

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

COVID-19:
finansowe, prawne i polityczne
wyzwanie dla Europy

Geopolityczne koncepcje
Europy Środkowej

Dialog UE – Rosja

1

2021



PRZEGLĄD EUROPEJSKI



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

COVID-19:
financial, legal and political
challenge for Europe

Geopolitical concepts
of Central Europe

EU – Russia dialogue

1

2021

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

COVID-19:
finansowe, prawne i polityczne
wyzwanie dla Europy

1

2021

Geopolityczne koncepcje
Europy Środkowej

Dialog UE – Rosja



Warszawa
2021

RADA NAUKOWA

prof. Małgorzata Ciesielska (Northumbria University Newcastle), prof. dr hab. Zbigniew Czachór (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. Alexander Galushkin (Rosyjski Uniwersytet Przyjaźni Narodów – RUDN w Moskwie; Academy of the International Agency of Public Security - Geneva), prof. Óscar García Luengo (Uniwersytet w Granadzie), prof. dr hab. Tomasz Grosse (Uniwersytet Warszawski), doc. JUDr. Filip Křepelka (Uniwersytet Masaryka), prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski), prof. José Luis Orella Martínez (Universidad CEU San Pablo Madrid), prof. Josef Melchior (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Michael Minckenberg (Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), prof. Darko Nadić (Uniwersytet w Belgradzie), prof. Peter Nedergaard (University of Copenhagen), prof. Josep M^a Reniu Vilamala (Uniwersytet w Barcelonie), prof. dr hab. Janusz Ruskowski (Uniwersytet Szczeciński), prof. dr hab. Nadezhda Samsonova (Bałtycki Federalny Uniwersytet im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie), prof. Dieter Segert (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Victor Shadurski (Uniwersytet w Mińsku), prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski), prof. Jolanta Urbanovic (Uniwersytet Michata Rómera w Wilnie), prof. Alessandro Vitale (Uniwersytet w Mediolanie), prof. dr hab. Tadeusz Wallas (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Abdurashid Yafasov (Uniwersytet KSTU w Kaliningradzie), prof. dr hab. Yaroslav Zhalilo (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych w Kijowie), prof. Peter Zervakis (Uniwersytet w Bonn), prof. Ricardo Zugasti (University of Zaragoza), prof. Jan Žukovskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego – Vytautas Magnus University w Kownie).

REDAKTOR NACZELNA

dr hab. Marta Witkowska (UW)

ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

dr hab. Wojciech Lewandowski (UW)
dr Kamil Ławniczak (UW)

SEKRETARZ REDAKCJI

dr Elena Kucheryavaya (UW)

ADRES REDAKCJI

Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
e-mail: przeklad.europejski@uw.edu.pl
<https://przeklad.europejski.com.pl/>

PROJEKT OKŁADKI

Anna Gogolewska

ILUSTRACJA NA OKŁADCE

Przemysław Koch/123RF

REDAKTOR PROWADZĄCY

Dorota Dziedzic

REDAKCJA JĘZYKOWA

Svetlana Kucheriavaia

SKŁAD: Tekanet Tomasz Kasperczyk

DRUK: POZKAL

CZŁONKOWIE REDAKCJI

prof. Inna Khovrak (Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskiy National University, Ukraine)
prof. Olga Nesterchuk (RUDN University, Russia)
doc. dr Jaroslav Dvorak (Klaipeda University, Lithuania)
dr Labinot Hajdari (University of Prishtina, Kosovo)
dr Sadržir Karović (University of Travnik, Bosnia and Herzegovina)
mgr Alexandru Constantin Apetroe (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)

OBSŁUGA BAZ INDEKSACYJNYCH

dr Aleksandra Daniluk (SGGW)
mgr Michał Szczegieliński

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-838 Warszawa, ul. Prosta 69
wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (48 22) 55-31-333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych UW, Warszawa 2021
© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu
Warszawskiego, Warszawa 2021

Edycja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma

ISSN 1641-2478
e-ISSN 2657-6023

Podziękowania

W związku z rezygnacją prof. dr hab. K. Adama Wojtaszczyka z funkcji Redaktora Naczelnego dziękujemy za dwadzieścia lat współpracy, inspirację założenia czasopisma, zaangażowanie i wysiłek włożony w jego rozwój oraz pozyskanie szerokiego grona autorów, recenzentów i czytelników.

Wysiłek organizacyjny Pana Profesora i w dużym stopniu bezinteresowne zaangażowanie przyczyniło się w minionym dwudziestoleciu do nieprzerwanego przygotowywania kolejnych numerów i wypracowania unikalnego profilu czasopisma.

Życzymy powodzenia w życiu prywatnym i zawodowym.

Redakcja „Przeglądu Europejskiego”

SPIS TREŚCI

➔ TEORIA I METODOLOGIA STUDIÓW EUROPEJSKICH

- Bořivoj HNÍZDO • *Koncepcje geopolityczne Europy Środkowej a współczesna rzeczywistość: perspektywa językowa* 13
- Andrey A. KINYAKIN, Dmitry A. KOTOV, Sergey A. STEPANOV • *Ocena skrajnej prawicy w Europie: analiza porównawcza nastrojów ksenofobicznych i antyimigranckich w Niemczech, Polsce i Rosji* 29
- Dalzar Nashwan SALEM • *Tożsamość imigrantów z Bliskiego Wschodu jako wyzwanie dla integracji ze społeczeństwami państw przyjmujących* 43

➔ PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

- Nadiya DUBROVINA, Russell GERRARD, Stanislav FILIP, Vira DUBROVINA • *Modelowanie trendów finansowania ochrony zdrowia w państwach Unii Europejskiej* 61
- Małgorzata DZIEMBAŁA, Agnieszka KŁOS • *Pandemia COVID-19 a gospodarka Unii Europejskiej – instrumenty antykryzysowe oraz implikacje dla budżetu UE i jej państw członkowskich* 81
- Stefan LEHRNER • *Kraje Wyszehradzkie a COVID-19: czy pandemia koronawirusa jest zjawiskiem VUCA?* 99
- Jizeng FAN, Yuhong WANG • *Zasada proporcjonalnej ostrożności jako instrumentalny środek zapobiegawczy w walce z COVID-19: czy europejska koncepcja praw człowieka przetrwa stan zagrożenia zdrowia publicznego?* 117
- Karol PIWOŃSKI • *Pozycja i rola Komisji Europejskiej w procedurze ochrony budżetu UE w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich* 145
- Izabela ZAWIŚLIŃSKA, Piotr CIRIN • *Występowanie deficytów bliźniaczych w wybranych państwach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2009–2018* 157
- Karolina PIECH • *Czy ciasna cela to brak humanitaryzmu? – uwagi na gruncie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* 179
- Oleksandr ZHYTNYI, Mykhailo SPIRIDONOV, Andrii VASYLIEV • *Криміналізація порушення права на захисту як средство его обеспечения (опыт национального нормотворчества)* 191

➔ HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

- Paweł HUT • *Karta Polaka jako instrument polityki łączności z zagranicznymi rodakami w latach 2008–2020* 203

