć niebezpieczne konsekwencje dla głównych partii politycznych, dla samych imigrantów i dla całego kraju.

⁶⁵ A. Gonzalez-Barrera, Phillip Connor, Around the World, More Say Immigrants are a Strength Than a Burden, Pew Research Center, 14.03.2019, <https://www.pewglobal.org/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/>.

⁶⁶ Rutkowska, *Na Ukraińców jesteśmy...*, *op. cit.*

Bibliografia

- 25 tys. Hindusów, Nepalczyków i Banglijczyków chce pracować w Polsce, *Puls Biznesu*, 10 września 2018, <https://www.pb.pl/25-tys-hindusow-nepalczykow-i-banglijczykow-chce-pracowac-w-polsce-939461>.
- 50 years of international migration to and from the UK, Office for National Statistics, 1 grudnia 2016, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/explore50yearsofinternationalmigrationtoandfromtheuk/2016-12-01>.
- Albornoz F., Bradley J., Sonderegge S. (2018): The Brexit referendum and the rise in hate crime, working paper, 18 września 2018, LSE, http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/19-09-18-ALB_v2.pdf.
- Ambitions for Britain, 2001, www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/lab/ENG1.pdf.
- Bailey O., Baston L. (2018): *For the Many?: Understanding and uniting Labour's core supporters*, London: Fabian Society.
- Bangladesh, Poland agree to work for safe migration, *Daily Sun*, 23 kwietnia 2017, <http://www.daily-sun.com/printversion/details/221481/Bangladesh-Poland-agree-to-work-for-safe-migration->.
- Bartyzel D., Unemployment So Low It's Time for Poland to Worry About It, *Bloomberg*, 25 maja 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-24/unemployment-so-low-it-s-now-time-for-poland-to-worry-about-it>.
- Becker S. (2018): Does Migration Cause Extreme Voting?, CAGE Online Working Paper Series 306.
- Bednarz P. (2018): Potrzeba więcej ułatwień dla cudzoziemców. Pracodawcy apelują o zmiany w prawie, *Business Insider Polska*, 22 sierpnia 2018, <https://businessinsider.com.pl/finanse/zmiana-warunkow-zatrudniania-cudzoziemcow-apel-pracodawcow/vr771p1>.
- Błaszczak: Mamy do czynienia z „potężnym” kryzysem imigracyjnym, *Dziennik Gazeta Prawna*, 18 kwietnia 2017, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1035638,blaszczak-kryzys-imigracyjny.html>.
- Burrell K. (2016): Migration to the UK from Poland: Continuity and Change in East-West European Mobility, w: Kathy Burrell (red.), *Polish Migration to the UK w: "New" European Union After 2004*, London: Routledge.
- Business Services Sector in Poland 2018, Warszawa: Association of Business Service Leaders, (2018), https://absl.pl/wp-content/uploads/2018/06/raport_absl_2018_EN_181120_epub.pdf.

- CBOS zbadał stosunek Polaków do uchodźców. Tylko 5 proc. Chce ich przyjąć i pozwolić na osiedlenie się, *Gazeta Wyborcza*, 17 grudnia 2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,19360117,cbos-zbadal-stosunek-polakow-do-uchodzcow-tylko-5-procent-chce.html>.
- Chmielewska I., Dobroczek G., Panuciak A. (2018): Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania: Badanie zrealizowane w 2017 r., Departament Statystyki BNP, Warszawa.
- Chmielewska I., Dobroczek G., Puzyńkiewicz J. (2016): Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania: Badanie zrealizowane w 2015 r., Departament Statystyki BNP, Warszawa.
- CSI Brexit 4: People’s Stated Reasons for Voting Leave or Remain, Centre for Social Investigation, 24 kwietnia 2018, http://csi.nuff.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2018/05/Carl_Reasons_Voting.pdf.
- Czesi i Słowacy podkradają nam Ukraińców. To może być dobra wiadomość, *Money.pl*, 26 września 2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/czesi-i-slowacy-podkradaja-nam-ukraincow-to,118,0,2417014.html>.
- Devine D. (2018): The UK Referendum on Membership of the European Union as a Trigger Event for Hate Crimes, working paper, 5 lutego 2018, SSRN, <https://ssrn.com/abstract=3118190>.
- Don’t listen to the whingers – London needs immigrants, *Evening Standard*, 23 października 2009, <https://www.standard.co.uk/news/dont-listen-to-the-whingers-london-needs-immigrants-6786170.html>.
- Dymisja wiceminister Pawła Chorażego. Powód? Wypowiedź o imigrantach i repatriantach, *Newsweek*, 14 września 2018, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/dymisja-wiceministra-pawla-chorazego-powodem-wypowiedz-o-imigrantach/fexhgh9>.
- Eatwell R., Goodwin M., *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, London: Pelican Books.
- Eatwell R. (2018): The rising tide of national populism: we need to talk seriously about immigration, *Open Democracy*, 3 listopada 2018, <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/rising-tide-of-national-populism-we-need-to-talk-about-immigration/>.
- Evans G., Mellon J. (2016): Working Class Votes and Conservative Losses: Solving the UKIP Puzzle, *Parliamentary Affairs*, 69 (2), s. 464–479.

- First residence permits issued in the EU Member States remain above 3 million in 2017, 25 października 2018, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9333446/3-25102018-AP-EN.pdf/3fa5fa53-e076-4a5f-8bb5-a8075f639167>.
- Ford R., Goodwin M. (2010): Angry White Men: Individual and Contextual Predictors of Support for the British National Party, *Political Studies*, 58 (1), s. 1–25.
- Francis I. (2018): Poland short of workers after exodus to Britain and Germany, *Sky News*, 29 kwietnia 2018, <https://news.sky.com/story/poland-short-of-workers-after-exodus-to-britain-and-germany-11351969>.
- Geddes A., Scholten P. (2016): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: Sage.
- George Osborne ‘regrets’ mistakes that led to Brexit vote, *BBC News*, 31 października 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46039623>.
- Gonzalez-Barrera A., Connor P., Around the World, More Say Immigrants are a Strength Than a Burden, Pew Research Center, 14 marca 2019, <https://www.pewglobal.org/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/>.
- Goodhart D. (2013): *The British Dream: Successes and Failures of Post-War Immigration*, London: Atlantic Books.
- Goodwin M., Milazzo C. (2017): Taking Back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 Vote for Brexit, *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (3).
- Hate Crime, England and Wales 2017/18, Home Office, 16 października 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/748598/hate-crime-1718-hosb2018.pdf.
- How the UK voted for Brexit, and why, Lord Ashcroft Polls, 4 lutego 2019, <https://lordashcroftpolls.com/2019/02/how-the-uk-voted-on-brexit-and-why-a-refresher/>.
- Iglicka K. (2014): ‘Poland – a Country of Enduring Emigration’, Felica Medved (red.), *Proliferation of Migration Transition: Selected New EU Member States*, Brussels: European Liberal Forum.
- Imigracja ze Wschodu, zagrożenie narodu. ONR protestował przeciwko polityce rządu PiS, *Dziennik.pl*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/zdjecia/545253,1,onr-protest-imigracja-wschod-rzad-pis.html>.

- Jaroszewicz M. (2018): Migracje z Ukrainy do Polski: Stabilizacja Trendu, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich.
- Kastner J. (2018): Poland cracks door open for Filipino workers, *Nikkei Asian Review*, 17 sierpnia 2018, <https://asia.nikkei.com/Economy/Poland-cracks-door-open-for-Filipino-workers>.
- Kaufmann E. (2018): *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities*, London: Allen Lane.
- Kellner P. (2011): Labour is not just the party of the working class, *YouGov*, 16 maja 2011, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2011/05/16/labour-not-just-party-working-class>.
- Kielczewska A, Lewandowski P. (2017): Population ageing and the labour supply in Poland up to 2050, w: Piotr Lewandowski, Jan Rutkowski (red.), *Population Ageing, Labour Market and Public Finance in Poland*, Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.
- Kolanko M. (2016): Morawiecki: Musimy uzupełnić ubytki na rynku pracy. Będę starał się, by nastąpiło zaproszenie kilkuset tysięcy pracowników z Ukrainy, *300 Polityka*, 7 września 2016, <http://300polityka.pl/live/2016/09/07/morawiecki-musimy-uzupelniac-ubytki-na-ryнку-pracy-bede-staral-sie-by-nastapilo-zaproszenie-kilkuset-tysiecy-pracownikow-z-ukrainy/>.
- Konstytucja Biznesu do przeglądu w przyszłym roku. Rząd chce ściągnąć więcej pracowników z zagranicy, *Forbes*, 9 sierpnia 2018, <https://www.forbes.pl/gospodarka/jadwiga-emilewicz-o-konstytucji-biznesu-i-imigracji-zarobkowej-do-polski/tjm1gxd>.
- Kowalski J.K., Pawluć A. (2018): Nie tylko Ukraińcy. Pracodawcy coraz częściej sięgają po pracowników z egzotycznych krajów, *Dziennik Gazeta Prawna*, 22 lutego 2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1106234,przybywa-pracownikow-z-egzotycznych-krajow.html>.
- Makowski M. (2018): „Premier był wściekły”. Morawiecki podjął decyzję o zdymisjonowaniu ministra Chorążego. Zawążył wypowiedzi o imigrantach, *Wirtualna Polska*, 14 września 2018, <https://opinie.wp.pl/news-wp-premier-byl-wsciekly-morawiecki-podjal-decyzje-o-zdymisjonowaniu-ministra-chorazego-zawazyly-wypowiedzi-o-imigrantach-6295185123436161a>.
- Mapy i dane statystyczne imigrantów i służb migracyjnych Polski, migracje.gov.pl.
- Medved F. (2014): ‘Synthesis and Reflections’, w: Felica Medved (red.), *Proliferation of Migration Transition: Selected New EU Member States*, European Liberal Forum.

- Michael Holden, "UK vows action after racist attacks on Poles and Muslims in wake of Brexit", Reuters, 27 czerwiec 2016, <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-poland-incidents-idUSKCN0ZD15G>.
- Morawski I. (2018): Rząd przeciwny imigrantom otwiera dla nich szeroko drzwi, *Bankier.pl*, 10 września 2018, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przeciwny-imigrantom-otwiera-dla-nich-szeroko-drzwi-7613922.html>.
- Net migration in the UK, Migration Observatory at the University of Oxford, 24 sierpnia 2018, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/long-term-international-migration-flows-to-and-from-the-uk/>.
- New Labour: Because Britain Deserves Better, 1997, <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>.
- Niemcy również szukają pracowników z Ukrainy do pracy przy produkcji samochodów, *Bankier.pl*, 17 grudnia 2018, <https://www.bankier.pl/moto/niemcy-rowniez-szukaja-pracownikow-z-ukrainy-do-pracy-przy-produkcji-samochodow-1942/>.
- Okólski M., Salt J. (2015): Polish Emigration to the UK after 2004: Why Did So Many Come?, *Central and Eastern European Migration Review*, 3 (2).
- Osiecki G. (2018): Rząd otwiera się na imigrantów. Cudzoziemcy pomogą nam załatać demograficzną dziurę, *Dziennik Gazeta Prawna*, 4 grudnia 2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1127723,zmiany-w-zatrudnianiu-cudzoziemcow-imigranci-bez-pozwolen-na-prace.html>.
- Osiecki G., Chądzyński M. (2018): Nowa polityka migracyjna Polski. Rząd wprowadza ułatwienia w zatrudnianiu cudzoziemców, *Dziennik.pl*, 12 lipca 2018, <https://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/577742,polityka-migracyjna-kryzys-praca-cudzoziemcy-filipiny.html>.
- Outhwaite W. (2019): "Migration Crisis and 'Brexit'", w: Cecilia Menjivar, Marie Ruiz, Immanuel Ness (red.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford: Oxford University Press.
- People in the EU – population projections, Eurostat, grudzień 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_-_population_projections.
- Philipson A. (2013): Labour made a 'spectacular mistake' on immigration, admits Jack Straw, *The Telegraph*, 13 listopada 2013, <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/10445585/Labour-made-a-spectacular-mistake-on-immigration-admits-Jack-Straw.html>.

- PiS w spocie przypomina deklaracje PO o uchodźcach, *Rzeczpospolita*, 17 października 2018, <https://www.rp.pl/Kraj/181019278-PiS-w-spocie-przypomina-deklaracje-PO-o-uchodzcach.html>.
- PiS wraca z tematem muzułmańskich imigrantów. Jarosław Kaczyński: Trzeba się bronić!, *Gazeta.pl*, 23 marca 2019, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,24577993,pis-wraca-z-tematem-muzulmanskich-imigrantow-jaroslaw-kaczynski.html>.
- Poland needs immigrants for its labor market: PM Morawiecki, *Poland In*, 2 lipca 2018, <https://polandin.com/37906502/poland-needs-immigrants-for-its-labor-market-pm-morawiecki>.
- Poland worried Ukrainian workers could choose Germany, *France24*, 9 stycznia 2019, <https://www.france24.com/en/20190109-poland-worried-ukrainian-workers-could-choose-germany>.
- Polska musi i nawet jeśli nie chce to powinna chcieć imigrantów – wiceminister Paweł Choraży o polityce integracyjnej, *Media Narodowe*, 1 września 2018, <https://medianarodowe.com/polska-musi-i-nawet-jesli-nie-chce-to-powinna-chciec-imigrantow-wiceminister-pawel-chorazy-o-polityce-integracyjnej/>.
- Polskie firmy zainteresowane pracownikami z Wietnamu, *Business Insider Polska*, 10 marca 2019, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/pracownicy-z-wietnamu-w-polsce-zamiast-ukraincow/xfqyy4x>.
- Przez polski rynek pracy „przewijają się” ok. 1,2 mln Ukraińców, *Business Insider Polska*, 11 marca 2019, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/ukraincy-ilu-pracuje-w-polsce-dane-nbp/r1yf4pe>.
- Rutkowska E. (2019): Na Ukraińców jesteśmy (raczej) otwarci. Najmniej tolerancyjni okazują się jednak najmłodszy, *Dziennik Gazeta Prawna*, 11 marca 2019, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1402299,otwartosc-polakow-na-ukraincow-badanie.html>.
- Schain M.A. (2018): *Shifting Tides: Radica-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States*, Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Shipman T. (2016): *All Out War: The Full Story of How Brexit Sank Britain's Political Class*, London: William Collins.
- Studenci z Ukrainy. Dlaczego decydują się na studia w Polsce i jaka czeka ich przyszłość?, *Forbes*, 4 listopada 2018, <https://www.forbes.pl/praca/ukrainscy-studenci-w-polsce-raport-kew/k2w36fd>.

- Transatlantic Trends: Immigration, <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-immigration-2010>.
- UK Public Opinion toward Immigration: Overall Attitudes and Level of Concern, Migration Observatory at the University of Oxford, 7 czerwca 2018, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/uk-public-opinion-toward-immigration-overall-attitudes-and-level-of-concern/>.
- UK workers experienced sharpest wage fall of any leading economy, TUC analysis finds, *Trades Union Congress*, 27 lipca 2016, <https://www.tuc.org.uk/news/uk-workers-experienced-sharpest-wage-fall-any-leading-economy-tuc-analysis-finds>.
- Ukraińcy, won z Polski, Polska dla Polaków. ONR twierdzi, że nie nawołuje do nienawiści, *Gazeta Wyborcza*, 8 września 2018, <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,23895553,ukraincy-won-z-polski-polska-dla-polakow-onr-twierdzi-ze.html>.
- Vlandas T.(2016): Xenophobia Britannica? Anti-immigrant attitudes in the UK are among the strongest in Europe, *LSE Brexit Blog*, 21 października 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/10/21/xenophobia-britannica-anti-immigrant-attitudes-in-the-uk-are-among-the-strongest-in-europe/>.
- Warrell H. (2011): Balls admits Labour 'mistakes' on immigration, *Financial Times*, 26 września 2011.
- White A. (2018): The impact of migration into Poland by non-Poles, w: Anne White, Izabela Grabowska, Paweł Kaczmarczyk, Krystyna Slany, *The Impact of Migration on Poland: EU Mobility and Social Change*, London: UCL Press.
- Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, 12 września 2018, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/zezwozenia-na-prace-cudzoziemcow-w-polsce-w-2017-r-,18,1.html>.
- Ziomek W. (2018): Wzrost wynagrodzeń w 2019. Polska w czołówce, *Money.pl*, 2 grudnia 2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/pensje-w-polsce-wzrost-plac,245,0,2423029.html>.

Demokracja liberalna w kraju jakobinów

Streszczenie: Niniejsze opracowanie dotyczące kondycji demokracji liberalnej we Francji autor rozpoczyna od refleksji na temat ideału Republiki oraz przekonania elit, że Francja nosi w sobie wartości uniwersalne. Jednakże poczucie wyjątkowości i dogmatyzm instytucjonalny hamują jej rozwój, uniemożliwiają wdrożenie poważnych reform instytucjonalnych i powodują, że nie jest w stanie dostosować się do wymogów procesów globalizacyjnych. Spadkobierczynie rzymskiej filozofii politycznej, opartej na jedności terytorialnej i organizacji przez prawo, rozpada się na kawałki pod naporem dużej migracji i „zapomnianych archipelagów”, które nie chcą podporządkować się woli centrum – Paryżowi. Ostatni kryzys „żółtych kamizelek” pokazuje, jak „logika spadkobierców” (elit) kłóci się z „logiką skrzywdzonych i poniżonych”, zapomnianych *de facto* przez państwo. Natomiast sakralizowane państwo, zastępujące Kościół katolicki, przestaje sobie radzić z rosnącym wpływem islamu.

Słowa kluczowe: Francja, Republika, liberalna demokracja, Macron, jakobini.

Jedenastego germinala, piątego roku kalendarza rewolucyjnego, o godzinie szóstej rano, członkowie Komitetu Ocalenia Publicznego oraz Komitetu Bezpieczeństwa Powszechnego podpisali nakaz aresztowania: o zdradę Republiki oskarżeni zostali Georges Danton i jego towarzysze – Jean-François Delacroix, Camille Desmoulins, Pierre Philippeaux oraz Jean-Marie Héroult de Séchelles. Pomysłodawcą był, rzecz jasna, sam Robespierre, działający w myśl rewolucyjnej logiki, że jeśli Danton uniknie gilotyny, to do

wiklinowego kosza spadną głowy wszystkich członków obu Komitetów. Podczas narady w dzień poprzedzający aresztowanie Dantona, Saint-Just, na chwilę zbity z pantafelku, ponoć rzucił do kominka swój kapelusz¹. Następnie, posiłkując się notatkami Robespierre'a, wziął się za redakcję nakazu, który późnym wieczorem odczytał przed Konwentem. W długim przemówieniu, dość charakterystycznym dla mów rewolucyjnych, Saint-Just odwołał się do *geniuszu* francuskiego, którego nikt i nic nie jest w stanie zatrzymać, do jego nieposzlakowanej reputacji na arenie międzynarodowej, do wolności, braterstwa i równości, wartości świętszych niż przyjaźń (Desmoulin był świadkiem na ślubie Robespierre'a i jego pupilem, a Danton – przyjacielem), przyzwitość i prawda (wyssane z palca oskarżenia o rojalistyczny spisek). Ważniejsza od życia garstki rewolucjonistów była „sprawa”, *la cause* – czyli niepodzielna i wieczna Republika, którą Saint-Just moralnie kanonizował. Z emfazą stwierdził nawet, że „od czasów rzymskich świat jest pusty”².

Słowa te padły pod koniec mowy oskarżycielskiej i, prócz retorycznego efektu, ukazują podwójny dramat rewolucji. Z jednej strony wskazywano bezpodstawnie na łączność duchową z rzymskimi antenatami oraz negowano historyczną spoiłość Francji. Rewolucja stała się bowiem *punktem zero*, nowym początkiem, a monarchia, kościół i arystokracja, w myśl tej logiki, *jakby* nigdy nie istniały. Z drugiej strony, uważano rewolucję za niepodważalny dogmat. Rewolucji nie można było nasycić przykrą połowicznością: rewolucyjną logikę należało doprowadzić do końca, najpierw poprzez terror gilotyny, a później poprzez powołanie do życia silnie scentralizowanych instytucji, niepodatnych na zmiany. Narkotyczne upojenie jakobińskim myśleniem, trwałym jak skała, trwa do dziś.

Republika jako dogmat

W broszurce *Parę zapisków o republice francuskiej* Chantal Delsol celnie streściła ten problem: „W przeciwieństwie do demokracji, która opiera się na wizji antropologicznej, czyli na tym, co rozumiane jest jako rzeczywistość, republika opiera się na ideale. W demokracji (słusznie czy niesłusznie) zakłada

¹ L. Madelin (1914): *Danton*, Hachette, s. 286.

² C. Vellay (1908): *Le monde est vide depuis les Romains, Œuvres complètes de Saint-Just*, Paris: Editions Eugène Fatauelle, t. II, s. 331.

się, że każda dorosła jednostka jest zdolna do decydowania o własnym losie, a co za tym idzie – o losie wspólnym. Republika żywi nadzieję zjednoczenia w całość społeczeństwa złożonego z różnorodnych grup. Ów ideał jedności opisał dobrze Cynceron, twierdząc w chwili rozdarcia republiki rzymskiej, że widzieć dwa ludy w jednej republice to jak widzieć dwa słońca na niebie zamiast jednego³. Nie miejsce tutaj na przywołanie rozmaitych tez, których celem jest odnalezienie analogii między francuskim rokiem 1789 a rosyjskim 1917, zrobiono to już dziesiątki razy⁴. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że francuski ideał republikański stopniowo przekształcał się w ideał socjalistyczny, żeby nie powiedzieć – komunistyczny. „Oba łączą się – pisze Delsol – a nieraz zastępują się wzajemnie”⁵. Po roku 1848 różne środowiska robotnicze zdradzały dość wyraźne ciągoty do czerwonego republikanizmu. Utopijny republikanizm w zetknięciu z praktyką władzy tracił swoje pierwotne *cnoty*, stając się coraz bardziej radykalny, koncentrując władzę, wycinając w pień opozycję, kościół, żyrondyistów, arystokrację i nie pozostawiając przestrzeni do rozwoju stanów średnich.

Republika, zanim stanie się instytucją, lokuje się w kręgu ideału moralnego: tradycja filozofii politycznej ujmuje ją jako „moralność polityki”⁶. Będąc zatem ideałem moralnym, nigdy do końca niezrealizowanym, republika rodzi i podtrzymuje pewien mit, świętą opowieść pokazującą przykład i nadającą sens. W czasach rewolucji 1789 roku akcentowano apologetykę republiki rzymskiej, o czym świadczy choćby mowa oskarżycielska Saint-Justa. Jak słusznie zauważyli Furet i Ozouf, idea republikańska jest również pewnego rodzaju „marzeniem kulturowym”: „w pewnym sensie uwidacznia kult starożytnych i wydaje się możliwa tylko w czasach, w których ludzie byli herosami lub półbogami”⁷.

Francja rewolucyjna przyjęła ideał, aby uczynić go reżimem. Więcej, z samego jądra jestestwa republiki francuskiej wyłania się niebezpieczeństwo: brak

³ Ch. Delsol (2011): Parę zapisków o republice francuskiej, tłum. Marcin Rey, w: *Idee republikańskie. Trzy idee*, (red.) W. Przybylski, Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej, s. 17.

⁴ Ostatnio takiej próby dokonała T. Kondratieva (2017): *Bolcheviks et jacobins. Itinéraire des analogies*, Paris: Éditions Payot, Paris.

⁵ Ch. Delsol, *op. cit.*, s. 19.

⁶ B. Bourgeois (2000): *La raison moderne et le droit politique*, Paris: Vrin, s. 198.

⁷ *À certains égards, elles relève du culte des Anciens, et elle semble n'avoir été viable que dans ces temps où les hommes étaient des géants ou des demi-dieux*, M. Ozouf, F. Furet (1993): *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris: Gallimard, s. 46.

zrozumienia dla otaczającego i zmieniającego się świata. To po pierwsze. A po drugie – założenie, że republika jest jedynym możliwym sposobem istnienia bytu politycznego. Istnieje przekonanie, że Francja nosi w sobie wartości uniwersalne, że tym samym stała się podobna do starożytnych Aten, które Perykles nazywał „nauczycielką Grecji”. Deklarację Praw Człowieka i Obywatela napisano we Francji poniekąd *dla całego świata*. Prolog do ostatnio wydanego dialogu między byłym premierem Édouardem Balladurem a dziennikarzem Alainem Duhamellem o instytucjach V Republiki zaczyna się od stwierdzenia, że: „filozofia oświeceniowa, rewolucja francuska odcisnęły swoje piętno na wejściu [Francji – przyp. MD] w nowoczesność i stały się wzorem dla wszystkich narodów świata”⁸. Można zżymać się na skrajność takiego podejścia. Ale faktem jest, że Francja czuje się, jak widać, modelem dla całego globu, owe *sentiment* stanowi kluczowy komponent jej obecnej tożsamości. Efekt: Francja jakby z natury uznawana jest za obowiązującą normę. A realizacją tej normy są instytucje republiki. Inne kraje zachodnie potrafiły dostosować swoje instytucje do dynamiki społecznej i zmian międzynarodowych. Francja nie znosi konfrontacji i chowa się za swoją *exception française*, francuską wyjątkowością. Warto o tym pamiętać, próbując uchwycić odmienną krytyki demokracji liberalnej formułowanej przez francuską humanistykę.

Kryzys permanentny

Rewolucja francuska i wywołany przez nią kryzys miały decydujący wpływ na Kantowską wizję *nowoczesności*. Filozof pytał wówczas: Co się dzisiaj dzieje? Jaka jest różnica między kryzysami z przeszłości a obecnym kryzysem? Jaka jest natura czasów, w których żyjemy i w jaki sposób uczestniczymy w aktualnych wydarzeniach? Próbując odpowiedzieć na te pytania, Kant proponuje nowy sposób pojmowania *nowoczesności*: należy ją traktować nie jako okres historyczny, ale jako *zagadnienie*⁹. Obecny kryzys demokracji liberalnej przekracza znaczenie terminu pojmowanego przez Kanta jako *signum temporis*.

⁸ (...) *la philosophie des Lumières, la Révolution française ont marqué son entrée dans le monde moderne, elle est devenue une référence pour tous les peuples*, É. Balladur, A. Duhamel (2017): *Grandeur, déclin et destin de la Ve République. Un dialogue*, Éditions de l'Observatoire, Paris 2017, s. 7.

⁹ I. Kant (1784): *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung*, „Berlinische Monatsschrift”, Berlin, 2, s. 481–494.

Nasz kryzys nie został zapowiedziany, jak robiono to wcześniej, choćby w *Emilu*, czyli o wychowaniu, gdzie Rousseau pisze o nadchodzących stanach kryzysowych i wieku rewolucji¹⁰. Nasz kryzys to stan permanentny: „nasza terażniejszość jest całkowicie opanowana przez kryzys, i to do tego stopnia, że wydaje się naszym punktem newralgicznym, sednem naszych czasów i całego naszego istnienia” – pisze filozof polityki Myriam Revault d’Allones¹¹.

Poszerzenie zakresu pojęcia przyczynia się do zaciemnienia jego znaczenia w codziennym zastosowaniu. Mówi się o kryzysie wiedzy, pojmowania rzeczywistości, przeżycia subiektywnego, świata społecznego i politycznego. Na początek należy zatem nadrobić zaniedbania i wrócić do etymologii greckiego *krisis* (κρίσις). Słowo to oznacza *moment decydujący w trakcie niepewnego procesu, pozwalający zarówno na diagnostykę, jak i prognostykę w drodze do wyjścia z kryzysu*. Grecy używali κρίσις zarówno w medycynie hipokratycznej, jak i w polityce – o wojnie peloponeskiej Tukidydes pisze, że była największym kryzysem, „jaki wstrząsnął Hellenami i pewną częścią ludów barbarzyńskich, a można powiedzieć nawet, że i przeważającą częścią ludzkości”¹². Teoretyzując tragedię, Arystoteles używa na określenie kryzysu sformułowania *peripeteia* (περιπέτεια), czyli *nieprzewidywalny zwrot wbrew pierwotnym oczekiwaniom*.

We wszystkich tych przypadkach, we wszelkich prezentowanych rejestrach semantycznych pojęcia *kryzys*, centralne znaczenie ma podjęcie decyzji i rozstrzygnięcie (na korzyść tej czy innej strony). W dzisiejszych debatach na temat demokracji liberalnej wydaje się, że miejsce rozstrzygnięć zajęły niekończące się *niepewności*: co do powodów, diagnostyki oraz efektów. Potwierdza to Revault d’Allones w eseju o wymownym tytule *Czemu nie lubimy demokracji?*, udzielając odpowiedzi, że system ten stał się „dla wielu z nas pustką, czymś nieistotnym i bezzasadnym, czczą gadaniną”¹³. Francuska filozof zgadza się z analizami Claude’a Leforta, który konstatował brak umocowania rządów demokratycznych w sferze transcendentalnej, przez co nieustannie wikłają się

¹⁰ J.J. Rousseau (1955): *Emil, czyli o wychowaniu*, tłum. Wacław Husarski, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, t. I, s. 280.

¹¹ *Notre présent est en effet envahi par la « crise », à tel point que celle-ci paraît le point névralgique, le point crucial de notre époque et de notre existence*, M. Revault d’Allones (2012): *Comment la crise vient à la philosophie*, Esprit, Mars-avril, s. 108–117.

¹² Tukidydes, *Wojna Peloponeska*, tłum. Kazimierz Kumaniecki, Czytelnik, Warszawa 1953, s. 1.

¹³ *Pour beaucoup d’entre nous, elle n’est aujourd’hui que vacuité, insignifiance, inconsistance et discours creux*, Myriam Revault d’Allones, *Pourquoi nous n’aimons pas la démocratie*, Le Seuil, Paris 2010, s. 7.

one w samo-legitymizujące debaty¹⁴. Demokracji liberalnej brakuje pewności, punktów odniesienia, konflikty nie gasną: „Człowiek demokratyczny – pozbawiony gwarancji i ostatecznych kryteriów – odnosi się do wielości przekonań, opinii, sądów. Stąd podwójna pokusa uogólnionego relatywizmu (a więc i zawodu) bądź straceńczego poszukiwania społeczeństwa wyzwolonego z wrzasku podziałów, jak proponowała w swoim czasie fantasmagoria totalitarna”¹⁵. U podstaw nowoczesnej, demokratycznej egzystencji leży, jak pisze Revault d’Allones, proces desubstancjalizacji (*désubstantialisation*), odosobnienia (*désincarnation*) rozwiązania (*déliasion*) potencjału władzy. W pracy tej francuskiej filozof aż roi się od przykładów pokazujących przemianę dawnej polityki opartej na spoistości i autorytecie w stan nieustannego niepokoju (*inquiétude*), niedomagań (*malaise*), rozczarowania (*déception*). Demokracja liberalna, aby zaradzić brakowi silnej legitymizacji, sięga po remedia dwoistego rodzaju. Z jednej strony stara się uniwersalizować ideologię kapitalizmu liberalnego, a z drugiej – rehabilituje dyskurs „wojen cywilizacyjnych”, szuka zatem wrogów, inicjuje interwencje daleko od swoich granic, tam, gdzie uznaje, że demokracja jest zagrożona, aby odwrócić uwagę od własnych uchybień i braków.

Rehabilitacja zaufania

Pierre Rosanvallon w ostatnio wydanej książce *Dobry rząd* (ze względu na wieloznaczność francuskiego słowa *gouvernance* tytuł można równie dobrze przetłumaczyć jako *Dobre panowanie*) w dość istotnej mierze potwierdza diagnozę choroby demokracji liberalnej, postawioną zarówno przez Chantal Delsol, jak i Claude’a Leforta oraz Myriam Revault d’Allones. Według Delsol ból może uśmierzyć jedynie odejście od jakobińskiej logiki państwa scentralizowanego, zaś zdaniem Revault d’Allones – rezygnacja z paradygmatu ekonomicznego (*paradigme économique*), który przeobraża państwo w przedsiębiorstwo. Natomiast Claude Lefort pokazuje, jak legitymizacja demokracji liberalnej szybko ulega dezaktualizacji i zostaje przez to zakwestionowana.

¹⁴ Claude Lefort, *L’invention démocratique*, Fayard, Paris 1981.

¹⁵ *L’homme démocratique – privé de garanties et de critères ultimes – est ainsi renvoyé à la multiplicité des croyances, des opinions, des jugements. D’où la double tentation d’un relativisme généralisé (et donc d’une désaffection) ou de la recherche éperdue d’une société délivrée des affres de la division, comme le proposait en son temps la fantasmagorie totalitaire*, Myriam Revault d’Allones, *op. cit.*, s. 9.

Rosanvallon dochodzi do dosyć podobnych wniosków: „O naszych rządach można mówić, że są demokratyczne, choć nie jesteśmy rządzani demokratycznie. Ten wielki niedosyt nasila współczesne rozczarowania, a także chaos”¹⁶. I dodaje, że palącą sprawą staje się jak najszybsze stworzenie demokracji *zaufania* (*confiance*) oraz *przyswojenia* (*appropriation*). W jego opinii społeczeństwa muszą na nowo określić swój stosunek do demokracji, która się od nich stopniowo odcięła. Trzeba wdrożyć system pozwalający obywatelom na „bezpośrednie praktykowanie funkcji demokratycznych, które do tej pory były monopolizowane przez władzę parlamentarną”¹⁷. Wyjaśnienie jest proste: demokracja liberalna wyłobiła fosę między elitami politycznymi a społeczeństwem. Rosanvallon obarcza winą za taki stan rzeczy „widmo cezaryzmu” (*le spectre du césarisme*), który odcisnął niezatarte piętno na prezydenckim systemie V Republiki. Czas zasypać ten rów, zwiększając aktywność obywatelską: stąd inicjatywa Francuza, którą przedstawia na stronach *Parlamentu niewidocznych*¹⁸. Jego zdaniem należy rzucić nowe światło w „głębiny społeczeństwa”, na tych, którzy czują się opuszczeni, zapomniani, źle zrozumiani i którzy są właśnie „niewidzialni”, ponieważ nie znajdują uznania i nie mają narzędzi, by się zorganizować i stać się widocznymi. Ta nieukształtowana masa, stanowiąca lwią część społeczeństwa, czerpie swą moc kontestacji z rozczarowania, które powoduje oddalanie się od instytucji państwa i przekazów medialnych. A to z kolei rodzi rozproszone i niezdefiniowane ruchy protestu. Wbrew temu, co można by pomyśleć, „niewidzialni” nie należą tylko do klas spauperyzowanych, inicjatywa ta – jak pisze Rosanvallon – ma dotyczyć wszystkich warstw społecznych. Projekt *Telling Life* ma skłaniać do odejścia od *niewidzialności* poprzez ruch solidarności spod znaku globalnego społeczeństwa. *Parlament* „przyznany” niewidzialnym ma tworzyć platformę, by ludzie mogli wyrazić swoje opinie i potrzeby.

Jako remedium na kryzys reprezentacji francuski politolog proponuje, aby narody stały się potrójnym strażnikiem. Istnieje „naród uważny” (*peuple*

¹⁶ *Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement. C'est le grand hiatus qui nourrit le désenchantement et le désarroi contemporains*, P. Rosanvallon (2015): *Le bon gouvernement*, Paris: Le Seuil, s. 9.

¹⁷ (...) *mis en œuvre [qui] permettrait aux citoyens d'exercer plus directement des fonctions démocratiques qui ont longtemps été accaparées par le seul pouvoir parlementaire*, *ibid.*, s. 22.

¹⁸ P. Rosanvallon (2014): *Le parlement des invisibles. Manifeste pour „raconter la vie”*, Paris: Le Seuil.

vigilant), „naród weto” (*peuple veto*) oraz „naród sędzia” (*peuple juge*). Przy tym Rosanvallon atakuje polityków, którzy dalecy są od typów idealnych rządzących: polityka nie jest dla nich ani powołaniem w sensie Weberowskim (*politique par vocation*), ani przestrzenią człowieka zaufania (*l'homme de confiance*). W pierwszym przypadku Weberowski polityk z powołania, również polityk profesjonalny, stanowił odpowiedź na dyletantyzm europejskich notabli oraz na afery dotyczące polityków amerykańskich. W drugim chodzi o odrodzenie modelu *trustee*, figury kardynalnej dla charakterystyki „dobrych rządów”.

Recepta Pierre’a Rosanvallon’a jest prosta. Zanim narody przeobrażą się w zglobalizowaną masę demokracji liberalnych, należy skrócić dystans między rządzącymi a rządzonymi, odtworzyć „prawdziwą mowę” (*le parler vrai*) oraz polityczne powołanie.

Obserwując protesty tzw. „żółtych kamizelek”, nie sposób nie zgodzić się z analizą Rosanvallon’a. Francuski system polityczny nie sprzyja debacie, zmniejszeniu *dystansu* między władzą centralną a „małymi wspólnotami regionalnymi”. Macron konsekwentnie uniemożliwia powszechną dyskusję, nie dopuszcza do zastosowania mechanizmu wprowadzonego do konstytucji przez de Gaulle’a – referendum. Po pierwsze dlatego, że niezwykle trudno byłoby sformułować pytanie, na które mieliby odpowiedzieć Francuzi. A po drugie referendum mogłoby definitywnie przekreślić prezydenturę Macrona. Jego legitymacja demokratyczna jest słaba (24% poparcia w pierwszej turze wyborów), a protesty tylko uwidocznily tę słabość. W protestach tych przebudziła się Francja żyrondistów, Francja prowincji. Protest „żółtych kamizelek” jest *de facto* odrodzeniem dwóch podziałów: opcja jakobinów (centralizacja) *versus* opcja żyrondistów (suwerenność poszczególnych prowincji, decentralizacja). To także amorficzny bunt klasowy, gniew „skrzywdzonych i poniżonych”, zagubionych w logice globalizacyjnej przeciw *dominującym* elitom. Próby rozwiązania problemu społecznego przez prezydenta Macrona przypominają dialog głuchych.

Głos pisarza

Prozę Michela Houellebecqa można uznać za odzwierciedlenie aktualnego stanu francuskiego społeczeństwa i kryzysu demokracji liberalnej, zwłaszcza

na poziomie obyczajowym. Co prawda w *Uległości*¹⁹ opisuje on zastąpienie elit V Republiki umiarkowanymi islamistami, ale jest to przekaz zawoalowany, metaforyczny. Francuzi byli na tyle zdesperowani, *zdeprymowani*, używając *vocabularium* Houellebecqa, że w ostatnich wyborach prezydenckich i parlamentarnych zagłosowali za dużą zmianą, za *eksperymentem*. Pisarz uchwycił pewien mechanizm zachowań elektoralnych, który coraz częściej występuje we współczesnych demokracjach liberalnych. Społeczeństwo francuskie jest zmęczone starymi elitami politycznymi, arystokracją, którą ogląda od trzydziestu lat, i ją wymieniło. Został przekroczony próg tolerancji dla *spadkobierców*, którzy zapełniają szkoły administracji, a następnie zostają wprężnięci do pracy w instytucjach republikańskich. W tej sytuacji przestają obowiązywać prawidłowości, opisane przez Pierre'a Bourdieu i Jean-Claude'a Passerona²⁰. Socjologowie ci w przededniu rebelii studenckich 1968 roku zakwestionowali utarte opinie, jakoby studia uniwersyteckie we Francji były przestrzenią mobilności społecznej. Dostęp większej liczby młodych ludzi do uczelni wyższych, głównie do wydziałów humanistycznych i artystycznych, nie oznaczał prawdziwej demokratyzacji systemu akademickiego. Społeczne pochodzenie zawsze pozostawało istotnym kryterium przy wyjaśnianiu sukcesów i porażek szkolnych. Protesty studenckie pod koniec lat sześćdziesiątych były czymś więcej niż tylko buntem przeciwko władzy, sprawiły one, że postawiono pytanie o funkcję społeczną, jaką spełnia szkoła, a tym samym społeczeństwo. Aby przeanalizować funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa i rolę szkoły, Bourdieu wprowadził pojęcie „reprodukcji”; okazało się, że kontestatorzy z przeszłości stali się elitami państwowymi teraźniejszości. Z grubsza rzecz biorąc, pochodzą oni z rodzin dobrze sytuowanych, rodzice nierzadko również uczęszczali do tych samych szkół administracji.

Demokracja liberalna w wydaniu francuskim kwestionuje ten porządek i pokazuje, jak nieprzewidywalne mogą być wybory elektoratu. Francuskie elity zdają się mówić – zresztą podobnie jak u Houellebecqa – że wybiorą największego *nicponia*, byleby nie wygrała Le Pen. Macron z pewnością nie przypomina Houellebecqowskiego *nicponia* – Mohammeda Ben Abbesa z *Uległości*, ale jest wielką niewiadomą – wyborczym *eksperymentem*. Dość

¹⁹ M. Houellebecq (2016): *Uległość*, tłum. Beata Geppert, Warszawa: W.A.B.

²⁰ P. Bourdieu, J.-C. Passeron (1964): *Les Héritiers*, Paris: Les Éditions de Minuits oraz P. Bourdieu (1989): *La noblesse d'États. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris: Les Éditions de Minuits.

zręcznie lawirował w trakcie swojej kampanii między programami tradycyjnych rodzin politycznych, nie troszczył się zbytnio o przynależność ideologiczną, podkreślając obywatelski charakter swojego ruchu. *Nota bene* po raz pierwszy w dziejach V Republiki.

Centralnym pojęciem prozy Houellebecqa jest „mutacja metafizyczna”. „Mutacja metafizyczna rozwija się od razu, nie napotykając żadnych przeszkód, aż osiągnie ostateczny cel, jaki sobie założyła. Wymiała bez pardonu systemy ekonomiczne i polityczne, sądy estetyczne i hierarchie społeczne”²¹, ustala nowy ład, który uniemożliwia normalne funkcjonowanie jednostce jako czynnemu podmiotowi społecznemu. Jak pisze Houellebecq, tradycyjne więzi społeczne oparte na emocjach, wspólnoty małe, rodzinne, sąsiedzkie, gminne, zastępowane są więzami intelektualnymi rozparcelowanymi w bezosobowych miastach na prawach liberalnego rynku. Toteż, wobec postępujących zmian, jednostka przestaje być podmiotem i staje się przedmiotem, trybikiem w liberalnej manufakturze bazowanej na dyferencjacji metrycznej. Oczywiście, nie traci poczucia swojej decyzyjnej suwerenności; manufaktura bowiem dba o to, by stwarzać jej warunki do osiągnięcia rzekomej szczęśliwości. Stale wzmacniane jest poczucie „indywidualizmu niesterowanego”. Znaczy to tyle, że jednostka wciąż żywi się odgórną narzuconą formą „szczęścia”, „normalności”, wierząc jednocześnie w wolność wyboru w tych kategoriach. Tkwiąc w tym wierutnym kłamstwie, uczestniczy w zniewalaniu samej siebie.

Według Houellebecqa w demokracjach liberalnych nadal panuje narkotyczne upojenie racjonalnością (Macron w przemówieniu inauguracyjnym jego prezydenturę: *Francja nie może odwrócić się plecami od Oświecenia*). Francuski pisarz podkreśla, że decyzje racjonalne mogą mieć odwrotne skutki od założeń. Co więcej, racjonalność może doprowadzić do odrodzenia pierwotnego stanu *wojny każdego z każdym*. Cechuje ją ciągły niepokój, rozdarcie prowadzące nieuchronnie do konfliktu.

Weźmy przykład domeny seksualnej, która według Houellebecqa, od początku lat pięćdziesiątych jest ofiarą procesów racjonalnych i odgrywa dzisiaj rolę systemu różnicowania ludzi na takiej samej zasadzie jak pieniądź. Racjonalizacja, o której mowa powyżej, stanowi prostą zasadę; jest oparta

²¹ M. Houellebecq (2004): *Cząstki elementarne*, tłum. Agnieszka Daniłowicz-Grudzińska, Warszawa: W.A.B., s. 6.

w całości na numerycznym systemie zysków i strat. W rzeczywistości społeczeństwa konsumenckiego opiera się na „uzyskaniu maksymalnego zadowolenia za określoną cenę”. Chodzi więc o względy czysto funkcjonalno-utilitytarne dla klienta, zaś opłacalne dla wytwarzającego i sprzedającego. W tym układzie najważniejsze staje się dla wszystkich aktorów społecznych to, co jest „korzystne” (bądź „opłacalne”), w konsekwencji to, co „przyjemne”, i wreszcie to, co „najprzyjemniejsze”. To stopniowanie doprowadza do tragicznych skutków antropologicznych; „Podnieść pożądanie do granic możliwości równoległe z coraz trudniejszą realizacją, oto podstawowa zasada, na której opiera się cywilizacja zachodu” – pisze Houellebecq w *Możliwości wyspy*. Bardzo precyzyjnie wyznacza on moment wygaśnięcia tradycyjnego modelu społecznego we Francji, który zapoczątkował oszałamiający pęd do autodestrukcji: „14 grudnia 1967 roku Zgromadzenie Narodowe przyjęło w pierwszym czytaniu ustawę Neuwirtha o legalizacji środków antykoncepcyjnych (...) Od tej pory wyzwolenie seksualne (...) przedstawiciele wolnych zawodów i artystów – również małych i średnich przedsiębiorstw – dotarło do szerokich warstw ludności. Fakt ten zyskuje pikanterii, jeśli uświadomić sobie, że owe wyzwolenie seksualne było niekiedy przedstawiane jako realizacja marzeń o wspólnocie, gdy w rzeczywistości chodziło o przekroczenie kolejnego progu w rozwoju indywidualizmu. Wdzięczne słowo «stadło» uzmysławia nam, że para i rodzina stanowią ostatnią wysepkę pierwotnej wspólnoty w łonie liberalnego społeczeństwa. Wyzwolenie seksualne zniszczyło ostatnie wspólnoty, które oddzielały jednostkę od rynku. Proces owej destrukcji trwa do dziś”²².

Legalizacja środków antykoncepcyjnych włączyła tak intymną sferę ludzkiej egzystencji, jaką jest seksualność, do reguł liberalnego rynku ekonomicznego. Na tym przykładzie widać niezwykłą, ekspansywną moc zasady racjonalnej. Francuski pisarz pokazuje również, jak diametralnie różnią się skutki tej racjonalności od pierwotnych zamiarów. Bowiem, jak wspomina Houellebecq, legalizacja miała w domyśle urzeczywistnić „marzenie o wspólnocie”, tymczasem stymulowała i stymuluje do dziś, indywidualizm. Legalizacja nie spaja społeczeństwa, wręcz odwrotnie, legalizacja atomizuje; rozsadza – pluralizuje żądania i pożądania w nieskończoność. Jak pisał arcybiskup

²² Michel Houellebecq, *Cząstki...*, *op. cit.*, s. 129.

Życiński, jednostkę „rzuca w pluralizm”. A przy tym ją uprzedmiotawia. Same żądania zaś także się komercjalizują. To niebezpieczeństwo pojawia się również w analizach autora *Cząstek elementarnych*; człowiek staje się przedmiotem skomercjalizowanych żądań.

Macron w domenie liberalnej

Jeśli uznać, że jednym z powodów współczesnego kryzysu demokracji liberalnej jest uprawianie tzw. *postpolityki*, to wybór na prezydenta Republiki Francuskiej Emmanuela Macrona mógłby nas skłaniać do niezbyt optymistycznych wniosków. Macron jest bowiem owej *postpolityki* emanacją²³. Francuskie wybory prezydenckie wygrał człowiek bez zakotwiczenia partyjnego; marketingowy produkt, który z politycznego ruchu i Pałacu Elizejskiego uczynił *start-upa*. W jego osobie powab nowoczesności odniósł zwycięstwo nad tradycją. Macron jest ideologiczną chimera, ni to liberałem, ni to socjalistą²⁴, który zatopił partię socjalistyczną i poważnie zagroził istnieniu gaullistowskiej prawicy. Przekonał do siebie wyborców, mimo że jest marnym mówcą i szkolnym polemistą, zauroczył swoim plakatowo szczęśliwym małżeństwem nauczycielki z licealistą, zatryumfował w roli psychoterapeuty mas, który nie przejmował się katastrofalnym stanem spistości terytorialnej państwa i nie wspominał o tykających bombach na przedmieściach Paryża, Marsylii, Tuluz, Lille, Rennes, Strasbourga, Clermond-Ferrand. Sukces zapewniły mu nieprzebrane złoża optymizmu i witalności, wspierane środkami farmakologicznymi (Francuzi pozostają największymi konsumentami psychotropów w Unii Europejskiej). Wbrew sygnałom ostrzegawczym o wzroście ruchów islamskich (w 2004 roku opracowano „Raport o symbolach i manifestacjach przynależności religijnej w placówkach szkolnych”²⁵, w którym pokazano bez żadnych wątpliwości narastający problem

²³ P. Kusiak (2011): Postpolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska, *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych*, III/2011, s. 160. Paweł Kusiak określa *postpolitykę* jako „rozdzielnie władzy i polityki. Ma ona być efektem przenoszenia kompetencji władzy z poziomu państw narodowych na organy ponadnarodowe”.

²⁴ *Ibid.* Ten sam Kusiak określa również *postpolitykę* jako „odideologizowaną politykę”.

²⁵ *Les signes et manifestations d'appartenance religieuses dans les établissements scolaires*, Rapport présenté par Jean-Pierre Obin, Juin 2004, n. 2004–115, <http://media.education.gouv.fr/file/02/6/6026.pdf> (data dostępu: 10.05.2018).

z nowymi muzułmanami, konwertytami) wygrała laicka Francja. Śledząc dyskurs o muzułmanach, nie sposób się nadziwić wielu kontrydykcjom i przejawom hipokryzji.

W odróżnieniu od innych systemów politycznych, choćby od federalizmu, który akceptuje wielokulturowość, republikanizm stawia na integrację. Zdziwienie musi budzić to, że kraj, gdzie uchwalono Deklarację Praw Człowieka i Obywatela, milczy wobec przejawów antysemityzmu i agresywnej kultury patriarchalnej wśród ofiar historii – osób pochodzących z byłych kolonii. W tym przypadku psychologizowanie zastępuje Francuzom myślenie. Elity wolą mówić o biedzie, o *seksualnej pustce*, które powodują ten stan rzeczy, niż o odmiennym formowaniu dzieci w meczetach i rodzinach muzułmańskich. Antysemityzm jest zwalczany na wszystkich frontach ideologicznej batalii, choć podejmowane działania nie obejmują jednak peryferyjnego Paryża... Robert Rodeker w artykule, opublikowanym przez dziennik „Le Monde” w dniu 22 listopada 2001 roku, nie posiadał się ze zdziwienia, że kraj tak poruszony rozmontowaniem komunizmu mógł zastąpić własny proletariats muzułmanami.

Wydaje się, że w demokracji liberalnej w wydaniu francuskim, proces wyborczy trwa nieustannie. Francuzów wezwano do głosowania w wyborach powszechnych na kandydata Partii Socjalistycznej, dwukrotnie: w pierwszej i drugiej turze. Głód demokracji poczuli również Republikanie, znów dwie tury. To już cztery. Później, mordercza kampania, trwająca bez mała rok. Niezliczona ilość mityngów, debat telewizyjnych i radiowych, prognoz, cotygodniowych sondaży. A później jeszcze wybory do Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu. W roku 2017 Francuzi ośmiokrotnie poszli do urn.

Machina medialna i dorobek Hollande’a

Macron, nieustannie eksponując się w rzeczywistości medialnej, stworzył nową jakość w dzisiejszej polityce francuskiej. Doprowadził do niekończącego się plebiscytu, którego przedmiotem jest on sam. Każde jego posunięcie wymaga zawczasu legitymizacji ustalonego wizerunku. Po wyczerpaniu potencjału danego wizerunku na *continuum* czasowym, Macron zastępuje go nowym, dostrojonym do aktualnej koniunktury. Nie sposób nie zastosować hiperboli Baudrillarda: polityk zrzuca z siebie martwą skórę (na *commentary*

symboli) i nakłada na siebie nową²⁶. Współczesny polityk ma więc ściśle określone domeny działania: musi umieć zaprezentować dobrą historię, która zadziała na wyobraźnię wszystkich obywateli. W naszej medialnej rzeczywistości to widzowie rozstrzygają o tym, czym jest prawda, a czym fałsz, co jest fikcją, a co jest realne. Rzeczywistość stała się sceną, na której aktorzy prezentują swoje wyjątkowe przymioty; publiczność, idąc tropem wskazanym przez Christiana Salmona, rozstrzyga, który występ był nie tyle prawdziwy, ile bardziej wiarygodny, bliższy w ich mniemaniu prawdzie²⁷. Badacz CNRS (Centre national de la recherche scientifique, Narodowego Centrum Badań Naukowych) pisze: „w polityce nie dochodzi już do konfrontacji programów i ideologii, pojawiają się w niej duchy, które przekonują nas o swoim istnieniu (...). Uczestniczymy w procesie toczącym się poza językiem, w rzeczywistości niewiadomej, do jej przedstawienia nie stworzono jeszcze słownictwa”²⁸.

Inną funkcję pełnił dramat antyczny, który, przypomnijmy, miał charakter dydaktyczny; o jego znaczeniu rozstrzygała siła oddziaływania na widzów. Jeśli spektakl potrafił skłonić odbiorcę do samooczyszczenia, oznaczało to sukces. W obecnych czasach, tłumaczy Salmon, rzecz idzie o to, aby widz wymusił na aktorze odpowiednią postawę. Role się odwróciły. Pod wieloma względami *opowieść* Macrona przypomina nieco tę prezentowaną przez Nicolasa Sarkozy’ego dziesięć lat wcześniej. Jest to narracja z jednej strony złotego chłopca niewykłanego w partyjne rozgrywki, z drugiej męża opatrnościowego, świadomego swoich prerogatyw, który musi Francję zreformować.

Na wybory miało wpływ pięć liczb, które najlepiej odzwierciedlały prezydenturę Hollande’a i to, co nad Sekwaną nazywa się francuskim „impossibilizmem”²⁹, czyli niemożnością zerwania z „państwem opiekuńczym”, z administracją obdarzoną gargantuicznym apetytem:

- wzrost gospodarczy: 1,5%,
- bezrobocie: 10%,

²⁶ J. Baudrillard (2007): *Wymiana symboliczna i śmierć*, tłum. Sławomir Królak, Warszawa: Sic!.

²⁷ Ch. Salmon (2007): *Verbicide. Du bon usage des cerveaux humains disponibles*, Paris: Babel.

²⁸ *La politique n'oppose plus des programmes et des idéologies, mais des fantômes qui cherchent à nous convaincre de leur réalité (...). Ce qui arrive se passe ailleurs à l'extérieur du langage, dans une réalité incognita, qui n'a pas encore forgé son vocabulaire*, Ch. Salmon, *op. cit.*, s. 11.

²⁹ F.-O. Giesbert (2006): *La tragédie du président. Scènes de la vie politique (1986–2006)*, Paris: Flammarion.

- 5,6 milionów urzędników administracji publicznej,
- uśredniony procent pobrań fiskalnych: 45,6%,
- deficyt handlowy: 48 mld euro.

Debolszewizacja Francji

Natura reform zapowiadanych przez Macrona znacznie odbiega od jego socjalistycznego rodowodu. Podczas obchodów Dnia Zwycięstwa 8 maja 2018 roku tonem niecodziennym i ostrym zwrócił się do prezydenta weteran II wojny światowej: „Proszę mi pozwolić powiedzieć, żeby był pan twardy wobec tych wszystkich lewaków politycznych, którzy chcą robić gnój”³⁰. Prezydent, nieco zmieszany, odpowiedział: „Proszę się nie martwić, proszę się przypatrywać moim działaniom. Nie będę komentować pańskich słów. Każdy ma prawo do wypowiedzi, ale... Musi być porządek”³¹.

Macron podejmuje się tego, co niektórzy komentatorzy i myśliciele po prawej stronie francuskiego układu politycznego nazywają „debolszewizacją”, tj. odciążeniem administracji państwowej. Francuska technokracja jest, zgodnie z tą logiką, godną córą komunizmu.

Prezydent Francji przedstawia swoją politykę jako równowagę między *protection* (ochroną) a *modernisation* (modernizacją). Zarówno jeden, jak i drugi element mają być wprowadzane równolegle. Marcel Gauchet zauważa na półmetku prezydentury, że ten drugi zdecydowanie przeważa³². Premier Edouard Philippe reprezentuje tę samą linię, co prezydent Macron: „Są to reformy ambitne, zrównoważone i sprawiedliwe. A Francja pozostanie krajem praw socjalnych”³³. Tyle deklaracje...

³⁰ *Si je peux me permettre, soyez très ferme avec tous ces gauchos de la politique qui ne veulent que foutre la merde!*, na podstawie relacji radia RTL, <http://www.rtl.fr/actu/politique/un-veteran-a-macron-soyez-tres-ferme-avec-tous-ces-gauchos-7793313155> (data dostępu: 10.05.2018).

³¹ *Ne vous inquiétez pas, regardez moi faire. Je ne commenterai pas ce que vous avez dit, mais... Il faut que tout le monde puisse s'exprimer mais... Il faut qu'il y ait un peu d'ordre*, na podstawie relacji radia RTL, <http://www.rtl.fr/actu/politique/un-veteran-a-macron-soyez-tres-ferme-avec-tous-ces-gauchos-7793313155> (data dostępu: 10.05.2018).

³² <http://premium.lefigaro.fr/vox/politique/2018/05/11/31001-20180511ARTFIG00014-marcel-gauchet-l-article-un-du-macronisme-c-est-l-europeisme.php> (data dostępu: 15.05.2018).

³³ <https://www.sudouest.fr/2017/08/31/code-du-travail-edouard-philippe-defend-une-reforme-ambitieuse-equilibree-et-juste-3737167-710.php> (data dostępu: 15.05.2018).

Jedną z większych reform Macrona dotyczy kodeksu prawa pracy. Jej filozofię można streścić następująco: zlikwidować pośredników między pracownikiem a pracodawcą, tj. związki zawodowe i sądy pracy. W myśl nowej ustawy, pracodawcy w małych i średnich przedsiębiorstwach będą mogli zwolnić pracownika bez negocjacji z liczącymi się związkami zawodowymi. Macron i rząd Philippe'a chcą również ograniczyć możliwość zaskarżania decyzji personalnych do sądów pracy. Dodatkowo, ograniczeniu ulegną odprawy dla pracowników (z sześciu wypłat do trzech) w przypadku dwuletniego stażu pracy. Nawiasem mówiąc, charakterystyczny jest tu język egzekutywy. Prezydent i premier nie mówią o „reformie” rynku pracy, ale o jego „transformacji”. Używają języka menedżerskiego, a nie politycznego. „Reforma” ma bowiem nad Sekwaną skrajnie pejoratywną konotację. Słowem kluczowym owej „transformacji” jest *czas*. Chodzi o maksymalne skrócenie etapu negocjacji między stronami dotyczących zwolnienia pracownika. Innym słowem kluczowym są *związki*. Rząd chce zmniejszenia siły CGT oraz CFDT w przedsiębiorstwach. Równoległe szykują się zmiany w stażach pracy w oparciu o projekt resortu pracy pod wodzą Muriel Pénicaud, które mają dostosować młodych w wieku 16–25 lat do łatwiejszego wejścia na rynek pracy i do konkurencji.

Druża reforma, związana z państwowymi kolejami, ma zostać wprowadzona na podstawie ministerialnego dekretu. Prezydent chce działać szybko, konsultując się ze stroną związkową, ale bez debat w Zgromadzeniu Narodowym. Przewoźnik SNCF boryka się bowiem z dużymi trudnościami i jest krytykowany przez Unię Europejską. Raport „Przyszłość transportu kolejowego”, złożony na ręce premiera Edouarda Philippe'a 15 lutego 2018 roku, nie pozostawia wątpliwości: francuska kolej staje się nierentowna, a przede wszystkim niebezpieczna dla gospodarki³⁴. Autor dokumentu – Jean-Cyril Spinetta proponuje cały szereg zmian. Po pierwsze, radzi likwidację 45% nierentownych połączeń regionalnych, które są użytkowane jedynie w 2%. Po drugie, ze względu na ponaglenia Brukseli, postuluje szybkie otwarcie francuskiego rynku na konkurencję – do 2019 roku. Rząd dodatkowo chciałby zlikwidować „wyjątkowy” status zawodu kolejarza (140 tys. zatrudnionych korzysta z gwarancji stałego zatrudnienia, możliwości przejścia na emeryturę

³⁴ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.15_Rapport-Avenir-du-transport-ferroviaire.pdf (data dostępu: 15.05.2018).

w wieku 50 i 55 lat, z bezpłatnych usług medycznych oraz „automatycznej” ścieżki kariery). W zamian rząd zlikwiduje dług SNCF, który wynosi obecnie 46,6 mld euro.

Trzecia reforma, przygotowywana przez ministra skarbu Géralda Darmanina, obejmuje zapomogi socjalne i ma przynieść oszczędności w wysokości 25 mld euro. Ogólna myśl? Pomoc socjalna jest zbyt hojna i wypłaca się ją za szerokiemu gronu odbiorców. Aby ograniczyć zakres beneficjentów, dyrekcja budżetowa proponuje, na przykład, uwzględnienie zamożności seniorów przy obliczaniu spersonalizowanego zasiłku autonomicznego (APA) lub „transferów rodzinnych” na rzecz studentów, którzy ubiegają się o APL (Aide personnalisée au logement, Spersonalizowana pomoc mieszkaniowa). Przy udzielaniu stypendiów na podstawie kryteriów społecznych, konieczne byłoby „wzmocnienie kontroli obecności” uczniów, którzy z nich korzystają. Delikatnie rzecz ujmując, nie są to projekty, które pozwoliłyby na „przełom społeczny”, o którym mówią parlamentarzyści rządzącej większości.

O ile wcześniejsze reformy nie stały się przedmiotem poważnych dyskusji wśród parlamentarzystów En Marche!, o tyle reforma prawa migracyjnego doprowadziła do opuszczenia przez kilku posłów partii rządzącego prezydenta. Skąd kontrowersje? Dotyczą one zaostżenia tego prawa. Jedną z głównych, i najbardziej kontrowersyjnych zmian, związanych z nowelizacją ustawy, jest kwestia zatrzymania cudzoziemców przed ekspulsją z terytorium Republiki Francuskiej. Artykuł 16 dwukrotnie wydłuża okres zatrzymania cudzoziemców oczekujących na wydalenie z 45 do 90 dni. Rząd proponował 135 dni. Według lewicowej opozycji, w tym LFI (La France insoumise, Francja Niepokonana), artykuł ten spowodowałby przekształcenie „zatrzymania w prawdziwe więzienie”. Podczas debaty w Zgromadzeniu Narodowym Danièle Obono, parlamentarzystka LFI, mówiła: „Wtrącamy do więzień migrantów, których uważamy za przestępców”. W ośrodkach odosobnienia mają również być przetrzymywane dzieci. Ustawa daje również możliwość przyznania osobom ubiegającym się o azyl czteroletniego zezwolenia na pobyt, ułatwiającego procedurę uzyskania zezwolenia na pobyt stały i wydłużającego istniejący okres pobytu.

Obecnie doszło do istotnego spowolnienia tempa reform, zaproponowanych przez Macrona. To, rzecz jasna, pokłosie kryzysu „żółtych kamizelek”. Konsultacje społeczne, nazwane górnolotnie „debatą narodową”, prowadzone

obecnie przez rząd i prezydenta, póki co nie doprowadziły do odblokowania polityki zmian. Co więcej, jak wskazano wyżej, ograniczają one legitymizację polityczną samego Macrona. Innymi słowy, ukazują, jak słaba była to legitymizacja od samego początku jego prezydentury.

Dostosować Francję

Do czego? Do współczesności. Francja jest starym krajem, mówił w ONZ Dominique de Villepin, nie zgadzając się na amerykańską interwencję w Iraku po wrześniowych zamachach. Współczesność to globalizacja, a globalizacja to liberalizm. Jeśli tak jest, Macron niemal perfekcyjnie uosabia tę zmianę. Młody, chętnie odwołujący się do języka ekonomii i anglosaskiego pragmatyzmu, przedsiębiorczy i bez kompleksów.

W krótkim eseju *Nowa władza*³⁵, wydanym na gorąco po wyborach prezydenckich, Régis Debray opisuje zwycięstwo Macrona jako tryumf ducha neoprotestanckiego. Jego składnikami są: 1) „apoteoza rynku” (pieniądz jako racjonalne panowanie środowiska społecznego); 2) „różnorodność, pluralizm i otwartość” (Debray pokazuje na przykładzie Stanów Zjednoczonych dominującą za oceanem postać „pastora”: niejednoznaczna, kolorowa i bez państwowej kurateli); 3) „transfer populacji” (protestant jest światowym wagabundą, rozbija swój namiot gdzie chce i z chęcią przyjmuje migrantów, współbraci w tułaczce; jest elastyczny, może osiąść gdziekolwiek) 4) „dystans” (Debray nazywa neoprotestantyzm „szaleństwem transparencji”, katolicyzm jest kultywowaniem *dystansu* odległego, tajemniczy, neoprotestantci odsłaniają się, kultywują otwartość na emocje i bezpośredniość). Jeśli Régis Debray podkreśla znaczenie kultu przejrzystości (urzeczywistnionego w ustawie dotyczącej moralizacji życia politycznego, pierwszej, jaką przegłosowała nowa władza), to widzi w nim ślad neoprotestantyzmu i doszukuje się amerykańskiej inspiracji. Również inne działania polityczne, podejmowane przez Macrona, zostały pozytywnie odebrane w środowiskach protestanckich. Tak było w przypadku jego stanowiska w sprawie przyjmowania migrantów i jego poparcia dla działań Angeli Merkel. Wiemy, że duża część społeczności protestanckiej jest niezwykle wrażliwa na tę problematykę, o czym

³⁵ R. Debray (2017): *Le nouveau pouvoir*, Paris: Cerf.

świadczy choćby aktywność Cimade, organizacji pozarządowej o rodowodzie protestanckim.

Teza Debraya jest bodźcem do dalszych rozważań. Rzeczywiście, niektóre cechy strukturalne *makronizmu* są związane z kulturą protestancką. Nowy prezydent był przecież wiernym uczniem Paula Ricœura, myśliciela otwarcie przyznającego się do wiary protestanckiej. Należy również zauważyć, podobnie jak filozof Olivier Abel, że *makronizm* przyznaje jednostce centralne miejsce. Jako *przedsiębiorcy* wszyscy są zachęceni do rozwijania swoich umiejętności i możliwości. I oto widzimy paralelę z tezą Maxa Webera o powinowactwie protestantyzmu z duchem kapitalizmu. Znajdujemy tutaj pochwałę indywidualnego sukcesu gospodarczego, który wydaje się całkowicie uzasadniony w kulturze protestanckiej, gdy tymczasem w tradycji katolickiej do pieniądza podchodzi się z o wiele większym dystansem. W zwycięstwie Macrona dostrzec można jeszcze inną myśl: dzięki indywidualnemu sukcesowi poprawi się los całego kraju.

Państwo, francuskie *Etat*, jest wytworem katolickiej monarchii. Macron, pisze Debray, dąży do rozmontowania *Etat*: „W ramach *narodowego start-upu* ludzie utalentowani przenoszą się z instytucji prywatnych do publicznych, ich decyzje o przeniesieniu się nie są wolne od abnegacji. W tym mentalnym wszechświecie państwo jest brudne, biurokratyczne i staroświeckie. Społeczeństwo obywatelskie – ziemia nie kłamie, tak jak kraj w 1940 roku – jest czyste, dynamiczne i prestiżowe”³⁶. Debray wylicza, że w ławach rządowych Edouarda Philippe’a zasiadają założyciele dużych przedsiębiorstw (Infogammes i Robopolis), liderzy dystrybutorów i wytwórcy kompozytów elektronicznych, firm consultingowych. Macron jasno deklaruje swoje intencje, dodaje Debray, państwo stanie się dobrze zarządzanym przedsiębiorstwem.

Niemniej, autor *Nowej władzy* zapomina, że obecny prezydent Francji z istniejącą monarchiczną swobodą korzysta z prerogatyw nadanych mu przez V Republikę, jest więc kimś więcej niż zarządcą, jest *superprezesem*, który mówi do pracowników-współobywateli: „do it yourself”.

³⁶ *Dans le cadre d'une start-up, le talent court du prive au public, ce qui ne va pas sans abnégation. Dans cet univers mental, l'Etat c'est sale, bureaucratique et ringard. La société civile – le terrain ne ment pas, comme la terre en 1940 – c'est propre, dynamique et prestigieux*, R. Debray, *Le nouveau...*, op. cit., s. 18.

Republika islamska

Kampania prezydencka Anno Domini 2017 obfitowała w nieoczekiwane sytuacje. Wycięto w pień pewnych kandydatów (wpływ na to być może miała toksyczna domena internetowa rosyjskich mediów, takich jak Russia Today). Najpierw Alaina Juppé'go zgubiła pycha. Później wyniknęła sprawa nielegalnego zatrudnienia żony François Fillona i sponsorowanych garniturów. Doszło do ostatecznego upadku Nicolasa Sarkozy'ego. Nie mówiąc już o abnegacji François Hollande'a, który na pożegnanie rozdawał pocałunki śmierci, to Benoît Hamonowi, to Manuelowi Vallsowi. Być może zagroził też istnieniu Partii Socjalistycznej.

Rok przed wyborami można było odnieść wrażenie, że wszystko zostało już rozstrzygnięte. Prawybyory na prawicy miały wyłonić kandydata, który stanie w szranki w drugiej turze z kandydatką Frontu Narodowego Marine le Pen. Pierwszy raz w historii V Republiki, otwarcie i bez ogródek, przyznano się do gry o drugie miejsce. Według filozofa Michela Onfraya Marine le Pen stała się *wytworem* francuskiej polityki po to, aby można było z nią wygrać.

Niczego nie dało się przewidzieć, sytuacja zmieniała się jak w kalejdoskopie. Było jednak pewne, że islam i zagrożenia terrorystyczne będą tematami ważnymi w tej kampanii. A mimo to, do tego również nie doszło. Dziwne, biorąc pod uwagę wrażliwość tej literackiej nacji na dramatyczne wydarzenia i komentarze literackie. Chodzi oczywiście o *Uległość* Michela Houellebecqa. Nie miejsce tutaj na przypomnienie tej powieści. Wydano polskie tłumaczenie, ukazało się wiele recenzji i komentarzy o ostatnim bestsellerze autora *Cząstek elementarnych*. Warto natomiast wspomnieć o powieści Boualema Sansala pod tytułem *2084*. Autor kreśli w niej apokaliptyczną wizję końca Republiki. To opowieść o rozległym imperium – Abistanie, które nazwę wzięło od proroka Abiego. Panuje w nim system totalitarny, w którym do codzienności należy siedzenie w więzieniu, zakazy, ciche uduszenia. Wszyscy ludzie podporządkowani są zasadom religii boga Yölahi. Ustrój Abistanu opiera się na amnezji i poddaniu się jednemu bogu. Osobiste myśli są zakazane, jak u Orwella, wszechobecny system nadzoru pozwala poznać dewiacyjne pomysły i działania jednostek. Oficjalnie jednomyślni ludzie żyją w szczęściu, wyznając wiarę, bez zadawania zbędnych pytań. Nie wolno wątpić. Dyktatorski system rządzi się zasadami i rytuałami doskonale skodyfikowanymi.

Funkcjonuje bez historii. Tylko jeden człowiek, bohater powieści *Ati* zaczyna wątpić. Dowiaduje się o istnieniu renegatów żyjących w gettach, bez dyktatu państwowej religii. Sansal ani razu nie używa słowa islam. Ale tego słowa użyć nawet nie trzeba.

2084 opisuje antyutopie w Orwellovskim stylu. Szanse na ziszczenie tego scenariusza są, oczywiście, marne. Prawdą jest jednak, że Francja boryka się z istotnymi problemami związanymi ze swoją spoistością terytorialną. Świadczy o tym dobitnie kryzys emigrancki w 2017 roku na Majotcie, nie wspominając już o sytuacji na przedmieściach dużych metropolii. Jak mówi Pascal Bruckner: „Francja znalazła się w pułapce politycznej poprawności, podobnie jak Stany Zjednoczone. Muzułmanie niemal automatycznie są traktowani jako ofiary kolonialnej przeszłości, które wymagają nieustannej ochrony”³⁷. I dodaje: „W wielu miejscach Francji obowiązują zasady będące dziwną mieszanką francuskiego prawa mułmańskiego szariatu. To będzie najważniejsze zadanie nowego prezydenta. (...) Odzyskać kontrolę nad całym terytorium Francji, bo dziś są dzielnice zdominowane przez mułmanów. To właściwie ostatni moment. Naprawdę obawiam się, że Francja stoi na krawędzi wojny domowej”³⁸.

Konkluzja

Gros rozważań zawartych w pamiętnikach de Gaulle’a dotyczy Francji, a właściwie tego, czym jest Francja i jakie ma zadania, mówiąc górnolotnie, wobec całej ludzkości. Dla generała kraina nad Loarą i Sekwaną powołana jest – de Gaulle nie unika tutaj charakterystycznej emfazy – do rzeczy nieprzeciętnych. Jej blask winien obejmować cały glob i inspirować świat. Już w pierwszych zdaniach swoich memuarów twórca V Republiki zaczyna od wysokiego c: „Moja emocjonalna strona ma tendencję do wyobrażania sobie Francji jako księżniczki w bajce lub Madonny na freskach, mającej podniosłe i wyjątkowe przeznaczenie. Instynktownie mam przeczucie, że Opatrzność stworzyła ją albo do pełnego sukcesu, albo przykładowych nieszczęść. Jeśli mimo to w jej działaniach przejawia się przeciętność, uderza mnie to jako absurdalna

³⁷ P. Bruckner (2017): w: M. Darmas, A. Koziński, *Jarżmo wielkości Francji*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog, s. 18.

³⁸ M. Darmas, A. Koziński, *Jarżmo...*, *op. cit.*, s. 20.

anomalia. Pozytywna strona mojego intelektu upewnia mnie jednak, że Francja nie jest sobą, dopóki nie znajduje się w pierwszym szeregu”³⁹.

Niniejsze rozważania pokazują, jak trudno egzorcyzmować i wypierać takie myślenie we Francji. Poczucie wyjątkowości i dogmatyzm instytucjonalny hamują rozwój, uniemożliwiają wdrożenie poważnych reform instytucjonalnych i powodują, że Francja nie jest w stanie dostosować się do wymogów procesów globalizacyjnych. Spadkobierczyni rzymskiej filozofii politycznej, opartej na jedności terytorialnej i organizacji przez prawo, rozpada się na kawałki pod naporem dużej migracji i „zapomnianych archipelagów”, które nie chcą podporządkować się woli centrum – Paryżowi. Ostatni kryzys „żółtych kamizelek” niczym w soczewce pokazuje, jak „logika spadkobierców” kłóci się z „logiką skrzywdzonych i poniżonych”, zapomnianych *de facto* przez państwo. *Etat sacré*, sakralizowane państwo, zastępujące Kościół katolicki, przestaje sobie radzić pod naporem galopującego islamu.

I jeszcze na koniec. Pascal Bruckner w *Tyranii skruchy. Rozważania na temat samobiczowania zachodu*⁴⁰ pokazuje, jak wykoślawiona interpretacja grzechu pierworodnego z okresu Oświecenia, staje się trucizną, która zatrutą zachodnie myślenie. „Księżniczka” de Gaulle’a zaczyna się wstydzić siebie, swojej przeszłości kolonialnej, dawnych błędów, staje przed lustrem i sobą pogardza. Mamy tu do czynienia z paralizującym paradoksem. Z jednej strony „księżniczka” utożsamia się z dynastyczną schedą i chciałaby gwarancji, że jej potomstwo utrzyma się na tronie, a z drugiej – ma żal do swoich antenatów o to, że w przeszłości swoją wielkość wywalczyli żelazem i okupili krwią...

Bibliografia

- Balladur É., Duhamel A. (2017): *Grandeur, déclin et destin de la Ve République. Un dialogue*, Paris: Éditions de l’Observatoire.
- Baudrillard J. (1993): *Symbolic Exchange and Death*, London: Sage Publications.
- Bourdieu P. (1989): *La noblesse d’États. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris: Les Éditions de Minuits.

³⁹ Ch. de Gaulle (1962): *Pamiętniki wojenne. Apel 1940–1942*, tłum. Jerzy Nowacki, Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, s. 9.

⁴⁰ P. Bruckner (2019): *Tyrania skruchy. Rozważania na temat samobiczowania zachodu*, tłum. Andrzej Szeptycki, Warszawa: PIW.

- Bourdieu P., Passeron J.-C. (1964): *Les Héritiers*, Paris: Les Éditions de Minuits.
- Bourgeois B. (2000): *La raison moderne et le droit politique*, Paris: Vrin.
- Bruckner P. (2010): *The Tyranny of Guilt: An Essay on Western Masochism*, Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Darmas M., Koziński A. (2017): *Jarżmo wielkości Francji*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- de Gaulle Ch. (1955): *War Memoirs: Call to Honour, 1940–1942*, London: Collins, t. 1.
- Debray R. (2017): *Le nouveau pouvoir*, Paris: Cerf, Paris 2017.
- Delsol Ch. (2011): A few notes about the French Republic, in: *Idee republikańskie. Trzy idee*, red. Wojciech Przybylski, Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej.
- Giesbert F.-O. (2006): *La tragédie du président. Scènes de la vie politique (1986–2006)*, Paris: Flammarion.
- Houellebecq M. (2000): *Atomised*, London: Heinemann.
- Houellebecq M. (2015): *Submission*, Farrar, Straus and Giroux.
- Kant I. (1784): Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung, *Berlinische Monatsschrift*, Berlin, 2, s. 481–494.
- Kondratieva T. (2017): *Bolcheviks et jacobins. Itinéraire des analogies*, Paris: Éditions Payot.
- Kusiak P. (2011): Postpolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska, *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych*, t. III/2011.
- Le monde est vide depuis les Romains, Œuvres complètes de Saint-Just, red. Charles Vellay, Editions Eugène Fata Morgana, Paris 1908, t. II.
- Lefort C. (1981): *L'invention démocratique*, Paris: Fayard.
- Les signes et manifestations d'appartenance religieuses dans les établissements scolaires, Rapport présenté par Jean-Pierre Obin, czerwiec 2004, n. 2004–115, <http://media.education.gouv.fr/file/02/6/6026.pdf> (dostęp: 10.05.2018).
- Madelin L. (1914): *Danton*, Paris: Hachette.
- Ne vous inquiétez pas, regardez moi faire. Je ne commenterai pas ce que vous avez dit, mais... Il faut que tout le monde puisse s'exprimer mais... Il faut qu'il y ait un peu d'ordre, on the basis of coverage in RTL Radio, <http://www.rtl.fr/actu/politique/un-veteran-a-macron-soyez-tres-ferme-avec-tous-ces-gauchos-7793313155> (dostęp: 10.05.2018).
- Ozouf M., Furet F. (1993): *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris: Gallimard.
- Revault d'Allones M. (2010): *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie*, Paris: Le Seuil.

Revault d'Allonnes M.(2012): *Comment la crise vient à la philosophie*, Esprit, marzec/kwiecień 2012, s. 108–117.

Rosanvallon P. (2014): *Le parlement des invisibles. Manifeste pour „raconter la vie”*, Paris: Le Seuil.

Rosanvallon P. (2015): *Le bon gouvernement*, Paris: Le Seuil.

Rousseau J.J. (1979): *Emile, or On Education*, New York: Basic Books.

Salmon Ch. (2007): *Verbicide. Du bon usage des cerveaux humains disponibles*, Paris: Babel.

Si je peux me permettre, soyez très ferme avec tous ces gauchos de la politique qui ne veulent que foutre la merde!, on the basis of coverage in RTL Radio, <http://www.rtl.fr/actu/politique/un-veteran-a-macron-soyez-tres-ferme-avec-tous-ces-gauchos-7793313155> (dostęp: 10.05.2018).

Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/-460_-400,_Thucydites,_History_Of_The_Peloponnesian_War,_EN.pdf.

Kryzys na Ukrainie w latach 2013–2014 i metody jego przezwyciężenia

Przedmiotem mojego zainteresowania są wydarzenia na Ukrainie w latach 2013–2014, interpretowane jako kryzys polityczny, a także działania podjęte przez elitę polityczną Ukrainy w celu przezwyciężenia sytuacji kryzysowej. Tematyka tekstu wiąże się z tradycją studiów nad historią współczesną i sytuacją polityczną na Ukrainie, prowadzonych w ostatnich latach w Kolegium Europejskim w Natolinie. Procesy społeczne, mające miejsce we współczesnej Ukrainie, interpretowaliśmy w świetle teorii rewolucji lub – rzadziej – patrząc na nie jako na element procesu transformacji¹. W takim ujęciu znaczenia nabrała kwestia tradycji rewolucyjnej (uczenia się rewolucji²) oraz zewnętrznego kontekstu wydarzeń rewolucyjnych na Ukrainie, krążenia idei rewolucyjnej (circulation) pomiędzy różnymi krajami, kulturami i społecznościami. W odniesieniu do wydarzeń lat 2013–2014 będzie to dotyczyło na przykład wydarzeń związanych z Arabską Wiosną (podobieństwa form protestu, sposobów mobilizacji, roli i charakterystyki mediów itd.)³.

Kryzys jest pojęciem nader często używanym w znaczeniu potocznym w odniesieniu do rozmaitych dziedzin życia (kryzys w medycynie, kryzys zbrojny, kryzys demograficzny itd.). Także naukowcy chętnie posługują się pojęciem kryzysu w celu podkreślenia jakiegoś rodzaju gwałtownej zmiany

¹ Por.: P. Kowal, G. Mink (2019): The long-lasting Revolution in Ukraine: Challenges Related to Reassembling the Phenomenon, w: *Three Revolutions: Mobilization and Change in Contemporary Ukraine I. Theoretical Aspects and Analyses on Religion, Memory, and Identity*, Stuttgart: Ibidem, s. 19–60.

² Por.: P. Kowal, M. Wapiński (2014): A Tale of Three Maidans, *New Eastern Europe*, nr 2/2014, s. 7–14.

³ P. Kowal, G. Mink (2019): The long-lasting Revolution in Ukraine: Challenges Related..., *op. cit.*, s. 50.

sytuacji. Pojęcia o tak szerokim polu znaczeniowym potrafią sprawiać badaczom nie lada problem. Dlatego przystępując do pisania niniejszego tekstu uciekam się do ściślej zdefiniowanego pojęcia kryzysu na gruncie tradycji badań politologicznych. Najbliższe jest mi rozumienie kryzysu politycznego tak jak widzi to Marek Bankowicz. Wskazuje on na trzy charakterystyczne cechy sytuacji kryzysowej w polityce (przykładowo w danym kraju): załamanie się zastanego systemu, przerwanie funkcjonowania instytucji i gwałtowny zwrot sytuacji. Bankowicz nie poprzestaje na tym i wskazuje też na trzy cechy charakterystyczne dla trybu w jakim następuje kryzys: pierwsza – to nagłość i nieprzewidywalność, druga – to czasowy charakter występowania kryzysu, trzecia – to wywarcie istotnego wpływu na funkcjonowanie systemu.

Ze względu na mement pojawienia się kryzysu, Bankowicz proponuje podział kryzysów politycznych na genetyczne i rozwojowe. Jeśli chodzi o zasięg kryzysów dzieli je na funkcjonalne i strukturalne – czyli te związane z wadami systemowymi, których nie można przezwyciężyć bez usunięcia całego układu⁴. Do określenia czy kryzys ukraiński miał charakter genetyczny czy rozwojowy oraz w jakim stopniu był funkcjonalny a w jakim strukturalny, przejdę w dalszej fazie tekstu.

Generalnie, w badaniach nad kryzysem politycznym ważne są dwa aspekty: ustalenie, czy faktycznie mamy do czynienia z kryzysem politycznym i zdefiniowanie go. Istotne jest także stwierdzenie jak wyglądało zarządzanie sytuacją kryzysową i fazy wychodzenia z niej. Na te kwestie zwraca uwagę Marek A. Cichocki⁵. Właśnie to podejście (w świetle teorii kryzysu) do interpretacji sytuacji na Ukrainie, poprzez koncentrację na fazach przezwyciężania kryzysu, daje mu przewagę nad intepretowaniem ich wyłącznie jako rewolucji. Kategoria kryzysu narzuca wręcz koncentrację badacza nad kwestią wychodzenia z kryzysu, a zatem pozwala lepiej obserwować długookresowy proces zmiany, modernizacji, itd.

Jurko Prochaśko, znany ukraiński pisarz i eseista, zwraca zresztą uwagę na zgoła inny problem związany z wyborem „rewolucja czy kryzys”. Nie patrzy

⁴ M. Bankowicz (red.) (1999): *Słownik polityki (wydanie nowe)*, Warszawa: Wiedza powszechna, s. 119–120.

⁵ Por.: Marek A. Cichocki (2016): Wstęp. Ewidentny wymiar kryzysu jako wyzwanie badawcze, w: *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, red. M.A. Cichocki, T.G. Grosse, Centrum Europejskie Natolin, s. 5–10.

bowiem na tę kwestię jak politolog – chłodno, ale wskazuje na różny emocjonalny wydźwięk poszczególnych określeń. O wydarzeniach z lat 2013–2014 pisze tak: „Zaciera się nawet samo pojęcie rewolucji. (...) Tymczasem obserwatorzy spoza Ukrainy nie tylko zdawali się unikać tego słowa, tego wyobrażenia, ale wręcz się przed nim bronili. Ze strony putinowskiej Rosji sprawa jest jasna – oni nigdy nie przyznaliby nam prawa do rewolucji. Byłby to najwyżej „przewrót”, „zamieszki”, „ekstremizm” czy „radykalizm”. „Faszyzm” już wymieniłem. Na Zachodzie mówi się raczej o „kryzysie ukraińskim”. Europa ma doświadczenie z kryzysami. Zarządzanie kryzysowe, interwencja kryzysowa (...). Dlaczego Europa boi się nazwać wydarzenia na Ukrainie rewolucją? Może to słowo jest za mocne? Zbyt jednoznaczne?”⁶. Prohaška pisał tak bezpośrednio po wydarzeniach rewolucyjnych, jeszcze w trakcie trwania kryzysu. Wiemy już, że nie miał on racji sugerując, że na Zachodzie unika się terminu „rewolucja” dla określenia wydarzeń na Ukrainie. Jest przeciwnie, termin ten jest powszechnie i chętnie stosowany. Warto jednak podkreślić, że w odczuciu pisarza pojęcie rewolucji niesie ze sobą kapitał uszlachetnienia opisywanych i analizowanych wydarzeń. Pojęcie zaś kryzysu jest bardziej techniczne, opisowe, pozbawione większego ładunku emocjonalnego.

Wróćmy do rozważań M.A. Cichockiego na temat kryzysu, który uważa, że pisząc o kryzysie politycznym mamy do czynienia – po pierwsze: z „wyzwaniem o charakterze teoretycznym, czyli koniecznością konceptualnego ujęcia samego problemu kryzysu, które obejmowałoby jego różne wymiary, nie tylko ekonomiczny czy polityczny (wydające się najbardziej oczywistymi), ale także społeczny czy kulturowy”⁷. Po drugie: chodzi o praktyczne aspekty wychodzenia z kryzysu w odniesieniu do konkretnej sytuacji. Musimy wtedy zmierzyć się z problemami takimi jak: „problem zarządzania, odnoszący się do kwestii politycznego przywództwa oraz zdolności tworzenia przez nie skutecznych strategii antykryzysowych”⁸.

⁶ J. Prohaško (2014): *Mała Rewolucja Europejska*, w: *Zwrotnik Ukraina*, red. J. Andruchowycz, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne, s. 133.

⁷ M.A. Cichocki (2016): Wstęp. Ewidentny wymiar kryzysu..., *op. cit.*, s. 6.

⁸ *Ibid.*, s. 6.

Trzy symptomy kryzysu politycznego

Przez kryzys polityczny lat 2013–2014 rozumiem następujący ciąg wydarzeń: pokojowe protesty, które z czasem ze względu na reakcje władz zmieniły swoją naturę, stały się bowiem w mniejszym stopniu pokojowe, ponieważ przeciw nim przedstawiciele władzy użyli siły. Rezultatem tych wydarzeń była ucieczka prezydenta Wiktora Janukowycza i jego współpracowników oraz powołanie przejściowych władz. Innym wymiarem kryzysu na Ukrainie była aneksja Krymu przez Rosję i nieformalna interwencja rosyjska w Donbasie oraz międzynarodowe konsekwencje kryzysu, włącznie z zastosowaniem sankcji gospodarczych wobec Rosji przez państwa zachodnie.

Przypomnijmy, że Bankowicz wskazuje na trzy symptomy kryzysu politycznego: załamanie się systemu politycznego, przerwanie ciągłości funkcjonowania instytucji a także gwałtowny zwrot sytuacji. Zaczniemy od trzeciego z symptomów wskazanych w definicji. W kontekście wydarzeń na Ukrainie lat 2013–2014 bez wątplenia mamy do czynienia z takim gwałtownym zwrotem sytuacji. W ciągu tych kilku miesięcy od jesieni roku 2013 do wiosny roku 2014 zmieniła się zarówno sytuacja wewnętrzna jak i międzynarodowa Ukrainy. W krytycznym momencie doszło też do przerwania ciągłości funkcjonowania kluczowych ośrodków władzy wykonawczej (prezydent, rząd) jak i wymiaru sprawiedliwości (prokuratura).

Jaka jest odpowiedź na pytanie, na ile doszło do załamania się systemu politycznego stworzonego w okresie rządów prezydenta Janukowycza? Chcę podkreślić dwa systemowe aspekty zapaści politycznej na Ukrainie zimą na przełomie lat 2013/2014. Po pierwsze: klasycznie rozumiany system polityczny (ukształtowany między innymi w oparciu o wprowadzane za prezydentury Janukowycza zmiany konstytucyjne) okazał się niewydolny, gdyż już w fazie zmian po rewolucji doszło w nim do przekształceń. Po wtóre: wydarzenia rewolucyjne, co do zasady, zakwestionowały system nieformalnych powiązań w państwie budowanym w trakcie prezydentury Janukowycza. Jeśli zatem kwestię załamania się systemu rozumiemy nieco szerzej, to nie ma problemu z interpretacją wydarzeń ukraińskich w świetle przyjętej teorii dotyczącej rewolucji.

Taras Woźniak wskazuje, że centralnym motywem wydarzeń rewolucyjnych były kwestie związane z problemem oligarchizacji państwa ukraińskiego

w okresie rządów prezydenta Janukowycza⁹. Woźniak trafnie mówi o anty-oligarchicznym proteście jako o podwójnym równoległym sprzeciwie obywateli przeciw oligarchizacji w duchu rewolucji burżuazyjnej, ale też o proteście „klubu oligarchów”¹⁰ zaniepokojonych wzrostem wpływów prezydenta Janukowycza i jego otoczenia z ambicjami by „wysadzić z siodła” ukształtowaną już grupę wpływowych, najbogatszych Ukraińców. Zatem grupy o pozornie sprzecznych interesach połączyły we wspólnym działaniu taktyczne cele związane z niezgodą na zmiany systemowe, które dokonały się na Ukrainie w kilku formalnych i nieformalnych wymiarach po 2010 roku (nie tylko zmiany konstytucyjne) prowadzące do ustanowienia w państwie rządów autorytarnych (tyranii)¹¹ i zmierzały do ich odwrócenia.

Destabilizacja jako immanentna cecha kryzysu

W najbardziej ogólnym ujęciu, cechą charakterystyczną momentu, w którym pojawia się kryzys, jest destabilizacja. Przypomnijmy, Bankowicz wskazuje trzy aspekty pojawienia się kryzysu, skupione wokół pojęcia destabilizacji, przerwania ciągłości: pierwszy – nagłość i nieprzewidywalność, drugi – czasowy charakter występowania, trzeci – wywarcie istotnego wpływu na funkcjonowanie systemu. Wydarzenia na Ukrainie z przełomu lat 2013 i 2014 zaskoczyły ówczesne władze. Pierwsze dni protestów na Majdanie Niezależności oraz Placu Europejskim nie zapowiadały tej skali protestów, do jakich doszło w kolejnych tygodniach oraz – co najważniejsze – początkowo nie zwiastowały protestów o takiej skali, szczególnie że w pierwszej fazie protesty odbywały się praktycznie bez aktywnego udziału polityków opozycji. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt protestów. Pomimo, że łatwo je wpisać w tradycję wyznaczoną przez Rewolucję na Granicie (1991) i Pomarańczową Rewolucję (2004–2005), to zaskoczeniem była skala użycia w procesie mobilizacji do

⁹ P. Kowal (2017): Oligarchat i rewolucja (1991–2014). Przypadek Ukrainy, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, nr 1 (7) 2017, s. 60–68.

¹⁰ T. Vozniak (2019): Ukraine – an Uncompleted Revolution, w: *Three Revolutions: Mobilization and Change in Contemporary Ukraine I. Theoretical Aspects and Analyses on Religion, Memory, and Identity*, eds. P. Kowal, G. Mink, I. Reichardt, Stuttgart: *Ibidem*, s. 496.

¹¹ P. Kowal (2014): Oligarchy, Tyranny and Revolutions in Ukraine 1991–2014, w: *The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention. Ukraine's complex transition*, eds. K. Bachmann, I. Lyubashenko, Frankfurt am Main: Peter Lang, s. 132–136.

protestu nowych technologii informacyjnych (FB, Twitter). Protesty i wywołane przez nie kryzys polityczny miały charakter czasowy – pomiędzy 21 listopada 2013 a 22 lutego 2014. Na marginesie tych rozważań zostawiam problem związany z kontynuacją rewolucji i związanych z nim kryzysów politycznych na Ukrainie w ciągu całego okresu niepodległości po 1991 roku.

Przechodzę teraz do kwestii wpływu kryzysu na proces zmiany – kolejnego elementu związanego z rozumieniem kryzysu w swej pierwszej fazie jako elementu destabilizacji. Nie ma przecież wątpliwości, że w sensie krótkoterminowym omawiane wydarzenia miały decydujący wpływ na głębokie zmiany w strukturze władzy na Ukrainie. Rzecz jasna, odrębną kwestią są strategiczne skutki protestu/kryzysu. Dominuje bowiem przekonanie, że skala i skutki reform nie były zadowalające, a nawet stały się przyczyną dojścia do władzy Wołodomyra Żelenskigo w 2019 roku. Ten jednak aspekt warto przeanalizować dopiero przy okazji omawiania sposobów i etapów wychodzenia z kryzysu.

Kryzys polityczny na Ukrainie, wedle przyjętych definicji, ma charakter genetyczny, ponieważ jest immanentnie wbudowany w system oligarchiczny od czasów powstania oligarchatu za czasów prezydentury Leonida Kuczmy¹². Jeśli chodzi o zasięg kryzysów – kryzys ukraiński miał (ma) charakter strukturalny. Określenie to dotyczy kryzysów, których występowanie związane jest z wadami systemowymi, czyli takich których nie można przezwyciężyć bez usunięcia całego układu. Genetyczność i strukturalność kryzysu związana jest z tymi samymi zjawiskami, na które autorzy zwracają uwagę wskazując na powtarzalność wydarzeń rewolucyjnych na Ukrainie. Chodzi o proces, w którym kolejne rewolucje (etapy rewolucji), podobnie jak kryzysy (jeśli gwałtowne zmiany polityczne na współczesnej Ukrainie postrzegamy jako kryzysy polityczne) nawracają ze względu na systemowe wady państwa ukraińskiego. Wady, które wbrew obietnicom politycznym, nie są (nie były) korygowane w wyniku kolejnych zmian politycznych, co napędzało kolejne rewolucje/kryzysy.

Przezwyciężanie kryzysu

Istotnym elementem analizy kryzysu jest sposób wychodzenia z niego. Rysuje nam się następujący i prosty cykl rozwijania się kryzysu politycznego: sytuacja

¹² P. Kowal (2017): *Oligarchat i rewolucja...*, *op. cit.*, s. 48–52.

kryzysowa – opanowanie kryzysu – reformy w okresie pokryzysowym. Warto zaznaczyć, że w przypadku Majdanu i Ukrainy nieraz pojawia się propozycja zgoła innego ujęcia, w którym Majdan widziany jest, co prawda, jako rodzaj sytuacji kryzysowej, jednak głównie jako rezultat rozczarowania brakiem reform, nie spełnieniem jakichś nadziei społecznych, itp.¹³ Podejście takie wynika z przekonania o swego rodzaju cykliczności zjawisk rewolucyjnych na postsowieckiej Ukrainie.

Nie będę tu rozważał o jakiego rodzaju niespełnione nadzieje społeczne może chodzić. Zwracam jedynie uwagę, że analizując wydarzenia na Ukrainie w kategorii kryzysu, traktujemy tamte protesty nie jako zakończenie jakiegoś procesu politycznego czy społecznego, ale jako jego początek – zależy nam bowiem na analizie i konceptualizacji mechanizmów przezwyciężania kryzysu. W analizie procesu wychodzenia z kryzysu proponuję posłużyć się także pojęciem modernizacji jako zmiany. Przemawia za tym przyjęta powyżej definicja kryzysu, która zawiera w sobie element „nagłego zwrotu”, a którą w kontekście ukraińskim trzeba rozumieć właśnie jako powrót do idei modernizacyjnej. Oczywiście, jak już wcześniej podkreślałem, wyjście z systemu oligarchicznego, który ze swej natury ogranicza rozwój, trzeba rozumieć jako proces modernizacji.

Przez modernizację będę w tym kontekście rozumiał prowadzące do zmiany skumulowane czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, mające charakter ewolucyjny (niejako w opozycji do poprzedzającej je rewolucji, czy kryzysu rozumianego jako coś nieoczekiwanego, zaskakującego)¹⁴. W takim ujęciu, celem przeprowadzenia procesu modernizacji jest wypełnienie zwykle wyidealizowanych kryteriów dobrobytu, rozwiniętego systemu zarządzania gospodarką oraz integrację z szerszym – ale wyodrębnionym – „kontekstem politycznym i kulturowym”, w tym także zmianę systemu politycznego na bardziej efektywny, a nawet zmianę cywilizacyjną¹⁵. W sytuacji ukraińskiej te trzy żelazne postulaty protestu, prowadzącego do wewnętrznego a później także większego kryzysu, to żądanie europeizacji, rozumianej jako wejście do politycznych struktur Zachodu (przede wszystkim UE), walka z korupcją, a także walka z oligarchią.

¹³ O. Solarz (2019): Dlaczego Żelenski? Ukraińska spirala: od nadziei do Majdanu, *Więź*, nr 2/676, s. 67.

¹⁴ Por.: J. Bratkiewicz (2007): *Zapętlenia modernizacji. Szkice o samopostrzeganiu i autoidentyfikacji w interakcjach tradycji i nowoczesności*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, s. 23.

¹⁵ *Ibid.*, s. 23–25.

Faza stabilizacyjna

W interesującym nas przypadku kryzysu na Ukrainie w latach 2013–2014 narzuca się podział na trzy fazy wychodzenia z niego. Fazę pierwszą można określić jako fazę stabilizacyjną. Obejmuje ona wprowadzenie tymczasowych władz na Ukrainie oraz schłodzenie nastrojów społecznych. Ten właśnie aspekt wydaje się szczególnie interesujący, ponieważ tymczasowe władze stanęły przed strategicznym i delikatnym zadaniem: koniecznością utrzymania komunikacji z opinią publiczną i nie odrywania się od jej rewolucyjnego nastroju a jednocześnie sprostania oczekiwaniom politycznych elit Zachodu, popierających rewolucję, ale zainteresowanych szybkim zakończeniem kryzysu i limitowaniem napięcia w relacjach z Rosją. Jest to jednocześnie faza przejścia od rewolucji do ewolucji, rozumianej jako wejście w proces modernizacji porewolucyjnej/pokryzysowej. W tej fazie potwierdzono obietnicę modernizacji rozumianej jako zbiór podstawowych postulatów rewolucji. Inaczej mówiąc: tymczasowe władze potwierdziły, że czują się odpowiedzialne za realizację postulatów zgłoszonych na Majdanie, w imię których trwały kilkumiesięczne protesty, zginęli ludzie, itd. Mamy więc do czynienia ze specyficznym momentem cyklu kryzysowego, gdy nowe władze, nie mając jeszcze pełnej legitymizacji podejmują rewolucyjne postulaty z najgorętszej fazy kryzysu i obiecują ich realizację w procesie ewolucyjnej (acz szybkiej) modernizacji. Obietnica „uspokojenia sytuacji” towarzyszy obietnicy podjęcia szybkich reform. Chęć realizacji tych postulatów była, rzecz jasna także drogą do swego rodzaju prowizorycznej legitymizacji nowego układu w obozie władzy.

Faza stabilizacyjna w przypadku Ukrainy nastąpiła bezpośrednio po okresie kryzysu i można przyjąć, że rozpoczęła się 22 lutego 2014 r. o godz. 17.00, kiedy Rada Najwyższa Ukrainy przegłosowała uchwałę stwierdzającą, że Wiktor Janukowycz przestał wykonywać obowiązki prezydenta Ukrainy. Następnego dnia obowiązki prezydenta przejął Ołeksandr Turczynow. Z kolei 27 lutego premierem Ukrainy, z woli Rady Najwyższej, został Arsenij Jace-niuk. Konsekwencją tych działań było odsunięcie przedstawicieli Partii Regionów od władzy, ich zbiorowe napiętnowanie polityczne i rozpisanie przedterminowych wyborów prezydenckich na dzień 25 maja 2014 roku.

Najważniejszymi procesami politycznymi w fazie stabilizacyjnej, zarówno jeśli chodzi o sytuację wewnętrzną jak i ze względu na stosunki ze światem zewnętrznym (Rosja, Zachód) były:

- podpisanie politycznej części Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską przez Arsenija Jaceniuka. Stało się to 21 marca 2014 roku, jeszcze w trakcie kryzysu krymskiego (rosyjska interwencji na Krymie miała miejsce w drugiej połowie lutego 2014) i następujących po nim wydarzeniach;
- bunt polityczny w Donbasie przeciwko ustanowieniu władz tymczasowych po wyjeździe z Ukrainy W. Janukowycza i następująca potem interwencja rosyjska.

Przypomnijmy najważniejsze z wydarzeń, które zdefiniowały nowe *status quo*, jeśli chodzi o sytuację na Krymie, który jako część państwa ukraińskiego znalazł się pod okupacją Federacji Rosyjskiej. Należy podkreślić, że podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej miało znaczenie w fazie stabilizacji – zarówno jako demonstracyjne wypełnienie startowego postulatu rewolucji, który doprowadził do kryzysu, ale też jako akt legitymizacji nowych władz ukraińskich (z przejściowym mandatem politycznym) przez Zachód.

11 marca zgromadzenia członków Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i radnych Rady Miejskiej Sewastopola wspólnie przyjęły deklarację niepodległości Krymu. Następnie, przy wsparciu Federacji Rosyjskiej, rozpoczęły się przygotowania do włączenia Republiki Krymu w skład Rosji. 16 marca władze krymskie przeprowadziły na półwyspie referendum w sprawie przyłączenia tej części Ukrainy do Rosji. Następnego dnia Michaił Małyszew, szef komisji referendalnej na Krymie ogłosił wyniki głosowania. Według nich 96,77% głosujących opowiedziało się przyłączeniem, czyli miało dojść do tzw. zjednoczenia Krymu z Rosją. Prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin podpisał odpowiednie traktaty o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej w dniu 21 marca. Równolegle, deputowani rosyjscy zmienili właściwe fragmenty Konstytucji Federacji Rosyjskiej, dopisując do niej nowe podmioty w składzie federacji – Republikę Krymu i miasto Sewastopol.

Kolejną konsekwencją odsunięcia od władzy w lutym roku 2014 Wiktora Janukowycza i rządu stworzonego przez Partię Regionów oraz po powołaniu nowych władz, były demonstracje w obwodach ługańskim i donieckim. Jako

hasła tych demonstracji pojawiały się postulaty szerszej autonomii i – rzadziej – postulaty przyłączenia obu tych terytoriów do Federacji Rosyjskiej. Z czasem demonstracje przerodziły się w incydenty siłowe wspierane nieformalnie przez siły Federacji Rosyjskiej, a następnie rozpoczął się proces zajmowania przez siły separatystyczne budynków publicznych.

Ruch separatystyczny na wschodzie państwa ukraińskiego pojawił się już w przeszłości w okresie Pomarańczowej Rewolucji – podobnie jak w trakcie wydarzeń przełomu lat 2004/2005, jednak w roku 2014 jego skala okazała się większa a wsparcie rosyjskie bardziej efektywne. W tych okolicznościach powstały dwie separatystyczne republiki: Doniecka Republika Ludowa i Ługańska Republika Ludowa. Proces ich formowania był podobny, a celem powołanie w dalszym etapie Noworosji, państwa utworzonego na wschodnich terytoriach Ukrainy. Przykładowo, działalność Donieckiej Republiki Ludowej datuje się od 7 kwietnia 2014. Wtedy to przedstawiciele separatystów zajęli budynek administracji obwodowej oraz siedzibę Rady Miasta w Doniecku. 11 maja 2014 r., zarówno na terytoriach samowładzycznej DRL jak i ŁRL odbyły się nielegalne, na gruncie prawa ukraińskiego jak i uregulowań międzynarodowych, tzw. referenda niepodległościowe, a następnie obie republiki ogłosiły suwerenność. Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Krymu i wobec Donbasu była inna: w pierwszym przypadku chodziło o aneksję, w drugim o powstanie nieuznawanych międzynarodowo organizmów państwowych, jako czynnika destabilizacji Ukrainy, a w przyszłości – być może – części Noworosji.

Jednak, zarówno w przypadku aneksji Krymu przez Rosję jak i zbrojnej interwencji w Donbasie, dotykamy delikatnego zagadnienia reakcji Ukrainy na działania Rosji w fazie po kryzysie, którego sens, w oczywisty sposób, polegał na przedłużeniu kryzysu. Dlatego też jedną z najważniejszych kwestii tej fazy kryzysu była odpowiednia reakcja, a obecnie – właściwa ocena tych reakcji. Z jednej strony Siły Zbrojne Ukrainy uruchomiły operację antyterrorystyczną (ATO). Równoległym elementem stabilizowania sytuacji na Ukrainie była perswazja państw zachodnich, by nie eskalować nadmiernie reakcji na aneksję Krymu, nie podejmować zbrojnej obrony Półwyspu, itd.

Faza stabilizacyjna miała dwa główne aspekty: wewnętrzny, polegający na powołaniu tymczasowych władz i rozpoczęciu działań reformatorskich oraz zewnętrzny, polegający na organizowaniu wsparcia międzynarodowego dla Ukrainy w obliczu aneksji i interwencji. Faza stabilizacyjna zakończyła się

wraz z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich w maju 2014 r. Nowy prezydent był pierwszym organem władzy wykonawczej na Ukrainie, który został wybrany w demokratycznych wyborach po kryzysie, zyskał przy tym nie tylko uznanie społeczeństwa ukraińskiego, ale także został uznany na arenie międzynarodowej.

Faza legitymizacyjna

Istotą fazy drugiej było znalezienie i uruchomienie międzynarodowego mechanizmu wsparcia Ukrainy wobec interwencji rosyjskiej oraz pełna legitymizacja władz rewolucyjnych. Mam na myśli zarówno legitymizację i pełne uznanie tych władz na arenie międzynarodowej, a także przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, czyli doprowadzenie do potwierdzenia w powszechnym głosowaniu zmiany władzy, jaka dokonana się w trakcie i w wyniku wydarzeń rewolucyjnych i kryzysu. W tej fazie potwierdzona została obietnica modernizacyjna, stając się dodatkowym elementem legitymizacji nowo wybranych władz. Została również ostatecznie sformowana ekipa, która miała za zadanie przeprowadzenie modernizacji (reform). Na arenie międzynarodowej ważnymi elementami uznania nowych władz były: stworzenie formatu normandzkiego i zawarcie porozumień mińskich. W tych wydarzeniach brał już udział nowy prezydent.

Pierwszym aktem legitymizacji wyborczej władz było przeprowadzenie wyborów prezydenckich w dniu 25 maja 2014 r.. W wyborach wyłoniony został prezydent Ukrainy, którym został Petro Poroszenko. To on sformował ekipę polityczną, która wzięła na siebie odpowiedzialność za przeprowadzenie reform oraz komunikację w tej sprawie z zachodnimi sojusznikami, w tym także przedstawicielami międzynarodowych organizacji finansowych. Poroszenko i jego ekipa, do której na tym etapie należał także Arsenij Jaceniuk (jako premier) wzięli na siebie odpowiedzialność za przeprowadzanie reform makroekonomicznych, które miały być podstawą otrzymania wsparcia finansowego z Zachodu.

Kolejnym ważnym aktem legitymizacji nowych władz ukraińskich były wybory do Rady Najwyższej i powołanie przez nią nowego gabinetu Arsenija Jaceniuka. Z punktu widzenia skutków kryzysu, drugi rząd Jaceniuka, powołany 2 grudnia 2014 roku posiadał bezdyskusyjną legitymację do

przeprowadzenia reform wewnętrznych. Trzeba podkreślić, że istotne decyzje gospodarcze zostały podjęte już w fazie stabilizacyjnej i legitymizacyjnej w okresie od 22 lutego do 2 grudnia roku 2014.

Faza weryfikacji

Faza trzecia wychodzenia z kryzysu trwała najdłużej, bo od grudnia 2014 roku do maja/lipca roku 2019, czyli wyboru nowego prezydenta Ukrainy i nowej Rady Najwyższej. Faza ta dotyczyła weryfikacji intencji przeprowadzenia reform – czyli praktycznego sprawdzenia możliwości realizacji procesu modernizacyjnego.