SPIS TREŚCI

Dariusz JURCZAK, Anatolii KIBYSH • <i>Administracja publiczna a bezpieczeństwo migrującej społeczności lokalnej pogranicza polsko-rosyjskiego</i>	217
Valentina PRUDSKAYA • <i>Dialog regionalny między Unią Europejską i Rosją jako instrument rozwoju współpracy dwustronnej</i>	233
➔ IMPRESJE EUROPEJSKIE	
Maria A. IVANOVA • <i>Гражданское общество в Российской Федерации: особенности развития и отличия от европейских государств</i>	253
Rafat CZACHOR • <i>Recenzja książki "From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries", Cambridge University Press 2018, 243 str.</i>	259

CONTENTS

➔ THEORIES AND METHODS IN EUROPEAN STUDIES

- Bořivoj HNÍZDO • *Geopolitical concepts of Central Europe and current reality: language perspective* 13
- Andrey A. KINYAKIN, Dmitry A. KOTOV, Sergey A. STEPANOV • *Measuring the far-right in Europe: comparative analysis of the xenophobic and anti-immigrant sentiment in Germany, Poland and Russia* 29
- Dalzar Nashwan SALEM • *The identity of immigrants from the Middle East as a challenge for integration with societies of the host countries* 43

➔ EU LAW, INSTITUTIONS AND POLICIES

- Nadiya DUBROVINA, Russell GERRARD, Stanislav FILIP, Vira DUBROVINA • *Modelling the trends of the healthcare funding in the EU countries* 61
- Małgorzata DZIEMBAŁA, Agnieszka KŁOS • *The COVID-19 pandemic and the European Union economy – counter-crisis instruments and implications for the EU budget and its Member States* 81
- Stefan LEHRNER • *Visegrad countries and COVID-19: is the coronavirus pandemic a VUCA phenomenon?* 99
- Jizeng FAN, Yuhong WANG • *Precautionary proportionality principle as an instrumental preventive measure from the COVID-19: Can European human rights survive in the state of public health emergency?* 117
- Karol PIWOŃSKI • *The position and role of the European Commission in the procedure for the protection of the EU budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* 145
- Izabela ZAWIŚLIŃSKA, Piotr CIRIN • *Prevalence of twin deficits in selected European Union countries and in Poland in the years 2009-2018* 157
- Karolina PIECH • *Does a tight cell mean a lack of humanitarianism? – comments under Art. 3 of the European Convention on Human Rights* 179
- Oleksandr ZHYTNYI, Mykhailo SPIRIDONOV, Andrii VASYLIEV • *Criminalisation of violation of the right to defence as a remedy for its enforcement (national legislative experience)* 191

➔ HISTORY, CULTURE AND SOCIETY IN EUROPE

- Paweł HUT • *The Polish Card as a tool of the policy of the communication with foreign compatriots in years 2008–2020* 203

CONTENTS

- Dariusz JURCZAK, Anatolii KIBYSH • *Public administration and security of the migrating local community of the Polish-Russian borderland* 217
- Valentina PRUDSKAYA • *Regional dialogue between the European Union and Russia as an instrument for the development of bilateral cooperation* 233
- ➔ **EUROPEAN IMPRESSIONS**
- Maria A. IVANOVA • *Civil society in Russian Federation: features of development and differences from European countries.* 253
- Rafał CZACHOR • *Book review: Hilary Appel, Mitchell A. Orenstein (2018), From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries, Cambridge University Press, 243 pages* 259

**TEORIA I METODOLOGIA
STUDIÓW EUROPEJSKICH**

Geopolitical concepts of Central Europe and current reality: language perspective

Bořivoj Hnizdo, *Metropolitan University Prague (Prague, Czechia)*

E-mail: borivoj.hnizdo@mup.cz

ORCID ID: 0000-0001-8887-667X

Abstract

The article presents a critical analysis of the theory of geopolitical understanding of Central Europe, basing on the evaluation of region's contemporary situation and supported by the empirical data. The main research question is the following: is it possible in recent situation to still speak of Central Europe as a geopolitical region? The article is focused on the three traditional geopolitical concepts of Central Europe considered from the perspective of the current role of Germany as a traditional communication factor in this region. First, the idea of Mitteleuropa is analysed. Then, the perspectives of the Visegrad, concept of Austria-Hungary legacy and finally CENTROPE are closely viewed. Analysis is mostly based on empirical data available in the official documents published by EU institutions as well as official national statistical data of Central European countries. Adopted research method is a combination of historical, political geography and social linguistics approaches to the topic. The concept of Central Europe with its centre in the German-speaking countries may be currently economically and politically significant, especially from a pan-European perspective, however German linguistic hegemony is not present in any of the neighbouring countries. Furthermore, the Visegrad Group today does not include all regions and states and German is not considered there as the main language of communication.

Keywords: Central Europe, geopolitical region, idea of Mitteleuropa, idea of Visegrad, concept of Austria-Hungary legacy, CENTROPE, political identity, multilingualism.

Koncepcje geopolityczne Europy Środkowej a współczesna rzeczywistość: perspektywa językowa

Streszczenie

Artykuł przedstawia krytyczną analizę teorii geopolitycznego rozumienia Europy Środkowej weryfikowaną na podstawie współczesnej sytuacji i popartą danymi empirycznymi. Główne pytanie badawcze brzmi: czy w obecnej sytuacji można nadal mówić o Europie Środkowej jako regionie geopolitycznym? W artykule przyjrzymy się trzem tradycyjnym koncepcjom geopolitycznym Europy Środkowej z perspektywy obecnej roli Niemiec jako tradycyjnego czynnika komunikacyjnego tego regionu. Najpierw przeanalizowano koncepcję Mitteleuropy. Następnie dokonano analizy z perspektywy koncepcji Wyszehradu, spuścizny Austro-Węgier i ostatecznie CENTROPE. Analiza opiera

się głównie na danych empirycznych pochodzących z oficjalnych dokumentów publikowanych przez instytucje UE lub przez oficjalne krajowe urzędy statystyczne z państw Europy Środkowej. Przyjęta metoda badawcza to połączenie historycznego, polityczno-geograficznego i społeczno-lingwistycznego podejścia do tematu. Koncepcja Europy Środkowej ze swoim centrum w krajach niemieckojęzycznych może być obecnie bardzo istotna gospodarczo i politycznie z perspektywy paneuropejskiej, ale niemiecka dominacja językowa nie występuje na żadnym obszarze sąsiadującym z tymi krajami. Ponadto Grupa Wyszehradzka nie obejmuje dziś wszystkich regionów i państw, a język niemiecki nie jest uważany za główny język komunikacji.

Słowa kluczowe: Europa Środkowa, region geopolityczny, koncepcja Mitteleuropy, koncepcja Wyszehradu, spuścizna Austro-Węgier, CENTROPE, tożsamość polityczna, wielojęzyczność.

The aim of this study is an attempt to analyse the existing situation in Central Europe, especially in terms of whether and to what extent it corresponds to traditional geopolitical concepts of understanding Central Europe. The emphasis will be placed on the question of existence of a Central European identity, as the study of the geopolitical region cannot be limited only to the issue of inter-state regional cooperation but it must also seek to analyse deeper aspects leading to regional identity, such as the factors influencing the region's political culture. The perspective of the analysis of the current situation will be the role of language in Central Europe as a result of language policies and language behaviour in Central European countries. The current situation will be compared with the role of language as it was determined at the time of the emergence of traditional geopolitical concepts of Central Europe.

There are not very many topics like Central Europe that are so often emphasised and overlooked or even questioned (for example, see: Okey 1992; Moskalewicz, Przybylski 2017). At the same time, it is a topic that is addressed by experts in a number of fields. Physical, political and cultural geography, political science and international relations, history and art history, literary science and musicology, sociology and anthropology. Different views on this topic are very often associated with the national, ethnic, cultural or religious background of individual authors.

An art historian may remind us of the similarity of rural Baroque churches, but is that enough to clearly define Central Europe? An architect may point out the similarity of train stations in small towns of Central Europe, but is this a sufficient factor to differentiate Central Europe from other parts of the continent? There is no need to confirm the significance of Central European, mostly Jewish authors of the first half of the 20th century, for world literature, but is this a sufficient factor for a political scientist to acknowledge the existence of Central Europe as an independent region? It is certain that Viennese cuisine is more Central European than Austrian, influenced by Czech or Hungarian cuisine. Again, it is a factor that says something but does not pose a clear answer to the existence of Central Europe.

For a political geographer, the question of the existence of Central Europe is rather an issue of historical political geography. All major supranational political bodies in Central Europe are a thing of the past. The Polish-Lithuanian Union as well as the Holy Roman Empire and the Habsburg Monarchy have all disappeared.

All in all, Central Europe seems to be a topic that is most suitable for historians, especially those dealing with the 19th and 20th century. There are many topics regarding this period. Of these, I would mention the topic of the geopolitical significance of Austria after the Napoleonic wars as a creator of balance of the geopolitical axis in continental Europe between East (Russia) and West (France), or the topic of Austro-Slavism and the importance of Austria for small nations of Central Europe. Other important topics are the efforts to create Mitteleuropa in the first half of the 20th century as an instrument of German dominance throughout Europe, the Polish-Czechoslovak Confederation Plan during the Second World War as a bridge between East and West, or the role of Visegrad states in the first decade following the end of the Cold War, when they were politically, economically and internationally understood, unlike other post-Communist areas, as a stable region fully prepared for the participation in NATO and the European Union.

Nevertheless, for political scientists and experts in international relations, the three main geopolitical concepts of understanding Central Europe remain so important that they are still worth considering. One is the concept of Central Europe with Germany as its central point, the other is the concept of Central Europe as a space between German-speaking countries and Eastern Slavic nations, and the third concept is the issue of the persistence of bonds created by centuries of Habsburg Monarchy.

Again, it is possible to view the concepts from many angles. Perhaps the most important view is the analysis of the political and economic role these Central European concepts can play in the overall development of the European Union. The aim of this study is thus a not very frequent perspective of looking at this topic in terms of language as a possible unifying aspect in the contemporary understanding of Central Europe. The role of languages in each of these three main concepts is always a little different.

Theoretical approach

Although the article is based on an analysis of empirical data, because of language perspective of the topic an analysis is constructed on contemporary sociolinguistic theories. Description of monolingualism, bilingualism and multilingualism in Central Europe follows theories of Bernard Spolsky (Spolsky 2004) as well as an application of Abram de Swaan's theory of the political economy of language constellations and language communication in that area of Europe (de Swaan 2001). Comparison between language and ethnicity and ethnicity and state in Central Europe is based on theories of Roman Szul (Szul 2009). Concept of linguistic transnational identity is based on author's previous research (Hnízdo 2008).

Three main geopolitical concepts of Central Europe

In the concept of Central Europe with Germany as the political, economic and cultural center, the role of German language is dominant. In areas where speakers of other languages predominate but can be still included in the concept of Central Europe, German

should be the language of wider communication (German as a communication tool in a conversation with a native German speaker and somebody whose first language is different), as well as a *lingua franca* (the language of communication between speakers of other languages). In this concept, German should become the second language for non-native Central European speakers, which would also be the language of instruction at least at some level of their schooling or further study, and also the language used on a nearly daily basis at work or in public.

With the exception of those who understand Central Europe as an area of predominantly German speaking countries, the proponents of the two remaining concepts agree that Central Europe must be seen as a transnational region and, therefore, as a bilingual or multilingual environment. Hence, these concepts are very often placed against the concept of the national state, which is mainly associated with monolingualism, at least in the European environment, with a few exceptions.

In the concept of Central Europe as a space between German speaking states and Eastern Slavic speakers, the common language of communication has never played a significant role. The main reason is that these concepts have always been based on inter-state cooperation among the countries in the region. Traditionally, French has played the role of common communication language here for two main reasons. This concept would appear mainly in the second half of the 19th century and in the first half of the 20th century when French was the language of diplomacy and thus of politicians and intellectuals from this region. The second reason was the effort of the political and cultural elite of these states to stand up to German cultural, economic and political dominance, and France at that time, and especially after the First World War, appeared as a natural ally in this effort.

The third concept of Central Europe, which is geographically connected with the Habsburg Monarchy, is inherently transnational, but unlike the preceding concept this one assumes interconnectedness and mutual contacts among people from this region. To do this, it is necessary to have a common language of mutual communication. In this concept, this role has traditionally been played by German.

The aim of this study is to analyse the extent to which these concepts are currently associated with monolingualism, bilingualism or multilingualism. The second question is whether German, which has traditionally played the role of *lingua franca* of Central Europe, is still or at least partially in this position, or whether it is possible that the role has been assumed by English, which, however, cannot ever be perceived as the language associated only with the Central European region. The study is based on a historical comparison where these three concepts, which were emerging mainly during the 19th century and in the first half of the 20th century, will be compared with today's reality in terms of their coincidence or difference. In this comparison, emphasis will be placed on the role of language in all three concepts. The main measure of the current existence of these three concepts will be the question of continuity of the traditional role of language in these concepts in today's reality. The effort to geographically define Central Europe in the context of these three concepts and compare it with the geographical form that

was given to them as they emerged will be also based on this point of view. Surveys on the language skills of Central Europe's population in the context of the entire continental Europe will serve as source material. The key source is the latest published large survey conducted by Eurobarometer in 2012 (*Europeans and their languages* 2014).

Concept of Mitteleuropa

The concept of Central Europe with Germany at its center is connected mainly with German nationalism since the end of the 19th century. It was associated with the understanding of Germany in the so-called Greater Germany presentation, which included all historical countries of the Holy Roman Empire, i.e. not only Germany but also Austria, the Czech lands and today's territory of Slovenia. This form of Germany, then in the concept of Mitteleuropa as presented by Friedrich Naumann during the First World War, was to be the economically and culturally dominant force of the whole of Europe (Naumann 1915). Of course, the results of the war did not make it possible to implement this geopolitical concept. Only the wartime success of Nazi Germany in the first years of the Second World War returned the concept to the map of Europe. The occupation of the Czech lands in March 1939, defeat of Poland in the autumn of the same year, German gains in Slovenia after the defeat of Yugoslavia in 1941 and direct annexation of parts of Fascist Italy to the German Reich in 1943 created the political and geographical form of the Mitteleuropa concept. The tragic paradox, however, was the almost complete liquidation of Jewish communities in the region. The communities that traditionally brought about the most significant manifestations of Central Europeanism of preceding decades in literature, in other fields of art or in philosophy and science.