Zakres zapowiedzianych reform można podzielić na sześć obszarów:

- po pierwsze – realizację postulatu „europeizacji” Ukrainy,
- po drugie – kwestia „rozliczenia z przeszłością”, w tym rozwiązanie problemu lustracji, itd.,
- po trzecie – walka z korupcją,
- po czwarte – reforma wymiaru sprawiedliwości,
- po piąte – szeroko pojmowana kwestia reformy organizacji państwa, (rozumiem przez to zarówno problem zarządzania państwem na szczeblu centralnym jak i reformę systemu samorządu terytorialnego),
- po szóste – zmiana systemowa polegająca na postulowanej deoligarchizacji państwa ukraińskiego.

Nie ma praktycznej możliwości, by w zwięzłej formie ocenić skalę dokonanych reform. Sprawa podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską była bezpośrednią przyczyną protestów, które zapoczątkowały wydarzenia rewolucyjne w roku 2013 i związany z nimi kryzys. Odmowa podpisu przez Wiktora Janukowycza, pomimo wcześniejszych obietnic, była wtedy punktem zapalnym. Dlatego też najważniejszą sprawą do załatwienia po zmianie władzy i zwycięstwie rewolucji była kwestia integracji ze strukturami europejskimi. Umowa Stowarzyszeniowa (chodziło wtedy o polityczną część umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską) została podpisana jeszcze w czasie aneksji Krymu. Natomiast 27 czerwca roku 2014, nowo wybrany prezydent Ukrainy Petro Poroszenko podpisał drugą część umowy stowarzyszeniowej. Można powiedzieć, że jeśli chodzi o prawne oprządkowanie

relacji z Unią Europejską, jest to jedyny element postulatów z okresu rewolucji, który został w pełni zrealizowany: Ukraina podpisała zarówno układ stowarzyszeniowy, umowę o wolnym handlu jak i porozumienia w sprawie złagodzenia regulacji wizowych. Odrębną kwestią pozostaje ocena w jakim stopniu i z jakim zaangażowaniem nowe elity polityczne zdołały realnie wdrożyć postanowienia układu stowarzyszeniowego.

Jeśli chodzi o kwestię tzw. lustracji to zdecydowano się na swoisty model „sprawiedliwości okresu transformacji”. Co do zasady, podejmowanie tego rodzaju procesów wymiany elity politycznej, osądzenia czynów z przeszłości, jest typowe dla działań państwa w okresach transformacji – wychodzenia z systemów autorytarnych lub totalitarnych. W ukraińskim przypadku proces ten miał charakter dwutorowy: dotyczył zarówno lustracji pod kątem współpracy z sowieckimi służbami specjalnymi w czasach ZSRS jak i udziału w systemie władzy stworzonym przez Wiktora Janukowycza.

Ten pierwszy segment założonej lustracji był typowy dla licznych państw środkowoeuropejskich w okresie wychodzenia z komunizmu. Jednak właśnie on okazał się praktycznie niemożliwy do realizacji z różnych przyczyn, głównie proceduralnych, braku dostępu do dokumentów archiwalnych, itp. Jeśli chodzi o lustrację rozumianą jako rozliczenie z uczestnikami systemu władzy Janukowycza, to częściowo dokonała się niejako samoistnie – jego najbliżsi współpracownicy opuścili Ukrainę już w lutym, kolejni zaś w lipcu 2014 r. po rozwiązaniu Rady Najwyższej. Z praktycznego punktu widzenia, pozostałych dotyczyły zapisy właściwej ustawy lustracyjnej z 14 września 2014 r. Przyjęta ustawa, ze względu na to że przepisy dotyczące udziału osób w sowieckim aparacie państwowym (klasyczne rozumienie lustracji) były martwe, powinna być interpretowana przede wszystkim w kategoriach próby legislacyjnego rozwiązania gorącej, rewolucyjnej kwestii „wymiany elit”. Jednak również w tym wymiarze lustracja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ponieważ zawierała luki prawne, takie jak na przykład zwolnienie z weryfikacji osób, które chociażby jeden dzień brały udział w operacji antyterrorystycznej.

W rezultacie sprawa lustracji w większym stopniu posłużyła do rozliczeń w ramach obozu władzy, wyrównania rachunków w ramach elity politycznej, niż do realnego przywrócenia poczucia sprawiedliwości w szerszych kręgach społecznych – to bowiem dotyczy, przede wszystkim, wymiaru sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o walkę z korupcją, to pod wpływem współpracy z międzynarodowymi ekspertami podjęto wprowadzenie ram prawnych dla działań profilaktycznych w dwóch wymiarach: efektywnego wprowadzenia oświadczeń majątkowych oraz przejrzystego systemu przetargów dla instytucji państwowych. Z tym kierunkiem działania wiązać należy powołanie Narodowej Agencji Zapobiegania Korupcji (NAZK), której zadaniem jest badanie złożonych oświadczeń majątkowych, ale także ustalanie źródeł pochodzenia majątku dygnitarzy. Druga kwestia to walka z zaistniałymi przypadkami korupcji. Miały temu służyć specjalnie powołane do tego celu Biuro Antykorupcyjne (NABU) – faktycznie służba specjalna z uprawnieniami policyjnymi skoncentrowana na przypadkach korupcji o większych rozmiarach i Narodowa Agencja ds. Zarządzania Majątkiem Pochodzącym z Korupcji (NAZMPK). Ta instytucja miała za zadanie zarządzanie w imieniu państwa skonfiskowanym mieniem pochodzącym z korupcji i zwracanie tej utraconej własności do budżetu państwa. Instytucja ta jednak nie została powołana. Dla potrzeb walki z korupcją powstały też dwie nowe instytucje w aparacie sprawiedliwości: Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna (SPA), której zadaniem miało być wyłącznie prowadzenie spraw podejmowanych przez NABU i NAZK. Dla sądenia zaś spraw prowadzonych przez SPA powołany został Wyższy Sąd Antykorupcyjny (WSA).

W ocenie reform związanych ze zwalczaniem korupcji nie ma większego sensu podnoszenie argumentu, że część rozwiązań była przyjmowana pod naciskiem Zachodu – w systemowych warunkach Ukrainy, o których pisałem na początku, opór przed wprowadzaniem reform antykorupcyjnych był oczywisty. Sukcesami ekipy było stworzenie sprawnych i klarownych ram organizacyjnych i prawnych przeznaczonych do walki z korupcją – w przeciwieństwie do analogicznych ram do przeprowadzenia lustracji, powstały one w oparciu o nowe instytucje i sprawdzone na świecie wzorce. Plusem realizacji projektu walki z korupcją było sektorowe obniżenie poziomu korupcji – na przykład na uniwersytetach. Pomimo tego, że społeczeństwo ocenia walkę z korupcją jako nieefektywną i mimo niewystarczającego czasu na wprowadzenie w życie zaplanowanych rozwiązań, zmiany te należy ocenić pozytywnie.

Reformy wymiaru sprawiedliwości były albo ograniczone do zmian personalnych na szczeblu decyzyjnym, jak urastające do rangi symbolu powołanie na prokuratora generalnego Jurija Łucenki (bohatera Rewolucji Pomarańczowej

z lat 2003–2004 i więźnia politycznego czasów Janukowycza) albo niepełne i niekonsekwentne (jak powoływanie Sądu Najwyższego). W tej dziedzinie nie została wprowadzona żadna całościowa i efektywna reforma, która miałaby potencjalne możliwości doprowadzenia do zmian odczuwalnych dla obywateli.

Także reformy samorządu terytorialnego nie przyniosły zadowalających efektów. Ta sprawa wymaga szerszego komentarza. Doświadczenie państw Europy Środkowej i Wschodniej w przeprowadzaniu transformacji jednoznacznie wskazują na to, że najważniejszym instrumentem efektywnych transformacji jest wprowadzenie silnego samorządu terytorialnego z dużymi możliwościami pozyskiwania własnych dochodów oraz faktycznym stosowaniem zasady pomocniczości. Do wprowadzenia całościowej reformy samorządu na Ukrainie konieczna była zmiana konstytucji, do czego ostatecznie nie doszło – głównie ze względu na wiązanie potrzeby przeprowadzenia reform z kwestią przyznania autonomii obwodom Donieckiemu i Ługańskiemu. Odpowiednie działania podjęto wszelako w oparciu o ustawy i akty prawne niższego rzędu. Reforma miała polegać na wprowadzeniu trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego, opartego o obwód, rejon i gromadę. Elementem reformy miało być, oczywiście, przyznanie poszczególnym szczeblom samorządu możliwości kreowania własnych budżetów w oparciu o prawo udziału w podatkach. Ze względów formalnych proces ten powinien był zacząć się od gromad, do tego jednak konieczna była konsolidacja małych gromad, co z kolei spotkało się z oporem części samorządowców. Najogólniej rzecz ujmując, problemem z realizacją pierwszego etapu reform samorządowych okazało się wprowadzenie ich pierwszego etapu. Znaczące opóźnienia w powstawaniu nowych, samodzielnych finansowo gromad i dysproporcje w ich tworzeniu pomiędzy poszczególnymi regionami (najszybciej nowa struktura samorządu powstawała w Galicji i w centralnej części kraju) spowodowały, że efekt przeprowadzonej reformy był stosunkowo niewielki, a z pewnością znacznie poniżej oczekiwań.

Nie powstał też żaden wiarygodny plan zmniejszenia roli oligarchów w państwie. Ta sprawa jednak wymaga odrębnej analizy. Deoligarchizacja, jako postulat rewolucyjny, była z całą pewnością czymś innym od tego, co było możliwe do osiągnięcia. Rzeczywistemu programowi deoligarchizacji służyć mogły takie działania, ogólnie związane z procesem reform, jak: wspieranie

powstawania klasy średniej, wprowadzanie przepisów antykorupcyjnych czy regulacji dotyczących zamówień publicznych.

Inna możliwość, czysto teoretyczna, to wprowadzanie na Ukrainie rozwiązań typowo antyoligarchicznych, znanych np. z historii USA, jak ustawodawstwo antytrustowe czy pewne specjalne mechanizmy fiskalne. O takich rozwiązaniach nie było jednak nawet mowy.

Całościowa ocena stanu reform cztery lata po rewolucji nie była oczywiście jednoznaczna. Dominacja negatywnych opinii była częściowo spowodowana przekonaniem – zarówno zewnętrznych ekspertów jak i wewnętrznych obserwatorów na Ukrainie – że reformy, które są przeprowadzane, w rzeczywistości dzieją się pod naciskiem międzynarodowych organizacji finansowych¹⁶.

Sukcesem zakończyły się reformy związane z kwestiami kultury i tożsamości, takie jak promowanie użycia języka ukraińskiego w mediach czy w twórczości. W ostatnim okresie fazy weryfikacji obietnic z okresu rewolucji najważniejszą kwestią były reformy kościelne, polegające na przyznaniu Ukrainie tzw. Tomosu, czyli przyznania autokefalii dla ukraińskiej cerkwi prawosławnej. Kwestia ta miała trzy istotne aspekty warte omówienia:

- po pierwsze: wprowadzała niezależność ukraińskiego prawosławia od Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej,
- po drugie: istotnie wpływała na kształtowanie relacji Ukrainy z Rosją – wzmacniając napięcia,
- miała także umacniać pozycję polityczną i dawać odnowioną legitymację obozowi politycznemu ukształtowanemu po wydarzeniach roku 2014 – już w obliczu wyborów roku 2019.

Zasadniczą jednak sprawą, podnoszoną przez obserwatorów reform na Ukrainie w fazie praktycznej weryfikacji realizacji postulatów rewolucyjnych, była kwestia przyspieszenia wymiany elit, to na ile młodsze pokolenie liderów politycznych było w stanie wpłynąć na kształt ukraińskiej sceny politycznej, kulturę polityczną, itd. Zdaniem Tadeusza Iwańskiego, wydarzenia rewolucyjne rozbudziły „wysokie oczekiwania społeczne wobec gruntownej sanacji państwa, nowej jakości rządzenia i upodmiotowienia społeczeństwa.

¹⁶ Por. T. Iwański, Zeleniński – anatomia sukcesu, OSW, 3 kwietnia 2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-04-03/zeleniski-anatomia-sukcesu> (dostęp 20.10.2019).

Jednak wybory prezydenckie i parlamentarne w roku 2014 doprowadziły do nieznaczej wymiany elit politycznych, a najważniejsze stanowiska państwowe zajęli politycy ukształtowani w latach 90., gdy tworzył się system oligarchiczny na Ukrainie¹⁷. Także w tym kontekście pojawia się kwestia negatywnych aspektów systemowej wady państwa ukraińskiego, jakim jest rozrost wpływów oligarchii.

Podsumowanie

Jeśli przyjąć, że celem wydarzeń rewolucyjnych, które doprowadziły do kryzysu na Ukrainie w latach 2013–2014 była modernizacja – to analizując skutki kryzysu i podjętych potem dzieł naprawczych należy odpowiedzieć sobie na dwa pytania:

- Czy doszło do faktycznej modernizacji na Ukrainie (ewentualnie w jakim stopniu doszło?)
- Jaka jest percepcja społeczna skutków trzeciego Majdanu? To percepcja bowiem zadecydowała o zamknięciu okresu wychodzenia z kryzysu w związku z wynikami wyborów prezydenckich i parlamentarnych na Ukrainie w 2019 roku.

Próbie odpowiedzi na tak postawione pytanie podjęła Bogumiła Berdychowska, która analizowała przyczyny zwycięstwa wyborczego Wołodomyra Zeleńskiego w 2019 roku. Otóż zdaniem Berdychowskiej, starcie wyborcze Petra Poroszenki i Wołodomyra Zeleńskiego dotyczyło właśnie zagadnienia modernizacji. Berdychowska stanęła na stanowisku, że hasło wyborcze Poroszenki „Armia, język, wiara” odzwierciedlało w istocie ukraińskocentryczny projekt państwa, zaś przeciw niemu została postawiona wizja modernizacji Ukrainy¹⁸. W tym ujęciu, Ukraińcy odrzucając porewolucyjne elity ocenili, że postulaty rewolucji nie zostały zrealizowane i ekipa rządząca w okresie porewolucyjnym nie może zapewnić modernizacji państwa.

Odrębną kwestią pozostaje sprawa generalnego rozczarowania ukraińskimi elitami. Popatrzmy na te kwestię niejako z dwóch perspektyw: sytuacji

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Por.: B. Berdychowska (2019): *Krajobraz po ukraińskiej bitwie wyborczej*, *Więź*, nr 2/676, s. 60.

na samej Ukrainie, ale także zachodniego trendu, który z pewnością stanowi dodatkowy aspekt konieczny do właściwego zrozumienia wydarzeń na Ukrainie. Olga Solarz wskazuje wręcz, że to właśnie kwestia niechęci do elit politycznych i potrzeba ich wymiany były elementem oczekiwań osób protestujących przez cały okres trwania rewolucji¹⁹. Solarz idzie dalej, proponując następującą interpretację wydarzeń rewolucyjnych: „był to kolektywny rytuał przejścia i jak każdy *rite de passage* opierał się na odmiennym modelu kolektywnego istnienia. Przede wszystkim ustrukturalizowany system polityczno-prawno-ekonomiczny, dzielący ludzi według kryterium „mniej” lub „więcej” zmienił się tymczasowo w model społeczeństwa egalitarnego. Na Majdanie widoczne było zawieszenie podziałów międzyludzkich i przekonstruowanie wertykalnego porządku społecznego w horyzontalną wspólnotę niechętną władzy”²⁰. W tej interpretacji powraca kwestia wyzwolenia się z systemu społecznego, w którym dominującym elementem jest korupcja na wielką skalę oraz oligarchizacja. Wizja Majdanu jako miejsca i czasu, w którym ludzie mogą przynajmniej chwilowo doświadczyć społeczeństwa pozbawionego oligarchicznego gorsetu odpowiada też interpretacji T. Woźniaka.

Podsumowując powyższe rozważania trzeba podkreślić słabość fazy weryfikacji w okresie wychodzenia z kryzysu. Wzmacnia to hipotezę, że kryzys ukraiński z lat 2013–2014 miał charakter genetyczny i strukturalny. Egalitarna, przypominająca burżuazyjną, rewolucja towarzyszyła protestowi grupy najbogatszych Ukraińców przeciwko wizji tyranii Janukowycza, wymierzonej zarówno w zastany okrzepty układ oligarchiczny jak też przeciwko szerszym kręgom społecznym nastawionym prozachodnio (na integrację europejską, itd.). Porewolucyjnej elicie nie udało się dokonać wystarczająco głębokiej zmiany systemowej, która stworzyłaby warunki do skutecznego przeprowadzenia decydującej fazy wychodzenia z kryzysu i przerwania, ewentualnego kolejnego cyklu kryzysowego prowadzącego do rewolucji.

¹⁹ Por.: O. Solarz, Dlaczego Zełenski? Ukraińska spirala..., *op. cit.*, s. 67.

²⁰ Olga Solarz, Dlaczego Zełenski? Ukraińska spirala: od nadziei do Majdanu, *Więź*, nr 2/676, s. 67–68.

Bibliografia:

- Bankowicz M. (red.) (1999): *Słownik polityki* (wydanie nowe), Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Berdychowska B. (2019): Krajobraz po ukraińskiej bitwie wyborczej, *Więź*, nr 2/676.
- Bratkiewicz J. (2007): *Zapełnienia modernizacji. Szkice o samopostzeganiu i autoidentyfikacji w interakcjach tradycji i nowoczesności*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Cichocki M.A. (2016): Wstęp. Ewidentny wymiar kryzysu jako wyzwanie badawcze, w: *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, red. M.A. Cichocki, T.G. Grosse, Centrum Europejskie Natolin.
- Iwański T. (2019): Zeleński – anatomia sukcesu, OSW, 3 kwietnia 2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-04-03/zelenski-anatomia-sukcesu> (dostęp: 20.10.2019)
- Kowal P. (2014): Oligarchy, Tyranny and Revolutions in Ukraine 1991–2014, w: *The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention. Ukraine's complex transition*, eds. K. Bachmann, I. Lyubashenko, Peter Lang, Frankfurt am Main: Peter Lang, s. 132–136.
- Kowal P. (2017): Oligarchat i rewolucja (1991–2014). Przypadek Ukrainy, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, nr 1 (7) 2017.
- Kowal P., Mink G. (2019): The long-lasting Revolution in Ukraine: Challenges Related to Reassembling the Phenomenon, w: *Three Revolutions: Mobilization and Change in Contemporary Ukraine I. Theoretical Aspects and Analyses on Religion, Memory, and Identity*, Stuttgart: Ibidem, s. 19–60.
- Kowal P., Wapiński M. (2014): A Tale of Three Maidans, *New Eastern Europe*, nr 2/2014, s. 7–14.
- Prohaśko J. (2014): Mała Rewolucja Europejska, w: *Zwrotnik Ukraina*, red. J. Andruchowycz, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Solarz O. (2019): Dlaczego Zeleński? Ukraińska spirala: od nadziei do Majdanu, *Więź*, nr 2/676.
- Vozniak T. (2019): Ukraine – an Uncompleted Revolution, w: *Three Revolutions: Mobilization and Change in Contemporary Ukraine I. Theoretical Aspects and Analyses on Religion, Memory, and Identity*, eds. P. Kowal, G. Mink, I. Reichardt, Stuttgart: Ibidem.

CZĘŚĆ III

POLSKA W OBLICZU
KRYZYSÓW

Czy państwo może myśleć?

Doradztwo polityczne w czasach kryzysu

Streszczenie: W dzisiejszych czasach decydenci polityczni stają się niewolnikami systemu zbudowanego przez nich na potrzeby kampanii i opartego na nieustającej interakcji medialnej z wyborcami, dla których emocje i spójność narracyjna jest decydującym kryterium poparcia ich polityki. Odrzucając wiedzę jako źródło podejmowania decyzji, pozbawiają się możliwości działania, które pozwalałoby im na bardziej efektywne zarządzanie sferą publiczną. Konsekwencją tego jest zanikanie w przestrzeni publicznej dyskursu politycznego opartego na wiedzy, a tym samym pogłębiająca się niezdolność państwa do myślenia i działania z uwzględnieniem interesu publicznego.

Zmiana komunikacji politycznej nie jest możliwa, więc jedynym sposobem na przełamanie tego negatywnego trendu jest budowa zrębów nowej umowy społecznej, której istotą byłoby stworzenie między decydentami, ekspertami a społeczeństwem przestrzeni dla tworzenia i wymiany wiedzy oraz dla zarządzania nią. Takie podejście wymaga przede wszystkim odbudowy zaufania między światem ekspertów, polityków i wyborców. To z kolei oznacza zaakceptowanie ograniczeń każdej strony, zdefiniowanie jej roli oraz stworzenie katalogu dobrych praktyk. Pozwoliłoby to przy dobrej woli stron nadać tej współpracy charakter trwały i systemowy.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, państwo, rząd, think-tank, media społecznościowe.

Jednym z największych paradoksów w funkcjonowaniu nowoczesnych społeczeństw jest kryzys wiedzy. Mimo otwartości informacyjnej, napędzanej przez Internet i media społecznościowe, społeczeństwa wydają się coraz mniej rozumieć z otaczającego ich świata. Przeciążenie informacyjne i związana z nim trudność z interpretacją złożonych procesów społeczno-politycznych i gospodarczych sprzyja zamykaniu się w tzw. bańkach informacyjnych, które mają dawać odbiorcy poczucie komfortu.

W 2015 roku Public Policy Pooling, amerykańska firma zajmująca się badaniami opinii publicznej, przeprowadziła sondaż na dużej próbie wyborców demokratycznych i republikańskich, pytając ich o to, czy poprą interwencję zbrojną w Agrabah. Prawie jedna trzecia respondentów republikańskich odpowiedziała pozytywnie, zaś 13% sprzeciwiło się temu pomysłowi. Preferencje wyborców demokratycznych były odwrotne: 36% wypowiedziało się przeciw takiej interwencji, a 19% było za¹.

Miejsce wskazane w badaniu, Agrabah, w rzeczywistości nie istnieje. Jest to fikcyjny kraj z animowanego filmu Disneya „Aladdin” z 1992 roku.

Liberalni komentatorzy interpretowali wyniki sondażu jako dowód na agresywne tendencje wśród republikańców. Ich konserwatywni oponenti odpierali zarzuty, dowodząc z kolei, że badanie pokazało odruchowy pacyfizm demokratów. „Eksperti w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego nie mogli jednak nie zauważyć, że 43% republikańców i 55% ankietowanych demokratów miało rzeczywisty, określony pogląd na bombardowanie miejsca istniejącego w kreskówce”².

Wiedzieć znaczy dzisiaj tyle, co utożsamiać się z jedną z konkurujących narracji społeczno-politycznych. Ich celem jest budowa wewnętrznie spójnej interpretacji wydarzeń wśród wyborców, a zatem eliminacja pytań, wątpliwości i potrzeby szukania, które są podstawą krytycznego myślenia o świecie, a zatem tworzenia wiedzy.

Współczesny kryzys wiedzy jest napędzany kilkoma zjawiskami.

¹ Za: T. Nichols (2017): How America Lost Faith in Expertise And Why That's a Giant Problem, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień. Dostęp internetowy. Pełne wyniki badania dostępne na: <https://www.publicpolicypolling.com/polls/trump-lead-grows-nationally-41-of-his-voters-want-to-bomb-country-from-aladdin-clinton-maintains-big-lead/>.

² *Ibid.*

Zaczął się on od pojawienia się nowych technologii i od erupcji mediów społecznościowych, które stworzyły nowe modele biznesowe. Ich istotą jest monetyzacja każdego działania użytkownika w sieci. Tzw. profilowanie – polegające w uproszczeniu na definiowaniu na podstawie wyszukiwań w sieci preferencji każdego internauty – służy firmom, których oferty dzięki temu z większą dokładnością docierają do odbiorców. Zarazem uniemożliwia się im dostęp do treści uznawanych za niezgodne z profilem, a tym samym za pozbawione wartości reklamowych.

Model ten szybko zastosowano do kampanii politycznych, w których politykę traktuje się jako produkt komercyjny. Przekaz polityczny dzięki temu nie tylko dotarł do większego grona odbiorców, ale też siłą rzeczy uległ spłaszczeniu w celu wywołania pozytywnych lub negatywnych emocji. Przestał więc być narzędziem komunikacji i rozmowy, a stał się metodą mobilizacji elektoratów.

Zjawisko tzw. fakenews, czyli masowego rozprzestrzeniania informacji, których źródła są nieznane, lub kolportowania opinii, których popularność jest napędzana algorytmami mediów społecznościowych, jest zarówno efektem zmiany komunikowania się społeczeństw, jak i siłą niszczącą rzetelność tej komunikacji.

Mimo świadomości zagrożeń – wynikających ze zmiany społecznej, spowodowanej zmianą technologiczną – komunikacja polityczna stała się takim samym zakładnikiem mechanizmu mediów internetowych, jak i sektor usług we współczesnej gospodarce. Wiedza i kompetencja, racjonalność rozumiana jako podejmowanie decyzji w oparciu o sprawdzone źródła informacji, następnie ważenie argumentów za i przeciw określonym rozwiązaniom oraz świadomość konsekwencji działań, definitywnie ustąpiły więc miejsca kampaniom, które oparte są na rozbudzaniu emocji i podczas których reaguje się na bieżąco na wydarzenia lub zmiany nastroju elektoratu.

Paradoks polega jednak na tym, że sukces kampanii wyborczych opartych na emocjach staje się problemem przy sprawowaniu władzy. Unieemożliwia on sprawne i mądre rządzenie, ponieważ reguły debaty publicznej nie zmieniają się wraz z ogłoszeniem wyników wyborów. Różnica między okresem kampanii a czasem rządów ma dzisiaj charakter wyłącznie formalny, tj. wyznaczany przez reguły konstytucyjne. W praktyce rządzenia cały proces polityczny podporządkowany zostaje trybowi wyborczemu: polega na

wsluchiwaniu się w nastroje społeczne i doraźnym ich zaspokajaniu, bez dbania o racjonalność rozwiązań, o długoterminowych konsekwencjach decyzji nie wspominając.

Mamy więc sytuację, w której decydenci polityczni nie są już świadomymi podmiotami tworzenia polityki, a stają się niewolnikami systemu zbudowanego przez nich na potrzeby kampanii i opartego na nieustającej interakcji medialnej z wyborcami, dla których emocje i spójność narracyjna jest decydującym kryterium poparcia ich polityki. Odrzucając wiedzę jako źródło podejmowania decyzji, pozbawiają się możliwości działania, które pozwalałyby im na bardziej efektywne zarządzanie sferą publiczną.

Konsekwencją tego jest zanikanie w przestrzeni publicznej dyskursu politycznego opartego na wiedzy, a tym samym pogłębiająca się niezdolność państwa do myślenia i działania z uwzględnieniem interesu publicznego.

Ponieważ radykalna zmiana komunikacji politycznej nie jest możliwa, jedynym, jak się wydaje, sposobem na przełamanie tego negatywnego trendu jest budowa zrębów nowej umowy społecznej, której istotą byłoby stworzenie między decydentami, ekspertami a społeczeństwem przestrzeni dla tworzenia i wymiany wiedzy oraz dla zarządzania nią.

Takie podejście wymaga przede wszystkim (od)budowy zaufania między światem ekspertów, polityków i wyborców. To z kolei oznacza zaakceptowanie ograniczeń każdej strony, zdefiniowanie jej roli oraz stworzenie katalogu dobrych praktyk. Pozwoliłoby to przy dobrej woli stron nadać tej współpracy trwałą i systemowy charakter. Biorąc za wzór koncepcję gospodarki opartej na wiedzy, która jest fundamentem współczesnej ekonomii, świat zachodni próbuje zmierzyć się z wyzwaniem odbudowy pozycji i znaczenia wiedzy jako oparcia dla polityki.

Rozkwit instytucji wiedzy

Środowiska naukowe i eksperckie bardzo sprawnie i chętnie poddają krytyce decyzje polityków jako nieprzemyślane, oparte na fałszywych przesłankach i obliczone na zdobycie poparcia wyborczego bez względu na konsekwencje. I często mają rację. Jako przykład można przytoczyć kampanię na rzecz brexitu, podczas której nie tylko ignorowano możliwe negatywne konsekwencje wyjścia z UE, ale też posługiwano się zwykłymi kłamstwami dotyczącymi

faktów czy danych³. Także po stronie zwolenników pozostania w Unii pojawiały się informacje niezgodne z prawdą.

Za przyczynę takiego podejścia uważa się populizm polityczny, którego „bronią” są „fake newsy” i „fakty alternatywne” i który tworzy w społeczeństwie podziały poprzez napuszczanie jednych grup na drugie. Michel Gove, minister sprawiedliwości w rządzie Davida Camerona i zwolennik brexitu, otwarcie przyznał w jednym z wywiadów, że nie interesują go opinie ekonomistów na temat gospodarczych ryzyk związanych z opuszczeniem UE. „Jeśli mówimy o niektórych niezależnych autorytetach ekonomicznych, które już wzięły udział w debacie, to są to ludzie, którzy w przeszłości popełniali błędy. Obawiam się, że reprezentują oni instytucje, które nie przewidziały globalnego krachu w 2008 roku i opowiadały się za przyjęciem wspólnej waluty. Cieszę się, że wszystkie te organizacje nie są po mojej stronie. Margaret Thatcher powiedziała o ekonomistach, że są w porządku, ale nie można się nimi zbyt przejmować. Wolę przyjąć stanowisko przedsiębiorców, którzy rzeczywiście tworzą miejsca pracy i dobrobyt. Wielu powołuje się w tej debacie na organizacje, które w przeszłości się myliły, i sądzę, że teraz też są w błędzie”⁴.

W krytyce populizmu politycznego rzadko kiedy pojawia się pytanie, jak do tego doszło, że ten rodzaj argumentacji politycznej uwiódł rzesze wyborców. Nie jest to tylko, ani nawet przede wszystkim, kwestia nowoczesnych technologii, które pozwalają rozpowszechniać pewne argumenty za pomocą algorytmów i funduszy, a nie ze względu na ich merytoryczną zasadność. Jest to także wynik rosnącego braku zaufania do ekspertów i ich ekspertyz, który zaczął się jeszcze, zanim nastąpiła epoka „fake newsów”.

Proces ten postępuje od lat i rozpoczął w ojczyźnie doradztwa politycznego, którą bez wątpienia są Stany Zjednoczone. Zainteresowanie rządów niezależną i neutralną wiedzą ekspercką stało się z czasem trendem ogólnościowym, o czym świadczy rozwój tzw. think tanków.

W ramach „The Think Tanks and Civil Societies Program” realizowanego przez Uniwersytet w Pensylwanii, który opracowuje Go to Global Think-Tank Index (www.gotothinktank.com), szacuje się, że na świecie jest około

³ J. Stone (2017): Brexit lies: the demonstrably false claims of the EU referendum campaign, *Independent*, 17 grudzień 2017.

⁴ <https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2016/jun/03/eu-referendum-michael-gove-questioned-on-sky-news>.

6500 tego typu instytucji. Ponad połowa z nich znajduje się w USA i Europie. Większość jest afiliowana przy uniwersytetach. O ile boom na think tanki rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w latach osiemdziesiątych XX wieku i od tego czasu ich liczba uległa podwojeniu (w 2017 roku w USA naliczono ich około 1800), a w Europie doszło do ich rozwoju w latach dziewięćdziesiątych, o tyle w Azji i Afryce nastąpiło to dopiero w latach dwutysięcznych.

Przyczyn rozkwitu tego typu instytucji można upatrywać w rozmaitych czynnikach. Oprócz rewolucji informacyjnej i technologicznej, która zapoczątkowała koniec monopolu informacyjnego rządów i tradycyjnych mediów, była to też reakcja na kryzys zaufania do polityków i podawanych przez nich informacji. Think tanki miały bronić obywateli przed polityczną manipulacją.

Innym czynnikiem, na który rzadziej zwraca się uwagę, była także niezdolność instytucji uniwersyteckich do nawiązania współpracy ze sferą polityki. Świat naukowy i polityczny dzieliły bariery komunikacyjne, sprzeczne oczekiwania i przekonanie o własnej przewadze, które coraz bardziej utrudniały współdziałanie, przede wszystkim w kwestiach społeczno-gospodarczych. Naukowcy czerpali swą siłę z przekonania o posiadaniu obiektywnej wiedzy, politycy natomiast mieli mandat społeczny, który pozwalał im na działania nie uwzględniające naukowej zasadności.

Narodzinom amerykańskich think tanków towarzyszył też głęboki spór polityczny: nieufność środowisk konserwatywnych do zdominowanych przez liberałów uniwersytetów.

Ideą think tanków, reprezentujących świat nauki w świecie polityki, było wypełnienie luki między uniwersytetem a polityką poprzez stworzenie interfejsu, za pomocą którego obie te sfery mogłyby się ze sobą komunikować. Z jednej strony chciano wiedzę poddać obróbce, by stała się ona przystępna dla laików i zawierała propozycje rozwiązań. Z drugiej zaś politycy mieli zgłaszać zapotrzebowanie na badania i ekspertyzy, które miały stanowić podstawę ich decyzji.

Te interfejsy – metody działania oraz współpracy – odznaczają się różną strukturą w zależności od kultury politycznej. W Stanach Zjednoczonych think tanki mają wyraźne profile ideowe. W Niemczech, poza fundacjami politycznymi, które działają jako partyjne think tanki finansowane przez parlament, i poza instytucjami finansowanymi przez biznes, państwo utrzymuje także szereg instytucji badawczych nie mających powiązań z biznesem i polityką,

które pełnią rolę instytucji obiektywnych, tj. nie zaangażowanych w spory światopoglądowe. W Europie Środkowej wyraźnie widać presję wywieraną na instytucje naukowe, aby zaczęły one odgrywać bardziej aktywną rolę w proponowaniu rozwiązań dla polityki. Ugrupowania polityczne nie potrafią zarazem zbudować instytucji, które łączyłyby w sobie naukową rzetelność z wyraźnym profilem ideowym.

W praktyce, choć z różnym natężeniem w zależności od szerokości geograficznej, proces ten doprowadził najpierw do autonomizacji, a następnie do wzrostu pozycji ekspertów, których część porzuciła swą pierwotną rolę pośredników i zajęła miejsce niezależnych graczy. Korzystając z mandatu zaufania, „ludzie wiedzy” mocno zaangażowali się w działalność publiczną, odgrywając rolę niekiedy *par excellence* polityczną.

Kryzys ekspertyzy

Bez względu na model działania i specyfikę krajową, rozkwit instytucji tworzących wiedzę na potrzeby polityki wzmocnił obecnie przekonanie o kryzysie badań eksperckich lub wręcz o agonii wiedzy⁵. W opinii samych zainteresowanych przyczynami tego kryzysu są: upadek instytucji uniwersytetu, dominacja mediów społecznościowych i przekonanie społeczeństw, że nie jest im potrzebna wiedza ekspercka. Jednak problem ten niekoniecznie musiałby się tak nasilić, gdyby świat nauki w większym stopniu zabiegał o zainteresowanie społeczne i był otwarty na zewnętrzną krytykę. Jak wspomniano, erupcja tzw. think tanków była przecież odpowiedzią na niechęć świata akademickiego do zajęcia się wyzwaniami realnej polityki.

Pierwszą przyczyną kryzysu zaufania do ekspertów jest to, że współczesny świat naukowców i specjalistów, uniwersytetów i instytucji badawczych oraz think tanków rzeczywiście uległ ogromnej komercjalizacji. „Wiele akademickich wydziałów przypomina butiki, w których oczekuje się od profesorów, że będą kimś w rodzaju intelektualnych posługaczy. To wytwarza złudzenie intelektualnego samozadowolenia w dzieciach, które powinno się kształcić, a nie spełniać ich zachcianek”⁶. Wiedza stała się nowym produktem i jak każdy

⁵ <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tom-nichols-agonia-wiedzy-koniec-ekspertow-smierc-elit/>.

⁶ *Ibid.*

wytwór podlega regułom gry rynkowej, w tym wypadku opartej na zdolności przebicia się przez szum komunikacyjny. Wygrywa ta narracja, która jest najlepiej komunikowana, podczas gdy nieumiejętność stworzenia jej odpowiedniej oprawy skazuje twórców danej opowieści na brak zainteresowania. To rodzi często problem przerostu formy nad treścią, która staje się jedynie dodatkiem do oprawy medialnej, opierającej się na krótkim i atrakcyjnym przekazie wpisującym się w dominujące trendy.

Zjawisko to ma też swój drugi wymiar związany z finansowaniem. Jest to w sporej części wynik stopniowego wycofywania się państwa z finansowania nauki i oczekiwania, że tylko rynek – studenci płacący za studia i finansujące badania firmy – jest w stanie w sposób zobiektywizowany ocenić wartość tworzonej wiedzy.

Model, w którym coraz większą rolę pełnią prywatne pieniądze, prowadzi w najlepszym razie do braku zaufania, w najgorszym do konfliktu interesów. Jak zauważa prof. Reint E. Gropp – prezes Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung w Halle, finansowanie katedr i instytutów badawczych w Niemczech przez korporacje prowadzi do sytuacji, w której rekomendacje uniwersyteckie zawierają w sobie elementy lobbingu. „Jaki ekonomista, którego stanowisko na uczelni finansuje bank, będzie rekomendował upadłość banku zamiast ratowania go środkami publicznymi?”⁷ Zjawisko to dotyczy także takich sfer jak zdrowie publiczne, gdzie środowisko lekarskie posądzane jest o to, że dba nie tylko interes pacjenta, ale i firm farmaceutycznych, które płacą za szkolenia medyków.

Także jeśli chodzi o ekspertyzy polityczne z dziedziny stosunków międzynarodowych, które wydają się mało atrakcyjne dla rynkowych manipulacji, sponsorowanie programów badawczych przez państwa trzecie lub firmy okazuje się poważnym wyzwaniem. W Stanach Zjednoczonych problem ten w ogromnym stopniu dotyka środowisk naukowych i eksperckich, które w całości są finansowane ze środków prywatnych⁸. Nawet jeśli tworzona tam

⁷ A. Cumurovic, R. E. Gropp (2017): Verbesserung von politischer Beratung und Wirtschaftspolitik, *ZBW-Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft*, „Wirtschaftsdienst”, s. 244.

⁸ Zob. Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks, *New York Times*, 6 wrzesień 2015; <https://www.nytimes.com/2014/09/07/us/politics/foreign-powers-buy-influence-at-think-tanks.html>; It's time for think tanks and universities to take the democracy pledge, *Washington Post*, 16 styczeń 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/01/16/its-time-think-tanks-universities-take-democracy-pledge/?utm_term=.e9ead503b2ab.

wiedza jest wolna od lobbingu, źródło pochodzenia pieniędzy stało się problemem ze względu na ukrywanie sponsorów programów badawczych.

Drugą przyczyną kryzysu zaufania do ekspertów jest kwestia odpowiedzialności. W przekonaniu wielu polityków i wyborców świat naukowy i ekspercki nie ponosi odpowiedzialności za swoje błędy, podczas gdy władza je ponosi, a społeczeństwa odczuwają je na własnej skórze. Mnożą się zarzuty pod adresem ekonomistów, którzy nie przewidzieli kryzysu finansowego z 2008 roku, politologów, których zaskoczyła tzw. arabska wiosna w Afryce Północnej, czy pod adresem socjologów, którzy do końca wieszczili przegraną zwolenników brexitu w referendum i Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich. Utwierdzają one wielu w przekonaniu, że wiedza nie ma znaczenia w procesie kształtowania polityki. „O ile politycy populistyczni podejmowali wcześniej trud, by przedstawić własne ekspertyzy, o tyle dzisiaj głośzą z przekonaniem, że wiedza ekspercka jest w zasadzie pozbawiona znaczenia i lepiej zdać się «na zdrowy rozsądek ludzi» albo «fakty alternatywne»⁹.

Trzecim problemem trapiącym świat instytucji naukowych i eksperckich jest elitarność rozumiana jako funkcjonowanie w kręgu elit polityczno-gospodarczych i replikowanie rozwiązań, bądź promowanie idei, które w danym momencie cieszyły się największym zainteresowaniem mediów i opinii publicznej. To doprowadziło do wykształcenia „bańki ideowej”, w której nie było miejsca na myślenie idące w poprzek narracji dominujących i zarazem bliższe realnym problemom. Nie jest więc przypadkiem, że europejskie instytucje badawcze nie wypracowały teorii dezintegracji europejskiej (porównywalnej swą skalą i intelektualnym rygoryzmem do teorii integracji), która stanowiłaby ostrzeżenie przed wadliwym funkcjonowaniem instytucji unijnych w praktyce. Podobnie bezradny wydaje się świat ekspercki wobec przewidywanych konsekwencji zmierzchu obecnej formuły współpracy transatlantycznej i NATO.

I wreszcie presja na to, by być widocznym, rozpoznawalnym, oraz ambicje wpływania na debatę polityczną spowodowały postępującą niezdolność środowisk tworzących wiedzę do zalecania działań i rozwiązań politycznych spójnych i opartych na rzeczywistych potrzebach społecznych, a nie na własnych

⁹ L. Brozus, O. Geden (2017): Experten, Politik und Populismus, *ZBW-Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft*, „Wirtschaftsdienst”, s. 239.

potrzebach ideowych. Gdy w 2002 roku Kongres USA postanowił dokonać przeglądu ustawy o pomocy społecznej z 1996 roku, „pracujący poza rządem eksperci nie potrafili porozumieć się w sprawie niezbędnych zmian w prawie, zgłaszając wszystkie możliwe postulaty od zwiększenia świadczeń na opiekę nad dziećmi i bonów dla gospodarstw o niskich dochodach do zapisów promujących zawieranie małżeństw lub seksualną abstynencję. Towarzyszył temu ostry spór między ekspertami, przypominający rywalizację polityczną”¹⁰. O ile ekspertom uniwersyteckim wcześniej zarzucano, że poprzestają na analizie i opisie problemów, zamiast przedstawiać koncepcje możliwe do wdrożenia w realnym życiu, o tyle współczesne „kuźnie idei” nie potrafią powściągnąć swych ambicji i rekomendują rozwiązania, abstrahując od ograniczeń społeczno-politycznych.

Wobec tych narastających od lat problemów świat doradztwa politycznego znalazł się w ogromnym kryzysie. Robin Niblett, dyrektor brytyjskiego Chatham House, jednego z najstarszych think tanków na świecie, przekonuje, że instytucje te cierpią z powodu swojej malejącej wiarygodności, braku przejrzystości, zwłaszcza gdy chodzi o ich finansowanie, a także w coraz większym stopniu odrywają się od rzeczywistości¹¹.

Wiedza jako polityczna dekoracja

Obecna kondycja świata naukowców i ekspertów nie jest jednak tylko przejawem błędów popełnianych wyłącznie przez to środowisko. Wpływają nań również zmiany po stronie politycznej. Choć zarzuty o ignorowanie wiedzy kierowane są dzisiaj pod adresem polityków populistycznych, którzy manipulują opinią publiczną w celu podważenia zasad ładu liberalnego, przekonanie o nieistotności wiedzy i ekspertyz w praktyce politycznej wydaje się mieć cechy ponadpartyjnej zgody.

Z punktu widzenia polityki i instytucji publicznych ogromny przyrost wiedzy, zarówno pod względem liczby publikacji, instytutów, think tanków i ekspertów, jak i pod względem stopnia jej skomplikowania czy złożoności, rodzi poważne problemy i wyzwania, a zarazem sprzyja odruchom obronnym.

¹⁰ A. Rich (2004): *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*, Cambridge, s. 4.

¹¹ R. Niblett (2018): *Rediscovering a sense of purpose: the challenge for western think-tanks*, *International Affairs*, t. 94 (6), 1 listopad 2018.

Przede wszystkim rozrost ośrodków wiedzy zagraża autonomii polityki, która znajduje się pod presją naukowych, a zatem (w domyśle) obiektywnych rozwiązań w sytuacji, gdy istotą polityki jest kształtowanie świata w oparciu o idee oraz wybór między tym, co pożądane, a tym, co możliwe, a nie chodzi w niej o implementację rozwiązań ekspertów.

W konsekwencji następuje proces „upolityczniania ekspertyzy”, a nie „unaukowienia polityki”. Jest to paradoks, ponieważ celem rozwoju wiedzy, wspieranym także deklaratywnie przez polityków i rządzących, jest oparcie polityki na możliwie obiektywnych (neutralnych) kryteriach podejmowania decyzji. Stało się tymczasem na odwrót.

Jak zauważają badacze reprezentujący Fundację na Rzecz Nauki i Polityki (Stiftung Wissenschaft und Politik), instytucję doradztwa politycznego dla rządu Niemiec, mamy do czynienia ze zjawiskiem naginania przez świat polityki wiedzy naukowej w procesie, którym nie steruje podaż ze strony nauki, lecz popyt ze strony polityki¹². I dalej: „Ekspertyza, która jest kompatybilna z istniejącymi preferencjami w ramach instytucji polityczno-administracyjnych, ma większe szanse, że zostanie wzięta pod uwagę. Natomiast często ignoruje się wiedzę, która podważa stanowisko aktorów politycznych albo wydaje się stawiać aparat administracyjny przed ogromnymi wyzwaniem natury operacyjnej. Idea, aby dowody naukowe były oparciem dla prowadzenia praktycznej polityki, obróciła się więc w swoje przeciwieństwo: polityka kształtuje już nie tylko sposób odbioru (repcji) badań, ale i proces ich powstawania”¹³.

To z kolei prowadzi do kolejnych następstw: do przekonania, że nie ma wiedzy neutralnej politycznie i że każdy przedstawiciel środowiska eksperckiego związany jest ze światem polityki. Tym samym jego badania i rekomendacje są automatycznie postrzegane przez pryzmat sporu politycznego. Takie nastawienie sprzyja erozji zaufania społecznego do wiedzy eksperckiej, a tym samym pozbawia państwo możliwości podejmowania decyzji na podstawie badań i analiz, dla których punktem odniesienia jest zdefiniowany uprzednio interes publiczny, a nie zapotrzebowanie polityczne.

¹² L. Brozus, O. Geden, *op. cit.*, s. 240.

¹³ *Ibid.*

Oczywiście wszyscy, także eksperci, mają przekonania dotyczące funkcjonowania państwa, społeczeństwa czy gospodarki. Czym innym jest jednak posiadanie przekonań, co jest atrybutem każdego myślącego człowieka, a czym innym dostarczanie argumentów do podjęcia decyzji politycznej dostosowanej do przekonań decydenta, który korzysta z przysługującego mu prawa do wyboru rozwiązania. Prawo to musi być realizowane w ramach porządku stricte politycznego przez osoby mające ku temu mandat, a zatem przez polityków wybieranych i ponoszących za swoje decyzje odpowiedzialność przed wyborcami.

I ostatni problem: dotyczy on kultury organizacyjnej współczesnej polityki i rządu państwem. Szybkie tempo życia politycznego i potrzeba permanentnej rozmowy z wyborcami nie pozostawia miejsca ani czasu do spokojnego namysłu, ale też do tworzenia wiedzy. Ta ostatnia przeszkadza bowiem w sprawnym i, co ważne, w pozbawionym niuansów komunikowaniu się polityki ze społeczeństwem. W takich warunkach nie ma możliwości postawienia problemu, nie mówiąc już o zebraniu danych, o analizie i przedstawieniu możliwych rozwiązań i ich konsekwencji.

Towarzyszą temu: proces rotacji partnerów do rozmowy po stronie polityki, problemy z akumulacją wiedzy i zarządzaniem nią między instytucjami oraz brak zachęt dla osób próbujących włączyć zewnętrzne zasilanie wiedzą na potrzeby instytucji publicznych.

Wiedza i polityka. Matżeństwo z rozsądku

Szereg decyzji politycznych we współczesnych demokracjach jest dziś zatem podejmowanych w sposób nieoptymalny, tj. w warunkach braku istotnych danych i bez analizy kosztów i korzyści. Chodzi tu przede wszystkim o te działania, które można wcześniej przygotować. Sytuacje kryzysowe są z definicji trudne do przewidzenia, a tym samym nie sposób się do nich przygotować. W takich momentach cała odpowiedzialność spoczywa w rękach decydentów. Ich reakcja jest zawsze funkcją ich doświadczeń, własnej wiedzy i dojrzałości oraz odwagi w podejmowaniu decyzji.

Gdy jednak wiedza przestaje być podstawą działania w sytuacjach, które pozwalają na jej uwzględnienie, państwo traci zdolność myślenia, stając się przedmiotem działań, których wspólnym mianownikiem jest doraźne

reagowanie na problemy. Rośnie także prawdopodobieństwo błędnej oceny sytuacji i nieadekwatnych reakcji na kryzys. W rezultacie, nie tylko maleje sprawność w polityce wewnętrznej, ale i międzynarodowej.

Państwa niedemokratyczne nie tylko mogą w mniejszym stopniu liczyć się z presją na zaspokajanie aspiracji i emocji społecznych, ale są w stanie o wiele sprawniej zarządzać wiedzą, by dominować politycznie w wielu dziedzinach. Chiny, a wcześniej Rosja, są tego dobrymi przykładami.

Ich pozycja polityczna i gospodarcza stanowi pochodną nie tylko słabnącego globalnego ładu liberalnego, stworzonego po 1945 roku, lecz jest także w dużej mierze rezultatem własnej analizy kosztów i korzyści wynikających z modelu społeczno-gospodarczego i owocem konsekwentnego wdrażania przyjętych rozwiązań. Dla Chin tym wehikułem rozwoju stało się przejmowanie i rozwój technologii zachodnich, dla Rosji – budowa infrastruktury w Europie, która wykluczyła możliwości dywersyfikacji importu surowców przez jej klientów.

Nie oznacza to, że reżimy autorytarne są skazane na sukces, a demokracje na porażkę. Z pewnością jednak, te pierwsze lepiej radzą sobie z wykorzystywaniem zasobów wiedzy na potrzeby polityki niż liberalne demokracje zbudowane na założeniu racjonalności politycznej, czyli na podejmowaniu decyzji na gruncie wiedzy.

W gronie państw trapionych tym problemem jest także Polska. Doradztwo polityczne rozumiane jako współpraca świata wiedzy i świata polityki, pozwalająca na podejmowanie lepszych decyzji, praktycznie nie istnieje. Jest to o tyle ciekawe, że od prawie trzech dekad rozwija się współpraca polityki i biznesu: państwo jest klientem wielu firm, którym płaci za dostarczanie rozwiązań. Mamy więc model, w którym instytucje państwowe akceptują doradztwo biznesowe bez rozwijania doradztwa politycznego, które umożliwia definiowanie problemów, natomiast rozwiązań dla państwa dostarcza sektor gospodarki. Taka nierównowaga wydaje się być zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju.

Inaczej jednak niż w państwach Europy Zachodniej czy Stanach Zjednoczonych, płytkość relacji polityki i wiedzy w Polsce nie wynika z kryzysu modelu, który został wcześniej opisany, lecz z faktu, że nigdy się on nie wykształcił. Mimo szeregu finansowanych przez państwo instytucji badawczych, a także prywatnych inicjatyw, polska ekspertyza polityczna i polska

polityka poruszają się po równoległych torach, które tylko niekiedy się przecinają, by zaraz potem się od siebie oddalić.

Ten brak tradycji współpracy jest zarówno problemem, jak i szansą.

Problemem, ponieważ – jak już wielokrotnie wspomniano – nie pozwala tym decydom politycznym, którzy mają potrzebę wiedzy i rozumienia problemów, na podejmowanie bardziej świadomych decyzji.

Szansą, ponieważ pozwala oprzeć tę współpracę na rozwiązaniach sprawdzonych i jednocześnie uniknąć błędów, które stały się udziałem innych państw.

Zanim zajmiemy się perspektywą zmiany obecnego stanu rzeczy, warto odpowiedzieć na pytanie, dlaczego – w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemiec – do dzisiaj nie wykształcił się polski model doradztwa politycznego, który wykraczałby poza sporadyczne i pozbawione ciężaru gatunkowego interakcje ekspertów i polityków?

Powodów tego stanu rzeczy jest wiele. Część z nich została omówiona wcześniej. Do innych zaliczyć trzeba słabość instytucjonalną ugrupowań politycznych, która uniemożliwia profesjonalne i ciągłe analizowanie otaczającej rzeczywistości. Niewiele zmieniły w tym względzie dotacje dla ugrupowań z budżetu państwa ze wskazaniem na wydatki związane z budową własnego zaplecza eksperckiego.

Wynikający stąd brak profesjonalizmu odbija się na nieumiejętności formułowania i zadawania pytań, na które polityka szuka odpowiedzi. Współpraca ogranicza się zatem – w najlepszym razie – do funkcji informacyjnej, pozbawionej elementu rekomendacji i analizy konsekwencji działania, lub też do podpowiadania rozwiązań, które nie pasują do realnych wyzwań politycznych.

Nieumiejętność zarządzania wiedzą na poziomie instytucji politycznych wynika również z braku zainteresowania rozwiązaniami, których nie da się wykorzystać w bieżącej rywalizacji politycznej. I wreszcie: opisane wcześniej zjawisko upolityczniania wiedzy wiąże się też z tendencją do upolityczniania jej twórców, co zniechęca do współpracy.

Natomiast po stronie eksperckiej głównym mankamentem jest akademickość rozumiana jako niezdolność do efektywnej komunikacji ze światem polityki. Nie ma wypracowanych modeli współpracy, metod i technik przekazywania wiedzy i jej analizowania, aby dawała ona realną wartość dodaną. Zjawisko to potęguje daleko idąca sektorowość (specjalizacja) podejścia

eksperckiego i tym samym niezdolności do myślenia w kategoriach całości polityki państwa. To rodzi często frustrację po stronie politycznej, która musi uwzględnić realia i możliwości działania w skali całego państwa, a nie tylko jego fragmentów.

Problem nieumiejętności komunikowania się często podlega wyparciu, czemu służy rozpowszechniana teza o braku akceptacji dla sposobu funkcjonowania polityki. Czym innym jest jednak kontestowanie współczesnej demokracji jako systemu podatnego na „fakty alternatywne”, a czym innym nierozumienie reguł działania politycznego, które narzucają schematy współpracy. To pierwsze jest kwestią subiektywną, to drugie przejawem braku profesjonalizmu.

Rozczarowanie polityką w środowiskach eksperckich jest też pochodną głębszego zjawiska. Bardzo wielu przedstawicieli nauki, choć nigdy tego nie powie wprost, oczekuje, że będzie rzeczywiście aktywnie wpływać na decyzje polityczne, a nie jedynie dostarczać wiedzy, na podstawie której decydenci podejmą decyzje. Jeśli zatem rozstrzygnięcia polityków idą w inną stronę niż zalecana przez doradców, rodzi to wśród ekspertów poczucie frustracji i przekonanie, że się ich ignoruje. Tkwi w tym zapewne także jakiś błąd po stronie politycznej, która nie dba o informację zwrotną, ta zaś powinna być nie tylko elementem kultury politycznej, ale i metodą na wzajemne uczenie się na błędach.

Nie zmienia to faktu, że podział ról musi być jasny: to polityk podejmuje decyzje i jest za nie odpowiedzialny. Doradca odpowiada jedynie za rzetelność dostarczanej wiedzy i nie może rościć sobie prawa do rozstrzygnięć, ponieważ nie ponosi odpowiedzialności za decyzje polityczne.