The defeat of Nazi Germany in the Second World War, the loss of the so-called Eastern territories, the occupation of Germany, its division into two states, West Germany's inclination to cooperate with France and East Germany's position as an important part of the Soviet bloc all confirmed the demise of Central Europe with Germany at its center. Only the end of the Cold War in Europe returned this concept into geopolitical thinking, but in completely different conditions, especially ideological and political, with Germany as a democratic state. The unification of Germany in 1990 again moved this state back more to Central Europe, thus further increasing its significant economic power in Europe, as West Germany has been the strongest economy in democratic Europe since the 1960s. Germany has become not only economically but also politically the leading state of the entire European Union (Rupnik 2019). The first more independent expression of foreign policy of a unified Germany was its progress in the Yugoslav crisis in the first half of the 1990s, when its clear support for the new states, especially for Slovenia and Croatia, was visibly different from France's hesitant stance.

Another factor confirming Germany's new geopolitical role after the end of the Cold War was Austria. During the Cold War, its population increasingly shifted from German identity to Austrian identity, so at the time of the fall of the Iron Curtain, only 6% of Austrians considered themselves Germans. Compared to the beginning of the 20th century,

the ratio was almost exactly reversed (Bruckmüller 1996). On the other hand, Austria joined the European Union in 1995 and later on also the Schengen treaty. Following the introduction of the Euro currency, Germany and Austria were united not only by the same language, but also by the same currency, and border controls between the two states also disappeared. The same process took place between Germany and German language minorities in Alsace, in German-speaking community in Wallonia, Belgium (75 thousand) (The German-speaking Community 2007), or in Luxembourg, and between Austria and South Tirol, an autonomous region in Italy with a German-speaking majority (63% of the population) (see: *Statistisches...* 2015). The German-speaking population of Switzerland has traditionally remained outside this process, although it has become part of the Schengen, too.

East of Germany and Austria, this process was far less visible. On the one hand, German communities in these countries are not geographically close to German-speaking countries. An exception is a small German community in Bratislava (Pressburg) (1,500 inhabitants) (*Population and housing census WWW*) and a larger one in Hungarian Sopron (Ödenburg) (4 thousand) (see: Hungarian... WWW). Some communities have shrunk significantly after 1990, such as the one in Southern Transylvania and Banat, Romania (36 thousand) (National Institut of Statistic WWW). The most prominent German community exists in the Polish Opole Region (105 thousand out of 150 thousand Germans living in Poland) (Kamusella 2003), which is geographically distant from Germany, as well as the German minorities around Budapest or Pecs [Fünfkirchen] in Southern Hungary (132 thousand) (see: Hungarian... WWW). After all, none of these countries has adopted Euro yet, with the exception of Slovakia again, and Romania, unlike the aforesaid countries, is a member of the European Union but stands outside the Schengen area.

The geopolitical concepts of Mitteleuropa have always been based on the involvement of other language communities. If we focus on the knowledge of German in smaller language communities in the neighborhood of German-speaking countries, it could be concluded that it is larger than in the French-speaking or Italian-speaking population, but in none of them German is the main foreign language in which the inhabitants of these countries are able to communicate. According to the statistics, in Belgium only 23% of a population is able to communicate in German, but German, despite of being one of the official languages, takes only the fourth place behind French (85%), Dutch (71%) and English (38%). In the neighboring Netherlands, research confirms that 70% of a population is able to speak German but it is still far behind English which is spoken by 90% of a population. The situation is similar in Denmark where 47% of a population speaks German, but English is spoken by 86% (*Europeans and their languages* 2014).

The situation is similar to the east of German-speaking countries. In Poland, 15% of a population is capable of holding conversation in German but 33% speak English (*Europeans and their languages* 2014). The latest data for the Czech Republic demonstrates that 23% of a population is able to communicate in German but 36% speak English (*Statistika a my* 2016). In Slovakia, the difference is smaller – 22% speak German and 26% speak English. The most balanced comparison between German and English can be

seen in Hungary but even here English (20%) starts to be slightly dominant over German (18%). Even in the case of Slovenia, English (59%) wins over German (42%) (*Europeans and their languages* 2014). In all of these countries, it is possible to register a gradual but permanent increase in knowledge of English compared to German, let alone Russian, due to changes in foreign language teaching that has been occurring since 1990 (Hnizdo 2006).

It may be possible to associate the name "Mitteleuropa" with German-speaking countries, but this is not enough to defend the claim that these countries form the core of the geopolitical region of Central Europe. Although German-speaking countries are certainly Europe's largest economy, they by no means have cultural dominance within the wider region, which has traditionally been called *Mitteleuropa*, let alone Europe as a whole. Only 11% of the population of the continental European Union, i.e. without Irish Republic and of course of the United Kingdom, which left the EU, claim to speak German as a foreign language. This is one percent less than in the case of French and far less than in the case of English. German is spoken as a foreign language by 38% inhabitants of the continental European Union (*Europeans and their languages* 2014). From the perspective of the role of German in the contemporary reality, it must be concluded that the concept of *Mitteleuropa* does not cover the entire Central Europe but only its western part, i.e. German-speaking countries. Only here, and nowhere else in Central Europe, German is, of course, the second language for those who do not have it as their mother tongue. Due to the fact that Germany, Austria and Switzerland are very attractive countries for immigrants, their number is becoming very high. However, the geopolitical role and geographical form given to *Mitteleuropa* by Friedrich Naumann more than a hundred years ago is a thing of the past.

Concept of Visegrad

The geopolitical concept of Central Europe as a territory between Germany and Russia also has a long history, when it has changed several times due to the rapid development of this area in modern history. Unlike the previous concept, it is being associated primarily with Poland as the largest state in the region. Historical roots must be traced in the existence of the Polish-Lithuanian Union. Even after the three divisions of Poland and the end of the Napoleonic wars, this project still was not dead. This was mainly due to the effort of Adam Jerzy Czartoryski who, while in exile in Paris, worked on the possibility of its restoration. In a way, it also survived on the political map of the 19th century and of a beginning of the 20th century, when Russian rulers would mark an area (Pale) in the territory formerly belonging to the Polish State, where solely Jews were to concentrate and to do business. Pale thus became an area of development of Ashkenazi Jewish culture in the 19th and early 20th century.

The return of Poland to the political map of Europe, along with the emergence of a zone of nation- states between Germany and Bolshevik Russia, revived this concept. It was in particular Józef Pilsudski who sought to promote the "Intermarium", which was

supposed to be a federation of states within the area from the north of Europe down to the south of Balkans. However, the concept was not brought into existence. It is also possible to include into this concept some opinions of T. G. Masaryk published in his book *New Europe* (Masaryk 1920). This concept was also kept, more geographically than politically and ideologically, by another interwar Czechoslovak politician Milan Hodža (see: Hodža 1997). Like the previous ideas, Władysław Sikorski's plan from the time of the Second World War to create a political union between Poland and Czechoslovakia as a kind of bridge between West and East was also not carried out.

Only with the end of the Cold War this concept of cooperation among the states of this region could begin its implementation. In the early 1990s, the Visegrad Group was formed, which recalled even older plans for cooperation among the rulers of Poland, Czechoslovakia and Hungary during the high Middle Ages. The cooperation of the Visegrad Group contributed, for example, to the relatively rapid withdrawal of Soviet troops from these countries; however, the efforts to exploit the cooperation among these states in a pursuit to join NATO and the European Union in the 1990s showed their limits. Ultimately, only Poland, Czech Republic and Hungary joined NATO in 1999, but it was assumed at the turn of the millennium that, after some changes on the domestic political scene, Slovakia, too, would join (after Mečiar left the Prime Minister's post; Mečiar leaned towards the idea of the role of Slovakia as a "bridge" between West and East, rather than only to the West), and also Slovenia. At the same time, it was also considered that these countries would be included into the first wave of further enlargement of the European Union. In 2001, Visegrad Group seemed to become a visible concept of Eastern Central Europe (in contrast to the Western part, which was politically and geographically understood as an area encompassing German-speaking states). In addition, the Visegrad Four differed significantly from the other post-Communist countries in terms of more advanced economic development and a far more stable domestic political situation.

It did not bring about a change until September 11, 2001. The new international political situation led to a faster and greater enlargement of NATO and the European Union by Baltic and Balkan countries in 2004 and 2007. The specific region of Eastern Central Europe seemed to have lost its geopolitical meaning again. Only the migration crisis in 2015 and perhaps the feeling that the Visegrad Group countries are still perceived in Brussels as a kind of periphery of the European Union gave a new impetus to greater cooperation among the four countries.

However, the question is whether this is sufficient in order to define the Visegrad Group as a specific geopolitical region of Central Europe. There are still visible differences among these countries. On the one hand, there is large Poland and three smaller countries. By bordering Russia (Kaliningrad region) and Belarus, Poland is often closer in its policy to the Baltic states than to other states of the Visegrad Group. Historical conflicts (e.g. between Hungary and Slovakia) and cultural and political differences (e.g. between Catholic Poland and the atheistic Czech Republic) are still visible and perceived in individual countries. The close ties that exist between the Czech Republic and Slovakia at various levels, from political cooperation to mutual travel exchange between the two

states, may be a positive factor of relationship between the two states after the partition of Czechoslovakia, but they are not a fact that would indicate an increase in Central European identity in this region. After all, the language of communication between the Slavic-speaking inhabitants of the Visegrad Group and Hungarian citizens is gradually becoming more and more English than German, which was in this position at the beginning of the 21st century. In 2006, more Hungarians and Czechs (the number of Slovaks was balanced) claimed that they were able to hold a conversation in German rather than in English. Eight years later, English much prevailed among the citizens of the Visegrad Group countries (*Europeans and their languages* 2014) – i.e. the language which is not clearly associated with the cultural identity of Central Europe. The Visegrad Group may be understood as a grouping of countries in Central Europe that are able to work closely at the international level, in particular within the European Union, but it cannot be understood as a fully geopolitically distinct region of Central Europe (see: Cabada 2018). This is also confirmed by the language, which is understood as the communication language among the Visegrad Group states. Of course, there is no need of such a wider international communication language in the Czech and Slovak communication; however, in the entire region of the Visegrad Group, this role is now played by English instead of French as in the period between the world wars. The above mentioned only underlines the fact that the Visegrad Group can be understood as an international grouping, rather than a fully geopolitical region of Eastern Central Europe. Where the language of international relations and diplomacy in the second half of the 19th century and in the first half of the 20th century, i.e. within the period when the main theories of this Central Europe concept were being developed, was French, now it is English. Even in terms of geography, the Visegrad Group does not fill the entire space that was given to this geopolitical concept in the past. Although, there were occasional views on the enlargement of the Visegrad Group, sometimes presented by the Baltic states, sometimes by Slovenia and Croatia, and sometimes by Romania, they have never been successful yet. This also confirms the fact that the Visegrad Group is an organisation trying to promote its interests primarily in the international environment, especially in the European Union, rather than trying to create a geopolitical region between German-speaking states and states speaking East Slavic languages.

Concept of legacy of Austria – Hungary

The geopolitical concept of Central Europe associated with the role of the Habsburg Monarchy is more than two hundred years old. It was the Napoleonic wars that fundamentally changed the main geopolitical axis of Europe. Whereas from the beginning of the Middle Ages, the orientation from the south of the continent up to the north was understood as fundamental, the Napoleonic wars created a new geopolitical polarisation between the European West and the European East (in the minds of European politicians and thinkers, Russia "moved" from the North to the East). It was Konstantin von Metternich, who established a geopolitical stability on the European continent after the

Congress of Vienna in 1815 by the fact that Central Europe (Austria) was able to balance this geopolitical polarisation. This has led to decades of no pan-European conflict. In fact, Palacky's idea of Austro-Slavism also accepted Austria's historical role. This geopolitical role definitely ended with the defeat of Austria by Prussia, creation of dualism (Austria-Hungary) in Habsburg Monarchy and unification of Germany. This created not only a new political and geographical appearance of Central Europe, but also a new geopolitical layout, with Germany's ambition to be not only a leading state in Central Europe but, through the concept of *Mitteleuropa*, to become the hegemon of the entire continent.

In the last fifty years of Austria-Hungary, the ideas of Central Europeanism as a trans-national identity associated with this state would quickly disappear at the expense of a rising tide of nationalism (see: Bruckmüller, Sandgruber 2003), which engulfed almost all nation states of the Monarchy, including the German-speaking ethnic group considering itself mostly as part of the German nation in a sense of the Greater Germany. For the Czechs, the development towards linguistic emancipation was more complicated. While the boundaries between Czech and German speakers remained essentially unchanged in rural areas (Magocsi 2002), the situation in cities with a linguistically Czech environment began to change significantly in the second third of the 19th century. Especially in Bohemia, perhaps all cities surrounded by Czech linguistic environment became predominantly Czech-speaking already in the 1860s. One exception was České Budějovice where it did not occur until the 1890s (Fialová et al. 1998).

In Moravia, this process was slowed down until the establishment of the Czechoslovak Republic. On the other hand, the Hausner's law of 1869, which extended compulsory schooling by another three years at the so-called Town Schools (lower secondary education), meant that every Czech would become acquainted with German ever since (Hnízdo 2016). On the contrary, from 1882 after the linguistic division of the Prague University, it was possible to complete university studies in the Czech language. A major milestone were the disputes over Badeni's language regulations in 1897. Badeni's proposal meant not only full equality of Czech and German in the Czech lands, but, in fact, it provided an advantage to Czechs seeking government administration jobs. At that time, educated Czechs were bilingual, unlike native German speakers. The rejection of Badeni's language regulations led to an almost complete separation of the two language communities in the Czech lands. At that time, bilingual street signs in Prague also disappeared, despite the fact that German-speaking communities made up over 20% of the population in the historical parts of the city (Fialová et al. 1998). In purely linguistic terms, Czechs started to abandon Central European identity and fully joined the monolingual concept of the nationalism. The departure of the Old Czechs Party from the Czech political scene was a clear manifestation of this.