Polityka oparta na wiedzy

Trudno znaleźć przedstawicieli dużego biznesu i gospodarki, którzy nie znaliby pojęcia „gospodarki opartej na wiedzy”. Koncepcja ta, spopularyzowana przez m.in. Petera Druckera – twórcę szeregu koncepcji dotyczących zarządzania przedsiębiorstwami i guru świata korporacji – zakłada w uproszczeniu, że globalizacja i powstanie społeczeństw informacyjnych stwarza nie tylko możliwość, ale i konieczność nowego jakościowo podejścia do gospodarki. Obok dóbr materialnych, coraz większe znaczenie mają dobra niematerialne, w powstaniu których decydującą rolę odgrywa ludzka wiedza.

Według definicji OECD gospodarka oparta na wiedzy jest „wyrażeniem opisującym tendencje w gospodarkach rozwiniętych w kierunku większego uzależnienia od wiedzy, informacji i wysokiego poziomu umiejętności oraz rosnącej potrzeby zapewnienia przedsiębiorstwom i sektorowi publicznemu łatwego dostępu do nich wszystkich”.

Gospodarka oparta na wiedzy jest zatem jakościową zmianą w myśleniu nie tylko o produktach, potencjale gospodarczym, ale przede wszystkim o organizacji nowoczesnego biznesu: chodzi o tworzenie, kumulowanie wiedzy i zarządzanie nią tak, aby uzyskać przewagę konkurencyjną nad innymi. Takie podejście przyniosło ogromny wzrost zainteresowania doradztwem biznesowym, konsultingiem, którego złota era nastąpiła po 1945 roku i nadal trwa, a bycie konsultantem biznesowym jest nadal jednym z ciekawszych zawodów.

Jest rzeczą niezwykle ciekawą i zarazem symptomatyczną, że podobna koncepcja nie funkcjonuje w świecie polityki, mimo że jej istotą jest wytwarzanie dóbr niematerialnych, czyli koncepcji, idei, pomysłów usprawniających funkcjonowanie społeczeństw i państw. Doradztwo biznesowe ma swój własny kod w Polskiej Klasyfikacji Działalności (sekcja M dział 70) i jest doskonale opisane i zdefiniowane na poziomie kształcenia oraz świadczenia usług. Doradztwo polityczne nie tylko nie ma swojego kodu w PKD, ale też funkcjonuje jako ekwiwalent działalności w zakresie komunikacji politycznej i budowy wizerunku.

Różnice w podejściach i oczekiwaniach świata wiedzy i polityki wzmocniają przekonanie o braku wartości dodanej, którą przynosiłaby wzajemna współpraca. Jediną zatem formą doradztwa politycznego, usankcjonowanego przez świat polityki, jest marketing polityczny. Czym innym jednak jest tworzenie przekazu politycznego, a czym innym działanie polityczne, które musi zakładać znajomość problemów i metod ich rozwiązania.

Utożsamianie tzw. spin doctorów z doradcami politycznymi jest tymczasem powszechne. Po wpisaniu do przeglądarki internetowej frazy „doradztwo polityczne” otrzymujemy szereg linków do programów studiów z dziedziny marketingu i reklamy.

„Absolwenci kierunku doradztwo polityczne i publiczne (I stopień) – czytamy na stronie jednej z uczelni wyższych – przygotowywani są do pracy w instytucjach publicznych, biurach poselskich i senatorskich, w organizacjach politycznych, organach jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności

w obszarze projektowania i realizacji kampanii społecznych i politycznych oraz projektowania kampanii medialnych. Mogą także pracować w agencjach public relations, jak również wykonywać zawód rzecznika prasowego, analityka opinii publicznej, doradcy ds. wizerunku politycznego, kierownika i pracownika sztabów wyborczych. Mogą zajmować się coachingiem politycznym oraz być trenerem w firmach szkoleniowych¹⁴.

Usytuowanie problemu doradztwa politycznego w kontekście oprawy medialno-kampanijnej świadczy o głębokim niezrozumieniu zadań i roli doradcy. Pokazuje też źródło kryzysu polityki w Polsce, w której wiedza o dobrym rządzeniu ustąpiła miejsca wiedzy o wygrywaniu wyborów. Jest to zjawisko o tyle ciekawe, że nie ma swojego odpowiednika po stronie biznesu, choć w powszechnym przekonaniu psucie polityki jest wynikiem przenoszenia logiki rynkowej do sfery publicznej.

Tymczasem w dużych firmach rola skutecznego doradcy, który potrafi zdobywać kontrakty albo odnosić sukces w negocjacjach, nie jest tożsama z rolą doradcy, który dysponuje wiedzą niezbędną do realizacji pozyskanych zleceń. Marketing i reklama służą sprzedawaniu tego, co powstało dzięki wykorzystaniu ogromnej wiedzy i umiejętności, nigdy na odwrót.

Jeśli gospodarka oparta na wiedzy jest koncepcją nie tylko oczywistą, ale i – jak się wydaje – powszechnie akceptowaną, to dlaczego nie może ona znaleźć zastosowania w sferze polityki? Biorąc pod uwagę to, że kryzys liberalnego ładu demokratycznego jest w dużej mierze spowodowany zachwianiem równowagi społecznej na skutek sposobu akumulacji i podziału dóbr, dominującej roli rynków finansowych i globalnych korporacji, wydaje się więcej niż prawdopodobne, że kolejna faza globalizacji będzie przebiegać w większym stopniu według reguł myślenia politycznego niż rynkowego.

Powrót państwa jako mądrego regulatora rynków i gospodarki jest dzisiaj warunkiem przetrwania ładu liberalnego. Nie ma jednak mądrości bez wiedzy. Polityka oparta na wiedzy wydaje się zatem niezbędnym elementem przywrócenia równowagi między interesem publicznym a interesem rynków. Dla tych ostatnich, wiedza jest już od dawna najważniejszym zasobem, pozwalającym im uzyskać przewagę nad sferą polityczną.

¹⁴ <http://www.wns.us.edu.pl/pl/2-uncategorised/17-doradztwo-polityczne-i-publiczne>.

Filary nowej umowy

Wyzwania rozwojowe dla Polski, wynikające z coraz większej złożoności procesów politycznych i gospodarczych na świecie, wymagają wzrostu samoświadomości instytucji publicznych. Od prawie trzydziestu lat Polska gospodarka i społeczeństwo korzystały z ogromnej koniunktury politycznej: ze znoszenia barier, napływu kapitału i dominującej roli idei i koncepcji społeczno-gospodarczych Zachodu. Ten „liberalny kokon” pozwolił na rzeczywiste oddanie wielu funkcji instytucjom ponadnarodowym, w pierwszej kolejności Unii Europejskiej, która pełni rolę interfejsu polityczno-regulacyjnego ze światem instytucji globalnych.

Słabnące znaczenie Europy w świecie, rozprzestrzenianie się nowych technologii w tempie wyprzedzającym ich regulowanie, a także wzrost protekcjonizmu wśród kluczowych graczy globalnych, głównie Chin i USA – to wszystko zmusza do własnego wysiłku intelektualnego. Bez zdolności do współkształtowania nowych reguł i zasad, na których powstaną zręby nowego ładu globalnego, polskie społeczeństwo i gospodarka będą ich biernym odbiorcą. Nie zawsze musi to być problem, ale w wielu obszarach może to przesądzić o możliwościach rozwojowych.

Tak jak koncepcja gospodarki opartej na wiedzy, tak też jej polityczny ekwiwalent należy oprzeć na czterech filarach.

Pierwszy filar tworzą edukacja i szkolenia. Mimo rzeszy absolwentów i absolwentek nauk politycznych i dyscyplin im pokrewnych niewiele z nich dysponuje umiejętnościami, które mogą być przydatne dla współpracy ze światem realnej polityki. Wynika to, jak się wydaje, przede wszystkim ze sposobu nauczania. Na kursach i wykładach kładzie się nacisk na znajomość historii, instytucji oraz prawa, w mniejszym stopniu, jeśli w ogóle, na kwestie związane z faktycznym *modus operandi* instytucji publicznych. Wiedza o istnieniu instytucji politycznych nie jest tożsama z umiejętnościami pozwalającymi na branie świadomego udziału w procesach politycznych. Dotyczy to zarówno studiów nad instytucjami publicznymi w Polsce, jak i nad organizacjami międzynarodowymi. Innymi słowy, wiedza akademicka wynoszona przez rzesze studentów nauk politycznych, stosunków międzynarodowych czy socjologii kończy się na znajomości teorii, koncepcji i prawa, podczas gdy kwestie proceduralne, praktyka działania i sposób forsowania rozwiązań pozostaje poza zakresem edukacji.

To samo dotyczy znajomości metod pracy z decydentami politycznymi, definiowania i analizy problemu czy tworzenia rekomendacji. O ile w świecie profesjonalnego biznesu, polityki i instytucji międzynarodowych mamy do czynienia ze wspólnymi schematami, kodami organizacyjnymi czy niekiedy nawet przesadnie opisanymi procesami kształtowania i podejmowania decyzji i zarządzania problemami, w polskim doradztwie nie ma żadnych standardów, które nadawałyby temu działaniu spójny kształt. W takiej sytuacji profesjonalizacja staje się niemożliwa.

Drugim filarem jest metoda komunikacji i przekazywania informacji. Nie jest to kwestia technologii, która jest tu wtórna, lecz umiejętności nawiązania efektywnego dialogu poprzez zrozumienie potrzeb decydentów. Dotyczy to zarówno sposobów prezentowania zagadnień, definiowania problemów, jak i budowania wzorów ciągłej komunikacji w oparciu o materiały pisemne czy rozmowy. Tak jak w dobrej służbie informacyjnej, o której zasadach pisał Tadeusz Kotarbiński, współpraca ekspertów i polityków wymaga szybkości, wierności, należytej szczegółowości, czytelności oraz określoności¹⁵.

Trzecim filarem są bodźce ekonomiczne i warunki instytucjonalne. Rozwój oparty na wiedzy wymaga nie tylko nakładów finansowych, jak każda inna działalność, ale także rozwiązań prawno-instytucjonalnych, które będą sprzyjać powstawaniu płaszczyzn do rozmowy. Potrzebny jest interfejs pozwalający państwu w sposób sprawny pozyskiwać wiedzę z różnych obszarów, a następnie formatować ją w taki sposób, aby mogła ona pełnić funkcję podstawy działania politycznego. W praktyce oznacza to konieczność dowartościowania w sensie formalnym tych komórek w administracji publicznej i instytucjach publicznych oraz ugrupowań politycznych, które zajmują się analizą i strategią. Muszą być one nie tylko nadzorowane przez samych decydentów, ale posiadać możliwość agregowania wiedzy zarówno tej pochodzącej z wewnątrz instytucji, jak i spoza niej.

Współpraca z zewnętrznymi ekspertami powinna opierać się na wspólnych dla wszystkich instytucji publicznych i jawnych standardach co do sposobu zapraszania do współpracy, jej zakresu, formatu przekazywania wiedzy oraz wynagradzania. Dominujący obecnie model zamawiania ekspertyz wydaje się

¹⁵ T. Kotarbiński (1982): *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 205.

nie tylko nie wnosić wartości dodanej, ale i ignorować realia funkcjonowania współczesnej polityki, dla której kluczowe są: czas, zwięzłość komunikatu i możliwość rozmowy.

Po stronie instytucji doradczych oraz ekspertów muszą być opracowane wspólne zasady jawności finansowania działań oraz unikania konfliktu interesów.

Czwarty filar dotyczy zdolności ośrodków analitycznych i badawczych, zespołów eksperckich do rozwoju, czyli bycia innowacyjnymi. Ta innowacyjność to nic innego jak rywalizacja na polu nowych rozwiązań, idei, a także metod usprawniających instytucje publiczne, aby państwo chciało i mogło więcej widzieć i rozumieć. Bez względu na formalne usytuowanie – w ramach administracji lub poza nią – muszą one mieć możliwość intelektualnych partnerstw publiczno-prywatnych, które będą wykraczać poza doraźne zlecenia, a także dysponować prawem decydowania o wyborze tematów i problemów. Istnieje bowiem ryzyko, że wiele instytucji publicznych, mających za zadanie generowanie wiedzy na potrzeby państwa, będzie w większym stopniu reznować dyskusje polityczne, niż je inicjować. Zadaniowanie instytucji badawczych przez decydentów politycznych jest zatem równie ważne, jak ich otwartość na idee wykraczające poza bieżący interes polityczny.

* * *

„Rząd i eksperci są zdani na siebie, zwłaszcza w demokracjach. Postęp technologiczny i gospodarczy, zapewniający ludziom sukces, wymaga podziału pracy, co w konsekwencji prowadzi do powstawania profesji. Profesjonalizm zachęca ekspertów do możliwie najlepszego służenia swoim klientom, przestrzegania granic własnej wiedzy i żądania, aby granice te były respektowane przez innych, jako element służby dla ostatecznego klienta: samego społeczeństwa”¹⁶.

Świat współczesnej gospodarki i polityki nie mogą bez siebie istnieć. Utrzymujące się przez wiele lat przekonanie, że zadaniem polityki jest jedynie tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego, okazuje się dzisiaj bardziej skomplikowane. Cywilizacyjne koszty szybkiego rozwoju rynków i technologii wymuszają nowe podejście do polityki. Ma ona sprzyjać budowie równowagi

¹⁶ T. Nichols, *op. cit.*

między interesem ekonomicznym przedsiębiorstw a interesem publicznym obywateli. Państwo, jako arbiter wążący na szali argumenty za i przeciw określonym rozwiązaniom w obszarze np. energetyki, szkolnictwa czy rynku pracy, musi dysponować wiedzą, która pozwoli mu odgrywać taką rolę. Choć polityka nie ucieknie od emocji społecznych, interesów sektorowych czy presji trendów technologicznych, powinny być one przedmiotem głębszej refleksji. Wiedza nie gwarantuje, że podejmowane decyzje będą słuszne, że uniknie się błędów i że uda się zyskać poparcie w wyborach. Jest jednak elementem, który pozwala w działaniu politycznym uczyć się na błędach, budować ciągłość kompetencji i ekspertyzy oraz podejmować bardziej świadome zobowiązania społeczne.

Bibliografia

- Brozus L., Geden O. (2017): Experten, Politik und Populismus, ZBW-Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, *Wirtschaftsdienst*.
- Cumurovic A., Gropp R.E. (2017): Verbesserung von politischer Beratung und Wirtschaftspolitik, ZBW-Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, *Wirtschaftsdienst*.
- Kotarbiński T. (1982): *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Niblett R. (2018): Rediscovering a sense of purpose: the challenge for western think-tanks, *International Affairs*, 94 (6).
- Nichols T. (2017): How America Lost Faith in Expertise And Why That's a Giant Problem, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień.
- Rich A. (2004): *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*, Cambridge University Press.
- Stone J. (2017): Brexit lies: the demonstrably false claims of the EU referendum campaign, *Independent*, 17 grudzień.

Upolitycznienie i gwałtowny koniec konsensusu. Kryzys migracyjny 2015 roku a polska polityka imigracyjna

Streszczenie: Wydarzenia 2015 r. odcisnęły piętno na stosunku Polaków do problemu migracji, a być może też na ich stosunku do globalnych zjawisk. Celem autora w niniejszym studium przypadku jest odtworzenie faktów i działań gabinetów Ewy Kopacz, a potem Prawa i Sprawiedliwości. Na reakcje polskich rządów na kryzys migracyjny wpłynął splot trzech czynników. Były to: wcześniejsze zdefiniowanie polskiej polityki imigracyjnej jako działania przede wszystkim z zakresu bezpieczeństwa, presja wywierana przez europejskich partnerów Polski i gwałtowne upolitycznienie polityki imigracyjnej w toku kampanii wyborczych 2015 r. Aby w pełni wyjaśnić działania administracji w okresie kryzysu, autor rekonstruuje najważniejsze wydarzenia składające się na sam kryzys i politykę rządu w tym zakresie, następnie przedstawia genealogię polskiej polityki imigracyjnej. W części trzeciej analizuje mechanizmy oddziaływania konstytutywnych cech polskiej polityki migracyjnej na decyzje polskich rządów w sytuacji kryzysu migracyjnego, a na zakończenie omawia średnio- i długoterminowe konsekwencje ówczesnych rozstrzygnięć dla polskiej polityki migracyjnej.

Słowa kluczowe: imigracja, kryzys migracyjny, polityki publiczne, bezpieczeństwo, kampania polityczna.

Kryzys migracyjny 2015 roku nie dotknął Polski w stopniu porównywalnym do Niemiec, Austrii, czy Węgier. Polska nie znalazła się na mapach 1,1 miliona Syryjczyków, Afgańczyków, Irakijczyków przemieszczających się z południa Europy, a właściwie globalnego Południa na bogatą i stabilną północ. Polskie służby graniczne, policja, wojewodowie i samorządy nie musiały mierzyć się z wyzwaniem, które było udziałem ich niemieckich, a wcześniej greckich i węgierskich kolegów. Mimo to, wydarzenia 2015 roku odcisnęły trwałe piętno na stosunku Polaków do problemu migracji, a być może szerzej – na stosunku Polaków, w tym polskich polityków, do globalnych zjawisk, w których na pierwszy rzut oka nie uczestniczymy, ale które wymagają reakcji państwa polskiego.

Przedmiotem poniższego studium przypadku nie jest ani sam kryzys migracyjny, ani reakcja polskich władz na kryzys. Kwestia ta wielokrotnie była już analizowana i rekonstrukcja podstawowych wydarzeń nie budzi większych kontrowersji¹. W niniejszej analizie odtworzenie faktów służy wyjaśnieniu, odpowiedzi na pytanie, dlaczego rząd Ewy Kopacz, a potem Prawa i Sprawiedliwości podejmował takie, a nie inne działania. W naukach społecznych wyjście poza opis jest zawsze ryzykowne, ale wydaje się, że z dużą dozą pewności można powiedzieć, że na reakcje dwóch polskich rządów na kryzys migracyjny 2015 roku wpłynął splot trzech czynników. Były to: wcześniejsze zdefiniowanie polskiej polityki imigracyjnej jako działania przede wszystkim z zakresu bezpieczeństwa, presja wywierana przez europejskich partnerów Polski i gwałtowne upolitycznienie polityki imigracyjnej w toku kampanii wyborczych 2015 roku².

Aby w pełni wyjaśnić działania polskich rządów w okresie kryzysu, najpierw zostaną zrekonstruowane najważniejsze wydarzenia składające się na sam kryzys i politykę rządu w tym zakresie, następnie zostanie przedstawiona genealogia polskiej polityki imigracyjnej, by uwypuklić te jej cechy, które w najistotniejszy

¹ Zob. np. K. Pędziwiatr, A. Legut (2017): Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: K. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa: Instytut Europeistyki UW, s. 608–621; A. Adamczyk (2016): Polska wobec kryzysu imigracyjnego, w: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań: Wydawnictwo UAM, s. 99–120; A. Nyzio (2017): The Second Revival? The Visegrad Group and the European migrant crisis in 2015–2017, *Politeja*, nr 5(50), s. 47–99.

² W odniesieniu do wydarzeń 2015 roku najczęściej używa się terminu kryzys migracyjny. Przedmiotem niniejszej pracy jest natomiast polityka imigracyjna, która jest częścią polityki migracyjnej, szerszej polityki publicznej próbującej rozwiązać problemy związane z migracjami (imigracją, emigracją, integracją cudzoziemców itd.).

sposób wpłynęły na wybory polskich polityków w 2015 roku. W części trzeciej przeanalizowane zostaną mechanizmy oddziaływania konstytutywnych cech polskiej polityki migracyjnej na decyzje polskich rządów w sytuacji kryzysu migracyjnego. Wreszcie, na zakończenie omówię średnio-, a może i długoterminowe konsekwencje ówczesnych rozstrzygnięć dla polskiej polityki migracyjnej.

Polska wobec kryzysu migracyjnego

O potrzebie zmiany europejskiej polityki migracyjnej w kierunku jej większej harmonizacji mówi się już od kilkunastu lat³. W czasie kadencji Komisji Europejskiej kierowanej przez José Barroso (2010–2014) postulat ten podnosiła szwedzka komisarz ds. spraw wewnętrznych Cecilia Malmström, co jest zrozumiałe, skoro szwedzki minister spraw ds. migracji i polityki azylowej Tobias Billström (a wcześniej kolega z rządu pani komisarz) zauważył już w październiku 2012 roku, że „9 z 27 krajów UE przyjmuje co roku 90 procent uchodźców przybywających do Europy” i ta sytuacja wymaga „bardziej spójnego podejścia”. Dwa lata później mówił on, że kraje te „zaczynają już mieć dosyć”⁴. Sprawa reformy polityki migracyjnej stała się też jednym z ważniejszych tematów „kampanii wyborczej” kandydata na nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera, ale intensywniej zaczęto nad nią pracować dopiero pod wpływem gwałtownego wzrostu liczby migrantów przede wszystkim z dotkniętej wojną i katastrofą humanitarną Syrii. O ile bowiem jeszcze w styczniu 2015 roku przez Morze Śródziemne przybyło do Unii Europejskiej około 5 500 osób, o tyle w październiku było to już ponad 220 tysięcy migrantów miesięcznie⁵. Ten wzmożony napływ „ukazał nie tylko nieefektywność dotychczasowych narzędzi w ramach wspólnotowej europejskiej polityki azylowej, lecz także brak spójności europejskiej i silne podziały wewnątrz UE”, jak zauważają Pędziwiatr i Legut⁶.

³ Zob. J. Brzozowski (2011): Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy, *Studia Europejskie*, nr 3, s. 56–71.

⁴ Cyt. za C. Hasselbach (2013): Still no sign of a common asylum policy in the EU, *DW*, 10.01.2013, <https://p.dw.com/p/17Hhi>.

⁵ Dane urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, zob. <https://www.unhcr.org/news/press/2015/12/567918556/million-refugees-migrants-flee-europe-2015.html>.

⁶ K. Pędziwiatr, A. Legut, *op. cit.*, s. 611.

Pierwszy, marcowy szczyt Rady Europejskiej w 2015 roku, na którym kwestia migrantów odgrywała jeszcze dość marginalną rolę, zakończył się niebudzącymi kontrowersji konkluzjami o zwiększeniu wsparcia dla operacji Tryton prowadzonej przez Frontex na Morzu Śródziemnym i powtórzeniem wcześniejszego ustalenia, że długotrwałe rozwiązanie problemu migracji musi się opierać na bliższej współpracy z krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi, w tym na pomocy w ochronie granic i zarządzaniu migracjami. Kolejny szczyt Rady (23 kwietnia 2015 roku) odbywał się już w cieniu katastrofy statku przewożącego migrantów z Libii do Włoch, w której zginęło ponad 800 osób. Zdecydowano wówczas o potrojeniu środków na operację Tryton, o zintensyfikowaniu walki z przemytnikami, po raz kolejny wskazano na konieczność bliższej współpracy z Turcją i Libią jako krajami, skąd dociera do Europy najwięcej migrantów. Po raz pierwszy pojawił się wtedy postulat „wzmocnienia wewnętrznej solidarności i odpowiedzialności” UE poprzez „dobrowolny projekt pilotażowy dotyczący przesiedleń w obrębie całej UE, oferujący miejsca osobom kwalifikującym się do ochrony”⁷.

Rozwinięciem tego pomysłu zajęła się Komisja Europejska, która już od marca tego roku pracowała nad *Europejskim Programem w Zakresie Migracji*. W dokumencie opublikowanym 13 maja 2015 roku Komisja nie tylko zaproponowała „tymczasowy schemat rozmieszczenia osób wyraźnie wymagających ochrony międzynarodowej, by zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich”, ale zapowiedziała również przygotowanie stałego „obowiązkowego i uruchamianego automatycznie systemu relokacji”⁸.

W sytuacji gwałtownego naporu migrantów na kilka krajów południowej flanki UE („państwa pierwszej linii”) Komisja Europejska wyraźnie uczyniła z relokacji podstawowe narzędzie radzenia sobie z kryzysem migracyjnym. Było to o tyle zastanawiające, że wcześniejsze doświadczenia z relokacją nie były szczególnie zachęcające. Pilotażowy projekt przesiedlania uchodźców

⁷ Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, 23.4.2015, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/04/23/>

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program z zakresie migracji, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf.

przybyłych na Maltę w latach 2010–2013 (EUREMA I i II) przyniósł mierne rezultaty. Nie tylko pozyskano zaledwie nieco ponad trzysta ofert przyjęcia migrantów, ale i na etapie realizacji skutecznie udało się przesiedlić uchodźców z Malty głównie do krajów już i tak przyjmujących wielu migrantów (Francja, Niemcy, Wielka Brytania). Nowe kraje UE, bez tradycji przyjmowania uchodźców (Polska, Rumunia, Bułgaria, Słowacja), w niewielkim stopniu wykonywały swoje zobowiązania, choć zostały one podjęte całkowicie dobrowolnie⁹. Wydaje się, że KE z programu pilotażowego wyciągnęła jeden zasadniczy wniosek: jeżeli relokacja ma być skuteczna, musi mieć charakter obowiązkowy dla krajów członkowskich.

Dodatkowo, w celu złagodzenia presji nielegalnej migracji, Komisja zapowiedziała program przesiedleń uchodźców przebywających w obozach w państwach trzecich do wszystkich krajów UE. Również ten program miał działać w oparciu o wspólny obowiązkowy klucz, uwzględniający: PKB, liczbę ludności, stopę bezrobocia i liczbę osób ubiegających się w przeszłości o udzielenie azylu oraz przesiedlonych uchodźców¹⁰.

Warto podkreślić, że Komisja, naciskając na wprowadzenie obowiązkowego mechanizmu rozdzielania imigrantów, miała wyraźne poparcie Parlamentu Europejskiego. Już na początku kwietnia 2015 roku prezydium frakcji EPP, największej w Parlamencie, poparło „wiązący mechanizm solidarności” oparty na przydziale kwot, zaś w końcu kwietnia tego samego roku Parlament większością 2/3 głosów przyjął zbliżoną rezolucję. Wśród posłów bardzo wyraźnie ujawnił się jednak podział w tej kwestii: za rezolucją głosowało tylko 10% polskich eurodeputowanych, a z Węgier i Czech mniej niż połowa była za¹¹. Polski wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za sprawy europejskie Rafał Trzaskowski mówił zdecydowanie: „podział odpowiedzialności musi się odbywać na zasadzie dobrowolności (...). Trudno sobie wyobrazić jakiegokolwiek kwoty i narzucanie państwom członkowskim tego typu obowiązków. (...) Ta kwestia musi być pozostawiona państwom członkowskim...”¹².

⁹ Zob. <http://www.resettlement.eu/page/intra-eu-relocation>.

¹⁰ Por. K. Pędziwiatr, A. Legut, *op. cit.*, s. 613.

¹¹ Zob. A. Nyzio, *op. cit.*, s. 54.

¹² Cyt. za Polskie Radio IAR, Unia Europejska szuka rozwiązania problemu imigrantów. Chce niszczyć łodzie i zwiększyć patrole, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1427091,Unia-Europejska-szuka-rozwiazania-problemu-imigrantow-Chce-niszczyc-lodzie-i-zwiekszyc-patrole>.

25–26 czerwca 2015 roku na kolejnym szczycie Rady Europejskiej zapadła decyzja o „tymczasowej i wyjątkowej” relokacji w ciągu dwóch lat 40 tysięcy osób „w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej” z państw pierwszej linii – Włoch i Grecji. Relokacja miała charakter *quasi* dobrowolny: kraje członkowskie miały zgłaszać gotowość przyjęcia określonej liczby migrantów, ale pułap oczekiwań miał wyznaczać mechanizm kwotowy ustalony przez Komisję. Przewidywano również zobowiązanie osób uczestniczących w programie do 5-letniego przebywania w kraju osiedlenia, by zapobiec spontanicznej wtórnej relokacji. Potwierdzono też decyzję o przesiedleniu 20 tysięcy uchodźców przebywających w krajach trzecich do wszystkich członków UE, również w oparciu o ustalony kwotowy mechanizm dystrybucyjny¹³. Mechanizm przyjęty na czerwcowym spotkaniu zadziałał w ograniczonym stopniu. W lipcu 2015 roku udało się konsensualnie rozdzielić nieco ponad 32 tysięcy imigrantów i uzgodnić, że pozostali zostaną przydzieleni do końca roku. Jednak Węgry i Austria odmówiły udziału w programie, powołując się na i tak już ogromne obciążenie imigracją. Co więcej, w lipcu tego roku wobec narastającej fali uchodźców u południowych granic UE, z takim trudem rozdzielona kwota okazała się kroplą w morzu potrzeb.

Pod koniec sierpnia Niemcy zawiesiły stosowanie zasady, że uchodźcy są zobowiązani złożyć wnioski o azyl w pierwszym kraju UE, do którego przybyli (konwencja dublińska), i zaczęły przyjmować wszystkich uchodźców z Syrii. Na początku września otworzyły granicę dla migrantów, którzy dotarli na Węgry i próbowali przez Austrię przedrzeć się do Bawarii. W sytuacji narastającego kryzysu, kanclerz Angela Merkel uznała proponowane przez Komisję rozwiązanie za jedyne szybko dostępne i zwiększyła naciski dyplomatyczne na przyjęcie wspólnego wiążącego europejskiego mechanizmu rozwiązania kryzysu migracyjnego¹⁴. W rezultacie, Komisja Europejska przedstawiła 9 września nowy pakiet propozycji, które miały zaradzić kryzysowi.

W propozycjach tych nie tylko powrócono do pomysłu przymusowego awaryjnego rozdzielania migrantów, tym razem 120 tysięcy, ale próbowano wprowadzić stały mechanizm relokacji obowiązkowej dla wszystkich krajów członkowskich, opartej na wskaźnikach rozwoju gospodarczego i liczbie

¹³ Zob. K. Pędziwiatr, A. Legut, *op. cit.*, s. 613–614.

¹⁴ Poglębiając reporterską relację z tamtych wydarzeń przedstawia R. Alexander (2017): *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*, Warszawa: Teologia Polityczna.

przyjętych migrantów. Komisja zapowiedziała wsparcie finansowe dla krajów przyjmujących przesiedlanych imigrantów, ale równocześnie *de facto* kary dla państw, które tymczasowo (a tylko taką opcję dopuszczono) odmówią udziału w programie. Propozycja Komisji już 17 września uzyskała aprobatę Parlamentu Europejskiego, jednak tym razem opozycja ze strony krajów Europy Środkowej (ale i Finlandii) była zdecydowanie silniejsza. W głosowaniu Parlamentu za wnioskiem KE opowiedziało się tylko 11 ze 106 deputowanych z krajów Grupy Wyszehradzkiej¹⁵. Jej przywódcy, wspierani przez Rumunię, otwarcie zadeklarowali głosowanie przeciwko propozycji Komisji, mimo ogromnej presji dyplomatycznej. Ostatecznie wyraziła się ona zastosowaniem procedury większości kwalifikowanej w czasie nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które zwołano na 22 września. Kraje Europy Środkowej, nie mając mniejszości blokującej (Finlandia wstrzymała się), zostały przegłosowane i zobowiązane do przyjęcia w sumie prawie 1/4 przesiedlanych imigrantów.

W czasie tego kluczowego posiedzenia Rady minister spraw wewnętrznych Teresa Piotrowska zagłosowała za propozycją Komisji, co było całkowitą zmianą dotychczasowego polskiego stanowiska i wyłamaniem się z ustaleń co do wspólnej strategii państw Grupy Wyszehradzkiej. Wcześniej Polska, przy całej reaktywności swojej polityki, konsekwentnie trzymała się linii, iż solidarność w działaniach UE nie może mieć charakteru przymusowego. Jednocześnie premier Ewa Kopacz wyraźnie otworzyła pole do dyplomatycznej gry o włączenie się Polski do programu dobrowolnej relokacji imigrantów, mówiąc jeszcze w maju 2015 roku w Sejmie: „Nie uciekamy od solidarności z uchodźcami, ale musimy ocenić swoje możliwości logistyczne i uwzględnić odmienną językową tych ludzi. Musimy odpowiedzialnie powiedzieć, na ile jesteśmy na to przygotowani. Chcemy być rzetelni i prawdziwi w naszej ofercie”¹⁶.

Rząd Kopacz przyjął więc bezpieczne, jak się wydawało, ramy tworzenia wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej, zaproponowane przez Komisję i mocno wspierane przez państwa pierwszej linii (zwłaszcza Włochy i Grecję),

¹⁵ A. Nyzio, *op. cit.*, s. 77.

¹⁶ Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców: Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-o-przyjmowaniu-uchodzcow-bede-zabiegala-o-to-by.html>.

a od pewnego momentu także przez Niemcy¹⁷. Oparte były one na hasła solidarności, ale nie z uchodźcami, lecz z krajami UE, które nie radzą sobie ze wzbierającą falą imigrantów. Polityka prowadzona w takich ramach pozwalała – w zamian za przyjmowanie relatywnie niewielkiej liczby uchodźców (według lipcowych ustaleń 2 tysięcy w ciągu dwóch lat) – oczekiwać wsparcia w kwestiach kluczowych dla Polski, a dla krajów pierwszej linii raczej drugorzędnych, w rodzaju sankcji wobec Rosji. Równocześnie można było stanowczo trzymać się zasady dobrowolności, bowiem do tej pory w europejskim dyskursie solidarność zakładała dobrowolność.

Polska miała więc różnorodne zastrzeżenia wobec wdrażania przez Komisję Europejskiego programu w zakresie migracji: sprzeciwiała się otwieraniu kwestii uregulowanych przez system konwencji dublińskich, podkreślała konieczność rozróżniania migrantów ekonomicznych i uchodźców, zintensyfikowania działań wspierających uchodźców poza granicami UE z jednej strony i efektywniejszej ochrony granicy zewnętrznej UE, w tym wzmocnienia Frontexu, z drugiej. Istotą jednak polskiego stanowiska był opór wobec jakiegokolwiek obowiązkowego klucza dystrybucyjnego i wskazywanie na szerszy wymiar solidarności europejskiej, w tym brak równowagi geograficznej w propozycjach Komisji, które skupiając się na południowej flance UE, nie uwzględniały szerszego zakresu działań na rzecz zwalczania nielegalnej imigracji (np. ochrona wschodniej granicy UE przez Polskę).

W tym kontekście mniej dziwi nie tylko nagły zwrot w polityce rządu Kopacz we wrześniu 2015 roku, ale i niedostrzeżenie jego potencjalnych, politycznie katastrofalnych, skutków. Minister Trzaskowski oświadczył, że skoro „nie mieliśmy mniejszości blokującej (...) uznaliśmy, że lepiej wynegocjować nasze warunki (...). Czysty sprzeciw doprowadziłby do tego, że nie mielibyśmy wpływu na decyzje. Doprowadziliśmy do uznania naszych warunków”¹⁸. Niewątpliwie propagandowy wymiar takich deklaracji był bardzo istotny, ale wydaje się, że politycy PO rzeczywiście uważali, iż nie wydarzało się nic jakościowo różnego od dotychczasowej serii porażek i sukcesów w polskiej polityce

¹⁷ J. Bielecki (2015): Niemcy uczą solidarności, *Rzeczpospolita*, 21.07.2015, <https://www.rp.pl/Uchodzcy/307209766-Niemcy-ucza-solidarnosci.html>.

¹⁸ Rafał Trzaskowski: Polska przyjmie 4,5 tysiąca uchodźców, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-imigranci-z-afryki/informacje/news-rafal-trzaskowski-polska-przyjmie-4-5-tysiaca-uchodzcow,nId,1890520>.

europiejskiej, słowem: *business as usual*. Wrześniowa decyzja nie tylko miała bowiem jednorazowy charakter i, wbrew pierwotnym intencjom Komisji, nie wprowadzała żadnego stałego mechanizmu relokacji oraz zakładała kontrolę migrantów uczestniczących w programie pod kątem bezpieczeństwa, ale uwzględniając wyniki tej kontroli można było też odmówić przyjęcia konkretnych osób.

Paradoksalnie, w kategoriach polityki europejskiej ministrowie z PO mieli rację. Choć po raz pierwszy w sprawach migracji użyto głosowania większościowego i formalnie przymuszono sprzeciwiające się kraje Europy Środkowej do udziału w programie relokacji, to decyzja ta nie miała, jak dotąd, istotnych konsekwencji. Choć jej legalność, zakwestionowana przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości UE, to decyzja ta w dużej mierze pozostała martwa. Do maja 2016 roku relokowano mniej niż 1 proc. zakładanej kwoty uchodźców¹⁹. Swoje zobowiązania wykonywały tylko te kraje, które nie oponowały przeciwko relokacji, a i to w bardzo ograniczonym stopniu, natomiast kraje Europy Środkowej albo robiły to w wymiarze liczbowo symbolicznym (Czechy, Słowacja), albo w ogóle (Polska). Ostateczny cios przymusowym relokacjom zadała Francja, która w lutym 2016 roku zadeklarowała, że nie jest w stanie przyjmować nowych uchodźców w ramach programu relokacji po wykonaniu zobowiązania z września 2015 roku²⁰.

Od jesieni 2015 roku europejska polityka migracyjna poszła inną drogą. Przede wszystkim zwiększono pomoc dla państw pochodzenia imigrantów, zwłaszcza afrykańskich i krajów tranzytowych. Negocjacje z kluczową w tym zakresie Turcją trwały do marca 2016 roku i zakończyły się porozumieniem, które jak dotąd osłabiło falę migrantów napływających do Europy przez ten kraj. Turcja zgodziła się na przyjęcie wszystkich migrantów, którzy dotrą z tego kraju do Grecji, w zamian za co miano bezpośrednio z obozów uchodźców w Turcji zabierać osoby podlegające ochronie międzynarodowej.

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels 8.05.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160518/communication_third_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

²⁰ Kryzys migracyjny. Premier Francji przeciwny stałym kwotom relokacji uchodźców, *Polskie Radio*, 14.02.2016, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1582292,Kryzys-migracyjny-Premier-Francji-przeciwny-stalym-kwotom-relokacji-uchodzcow>.

Równocześnie Turcji obiecano 6 mld euro wsparcia, przyspieszone miały zostać rozmowy o liberalizacji reżimu wizowego dla obywateli Turcji i odmrożone rokowania na temat przystąpienia tego kraju do UE. Chociaż krwawe stłumienie przez prezydenta Recepta Erdogana zamachu stanu w lipcu 2016 roku wstrzymało dwa ostatnie procesy, Turcja wydaje się nadal stanowić skuteczną barierę dla migrantów zmierzających do Europy. Zwłaszcza, że UE podjęła bardziej intensywne działania zmierzające do ochrony zewnętrznej granicy Unii (wzmocnienie Frontexu, rozbudowa elektronicznych systemów identyfikacji migrantów).

Zgoda rządu Ewy Kopacz na przymusowe kwoty przesiedlanych migrantów miała jednak w wymiarze polityki wewnętrznej daleko idące konsekwencje. Jej skutkiem była bowiem zmiana całego paradygmatu prowadzenia polskiej polityki migracyjnej: doszło do przeobrażenia marginalnej zdepolityzowanej polityki, kształtowanej głównie przez ekspertów, w istotny element politycznej agendy, który miał wywrzeć istotny wpływ na wynik wyborów. Odtworzenie ram prowadzenia polskiej polityki migracyjnej po 1989 roku i zmian, jakie w nich zaszły w 2015 roku, pozwoli zrozumieć, dlaczego rząd Kopacz w roku 2015 realizował opisaną wyżej strategię, a także uchwycić mechanizm, który doprowadził do jej katastrofy i zmiany paradygmatu prowadzenia polskiej polityki migracyjnej.

Genealogia i ramy polskiej polityki migracyjnej

Do 2015 roku polska polityka imigracyjna kształtowała się ewolucyjnie i raczej konsensualnie, a na pewno z dala od pierwszych stron gazet. Jej rozwój jest dobrze opisany²¹, stąd w tym miejscu warto skupić się na trwałych elementach polskiej polityki imigracyjnej, na jej ramach znaczeniowych wyznaczających nie tylko jej cele i metody, ale też określających jej naturę, definicję

²¹ Zob. szczególnie S. Łodziński, M. Szonert (2017): „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, nr 2, s. 39–66; A. Kicingier (2009): Beyond the Focus on Europeanisation: Polish migration policy 1989–2004, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, nr 1, s. 79–95; A. Górny i in. (red.) (2010): *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego; A. Weinar (2006): *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

rozwiązywanych problemów publicznych. Ramach, które w istotny sposób określały decyzje podejmowane przez rząd Ewy Kopacz²².

Pierwszy z tych elementów to całkowite zdominowanie ram tworzenia polityki imigracyjnej przez perspektywę bezpieczeństwa. Polska zaczęła tworzyć swoją politykę imigracyjną po 1989 roku, w czasie, kiedy w całej Europie dokonywała się sekurytyzacja tej kwestii, a zatem „intersubiektywnie wytworzyło się poczucie egzystencjalnego zagrożenia [imigracją] na tyle istotne, że miało to polityczne skutki”²³. Spora grupa wyborców i polityków zaczęła głosić, że należy jakoś „zapanować” nad imigracją, czy „poradzić sobie” z tym problemem, a regulacje dotyczące migracji zaczęto umieszczać w ramach instytucjonalnych polityki bezpieczeństwa²⁴. Dla Polski miało to raczej wtórne znaczenie, ale rozpowszechnione u nas postrzeganie granicy, jako fizycznej bariery przed zewnętrznymi niebezpieczeństwami w procesie postępującej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku europeizacji polskich polityk publicznych, nie znalazło przeciwwagi.

Dlatego też „domyślną” ramą polskiej polityki imigracyjnej od początku lat dziewięćdziesiątych jest bezpieczeństwo i przeciwdziałanie zagrożeniu, jakie potencjalnie powodują przybywający (ze Wschodu) obcokrajowcy. Cały kościec normatywny polskiej polityki imigracyjnej budowany w latach dziewięćdziesiątych, którego zwieńczeniem była ustawa o cudzoziemcach (weszła

²² Na temat pojęcia ram w politykach publicznych zob. M. Pawlak (2017): Polityki publiczne wobec migracji, w: J. Kwaśniewski (red.), *Nauki o polityce publicznej. Monografia dyscypliny*, s. 288–310; J. L. True i in. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking, w: P. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Cambridge, MA, s. 176–1188; P. Cairney (2012): *Understanding Public Policy: Theories and issues*, Houndmills: Plgrave, s. 185–187; P. Hall (1993): Policy Paradigms: Social Learning and the State: The case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, nr 3, s. 275–296.

²³ B. Buzan i in. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, s. 25.

²⁴ Więcej na temat pojęcia sekurytyzacji zob. J. Huysmans (2000): The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, nr 5, s. 751–777; A. Buonfino (2004): *Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe*, *New Political Science*, nr 26(1), s. 23–49; H. Stritzel (2007): Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond, *European Journal of International Relations*, nr 3, s. 357–383; R. Buraczyński (2015): Sekurytyzacja polskiej polityki migracyjnej a sytuacja przygranicznych regionów Polski Wschodniej, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, nr 1, s. 85–110; Ł. Fijałkowski (2012): Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa, *Przegląd Strategiczny*, nr 1., s. 155.

w życie w 1997 roku), sprowadza się właściwie do określenia zasad wjazdu, pobytu, osiedlania się i wydalania niepożądanych obcokrajowców. Zespół pod kierunkiem Rafała Matyji, który badał rządowe dokumenty strategiczne odnoszące się do polskiej polityki migracyjnej, powstałe na początku obecnej dekady, zauważa zasadniczą trwałość tego sposobu myślenia:

„(...) najciekawsza wydaje się być sfera milczących założeń polityki migracyjnej lub towarzyszących jej skrywanych obaw. (...) Owe założenia dotyczą przede wszystkim: obaw przed imigracją jako źródłem zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (terroryzm, napięcia na tle etnicznym i rasowym, trudna do kontrolowania przestępczość, tworzenie się gett narodowościowych na wzór istniejących w państwach o długiej tradycji imigracyjnej); charakteru nowych społeczności imigranckich, poziomu ich kontroli przez struktury przestępczości zorganizowanej, służby specjalne krajów rodzimych itp.; konfliktu na rynku pracy między imigrantami a obywatelami polskimi (obniżenie wynagrodzeń, nielegalne zatrudnienie bez kosztów związanych z jego legalizacją); obaw przed pojawieniem się negatywnej reakcji społeczeństwa (postawy ksenofobiczne, niechęć do imigrantów, ruchy polityczne motywowane hasłami antyimigranckimi)”²⁵.

Kluczowa rola bezpieczeństwa w polityce imigracyjnej nigdy nie była kwestionowana przez znaczących aktorów politycznych, a jeżeli budziła kontrowersje, to raczej w kontekście międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie pomocy uchodźcom.

Drugą bowiem perspektywą, która kształtowała tworzenie polskiej polityki imigracyjnej, była europeizacja. Kicinger i Koryś zauważają, że „wiele instytucji i narzędzi stworzonych na Zachodzie w odpowiedzi na zjawisko imigracji, zostało przeniesionych do Polski podczas procesu harmonizacji z UE. To doprowadziło do paradoksu: próbowano tworzyć politykę migracyjną, zanim zaczęła być rzeczywiście potrzebna, jeśli mierzyć to liczbą

²⁵ R. Matyja, K. Pędziwiatr, A. Siewierska-Chmaj (2015): *Polska polityka migracyjna*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 40.

imigrantów”²⁶, a Duszczyk i Lesińska uznają nawet, że od instytucji unijnych pochodził „kluczowy impuls dla rozwoju polityki migracyjnej”²⁷.

Proces europeizacji jest dobrze zbadany w zakresie polityki integracji imigrantów, która, chociaż nie podlega formalnie harmonizacji w ramach UE, została imitacyjnie przeniesiona na polski grunt ze strategii wspieranego przez KE Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich²⁸. I tak, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, przygotowując projekt polskiej polityki integracyjnej na początku obecnej dekady, skopiowało wprost narzędzia promowane przez Fundusz. Nie bez znaczenia, jak w całym procesie europeizacji, było tu istnienie dostępnych dla Polski (pod pewnymi warunkami) środków finansowych, przeznaczonych na integrację imigrantów. Jednak z pewnością istotną rolę odgrywało też to, że urzędnicy MPiPS przygotowujący polską politykę integracyjną, uczestniczyli w pracach sieci krajowych punktów kontaktowych ds. integracji i niewątpliwie znajdowali się pod presją normatywną swoich europejskich kolegów.

Wydarzenia września 2015 roku dowodzą, że przesadne jest stwierdzenie Weinar, iż po 2003 roku „Polska jako państwo członkowskie stopniowo cedowała suwerenność decyzji w tym [polityki migracyjnej] zakresie na rzecz wspólnot europejskich, a dalsze poszukiwanie modelu było ograniczone przez rozwiązania ogólnoeuropejskie”²⁹, ale niewątpliwie mechanizmy transferu instytucjonalnego, imitacji, dostosowania, uczenia się, odgrywały kluczową rolę w kształtowaniu całej polskiej polityki imigracyjnej. I znowu, nie wywoływało to większych kontrowersji, gdyż sprawy azylantów, a to oni zaczęli być postrzegani jako główny przedmiot polityki imigracyjnej, znajdowały się na marginesie polskich spraw publicznych.

Polska polityka imigracyjna – i jest to jest trzecia jej stała cecha przed 2015 rokiem – była bowiem tworzona poza areną polityczną, w gronie

²⁶ A. Kicinger, I. Koryś (2011): The Case of Poland, w: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 347.

²⁷ M. Duszczyk, M. Lesińska, *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej i jej efekty*, w: A. Górny i in. (red.), *op. cit.*, s. 75.

²⁸ Zob. M. Pawlak (2013): Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, nr 39(3), s. 97–121.

²⁹ A. Weinar (2005): *Polityka migracyjna Polski 1990–2003. Próba podsumowania*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 1.

urzędników, ekspertów i aktywistów organizacji pozarządowych, a bez udziału polityków czy dziennikarzy reprezentujących opinię publiczną. W VII kadencji Sejmu, kiedy tworzono najistotniejsze strategiczne dokumenty rządowe na temat polskiej polityki migracyjnej, termin ten pojawia się w sprawozdaniach z prac parlamentu dwukrotnie (do końca 2014 roku). Przy tym, „przebieg prac legislacyjnych nie ujawnił istotnych różnic merytorycznych” w kwestiach składających się na politykę imigracyjną³⁰.

Dość powszechnie, szczególnie w studiach nad migracjami, przyjmuje się, że wyjęcie jakiejś kwestii ze sfery debaty publicznej sprzyja racjonalnej polityce publicznej, gdyż wiedza jest wykorzystywana, by informować decydentów i wzmacniać wyniki pracy organizacji, a nie tylko symbolicznie legitymizować decyzje³¹. Wydaje się, że to przekonanie szczególnie dotyczy problemu imigracji, gdyż społeczeństwa europejskie są jej najczęściej niechętnie, a politycy działający pod ich presją są skłonni do nieracjonalnej polityki symbolicznej.

W przypadku Polski depolityzacja miała jednak dwie, chyba nieoczekiwane, konsekwencje. Najbardziej oczywistą jest nieprzygotowanie opinii publicznej do dyskusji nad kwestią imigracji i – w konsekwencji – żywiołowa skrajna polityzacja polityki imigracyjnej, o której mowa poniżej. Jednak już wcześniej tworzenie tej polityki w zamkniętym gronie „fachowców” – ekspertów i urzędników – doprowadziło do powstania dwóch, nie zawsze spotykających się światów: strategicznych formalnie obowiązujących rozstrzygnięć i praktycznej polityki imigracyjnej. Wszystkie dokumenty strategiczne przyjęte przez rząd w ostatniej dekadzie poruszały kwestie migracji, najczęściej określając jako zasadniczą potrzebę zabezpieczenie państwa przed zagrożeniami wynikającymi z procesów migracyjnych (np. sektorowy dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* z 2012 roku, ale też długookresowa strategia rozwoju kraju *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, czy Strategia rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, obie z 2013 roku). Dostrzegano w tych dokumentach również potrzebę ograniczonej imigracji, która kompensowałaby ubytek siły roboczej wynikający z niskiego przyrostu naturalnego i emigracji około dwóch milionów Polaków po 2004 roku. Formalnie więc, polska polityka imigracyjna opierała się na dwóch filarach:

³⁰ R. Matyja, K. Pędziwiatr, A. Siewierska-Chmaj, *op. cit.*, s. 88, 91.

³¹ Zob. C. Boswell (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press.

z jednej strony chodziło o zapewnienie bezpieczeństwa poprzez ścisłą kontrolę imigracji, z drugiej o rekompensowanie braków na rynku pracy poprzez selektywne wspieranie imigracji (najczęściej czasowej) wybranych grup pracowników.

Znajdowało to odzwierciedlenie w instytucjonalnym wymiarze tworzenia i realizacji polityki migracyjnej. Głównym podmiotem jest tu bowiem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które z podległą sobie Strażą Graniczną i Urzędem ds. Cudzoziemców odpowiada za całość spraw związanych z dostępem cudzoziemców do terytorium RP, legalizacją ich pobytu, ale także za politykę azylową, łącznie z prowadzeniem ośrodków recepcyjnych dla azylantów. Na tym tle Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które odpowiada za zasadniczą część polityki integracji imigrantów i dopuszczanie ich do polskiego rynku pracy, ma niewielki potencjał instytucjonalny realizacji tych polityk. Najlepszym świadectwem marginalnego, dla działalności MPiPS, charakteru polityki imigracyjnej jest brak jednostki organizacyjnej koordynującej działania w tym zakresie (kompetencje ministra wykonują dwa duże departamenty zajmujące się rynkiem pracy oraz pomocą i integracją społeczną).

Dwa źródła chyba dobrze obrazują, jak w praktyce wyglądała realizacja polityki imigracyjnej w newralgicznym obszarze polityki integracyjnej, znajdującej się w przeważającej mierze w gestii MPiPS. Pierwsze – to syntetyczny indeks MIPEX służący do porównywania warunków integracji imigrantów w 38 krajach, w tym 28 krajach UE. Za pomocą 167 wskaźników z ośmiu obszarów (mobilność rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, zdrowie, udział w życiu politycznym, stały pobyt, możliwość uzyskania obywatelstwa, niedyskryminacja) MIPEX mierzy, na ile władze poszczególnych państw zapewniają warunki do uzyskania przez imigrantów pozycji zintegrowanego członka społeczeństwa. Polska znalazła się w 2010 roku na 37. miejscu (36 punktów na 100), a w roku 2014 na miejscu 32. (41 punktów na 100). Szczególnie nisko oceniany był dostęp imigrantów do edukacji i opieki zdrowotnej oraz – mimo istotnej poprawy od 2010 roku – do rynku pracy³².

Do tych samych zjawisk odnosi się raport Najwyższej Izby Kontroli po sprawdzeniu systemu pomocy społecznej dla uchodźców w okresie

³² Migrant Integration Policy Index 2015, <http://mipex.eu/poland>.

2012–2014³³. W ocenie NIK polski system pomocy społecznej nie zapewnia uchodźcom integracji ze społeczeństwem ani nie stwarza warunków do osiągnięcia przez nich samodzielności. Znaczna część osób uczestniczących w Indywidualnych Programach Integracji korzysta z pomocy społecznej po ich zakończeniu. Dzieje się tak – zdaniem kontrolerów Izby – z kilku powodów. Przede wszystkim Indywidualne Programy Integracji mają systemowo pozorny charakter: wcale nie są zindywidualizowane, nie zawierają zindywidualizowanych zadań, nie obejmują skutecznej nauki języka polskiego ani umiejętności społecznych. Właściwie sprowadzają się do wypłaty świadczeń. Główną tego przyczyną jest fakt, że środki z budżetu państwa przekazywane powiatowym centrom pomocy rodzinie, realizującym programy integracji uchodźców, pokrywały jedynie koszty wypłaty świadczeń pieniężnych oraz ubezpieczenia zdrowotnego podczas udziału w programie. Działania na rzecz integracji uchodźców musiałyby być więc realizowane w ramach zwykłych zadań pomocy społecznej, co przy ich specyfice, kosztochłonności i marginalności, dla większości powiatów jest mało prawdopodobne³⁴.

NIK zwraca uwagę nie tylko na brak koordynacji polityki integracyjnej w wymiarze wertykalnym (wdrożenia), ale i horyzontalnym. Nie ma bowiem mechanizmów wymuszających współpracę między administracją podległą MSWiA, odpowiadającą za preintegrację osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, a polityką integracji uchodźców, za którą odpowiada MPiPS. Na skutek tego, wielomiesięczny okres oczekiwania na decyzję Urzędu ds. Cudzoziemców, który skądinąd w 40% przypadków narusza wyznaczony ustawą 6-miesięczny termin rozpatrzenia wniosku, jest najczęściej stracony z punktu widzenia integracji uchodźcy.

Tego typu obserwacje skłaniają niektórych badaczy zajmujących się polską polityką imigracyjną do konkluzji, że mamy do czynienia z celową, choć niekoniecznie planową, działalnością administracji, swoistą ukrytą agendą. Z myśleniem, że działanie na rzecz integracji imigrantów jest sposobem zachęcania cudzoziemców do osiedlania się w naszym kraju, a to „nie jest celem

³³ Najwyższa Izba Kontroli, Pomoc społeczna dla uchodźców. Informacja o wynikach kontroli, 159/2015/P/14/049/KPS, Warszawa, październik 2015.