Perhaps only the Jewish community was less affected by the ideas of Jewish nationalism, despite the fact that the spiritual leader of Zionism, Dr. Theodor Herzl, was born in Buda and spent most of his life in Vienna. Jews in the Habsburg Monarchy remained the most prominent bearers of Central Europeanism in this monarchy. From a linguistic perspective, Prague Jews can serve us as an example. At the census of

1880, they would still unequivocally declare German a first language (Pěkný 1993). Influenced by the success of Czechs in education (Czech as a language of instruction at the University) or in business (success of the Industrial Exhibition in 1891 as a pure presentation of Czech business), and negative experiences at the time of the discussion over Baden's language regulations (when many shops in Prague Jewish Quarter were damaged by Czech nationalists who condemned their often linguistically German character), 60% of the Jews of Prague declared Czech language as their first language in 1900. The Jews of Prague were real Central Europeans not only because of their bilingualism but also because they were actually the only connecting bridge between Czech and German culture in Prague in the final years of the existence of the Habsburg Monarchy (Kieval 1988).

The disintegration of Austria-Hungary not only provoked the first great wave of nostalgia for Central Europeanism in the Habsburg Monarchy, but the interwar period saw the emergence of perhaps the greatest works of Central Europeanism understood in this way, especially in literature and philosophy, and their authors were very often of Jewish origin. Vienna, Budapest and Prague remained the centres of Central European culture.

Some hope that this concept of Central Europe could return to the map of Europe divided by the Cold War system arose in 1955 with the signing of a State Treaty between the victorious powers of the Second World War and Austria in which Austria committed itself to neutrality and refusal to join German state. Next year, revolutionary Budapest, who was calling in vain for the withdrawal from the Warsaw Pact, declaring neutrality and pushing for the departure of Soviet troops, realized that it was only a matter of hope and not a geopolitical reality. The calls for neutrality in August 1968 in Prague could no longer count with the support even from the reformist leadership of the Communist Party.

The second wave of a certain nostalgia for this concept of Central Europe appeared in the 1970s and especially in the 1980s among intellectuals and dissidents, mainly from Czechoslovakia and Hungary, and to a lesser extent from Poland. Milan Kundera's article on the tragedy of Central Europe, or works by György Konrád, returned the concept and identity of Central Europe to intellectual discourse. In 1984, Czech dissent began to publish a journal "Střední Evropa"(Central Europe), emphasising mainly the conservative values upon which Central European culture was based, especially within the territory of the former Habsburg Monarchy.

CENTROPE

Unlike the previous two concepts (German-speaking countries of the European Union and the Visegrad Group), this concept does not have a clear and visible political and geographical anchoring in any institutional international grouping. However, if we build the concept of Central Europe not only geographically but also upon certain values traditionally associated with Central Europeanism, then this last concept shows us these values, to a certain extent, best. We can associate the Central Europeanism contained in this concept with five principles: geographical (Vienna as a natural center), linguistic

(bilingualism or multilingualism and German as a traditional *lingua franca*), historical and cultural (Catholicism as a cultural basis of a number of similar seasonal customs and traditions in a cross-border region, and many common events in history), ecological (same landscape supporting similar agricultural activities in a cross-border region), and socio-economic (affecting a similar lifestyle not only in rural areas but also in cities).

These principles of Central Europeanism can be found in the CENTROPE Euroregion, which was proclaimed by the Kittzee Declaration in 2003 (see: CENTROPE WWW). The Austrian regions of Vienna, Lower Austria and Burgenland, the Czech South Moravian region, the Slovak regions of Bratislava and Trnava and Hungarian regions of Győr-Moson-Sopron and of Vas have joined this Euroregion. Since 2007, the entire area has been a part of the Schengen area and is now connected by several road and rail crossings. This significantly facilitates cross-border contact between big cities, such as Bratislava and Brno, and a number of smaller cities (Znojmo, Břeclav, Sopron [Ödenburg]) with nearby Vienna. For many residents of the CENTROPE region, Vienna is also a "gateway to the world" as they use the local international airport, which is more accessible to them than other big airports in more remote Prague or Budapest. Most of 150 thousand Croatians in Austria, most of 136 thousand Czechs living in Austria, 77 thousand Austrian Hungarians, 43 thousand Viennese Poles and majority of 35 thousand Slovaks living in Austria live in the Austrian part of CENTROPE (Statistic Austria 2011). There is also a Slovenian minority living in Vienna and most of them are assumed to be bilingual. A small part of the German and Austrian community also lives within the territories that belong to the CENTROPE region in the Czech Republic, Slovakia and Hungary. There are 6 thousand of them living in the Hungarian part (see: Hungarian... WWW), fifteen hundred in Bratislava (*Population and housing census WWW*) and even less in the South Moravian region. These small numbers are partially increased by the numbers of German-speaking foreigners with permanent residence. However, knowledge of German is far more visible due to the existence of German-language schools, from preschools up to high school leaving exams, for example in Brno [Brünn], Bratislava or Sopron [Ödenburg]. With its 6% German minority and street names also in German, Sopron [Ödenburg] is *de facto* an officially bilingual city (Hungarian... WWW). In the Czech, Slovak and Hungarian part of the CENTROPE region, the German language is a frequent subject of the curriculum at the second and third level of the schooling system. The majority of the CENTROPE region population professes Catholicism, and it is also necessary to emphasize the cultivation of the same agricultural products (e.g. wine), which naturally creates space for frequent contacts among the inhabitants of the region's border villages.

However, there are no official statistics showing the number of "Central Europeans" in the CENTROPE region, but it can be argued that a considerable number of this region's population would agree with being Central European characterised in this way. There are several cross-border regions in Central Europe (e.g. Cieszyn region or Tirol) but CENTROPE, by its significance, is not just a region but a European region. More than 7 million people live here, its center is the European metropolis Vienna, and it also includes two other large European cities - Bratislava and Brno. Moreover, the Central Europeanism

understood this way must also include three enclaves (and traditional centers of Central Europeanism) with German communities in Prague (5 thousand) (*Foreigners in the Czech Republic* 2019), in Hungarian Baranya region (22 thousand) and mainly in Budapest (35 thousand, and another 270 thousand inhabitants here claim to have German as their first foreign language) (see: Hungarian... WWW).

The question is what role is played by the remaining Jewish communities, which were prominent representatives of Central Europeanism in the territory of the former Habsburg Monarchy before the Second World War. The largest one still lives in Budapest (52 thousand), in Vienna (13 thousand) and in Prague (7 thousand) (*Population and migration* WWW). It should be noted, however, that the Jewish communities in Budapest and Prague today prefer English, which is understood even by Viennese Jews as the key language of international communication. It is both a natural response to what happened during the Second World War, and an expression of compassion with many Jews who would abandon this part of Central Europe from the 1930s until the fall of the Iron Curtain to settle in English-speaking countries rather than in Israel.

After all, since the 1970s English has become the *lingua franca* of Jewish communities around the world. Jewish immigrants to English-speaking countries and to Israel became promoters of Central Europe in these countries as a positive cultural and political phenomenon, especially those coming from the First-Republic Czechoslovakia, which was not as much affected by the anti-Semitism as was the case in Austria, Hungary and Slovakia in the 1930s and 1940s. This community, which, thanks to its traditional features of liberalism, secularism and efforts to integrate into mainstream society, is likely to be gradually assimilated into mainstream society (with the exception of immigrants from Israel or Jews from the former Soviet Union), can no longer be seen as part of Central European identity as characterised by the principles mentioned above.

Conclusions

If we look at the three traditional geopolitical concepts of Central Europe from the perspective of the current role of German as a traditional communication factor of Central Europeanism, it can be concluded that none of them fulfills it in general, in particular in terms of geography. Although all three concepts exist in some way on the contemporary map of Europe, their scope is much smaller than it was in the minds of politicians and intellectuals more than a hundred years ago. The concept of Central Europe with its centre in German-speaking countries may be currently very significant in terms of economy and politics from a pan-European perspective but German linguistic dominance does not exist in any area adjacent to these countries. Knowledge of German is at all times only second to English. Today, Mitteleuropa is limited to German-speaking countries. Also, the Visegrad Group today does not include all regions that newly appeared on the map of Europe after the First World War. According to this concept, German should not have been the main language of communication in this region anyway. It was supposed to be French a hundred years ago, but today it is increasingly English. German is also currently ceasing to be the

main language of communication between Slavic-speaking citizens of the Visegrad Group and the inhabitants of Hungary. If we consider transnationality and German as the main language of inter-ethnic communication to be the main cultural factor of Central Europeanism, then the CENTROPE Euroregion is the most approximate to this concept. And even here, this identity plays a strong minor role in the population and serves rather as a supplement to national identities of the citizens in this inter-state region. This would not even be the most fundamental change in comparison with the situation in Austria-Hungary. Even during the fifty years of existence of this dual monarchy, its inhabitants for the most part clearly preferred national identity to transnational Central Europeanism. The main difference, however, is geopolitical. In this concept, Central Europeanism at the beginning of the last century was associated with the Habsburg Empire. Today, this concept is applied in a certain way only in the cross-border CENTROPE region.

Bořivoj Hnízdo – professor at the Faculty of Philosophy, Charles University of Prague and at the Department of Anglophone Studies, Metropolitan University Prague. He is a renowned political scientist, who worked as an instructor at the Institute of Commonwealth Studies in London and as a lecturer at Oxford University for several years. His major background is in the field of political geography. He has written several monographs, and he is the editor of the journal "Annual of Language and Politics and Politics of Identity".

Bořivoj Hnízdo – profesor na Wydziale Filozofii Uniwersytetu Karola w Pradze oraz na Wydziale Studiów Anglofońskich w *Metropolitan University Prague*. Jest uznanym politologiem wykładającym w *Institute of Commonwealth Studies* w Londynie, a także wieloletnim wykładowcą *Oxford University*. Jego głównym obszarem badawczym jest geografia polityczna. Jest autorem kilku monografii a także redaktorem czasopisma „Annual of Language and Politics and Politics of Identity”.

➔ References:

- BRUCKMÜLLER Ernst (1996), *Die Entwicklung des Österreich Bewusstseins*, Wien.
- BRUCKMÜLLER Ernst, SANDGRUBER Roman (2003), *Concepts of Economic Integration in Austria during the Twentieth Century*, in: Alice Teichova, Herbert Matis (eds.), *Nation, State and the Economy in History*, Cambridge.
- CABADA Ladislav (2018), *The Visegrad Cooperation in the Context of other Central European Cooperation Formats*, "Politics in Central Europe", vol. 14, no. 2.
- CENTROPE (WWW), *Grenzüberschreitender Lebens – und Wirtschaftsraum in Zentraleuropa*, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/international/centrope/> (19.09.2020)
- de SWAAN Abram (2001), *Words of the World*, Cambridge.
- EUROPEANS AND THEIR LANGUAGES (2006), Special Eurobarometer 243, ec.europa.eu.
- EUROPEANS AND THEIR LANGUAGES (2014), Special Eurobarometer 386, https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/S1049_77_1_EBS386 (08.12.2014)
- FIALOVÁ Ludmila et al. (1998), *Dějiny obyvatelstva českých zemí*, Praha.
- FOREIGNERS IN THE CZECH REPUBLIC (2019), Czech Statistical Office, <https://www.czso.cz/csu/czso/foreigners-in-the-czech-republic-uvmo2pjmg2> (11.12.2019)

- HNÍZDO Bořivoj (2006), *From Lingua Franca to Language of Trans-Border Communication: The Changing Role of German Language in the Czech Republic*, in: Bořivoj Hnizdo, Věra Kotábová, Běla Plechanovova (eds.), *Instruments of European Integration*, Prague.
- HNÍZDO Bořivoj (2008), *The Types of the European Plurilingualism: Gateways to Creation of Transnational Identities?*, "The Annual of Language and Politics and Politics of Identity", vol.2.
- HNÍZDO Bořivoj (2016), *State Language Policies and Behaviour of Czechs in 20th Century*, "Central Europeans Papers", vol. 4, no.1.
- HODŽA Milan (1997), *Federácia v strednej Európe a iné štúdie*, Bratislava.
- HUNGARIAN CENTRAL STATISTICAL OFFICE KSH (WWW), <http://www.ksh.hu/>
- KAMUSELLA Tomasz (2003), *Dual Citizenship in Opole Silesia in the Context of European Integration*, Facta Universitatis, Opole University, Series Philosophy, Sociology, Psychology, vol. 2, no.10.
- KIEVAL Hillel J. (1988), *The Making of Czech Jewry. National Conflict and Jewish Society in Bohemia 1870-1918*, Oxford.
- MAGOCSI Paul Robert (2002), *Historical Atlas of Central Europe*, Seattle.
- MASARYK Tomáš Garrigue (1920), *Nová Evropa. Stanovisko Slovanské*, Praha.
- MOSKALEWICZ Marcin, PRZYBYLSKI Wojciech (eds.) (2017), *Understanding Central Europe*, London.
- NATIONAL INSTITUT OF STATISTIC (WWW), <http://www.recensamantromania.ro/en/census/>
- NAUMANN Friedrich (1915), *Mitteleuropa*, Berlin.
- OKEY Robin F.C. (1992), *Central Europe / Eastern Europe: Behind the definitions*, "Past and Present", vol. 136, no. 1.
- PĚKNÝ Tomáš (1993), *Historie Židů v Čechách a na Moravě*, Praha.
- POPULATION AND MIGRATION, *Population since World War I* (WWW), *The YIVO Encyclopedia of Jews in Eastern Europe*, Institute for Jewish Research, https://yivoencyclopedia.org/article.aspx/Population_and_Migration/Population_since_World_War_I (19.09.2020)
- POPULATION AND HOUSING CENSUS (WWW), Statistical Office of the Slovak Republik, <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/demography/census> (19.09.2020)
- RUPNIK Jacques (2019), *Central Europe or Mitteleuropa?*, in: Stephen R. Graubard (ed.), *Eastern Europe... Central Europe... Europe*, New York.
- SPOLSKY Bernard (2004), *Language Policy*, Cambridge.
- STATISTIC AUSTRIA (2011), *Census 2011*, Bundesanstalt Statistik Österreich, Wien.
- STATISTIKA A MY (2016), *Měsíčník ČSÚ*, Czech Statistical Office, https://www.czso.cz/csu/czso/statistika_-_my (31.12.2016)
- STATISTISCHES JAHRBUCH FÜR SÜDTIROL 2014 (2015), Bolzano.
- SZUL Roman (2009), *Język, Naród, Państwo*, Warszawa.
- THE GERMAN-SPEAKING COMMUNITY (2007), Ostbelgien.