³⁴ Por. E. Piechowska (2015): *Obecność uchodźców w małych gminach. Doświadczenia Góry Kalwarii i Podkowy Leśnej w integracji uchodźców i edukacji ich dzieci*, Warszawa, <http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/obecność-uchodźców-w-małych-gminach.pdf>.

polskiej polityki migracyjnej [gdź] migracja osiedleńcza nie jest zjawiskiem z punktu widzenia państwa pożądanym”³⁵.

Nie można wykluczyć tego typu postaw, zwłaszcza że – jak wynika z innych badań – wśród urzędników i ministerialnych ekspertów zajmujących się migracjami przeważa „dyskurs propaństwowy”. W dyskursie tym imigrant traktowany jest jako problem, z którym w obronie interesów obywatela należy się zmierzyć za pomocą instytucji i prawa³⁶. Jednak dynamiczne zmiany na polskim rynku pracy, coraz bardziej otwierającym się na cudzoziemców, nabrały rozpędu w okresie 2007–2011, należy więc szukać raczej innych wyjaśnień, by wytłumaczyć przyczyny powstania polskiej wersji *policy gap* między strategiami a praktyką polityki imigracyjnej.

W latach 2006–2011 zmieniły się bowiem niezwykle restrykcyjne zasady legalnego podejmowania zatrudnienia w Polsce przez cudzoziemców. Najpierw pilotażowo, a potem już na podstawie ustawy z 2011 roku, wprowadzono możliwość zatrudniania obywateli państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji na podstawie oświadczenia pracodawcy składanego w urzędzie pracy. W 2009 roku zlikwidowano żmudną dwustopniową procedurę uzyskiwania pozwolenia na pracę, wydłużono okres jego ważności do trzech lat, zniesiono zasadę, że każda utrata pracy oznacza dla cudzoziemca konieczność natychmiastowego opuszczenia Polski. W związku z tym, że prawo pobytu na terytorium RP jest ściśle powiązane z legalnym zatrudnieniem, nastąpiła też faktyczna liberalizacja zasad udzielania zezwolenia na pobyt czasowy, a później również stały. W rezultacie w 2017 roku, w czasie gospodarczej *prosperity*, Polska stała się krajem z najwyższą w całej Unii Europejskiej liczbą wydanych zezwoleń na pobyt czasowy (683 tysiące, czyli prawie 22% wszystkich zezwoleń wydanych w UE)³⁷. Wszystko to dzieje się jednak w warunkach formalnie niezmienionej, bardzo restrykcyjnej, polityki udzielania zgody na pobyt na terytorium RP.

³⁵ M. Lesińska (2010): Polityka integracyjna, w: A. Górny i in. (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 103–106.

³⁶ A. Grzymała-Kazłowska (2007): *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 113–120; paralelne wnioski przedstawia K. Skowrońska (2017): Niejednoznaczna władza, wspólne normy i niedopowiedziane cele: Działanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego jako studium przypadku pola organizacyjnego polityki migracyjnej w Polsce, *Studia Polityczne*, nr 45(2), s. 217–239.

³⁷ Eurostat, *Residence permits statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics#First_residence_permits:_an_overview.

Nie dziwi więc, że badacze zajmujący się polską polityką migracyjną mają „trudność w ocenie statusu i modelu przyjętego w Polsce”. O ile bowiem „z dokumentów politycznych wynika, że rząd jest zdecydowanie zainteresowany wzrostem imigracji, o tyle zapisy ustawowe nadal tworzą wiele ograniczeń, które mogą powstrzymać decyzje o przyjeździe czy powrocie do Polski”³⁸. Matyja z zespołem tłumaczy to „niezdolnością czynnika urzędniczego do dokonania dużej zmiany organizacyjnej (...) która byłaby pochodną zasadniczej zmiany wizji [polityki imigracyjnej] polegającej na przesunięciu ciężaru na potrzeby rynku pracy”³⁹.

W moim przekonaniu można jednak zaproponować inne wyjaśnienie tych rozbieżności między formalnymi regulacjami, strategicznymi dokumentami a praktyką polskiej polityki imigracyjnej. Stworzone na początku lat dziewięćdziesiątych ramy polityki migracyjnej okazały się niezwykle trwałe i odporne na zmiany rzeczywistości społecznej. Ich nieadekwatność była widoczna już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy na dużą skalę pojawiło się zjawisko nielegalnego zatrudniania pracowników sezonowych z zachodniej granicy. Nie spotkało się ono z żadną reakcją polskiego państwa – ani nie zwalczano go, ani nie legalizowano. Być może rację ma Kicinger, która twierdzi, że polscy politycy trzymali się restrykcyjnych rozwiązań w obawie, że bardziej liberalna polityka, oficjalnie dopuszczająca pracę cudzoziemców, w okresie wysokiego bezrobocia byłaby źle przyjęta przez opinię publiczną, a jednocześnie zdawali sobie sprawę, że tania siła robocza z zagranicy jest potrzebna gospodarce⁴⁰. Z przyjętej tu perspektywy ważniejsze jest jednak to, że powszechnie uznano, iż zjawisko masowego nielegalnego zatrudniania cudzoziemców nie zagraża bezpieczeństwu. Jeśli więc podstawową ramą odniesienia polityki migracyjnej jest bezpieczeństwo, to niezagrażający mu pracownicy z Europy Wschodniej nie są częścią tego samego problemu, znajdują się poza

³⁸ M. Duszczyk (2014): Ewolucja polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych po 1989 r., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 4 (40); zob. także M. Duszczyk (2012): *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra; P. Kaźmierkiewicz (2007): Otwarcie polskiego rynku pracy dla migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania, w: W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

³⁹ R. Matyja, K. Pędziwiatr, A. Siewierska-Chmaj, *op. cit.*, s. 88.

⁴⁰ A. Kicinger (2005): Between Polish Interests and the EU Influence: Polish migration policy development 1989–2004, *CEFMR Working Paper*, nr 9, s. 22.

ramami polityki migracyjnej, są częścią polityki rynku pracy. Ten sam schemat myślenia zastosowano dziesięć lat temu, gdy zaczęto formalnie liberalizować zasady dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Fakt, że modyfikacja tych zasad wpływa na zmianę rzeczywistego działania polityki migracyjnej, że dość nagle w Polsce zamieszkało kilkaset tysięcy Ukraińców, nie został uważany, bo w powszechnym przekonaniu nie wpływał na bezpieczeństwo.

Oczywiście dwoiste podejście: bardzo restrykcyjne w stosunku do azylanów i „skrajnie liberalne wobec czasowych imigrantów zarobkowych”⁴¹ było możliwe tylko dzięki politycznej nieistotności obu tych kwestii. Do 2015 roku żaden polityczny antreprenier nie widział możliwości skapitalizowania tej sprzeczności, konsensus polityków definiował politykę migracyjną jako część polityki bezpieczeństwa, a jej realizację zostawiał profesjonalistom – urzędnikom i ekspertom.

Mechanizmy kształtowania decyzji podczas kryzysu

Wobec braku pewnych źródeł na temat przebiegu negocjacji w sprawie obowiązkowej relokacji migrantów, dość powszechnie przyjmuje się, że naciski były na tyle silne, że „Niemcom udało się złamać Polaków”, choć sam autor tych słów zauważa, że opór rządu Kopacz nie był szczególnie silny⁴². Nie negując tych hipotez, chciałbym pokazać, jak przedstawione wyżej ramy rozumienia polskiej polityki imigracyjnej pozwoliły rządowi Ewy Kopacz dojść do przekonania, że polityczne meandry w odpowiedzi na naciski europejskich partnerów przejdą niezauważone, a w ostateczności nie wywołają większych kontrowersji, bo nie dzieje się nic nadzwyczajnego.

Kluczowa była tu okoliczność, że zarówno Komisja Europejska, jak i rząd Kopacz lokowały się w polu bezpieczeństwa, postrzegały migrantów jako zagrożenie dla bezpieczeństwa. Stąd też uważano, że z problemem tym należy sobie poradzić narzędziami służącymi do zwalczania zagrożeń porządku publicznego.

⁴¹ M. Lesińska, M. Duszczyk (2018): Polityka migracyjna, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach*, Warszawa: WN Scholar, s. 262.

⁴² R. Alexander (2018): Angela Merkel nie rozumiała Polski. Wygrana PiS-u zaskoczyła Niemców. Wywiad przeprowadził Michał Kokot, *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny*, 3.11.2018; por. także R. Alexander, *op. cit.*, s. 110–112.

Na tydzień przed kluczowym głosowaniem w Brukseli minister Teresa Piotrowska w odbywającej się na wniosek opozycji debacie sejmowej nad informacją rządu „na temat kryzysu migracyjnego w Europie i jego reperkusji dla Polski” przemawiała żargonem policjanta, żeby nie powiedzieć WOP-isty:

„Kontrola ruchu osobowego do Polski przez południowe odcinki naszej granicy prowadzona jest z uwzględnieniem następujących założeń. Po pierwsze: planowanie liczby funkcjonariuszy do realizacji zadań na podstawie ciągłej oceny zagrożenia i analizy ryzyka. Po drugie: stosowanie w razie stwierdzenia nielegalnego przekroczenia granicy ofensywnych metod operacyjno-rozpoznawczych (...). W praktyce, Straż Graniczna, która w większości przypadków zatrzymuje nielegalnych imigrantów lub przejmuje ich od policji i innych służb, które dokonały zatrzymania, przede wszystkim realizuje zadania w zakresie ustalania tożsamości cudzoziemców, ewentualnego przyjęcia od nich wniosków o udzielenie ochrony na terytorium Polski, poinformowania ich o skutkach prawnych tej procedury oraz przekazania ich do odpowiednich ośrodków recepcyjnych (...). W przypadku osób przebywających w Polsce nielegalnie prowadzone są działania mające na celu opuszczenie przez nie terytorium naszego kraju”⁴³.

Tydzień później, usprawiedliwiając zmianę stanowiska rządu, wiceminister spraw wewnętrznych Piotr Stachańczyk również odwoływał się do kwestii bezpieczeństwa twierdząc, że „porozumienie spełnia wszystkie warunki, na których zależało Polsce. Bardzo mocno podkreśla konieczność kontroli granic, zapewnia rozdział osób przybywających na nielegalnych migrantów i uchodźców oraz gwarantuje, że ci którzy będą podlegać relokacji, będą już w pierwszym kraju przyjazdu sprawdzeni i zidentyfikowani jako prawdziwi uchodźcy”⁴⁴.

⁴³ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 100 w dniu 16.09.2015 (1. dzień obrad). Minister Spraw Wewnętrznych Teresa Piotrowska, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=004>.

⁴⁴ Trzaskowski: jest decyzja o liczbach, wszystkie postulaty Polski uwzględnione, <https://wiadomosci.wp.pl/trzaskowski-jest-decyzja-o-liczbach-wszystkie-postulaty-polski-uwzlednione-6027684816446081a>.

Taka strategia legitymizacji działań rządu była zapewne odpowiedzią na antycypowane lęki społeczne, ale zarazem tworzyła płaszczyznę dialogu z opozycją. Dziś trudno w to uwierzyć, ale w przywołanej debacie rząd zasłużył na pochwałę Jarosława Kaczyńskiego za „zapowiedzi budowy twierdzy Europa i twierdzy Polska”. Później Kaczyński już tylko krytykował rząd, ale przede wszystkim za uleganie obcej presji, co doprowadzi do tego, że „przestaniemy być gospodarzami we własnym kraju”. W końcu opowiadał się za „tym, żeby pomóc [uchodźcom], ale metodą bezpieczną, czyli finansową”⁴⁵.

Wydaje się, że przez całą kampanię wyborczą do parlamentu aż do końca września rząd i PiS konkurowali o to, „kto lepiej Polakom zapewni bezpieczeństwo w sytuacji kryzysu”. W ramach tej gry premier próbowała odwołać się do obowiązującego wcześniej konsensualnego podejścia do polityki migracyjnej i przedstawiać sprawę stanowiska wobec kryzysu migracyjnego jako ponadpartyjną „sprawę narodową [w której] musimy być jednomyślni”⁴⁶. Zaprosiła więc na początku września polityków opozycji na konsultacje, ale spotkała się ze zdecydowaną odmową: „To Premier Ewa Kopacz bierze obecnie odpowiedzialność za to, co dzieje się w Polsce, również za sprawy uchodźców”, stwierdziła oficjalna kandydatka PiS na premiera Beata Szydło⁴⁷. Na przestrzeni kilku tygodni nastąpiło więc bardzo wyraźnie upolitycznienie polityki imigracyjnej, stała się ona przedmiotem konkurencji wyborczej, narzędziem walki o władzę. Symbolicznie ten proces opisują dwa nagłówki prasowe, które dzieli dziesięć dni: „PO i PiS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach” oraz „Polscy politycy grają uchodźcami w kampanii”⁴⁸.

⁴⁵ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 100 w dniu 16.09.2015 (1. dzień obrad). Poseł Jarosław Kaczyński, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=007>.

⁴⁶ Premier Ewa Kopacz w TVP Info: W sprawie uchodźców musimy być jednomyślni, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-w-tvp-info-w-sprawie-uchodzcow-musimy-byc-jednomyslmi.html>.

⁴⁷ Szydło: to premier Kopacz bierze odpowiedzialność za sprawy uchodźców, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/szydlo-to-premier-kopacz-bierze-odpowiedzialnosc-za-sprawy-uchodzcow/d2p0s3>.

⁴⁸ G. Osiecki (2015): PO i PIS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach, *Dziennik Gazeta Prawna*, 01.09.2015, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/891340,po-i-pis-jednym-glosem-w-sprawie-imigrantow-decyzje-dopiero-po-wyborach.html>; R. Grochal, A. Kondzińska (2015): Polscy politycy grają uchodźcami w kampanii. Szydło: Niemcy chcą szantażować Europę, *Gazeta Wyborcza*, 10.09.2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,18746167,polscy-politycy-graja-uchodzcami-w-kampanii-szydlo-niemcy.html>.

Zwycięstwo PiS w politycznej już grze o „zapewnienie bezpieczeństwa Polakom” widać nie tylko w wyniku wyborów z 25 października 2015 roku, ale i w radykalnej zmianie nastawienia Polaków do migrantów. W badaniach dotyczących stosunku do uchodźców, regularnie prowadzonych przez CBOS, jeszcze w maju 2015 roku 72% respondentów deklарowało, że Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi, a tylko 21% było przeciwnego zdania. Kiedy jednak zapytano konkretnie o uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki 53% badanych uznało, że nie powinno się udzielać im schronienia, w stosunku do 33% pozytywnych odpowiedzi (w przypadku Ukraińców było to 46%). Jednocześnie, w tym samym sondażu 66% respondentów zgadzało się ze stwierdzeniem, że obecność cudzoziemców wzbogaca różnorodność kulturową i sprawia, że ludzie są bardziej otwarci na innych, a tylko 13% było przeciwnego zdania. Skądinąd z innych badań wiemy, że w porównaniu do lat dziewięćdziesiątych XX wieku w ostatniej dekadzie zmniejszał się dystans społeczny do obcokrajowców mierzony pytaniami o stosunek do imigranta jako sąsiada (9% przeciw) czy zięcia/synowej (23% przeciw).

W drugiej połowie 2015 roku następuje szybki wzrost odpowiedzi negatywnych na pytanie dotyczące przyjmowania uchodźców z krajów objętych wojną: w sierpniu było to 38%, w październiku 43%, w grudniu 53%. Na wiosnę 2016 roku odsetek wzrósł do 61%, by potem spaść na dłużej do poziomu około 50%⁴⁹.

Z braku spójności w opiniach Polaków na temat imigracji i cudzoziemców oraz z tempa zmian ich stosunku do przyjmowania uchodźców można wysnuć dwa wnioski. Po pierwsze, jeszcze w maju 2015 roku problematyka ta była dla większości społeczeństwa zupełnie marginalna i formułowanie opinii następowało najprawdopodobniej pod wpływem pytania zadanego przez ankietera.

⁴⁹ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy wobec problemu uchodźstwa. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, czerwiec 2015; Centrum Badania Opinii Społecznej, *Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, wrzesień 2015; Centrum Badania Opinii Społecznej, *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi migracyjnemu. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, październik 2015; Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu”. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, listopad 2015; zob. G. Dutka (2017): Polacy w obliczu współczesnych procesów i problemów migracyjnych. Poczucie zagrożenia i jego społeczno-demograficzne uwarunkowania na podstawie analizy wyników badań sondażowych, *Opuscula Sociologica*, nr 4(22), s. 67–80.

Po drugie, w tej sytuacji Polacy byli podatni na wpływ licznych przekazów medialnych, które nagle uczyniły ważnym problem uchodźców. Wydaje się, że sposób odczytywania tych komunikatów w dużej mierze określiła intensywna kampania PiS prowadzona od końca września 2015 roku.

PiS-owi udało się doprowadzić do tak radykalnej zmiany postaw społecznych przez odwołanie się do dyskursu używanego w Polsce po 1989 roku tylko na marginesie sfery publicznej. Najbardziej znanym przypadkiem wprowadzania tego języka jest wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego na spotkaniu wyborczym w Makowie Mazowieckim 12 października. W czasie tego mitingu lider PiS, zastanawiając się nad tym, czy są jakieś porozumienia dotyczące sprowadzenia stu tysięcy (sic!) muzułmanów do Polski, wdał się w rozważania nad konsekwencjami zdrowotnymi imigracji: „Są już przecież objawy chorób dawno niewidzianych w Europie: cholera na wyspach greckich, dyzenteria w Wiedniu, różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, a tutaj mogą być groźne. To nie oznacza, żeby kogoś dyskryminować, ale sprawdzić trzeba”. Poproszony o komentarz do tej wypowiedzi prezydent Andrzej Duda zażądał, „żeby rząd odpowiedział na pytanie, czy jest na różne okoliczności w związku z tym [zgodą na relokację] przygotowany, czyli czy Polacy są dzisiaj należycie zabezpieczeni, choćby także i pod takim względem, pod względem epidemiologicznym”⁵⁰.

Nie wdając się w dywagacje, na ile świadomie PiS odwoływał się do dyskursu rasistowskiego⁵¹, można z pewnością stwierdzić, że umyślnie demonizowano uchodźców, by wywołać reakcję emocjonalną i zwrócić uwagę na kwestię, której jeszcze kilka tygodni wcześniej ogromna większość Polaków po prostu nie zauważała. Można więc chyba powiedzieć, że PiS dokonał strategicznego ustanowienia (*strategic enactment*) nowego dyskursu o polityce migracyjnej⁵². O ile na początku września 2015 roku grał z rządem w starą grę o to, kto

⁵⁰ Wypowiedź Kaczyńskiego zob. <https://video.wp.pl/i,kaczynski-o-imigrantach-sa-juz-objawy-cholery-pierwotniaki-pasozyty,mid,1801147,cid,4051,klip.html?ticaid=11cbf2>; Andrzej Duda w „Kawie na ławę”, <https://www.tvn24.pl/raporty/andrzej-duda-w-kawie-na-lawe,1019>.

⁵¹ wah, Prezydent Duda i „choroba uchodźców” na nagłówkach światowych mediów. „Skojarzenia z retoryką nazistowską”, <http://wyborcza.pl/1,75477,19044509,duda-i-chorobyuchodzcow-na-naglowkach-swiatowych-mediow.html>.

⁵² Por. M. Krzyżanowski (2018): Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the “Refugee Crisis” in Poland, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, nr 1–2, s. 76–96.

jest bardziej wiarygodny, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa, o tyle pod koniec miesiąca przedmiotem sporu politycznego była już nie sprawność rządu, ale egzystencjalne zagrożenie ze strony dzikich hord muzułmanów. Dobrą ilustracją tego nowego dyskursu jest okładka kontrolowanego przez PiS tygodnika „wSieci” z 21 września 2015 roku z premier Kopacz w burce obwieszanej laskami dynamitu. Okładka ta zapowiadała główny tekst numeru „Ewa Kopacz urządzi nam piekło na rozkaz Berlina”. Nad głową premier widać spokojną twarz Kaczyńskiego, który deklaruje: „Najpierw najbliżsi, potem naród, potem inni”⁵³. Po objęciu rządów przez PiS tego typu obrazowanie pojawiało się rzadziej, ale było podtrzymywane przez media społeczno-ściowe sprzyjające „obozowi dobrej zmiany” i wykorzystywane do mobilizacji własnego elektoratu.

Rząd Kopacz nie zauważył więc wystarczająco szybko upolitycznienia imigracji, a w każdym razie nie był w stanie mu zapobiec. W dodatku, próbując podtrzymać konsensus wokół imigracji jako kwestii bezpieczeństwa, którą należy zostawić fachowcom, pozostawił PiS pole do nowego zdefiniowania tej polityki jako kwestii nie marginalnej, ale egzystencjalnej, budzącej emocje i mobilizującej do działania.

W moim przekonaniu przyczyniło się do tego formułowanie przez rząd pozytywnego przekazu w kwestii uchodźców wyłącznie poprzez odniesienie się do odpowiedzialności Polski wobec Europy. Jest to zrozumiałe, jeżeli przypomnimy sobie, że polska polityka migracyjna powstawała w dużej mierze jako część procesu europeizacji nawet przed przystąpieniem Polski do UE.

Można mnożyć cytaty czołowych polityków PO wzywające do potwierdzenia „wiarygodności Polski w Unii Europejskiej”, bo „dzisiaj to Europa i nasi partnerzy w Europie oczekują od nas tej solidarności”. A przecież „my, Polacy, w każdej chwili możemy znaleźć się w trudnym położeniu ze względu na dynamiczną sytuację na wschodzie Europy i na wschodzie Ukrainy. Będziemy oczekiwać pomocy i solidarności z Polską wtedy, kiedy będziemy tego potrzebować”. Oczywiście apelowano o współczucie dla uchodźców i stawiano retoryczne pytania: „Czy dzisiaj stać nas na gest solidarności w stosunku do tych, którzy rzeczywiście uciekają ze swojego kraju tylko dlatego, że boją się utracić zdrowie lub życie?”, ale zawsze pojawiały się one na marginesie

⁵³ Zob. <https://www.wsieciprawdy.pl/nowe-wsieci-kopacz-urzadz-nam-pieklo-pnews-2433.html>.

wypowiedzi premier Kopacz czy ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny⁵⁴.

Schetyna zresztą wyraźnie lokował politykę migracyjną w polu polityki europejskiej: „Dzisiaj mamy wielką szansę, i ta debata też powinna temu służyć, pokazania, że jesteśmy dojrzałym i odpowiedzialnym członkiem Unii pomagającym rozwiązywać problemy, a nie je tworzącym. Tyle razy w tej sali słyszeliśmy wszyscy, że Polska powinna prowadzić aktywną, bardziej aktywną politykę w ramach Unii Europejskiej. Dzisiaj stanąć z boku czy odwrócić się plecami od obecnego kryzysu jest zdecydowanie poniżej naszych ambicji odgrywania ważnej roli we Wspólnocie oraz wpływania na jej bieżącą politykę. (Oklaski) Polskę stać na to, by prowadzić ambitną, odważną politykę także w kwestii uchodźców, azylu, imigracji”⁵⁵.

W wystąpieniach polityków PO praktycznie nie pojawiły się odwołania do wartości chrześcijańskich czy humanistycznych, które nakazywałyby pomoc potrzebującym, nie było próby powiązania napływu imigrantów z zapotrzebowaniem na siłę roboczą w starzejącym się i dotkniętym masową emigracją społeczeństwie polskim. Być może więc jakieś znaczenie dla „złamania” minister Piotrowskiej w Brukseli miał fakt, że z wykształcenia jest ona katechetką, może nawet argumenty odwołujące się do wartości pojawiały się jako element nacisku ze strony polityków niemieckich, jak twierdzi Alexander, ale w publicznej dyskusji nie zostało po tym śladu. Strategia rządu Kopacz utrzymywała się w ramach polskiej polityki migracyjnej, jakie stworzono dla niej w poprzednich dwóch dziesięcioleciach: profesjonalnego zapewnienia Polakom bezpieczeństwa i sprostania wyzwaniom, jakie stawia przed nami Europa. PiS, dokonując polityzacji polityki migracyjnej, radykalnie zmienił jej ramy: kwestii bezpieczeństwa nie można zostawić fachowcom od porządku publicznego, gdy w grę wchodzi egzystencjalne zagrożenie ze strony barbarzyńskich hord, a Europa jest ich sojusznikiem, gdyż swoje problemy próbuje rozwiązać kosztem Polski, brutalnie narzucając nam niebezpieczne rozstrzygnięcia. Tak dałoby się opisać ramy, w których rozgrywa się polska polityka migracyjna od jesieni 2015 roku.

⁵⁴ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 100 w dniu 16.09.2015 (1. dzień obrad). Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=002>.

⁵⁵ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, posiedzenie nr 100 w dniu 16.09.2015 (1. dzień obrad). Minister Spraw Zagranicznych Grzegorz Schetyna, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=003>.

Zakończenie: konsekwencje zmian 2015 roku dla polskiej polityki migracyjnej

Utworzony w listopadzie 2015 roku rząd PiS stał się, w dużej mierze, zakładnikiem ustanowionych przez tę partię nowych ram polskiej polityki migracyjnej. Wydaje się, że w pierwszym okresie planowano wyciszyć emocje rozgrzane w czasie kampanii wyborczej. Urzędnicy MSWiA przystąpili do prac wdrażających lipcową i wrześniową decyzję Rady: przygotowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców, stworzono kryteria kwalifikujące migrantów do relokacji do Polski, polscy oficerowie włączyli się w działania mające na celu sprawdzenie pod kątem bezpieczeństwa zakwalifikowanych uchodźców⁵⁶.

Jednak pod wpływem listopadowego zamachu w 2015 roku w Paryżu, a zapewne i reakcji, jakie wywołał on w politycznym i medialnym zapleczu „obozu dobrej zmiany”, rząd Szydło przyjął stanowisko głoszące, że „krytykowane przez nas decyzje Rady UE o relokacji uchodźców i imigrantów do wszystkich krajów UE mają wciąż status obowiązującego prawa UE. Wobec tragicznych wydarzeń w Paryżu nie widzimy jednak politycznych możliwości ich wykonania”⁵⁷. Dodatkowo, w ramach propagandowej walki z krytykami tej decyzji, premier Szydło ogłosiła w Parlamencie Europejskim, że „Polska przyjęła około miliona uchodźców z Ukrainy”⁵⁸.

Nie wdając się w ocenę takiej polityki, trzeba zauważyć, że całkowite podporządkowanie kwestii imigracji bieżącym potrzebom politycznym rządzącej partii właściwie wyklucza prowadzenie racjonalnej polityki publicznej w tym zakresie. Do 2015 roku polska polityka migracyjna powstawała w pełnym oderwaniu od świata polityki (*politics*) i w związku z tym jej upolitycznienie oznaczało załamanie się ram tworzonych przez poprzednie dwadzieścia lat.

⁵⁶ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt rozporządzenia RM w sprawie relokacji cudzoziemców, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>.

⁵⁷ mo, Zamach w Paryżu. Przyszły minister ds. europejskich: „Nie wykonamy decyzji o przyjęciu uchodźców”, *Gazeta Wyborcza*, 14.11.2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,19186929,zamach-w-paryzu-przyszly-minister-ds-europejskich-przeciw.html>.

⁵⁸ Szydło: „Polska przyjęła milion uchodźców z Ukrainy”. A co pokazują liczby?, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19504967,milion-uchodzcow-z-ukrainy-liczby-mowia-zupelnie-co-innego.html>.

Po 2015 roku praca urzędników i ekspertów na tym polu straciła sens, gdyż każdy dzień może przynieść wypowiedź polityka niweczącą ich dotychczasowe starania.

Przekonał się o tym wiceminister rozwoju i inwestycji Paweł Choraży, który stał na czele zespołu przygotowującego nowe *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*. Priorytety, radykalnie sprzeczne, z ustanowionymi przez PiS ramami polityki migracyjnej Rada Ministrów przyjęła w marcu 2018 roku, a do wakacji miały powstać dokumenty wdrożeniowe. We wrześniu tego roku wiceminister został zdymisjonowany za publiczną wypowiedź w istocie niewychodzącą poza przyjęte przez rząd stanowisko. Wiceminister powiedział, że „napływ imigrantów do naszego kraju musi wzrosnąć, żeby utrzymać wzrost gospodarczy” i dodał, że Polska powinna przyjmować imigrantów, bo to dzięki nim budowany jest „dobrobyt państw, które osiągnęły sukces”⁵⁹. Rząd, przyjmując swoje stanowisko, poszedł w istocie o wiele dalej, dalej – trzeba to zauważyć – niż rządy PO w wypracowanych przez siebie strategiach. Nie tylko stwierdził, że „napływ cudzoziemców do Polski będzie miał coraz większe znaczenie (...) a imigracja nie ma charakteru wyłącznie cyrkulacyjnego i sezonowego”, ale też zapowiedział stworzenie narzędzi służących „przyciąganiu pracowników i przedsiębiorców z zagranicy (...). Do najważniejszych przedsięwzięć należy m.in. wspieranie pracodawców poszukujących pracowników za granicą oraz cudzoziemców poszukujących informacji o pracy w Polsce, jak również stworzenie systemu zachęt do podejmowania pracy i osiedlania się w Polsce dla Polaków zamieszkałych za granicą oraz cudzoziemców o pożądanych kwalifikacjach”⁶⁰.

Opisane wyżej wydarzenia wskazują na trwałość niektórych ze wspomnianych już wcześniej cech polskiej polityki migracyjnej. Po pierwsze, trwały jest

⁵⁹ D. Szymański (2018): Paweł Choraży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach, *Business Insider*, 14.09.2018, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiceminister-inwestycji-i-rozwoju-pawel-chorazy-zdymisjonowany/z75j6b4>; M. Makowski (2018): News WP: „Premier był wściekły”. Morawiecki podjął decyzję o zdymisjonowaniu ministra Chorażego. Zaważyły wypowiedzi o imigrantach, 14.09.2018, <https://opinie.wp.pl/news-wp-premier-byl-wsciekly-morawiecki-podjal-decyzje-o-zdymisjonowaniu-ministra-chorazego-zawazyly-wypowiedzi-o-imigrantach-6295185123436161a>.

⁶⁰ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej, 29.03.2018, <https://www.miir.gov.pl/strony/aktualnosci/nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej>; zob. M. Wysocki (2018): Nowe priorytety! Chcemy więcej imigrantów, 29.03.2018, <http://wgospodarce.pl/informacje/48080-nowe-priorytety-chcemy-wiecej-imigrantow>.

pozorny charakter przyjmowanych przez rząd dokumentów programowych czy strategicznych, które w istocie w ogóle nie mają charakteru normatywnego. Rzeczywista polityka ma albo charakter reaktywny, albo programowana jest przez niewyeksplikowane, głęboko zakorzenione ramy poznawcze. O ile jednak w czasach rządów PO polityka migracyjna znajdowała się na marginesie polityki i ten rozdźwięk był widoczny tylko dla zainteresowanych obserwatorów, to upolitycznienie tej kwestii w czasach PiS doprowadziło do gwałtownej, choć krótkiej burzy, gdy ministerialny urzędnik potraktował poważnie deklarację rządu.

Druga trwała cecha polskiej polityki migracyjnej, która tłumaczy, jak w ogóle możliwe było uchwalenie przez rząd Mateusza Morawieckiego *Priorytetów społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej*, to umieszczanie kompensacyjnej imigracji zarobkowej poza polem polityki imigracyjnej: skoro imigranci zarobkowi nie zagrażają bezpieczeństwu i są korzystni dla Polski, to nie są imigrantami (= uchodźcami). Demonizacja uchodźców przez media „oboza dobrej zmiany” chyba jeszcze bardziej sprzyja takiemu myśleniu.

Perypetie ministra Chorążego pokazują, jak dysfunkcjonalne są takie ramy polityki migracyjnej: wystarczy, że któryś z polityków skojarzy imigrantów zarobkowych z uchodźcami i przygotowane już narzędzia z zakresu polityk publicznych mogą wylądować w koszu. Potencjalnie jest tu też większe zagrożenie. Opinia publiczna, choćby za sprawą politycznych antreprenerów lub na skutek załamania gospodarczego, może kiedyś uznać, że pracujący w Polsce Ukraińcy to jednak imigranci i przenieść na nich stosunek do uchodźców przez ostatnie lata pielęgnowany przez media „oboza dobrej zmiany”. Zważywszy na liczbę ukraińskich imigrantów w Polsce, grozi to konfliktem społecznym na wielką skalę.

Zmiana, jaka dokonała się w polskiej polityce migracyjnej za sprawą błędnej oceny sytuacji przez rząd Ewy Kopacz i polityzacji kwestii migrantów przez PiS, odsuwa więc w nieokreśloną przyszłość stworzenie polityki migracyjnej dostosowanej do potrzeb rynku pracy, wzmacniającej konkurencyjność polskiej gospodarki, która budowałaby model integracji cudzoziemców pozwalający uniknąć kłopotów, jakich doświadcza dziś część krajów Europy Zachodniej⁶¹.

⁶¹ Por. R. Matyja, K. Pędziwiatr, A. Siewierska-Chmaj, *op. cit.*, s. 87.

Bibliografia

- Adamczyk A. (2016): Polska wobec kryzysu imigracyjnego, w: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań: Wydawnictwo UAM, s. 99–120.
- Alexander R. (2017): *Angela Merkel i kryzys migracyjny. Dzień po dniu*, Warszawa: Teologia Polityczna.
- Alexander R. (2018): Angela Merkel nie rozumiała Polski. Wygrana PiS-u zaskoczyła Niemców. Wywiad przeprowadził Michał Kokot, *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny*, 3.11.2018.
- Bielecki J. (2015): Niemcy uczą solidarności, *Rzeczpospolita*, 21.07.2015, <https://www.rp.pl/Uchodzcy/307209766-Niemcy-ucza-solidarnosci.html>.
- Boswell C. (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge University Press.
- Brzozowski J. (2011): Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy, *Studia Europejskie*, nr 3, s. 56–71.
- Buonfino A. (2004): Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe, *New Political Science*, 26 (1), s. 23–49.
- Buraczyński R. (2015): Sekurytyzacja polskiej polityki migracyjnej a sytuacja przygranicznych regionów Polski Wschodniej, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, nr 1, s. 85–110.
- Buzan B. et al. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cairney P. (2012): *Understanding Public Policy: Theories and issues*, Palgrave.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, Polacy wobec problemu uchodźstwa. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, czerwiec 2015.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, październik 2015.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, Polacy o uchodźcach – w internecie i w „realu”. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, listopad 2015.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, Stosunek do uchodźców w kontekście kryzysu imigracyjnego w Europie. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, wrzesień 2015.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt rozporządzenia RM w sprawie relokacji cudzoziemców,

<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European agenda on migration, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels 8.05.2016, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european->

Data of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, zob.: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/12/567918556/million-refugees-migrants-flee-europe-2015.html>.

Duszczyk M. (2012): *Polska polityka migracyjna a rynek pracy*, Oficyna Wydawnicza Aspra.

Duszczyk M. (2014): Ewolucja polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych po 1989 r., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, 4 (40).

Dutka G. (2017): Polacy w obliczu współczesnych procesów i problemów migracyjnych. Poczucie zagrożenia i jego społeczno-demograficzne uwarunkowania na podstawie analizy wyników badań sondażowych, *Opuscula Sociologica*, 4 (22), s. 67–80.

Eurostat, Residence permits statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics#First_residence_permits:_an_overview

Fijałkowski Ł. (2012): Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa, *Przegląd Strategiczny*, nr 1, s. 155.

Górny A. et al. (2010): *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Grochal R., Kondzińska A. (2015): Polscy politycy grają uchodźcami w kampanii. Szydło: Niemcy chcą szantażować Europę, *Gazeta Wyborcza*, 10.09.2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,18746167,polscy-politycy-graja-uchodzcamy-w-kampanii-szydlo-niemcy.html>.

Grzymała-Kazłowska A. (2007): *Konstruowanie „innego”. Wizerunki imigrantów w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

- Hall P. (1993): Policy Paradigms: Social Learning and the State: The case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, nr 3, s. 275–296.
- Hasselbach C. (2013): *Still no sign of a common asylum policy in the EU*, DW 10.01.2013, <https://p.dw.com/p/17Hhi>.
- Huysmans J. (2000): The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, nr 5, s. 751–777.
- Każmierkiewicz P. (2007): Otwarcie polskiego rynku pracy dla migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania, w: W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Kicinger A. (2005): Between Polish Interests and the EU Influence: Polish migration policy development 1989–2004, *CEFMR Working Paper*, nr 9.
- Kicinger A. (2009): Beyond the Focus on Europeanisation: Polish migration policy 1989–2004, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, nr 1, s. 79–95.
- Kicinger A., Koryś I. (2011): The Case of Poland, w: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam University Press.
- Kryzys migracyjny. Premier Francji przeciwny stałym kwotom relokacji uchodźców, Polskie Radio, 14.02.2016, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1582292>, Kryzys-migracyjny-Premier-Francji-przeciwny-stalym-kwotom-relokacji-uchodzcow.
- Krzyzanowski M. (2018): Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the “Refugee Crisis” in Poland, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, nr 1–2, s. 76–96.
- Lesińska M. (2010): *Polityka integracyjna*, w: A. Górny et al. (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lesińska M., Duszczyk M. (2018): *Polityka migracyjna*, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach*, Warszawa: WN Scholar.
- Łodziński S., Szonert M. (2017): „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, nr 2, s. 39–66.
- Makowski M. (2018): News WP: ”Premier był wściekły”. Morawiecki podjął decyzję o zdymisjonowaniu ministra Chorążego. Zawążyły wypowiedzi o imigrantach, 14.09.2018, <https://opinie.wp.pl/news-wp-premier-byl-wsciekly-morawiecki>

- podjal-decyzje-o-zdymisjonowaniu-ministra-chorazego-zawazyly-wypowiedzi-o-imigrantach-6295185123436161a.
- Matyja R., Pędziwiatr K., Siewierska-Chmaj A., *Polska polityka migracyjna*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Migrant Integration Policy Index 2015, <http://mipex.eu/poland>.
- Ministry of Investment and Economic Development, Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej, 29.03.2018, <https://www.miiir.gov.pl/strony/aktualnosci/nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej>.
- Nyzio A. (2017): The Second Revival? The Visegrad Group and the European migrant crisis in 2015–2017, *Politeja*, 5 (50), s. 47–99.
- Osiecki G. (2015): PO i PIS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach, *Dziennik Gazeta Prawna*, 01.09.2015, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/891340,po-i-pis-jednym-glosem-w-sprawie-imigrantow-decyzje-dopiero-po-wyborach.html>.
- Pawlak M. (2013): Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców, *Studia Migracyjne — Przegląd Polonijny*, 39 (3), s. 97–121.
- Pawlak M. (2017): *Polityki publiczne wobec migracji*, w: J. Kwaśniewski (red.), *Nauki o polityce publicznej. Monografia dyscypliny*, s. 288–310.
- Pędziwiatr K., Legut A. (2017): Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: K. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa: Instytut Europeistyki UW, s. 608–621.
- Piechowska E. (2015): *Obecność uchodźców w małych gminach. Doświadczenia Góry Kalwarii i Podkowy Leśnej w integracji uchodźców i edukacji ich dzieci*, Warszawa, <http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/obecnosc-uchodzcow-w-malych-gminach.pdf>.
- Polskie Radio IAR, Unia Europejska szuka rozwiązania problemu imigrantów. Chce niszczyć łodzie i zwiększyć patrole, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1427091,Unia-Europejska-szuka-rozwiazania-problemu-imigrantow-Chce-niszczyc-lodzie-i-zwiekszyc-patrole>.
- Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców: Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-o-przyjmowaniu-uchodzcow-bede-zabiegala-o-to-by.html>.

- Premier Ewa Kopacz w TVP Info: W sprawie uchodźców musimy być jednomyślni, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-ewa-kopacz-w-tvp-info-w-sprawie-uchodzcow-musimy-byc-jednomyslnei.html>.
- Prezydent Duda i „choroba uchodźców” na nagłówkach światowych mediów. „Skojarzenia z retoryką nazistowską”, <http://wyborcza.pl/1,75477,19044509,duda-i-chorobyuchodzcow-na-naglowkach-swiatowych-mediow.html>.
- Rafał Trzaskowski: Polska przyjmie 4,5 tysiąca uchodźców, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-imigranci-z-afryki/informacje/news-rafal-trzaskowski-polska-przyjmie-4-5-tysiaca-uchodzcow,nId,1890520>.
- Skowrońska K. (2017): Niejednoznaczna władza, wspólne normy i niedopowiedziane cele: Działanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego jako studium przypadku pola organizacyjnego polityki migracyjnej w Polsce, *Studia Polityczne*, 45 (2), s. 217–239.
- Special meeting of the European Council, 23/04/2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/04/23/>.
- Statements on sessions of the Sejm, session no. 100 on 16.09.2015 (1st day of the session). Minister of Interior Teresa Piotrowska, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=004>.
- Statements on sessions of the Sejm, session no. 100 on 16.09.2015 (1st day of the session). Member of Parliament Jarosław Kaczyński, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=007>.
- Statements on sessions of the Sejm, session no. 100 on 16.09.2015 (1st day of the session). Prime Minister Ewa Kopacz, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=002>.
- Statements on sessions of the Sejm, session no. 100 on 16.09.2015 (1st day of the session). Minister of Foreign Affairs Grzegorz Schetyna, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=100&dzien=1&wyp=003>.
- Stritzel H. (2007): Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond, *European Journal of International Relations*, nr 3, s. 357–383.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015): *Pomoc społeczna dla uchodźców. Informacja o wynikach kontroli*, 159/2015/P/14/049/KPS, Warszawa, październik 2015.
- Szydło: ‘Poland has accepted one million refugees from the Ukraine’. And what do the figures show?, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19504967,milion-uchodzcow-z-ukrainy-liczby-mowia-zupelnie-co-innego.html>.

- Szydło: to premier Kopacz bierze odpowiedzialność za sprawy uchodźców, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/szydlo-to-premier-kopacz-bierze-odpowiedzialnosc-za-sprawy-uchodzcow/d2p0s3>.
- Szymański D. (2018): Paweł Choraży zdymisjonowany. Wiceminister „zagalopował się” w słowach o imigrantach, *Business Insider*, 14.09.2018, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiceminister-inwestycji-i-rozwoju-pawel-chorazy-zdymisjonowany/z75j6b4>.
- True J.L. et al. (2007): *Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking*, w: P. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, Cambridge MA: Westview Press, s. 176–188.
- Trzaskowski: jest decyzja o liczbach, wszystkie postulaty Polski uwzględnione, <https://wiadomosci.wp.pl/trzaskowski-jest-decyzja-o-liczbach-wszystkie-postulaty-polski-uwzględnione-6027684816446081a>.
- Weinar A. (2005): *Polityka migracyjna Polski 1990–2003. Próba podsumowania*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Weinar A. (2006): *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wysocki M. (2018): *Nowe priorytety! Chcemy więcej imigrantów*, 29.03.2018, <http://wgospodarce.pl/informacje/48080-nowe-priorytety-chcemy-wiecej-imigrantow>.
- Zamach w Paryżu. Przyszły minister ds. europejskich: „Nie wykonamy decyzji o przyjęciu uchodźców”, *Gazeta Wyborcza*, 14.11.2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,19186929,zamach-w-paryzu-przyszly-minister-ds-europejskich-przeciw.html>.

Konflikt wokół praworządności między rządem polskim i Komisją Europejską jako przykład wieloaspektowego kryzysu w UE

Streszczenie: Konflikt między polskim rządem i Komisją Europejską na tle praworządności należy traktować jako przykład wielowymiarowego kryzysu w Unii Europejskiej, który wymaga kompleksowego podejścia. W niniejszej analizie autor zwraca uwagę na wymiar międzynarodowy, pokazujący wysoki stopień wzajemnych, horyzontalnych powiązań między sądami i środowiskami prawniczymi, które dążą do uniezależnienia się od narodowych kontekstów. Autor ukazuje również ewolucję koncepcji praworządności w UE, która podlega zawężaniu do ujęcia czysto legalistycznego. Odnosi się też do instytucjonalnego kontekstu sporu, który pokazuje tworzenie nowych kompetencji i centralizację dotychczasowych przez instytucje unijne jako skutek pogłębiającego się kryzysu funkcjonowania integracji europejskiej. Na koniec stara się zidentyfikować źródła faktycznych obaw państw członkowskich wobec zmian wprowadzanych w polskim sądownictwie oraz pokazać jak przyjęta przez stronę polską argumentacja rozmija się z nimi.

Słowa kluczowe: praworządność, Polska, Komisja Europejska, państwo narodowe, sądy.

Na samym wstępie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że celem niniejszej analizy nie jest ocena zmian wprowadzanych od grudnia 2015 przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w sądownictwie konstytucyjnym oraz w polskim wymiarze sprawiedliwości – ich treści oraz skutków. Nie będę się także zajmować analizą wewnętrznego politycznego konfliktu, który wybuchł na tle tych zmian między rządem, opozycją oraz środowiskiem sędziowskim. To tematy godne oddzielnego opracowania¹.

W mojej analizie skoncentruję się na kwestii konfliktu między rządem polskim a instytucjami UE – głównie Komisją Europejską – na tle wprowadzanych zmian w sądownictwie. Potraktuję ten przypadek jako wielowymiarowy kryzys w relacjach między państwem członkowskim i Unią Europejską na tle przestrzegania praworządności. Chcę przeanalizować różne aspekty tego kryzysu. Dotyczy on bowiem przynajmniej kilku istotnych zagadnień, które pragnę poruszyć, zastanawiając się jednocześnie na ile strona polska była ich świadoma i w jaki sposób na nie reagowała. Po pierwsze, chcę się zastanowić, w jaki sposób wymiar sprawiedliwości oraz sądownictwo konstytucyjne, które zasadniczo znajdują się w obszarze kompetencji narodowych, funkcjonują dzisiaj w wymiarze integracji europejskiej, a szerzej – w wymiarze relacji międzynarodowych. Po drugie, istotne jest jaką ewolucję przeszła sama idea praworządności w ostatnich dekadach i jaką polityczną rolę pełni ona dzisiaj w obrębie Zachodu? Po trzecie, jaki jest instytucjonalny kontekst sporu o praworządność w UE i jaki wpływ na ów kontekst ma obecny konflikt między Polską a Komisją Europejską? I wreszcie na końcu, skąd biorą się trudności wyjaśnienia źródeł oraz motywów podjętych zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości i przedstawienia argumentów, które mogłyby skutecznie funkcjonować w międzynarodowym obszarze UE.

Uważam, że te powyższe zagadnienia składają się na (choć na pewno nie wyczerpują w pełni) obecną sytuację kryzysu wokół praworządności w Polsce w relacjach z instytucjami UE. Dla oceny skutków obecnego konfliktu wydaje się bardzo ważne prześledzenie tego, w jakim stopniu autorzy zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości byli świadomi istnienia owych

¹ Jak dotąd takiego opracowania doczekały się jedynie wcześniejsze zmiany dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego pod postacią książki L. Mażewski (2017): *Wiele hałasu o nic? Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2016 w perspektywie rozważań modelowych*, Radzymin: von Borowiecky.

zagadnień i w jaki sposób reagowali na nie. Czy można na tej podstawie sformułować listę problemów, które należało uwzględnić w budowaniu politycznej strategii państwa w celu rozwiązania konfliktu?

Sądownictwo w międzynarodowej sieci

Można postawić tezę, że autorzy zmian w polskim sądownictwie po 2015 roku byli na początku całkowicie nieświadomi tego, jakiej natury jest system istniejących powiązań krajowego sądownictwa z systemem zewnętrznym – w Europie oraz w UE. Dlatego podchodzili oni do sądownictwa w tradycyjny sposób, traktując je jako jeden z elementów wewnętrznego systemu ustrojowego państwa, nie zdając sobie zupełnie sprawy, w jakim stopniu jest ono obecnie również częścią międzynarodowych powiązań i zależności. Międzynarodowa reakcja na wprowadzane przez rząd Prawa i Sprawiedliwości zmiany w polskim sądownictwie, reakcja ze strony UE oraz innych instytucji, a także międzynarodowych stowarzyszeń w Europie, wywołała zaskoczenie u rządzących, a jednocześnie odsłoniła istnienie relacji, z których dotąd nie zdawano sobie w Polsce sprawy. Przy czym niewiedza w tym zakresie charakteryzowała nie tylko politycznych decydentów, ale dotyczyła także, w znacznym stopniu, samych głównych zainteresowanych wprowadzanymi zmianami w wymiarze sprawiedliwości – polskich sędziów.

Mam tu na myśli coraz silniejsze zjawisko internacjonalizmu, współzależności, systemu międzynarodowego rządzenia, którego jednym z najbardziej interesujących i zarazem niepokojących przykładów staje się sądownictwo. Siłą rzeczy przykład ten pokazuje bardzo dobrze rosnące napięcie między skalą międzynarodowych powiązań a tradycyjną suwerennością państwa demokratycznego. Bez wątplenia wymiar sprawiedliwości oraz stanowienie prawa to kluczowe pola występowania tego napięcia.

Jak pokazuje Dani Rodrik, system globalnego rządzenia zawsze znajdował się w opozycji do „tyranii” państwa narodowego, tworząc mechanizmy własnej niezależności oraz nadrzędności, czym wywoływał krytykę ze strony tych, którzy pytali o jego reprezentatywność i odpowiedzialność względem demokratycznych rządów i społeczeństw². Na tym tle UE oraz proces

² D. Rodrik (2012): *The Globalization Paradox*, New York: W.W. Norton & Company, s. 207–220.

integracji europejskiej są często przedstawiane jako zupełnie wyjątkowy rodzaj eksperymentalnego systemu rządzenia międzynarodowego³. Ma on wyrażać ogólną tendencję, a nawet wyznaczać kierunki pogłębionej współzależności we współczesnym świecie, w którym tradycyjne struktury państwa narodowego, w tym tradycyjne sądownictwo, tracą powoli dawne znaczenie. Zgodnie z tym, Anne-Marie Slaughter dochodzi w swojej książce *A New World Order* do głównej konkluzji, że to właśnie ta oczywista tendencja sprawia, że w coraz mniejszym stopniu możemy mówić o polityce międzynarodowej jako o przestrzeni hierarchicznych relacji i działań państw narodowych, a coraz bardziej w znaczeniu zacieśniających się i coraz bardziej złożonych sieci wzajemnych sektorowych, horyzontalnych zależności. Tradycyjna koncepcja państwa unitarnego, rządzonego hierarchicznie, coraz bardziej ustępuje – zdaniem Slaughter – rzeczywistości państwa rozwarstwowanego (*disaggregated*), w którym rosnącą rolę odgrywają horyzontalne powiązania transnarodowe, łączące odpowiednie instytucje, ośrodki, środowiska oraz struktury z różnych państw, tworząc w ten sposób jeden system międzynarodowego, ponadpaństwowego rządzenia.

Na szczególną uwagę zasługują coraz silniejsze powiązania horyzontalne w obszarach biznesu, ośrodków zajmujących się tworzeniem regulacji, w legislacji i w dziedzinie sądownictwa (współpraca sądów i środowisk prawniczych)⁴. Tej ostatniej kwestii autorka poświęca osobny rozdział swojej książki, w którym omawia różne aspekty rosnącej, horyzontalnej współzależności sądów i sędziów w Europie oraz w skali globalnej⁵. To zjawisko różni się od hierarchicznych powiązań prawnych, które – jak się sądzi tradycyjnie – są wynikiem coraz mocniejszego oddziaływania na państwa w XIX i XX wieku prawa międzynarodowego oraz jego instytucji (takich jak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości), których rolą jest rozstrzygnięcie sporów między państwami i wykładnia reguł tegoż prawa. W przypadku horyzontalnej współzależności należy raczej mówić o nowym zjawisku, w którym sędziowie z różnych krajów i różnych sądów zaczynają postrzegać samych siebie jako niezależnych aktorów w przestrzeni ponadnarodowej, którą Slaughter określa mianem „a common judicial enterprise” (wspólnym przedsięwzięciem

³ Ch. F. Sabel, J. Zeitlin (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimental Governance in the EU, *European Law Journal*, t. 14, nr 3, May 2008, s. 271–327.

⁴ A-M. Slaughter (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, s. 12–15.

⁵ Tamże: rozdział Judges: Constructing a Global Legal System, s. 65–103.

prawnym). Składają się na nią różne formy wzajemnej komunikacji, interakcji, wymiany poglądów i doświadczeń, przejmowanie praktyk oraz ustalanie standardów. Procesy te można prześledzić na przykładzie rozwijającej się, i coraz szerszej, współpracy między sądami konstytucyjnymi w zakresie norm prawa konstytucyjnego oraz ich orzecznictwa (ze szczególną rolą tzw. Komisji Weneckiej), w obszarze ochrony uniwersalnych praw człowieka (z wybijającą się rolą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) oraz – powstających coraz częściej w UE – bezpośrednich relacji między sądami krajowymi a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, jako ostatecznej instancji rozstrzygającej.

Warto jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach owa sieciowa wymiana nie ma wcale charakteru horyzontalnego i obustronnego i jest jednoznacznie określone, kto odgrywa w niej rolę „dawcy”, a kto jest tylko „biorcą” standardów, praktyk oraz wykładni. Ma więc ona charakter wyraźnie hierarchiczny. Widać to szczególnie na przykładzie kwestii ustrojowych oraz podziału na Europę Zachodnią i Europę Środkowo-Wschodnią oraz na państwa pozaeuropejskie, gdzie często dochodzi do jednostronnego transferu wykładni, standardów i praktyk pod hasłem „praworządności” oraz „demokratyzacji” przez prawo (Komisja Wenecka)⁶. To zjawisko nie jest jednak wcale bezdyskusyjne i budzi uzasadnione kontrowersje. Horyzontalna współzależność sędziów i sądów nie polega bowiem wyłącznie na współpracy i wymianie, ale tworzy struktury i świadomość prawną, która coraz bardziej oddala się od państw oraz instytucji demokratycznych społeczeństw, formułując roszczenia do pełnej autonomiczności. To wzmacnia zjawisko wewnętrznego rozwarstwienia państw, które tracą możliwość wpływu na powstającą w ten sposób ponadnarodową przestrzeń prawa oraz współpracy sądów.

Jest to z jednej strony zgodne z teorią oraz praktyką tzw. demokracji monitorowanej⁷, podporządkowania narodowych demokracji międzynarodowym normom i instytucjom, i odpowiada wyobrażeniom o niezależnej roli prawa oraz sądów, które żywi wielu sędziów oraz prawników. Jednak, z drugiej strony stanowi to źródło narastania politycznego konfliktu na tle tego, co nazywane jest często międzynarodowym konstytucjonalizmem (w tym przekonania, że UE pełni rolę normatywnego imperium i reprezentuje europejską

⁶ Zob. s. 72–73.

⁷ J. Keane (2009): *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company, s. xxvii, 689–690.

cywilizację) przeciwstawianym konstytucyjnemu nacjonalizmowi, a więc demokratycznemu, suwerennemu państwu narodowemu⁸.

Brak świadomości istnienia takich właśnie powiązań sądownictwa oraz środowisk sędziowskich i prawniczych w przestrzeni międzynarodowej stał się jedną z głównych słabości polityki polskiego rządu w rozwiązywaniu konfliktu z Komisją Europejską na tle praworządności. Można chyba powiedzieć, że proponując zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości, rząd PiS wkroczył na pole minowe, o którego istnieniu nie miał pojęcia.

Praworządność jako problem poza wymiarem instytucjonalnym

Przedmiotem konfliktu między polskim rządem a Komisją Europejską stały się ustawowe zmiany wprowadzane od grudnia roku 2015 dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych, Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Eskalacja konfliktu wokół zmian ustawowych wprowadzanych w obszarze funkcjonowania sądownictwa doprowadziła do uruchomienia przez Komisję procedury wobec Polski oraz do groźby zastosowania postanowień art. 7 TUE. Oznaczało to postawienie rządowi w Warszawie oficjalnego zarzutu łamania jednej z podstawowych zasad funkcjonowania UE zawartych w traktatach – zasady rządów prawa. Taka sytuacja nie miała wcześniej precedensu. Ze względu na brak wymaganej większości w Radzie UE, wszczęta wobec Polski procedura nie została doprowadzona do końca, czyli formalnego głosowania państw. Zamiast tego, Komisja zdecydowała się przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Kwestia rządów prawa, jako fundamentalnej zasady, która począwszy od deklaracji kopenhaskiej z 1973 roku uznawana jest za jedną z podstawowych wartości konstytuujących integrację europejską, jest główną osią konfliktu między Warszawą i Brukselą. Z góry można było więc założyć, iż pojawi się konieczność wyjaśnienia, w jaki sposób należy rozumieć zasadę praworządności. Problem z wygzekwowaniem od państw członkowskich katalogu wartości fundamentalnych UE zawartych w art. 2 TUE, wynikał zawsze z ogólnego

⁸ F. Furedi (2018): *Populism and the European Cultural Wars*, London, New York: Routledge, s. 71–74.

charakteru owych wartości. Siłą rzeczy mogły one stanowić jedynie pewne wskazania, które powinny być uściślone na drodze różnych interpretacji oraz doświadczeń. Nie inaczej rzecz ma się z zasadą rządów prawa, którą należy uznawać za niepodważalną regułę i tym samym niepodlegającą negocjacji czy dyskusjom, a jednocześnie w odmienny sposób rozumiejąc sposoby jej realizacji. O ile wdrożenie przeciwko Polsce procedury przez Komisję było więc problemem politycznym, o tyle pytanie o to jak należy właściwie rozumieć zapisaną w traktacie zasadę rządów prawa, jest nie tylko wielkim pytaniem prawnym, ale przede wszystkim ważnym wyzwaniem intelektualnym i filozoficznym o ogromnym potencjalnie politycznym – w istocie chodzi tutaj bowiem o relację między polityką i prawem. Dlatego, wbrew stanowisku prezentowanemu w sporze przez Komisję i te rządy państw UE, które dążą do ukarania Warszawy, to jak w Europie rozumiemy zasadę rządów prawa nie jest wcale kwestią bezdyskusyjną ani oczywistą. Jest natomiast przedmiotem istotnych kontrowersji ideowych, odmiennych doświadczeń oraz różnych praktyk. Te różnice wyrażają się już w samej odmienności znaczeń oraz tradycji, które przypisujemy pojęciom używanym w różnych krajach na opisanie jednej i tej samej zasady – praworządność, *rule of law*, *Rechtsstaat*.

Stanowisko Komisji w sprawie przestrzegania zasady rządów prawa, ale także stanowiska innych instytucji europejskich, takich jak np. Komisja Wenecka, świadczy nie tyle o bezdyskusyjności tej zasady, co raczej o dominacji jej jednostronnej interpretacji, która wynika z opisanego jeszcze w latach 60. XX wieku przez Judith Shklar zjawiska legalizmu⁹. Twierdzi ona, że doświadczając konfrontacji ze światem zewnętrznym, w ramach zimnej wojny z obszarem postsowieckim, czy państwami całego byłego bloku wschodniego, państwami obszaru dawnej europejskiej kolonizacji, tzw. trzecim światem czy wreszcie po prostu z nieeuropejskimi obszarami świata, Zachód zawsze poszukiwał własnej identyfikacji, tożsamości, odwołując się między innymi do kategorii rządów prawa. Chętnie też przeciwstawiał je temu, co określał mianem „wschodniego absolutyzmu”, określając tak Chiny, Islam lub – szeroko rozumiany – Orient. Zdaniem Shklar kolejne próby podejmowane w celu uczynienia z zasady rządów prawa głównego elementu zachodniej tradycji, szły

⁹ J. Shklar (1986): *Legalism. Law, Morals and Political Trials*, Cambridge: Harvard University Press, s. 3–27.

w parze z coraz węższym definiowaniem tej kategorii pod wpływem rosnącego znaczenia legalizmu prawnego. Jej zdaniem, legalizm ten staje w ostatnich dekadach dominującą na zachodzie ideologią polityczną, która w szczególności związana jest z ewolucją zachodniego liberalizmu po II wojnie światowej, choć autorka dostrzega również elementy konserwatywnego liberalizmu (Hayek). Legalizm prawny, jako ideologia polityczna prowadzi, jej zdaniem, do radykalnego oddzielenia prawa od polityki (co m.in. ma swój wyraz w ortodoksyjnym rozumieniu podziału władzy jako separacji władz w ramach porządku konstytucyjnego) oraz od wszelkich kategorii moralnych. W efekcie sens idei rządów prawa zostaje całkowicie wypaczony przez ideologię legalizmu, co sprawia że jest ona – przede wszystkim – powiązana z kategorią porządku i *status quo*, a przeciwstawiona w praktyce kategoriom wolności czy sprawiedliwości – co prowadzi do zaprzeczenia zasadniczym wartościom europejskim. Jak stwierdza Shklar, uderzający jest fakt, że zwolennicy ideologii legalizmu prawnego, posługując się kategorią rządów prawa, najczęściej odwołują się do konieczności walki z władzą arbitralną, nie widząc jednocześnie groźby realnej tyranii w swym własnym stanowisku.

Argumenty Shklar podnoszone są w dyskusji przez filozofów prawa i polityki. Rzadko natomiast pojawiają się wśród uniwersyteckich profesorów prawa, sędziów czy prawników, dla których legalizm stał się czymś w rodzaju „wewnętrznej zawodowej ideologii”.

W konflikcie z Polską, Komisja Europejska przyjęła całkowicie legalistyczne rozumienie rządów prawa jako jednej z podstawowych wartości zapisanych w TUE. Dlatego konflikt ten stworzył doskonały precedens do podjęcia poważnej debaty w UE na temat konsekwencji tak jednostronnej wykładni europejskich wartości. Stworzy szansę zajęcia własnego stanowiska w debacie europejskiej poprzez przedstawienie argumentów przeciwnych, poszukiwanie sojuszników w krytyce legalizmu w UE oraz w ten sposób – wywarcia wpływu na opinię publiczną. Konflikt między Polską i Komisją Europejską mógł zogniskować potrzebną debatę na temat sposobu rozumienia praworządności. Tak się jednak nie stało.

Świadomość, że zmiany w polskim sądownictwie są nie tylko wyzwaniem politycznym, ale również intelektualnym, które będzie miało swój wymiar europejski, nie wykraczała chyba poza bardzo wąski krąg osób, takich jak sam lider Prawa i Sprawiedliwości, kilku polskich posłów w Parlamencie

Europejskim oraz paru intelektualistów związanych z prawicą w Polsce¹⁰. Chaotyczność konfliktu wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz, często reaktywny, charakter zmian wprowadzanych w sądownictwie, z całą pewnością nie sprzyjały budowaniu poważnego intelektualnego zaplecza dla samych zmian oraz dla prowadzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości i (później) przez MSZ przemyślanych działań w odpowiedzi na podjętą przez Komisję procedurę wobec Polski.

Jedynym (chyba) przykładem realnej próby stworzenia w Polsce głębszej intelektualnie analizy problemu wokół konfliktu o praworządność, było powołanie przez Marszałka Sejmu w 2016 roku Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego. W skład zespołu weszło kilkunastu profesorów prawa oraz nauk politycznych oraz jeden sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. W lipcu 2016 roku zespół przedstawił obszerny raport¹¹, którego celem była głęboka analiza oraz ocena opinii wydanej przez Europejską Komisję na Rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) z marca 2016 roku. Choć raport dotyczył pierwszej, wczesnej fazy konfliktu w kwestii praworządności między Warszawą i Brukselą, dotyczącej grudniowej nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 2015 roku, i siłą rzeczy nie mógł obejmować wszystkich kwestii związanych ze zmianami w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego (SN), sądów powszechnych oraz KRS, to zawiera on wiele bardzo istotnych ocen i tez dotyczących zasadniczego problemu, jakim jest inne podejście do problemów ustrojowych oraz legalistycznej interpretacji rządów prawa. Podstawą prac analitycznych zespołu był, przede wszystkim, tekst opinii Komisji Weneckiej, ale także projekty ustaw o TK zgłaszane przez partie polityczne w parlamencie oraz projekt przygotowany przez samych sędziów TK w latach 2011–2013.

Autorzy raportu wskazują na sprzeczność występującą między dwoma odmiennymi podejściami do problemu państwa prawa oraz roli Trybunału

¹⁰ J. Kaczyński (2010): *Czy Polska jest państwem prawa*. Wykład na Uniwersytecie Jagiellońskim, *Pressje, Teka XXIV Klubu Jagiellońskiego*; zob. też: K. Mazur (2016): Jarosław Kaczyński – ostatni rewolucjonista III RP, *Klub Jagielloński*, styczeń 2016, <https://klubjagiellonski.pl/2016/01/18/jaroslaw-kaczynski-ostatni-rewolucjonista-iii-rp/> [dostęp: 6 maja 2019].

¹¹ Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-ADRKBW/%24File/Raport%20Zespo%C5%82u%20Ekspert%C3%B3w%20do%20spraw%20Problematyki%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego.pdf> [dostęp: 6.05.2019].

Konstytucyjnego. Pierwsze eksponuje suwerenność narodu politycznego, drugie – suwerenność porządku prawnego. Różnica ta znajduje, ich zdaniem, swoje odbicie w polskiej tradycji konstytucyjnej, przede wszystkim w Konstytucji Marcowej i Kwietniowej z okresu międzywojennego. Jednocześnie, ta sama różnica występuje pomiędzy propozycjami partii politycznych dotyczących ustawy o TK, opinii Komisji Weneckiej oraz projektu sędziów TK: „O ile w pierwszych akcentuje się język demokracji przedstawicielskiej, podobny do języka właściwego polskiej Konstytucji Marcowej, o tyle w Opinii Komisji Weneckiej i projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który został przygotowany przez jego sędziów w latach 2011–2013, dominuje raczej język demokracji konstytucyjnej, podobny do języka traktującego konstytucję jako źródło legitymizacji każdego organu władzy publicznej, zarówno parlamentu (i jego izb), jak i sądów oraz trybunałów”¹². Dalej autorzy raportu stwierdzają: „W tym ostatnim ujęciu, podnoszona często w debacie publicznej w Polsce rola suwerena, jakim ma być – wskazany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. – „naród polityczny”, wyraźnie słabnie, natomiast w jego miejsce pojawia się Konstytucja RP jako samoistne źródło legitymizacji. Państwo prawne staje się przy takim rozumieniu pierwsze wobec „suwerennego podmiotu”, związanego treściami obecnymi w systemie prawnym, na straży którego stoi Trybunał Konstytucyjny”¹³. Tymczasem brzmienie art. 2 polskiej konstytucji jest jednoznaczne: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, co kładzie punkt ciężkości zarówno na demokratyczną kontrolę, jak i państwo prawa, uniemożliwiając *stricte* legalistyczne podejście do praworządności. Konstytucja RP nie używa również takich pojęć jak „liberalna demokracja” czy „demokracja konstytucyjna”, do którego wprost odwołuje się Komisja Wenecka w pkt. 133 swojej opinii i dla której rządy prawa mają być cechą podstawową. Autorzy raportu odnoszą się także do kwestii podziału władz, który ich zdaniem musi mieć charakter kooperatywny i nie może prowadzić do instytucjonalnej blokady działań ze strony jednej z władz w stosunku do władz pozostałych: „Konstytucja RP ustanawia równowagę w podziale władz, gdy wyróżnia trzy rodzaje władz, z których każda działa

¹² *Ibid.*, s. 5.

¹³ *Ibid.*, s. 5–6.

w oparciu o władzę zwierzchnią Narodu, zarazem przyznając każdemu organowi realizującemu poszczególne rodzaje władzy właściwe im kompetencje. Parlamentowi powierzono prerogatywy w dziedzinie stanowienia prawa, Trybunałowi Konstytucyjnemu natomiast wyraźnie określono zadania organu władzy sądowniczej, który swoim orzecznictwem nie powinien wchodzić w kompetencje parlamentu, bo mogłoby to skutkować zmianami ustrojowymi – utworzeniem sądowno-konstytucyjnego państwa jurysdykcyjnego¹⁴.

Czytając raport zespołu z perspektywy dalszej ewolucji konfliktu między Warszawą i Brukselą w sprawie praworządności, trudno uwolnić się od wrażenia, że wykonał on bardzo ważną, godną szacunku i nikomu niepotrzebną pracę. Działania zespołu nie miały bowiem dalszego ciągu, nie stały się również podstawą dla stworzenia przemyślanej strategii komunikacyjnej polskiego rządu w kontaktach z innymi państwami UE czy instytucjami unijnymi. Przykład ten bardzo dobrze ilustruje głęboką niezdolność administracji państwa oraz struktur politycznych do korzystania w sytuacjach kryzysu z intelektualnego zaplecza. Tymczasem raport w wielu miejscach trafnie identyfikuje problemy, które ujawniły się za sprawą konfliktu wokół praworządności. Tę trafność dobrze ilustruje analiza przyczyn i kontekstu kryzysu konstytucyjnego oraz kryzysu demokratycznego w Europie Środkowo-Wschodniej dokonana przez Paula Blokkera¹⁵ jeszcze zanim pojawił się spór między Warszawą i Brukselą.

Analiza Blokkera pozwala zrozumieć, że obecny konflikt wokół praworządności w Polsce jest elementem szerszego zjawiska oraz dłuższego procesu, który zachodzi w Europie. Blokker zwraca, przede wszystkim, uwagę na fakt, że w całej Europie Środkowo-Wschodniej proces demokratycznej zmiany ustrojowej zachodził według przyjętego zewnątrz wzorca demokracji konstytucyjnej, co oznaczało przede wszystkim formalistyczne, elitarystyczne i technokratyczne rozumienie czym demokracja powinna być w praktyce. Jednak to z góry przesądzało o sposobie rozumienia podziału władz, rządów prawa oraz o uprzywilejowanej pozycji sądownictwa nad polityką, ale też o ogólnym rozumieniu czym jest konstytucja oraz samej idei konstytucjonalizmu. Ten wzorzec konstytucjonalizmu doskonale odpowiadał, zdaniem Blokkera, dominującym

¹⁴ *Ibid.*, s. 9.

¹⁵ P. Blokker (2014): *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London, New York: Routledge, s. 3–6, 16–40.

na Zachodzie poglądom na to, że demokracja w regionie Europy Środkowo-Wschodniej powinna być wprowadzana poprzez prawo, instytucje i procedury prawne, powinna być więc „sądową demokracją”, „demokracją przez sądownictwo”¹⁶. Kryło się za tym nie tylko przekonanie o niezdolności regionu do demokratycznej samodzielności, ale również wspomniana wcześniej i opisana przez Shklar, polityczna ideologia legalizmu, egzekwowana ze szczególną skrupulatnością w przypadku krajów transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej. W konsekwencji oznaczało to przyjęcie wąskiego punktu widzenia na porządek konstytucyjny, który nie mógł już uchodzić za polityczny proces z udziałem obywateli i ich instytucji przedstawicielskich. Stał się on za to domeną praw, procedur oraz działań sądownictwa konstytucyjnego. To legalistyczne ujęcie demokracji konstytucyjnej oraz idea demokracji przez sądy jest ściśle powiązana ze zjawiskiem (opisanym w pierwszej części niniejszej analizy) powstawania coraz silniejszych międzynarodowych, horyzontalnych struktur sądowych i środowisk prawnych, które dążą do uniezależnienia się od narodowych kontekstów politycznych. Blokker zasadniczo krytykuje takie legalistyczne ujęcie konstytucjonalizmu i jednoznacznie opowiada się za odbudowaniem konstytucjonalizmu obywatelskiego.

Instytucjonalny wymiar kryzysu

Problem przestrzegania praworządności nie pojawił się na poziomie unijnych instytucji wraz z ukonstytuowaniem się w Polsce rządu Prawa i Sprawiedliwości po jesiennych wyborach 2015 roku oraz po pierwszych zmianach wprowadzanych przez ten rząd w zakresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Rządy prawa istnieją w katalogu podstawowych wartości przestrzeganych przez państwa uczestniczące w integracji europejskiej począwszy od pierwszej deklaracji dotyczącej europejskiej tożsamości, tzw. Deklaracji Kopenhaskiej z 1973 roku. Od traktatu z Nicei i wpisania katalogu wartości podstawowych (w tym praworządności) do traktatów UE rozpoczyna się także polityczny dyskurs w Unii dotyczący sposobów egzekwowania ich przestrzegania. Elementem tej debaty była także dyskusja na temat wprowadzenia Karty Praw Podstawowych.

¹⁶ K.L. Scheppele (2005): *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can Be More Democratic than Parliaments*, w: A.Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski, *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Budapest: CEU Press, s. 25–60.

To, w jaki sposób Unia na podstawie zapisów traktatowych ma egzekwować od swoich członków przestrzeganie zapisanych wartości, zostało prawnie doprecyzowane w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat Lizboński), który zawiera procedurę w Radzie, gdyż to ona ma reagować na działania danego państwa członkowskiego sprzeczne z zasadami ujętymi w art. 2 Traktatu. W 2012 roku kwestia egzekwowania wspólnych reguł została ponownie postawiona jako konkretny problem – polityczny i instytucjonalny – w związku z przejściem władzy na Węgrzech przez Viktora Orbana, uzyskaniem przez jego partię konstytucyjnej większości oraz z rozpoczęciem reform węgierskiego ustroju konstytucyjnego. W styczniu roku 2012 w Parlamencie Europejskim odbywa się debata dotycząca sytuacji na Węgrzech, zorganizowana w reakcji na stanowisko Komisji Europejskiej, według której wiele zmian prawnych dokonywanych przez rząd Orbana można było uznać za sprzeczne z wartościami UE¹⁷. W marcu 2013 kilka państw członkowskich UE: Dania, Finlandia, Niemcy i Holandia wystosowało list do przewodniczącego KE, w którym stwierdzają konieczność efektywnej obrony wartości europejskich, takich jak demokracja, rządy prawa i prawa człowieka, oraz postulują wypracowanie nowego mechanizmu w tym względzie. W tym samym czasie Komisja przedstawiła przygotowaną przez siebie ocenę systemów sądownictwa w państwach członkowskich (tzw. EU Justice Scoreboard) oraz zwróciła uwagę na zasadniczy związek między respektowaniem zasady rządów prawa a funkcjonowaniem wspólnego rynku w UE. W odpowiedzi na postulat państw członkowskich (na forum Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z czerwca 2013 r.), by ustanowić systemowe rozwiązania dotyczące kwestii przestrzegania wartości UE, w marcu roku 2014 Komisja Europejska przyjęła własny, specjalny mechanizm nadzoru państw członkowskich w zakresie przestrzegania praworządności, jako dodatkową procedurę względem rozwiązań przewidzianych już w art. 7 Traktatu UE¹⁸. Ten dodatkowy mechanizm pozwalał Komisji podejmować samodzielnie decyzję o tym, czy w danym państwie członkowskim pojawia się zagrożenie naruszenia praworządności i czy powinna na taką sytuację reagować w imieniu całej UE. Decyzja taka skutkować

¹⁷ Szerzej na temat tej debaty zob. F. Furedi (2018): *Populism and the European Culture Wars*, New York: Routledge, s. 11–15.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law COM/2014/0158.

miała rozpoczęciem „dialogu” między Komisją a danym państwem oraz umożliwiała Komisji formułowanie zaleceń, dotyczących koniecznych działań naprawczych w wyznaczonym do tego okresie. W przypadku niepodporządkowania się państwa członkowskiego zaleceniom, Komisja mogła aktywować przewidzianą w art. 7 traktatu procedurę w Radzie.

Przyjęcie przez Komisję w roku 2014 specjalnego, nowego mechanizmu nadzoru w zakresie praworządności, było więc zasadniczo powiązane z instytucjonalną i polityczną dyskusją, która od 2012 roku toczyła się w UE wokół zmian w systemie sądowniczym oraz w ustroju konstytucyjnym wprowadzanych na Węgrzech przez Viktora Orbana.

Sprawa ta miała także szerszy kontekst. Chodziło o zmiany instytucjonalne dotyczące kompetencji oraz układu sił między instytucjami UE i państwami członkowskimi w reakcji na pogłębiające się wewnętrzne kryzysy, przede wszystkim na kryzys w strefie euro. Sytuacja kryzysu uruchomiła w Unii po 2010 roku dynamikę zmian instytucjonalnych, którą charakteryzowała większa niż dotychczas akceptacja dla centralizacji kompetencji unijnych w określonych obszarach, kosztem kompetencji narodowych (tworzenie nowych unijnych mechanizmów kontroli, na przykład w obszarze polityki budżetowej oraz zarządzania kryzysem). Równocześnie towarzyszyła temu rosnąca polityzacja unijnych instytucji, która niekoniecznie oznaczała ich większą legitymizację. Często natomiast przejawiała się widocznym, większym wpływem na instytucje wspólnotowe ze strony silniejszych państw w UE¹⁹. Decyzja Komisji z marca 2014 była więc typowym przykładem wykorzystania sytuacji kryzysu poprzez gromadzenie nowych kompetencji nadzorczo-kontrolnych, ale również pośrednio dawała nowe możliwości wpływu jednych państw UE na inne państwa poprzez unijne instytucje, z ominięciem tradycyjnych politycznych negocjacji i targów w ramach zwykłej, międzyrządowej drogi dochodzenia do kompromisów w Radzie. Tak więc, w kwestii przestrzegania podstawowych zasad UE zapisanych w art. 2 Traktatu, osłabiała międzyrządowy charakter rozwiązywania sporów między państwami przewidziany w art. 7.

¹⁹ Mechanizm wzmacniania kompetencji instytucji centralnych w odpowiedzi na kryzys na przykładzie amerykańskim szczegółowo opisał R. Higgs (1987): *Crisis and Leviathan*, Oxford: Oxford University Press, s. 57 i nast. Zjawisko polityzacji jako efekt kryzysu zob.: L. van Middelaar (2016): *The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine*, *JCMS*, t. 54, nr 3, s. 495–507.

Dokładnie z tych powodów nowa procedura Komisji została negatywnie oceniona przez służby prawne Rady²⁰, które uznały, że nowy mechanizm jest w istocie tworzeniem dla siebie przez Komisję nowych kompetencji, a te nie znajdują żadnej podstawy w Traktacie UE i dlatego jest niezgodny z generalną zasadą funkcjonowania UE, według której wykonuje ona jedynie kompetencje przekazane jej przez państwa członkowskie. Jediną procedurą opisującą instytucjonalną drogę egzekwowania od państw członkowskich przestrzegania wartości UE, opisanych w art. 2 Traktatu, jest art. 7, który w całości odnosi się do kompetencji Rady. Gdyby więc zastosować proponowaną przez Komisję procedurę wobec któregoś z państw członkowskich, w istocie byłaby to procedura funkcjonująca poza istniejącymi i obowiązującymi ramami traktatowymi. Pomimo tej jednoznacznej krytyki, stworzona w 2014 roku nowa procedura Komisji została po raz pierwszy uruchomiona w 2016 roku wobec Polski, w wyniku stwierdzenia przez Komisję zagrożenia praworządności na skutek wprowadzanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości zmian w systemie sądownictwa.

W świetle całego procesu zmian instytucjonalnych oraz istniejących wokół nich kontrowersji, od początku było jasne, że spór polskiego rządu z Komisją w sprawie praworządności może mieć – jako precedens – daleko idące instytucjonalne konsekwencje dla całej UE. Poprzez ten spór kształtuje się bowiem nowy mechanizm nadzoru i kontroli instytucji unijnych nad państwami członkowskimi w zakresie przestrzegania wspólnych wartości. Nie sposób w tym kontekście nie zadać sobie pytania, na ile rząd polski, a właściwie polski MSZ oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, wchodząc w spór z Komisją, miały świadomość wagi jego instytucjonalnych implikacji? Czy posiadając taką świadomość były gotowe wypracować odpowiednie prawno-polityczne strategie działania, które pozwoliłyby wykorzystać na ich korzyść poważne wątpliwości odnoszące się do prawomocności działań podejmowanych przez Komisję? Wchodząc w spór z Komisją Polska miała z pewnością dużą szansę wywarcia istotnego wpływu na dynamikę instytucjonalnych i politycznych zmian w UE. Z perspektywy czasu można, niestety, pokusić się o ocenę, że świadomość takiego instytucjonalnego kontekstu sporu z Komisją była po stronie polskiej niewielka, a faktyczny wpływ Polski na instytucjonalną dynamikę

²⁰ Opinion of the Legal Service, Council of the European Union, 10296/14, Brussels, 27 maja 2014.

Unii poprzez spór dotyczący praworządności miał raczej charakter nieświadomy, niezamierzony i był to raczej wpływ niekorzystny, pogłębiający centralizację nadzoru i kontroli nad państwami członkowskimi.

Wydaje się, że strategia polskiego rządu opierała się na przekonaniu, że konflikt powinien zostać stosunkowo szybko rozwiązany metodami politycznym w ramach Rady. W rzeczywistości okazało się, że cel ten jest trudno osiągnąć. Dodatkowo, szczególnie na samym początku konfliktu, widoczne było wyraźne wahanie po stronie polskiego rządu dotyczące formy reakcji na działania KE podejmowane wobec Polski. Wydaje się, że to właśnie w tej początkowej fazie Warszawa popełniła zasadniczy błąd wchodząc *de facto* w ustanowioną przez Komisję procedurę „dialogu”. Zamiast podejmować próby budowania własnej pozycji, poprzez gesty dobrej woli i otwartości, należało raczej od razu postawić pod znakiem zapytania prawomocność procedury zastosowanej przez Komisję, zwłaszcza że od samego początku budziła ona poważne zastrzeżenia w całej UE. Istniała więc możliwość wyjścia z pasywnej roli, w której Komisja autorytatywnie mogła kształtować argumenty na rzecz tezy, że rząd polski wprowadza zamiany w polskim sądownictwie bez właściwej podstawy prawnej i działając poza granicami prawa, i odwrócić zarzut na poziomie proceduralnym, stawiając formalne pytanie: w jakim stopniu Komisja, stosując wobec Polski dodatkową procedurę kontroli praworządności, sama działa bez podstawy prawnej i z naruszeniem obowiązujących na mocy traktatów granic prawa²¹. Mówiąc inaczej, zamiast pozorowanego przez obie strony „dialogu”, należało wejść w proceduralny spór z Komisją, który zapewne po dłuższym czasie musiałby zakończyć się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Nie jest wcale wykluczone, że w swojej decyzji Trybunał musiałby uznać obiekcje wobec podstawy prawnej działań Komisji lub przynajmniej wskazałby na niewiązący charakter działań Komisji dla państwa członkowskiego. W każdym razie, poddając w wątpliwość procedurę Komisji, polska storna miała szansę narzucić własną agendę wydarzeń i punkt ciężkości konfliktu przesunąć z oceny dokonywanych w Polsce zmian w sądownictwie

²¹ Problem prawnych i politycznych implikacji przyjętej przez Komisję procedury szczegółowo przeanalizowali P. Oliver, J. Stefanelli (2016): *Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction*, *JCMS*, t. 54, nr 5, s. 1075–1084, wskazując przede wszystkim na efekt bezczynności Rady, który zgodnie z art. 7 Traktatu UE powinien być głównym aktorem instytucjonalnym.

na problem wewnętrznych procedur w UE oraz relacji międzyinstytucjonalnych. Dzięki temu, w pierwszym etapie sporu doszłoby do rozstrzygnięcia Trybunału, którego przedmiotem nie byłaby ocena zmian wprowadzanych przez polski rząd, ale prawomocność działań Komisji. To dawało polskiemu rządowi dodatkowy czas potrzebny do przygotowania dobrej strategii wyjaśniającej motywy wprowadzonych zmian i prezentacji własnego stanowiska wobec pozostałych państw UE w Radzie, bez ciągłej obecności Komisji w roli nadzorującego nauczyciela.

Pomimo pojawienia się powyższej kwestii w eksperckiej debacie w Polsce²², pozostaje zagadką, dlaczego rząd polski nie zdecydował się na konflikt proceduralny z Komisją. Najwyraźniej uznano, że działania Komisji szybko wyczerpią się i zostaną zamknięte polityczną decyzją Rady przez państwa członkowskie, gdzie nie było możliwości uzyskania jednomyślności w sprawie ukarania Polski sankcjami (ze względu na stanowisko Węgier), ani też nigdy nie było wyraźnej większości państw gotowych podjąć wobec Polski działania wynikające z art. 7.

Wydarzenia potoczyły się jednak w innym kierunku, mniej korzystnym dla Polski. Nie doceniono, przede wszystkim, silnych politycznych motywów bezczynności Rady, która w efekcie uchylila się od podjęcia decyzji w sprawie działań Komisji wobec Polski. Rada celowo pozostawiła Komisji w tej kwestii przestrzeń do działania. Jest to niebezpieczny precedens, bowiem sygnalizuje iż procedura kontroli praworządności może, w polskim przypadku, przekształcić się w sytuację permanentną i bezkonkluzywną, która jednocześnie będzie cały czas oddziaływać niekorzystnie na polityczną pozycję Polski w Unii. Na obecnym etapie sporu właściwie trudno wyobrazić sobie, jakie miałyby być decyzje polskiego rządu, które dla Komisji okazałyby się satysfakcjonujące i umożliwiły jej zamknięcie procedury.

Niezależnie od pojawiającej się krytyki nieefektywnego działania Komisji w sporze z Polską, umocniła ona jednak swoją instytucjonalną rolę, pozostając głównym aktorem w procesie politycznym po stronie Unii oraz zdołała obronić własną procedurę. W najgorszym razie, procedura ta może zostać uznana za nieefektywną, ale już nie za bezprawną, co skutkować będzie próbami jej

²² S. Dębski (2018): Poland & Political Crisis of the European Union, <https://poland.pl/politics/opinions/poland-political-crisis-european-union/> [dostęp: 26.04.2019].

„ulepszania”. Polskiej stronie nie udało się także utrzymać konfliktu wokół praworządności jako sporu o charakterze politycznym, a więc do rozstrzygnięcia w Radzie, skutkiem czego sprawa Polski jest dzisiaj przedmiotem decyzji TSUE i to w zakresie oceny treści decyzji polskiego rządu o zmianach w wymiarze sprawiedliwości, co znajduje się w całkowitej opozycji do podnoszonego wciąż przez stronę polską argumentu, że kwestie organizacji wymiaru sprawiedliwości leżą w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich.

Strategia budowania własnych argumentów

Ważnym aspektem konfliktu z Komisją Europejską o praworządność był sposób, w jaki polski rząd starał się wyjaśnić na arenie unijnej motywę oraz cele wprowadzanych w kraju zmian w sądownictwie. Ta kwestia na pewno nie może być traktowana jako jednowymiarowa – od początku bowiem nie była to tylko sytuacja, w której rząd polski tłumaczył przyczyny wprowadzanych zmian rządowi pozostałych państw członkowskich oraz gremiom unijnych instytucji, w celu rozwiania wątpliwości, czy w tym zakresie faktycznie nie zachodzi przypadek łamania podstawowych zasad UE. Sprawy na pewno nie ułatwiał także sam charakter zmian, z których część była ewidentnie reaktywna, doraźna i wynikała przede wszystkim z dynamiki wewnątrzpolitycznego sporu. Stanowiło to, na pewno, poważny problem dla obiektywizacji przyczyn oraz celów i ujęcia ich w zrozumiałe, racjonalne i akceptowalne przekaz tłumaczący o co w programie reform sądownictwa chodzi.

Istotny był jednak również kontekst wewnętrzny w UE, opisana wcześniej dynamika polityczno-instytucjonalna na tle kryzysu, a więc oczywista chęć politycznego wyprofilowania się Komisji, czy wręcz poszczególnych osób z jej kolegium, na konflikcie z Polską. Trzeba także wspomnieć o jednoznacznie negatywnym stosunku części państw UE do politycznej sytuacji na Węgrzech po 2012 oraz w Polsce po 2015, nierzadko zbudowanym na stereotypach lub uprzedzeniach. Nie bez znaczenia był także aktywny udział polskiej opozycji parlamentarnej oraz środowisk sędziowskich i prawniczych w utrwalaniu tych uprzedzeń oraz w dezawuowaniu zmian w sądownictwie na forum unijnym i międzynarodowym.

Należy również pamiętać o działaniach podejmowanych przez międzynarodowe struktury środowisk prawniczych zainteresowanych tym, by konflikt

z Polską wykorzystać do własnych celów: coraz głębszego uniezależniania horyzontalnej sieci powiązań międzynarodowych w zakresie sądownictwa i od stania prawa, niezależnie od kontekstów narodowej polityki i jej instytucji.

Podsumowując, polski rząd w budowaniu strategii własnych argumentów oraz obrony przed zarzutami musiał zmierzyć się nie tylko z wewnętrznymi sprzecznościami, a czasami zwykłymi błędami własnej polityki reform w sądownictwie, ale także z działaniami wielu aktorów (krajowych i zagranicznych), na różnych poziomach areny unijnej, których celem było odebranie polskiej stronie wiarygodności. W takiej sytuacji, skuteczny przekaz ze strony polskiego rządu, wyjaśniający motyw i cele wprowadzanych zmian, zyskiwał na politycznym znaczeniu.

Kompleksowa prezentacja stanowiska polskiego rządu, opisująca przyczyny wprowadzanych zmian w sądownictwie, została przedstawiona w marcu 2018 roku wraz z publikacją tzw. *Białej księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, a więc dwa lata od momentu wejścia Polski w konflikt z Komisją Europejską na tle praworządności²³. Pojawienie się tego dokumentu było związane z przejściem Komisji do kolejnego etapu procedury zastosowanej wobec Polski, jakim było przekazanie kwestii zagrożenia praworządności pod obrady Rady. Dokument ten miał więc na celu systemowe zaprezentowanie argumentów polskiego rządu przedstawicielom pozostałych państw członkowskich. Jak stwierdzają jego autorzy we wstępie do „Białej księgi...”: „Chcemy by nasze reformy zostały wyjaśnione jak najlepiej – i aby nie było żadnych wątpliwości, że w pełni odpowiadają europejskim standardom”.

Wyjaśniając przyczyny podjętych zmian autorzy koncentrują się na trzech rodzajach argumentów: Po pierwsze, na sposobie funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim na problemie przewlekłości postępowań oraz wpływie nieefektywnego działania wymiaru sprawiedliwości na niskie społeczne zaufanie dla sędziów i sądów. Po drugie, na kwestii nierozliczenia w środowisku sędziowskim spuścizny komunizmu. I wreszcie po trzecie, na braku wystarczającej, demokratycznej odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości w ramach konstytucyjnej współpracy między władzami, skutkującym różnymi formami korupcji. Uwagę zwraca rozłożenie punktów

²³ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-przedstawia-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru.html> [dostęp: 26.04.2019].

ciężkości między trzema opisanymi przyczynami zmian. O ile pierwsza została rozpisana na dziewięć kwestii, druga obejmuje piętnaście, a ostatnia osiem. Wyjaśniając przyczyny wprowadzanych zmian, punkt ciężkości zostaje w tym dokumencie wyraźnie położony na problem nierozliczenia przeszłości komunistycznej wśród sędziów w Polsce.

Niezależnie od kwestii, jak takie rozłożenie wagi przyczyn i celów reformy odpowiadało faktycznym oczekiwaniom społecznym w Polsce, warto przede wszystkim zastanowić się, czy taki argument mógł być wiarygodny i przekonujący na użytek debaty na forum europejskim i międzynarodowym. Wydaje się, że na pewno przekonany był o tym szef polskiego rządu Mateusz Morawiecki, który w wielu swoich wywiadach zagranicznych, w wystąpieniach oraz dyskusjach zawsze konsekwentnie podkreślał kwestię nierozliczonej przeszłości jako jedną z najważniejszych przyczyn zmian podjętych w polskim sądownictwie. W tym kontekście premier podawał przykłady reformy sądownictwa oraz weryfikacji sędziów w Niemczech w ramach denazyfikacji po 1945 roku i po zjednoczeniu w 1991, a także we Francji w czasach rządów de Gaulle'a. W wypowiedziach szefa polskiego rządu jako główny argument wybija się brak przeprowadzonej po 1989 roku dekomunizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości, który powinien przekonać polskich partnerów w UE o słuszności podjętych zmian. Czy taka strategia komunikacji mogła przynieść zamierzone skutki?

Argument odnoszący się do koniecznego nadrobienia zaniechanej dekomunizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od pojedynczych przypadków sędziów w Polsce, rozmija się z faktycznymi przyczynami słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości w III RP. Jak wskazuje Adam Czarnota, główne przyczyny niewłaściwego działania polskiego wymiaru sprawiedliwości leżą przede wszystkim w złym funkcjonowaniu samorządności sędziowskiej, które sprzyja patologiom, oraz w odziedziczonej po PRL kulturze prawnej sędziów odnawianej przez system edukacji prawniczej oraz praktykę funkcjonowania sądów²⁴. Nie chcę tu szerzej opisywać na ile przyjęta przez rząd

²⁴ A.Czarnota (2019): Rule of lawyers or rule of law? On constitutional crisis and rule of law in Poland, w: *Governance and constitutionalism*, red. B. Iancu, E. Tanasescu, New York: Routledge, s. 51–63. Do stosunkowo podobnych wniosków kilka lat przed wybuchem sporu wokół zmian w polskim sądownictwie dochodzi m.in. F. Zoll (2008): Polen als Rechtsstaat. Der schwierige Nachlass der Regierung Kaczyński und sein Einfluss auf die Rechtsstaatlichkeit Polens, *Polen-Analysen* Nr. 38/2008, Deutsches Polen Institut.

strategia informowania o przyczynach zmian wprowadzanych w sądownictwie korespondowała z faktycznymi przyczynami słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości. Sprawa nie jest całkowicie obojętna dla wiarygodności, i tym samym skuteczności, przyjętej przez rząd strategii argumentacyjnej wobec europejskich partnerów, nie mówiąc już o debacie wewnętrznej. Warto zauważyć, że – jak przypomina Czarnota (który jest świadomy konsekwencji braku dekomunizacji w wymiarze sprawiedliwości) – w końcowej fazie PRL-u funkcjonowało w wymiarze sprawiedliwości około 4 tysięcy sędziów, podczas gdy dzisiaj jest ich 10 tysięcy.

Wydaje się, że zasadniczy problem z przyjętą przez rząd strategią argumentacji leży gdzie indziej. Podnosząc kwestię nadrobienia dekomunizacji w wymiarze sprawiedliwości, polski premier zdaje się apelować przede wszystkim do odległych historycznych doświadczeń swych europejskich partnerów oraz do ich elementarnego poczucia sprawiedliwości rozumianej w kategoriach moralnych. Tymczasem motywacja części państw UE, związana z poparciem działań Komisji przeciwko Polsce w sprawie praworządności, ma określony charakter. Jeżeli odsuniemy na bok całą retorykę odnoszącą się do „obrony europejskich wartości” przed zagrożeniem ze strony tzw. nieoliberalnej demokracji, dwa podstawowe motywy odgrywają przede wszystkim główną rolę w polityce państw członkowskich wobec Polski i sprawy praworządności. Po pierwsze, jeśli przeanalizować zapis wysłuchania Polski w Radzie 26 czerwca 2018 roku²⁵, można dość szybko zauważyć, że ze strony niektórych państw członkowskich najczęściej pojawia się obawa dotycząca prawnych konsekwencji wprowadzenia w Polsce takich zmian w wymiarze sprawiedliwości, jak na przykład skarga nadzwyczajna. Podczas wysłuchania Polski kwestia ta pojawia się wielokrotnie jako budząca największą obaw i wątpliwości. Pokazuje to, że dla wielu państw członkowskich kwestia praworządności wcale nie wiąże się przede wszystkim z aksjologicznie czy moralnie rozumianym katalogiem europejskich wartości (tak jak tę sprawę najchętniej przedstawia główny polityczny aktor konfliktu z Polską, komisarz Frans Timmermans), ale z bardzo konkretnymi interesami dotyczącymi inwestycji oraz własności w ramach wspólnego rynku. Jeśli więc odrzucić całą retorykę posługującą się pojęciami z dziedziny

²⁵ Report of the hearing held by the Council on 26 June 2018, Council of the European Union, Brussels, 8 sierpień 2018, 10906/18.

moralności czy historycznymi, okaże się, że wiele osób w Unii patrzy na praworządność nie jak na kwestię moralną, ale jak na kwestię interesów oraz zachowania gwarancji prawnych dla podmiotów działających na wspólnym rynku. Dlatego wydaje się, że istotą problemu jest obawa, czy polski rząd poprzez zmiany w sądownictwie nie zamierza uzyskać instrumentów nacisku politycznego, które pozwolą mu na zmianę warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich na polskim rynku, lub wręcz na cofnięcie uprzywilejowanej pozycji niektórych z nich, która może być efektem wcześniejszych rozwiązań okresu transformacji po roku 1989.

Drugi motyw jest także związany ze wspólnym rynkiem i również odnosi się bardziej do sfery interesów niż wartości. Chodzi mianowicie o powiązanie praworządności z funduszami europejskimi, które zdaniem państw płatników netto do unijnego budżetu jest koniecznością, kiedy w przypadku Węgier czy Czech, mamy do czynienia z podejrzeniem pojawienia się politycznej korupcji związanej z redystrybucją unijnych środków.

Wydaje się więc, że budowanie spójnej strategii informowania pozostałych państw członkowskich o motywach zmian w polskim sądownictwie było mocno spóźnione, co pozwoliło Komisji utrwalić wśród wielu państw swój własny punkt widzenia na sprawę. Przede wszystkim ta strategia w zasadniczej części (chodzi o brak rozliczenia z dziedzictwem komunizmu) wynikała z wewnętrznej polskiej polityki i debaty, nie stanowiąc przemyślanego rezultatu diagnozy obaw rządów państw członkowskich wobec skutków zmian wprowadzanych w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Podsumowanie

Konflikt między polskim rządem i Komisją Europejską na tle praworządności należy traktować jako przykład wielowymiarowego kryzysu w Unii, który wymagał kompleksowego podejścia. Mamy tutaj bowiem do czynienia z wieloma różnymi aspektami konfliktu. W niniejszej analizie przede wszystkim zwróciłem uwagę na wymiar międzynarodowy, pokazujący wysoki stopień wzajemnych, horyzontalnych powiązań między sądami i środowiskami prawniczymi, które dążą do uniezależnienia się od narodowych, demokratycznych kontekstów. Zwróciłem także uwagę na ewolucję samej koncepcji praworządności w UE, która podlega konsekwentnie zawężaniu do ujęcia

czysto legalistycznego. Odniosłem się do instytucjonalnego kontekstu sporu, który pokazuje tworzenie nowych kompetencji i centralizację dotychczasowych przez instytucje unijne jako skutek pogłębiającego się kryzysu funkcjonowania integracji europejskiej.

Na koniec starałem się zidentyfikować źródła faktycznych obaw państw członkowskich wobec zmian wprowadzanych w polskim sądownictwie oraz pokazać jak przyjęta przez stronę polską argumentacja rozmija się z nimi. Każdy z tych aspektów w istocie wymagałby od polskiego rządu oddzielnego potraktowania i użycia innego zestawu instrumentów. Przede wszystkim wymagałby świadomości, jak różnorodny jest kontekst sporu z Komisją na temat praworządności. Dotyczy on bowiem głębszej refleksji nad ideą rządów prawa, co pociąga za sobą gotowość do zainicjowania sensownej debaty na ten temat, wpływa na dynamikę instytucjonalnych zmian w UE, co z kolei wymagałoby zbudowania w tej kwestii własnej agendy, jak też odnosi się do sposobu komunikowania własnych argumentów skierowanych precyzyjnie, by neutralizować realne obawy ze strony państw członkowskich. Wydaje się, że świadomość tego wszystkiego rodziła się po polskiej stronie powoli i z wielkimi oporami, co w całym procesie konfliktu nie pozwoliło Polsce ani razu wyjść z pasywnej roli „oskarżonego”. Istotną słabością tej sytuacji był także brak wyraźnego centrum zarządzania kryzysem, pozwalającego na wypracowywanie, koordynację i ewaluację działań po polskiej stronie.

Nie sposób dzisiaj dokonać rzetelnej oceny skutków zmian wprowadzanych w polskim wymiarze sprawiedliwości. Na ten temat toczy się w Polsce od dłuższego czasu bardzo emocjonalny spór. Jeśli jednak odnieść się do reakcji zewnętrznej, dotyczącej sytuacji Polski w UE, to jej ocena nie może wypaść pozytywnie. Polsce nie udało się bowiem przedstawić przekonujących argumentów na swoją obronę, które pozwoliły rozwiązać obawy innych państw członkowskich. Jednocześnie, pogłębiły się w Unii uprzedzenia i stereotypy wobec Polski. Konflikt nie zainicjował żadnej poważnej debaty na temat samej istoty praworządności w Unii, zaś jego wpływ na dynamikę instytucjonalną UE należy uznać – z polskiej perspektywy – za porażkę.

Bibliografia

- Blokker P. (2014): *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London, New York: Routledge.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 2014, COM/2014/0158.
- Czarnota A. (2019): Rule of lawyers or rule of law? On constitutional crisis and rule of law in Poland, w: B. Iancu, E. Tanasescu (red.): *Governance and constitutionalism*, London, New York: Routledge, s. 51–63.
- Dębski S. (2018): Poland & Political Crisis of the European Union, <https://poland.pl/politics/opinions/poland-political-crisis-european-union/> [dostęp: 26.04.2019].
- Furedi F. (2018): *Populism and the European Cultural Wars*, London, New York: Routledge.
- Higgs R. (1987): *Crisis and Leviathan*, Oxford: Oxford University Press.
- Kaczyński J. (2010): Czy Polska jest państwem prawa. Wykład na Uniwersytecie Jagiellońskim, "Pressje", Teka XXIV Klubu Jagiellońskiego.
- Kancelaria Premiera, Rząd przedstawia Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rzad-przedstawia-biala-ksiega-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru.html> [dostęp: 26.04.2019].
- Keane J. (2009): *The Life and Death of Democracy*, New York: W. W. Norton & Company, 2009.
- Mazur K. (2016): Jarosław Kaczyński – ostatni rewolucjonista III RP, Klub Jagielloński, <https://klubjagiellonski.pl/2016/01/18/jaroslaw-kaczynski-ostatni-rewolucjonista-iii-rp/> [dostęp: 6.05.2019].
- Mażewski L. (2017): *Wiele hataśu o nic? Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2016 w perspektywie rozważań modelowych*, Radzymin: von Borowiecky.
- Oliver P., Stefanelli J. (2016): Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction, *JCMS*, 54 (5), s. 1075–1084.
- Opinion of the Legal Service, Council of the European Union, 10296/14, Brussels, 27 May 2014.
- Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-ADRKBW/%24File/Raport%20Zespo%20Ekspert%C3%B3w%20do%20>

spraw%20Problematyki%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego.pdf [dostęp: 6.05.2019].

Report of the hearing held by the Council on 26 June 2018, Council of the European Union, Brussels, 8 August 2018, 10906/18.

Rodrik D. (2012): *The Globalization Paradox*, New York: W. W. Norton & Company.

Sabel Ch.F., Zeitlin J. (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimental Governance in the EU, *European Law Journal*, 14 (3), s. 271–327.

Scheppele K.L. (2005): Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can Be More Democratic than Parliaments, w: A. Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski: *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Budapest: CEU Press, s. 25–60.

Shklar J. (1986): *Legalism. Law, Morals and Political Trials*, Cambridge: Harvard University Press.

Slaughter A.-M. (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.

van Middelaar L. (2016): The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine, *JCMS*, 54 (3), s. 495–507.

Zoll F. (2008): Polen als Rechtsstaat. Der schwierige Nachlass der Regierung Kaczyński und sein Einfluss auf die Rechtsstaatlichkeit Polens, Polen-Analysen Nr. 38/2008, Deutsches Polen Institut.

Polskie partie wobec Unii Europejskiej i jej kryzysów

Streszczenie: Niniejsze opracowanie stanowi analizę programów dotyczących integracji europejskiej głównych partii politycznych w Polsce w latach 2015–2019. Celem badania jest przedstawienie poglądów na wybrane tematy dotyczące przyszłości UE w kontekście jej kryzysów (głównie w strefie euro oraz migracyjnego), jak również możliwości ich przewycięzania. W pierwszej części autor skupia się na syntetycznym pokazaniu polskiej doktryny europejskiej w perspektywie historycznej. Następnie prezentuje poglądy rządu (i jego zaplecza partyjnego). Wreszcie ukazane zostają poglądy największych partii opozycyjnych, przede wszystkim tych ugrupowań, które w roku 2015 dostały się do parlamentu. Celem jest próba przedstawienia, które poglądy opozycji są zbieżne ze stanowiskiem rządu lub są zgodne z polską doktryną w polityce europejskiej. Na końcu autor analizuje kwestie budzące kontrowersje, a więc wykraczają poza konsensus sił politycznych w odniesieniu do polityki europejskiej.

Słowa kluczowe: partie polityczne, kryzys strefy euro, kryzys migracyjny, polska doktryna europejska.

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi analizę programów dotyczących integracji europejskiej głównych partii politycznych w Polsce w latach 2015–2019. Okres ten rozpoczynają wybory do polskiego parlamentu w 2015 roku, po których

nastąpiła zmiana rządu z koalicji Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) na Zjednoczoną Prawicę, tj. koalicję pod egidą Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Z kolei klamrą zamykającą analizowany okres są wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) w 2019 roku.

Celem badania jest przedstawienie poglądów na wybrane tematy dotyczące przyszłości UE w kontekście jej kryzysów (głównie w strefie euro oraz migracyjnego), jak również możliwości ich przezwyciężania. Duże znaczenie ma kwestia roli państwa w UE, a tym samym wizja preferowanego modelu ustrojowego Unii. Ważnym aspektem badania są europejskie wartości, w tym z jednej strony w odniesieniu do roli państwa w UE, a z drugiej w kontekście sporów wewnętrznych toczonych w Polsce i z instytucjami europejskimi w sprawie praworządności. Ponadto, interesuje mnie problematyka reform strefy euro lub perspektywy członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Kolejną sprawą jest odpowiedź na kryzys migracyjny oraz w odniesieniu do rynku wewnętrznego. Następnie będą analizowane opinie dotyczące pogłębienia współpracy w polityce obronnej (CSDP¹) oraz wizja przyszłości polityki zagranicznej UE (CFSP²). W tym kontekście będę badał z jednej strony stosunek do relacji transatlantyckich, a z drugiej do zagrożenia rosyjskiego. Uwzględnię także inne aspekty geopolityczne, m.in. podejście poszczególnych partii do rozszerzenia UE.

W pierwszej części skupię się na syntetycznym pokazaniu polskiej doktryny europejskiej w perspektywie historycznej. Następnie zostaną zaprezentowane poglądy rządu (i jego zaplecza partyjnego). Tak jak wspomniałem, w latach 2015–2019 był to rząd utworzony przez Zjednoczoną Prawicę. Wreszcie, ukazane będą poglądy największych partii opozycyjnych, przede wszystkim tych ugrupowań, które w roku 2015 dostały się do parlamentu. Celem jest próba przedstawienia, które poglądy opozycji są zbieżne ze stanowiskiem rządu lub są zgodne z polską doktryną w polityce europejskiej. Tym samym, będą dodatkowo wzmacniane na arenie międzynarodowej i prawdopodobnie nie ulegną zmianie nawet w kolejnych wyborach. Te kwestie należą więc do ponadpartyjnego konsensusu w polityce na arenie europejskiej i mają silnie ugruntowane poparcie w opinii społecznej. Kolejnym pytaniem badawczym

¹ The Common Security and Defence Policy.

² The Common Foreign and Security Policy.

jest to, jakie sprawy budzą kontrowersje, a więc wykraczają poza konsensus sił politycznych w odniesieniu do polityki europejskiej.

Doktryna

Polska doktryna w polityce europejskiej jest trudna do wskazania ze względu na stosunkowo krótki udział w procesach integracyjnych, ale również z uwagi na podkreślane w literaturze różnice między głównymi siłami politycznymi wobec UE (tj. między podejściem eurosceptycznym a proeuropejskim)³. Niemniej jednak, można pokusić się o zarysowanie pewnej wspólnej linii i kontynuacji działań w polityce europejskiej. Wszystkie kolejne polskie rządy po roku 2004 podkreślały hasło „silnej Polski w silnej Europie”, co oznacza, że były zorientowane na realizację interesów narodowych i jednocześnie popierały rozwój integracji. Wszystkie odzęgnywały się też od pomysłów budowania federacji w UE, jak również krytykowały tendencję do trwałego podziału na „Europę dwóch prędkości” (czyli między strefą euro a resztą UE). Około roku 2012 pojawiła się też, jak się wydaje, doktryna wobec członkostwa w UGW. Wejście do strefy euro miało być zależne od przezwyciężenia kryzysu, zreformowania unii walutowej i odpowiedniego wzmocnienia polskiej gospodarki, aby nie powtórzył losu krajów Południa UGW⁴. W trakcie kryzysu migracyjnego politycy największych partii kładli nacisk na ochronę zewnętrznych granic UE. Wyrażali z reguły dystans lub nawet sprzeciw wobec stałych mechanizmów relokacji uchodźców lub imigrantów. Polska doktryna opowiada się konsekwentnie za poszerzaniem czterech swobód na rynku wewnętrznym i sprzeciwia tendencjom protekcjonistycznym w tym obszarze. Kolejne polskie rządy popierały rozwój polityki zagranicznej i obronnej UE, lecz przy założeniu, że nie będzie to stanowić konkurencji lub zagrożenia dla NATO i relacji transatlantyckich. W polityce zagranicznej UE postulowany był rozwój współpracy ze wschodnimi państwami UE, popierane członkostwo Ukrainy i krajów bałkańskich w Unii, jak również domaganie się od Rosji respektowania prawa międzynarodowego i poszanowania suwerenności innych państw.

³ M.A. Vachudova (2008): Tempered by the EU? Political parties and party systems before and after accession, *Journal of European Public Policy*, 15 (6), s. 861–879.

⁴ Ch. Schweiger (2014): Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union, *Europe-Asia Studies*, t. 66, nr 3, s. 405–410.

Poglądy rządu

Zgodnie z polską doktryną polityki europejskiej, PiS odrzucało rozwój integracji w kierunku federalnym. W programie tej partii podkreślono, że UE powinna pozostać wspólnotą suwerennych i równych narodów. Silne, sprawne i suwerenne państwo jest oparciem zarówno dla demokracji narodowej, jak również interesów narodowej wspólnoty politycznej. PiS podkreślało, że demokracja w Europie występuje przede wszystkim w państwach członkowskich, dlatego tak ważne jest respektowanie zarówno podmiotowości wszystkich krajów, jak i głosu parlamentów narodowych w decyzjach podejmowanych na szczeblu unijnym. Partia zamierzała zwiększyć udział tych parlamentów w przyszłym ustroju UE.

Ochrona podmiotowości państwa polskiego oznaczała – z jednej strony – sprzeciw wobec rosnącej władzy największych państw członkowskich w procesach integracyjnych, dlatego podstawową zasadą premier Beaty Szydło w polityce europejskiej było: „równi z równymi i wolni z wolnymi”⁵. PiS chciało więc równości państw w UE i eliminowania podwójnych standardów w podejściu do większych i mniejszych krajów w tej organizacji⁶. Zamierzało także zerwać z polityką klientelizmu wobec najsilniejszych krajów, co zarzucało swoim poprzednikom. Według programu tej partii, w polityce europejskiej należy kierować się przede wszystkim własnymi interesami narodowymi, a nie oczekiwaniami najbardziej wpływowych partnerów⁷. Z drugiej strony, politycy PiS byli przeciwni dalszej centralizacji uprawnień w UE, a tym samym chcieli spowolnić postępy integracji⁸. Uznawali, że kompetencje instytucji unijnych nie powinny być poszerzane bez zmiany traktatów. „Komisja Europejska nie jest ani superrządem, a PE nie jest superparlamentem” i wszelkie „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach powinny należeć do państw członkowskich”⁹. Jednocześnie PiS z niepokojem obserwowało zwiększanie

⁵ Przemówienie Premier Beaty Szydło na XV Forum Polityki Zagranicznej, 9.11.2017, http://www.minsk.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/xv_forum_polityki_zagranicznej [27.04.2018].

⁶ Program PiS 2014, <http://pis.org.pl/dokumenty> [27.04.2018], s. 158; Deklaracja Europejska PiS, pkt 9, <http://pis.org.pl/dokumenty> [27.04.2019].

⁷ Program PiS 2014, *op. cit.*, s. 154.

⁸ Z. Krasnodębski (2015): Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?, w: *„Mysząc: Polska”, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice, 3–5 lipca 2015 r., s. 80–81.

⁹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku, Sejm RP, 21 marca 2018, <http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/>

dyscyplinarnego nadzoru nad państwami członkowskimi ze strony instytucji unijnych i wymuszanie stosowania przez nie prawa unijnego¹⁰.

PiS nie chciało się spieszyć z przystąpieniem do strefy euro¹¹. Rząd zachowywał „pragmatyczny dystans wobec euro”. Wspierał niezbędne reformy w UGW, a jednocześnie nie godził się na podziały na rynku wewnętrznym i w samej Unii (tj. na „Europę dwóch prędkości”)¹². W szczególności, nie zgadzał się na powoływanie osobnych instytucji politycznych dla strefy euro, takich jak parlament, rząd lub minister finansów, wreszcie – na ustanowienie osobnego budżetu dla UGW¹³. Niemniej jednak, rząd aprobował kształtowanie współpracy w Europie Środkowej, m.in. pogłębianie kooperacji w ramach Grupy Wyszehradzkiej i Inicjatywy Trójmorza¹⁴. Miało to na celu zrównoważenie dominacji francusko-niemieckiej w UE i przewagi interesów Europy Zachodniej nad interesami Europy Środkowej.

Rząd nie zgadzał się na przymusowe kwoty relokacji uchodźców. Był przeciwny centralizacji zarządzania polityką migracyjną w Brukseli. Proponował umocnienie granic zewnętrznych UE oraz zintensyfikowanie działań w ramach polityki humanitarnej i rozwojowej poza granicami Unii¹⁵.

Zgodnie z polską doktryną w polityce europejskiej, PiS domagało się poszanowania i rozwoju traktatowych czterech swobód na rynku wewnętrznym, jak również sprzeciwiało się wszelkim działaniom protekcjonistycznym, w tym m.in. wynikającym z nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych, która ograniczała swobodę przepływu pracowników na rynku wewnętrznym¹⁶. „Standardy socjalne nie mogą być w Unii narzucane z góry, bo państwa członkowskie nie tylko radykalnie różnią się poziomem zamożności, ale też

wiadomosci/minister_jacek_czaputowicz_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2018_roku [27.04.2018].

¹⁰ Program PiS 2014, *op. cit.*

¹¹ Program PiS 2014, *op. cit.*

¹² Konrad Szymański: Strefa euro nie odjeżdża Polsce, *Rzeczpospolita*, 22.05.2017, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/305219925-Konrad-Szymanski-Strefa-euro-nie-odjezdza-Polsce.html> [27.04.2018].

¹³ Z. Krasnodębski, Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?, *op. cit.*

¹⁴ Program PiS 2014, *op. cit.*

¹⁵ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku, *op. cit.*; Konrad Szymański: Strefa euro nie odjeżdża Polsce, *op. cit.*

¹⁶ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku, *op. cit.*

modelem gospodarczym”¹⁷. Rząd nie zgadzał się na wprowadzenie nowych europejskich podatków lub harmonizacji podatkowej na rynku wewnętrznym. Oponował przeciwko głosowaniu większościowemu w tych sprawach w UE, uznając, że podatki są suwerenną kompetencją władz narodowych, zwłaszcza demokratycznych parlamentów. Ponadto, rząd krytycznie podchodził do coraz bardziej ambitnej polityki klimatycznej UE, m.in. eliminującej energetykę opartą na węglu¹⁸.

Partia rządowa aprobowała postępy w polityce obronnej UE, choć wyraźnie podkreślała, że nie może ona konkurować z NATO, duplikować go lub stanowić zagrożenia dla niego i dla relacji transatlantyckich. Minister ds. europejskich w MSZ akcentował „konieczność budowania europejskiej obronności w porozumieniu z NATO, co chroni nas przed dublowaniem struktur i inwestycji wojskowych”¹⁹. Ponadto, PiS opowiadało się za równymi szansami dostępu do Europejskiego Funduszu Obronnego dla wszystkich państw członkowskich, a więc przeciwko preferowaniu w tym Funduszu największych korporacji lub ośrodków badawczych z Europy Zachodniej. Proponowało dalsze poszerzanie UE o państwa bałkańskie i Ukrainę²⁰. Zabiegało o rozwój Partnerstwa Wschodniego i relacji transatlantyckich. Domagało się też solidarnej postawy wszystkich państw UE w stosunku do Rosji, a zwłaszcza jej agresywnej polityki wobec Zachodu. Wiele poglądów PiS, zwłaszcza dotyczących polityki zagranicznej i obronnej UE – wydaje się zgodnych z doktryną europejską polskiej dyplomacji.

Poglądy opozycji

Największa partia opozycji, czyli Platforma Obywatelska, od lat popierała dalszy rozwój integracji europejskiej. Przykładowo: wspierała wzmocnienie Komisji Europejskiej (KE) jako instytucji w założeniu przyczyniającej się do ochrony interesów mniejszych państw członkowskich. Radosław Sikorski,

¹⁷ Długa droga do odrodzenia Unii, wywiad z Konradem Szymańskim, *Rzeczpospolita*, 14 marca 2019, s. A9.

¹⁸ J. Szyszko (2015): Globalna polityka klimatyczna, w: „*Mysiąc: Polska*”, *Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice, 3–5 lipca 2015 r., s. 33–36.

¹⁹ Długa droga do odrodzenia Unii, *op. cit.*

²⁰ Program PiS 2014, *op. cit.*, s. 159.

były minister spraw zagranicznych, przychylił się do pomysłu zmniejszenia liczby komisarzy, jak również połączenia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i szefa KE²¹. Niektóre jego wypowiedzi zmierzały w stronę federacji, na przykład w odniesieniu do poparcia ogólnoeuropejskiej listy kandydatów w wyborach do PE. PO dostrzegła potrzebę wspierania UE w wymiarze globalnym. Według przewodniczącego PO Grzegorza Schetyny: „tylko Unia Europejska, nie żaden kraj z osobna, może dziś stawać do wyścigu z wielkimi siłami globalnymi”²². Schetyna popierał rozwój integracji, w tym wzmacnianie dotychczasowych instytucji unijnych, ale był przeciwny nadmiernej biurokracji UE, a tym samym z pewnym dystansem odnosił się do centralizacji władzy w Brukseli. „Mam jednak wątpliwości, czy właściwym krokiem do rozwiązania problemów jest mnożenie agencji, których Unia ma już ponad 20. Agencje rozbudowują biurokrację europejską, czego Europejczycy nie odbierają najlepiej”²³. Platforma Obywatelska opowiadała się za poszerzeniem Unii o kolejne państwa, co wiązało się z chęcią ograniczenia wpływu wschodnich mocarstw – przede wszystkim Chin i Rosji – na sąsiadów UE. Z dużym prawdopodobieństwem zwiększenie liczby członków Unii prowadziłyby jednak do utrudnień w zakresie zarządzania politykami unijnymi. Tym samym PO wyżej ceniła cele geopolityczne związane z poszerzeniem Wspólnoty aniżeli poprawę zarządzania w UE, tym bardziej że z pewnym dystansem podchodziła także do centralizacji władzy w Brukseli.

Według Schetyny państwo polskie powinno odzyskać wpływy polityczne w UE, a tym samym lepiej realizować interesy Polaków. Uznawał on, że można to osiągnąć poprzez aktywną i odpowiedzialną politykę prowadzoną na arenie europejskiej, jak również poprawę wizerunku Polski u jej partnerów. „Rząd RP całkowicie zmarginalizował polską aktywność i znaczenie w UE. Dlatego celem podstawowym każdego rozsądnego polskiego polityka jest przede wszystkim powrót Polski do poważnej pozycji w UE”²⁴. Jest to koncepcja państwa aktywnego w polityce unijnej, jak również opierającego swoją siłę na

²¹ Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego wygłoszone w Berlinie 28 listopada 2011, *TVN24.pl*, <https://www.tvn24.pl/polska-a-przyszlosc-unii-europejskiej,192356,s.html> [27.04.2018].

²² G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *Gazeta Wyborcza*, 14 marca 2019, s. 12.

²³ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

²⁴ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

odpowiedzialnym dyskursie i wizerunku. Niewątpliwie kluczową sprawą dla tego wizerunku była kwestia przestrzegania przez Polskę europejskich wartości, ale również większa otwartość na propozycje unijnych liderów – tj. Francji i Niemiec – niż w wypadku zachowawczego i nieufnego rządu konserwatywnego. Jednocześnie, elementem przesuującym Polskę bliżej europejskiego centrum była decyzja o przeciwdziałaniu zjawisku Europy dwóch prędkości, a więc ewentualnej marginalizacji Polski w sytuacji trwałego pozostawania poza strefą euro.

W ten sposób największe ugrupowanie opozycyjne i jednocześnie lider obozu liberalnego interpretowało siłę państwa polskiego w odniesieniu do włączenia się w główny nurt rozwoju integracji. Postępy integracji nie stanowiły zagrożenia dla państwa i jego suwerenności (jak w poglądach ugrupowań konserwatywnych), ale raczej szansę, pod warunkiem uczestnictwa w „głównym nurcie” polityki europejskiej. „Jeśli polskie sprawy będą omawiane przy głównym stole, będziemy umieli znajdować dla nich poparcie większości”²⁵. Jednak ponownie dostrzegana jest potrzeba pewnej ochrony autonomii państw przed nadmierną tendencją centralizacyjną ze strony Brukseli. „Zgodnie z zasadą pomocniczości będziemy pilnować, aby decyzje w Unii zapadały na możliwie najniższym szczeblu – jak najbliżej ludzi, których dotyczą”²⁶. Zdaniem Sikorskiego także szereg kompetencji powinien zostać domeną państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do „tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej oraz stawek podatkowych”²⁷. To nawiązuje do zachowawczego podejścia w sprawach ustrojowych reprezentowanego przez PiS.

Jeszcze na początku kryzysu w UGW, rząd PO opowiadał się za jak najszybszym przyjęciem euro. Jednak, pod wpływem nasilających się problemów w unii walutowej w 2012 roku, zajął stanowisko, że wejście do strefy euro musi być warunkowane przez zakończenie kryzysu, zreformowanie UGW i odpowiednie przygotowanie polskiej gospodarki do członkostwa w unii monetarnej. Jednocześnie rząd pod wodzą PO starał się, aby Polska uczestniczyła we wszystkich inicjatywach podejmowanych przez państwa unii walutowej, takich

²⁵ Przyszłość Polski – Wielki Wybór, 4 kwietnia 2019, <https://platforma.org/aktualnosci/przyszlosc-polski-wielki-wybor> [27.03.2019].

²⁶ Przyszłość Polski – Wielki Wybór, *op. cit.*

²⁷ Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego..., *op. cit.*

jak Pakt fiskalny lub Unia bankowa, co określano mianem taktyki „trzymywania nogi w drzwiach”²⁸. W okresie rządów PiS Platforma kontynuowała wcześniejszą linię programową, jednocześnie popierając wprowadzenie dalszych reform w UGW. Niemniej jednak w 2018 roku szef PO zaznaczył, że Polska powinna przygotować się do przyjęcia wspólnej waluty, a jednocześnie należy przekonywać Polaków do tego projektu²⁹. W ten sposób Platforma wyraźnie złagodziła swoje stanowisko wobec UGW, uznając że kryzys został zażegnany i należy ponowić przygotowania do członkostwa w unii walutowej. Była to zmiana stanowiska w dużym stopniu nawiązująca do wewnątrz krajowej polaryzacji politycznej, co w coraz większym stopniu przekładało się na uwypuklanie proeuropejskich treści w programie PO. Prawdopodobnie najważniejszym motywem dla zwrotu w stanowisku PO było to, że partia obawiała się pogłębienia zjawiska „Europy dwóch prędkości”, a więc marginalizowania Polski w stosunku do europejskiego centrum znajdującego się w strefie euro.

Rząd PO poparł w 2015 roku unijną regulację o przymusowych kwotach relokacji uchodźców w UE. Pod wpływem opinii publicznej i w wyniku przegranych wyborów zaostrzył swoje stanowisko w tej sprawie, uznając, że podział uchodźców musi się odbywać na zasadach dobrowolnych i należy położyć nacisk w polityce unijnej na kontrolę granic zewnętrznych UE³⁰. Jednocześnie, szef PO obiecywał, że w wypadku przejęcia władzy nie będzie przyjmował nielegalnych migrantów³¹. W ten sposób stanowisko tej partii wyraźnie zbliżyło się do polityki rządzącego PiS. Platforma uczyniła to zapewne pod wpływem opinii wyborców w większości przeciwnych przyjmowaniu uchodźców i imigrantów, zwłaszcza spoza Europy³².

²⁸ Tusk obiecuje, że przed wejściem do eurolandu odbędą się konsultacje. Danuta Huebner już mówi, że nie możemy „stać okrzakiem nad barykadą”, *wPolityce.pl*, 20 grudnia 2012, <https://wpolityce.pl/polityka/147055-tusk-obiecuje-ze-przed-wejsciem-do-eurolandu-odbeda-sie-konsultacje-danuta-huebner-juz-mowi-ze-nie-mozemy-stac-okrzakiem-nad-barykada> [27.04.2018].

²⁹ Schetyna: Przyjęcie euro nie musi oznaczać wzrostu cen, *Rzeczpospolita*, 27.02.2018, <http://www.rp.pl/Platforma-Obywatelska/302279962-Schetyna-Przyjecie-euro-nie-musi-oznacza-wzrostu-cen.html> [27.04.2018].

³⁰ Platforma Obywatelska, <http://www.platforma.org/aktualnosc/45497/projekty-platformy-polska-europa-swiat-polskaobywatelska> [27.04.2018].

³¹ Schetyna potwierdza: Nie będziemy przyjmować nielegalnych migrantów, *Newsweek*, 10.05.2017, <http://www.newsweek.pl/polska/schetyna-nie-bedziemy-przyjmowac-migrantow-po-o-uchodzcach,artykuly,409922,1.html> [27.04.2018].

³² Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców, *CBOS*, nr 87/2018, lipiec 2018.

Zgodnie z polską doktryną w polityce europejskiej największa partia opozycyjna deklarowała chęć zwiększania czterech swobód na rynku wewnętrznym. Schetyna skrytykował francuskiego prezydenta za to, że: „forsuje biurokratyczne rozwiązania mające podnieść koszty pracy w krajach Europy Środkowej, w tym w Polsce i – w efekcie – osłabia ich konkurencyjność (...). Unia Europejska, by być skuteczna, musi pozostać strefą wolności ludzi, pracy, inwestycji i usług”³³.

W nawiązaniu do polskiej doktryny polityki europejskiej PO popierała maksymalizację napływu środków UE do Polski. „Obronimy fundusze europejskie dla naszych regionów, miast i wsi oraz zadbamy o zwiększanie udziału samorządów w ich dystrybucji”³⁴. Szef Platformy w roku 2018 sprzeciwił się też wiązaniu wypłat z funduszy europejskich z kwestią przestrzegania praworządności, co było zgodne ze stanowiskiem rządu PiS³⁵. Platforma nawiązywała również do inicjatywy własnego rządu (z lat 2007–2015) w zakresie unii energetycznej, a zwłaszcza wspólnych europejskich zakupów ropy i gazu u zewnętrznych producentów.

Również w odniesieniu do polityk zagranicznej i obronnej UE, kontynuowano wcześniejszą linię programową, a więc opowiadano się za rozwojem integracji w tych politykach, ale przy utrzymaniu dobrych relacji transatlantycznych. Schetyna proponował „poszerzenie zasobów obronności Unii, w tym budżetu, koordynacji europejskiej produkcji obronnej oraz rozwiązań wojskowych gwarantujących zdolność realizacji misji UE”³⁶. Jednocześnie apelował: „równolegle Unia powinna wyjść wobec NATO z mocniejszą inicjatywą co do przyszłej współpracy. Celem Unii powinno być potwierdzenie więzi transatlantycznych, a także mocniejsze powiązanie operacyjne zdolności wojskowych obu organizacji”³⁷. Platforma postulowała zachowanie spójności europejskiego stanowiska wobec agresywnej polityki Rosji. Wspierała dalszy rozwój polityki wschodniej UE, a w zakresie CSDP położenie nacisku na zwalczanie terroryzmu³⁸.

³³ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

³⁴ *Przyszłość Polski – Wielki Wybór*, *op. cit.*

³⁵ Schetyna: Rządy PiS przeminą, budżet UE zostanie, 27.02.2018, http://fakty.interia.pl/polska/news-schetyna-rzady-pis-przeminia-budzet-ue-zostanie,nId,2550855#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome [27.04.2018].

³⁶ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

³⁷ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

³⁸ Platforma Obywatelska, <http://www.platforma.org/aktualnosc/45497/projekty-platformy-polska-europa-swiat-polskaobywatelska> [27.04.2018].

Ponadto, zgodnie z doktryną polityki europejskiej, ważnym postulatem PO było zachęcanie partnerów z UE do rozszerzenia Wspólnoty. „Poszerzmy się o kraje bałkańskie, gdy będą do tego gotowe. I uszanujmy europejskie aspiracje państw Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza strategicznej, ważnej dla Polski i UE Ukrainy”³⁹.

W tych wszystkich sprawach opozycja wzmocniała stanowisko rządu PiS. Pod koniec 2018 roku w wypowiedziach polityków PO pojawiły się jednak nowe akcenty. Coraz częściej widoczna była krytyka amerykańskiej administracji prezydenta Donalda Trumpa, w tym zgłaszane były zastrzeżenia do pogłębiania przez rząd bilateralnych relacji wojskowych Polski z USA (krytykowano m.in. projekt Fort Trump, dotyczący zwiększenia obecności wojsk USA w Polsce)⁴⁰. Politycy PO coraz częściej akcentowali także potrzebę wspierania przez polską dyplomację rozwoju polityki obronnej UE. Chodziło nie tylko o uzupełnienie lub wzmocnienie potencjału NATO, lecz także o budowanie europejskiej autonomii geopolitycznej w relacjach wobec największych potęg światowych. W ten sposób politycy opozycji wyraźnie zbliżali się do podobnej linii programowej prezentowanej w ostatnich latach w Paryżu i Berlinie, a jednocześnie dystansowali się od silnie proamerykańskiego stanowiska rządu PiS.

Poglądy kolejnej partii opozycyjnej, tj. Nowoczesnej, są z reguły znacznie bardziej proeuropejskie, choć ze względu na jej malejące poparcie wyborcze w 2018 roku jej wpływ na politykę władz był umiarkowany. Nowoczesna zdecydowanie wspierała wszelkie inicjatywy prointegracyjne dyskutowane w UE, jak również była zwolennikiem jak najszybszego przyjęcia euro⁴¹. Uznawała również, że Polska powinna przyjmować uchodźców i imigrantów, a także unijne inicjatywy w tym względzie. W nawiązaniu do polskiej doktryny w polityce europejskiej opowiadała się za promocją czterech swobód na rynku wewnętrznym⁴². W podobnym duchu partia wspierała rozwój polityki

³⁹ G. Schetyna, *Europo, wracamy!*, *op. cit.*

⁴⁰ Politycy komentują prezydencką wizytę w USA, *Onet.pl*, 19 września 2018 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/andrze-j-duda-w-usa-komentarze-politykow/5mph8zr> [27.12.2018].

⁴¹ Tekst wystąpienia Ryszarda Petru w sejmowej dyskusji o polskiej polityce zagranicznej, <https://nowoczesna.org/tekst-wystapienia-ryszarda-petru-w-sejmowej-dyskusji-o-polskiej-polityce-zagranicznej/> [27.05.2018].

⁴² „Nowoczesna Polska dla każdego”. Program Nowoczesnej, 2016, <https://nowoczesna.org/nowoczesna-polska-dla-kazdego-program-partii/> [27.05.2018].

zagranicznej i obronnej UE. Warto również dodać, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego (2019) nawiązano sojusz w ramach liberalnej opozycji pod nazwą Koalicji Europejskiej, do której weszły oprócz PO i Nowoczesnej także PSL, Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Zieloni.

Z kolei Kukiz'15 to opozycja, która akcentowała bardziej eurosceptyczne stanowisko aniżeli rząd PiS, w ten sposób wpływając na usztywnienie stanowiska partii rządowej w wielu miejscach jej programu europejskiego. W sprawach ustrojowych Kukiz'15 opowiadał się za „Europą suwerennych narodów”, jak również przeciwko „imperialistycznym zakusom Niemiec i Francji”, a więc tendencji do dominacji obu krajów w UE⁴³. Celem polityki Polski powinno być ograniczenie roli biurokracji brukselskiej, jak również obrona demokracji narodowej, a tym samym zmniejszenie władzy instytucji unijnych nad państwami członkowskimi⁴⁴. Partia opowiedziała się zdecydowanie przeciwko wejściu Polski do UGW, która to okazała się „nieudanym eksperymentem”. Proponowała kontrolowany demontaż UGW jako jedyny możliwy scenariusz dla dobra Europy. Zdecydowanie przeciwstawiała się unijnym planom relokacji uchodźców i imigrantów. Partia stawiała na rynek wewnętrzny, a jednocześnie postulowała ograniczenie tendencji protekcyjnych w Europie Zachodniej i proponowała deregulację prawa UE. Jednocześnie, przeciwstawiała się preferencjom dla inwestorów zagranicznych w Polsce, kosztem praw krajowych przedsiębiorców lub konsumentów. Opowiadała się za wypowiedzeniem przez Polskę pakietu energetyczno-klimatycznego, gdyż prowadzi on do zniszczenia polskiego przemysłu i podwyżek cen energii.

Spór wokół reformy sądownictwa

W latach 2017–2018 wybuchł gwałtowny konflikt między rządem a częścią opozycji o reformy wewnętrzne, a zwłaszcza zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Były one także krytykowane przez instytucje europejskie oraz część państw członkowskich i przedstawiane jako złamanie unijnej wartości praworządności. Spór z opozycją dotyczył też roli Polski w UE, rozumianej w kontekście

⁴³ Paweł Kukiz o Unii Europejskiej, <http://ruchkukiza.pl/pawel-kukiz-o-unii-europejskiej/> [27.05.2018].

⁴⁴ Strategia Zmiany. Program Kukiz'15, <http://ruchkukiza.pl/klub-poselski/strategia-zmiany/> [27.05.2018].

prestżu i wpływu decyzyjnego. Miał on coraz większe znaczenie dla pogłębiającej się polaryzacji politycznej w Polsce wokół integracji europejskiej. Wśród partii krajowych (w tym w łonie opozycji) ujawnił się silny podział na ugrupowania o nastawieniu narodowym i eurosceptycznym oraz ruchy liberalne i proeuropejskie.

W trakcie dyskusji o reformie sądownictwa widać było dwie odmienne wizje integracji europejskiej – z jednej strony w ramach konserwatywnego rządu, a z drugiej wśród liberalnej opozycji. Przedstawiciele rządu wielokrotnie deklarowali, że nie chcą wyjścia Polski z UE, choć jednocześnie opowiadali się za zmianą dotychczasowej praktyki politycznej w Unii. Dla rządu interwencja instytucji europejskich (zarówno Komisji, jak i Trybunału Sprawiedliwości UE – TSUE) to przekroczenie prawa traktatowego, które zastrzega reformy sądownictwa jako wyłączne uprawnienie państw członkowskich⁴⁵. Ponadto, krytyka polskiej reformy była postrzegana jako zbyt daleko idąca ingerencja w wewnętrzne sprawy Polski. W ten sposób została naruszona zarówno polska suwerenność, jak również polska demokracja. Zwolennicy takiego stanowiska wyraźnie stawali w obronie kompetencji państw członkowskich przed ingerencją ze strony UE, zwłaszcza wykraczającej poza literę traktatów europejskich. Dlatego działania opozycji na rzecz znalezienia wsparcia za granicą były traktowane jako przejaw zdrady, zarówno przez przedstawicieli partii rządowej, jak i przez niektórych polityków opozycji (np. Kukiz'15)⁴⁶. Z kolei, dla przedstawicieli opozycji liberalnej zewnętrzna ingerencja polityczna – zarówno ze strony niektórych państw członkowskich, jak również instytucji europejskich – była usprawiedliwiona procesami integracji europejskiej, w ramach której żadne państwo nie jest w pełni suwerenne, a swoją suwerenność „dzieli” z innymi państwami i instytucjami UE. Instytucje unijne nie były więc traktowane jako „zewnętrzne”, lecz przynależne do systemu politycznego.

⁴⁵ Szef MSZ podsumował działania resortu. Czaputowicz: Rząd podejmuje wysiłki w celu realizacji zobowiązań wyborczych, *wPolityce.pl*, 7 grudnia 2018, <https://wpolityce.pl/polityka/424568-szef-msz-podsumowal-dzialania-resortu> [27.12.2018]; Eurokraci w kropce. Czaputowicz: Gdy nowelizacja ustawy o SN wejdzie w życie, nie będzie podstawy do utrzymywania skargi w TSUE, *wPolityce.pl*, 10 grudnia 2018, <https://wpolityce.pl/polityka/424999-eurokraci-w-kropce-niebawem-nie-bedzie-podstawy-do-skargi> [27.12.2018].

⁴⁶ Mocne słowa Jakubiaka: Wizyta Schetyny u Angeli Merkel to Targowica, *Do Rzeczy*, 25 września 2018, <https://dorzeczy.pl/78208/Mocne-slowa-Jakubiaka-Wizyta-Schetyny-u-Angeli-Merkel-to-Targowica.html> [27.12.2018].

W ten sposób stały się ze sobą dwie wizje dalszej integracji europejskiej: konserwatywna z liberalną. Według PiS integracja europejska powinna się opierać na autonomii i podmiotowości państw narodowych, a prawdziwa demokracja jest możliwa jedynie na poziomie narodowym. Oznacza to, że inne państwa powinny okazywać szacunek dla programu rządu wyłonionego przez miejscowych wyborców. Jednocześnie, ingerencja zewnętrzna zaburza prawa wyborców, a tym samym ogranicza narodową demokrację. Z kolei, w ramach liberalnej i kosmopolitycznej wizji integracji, narody europejskie przekazują coraz więcej uprawnień do instytucji europejskich, a to oznacza, że na deliberację polityczną i wybory przeprowadzane w państwach mogą wpływać media i politycy z innych krajów lub urzędnicy z instytucji unijnych.

Tak jak wspomniałem, główną linią podziału politycznego w Polsce stały się wartości. Z jednej strony podstawą programową były normy liberalne i wynikający z nich pozytywny stosunek do integracji. Z drugiej – odwoływano się do wartości konserwatywnych i narodowych, co powodowało nieufność do ekspansji kompetencyjnej UE (ang. *competence creep*⁴⁷). Nic więc dziwnego, że spór dotyczył w dużej mierze wartości europejskich. Dla liberalnej opozycji problemem było łamanie przez rząd tych wartości, zwłaszcza praworządności. „UE powstała i rozwija się jako wspólnota wartości, na czele z prawami człowieka, demokracją, praworządnością i solidarnością. Jest wstydem, że od 2015 roku władze RP te wartości łamią. Zadbamy, by te normy, zwłaszcza równe prawa kobiet i mężczyzn, osób z niepełnosprawnościami oraz mniejszości, były stanowczo egzekwowane”⁴⁸. Z kolei, dla ugrupowań konserwatywnych instytucje unijne coraz bardziej wkraczały w autonomię państw członkowskich, w tym nie okazywały odpowiedniego szacunku dla narodowej tożsamości, podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych (art. 4 TUE), łamały traktatową zasadę przyznania kompetencji (co oznacza, że instytucje UE nie mogą przekraczać kompetencji powierzonych im w traktatach), zasadę subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 TUE)⁴⁹,

⁴⁷ M. Pollack (1994): *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*, *Journal of Public Policy*, t. 14, s. 95–145; S. Weatherill (2004): *Competence Creep and Competence Control*, *Yearbook of European Law*, t. 23, nr 1, s. 1–55.

⁴⁸ Przyszłość Polski – Wielki Wybór, *op. cit.*

⁴⁹ Subsidiarność oznacza, że władza centralna powinna być z zasady pomocnicza, ale nie ingerująca w rządzenie, które może być realizowane na niższych poziomach. Podstawowe znaczenie ma tutaj pozostawienie jak największej swobody decydowania i rządzenia na niższych poziomach

a nawet unijną wartość demokracji (art. 2 TUE), gdyż zbyt dalece ingerowały w ład i decyzje demokratycznych wspólnot na poziomie narodowym. Dla partii konserwatywnych poważnym problemem było odejście UE od wartości chrześcijańskich i prorodzinnych, a także odgórne narzucanie liberalnych norm bez poszanowania narodowej tradycji lub poglądów wyborców⁵⁰. Dlatego PiS proponowało, aby Unia powróciła do swoich korzeni, a więc wartości podzielanych przez ojców założycieli.

Liberalna opozycja zarzucała rządowi, że dąży do polexitu, czyli wyjścia Polski z UE. Bodaj największe znaczenie dla tych obaw miała sytuacja z wyborów samorządowych w 2018 roku, kiedy pojawił się problem zgodności polskiej konstytucji z orzeczeniami TSUE. Warto przypomnieć, że w UE od wielu lat toczy się spór o to, czy zasada supremacji prawa europejskiego obejmuje krajowe konstytucje⁵¹. Wiele narodowych trybunałów konstytucyjnych uważa, że nie. Zasada supremacji miała zostać wpisana do traktatu konstytucyjnego, ale w wyniku jego fiaska wycofano taki zapis z traktatu lizbońskiego. Pozostała jedynie deklaracja dołączona do tego traktatu, która stwierdza istniejący wcześniej stan rzeczy: supremacja nie jest wprost zapisana w traktacie, ale wynika z orzecznictwa TSUE⁵². Tak więc spór konstytucyjny odbywający się w Polsce nie musi prowadzić do polexitu. Gdyby tak było, to takie samo zagrożenie dotyczyłoby kilku innych państw, m.in. Niemiec, które stoją na stanowisku, że ich konstytucja nie podlega zasadzie supremacji. Co więcej, nawet polski Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie (w 2005 i 2010 roku, a więc w okresie kiedy nie rządziło PiS) uznał wyższość polskiej ustawy zasadniczej. W opinii tego Trybunału „przekazanie kompetencji do UE nie upoważnia tej organizacji do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z polską konstytucją”, która jest „nadrzędnym źródłem prawa w Polsce”⁵³. Spór z 2018 roku dowodzi tego, że ugrupowania rządowe

demokratycznych wspólnot (np. samorządowych). Z kolei proporcjonalność oznacza, że interwencja wyższego szczebla administracyjnego nie wykracza poza to, co jest absolutnie niezbędne. Por. T.G. Grosse (2019): *Unia subsydiarna, Raport dla Klubu Jagiellońskiego*, Kraków.

⁵⁰ Program PiS 2014, *op. cit.*, s. 12–13; Deklaracja Europejska PiS, *op. cit.*, pkt 1 i 2.

⁵¹ A. Vauchez (2015): *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁵² Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., OJ C 306, 17.12.2007.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., K32/09.

były gotowe bronić autonomii polskiego państwa i ładu konstytucyjnego przed ekspansją ze strony instytucji UE. Natomiast dla opozycji liberalnej ten kontekst miał znaczenie drugoplanowe, jeśli ochrona krajowego porządku konstytucyjnego miałyby zwiększać ryzyko polexitu.

Politycy opozycji liberalnej kładli nacisk na zgodność polskiej polityki w UE z propozycjami reform europejskich wysuwanymi przez instytucje unijne bądź największe państwa członkowskie. Podstawowe znaczenie miała tutaj poprawa wizerunku Polski na arenie europejskiej. Wymuszało to większą skłonność do kompromisu wobec propozycji zewnętrznych. Według argumentacji polityków opozycji tylko poprawa wizerunku gwarantuje Polsce większy wpływ na bieg reform europejskich⁵⁴. Z kolei, dla polityków rządu podstawowe znaczenie miała ocena propozycji zmian zachodzących w UE przez pryzmat interesów narodowych, a także blokowanie tych propozycji, które nie są postrzegane jako korzystne dla polskiego społeczeństwa. Taka postawa może, a niekiedy nawet musi, odbywać się kosztem pogorszenia wizerunku polskiego rządu za granicą. Obrona interesów narodowych, zwłaszcza tych, które zyskały większość w wyborach, jest bowiem podstawowym zadaniem demokratycznego rządu. Prezes PiS powiedział, że jego partia „została upoważniona przez wyborców do obrony interesów Polski, a nie do podlizywania się komukolwiek w UE lub do załatwiania czyichś innych interesów”⁵⁵. Dla konserwatystów podstawowe znaczenie miał więc szacunek dla demokracji i interesów narodowych definiowanych w czasie wyborów, a mniej kwestie wizerunkowe.

Wnioski

- 1) Program rządu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019 był w wielu miejscach zgodny z linią wcześniejszych koalicji rządowych i polską doktryną w polityce europejskiej. Był też w kilku sprawach zgodny z poglądami opozycji, zwłaszcza w tych, w których opinia społeczeństwa była wyraźnie ukształtowana (m.in. w odniesieniu do migracji). Zbliżenie stanowisk

⁵⁴ Schetyna: PiS zniszczyło międzynarodowy wizerunek Polski, *Dziennik Gazeta Prawna*, 24.02.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1106895,schetyna-na-radzie-krajowej-po.html> [27.12.2018].

⁵⁵ Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, 25.05.2016, *Prawo i Sprawiedliwość*, <http://pis.org.pl/aktualnosci/zostalismsy-upowaznieni-przez-wyborcow-do-obrony-interesow-polski> [27.12.2018].

- było także widoczne w niechęci do rozbudowy biurokracji europejskiej, w odniesieniu do promowania liberalnego podejścia na rynku wewnętrznym, jak również odnośnie do obrony funduszy unijnych dla Polski (w ramach polityki spójności, rolnej i innowacyjnej). Wiele podobieństw dotyczyło głównych wyborów geopolitycznych. Największe ugrupowania obawiały się zagrożenia rosyjskiego, wspierały rozszerzenie UE na wschód i na Bałkany Zachodnie, preferowały utrzymanie silnych relacji transatlantyckich. Przedstawiciele największych partii popierali też rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony UE, ale pod warunkiem, że nie będzie to osłabiało sojuszu z USA i roli NATO w zakresie obrony starego kontynentu. Stwarzało to dość szerokie pole narodowego konsensusu w nawiązaniu do polskiej doktryny w polityce europejskiej. Należy jednak zauważyć, że rząd PiS – w porównaniu do swoich poprzedników i liberalnej opozycji – wykazywał bardziej zdystansowane stanowisko wobec wielu reform dyskutowanych na arenie UE. Dotyczyło to m.in. postępów unijnej polityki obrony.
- 2) W kilku sprawach programowych opozycja była podzielona. Na przykład wobec migracji część opozycji, w tym niektóre ugrupowania liberalne, była dość bliska rządowi, a inni przedstawiciele opozycji opowiadali się za większym otwarciem na imigrantów i wspierali centralizację kompetencji w tej mierze na szczeblu unijnym (np. Nowoczesna). Partie liberalne popierały członkostwo w strefie euro, a inne, podobnie jak rząd, były temu przeciwne (Kukiz'15). Największy podział w ramach opozycji (podobnie jak na całej scenie politycznej) dotyczył z jednej strony ugrupowań liberalnych i proeuropejskich, a z drugiej narodowych i eurosceptycznych.
 - 3) Spór między rządem a liberalną opozycją wokół reformy sądownictwa przyczynił się do pogłębienia podziału politycznego w Polsce, który w coraz większym stopniu dotyczył spraw europejskich. Polaryzacja programowa powodowała, że zmniejszył się w Polsce konsensus sił politycznych wobec UE. Spór o reformę sądownictwa doprowadził do radykalizacji stanowisk, zarówno po stronie ugrupowań liberalnych, jak i prawicowych. Dla niektórych prawicowych wyborców program PiS był nadmiernie proeuropejski, co oznaczało, że pojawiły się ugrupowania domagające się wyjścia Polski z UE⁵⁶.

⁵⁶ Partia Wolność Janusza Korwin-Mikkego i Ruch Narodowy utworzyły koalicję przed wyborami do PE w 2019 roku i opowiedziały się za wyjściem Polski z UE. Inne eurosceptyczne formacje na polskiej prawicy to Ruch Prawdziwa Europa (wspierany przez o. T. Rudyka) oraz politycy

Także po stronie liberalnej znalazły się partie dużo bardziej radykalne programowo od PO (Nowoczesna, Wiosna).

- 4) W badanym okresie zarysowała się nieco inna koncepcja polskiego państwa w UE między ugrupowaniami rządowymi a liberalną opozycją. Dla PiS zasadnicze znaczenie miała ochrona suwerenności narodowej, której przejawem było ograniczanie ekspansji kompetencyjnej ze strony KE i TSUE, uznanie wyższości polskiej konstytucji nad normami prawa unijnego, niechęć do ingerencji w polską politykę ze strony instytucji UE lub innych państw członkowskich. Postawa defensywna wobec tych zewnętrznych podmiotów miała służyć wzmocnieniu siły państwa polskiego. Z kolei politycy PO nie widzieli problemu zagrożenia dla suwerenności państwa. Jego siły upatrywali w większej aktywności na arenie unijnej, w uczestnictwie w europejskim centrum decyzyjnym i w poprawie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Liberalna opozycja była również bardziej otwarta na propozycje postępów integracji europejskiej prezentowane przez Berlin i Paryż lub instytucje unijne.
- 5) Obie strony sporu politycznego w Polsce inaczej podchodziły do europejskich kryzysów i roli państw narodowych oraz instytucji unijnych w ich przewycięzaniu. Dla rządu kryzysy były niewłaściwie i nieskutecznie rozwiązywane przez instytucje europejskie. Z tego względu nie zgadzano się na polskie członkostwo w UGW, a także krytykowano europejskie pomysły centralizacji zarządzania w polityce migracyjnej. Wybierano więc autonomię państwa w polityce walutowej. Domagano się pozostawienia narodowych kompetencji w zakresie polityki migracyjnej, akceptując jedynie luźną koordynację i wsparcie polityk narodowych przez instytucje unijne i z budżetu UE. Z kolei politycy opozycji liberalnej nie zważali na doświadczenie kryzysu gospodarczego w UGW, popierając ten projekt przede wszystkim ze względu na chęć zbliżenia do unijnego centrum decyzyjnego i wykluczenia ryzyka polexitu. W mniejszym lub większym stopniu aprobowali wzrost kompetencji UE na polu polityki migracyjnej w celu przewycięzenia kryzysu migracyjnego. Jednak z przyczyn wyborczych z tego typu stanowiskiem nie afiszowali się publicznie.

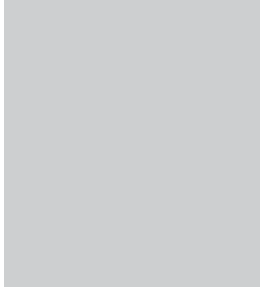
frakcji A. Macierewicza w ramach PiS. Por. A. Macierewicz (2018): Cena patriotyzmu, *Wiara, Patriotyzm i Sztuka*, nr 12 (98), 20 grudnia 2018 – 23 stycznia 2019.

Bibliografia

- Cebul K. (2018): *Miejsce i rola Polski w Unii Europejskiej w świetle debat parlamentarnych w Sejmie RP w latach 2004–2011*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW.
- Czachór Z. (2014): „Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem”, w: *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), Warszawa: WDiNP UW.
- Grosse T.G. (2017): „Jeśli kochasz Europę...”. Rozważania o strategii Niemiec wobec problemów integracji europejskiej, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?* Z. Czachór, T. Marcinkowski (red.), Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 29–41.
- Grosse T.G. (2015): Czy „różnicowana integracja” może prowadzić do federacji w Europie?, *Przegląd Zachodni*, 1 (354), s. 21–36.
- Grosse T.G. (2018): Polska, Francja i Niemcy wobec Unii Europejskiej wizje w Trójkącie Weimarskim, Report, *Nowa Konfederacja*, 05.11.2018, <https://nowakonfederacja.pl/raport/polska-francja-i-niemcy-wobec-unii-europejskie-wizje-w-trojkatcie-weimarskim/> [dostęp: 27/12/2018].
- Grosse T.G. (2019): Unia subsydiarna, Kraków: Raport Klubu Jagiellońskiego.
- Guerra S. (2012): “Poles In the EU: Prior to and After Accession”, w: *New neighbours – on the diversity of migrants’ political involvement*, A. Dziewulska, A.M. Ostrowska (red.), Warszawa: Centrum Europejskie UW.
- Haughton T. (red.) (2011): *Party politics in Central and Eastern Europe. Does EU membership matter?*, London: Routledge.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku*, Sejm of the Republic of Poland, 21 marzec 2018, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_jacek_czaputowicz_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2018_roku [dostęp: 27.04.2018].
- Konrad Szymański: Strefa euro nie odjeżdża Polsce, *Rzeczpospolita*, 22.05.2017, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/305219925-Konrad-Szymanski-Strefa-euro-nie-odjezdza-Polsce.html> [dostęp: 27.04.2018].
- Kowalczyk K. (2014): Typologia polskich partii politycznych według kryterium programowego, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1.
- Krasnodębski Z. (2015): Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?, w: *Mysząc: Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości i Zjednoczonej Prawicy, Katowice, 3–5 lipca 2015, s. 80–81.

- Lindstrom N. (2015): *The Politics of Europeanization and Post-Socialist Transformations*, Palgrave Basingstoke.
- Marciniak E., Godlewski T. (2016): Jakościowy portret „elektoratu zmiany” w wyborach parlamentarnych 2015 roku – podobieństwa i różnice, *e-Politicon*, nr XVII, wiosna.
- Nowoczesna Polska dla każdego. Program Nowoczesnej*, 2016, <https://nowoczesna.org/nowoczesna-polska-dla-kazdego-program-partii/> [dostęp: 27.05.2018].
- Pacześniak A. (2015): Eurosceptycyzm polskich partii politycznych – ile w tym przekonania, a ile pragmatyzmu?, *Politeja*, 2 (33).
- Paweł Kukiz o Unii Europejskiej*, <http://ruchkukiza.pl/pawel-kukiz-o-unii-europejskiej/> [dostęp: 27.05.2018].
- Platforma Obywatelska*, <http://www.platforma.org/aktualnosc/45497/projekty-platformy-polska-europa-swiat-polskaobywatelska> [dostęp: 27.04.2018].
- Pollack M. (1994): Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community, *Journal of Public Policy*, t. 14, s. 95–145.
- Program PiS 2014*, <http://pis.org.pl/dokumenty> [dostęp: 27.04.2018].
- Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego wygłoszone w Berlinie 28 listopada 2011*, TVN24.pl, <https://www.tvn24.pl/polska-a-przyszlosc-unii-europejskiej,192356,s.html> [dostęp: 27.04.2018].
- Przemówienie Premier Beaty Szydło na XV Forum Polityki Zagranicznej*, 9.11.2017, http://www.minsk.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/xv_forum_polityki_zagranicznej [dostęp: 27.04.2018].
- Schetyna potwierdza: Nie będziemy przyjmować nielegalnych migrantów, *Newsweek*, 10.05.2017, <http://www.newsweek.pl/polska/schetyna-nie-bedziemy-przyjmowac-migrantow-po-o-uchodzaczach,artykuly,409922,1.html> [dostęp: 27.04.2018].
- Schetyna: PiS zniszczyło międzynarodowy wizerunek Polski, *Dziennik Gazeta Prawna*, 24.02.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1106895,schetyna-na-radzie-krajowej-po.html> [dostęp: 27.12.2018].
- Schweiger Ch. (2014): Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union, *Europe-Asia Studies*, 66 (3), s. 394-420.
- Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców, *CBOS*, nr 87/2018, lipiec 2018.
- Strategia Zmiany. Program Kukiz'15*, <http://ruchkukiza.pl/klub-poselski/strategia-zmiany/> [dostęp: 27.05.2018].

- Styczyńska N. (2018): *Więcej czy mniej Europy?* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szyszko J. (2015): Globalna polityka klimatyczna, w: *Mysząc: Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości i Zjednoczonej Prawicy, Katowice, 3–5 lipca 2015, s. 33–36.
- Tekst wystąpienia Ryszarda Petru w sejmowej dyskusji o polskiej polityce zagranicznej*, <https://nowoczesna.org/tekst-wystapienia-ryszarda-petru-w-sejmowej-dyskusji-o-polskiej-polityce-zagranicznej/> [dostęp: 27.05.2018].
- Vachudova M.A. (2008): Tempered by the EU? Political parties and party systems before and after accession, *Journal of European Public Policy*, 15 (6), s. 861–879.
- Vaucher A. (2015): *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weatherill S. (2004): Competence Creep and Competence Control, *Yearbook of European Law*, 23 (1), s. 1–55.
- Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim, 25.05.2016, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/aktualnosci/zostalismsy-upowaznieni-przez-wyborcow-do-obrony-interesow-polski> [dostęp: 27.12.2018].
- Żuk G. (2013): *Europe in Polish Public Discourse*, Frankfurt: Peter Lang.



PODSUMOWANIE

Polityka publiczna w dobie Kryzysu Zachodu – wnioski dla Polski

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest podsumowanie przedstawionych przez poszczególnych autorów rozważań, aby przedstawić wstępną analizę wniosków płynących z nich dla polityki publicznej czy też, w węższym ujęciu, dla zarządzania publicznego w Polsce. Autor dzieli wywód na trzy główne części. W pierwszej z nich przeprowadzona została krytyczna analiza przedstawionych w całym tomie najważniejszych (w opinii autora) teoretycznych i empirycznych tez dotyczących globalnego Kryzysu Zachodu oraz tzw. modeli logiki hierarchii związanych z kształtowaniem (się) ładu międzynarodowego. Druga część poświęcona została analizie najważniejszego polskiego dokumentu strategicznego, czyli Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Wreszcie, część trzecia stanowi podsumowanie, wraz z opisem zdolności realizacji, długookresowej strategii rozwoju zapisanej w SOR w perspektywie Kryzysu Zachodu.

Słowa kluczowe: podsumowanie, Kryzys Zachodu, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, polska administracja.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest podsumowanie przedstawionych przez poszczególnych autorów rozważań – zarówno tych o charakterze „metapolitycznym”, zakorzenionych w szeroko rozumianej filozofii politycznej, jak i tych o charakterze empirycznym, ujętych w formułę studiów przypadku.

Chodzi tu jednak nie tyle o próbę syntezy wspomnianych tekstów, ile raczej o wstępną analizę wniosków płynących z nich dla polityki publicznej czy też, w węższym ujęciu, dla zarządzania publicznego w Polsce.

Mając na uwadze powyższy cel, niniejszy wywód podzielimy na trzy główne części. W pierwszej z nich przeprowadzona zostanie krytyczna analiza – z jednej strony przedstawionych w całym tomie najważniejszych (w opinii autora) teoretycznych i empirycznych tez dotyczących globalnego Kryzysu Zachodu¹ i możliwości jego rozwiązania – a z drugiej strony tzw. modeli logiki hierarchii związanych z kształtowaniem (się) ładu międzynarodowego. Analiza ta ma w założeniu prowadzić do próby syntezy, która w kompleksowy sposób opíše specyfikę współczesnego ładu międzynarodowego, znajdującego się obecnie *in statu nascendi*.

Druga część poświęcona zostanie analizie najważniejszego polskiego dokumentu strategicznego, czyli Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Zostanie ona przeprowadzona z perspektywy zdiagnozowanych w niniejszej publikacji wyzwań, wynikających z wyłaniającego się nowego ładu międzynarodowego. Będzie ona obejmować sprawdzenie spójności opisu tzw. megatrendów, wskazanych w SOR, z wyzwaniami przedstawionymi w części pierwszej niniejszego rozdziału.

Wreszcie, część trzecia stanowić będzie podsumowanie wraz z opisem zdolności realizacji długookresowej strategii rozwoju zapisanej w SOR w perspektywie Kryzysu Zachodu. W tej części szczególną uwagę poświęcimy ograniczeniom wpływającym na zdolność prowadzenia racjonalnej polityki publicznej w przyszłości.

Kryzys Zachodu a nowy ład międzynarodowy

Autorzy wszystkich opracowań zgadzają się co do tego, że jesteśmy świadkami głębokiego Kryzysu, który dotyka szeroko rozumianego Zachodu. Teza ta nie jest szczególnie kontrowersyjna – obecna jest w literaturze światowej od co najmniej kilku lat. Istnieją jednak różnice, zarówno co do przyczyn tego Kryzysu, jak i co do jego potencjalnych następstw. Olaf Osica w swoim tekście

¹ Pojęcie „Zachodu” w niniejszym rozdziale będzie traktowane *sensu largo* jako wspólnota państw charakteryzujących się liberalną demokracją i gospodarką rynkową. Z kolei pojęcie „Kryzys”, pisane wielką literą, będzie oznaczać szeroko rozumiany kryzys Zachodu.

trafnie zidentyfikował cztery kryzysy, uznawane w międzynarodowym dyskursie publicznym rozłącznie lub równorzędnie za źródła globalnego Kryzysu:

1) kryzys amerykańskiego przywództwa wynikający z rewolty wobec „liberalnego Lewiatana”, którym po 1945 roku stały się Stany Zjednoczone, i z rosnącego sprzeciwu wobec globalizacji i wolnego handlu i przepływu;

2) kryzys cywilizacyjny na skutek dokonanej za sprawą liberalnych idei autodestrukcyjnej zachodniej tożsamości, która rozmyła się w świecie idei uniwersalistycznych i straciła zdolność do obrony własnej narracji, a zatem i interesów;

3) kryzys klasy średniej w Europie Zachodniej, którą w wyniku demontażu usług publicznych pozbawiono wsparcia państwa;

4) kryzys w łonie ekonomii politycznej, wynikający z wzajemnych sprzeczności między globalizacją, demokracją i suwerennością, który sprawia, że państwa nie mogą dążyć do jednoczesnej realizacji wszystkich trzech koncepcji².

Do powyższego zestawienia przyczyn wybuchu Kryzysu można byłoby dopisać kilka dodatkowych, bardzo istotnych zjawisk, takich jak:

5) zmiany klimatyczne, skutkujące rosnącymi globalnymi napięciami politycznymi, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na sytuację państw należących do świata Zachodu (*vide* kryzys migracyjny, tzw. Arabska Wiosna, wojna w Syrii, etc.);

6) zmiany demograficzne, polegające na wzroście liczby ludności globalnego Południa i starzeniu się społeczeństw Zachodu, co skutkuje pojawieniem się poważnych dylematów dla systemów społeczno-gospodarczych państw rozwiniętych;

7) zmiany technologiczne, w tym pojawienie się Internetu, skutkujące m.in. rozproszaniem władzy i większą „kruchością” systemów politycznych.

Powyższa lista nie wyczerpuje z pewnością wszystkich źródeł Kryzysu, który – choćby ze względu na swą złożoność – musiał być spowodowany przez szereg czynników oddziałujących z odmiennym natężeniem w różnych okresach. Zważywszy jednak, że za symboliczny początek Kryzysu Zachodu dość powszechnie uznawany jest wybuch w 2008 roku globalnego kryzysu finansowego, a co za tym idzie światowego kryzysu gospodarczego, na szczególną uwagę zasługuje tzw. trylemat Rodriki, zwany też paradoksem globalizacji,

² O. Osica (2019): *Kryzys i korekta. Liberalny porządek w Europie z perspektywy Polski*, w: *Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu*, Warszawa: CEN, s. 40–60.

opisany w punkcie czwartym. Warto podkreślić, że paradoks wskazany przez Rodrika był przedmiotem zainteresowania kilku autorów niniejszej książki. Referując w uproszczeniu paradoks globalizacji, należy stwierdzić, że państwo może zachować swą suwerenność pod warunkiem, że ograniczy albo swój udział w procesach globalizacyjnych, albo wewnętrzne reguły demokracji liberalnej. Analogicznie, społeczeństwa mogą zdecydować się na uczestnictwo w globalizacji na zasadach demokratycznych, ale musi się to odbywać *de facto* poza strukturami suwerennego państwa³. Kluczowy problem polega jednak na tym, że międzynarodowy ład oparty na demokracji liberalnej i globalizacji procesów gospodarczych, który ukształtował się w epoce postzimnowojennej, w swych założeniach zasadzał się na możliwości realizacji wszystkich trzech wymienionych wartości – otwartości, suwerenności i demokracji liberalnej.

W tym kontekście warto zatem zwrócić uwagę na proces ewolucji demokracji liberalnej, który w swoim tekście opisuje Marek A. Cichocki. Wskazuje on na fakt, że demokrację liberalną redefiniowano w ostatnich latach w kierunku tzw. demokracji monitorowanej. Jak pisze Cichocki, w przeciwieństwie do tradycyjnej formy demokracji przedstawicielskiej, która związana była głównie z państwem i ze wspólnotą obywateli, a także opierała się na opinii publicznej/systemie partii politycznych, demokracja monitorowana „polega na funkcjonowaniu całego, sieciowego mechanizmu pozaparlamentarnych i pozapaństwowych ośrodków kontroli władzy (instytucji, organizacji i agend międzynarodowych, społeczeństw obywatelskich, mediów, sądów i trybunałów), działających w imię ochrony standardów demokratycznych, interesu publicznego, odpowiedzialności oraz kontroli”⁴.

Problem polega na tym, że demokracja monitorowana zmienia zasadniczo sposób funkcjonowania suwerennego, postwestfalskiego państwa, stanowiącego jeden z elementów Rodrikowskiego trylematu. Wprowadza ona bowiem logikę równorzędnych porządków władzy, sprawowanej nie tylko przez aktorów państwowych czy instytucje międzyrządowe, które można by jeszcze uznać za instytucje *quasi* państwowe w rozumieniu suwerenności, współzależności czy też suwerenności międzynarodowoprawnej (np. trybunały międzynarodowe),

³ Zob. D. Rodrik (2011): *Jedna ekonomia – wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

⁴ M.A. Cichocki (2019): *Kryzys liberalizmu a przyszłość ładu światowego*, w: Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu, Warszawa: CEN, s. 11–37.

ale także przez podmioty pozapaństwowe, niepodlegające jurysdykcji władzy politycznej państwa bądź jednej z organizacji międzyrządowych. Zaliczyć do nich można globalne korporacje, agencje ratingowe, pozarządowe organizacje międzynarodowe, międzynarodowe ruchy wyznaniowe, etc. Ewolucji demokracji liberalnej nie towarzyszył jednocześnie proces powstawania hierarchicznej struktury władzy na poziomie globalnym, czyli w praktyce jakiejś formy rządu światowego, posiadającego demokratyczną legitymizację – trudno bowiem uznać ONZ czy nawet G8/G20 za taki podmiot. Brak sprawnego rządu światowego, a nawet więcej – brak w przewidywalnej przyszłości perspektyw utworzenia takiej globalnej władzy dysponującej szeroką legitymizacją – w jakimś sensie stanowi dowód kruchości demokracji monitorowanej. W rezultacie, wspomniana ewolucja demokracji liberalnej doprowadziła do sytuacji, w której trylemat Rodriki *de facto* może być sprowadzony do dylematu globalizacja *versus* państwo suwerenne, gdyż „stara”, przedstawicielska demokracja liberalna na naszych oczach zdaje się umierać, a jej nowa, „rozmyta” forma nie spełnia oczekiwań społeczeństw zachodnich. Zredukowany trylemat Rodriki znajduje zresztą swoje odzwierciedlenie w nowej osi sporu politycznego i globalnego podziału na ruchy globalistyczne i lokalistyczne⁵. Co prawda, wybór globalizacji oznacza poświęcenie suwerenności, a wybór suwerennego państwa oznacza poświęcenie otwartości, ale demokracja liberalna staje się ofiarą zarówno „globalizmu”, jak i „lokalizmu”, co zresztą już w połowie lat dziewięćdziesiątych prognozował m.in. Benjamin Barber⁶. W swojej diagnozie poszedł on nawet dalej – sugerował bowiem, że nawet sam, samonapędzający się dialektyczny spór między globalizmem a lokalizmem będzie uderzał w demokrację liberalną.

Mając to na uwadze, musimy zadać pytanie, czy istnieje możliwość obrony demokracji liberalnej. Na podstawie dotychczasowego wywodu rysują się dwie hipotetyczne ścieżki. Jedna z nich zakłada zbudowanie globalnej legitymizacji dla jakiejś formy demokracji monitorowanej, z kolei druga – powrót do tradycyjnej, zakorzenionej w strukturach państwa narodowego demokracji przedstawicielskiej, „nieuwikłanej” w sieciową, międzynarodową strukturę władzy. Wydaje się, że to drugie rozwiązanie, pomimo swej atrakcyjności

⁵ M. Kuź (2015): *Globaliści vs. lokalisci*, Nowa Konfederacja 3 (57)/2015, <https://nowakonfederacja.pl/globalisci-vs-lokalisci/> [data dostępu: 01.05.2019].

⁶ Zob. B. Barber (1997): *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie MUZA SA.

dla lokalistycznych ruchów politycznych, jest mało prawdopodobne, głównie ze względu na postępującą globalizację procesów gospodarczych i rewolucję informacyjną, które w coraz mniejszym stopniu można poddawać politycznej kontroli państwa narodowego. Co więcej, z dużą dozą prawdopodobieństwa można przewidzieć, że kierunek rozwoju obu tych zjawisk (globalizacji i rewolucji informacyjnej) nie ulegnie w najbliższych latach radykalnej zmianie, a zahamowanie tych procesów będzie możliwe w skali kraju jedynie za pomocą rozwiązań... sprzecznych z ideami demokracji liberalnej (cenzura, ograniczanie dostępu, etc.). W tym sensie odwrót od globalizacji, w przeciwieństwie do koncepcji Rodrika, wcale nie musi prowadzić do utrzymania demokracji liberalnej, ale do rozwoju *par excellence* nowego wydania autorytaryzmu czy też demokracji nieliberalnej (aliberalnej), forsowanej choćby przez Viktora Orbána⁷.

Można co prawda argumentować, jak czyni to w swoim tekście Osica, że możliwe jest „dalsze funkcjonowanie liberalnego ładu w Europie, ale za cenę obniżonych ambicji globalnych i skoncentrowania się na wewnętrznych problemach społeczno-gospodarczych”⁸. Taką perspektywę można uznać za bardzo ciekawą i intelektualnie inspirującą, jednak, mimo wszystko, jest ona wątpliwa, i to nawet w sytuacji peryferyzacji Starego Kontynentu. Wydaje się bowiem, że niezależnie od przesuwania się Europy z centrum w kierunku globalnych peryferii, znaczna część europejskich elit gospodarczych i politycznych, mających wpływ na kształt decyzji politycznych i przyzwyczajonych do określonego statusu, nie będzie zainteresowana istotnym obniżeniem aspiracji globalnych, co widać m.in. w polityce prowadzonej od 2017 roku przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona⁹.

Znacznie ciekawsza jest pierwsza ścieżka. Wobec, mimo wszystko, słabnięcia państw narodowych i ich zdolności do prowadzenia skutecznej polityki, czego bodaj najlepszym przykładem jest międzynarodowy proceder unikania opodatkowania, można sobie wyobrazić zgodę społeczeństw na przeniesienie coraz większej liczby kompetencji na poziom transnarodowy. Zakładając,

⁷ Zob. <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> [data dostępu: 01.05.2019].

⁸ *Ibid.*, s. 40–60.

⁹ M. Darmas (2019): *Demokracja liberalna w kraju jakobinów*, w: *Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu*, Warszawa: CEN, s. 173–194.

że racjonalni obywatele państw narodowych będą coraz wyraźniej dostrzegać z jednej strony słabość państw narodowych w rywalizacji z nowymi, pozapaństwowymi ośrodkami władzy, a z drugiej strony widzieć indywidualne korzyści płynące z globalizacji (obydwa elementy są tu istotne), powstanie *sui generis* rządu światowego mogłoby się wydawać kwestią czasu. W jakimś sensie do 2008 roku taki sposób myślenia nie był odosobniony – jego przejawem może być choćby traktat lizboński, który zwiększył o 44 liczbę przypadków rozstrzyganych w głosowaniu większością kwalifikowaną¹⁰. Problem polega jednak na tym, że choć w ostatnich latach państwa narodowe nie radziły sobie zdecydowanie lepiej z wyzwaniami globalizacji, to w społecznym odbiorze ich aktywna polityka monetarna i fiskalna po 2008 roku pomogła przejść do pewnego stopnia suchą nogą przez globalny kryzys finansowy. Wydaje się, że to przekonanie było przyczyną powrotu do łask tzw. metody unijnej/międzyrządowej w UE¹¹.

Niezależnie jednak od powrotu wiary w sprawczość państw narodowych (co nie jest jednoznaczne z odzyskaniem pełnej sprawczości), społeczeństwa zachodnie tracą poczucie indywidualnych korzyści związanych z globalizacją. Zjawisko to dotyka zwłaszcza klasy średniej na Zachodzie, która, w przeciwieństwie do mieszkańców mniej zamożnych państw oraz osób najbogatszych, nie była ekonomicznym beneficjentem globalizacji¹². Według prognoz w 2030 roku globalny udział wydatków zachodniej klasy średniej spadnie do około 30%, podczas gdy w Azji wzrośnie do prawie 60% (w 2009 roku udział ten wynosił odpowiednio 64% i 23%)¹³. Jeśli dodamy do tego fakt, wspomniany m.in. przez Osicę, że w ostatnich kilkunastu latach byliśmy świadkami demontażu państwa opiekuńczego oferującego usługi publiczne¹⁴, to mamy do czynienia z sytuacją, w której ubożająca i pozbawiona wsparcia państwa klasa średnia, która stanowi społeczny fundament demokracji liberalnej, zaczyna

¹⁰ Zob. J.J. Węc (2011): *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków: Wydawnictwo Znak, s. 153–154 i 168.

¹¹ T.G. Grosse (2016): Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej, w: T.G. Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 282–286.

¹² Zob. B. Milanovic (2012): *Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. An Overview*, Policy Research working paper; no. WPS 6259, Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/959251468176687085/pdf/wps6259.pdf> [data dostępu: 01.05.2019].

¹³ Zob. H. Karas (2010): *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, The Brookings Institution, <https://www.oecd.org/development/pgd/44798225.pdf> [data dostępu: 01.05.2019].

¹⁴ *Ibid.*, s. 40–60.

się kurczyć, co najprawdopodobniej pogrzebie ideę globalnej władzy politycznej. Tym bardziej, że udział klasy średniej w globalnej populacji będzie się radykalnie zmniejszać, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, mamy do czynienia z dynamicznym wzrostem liczby ludności – po drugiej wojnie światowej, kiedy powstawały zręby liberalnego ładu międzynarodowego, świat liczył trzy miliardy ludzi. W 2050 roku będzie ich już około 10 miliardów. Po drugie, jak wskazuje m.in. Thomas Piketty, w wyniku kolejnych rewolucji przemysłowych i globalizacji mamy do czynienia z rosnącymi nierównościami dochodowymi¹⁵, które na skutek czwartej rewolucji przemysłowej i pojawienia się technologii opartych na sztucznej inteligencji najprawdopodobniej jeszcze bardziej wzrosną. Trudno podejrzewać, aby pojawił się podmiot dysponujący wystarczającym potencjałem finansowym, i co ważniejsze technologicznym, mogący zgromadzić globalny ruch polityczny „biednych”, zdolny do powołania władzy, która będzie w stanie skutecznie zrównoważyć interesy globalnych „posiadaczy”.

Dlaczego zatem tę pierwszą, „globalną” ścieżkę, można uznać za ciekawszą? Wynika to z faktu, że choć mamy w świecie zachodnim do czynienia z powrotem silnych narodowych tożsamości, czego przejawami są choćby zwycięstwo Donald Trumpa, brexit czy sukcesy takich partii, jak Zjednoczenie Narodowe we Francji czy Liga we Włoszech, jednocześnie możemy zaobserwować narastające poczucie bezradności i braku sprawczości, którym jednak powoli zaczynają towarzyszyć zmiany wpisujące się w trend tzw. sieciowego neomediewalizmu (neoesredniowiecza)¹⁶. Zakłada on konieczność redukcji obszarów, którymi zajmuje się państwo, i dopuszczenia funkcjonowania równorzędnych porządków władzy. Co istotne, nie muszą one z założenia respektować wszystkich liberalnych zasad – chodzi jedynie o to, aby przestrzegano pewnych ściśle wytyczonych granic. Uzasadnione jest zatem pytanie, na ile nurt sieciowego neomediewalizmu daje się ocenić jako zbieżny i możliwy do pogodzenia z liberalną demokracją. Odpowiedź przedstawicieli tego kierunku myślenia brzmieć będzie następująco: choć nurty te nie są zbieżne, to jednak ograniczenie pewnych postulatów liberalizmu paradoksalnie pozwoli zachować jego

¹⁵ Zob. T. Piketty (2015): *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

¹⁶ Zob. m.in. H. Bull (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press; J. Zielonka (2008): *Europa jako imperium*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Wydział Wydawnictw MSZ.

najważniejsze osiągnięcia. Jak wskazuje Grzegorz Lewicki, jeden z reprezentantów tego poglądu w Polsce: „Unia Europejska może trwać, jeśli tylko zda sobie sprawę, że neoliberalizm (...) nie jest jedyną możliwą receptą na bolączki tego świata. Lepszą receptą, długoterminowo, okaże się neomedievalizm – czyli dopuszczenie zróżnicowanych i spersonalizowanych rozwiązań organizacyjnych, politycznych oraz ideowych rodem ze średniowiecza. Być może, jeśli w porę zdamy sobie z tego sprawę i poświęcimy część neoliberalnych rozwiązań na ołtarzu historii, to paradoksalnie wtedy właśnie część idei liberalnych da się ocalić. Jeśli jednak będziemy iść w zaparte, trwać przy neoliberalizmie i multikulturalizmie w ich obecnych formach oraz szukać winnych w islamie czy chrześcijaństwie, to wtedy na pewno liberalizm w Europie się skończy”¹⁷. Podsumowując, nurt sieciowego neomedievalizmu może stanowić receptę na wyjście demokracji liberalnej z kryzysu, choć będzie to dla niej terapia szokowa.

Tabela 1: Typologia głównych zjawisk sieciowego neomedievalizmu

Sfera	Źródło	Charakterystyka
Polityka	Postęp techniczny premiujący aktorów międzynarodowych	Decentralizacja władzy – zamiast jednego ośrodka istnieje wiele węzłów, nad którymi trzeba nadbudować kontrolę, aby sprawnie rządzić; anarchizacja polityki przez maskowanie istniejących węzłów, konieczność ich ciągłego mapowania
Spółeczeństwo i religia	Dezorientacja witalna – potrzeba spójnej interpretacji rzeczywistości, czyli zapotrzebowanie na autorytety, które budują niesprzeczną interpretację na podstawie przyjętych przez daną grupę społeczną pojęć granicznych	„Szok przyszłości” (Toffler), „złożone ryzyko” (Beck), poszukiwanie autorytetów strukturyzujących rzeczywistość w imieniu jednostek (popyt na dostawców duchowego zaufania); wyłanianie się nastawionych na ideał służby obywatelskich wspólnot religijnych, komunitaryzm

¹⁷ G. Lewicki (2017): *Unia Europejska jak Cesarstwo Rzymskie. Nadchodzi nowe średniowiecze*, <https://klubjagiellonski.pl/2017/11/04/unia-europejska-jak-cesarstwo-rzymskie-nadchodzi-nowe-sredniowiecze/> [data dostępu: 01.05.2019].

Kultura i ekonomia	Niemożność dostosowania się mas do dynamiki zmian globalizacji – potrzeba opiekuna	Nowy paternalizm – gotowość do zrzeczenia się dużej części indywidualizmu w zamian za zapewnienie sobie bezpieczeństwa ekonomicznego (<i>guanxi</i> , sieci społeczności zależnej) i fizycznego (ochrona przed zorganizowaną przestępczością); powrót dyskursu akceptującego istnienie hierarchii społecznej
Filozofia	Niemożność zanegowania pojęć granicznych (transcendentalistów) i logicznych ze względu na ich wagę praktyczną	Obrona pojęć granicznych w filozofii przez elity w opozycji do postmodernizmu i innych rodzajów sceptycyzmu
Demografia	Kultywowanie indywidualizmu i jednostkowy model samorealizacji	Długoterminowe wymieranie części populacji o poglądach wolnomyślicielskich przy równoczesnym wzroście odsetka populacji wychowanej w systemie patriarchalnym
Technika	Postęp techniczny i fascynacja jego możliwościami	Zacieranie granic między wytworami techniki a sztuką; inspiracja techniką

Źródło: G. Lewicki (2010): *Sieciowa teoria nowego średniowiecza*, w: *Pressje teka 20*, Kraków, s. 93.

Na marginesie dyskusji o Kryzysie Zachodu i możliwościach jego rozwiązania warto zwrócić uwagę na problem rozpraszania się władzy w dobie rozwoju technologicznego i rewolucji informacyjnej. Za sprawą upowszechniania się technologii informacyjnych coraz więcej grup interesu jest w stanie skutecznie wpływać na proces polityczny. Zważywszy jednak, że przedmiotem polityki stają się coraz bardziej złożone kwestie, w których przeciętny obywatel nie ma rozeznania, zwiększa się przestrzeń do generowania fałszywych treści (*fake news*) współkształtujących debatę publiczną. Niezależnie jednak od tego, czy poszerzenie się grona uczestników debaty ma wpływ na jej jakość, niewątpliwie ograniczeniu ulega zdolność rządzących do „suwerennego” kreowania decyzji politycznych, i to zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Jak słusznie zauważył Artur Wołek w przedstawionym wcześniej studium przypadku, „reakcja dwóch polskich rządów na kryzys migracyjny 2015 roku była powodowana splotem trzech czynników: wcześniejszego zdefiniowania polskiej polityki imigracyjnej jako działania przede wszystkim z zakresu bezpieczeństwa, presji wywieranej przez europejskich partnerów naszego kraju i gwałtownego upolitycznienia polityki imigracyjnej w toku kampanii wyborczych 2015 roku”¹⁸. W rezultacie rządy coraz częściej stają się zakładnikami istniejących narracji i przeróżnych interesariuszy.

Powyższe rozważanie dotyczące kryzysu liberalnej demokracji i perspektyw wyjścia z niego powinny prowadzić nas do pytania o kształt (nowego) ładu międzynarodowego, który wciąż jest (a przynajmniej do niedawna był) oparty na liberalnej demokracji. Olaf Osica na podstawie klasycznej teorii stosunków międzynarodowych wskazuje na trzy możliwe scenariusze tworzenia się takiego ładu, który z definicji musi zakładać hierarchiczność („trzy modele logiki hierarchii):

- 1) równoważenie interesów państw (podejście realistyczne),
- 2) rządzenie jednych przez drugich, czyli dominacja (podejście oparte na teorii zależności),
- 3) porozumienie państw (podejście liberalne)¹⁹.

Choć w przestrzeni publicznej rozpowszechniony jest pogląd, że współczesny ład międzynarodowy oparty jest na porozumieniu i współpracy, trudno w sposób jednoznaczny zweryfikować taką hipotezę. Co prawda od czasu upadku Związku Sowieckiego aż do pojawienia się Chin jako pretendenta do zdobycia pozycji hegemonicznej nie mieliśmy do czynienia z sytuacją równoważenia się interesów państw, gdyż Stany Zjednoczone w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszej dekadzie XXI nie napotkały równorzędnego konkurenta, ale już w przypadku dwóch pozostałych logik rodzi się wątpliwość. Czy bowiem polityka amerykańskiej administracji za czasów Clintona, Busha i Obamy bazowała bardziej na liberalnej logice porozumienia czy też wallersteińskiej koncepcji zależności? Podobnie zresztą rzecz ma się z polityką wewnątrz UE – czy jesteśmy w stanie określić, na ile RFN od zjednoczenia

¹⁸ A. Wołek (2019): *Upolitycznienie i gwałtowny koniec konsensusu. Kryzys migracyjny 2015 roku a polska polityka imigracyjna*, w: *Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu*, Warszawa: CEN, s. 240–267.

¹⁹ *Ibid.*, s. 40–60.

w 1990 roku kierowała się liberalną logiką zeuropeizowanego mocarstwa cywilnego, a na ile np. logiką dominacji (np. w ramach strefy euro²⁰) lub też logiką równoważenia interesów (np. w relacjach z Francją i Wielką Brytanią w okresie przedkryzysowym)?

Biorąc to pod uwagę, „liberalność” gasnącego na naszych oczach ładu międzynarodowego była w jakimś stopniu uznaniowa. Choć niewątpliwie mamy wiele dowodów na dominację w ostatnim trzydziestoleciu logiki współpracy i porozumienia, takich jak choćby postęp integracji europejskiej i stworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej czy też koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego, to nawet w tych przypadkach można dostrzec realizację interesów państw dominujących – w przypadku strefy euro Niemiec, a bezpieczeństwa kooperatywnego – USA. Nie oznaczało to jednocześnie braku związanych ze wspomnianymi procesami korzyści dla mniejszych państw. Najlepszym przykładem jest Polska, której bezprecedensowy rozwój w ostatnich 30 latach można zawdzięczać uzależnieniu z jednej strony od korzystającej na wspólnej walucie niemieckiej gospodarki, a z drugiej od gwarancji bezpieczeństwa NATO, choć warto w tym miejscu dodać, że wspomniane uzależnienia miały także swoją cenę – odpowiednio brak wystarczających inwestycji w badania i rozwój oraz zapóźnienia w modernizacji polskiej armii. Nie można jednak zapominać, jak słusznie wskazuje Osica, że okres postzimnowojenny nie dla wszystkich był „złotą erą” – wystarczy spojrzeć na to, co działo się na Bałkanach albo rubieżach dawnego Związku Sowieckiego (Kaukaz, Naddniestrze)²¹.

Z tego powodu, choć wybór określonego „modelu logiki hierarchii” przy tworzeniu nowego ładu międzynarodowego ma niewątpliwie wpływ na pozycję poszczególnych państw, zwłaszcza tych średnich i mniejszych, to nie determinuje on jej całkowicie. Z założenia realistyczna logika równowagi sił (tzw. koncert mocarstw) oraz logika dominacji na dłuższą metę będzie mniej korzystna dla mniejszych graczy niż logika porozumienia i współpracy, zwłaszcza w przypadku próby budowania przez nie określonej podmiotowości politycznej. Z drugiej jednak strony można sobie wyobrazić sytuację, w której mniejsze państwo może czerpać korzyści z pozostawania w układzie hegemonicznym, i to zarówno jedno-, jak i wielobiegunowym, czego najlepszym

²⁰ R. Formuszewicz (2019): *Niemcy wobec dekady kryzysu 2008–2017*, w: *Współczesne państwa a kryzys liberalnego Zachodu*, Warszawa: CEN, s. 107–144.

²¹ *Ibid.*, s. 40–60.

dowodem niech będzie sytuacja takich państw jak Korea Południowa czy Izrael, które w okresie zimnej wojny doświadczyły cywilizacyjnego skoku. Oznacza to, że z perspektywy interesu narodowego takich państw jak Polska, nie można *ex ante* jednoznacznie określić preferencji dla żadnej ze wspomnianych logik.

Nie można też zapominać, że nawet wybór liberalnego modelu logiki hierarchii tylko w niewielkim stopniu uzależniony jest od mniejszych aktorów stosunków międzynarodowych, nawet jeśli w jego ramach mają one teoretycznie większy wpływ na kształtowanie się globalnego ładu. Idąc dalej, nawet przy założeniu istnienia jakiegoś wpływu mniejszych państw na kształt wspomnianego ładu, ze względu na rosnący stopień uzależnienia polityki zagranicznej od istniejących narracji i specyfiki polityki wewnętrznej, zdolności rządów do racjonalnego, adaptacyjnego współkreowania ładu są jeszcze mocniej ograniczone. Obserwacje te mają bardzo praktyczne konsekwencje dla prowadzenia polityki publicznej, zwłaszcza w powiązaniu z wnioskami płynącymi z rozważań poświęconych możliwym kierunkom ewolucji demokracji liberalnej. Zagadnienie to będzie przedmiotem ostatniej części niniejszego rozdziału.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju a Kryzys Zachodu

Głównym dokumentem określającym cele i zasady prowadzenia długookresowej polityki rozwoju w Polsce jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku. SOR jest dokumentem bardzo obszernym i kompleksowym, łączącym cechy strategii i programu operacyjnego. Jak zresztą wskazują jej autorzy we wprowadzeniu:

„Strategia stanowi instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju. Łączy w sobie wymiar strategiczny z wymiarem operacyjnym: wskazuje niezbędne działania oraz instrumenty realizacyjne – projekty flagowe i strategiczne, zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji, wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki oraz społeczeństwem”²².

²² Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, s. 6.

Wyrażona w SOR świadomość konieczności elastycznego, zwinnego zarządzania państwem (*agile management*), którą we wstępie ówczesny wicepremier Mateusz Morawiecki określił mianem „ekonomicznego pragmatyzmu”, wpisuje się w globalne trendy polityki publicznej, próbującej odpowiedzieć na wyzwania wypływające z Kryzysu Zachodu. W podsumowaniu wspomnianego wstępu pisze on, że „znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy demokracją a kapitalizmem, pomiędzy rynkiem a społeczeństwem jest dziś tym wyzwaniem, z którym mierzy się wiele społeczeństw Europy Zachodniej, czy szerzej – zachodniego świata”²³.

Jeżeli chodzi natomiast o odwołania do globalnego ładu, we wstępie znaleźć można jedynie wyrażoną nie wprost krytykę tzw. konsensusu waszyngtońskiego, czyli zestawu reguł determinujących międzynarodową politykę gospodarczą i rozwojową od końca lat osiemdziesiątych XX wieku, który obowiązywał *de facto* do globalnego kryzysu finansowego 2008 roku.

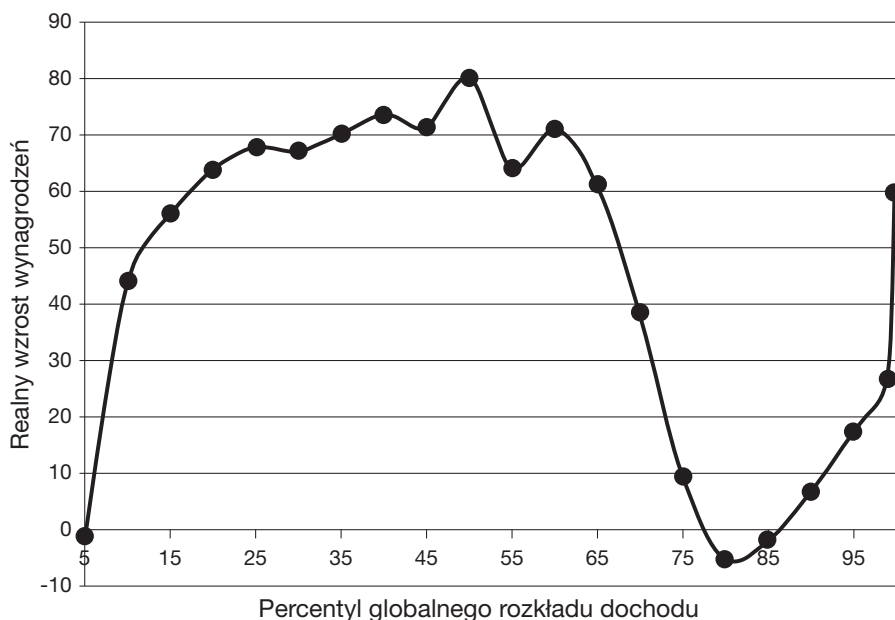
„Fundamentem, na którym miał zostać zbudowany polski kapitalizm i dobrobyt był zestaw reguł tzw. konsensusu waszyngtońskiego, zakładający m.in. deregulację, prywatyzację, liberalizację handlu i swobodny przepływ kapitału. Podobną ścieżkę obrały inne gospodarki naszego regionu. Rozwiązania te nie uwzględniały jednak charakterystyki postkomunistycznej rzeczywistości – słabości instytucji państwa, niezreformowanego systemu sądownictwa, niskiego poziomu oszczędności oraz zachwianej struktury własnościowej w branżach kluczowych dla formowania się nowego ładu gospodarczego. Zatriumfował również dogmat, że najlepszą polityką przemysłową jest brak polityki przemysłowej. W obszarze polityk społecznych panował swoisty darwinizm, w wyniku którego na marginesie życia publicznego pozostawione zostały całe zbiorowości i grupy zawodowe. Takie podejście przyniosło wysokie koszty społeczne, które uznawano bezkrytycznie za konieczny element reform. Przez ponad ćwierć wieku polska polityka gospodarcza nie była mniej czy bardziej neoliberalna. Była, po prostu, doraźna”²⁴.

²³ *Ibid.*, s. 4.

²⁴ *Ibid.*, s. 2.

Przedstawienie krytyki liberalnego ładu w tak zawołowany sposób nie powinno jednak dziwić, zważywszy na bezprecedensowy sukces polskiej gospodarki – PKB/capita mierzone siłą nabywczą wzrosło od 1989 roku z 29% do prawie 70% europejskiej średniej. Oznacza to, że Polsce udało się powrócić w ciągu niecałych 30 lat do poziomu, który – jeśli wierzyć historykom gospodarczym – ostatni raz był notowany pod koniec epoki panowania Jagiellonów²⁵. Przywołując tzw. słonika Milanovica, Polska w analizowanym okresie znalazła się na szczycie „garba”, w przeciwieństwie do klasy średniej społeczeństw Zachodu, których sytuacja w wyniku m.in. procesów globalizacyjnych pogorszyła się nie tylko w sensie relatywnym, ale czasem także bezwzględny.

Wykres 1: Zmiana dochodu realnego pomiędzy 1988 a 2008 rokiem dla różnych percentyli globalnego rozkładu dochodu (mierzonych w dolarach międzynarodowych z 2005 roku)



Źródło: Milanovic, B., Global Income Inequality..., s. 15.

²⁵ Zob. M. Piątkowski, Poland's new golden age: shifting from Europe's periphery to its center, Policy Research working paper; no. WPS 6639. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/285611468107064618/Polands-new-golden-age-shifting-from-Europes-periphery-to-its-center> [data dostępu: 01.05.2019].

Poza wstępem, także w samej treści SOR znajdują się odwołania do szeroko rozumianego kryzysu Zachodniego świata. Za najważniejsze wyzwanie wynikające z obecnej międzynarodowej sytuacji politycznej autorzy Strategii uznali bowiem kryzys procesu integracji europejskiej. Co ciekawe, jego przyczyn doszukują się nie tylko w kryzysie migracyjnym, przedłużającym się kryzysie strefy euro czy brexicie, ale także w „słabości systemu politycznego w zakresie podejmowania decyzji zgodnych z oczekiwaniami obywateli”²⁶.

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie wskazanych w SOR krótko- i długookresowych czynników mogących wpływać na możliwości rozwojowe polskiej gospodarki. Zestawienie obejmuje przede wszystkim zagrożenia (*threats*), wskazane w ramach przeprowadzonej (nie wprost) w Strategii analizy typu SWOT.

Tabela 2: Najważniejsze zagrożenia zewnętrzne mogące wpływać na potencjał rozwojowy Polski w perspektywie krótko- i długookresowej

Czynniki krótkookresowe	Czynniki długookresowe (megatrendy)
<ul style="list-style-type: none"> – osłabienie dynamiki rozwoju gospodarki światowej, a przede wszystkim zaostrenie problemów u najważniejszych partnerów gospodarczych Polski (pogorszenie stanu finansów publicznych, niskie tempo wzrostu gospodarczego i problemy strukturalne, utrzymujące się bezrobocie wśród osób młodych, napływ imigrantów, zagrożenie terroryzmem, rosnący eurosceptycyzm); – osłabienie tempa wzrostu gospodarczego w Chinach w warunkach narastającej nierównowagi wewnętrznej oraz zmiany modelu rozwoju; – niższe niż przed kryzysem tempo wzrostu w USA, a z drugiej strony perspektywa zaostrenia polityki pieniężnej oraz związanego z tym umocnienia się dolara, co może skutkować odpływem kapitału z gospodarek krajów rozwijających się; 	<ul style="list-style-type: none"> – pogłębiająca się koncentracja kapitału oraz związane z nią narastanie nierówności społecznych, przy równoczesnym ubożeniu klasy średniej, skutkujące nasileniem tendencji populistycznych oraz sprzeciwem wobec globalizacji; może to prowadzić do osłabienia/regresu międzynarodowej współpracy gospodarczej oraz destabilizacji systemów społecznych i gospodarczych (osłabienie spójności tkanki społecznej oraz nasilenie globalnych migracji); – trendy demograficzne wymuszające nie tylko przeobrażenie rynku pracy, ale również zmianę struktury gospodarki, rozwój jej poszczególnych części bądź stagnację innych;

²⁶ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju..., s. 18.

<ul style="list-style-type: none">– nierównowaga na rynkach surowców oraz rywalizacja cenowa ich eksporterów grożąca destabilizacją gospodarczą i spadkiem innowacyjności;– konflikty zbrojne i brak stabilności polityczno-gospodarczej, w tym w krajach na obrzeżach Unii Europejskiej (m.in. Ukraina, Syria), skutkujące m.in. zwiększonym napływem imigrantów;– tendencje do większej integracji w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, co z jednej strony może skutkować ściślejszą koordynacją polityk gospodarczych, a więc również większą skalą interakcji pomiędzy poszczególnymi gospodarkami (pozytywnymi i negatywnymi), ale z drugiej strony także podziałami w UE;– negatywne konsekwencje brexitu, które mogą objąć funkcjonowanie wspólnego rynku, sposób zarządzania gospodarczego w UE oraz wielkość i kierunki przeznaczenia środków z budżetu UE;– zmiany modelu funkcjonowania budżetu europejskiego, w tym możliwość zmian w europejskiej polityce spójności i Wspólnej Polityce Rolnej, skutkujących zmniejszeniem wysokości środków europejskich przyznanych Polsce;– wejście w życie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) oraz Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej pomiędzy Unią Europejską a Kanadą (CETA), mogących przynosić negatywne skutki dla rolnictwa i branży chemicznej, czy też nadmiernie wzmocnić pozycję inwestorów zagranicznych.	<ul style="list-style-type: none">– automatyzacja, robotyzacja oraz informatyzacja procesów gospodarczych, które tworzą zagrożenie zarówno dla rynku pracy, jak i – w przypadku informatyzacji – bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego;– niższy poziom pracochłonności nowoczesnych gospodarek, który tworzy potrzebę wypracowania mechanizmów dzielenia się pracą; jednocześnie rosnący popyt na stały dostęp do informacji stwarza potencjalne zagrożenie w zakresie bezpieczeństwa;– konieczność uwzględnienia wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz dostosowywania technik i technologii produkcji, a także nasilające się efekty zmian klimatycznych;– ograniczone zasoby wody, surowców i energii stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa i jakości życia oraz perspektyw rozwoju sektorów bazujących na tych zasobach.
--	---

Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju..., s. 19–23.

Z wyjątkiem potencjalnych zagrożeń związanych z podpisaniem TTIP, które jednak nie doszło do skutku, zdecydowana większość wyzwań wskazanych w SOR w 2017 roku jest zbieżna z wyzwaniami opisywanymi w światowej literaturze i zebranymi przez autorów poszczególnych rozdziałów. Z jednym wyjątkiem – w Strategii praktycznie nieobecna jest perspektywa wynikająca z trylematu Rodrika. We wstępie do SOR Mateusz Morawiecki pisze bowiem:

„Państwo ma do odegrania fundamentalną rolę w inicjowaniu i realizacji zmiany modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. (...) Dbałość o modernizację oraz podmiotowość ekonomiczną jest bowiem miarą najlepszych tradycji władz i społeczeństw wolnego świata. Wartości te nie stoją w sprzeczności z otwartością gospodarek w ramach globalnych procesów ekonomicznych. Jest wręcz przeciwnie – aktywność nowoczesnych i sprawnych instytucji państwa stanowi wartość dodaną dla wzrostu, ekspansji i konkurencyjności rodzimych podmiotów gospodarczych. Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy dowiódł ponad wszelką wątpliwość, że tworzenie przewag konkurencyjnych w czasach niepewności jest atrybutem państw, które od lat i konsekwentnie realizują własne przekrojowe strategie ekspansji zagranicznej, rozwoju poszczególnych sektorów czy innowacyjności”²⁷.

W powyższym fragmencie widoczna jest silna wiara, przynajmniej w wymiarze deklaracyjnym, w sprawczość suwerennego państwa, która nie stoi „w sprzeczności z otwartością gospodarek” (globalizacja), a jednocześnie jest „miarą najlepszych tradycji władz i społeczeństw wolnego świata” (demokracja liberalna). Wydaje się, że rzeczywistość polityczna ostatnich kilku lat podważa tę wiarę – wystarczy choćby spojrzeć na spór o praworządność w Polsce, który toczy się pomiędzy rządem w Warszawie a instytucjami europejskimi. Niezależnie od wymiaru politycznego tego konfliktu, i to zarówno na poziomie wewnętrznym (rząd vs opozycja), jak zewnętrznym (walka o kompetencje pomiędzy Komisją Europejską a Radą, jak i walka w samej Komisji pomiędzy poszczególnymi frakcjami), spór o praworządność dotyka

²⁷ *Ibid.*, s. 2.

fundamentalnego problemu wskazywanego przez Rodrika. Polski rząd, chcąc odzyskać sprawczość państwa i zdolność do aktywnego wpływania m.in. na politykę gospodarczą, musi prędzej czy później albo zakwestionować zasady demokracji monitorowanej, albo skapitulować przed nią (albo też dokonać radykalnej rewizji tych zasad, co jednak jest niezwykle mało prawdopodobne). Wydaje się, że konflikt wokół wprowadzenia tzw. podatku od sklepów wielkopowierzchniowych jest doskonałym przykładem tego zjawiska. Nawet wspomniany już Viktor Orbán, sygnalizujący chęć podążania ścieżką demokracji nieliberalnej (aliberalnej), został *de facto* zmuszony do ustąpienia w kilku kluczowych dla siebie kwestiach, choć wykazuje się znacznie większą asertywnością (znów przynajmniej w warstwie deklaratywnej). W przeciwieństwie do premiera Węgier, rząd Prawa i Sprawiedliwości próbuje bowiem, z mniejszym lub większym powodzeniem, balansować w negocjacjach z instytucjami europejskimi, odwołując się wciąż do przestrzegania wartości i zasad demokracji liberalnej. Za przejaw takiego zjawiska uznać należy opracowanie tzw. Białej Księgi w sprawie zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości, w której dowodzi się ich zbieżności z liberalnym porządkiem prawnym. Przekaz kampanii Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku zdaje się zresztą wzmacniać złudne przekonanie o zbieżności zasad otwartości, suwerenności i (monitorowanej) demokracji liberalnej. Jakkolwiek zrozumiałym wydaje się przyjęcie takiej perspektywy ze względów taktycznych, można jej zarzucić nie tylko brak spójności, ale przede wszystkim brak dostrzegalnych efektów. Kolejne postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości UE, zakończone orzeczeniami wykonywanymi ostatecznie przez polski rząd, będą prawdopodobnie zwiększały społeczną legitymizację nie tylko narracji zwolenników demokracji monitorowanej, ale przede wszystkim zwolenników wyjścia Polski z UE.

Podobnie rzecz ma się zresztą z polityką migracyjną prowadzoną przez rząd PiS – jednoczesne deklarowanie ostrego sprzeciwu wobec mechanizmu relokacji uchodźców i prowadzenie działań mających na celu otwarcie polskiego rynku pracy dla osób z zagranicy będzie mieć podobne skutki. Warto jednak zaznaczyć, że problem ten wynika bardziej ze złożoności zjawiska niż z braku świadomości decydentów politycznych co do wyzwań współczesności – treść SOR udowadnia zresztą w jakimś sensie, że jest ona całkiem spora. Z podobnymi trudnościami mierzą się bowiem rządy innych państw i jak dotąd nie

widać przekonujących rozwiązań umożliwiających „wyjście” z Rodrikowskiego trylematu. Innymi słowy, cały zachodni świat poszukuje dziś odpowiedzi na pytania, rozważane w pierwszej części niniejszego rozdziału – jak wyprowadzić demokrację liberalną z kryzysu, jak uratować liberalny ład globalny i czy w ogóle jest to możliwe? Problem ten jest szczególnie istotny z perspektywy państw średnich takich jak Polska, które nie mają bezpośredniego wpływu zarówno na kształt ładu międzynarodowego, jak i na zasady/wartości, na których oparty jest dominujący ustrój polityczny.

Wnioski dla polityki publicznej w Polsce

Poniższe wnioski stanowią podsumowanie rozważań zawartych w tym rozdziale i nie należy ich traktować jako konkluzji wypływających ze wszystkich tekstów zawartych w niniejszym tomie. Dla przejrzystości wywodu wnioski zostaną w syntetyczny sposób przedstawione w punktach.

- 1) Demokracja liberalna, która przybrała formę demokracji monitorowanej, z bardzo wielu przyczyn znajduje się obecnie w głębokim kryzysie, w wyniku którego uległa istotnemu osłabieniu. Pogłębiająca się w wyniku m.in. postępujących procesów globalizacji ekonomicznej i rewolucji technologicznej słabość demokracji liberalnej będzie skutkować redukcją tzw. trylematu Rodriki („otwartość – suwerenność – demokracja liberalna”) do dylematu pomiędzy polityką otwartości („globalizm”) a polityką suwerennościową („lokalizm”). Niezależnie od tego, czy będziemy mieć do czynienia z wyborem polityki globalistycznej czy też lokalistycznej, ofiarą dialektycznego sporu pomiędzy obydwoma tymi wizjami będzie demokracja liberalna.
- 2) Państwa narodowe, pomimo odzyskania poczucia sprawczości, co było spowodowane m.in. aktywną polityką w epoce pokryzysowej, w ostatnich latach nie odzyskały realnej przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami pozapaństwowymi, aktywnymi na arenie międzynarodowej. Dodatkowo polityka zagraniczna państw, niezależnie od ich wielkości/potencjału, staje się coraz bardziej zakładniczką polityki wewnętrznej, utrudniając tym państwom realizację ich racji stanu. Jednocześnie wizja utworzenia rządu światowego lub innej formuły globalnego zarządzania publicznego, dysponującego powszechną legitymizacją, wbrew wcześniejszym opiniom wydaje się bardzo mało prawdopodobna.

- 3) Wobec relatywnego słabnięcia państwa narodowego, a jednocześnie wobec braku możliwości przeniesienia władzy politycznej na poziom globalny w najbliższych latach należy spodziewać się wzrostu anarchii w stosunkach międzynarodowych, która może (ale nie musi) prowadzić do ukształtowania się nowej hierarchii w postaci nowego ładu międzynarodowego. W efekcie, pomimo rosnącego znaczenia sporu pomiędzy USA i Chinami dla stosunków międzynarodowych, nowy ład ze względu na wielość podmiotów i interakcji zachodzących między nimi nie musi wprost wynikać z rozstrzygnięcia konfliktu na linii Waszyngton – Pekin. Jednocześnie procesowi wyłaniania się nowego ładu mogą towarzyszyć wydarzenia o burzliwym przebiegu (wojny, rewolucje). Warto przy tym jednak podkreślić, że obecnie funkcjonujący ład międzynarodowy ani nie gwarantuje globalnego pokoju, ani nie jest w pełni liberalny – można doszukiwać się w nim cech modelu zależnościowego (centrum *vs* peryferie).
- 4) Szansą na ewolucyjne wyjście z kryzysu demokracji liberalnej i ocalenie liberalnego ładu międzynarodowego wydaje się wprowadzenie zasad tzw. sieciowego neomedievalizmu, co oznaczałoby m.in. ograniczenie liczby obszarów będących przedmiotem zainteresowania demokracji monitorowanej, przy jednoczesnym określeniu warunków brzegowych funkcjonowania poszczególnych podmiotów w przestrzeni międzynarodowej. Rozwiązanie takie mogłoby też służyć osłabieniu wzrastających napięć wewnętrznych, obecnych w wielu współczesnych państwach, choć podobnie jak w przypadku utworzenia rządu światowego wybór takiego modelu wydaje się wciąż mało prawdopodobny.
- 5) Możliwości rozwojowe państw średnich, nie mogących pełnić roli hegemónów/rozgrywających koncert mocarstw, nie są zdeterminowane wyłącznie samym modelem ładu międzynarodowego, ale i jego szeroko rozumianą strukturą. W rezultacie nie można jednoznacznie określić, który model hierarchii jest bezwzględnie lepszy – jego optymalność uzależniona jest w dużym stopniu od szerszego kontekstu politycznego, gospodarczego i społecznego²⁸.

²⁸ W tym kontekście bardzo ciekawe spostrzeżenia wnoszą Bartłomiej Sienkiewicz (w rozmowie z Krzysztofem Mazurem <https://klubjagiellonski.pl/2018/06/15/sienkiewicz-nasi-przodkowie-skazali-polske-na-peryferyjnosci/>) oraz Maciej Grodzicki w rozmowie z Grzegorzem Sroczyńskim

- 6) Państwa średnie, takie jak Polska, mają bardzo ograniczoną możliwość wpływu na zasady/wartości demokracji liberalnej i kształt ładu międzynarodowego²⁹, co wymusza na nich jeszcze bardziej zwinne zarządzanie publiczne (*agile management*), zdolne do reagowania na niezależne od nich zmiany otoczenia międzynarodowego. Jednym z dowodów pokazujących relatywną słabość wpływu są *de facto* nieskuteczne starania Polski na rzecz wzmocnienia liberalnego ładu międzynarodowego i tzw. zasady suwerennej równości, podejmowane na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ od stycznia 2018 roku w ramach dwuletniej kadencji Polski w tym organie. Oznacza to jednocześnie, że wnioski wypływające z Kryzysu Zachodu zasadniczo nie mają większego znaczenia dla polityki publicznej w Polsce, bo zakres istotnych wyborów politycznych podejmowanych przez polskich decydentów jest w praktyce mocno ograniczony. Co istotne, ograniczenie to wynika zarówno z charakteru dominującej w ostatnich kilkunastu latach demokracji monitorowanej, jak i uwarunkowań procesu globalizacji. Uwaga ta jest istotna zwłaszcza w odniesieniu do rosnącego natężenia sporu politycznego w naszym kraju.
- 7) Polska polityka po 2015 roku, określana mianem „dobrej zmiany”, naznaczona jest poruszaniem się pomiędzy narracją „suwerennościową” a działaniami „otwartościowymi”. Starania na rzecz większej suwerenności, czyli innymi słowy asertywności na arenie międzynarodowej, muszą jednak prędzej czy później prowadzić do konfliktu z podmiotami reprezentującymi logikę demokracji monitorowanej. Rozstrzygnięcie tego konfliktu będzie zależać nie tylko od działań podejmowanych przez obydwie strony czy od konkretnego kontekstu, ale także od ogólnej kondycji państwa narodowego oraz demokracji monitorowanej.
- 8) W świetle Kryzysu Zachodu, wyłaniania się nowego ładu, a zarazem braku realnego wpływu na kształt procesów zachodzących w otoczeniu międzynarodowym, głównym zadaniem każdego polskiego rządu powinno być prowadzenie polityki w sposób umożliwiający dokonywanie elastycznych

(<http://next.gazeta.pl/next/7,151003,24652456,czy-polska-przetrwa-kolejna-fale-globalizacji-nadchodzi-szok.html>) [data dostępu: 04.05.2019].

²⁹ Za świadectwo tego braku wpływu można uznać też przemówienie Donalda Tuska, wygłoszone 3 maja 2019 roku na Uniwersytecie Warszawskim <https://oko.press/pelny-tekst-tusk-nie-dajcie-sobie-wmowic-ze-mamy-myslec-w-sposob-jednakowy-ze-mamy-nie-przeszkadzac-i-popierac/>.

zwrotów przy jednoczesnym wykorzystaniu zalet płynących z aktualnego ładu międzynarodowego. Problem polega na tym, że połączenie narracji „otwartościowej” z polityką „suwerennościową” może w praktyce okazać się niezwykle trudne lub wręcz niemożliwe – zarówno ze względu na ograniczenia zewnętrzne (sprzeciw instytucji międzynarodowych), jak i wewnętrzne (sprzeciw ze strony nowych, tożsamościowych ruchów politycznych). Jednocześnie, w opinii autora nie ma potrzeby rewizji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Sugerowanym rozwiązaniem jest raczej rezygnacja z działań zmniejszających pole manewru dla polityki publicznej w przyszłości. Uwaga ta dotyczy zarówno polityki zagranicznej (np. zbyt silna opcja proamerykańska w polityce zagranicznej), jak i wewnętrznej (np. rozszerzenie programu „Rodzina 500plus”).

Bibliografia

- Barber, B. (1997): *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Bull, H. (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, New York.
- Grosse, T.G. (2016): Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej, w: T.G. Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Karas, H. (2010): *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, The Brookings Institution 2010, <https://www.oecd.org/development/pgd/44798225.pdf> [dostęp: 01.05.2019].
- Kuź, M. (2015): Globaliści vs. lokalisci, *Nowa Konfederacja*, 3 (57)/2015, <https://nowakonfederacja.pl/globalisci-vs-lokalisci/> [dostęp: 01.05.2019].
- Lewicki, G. (2010): *Sieciowa teoria nowego średniowiecza*, w: Kraków: „Pressje” teka 20.
- Lewicki, G. (2017): *Unia Europejska jak Cesarstwo Rzymskie. Nadchodzi nowe średniowiecze*, <https://klubjagiellonski.pl/2017/11/04/unia-europejska-jak-cesarstwo-rzymskie-nadchodzi-nowe-sredniowiecze/> [dostęp: 01.05.2019].
- Mazur, K. (2018): *Nasi przodkowie skazali nas na peryferyjność*, wywiad z Bartłojem Sienkiewiczem, <https://klubjagiellonski.pl/2018/06/15/sienkiewicz-nasi-przodkowie-skazali-polske-na-peryferyjnosc/> [dostęp: 04.05.2019].

- Milanovic, B. (2012): *Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. An Overview*, Policy Research working paper; nr WPS 6259, World Bank, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/959251468176687085/pdf/wps6259.pdf> [dostęp: 01.05.2019].
- Piątkowski, M. (2013): *Poland's new golden age : shifting from Europe's periphery to its center*, Policy Research working paper; nr WPS 6639. World Bank, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/285611468107064618/Polands-new-golden-age-shifting-from-Europes-periphery-to-its-center> [dostęp: 01.05.2019].
- Piketty, T. (2015): *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Rodrik, D. (2011): *Jedna ekonomia – wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Sroczyński, G. (2019): *Czy Polska przetrwa kolejną falę globalizacji?*, wywiad z Maciejem Grodzickim, <http://next.gazeta.pl/next/7,151003,24652456,czy-polska-przetrwa-kolejna-fale-globalizacji-nadchodzi-szok.html> [dostęp: 04.05.2019].
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju, 2017.
- Tusk, D. (2019): *Nadzieja i odpowiedzialność. O konstytucji, Europie i wolnych wyborach*, Wystąpienie przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska na Uniwersytecie Warszawskim w rocznicę Konstytucji 3 maja, <https://oko.press/pelny-tekst-tusk-nie-dajcie-sobie-wmowic-ze-mamy-myslec-w-sposob-jednakowy-ze-mamy-nie-przeszkadzac-i-popierac/> [dostęp: 04.05.2019].
- Węc, J.J. (2011): *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Zielonka, J. (2008): *Europa jako imperium*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Noty biograficzne

Marek A. Cichocki

Dyrektor programowy Centrum Europejskiego Natolin oraz redaktor naczelny periodyku „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”. Profesor w Collegium Civitas. Były doradca Prezydenta RP ds. traktatu konstytucyjnego i przyszłości UE oraz sherpa ds. Traktatu z Lizbony. Specjalizuje się w tematyce niemieckiej, integracji europejskiej i historii idei politycznych. Autor licznych publikacji poświęconych wyżej wymienionym tematom.

Marcin Darmas

Doktor, socjolog, dziennikarz. Adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracownik Teologii Politycznej, miesięcznika *Znak* i *Fronde LUX*. Autor książek: „Jarzmo wielkości Francji” (2017) i „Obywatel rycerz. Zarys socjologii filmu” (2014) oraz licznych publikacji na temat Francji.

Ryszarda Formuszewicz

Absolwentka prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz komparatystyki prawniczej na Reńskim Uniwersytecie Fryderyka Wilhelma w Bonn. Od 2019 r. analityk w Zespole Niemiec i Europy Północnej w Ośrodku Studiów Wschodnich w Warszawie. Wcześniej pracowała w Instytucie Zachodnim (1999–2009), w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2009–2014), a następnie w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (Departament Analiz Strategicznych). W latach 2016–2017 była oddelegowanym koordynatorem projektów w Fundacji Genshagen. Jej zainteresowania badacze obejmują politykę zagraniczną i europejską Niemiec.

Tomasz Grzegorz Grosse

Socjolog, politolog i historyk. Profesor na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoeonomii, europeizacji, i myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Pokryzysowa Europa” (PISM 2018), „W poszukiwaniu geoeonomii w Europie” (Instytut Studiów Politycznych PAN 2014) oraz zredagował książki: „Polityki europejskie w dobie kryzysu” (Scholar 2016) i „Oblicza kryzysu” (razem z M.A. Cichockim, Centrum Europejskie w Natolinie 2016).

Paweł Kowal

Politolog, historyk publicysta, doktor habilitowany nauk społecznych, profesor Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Były poseł do Parlamentu Europejskiego (członek Komisji Spraw Zagranicznych PE i przewodniczący delegacji do Komisji Współpracy Parlamentarnej UE-Ukraina). Wcześniej, m.in. sekretarz stanu w MSZ.

Marcin Kędzierski

Ekonomista, absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie oraz studiów doktoranckich na Wydziale Gospodarki Publicznej i Administracji UEK, współpracownik Instytutu Tertio Millennio (2008–2009), od 2011 asystent na Wydziale Europeistyki UEK, obecnie adiunkt. W latach 2009–2012 był członkiem zarządu ds. finansowych, a w latach 2012–2015 prezesem Klubu Jagiellońskiego.

Olaf Osica

Menadżer sektora think-tanków, doradca i konsultant firm i instytucji publicznych w zakresie analizy polityki międzynarodowej. W latach 2011–2015 dyrektor, a obecnie przewodniczący Rady Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia. Doktor nauk politycznych i społecznych Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji. Stypendysta departamentu stanu USA, ministerstwa spraw zagranicznych Francji oraz GFPS-Polska.

Daniel Tilles

Adiunkt w Katedrze Historii i Kultury Euroamerykańskiej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie i redaktor naczelny anglojęzycznego portalu informacyjnego „Notes from Poland”. Doktorat obronił na Royal Holloway, University of London, a jego badania naukowe dotyczą ekstremizmu politycznego (zwłaszcza faszystów i skrajnej prawicy), migracji i historii Żydów. Jego najnowsza książka to „British Fascism Antisemitism and Jewish Responses, 1932–40” (Bloomsbury, 2015). Jako komentator spraw bieżących pisał m.in. dla „Foreign Affairs”, „Politico Europe” i „Haaretz”.

Artur Wótek

Profesor administracji i polityki publicznej na Akademii Ignatianum w Krakowie, współpracownik Ośrodka Myśli Politycznej w Krakowie, wcześniej pracował w Instytucie Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk i Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Współzałożyciel Wydziału Studiów Politycznych WSB-NLU w Nowym Sączu, pełnił tam też funkcję dziekana. Był gościnnym wykładowcą m.in. w Bratysławie, Rydze i Ołomuńcu. Specjalizuje się w zagadnieniach konstytucjonalizmu i zarządzania publicznego, szczególnie w Europie Środkowej. W latach 90. współpracował z Michałem Kuleszą przy reformie samorządowej z 1998 r. Był dyrektorem Fundacji Windsor Group i redaktorem „Kwartalnika Konserwatywnego”.