Measuring the far-right in Europe: comparative analysis of the xenophobic and anti-immigrant sentiments in Germany, Poland and Russia

Andrey A. Kinyakin, *University of Potsdam (Potsdam, Germany)*

E-mail: akinyakin@uni-potsdam.de

ORCID ID: 0000-0003-4428-508X

Dmitry A. Kotov, *Russian Public Opinion Research Center (VCIOM),
Financial University under Government of the Russian Federation
(Moscow, Russia)*

E-mail: kotov_da@yandex.ru

ORCID ID: 0000-0002-3330-4292

Sergey A. Stepanov, *Peoples' Friendship University
of Russia – RUDN University (Moscow, Russia)*

E-mail: nemosergey@rambler.ru

ORCID ID: 0000-0003-4682-0445

Abstract

The rising significance of the far-right as political actors is one of the most noticeable political trends in Europe within the recent decades. It causes constant research activity aimed at the analysis of the nature of public support of right-wing forces. However, the researchers, dealing with the issues of assessing the public support of the far-right in different European countries frequently have confront the problem of lack of relevant measurement tools, as well as efficient methodology for valid cross-country analysis. This stems not only from different "political background" and "political environment", connected with political traditions and political practices, but also from the nature of public support of the far-right, having not only "overt", but also "covert" component. Whereas "overt" component is on the surface and is good measurable (mainly by conventional tools such as polling), the "covert" one, encompassing the in-depth social sentiments, is hardly measurable. This pose real problem for assessing the genuine amount of public support far-right forces taking into account the fact, that "covert" component is to be crucial in achieving that goal. In October 2020 to tackle this problem by the international group of researchers there was initiated the research project, aiming at the development of the specific research methodology on the combination of traditional and "digital" research methods such as comparative analysis, expert interviews and "social media

listening" (SML) for analysing the xenophobic and anti-immigrant sentiments in three European societies – in Germany, Poland and Russia - as a "covert" component.

The accomplishment of the research project is expected to provide not only the insights into specifics of the public support of the far-right in different European countries by assessing the "covert" component, but also help to assess its genuine (gross) scale as well as to single out the factors influencing the public support of the far-right by putting emphasis on the ongoing political, economic and social processes. The research project is expected to deliver the information for elaboration of the gauges (indicators) for valid cross-country analysis of the far-right politics in different countries allowing to overcome some research "weak points" – ranging from huge differences in political traditions to scarcity of relevant data.

The aim of this article is to present and discuss the elaborated methodological approach.

Keywords: far-right, right-wing parties, nationalism, xenophobia, anti-immigrant sentiments, Russia, Germany, Poland, cross-country analysis, comparative analysis, methodology SML (social media listening)

Ocena skrajnej prawicy w Europie: analiza porównawcza nastrojów ksenofobicznych i anty-imigranckich w Niemczech, Polsce i Rosji

Streszczenie

Rosnące znaczenie skrajnej prawicy jako aktorów politycznych jest jednym z najbardziej zauważalnych trendów politycznych ostatnich dziesięcioleci w Europie. pPowoduje to aktywną działalność badawczą, której celem jest analiza charakteru poparcia społecznego sił prawicowych. Jednak badacze zajmujący się zagadnieniami oceny poparcia społecznego skrajnej prawicy w różnych krajach europejskich często borykają się z problemem braku odpowiednich narzędzi badawczych, a także skutecznej metodologii rzetelnej analizy przekrojowej. Wynika to nie tylko z odmiennego „tła politycznego” i „środowiska politycznego”, związanego z tradycjami i kulturą polityczną, ale także z natury poparcia społecznego skrajnej prawicy, mającego nie tylko „jawny”, ale i „ukryty” komponent. Podczas gdy „jawny” jest na powierzchni i dobrze mierzalny (głównie za pomocą konwencjonalnych narzędzi, takich jak sondaże), „ukryty”, obejmujący głębokie nastroje społeczne, jest trudno mierzalny. Tworzy to poważne problemy w ocenie rzeczywistego poparcia publicznego sił skrajnie prawicowych, biorąc pod uwagę fakt, że „ukryty” komponent ma być kluczowy dla osiągnięcia tego celu.

Aby rozwiązać powyższy problem, w październiku 2020 r. międzynarodowa grupa badaczy zainicjowała projekt, którego celem jest opracowanie specyficznej metodologii badawczej dotyczącej połączenia tradycyjnych i „cyfrowych” metod, takich jak analiza porównawcza, wywiady z ekspertami i monitoring mediów społecznościowych (metoda SML) dla właściwej analizy nastrojów ksenofobicznych i anty-imigranckich w trzech społeczeństwach europejskich – w Niemczech, Polsce i Rosji – jako komponentu „ukrytego”. Oczekuje się, że realizacja tego projektu badawczego nie tylko dostarczy wglądu w specyfikę powszechnego poparcia skrajnej prawicy w różnych państwach europejskich poprzez ocenę „ukrytego” komponentu, ale także pomoże ocenić jego rzeczywistą skalę, wyodrębnić czynniki wpływające na poparcie społeczne skrajnej prawicy, kładąc nacisk na toczące się procesy polityczne i społeczne. Co ważniejsze, przygotowany projekt badawczy ma

dostarczyć informacji potrzebnych do opracowania wskaźników do ważnej, przekrojowej analizy skrajnie prawicowej polityki w różnych państwach. Pozwoli to przewyciężyć problemy w niektórych „stąbnych punktach” badań – począwszy od ogromnych różnic politycznych aż po niewystarczalne odpowiednie dane.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i poddanie dyskusji wypracowanego podejścia metodologicznego.

Słowa kluczowe: siły skrajnie prawicowe, partie prawicowe, nacjonalizm, ksenofobia, nastroje antyimigranckie, Rosja, Niemcy, Polska, analiza przekrojowa, analiza porównawcza, metodologia SML

The surge of nationalism and right-wing populism is one of the most noticeable contemporary global political trends. Its practical implementation is the growing public support of far-right political forces worldwide. From the United States to the Philippines the politicians/political parties, promoting far-right ideas – nationalist, xenophobic, nativist – are getting more popular. The best evidence is the results of elections running on different levels – national, regional, local and even supranational.

The strengthening positions of the far-right in different countries anticipates spreading the nationalist, chauvinist and xenophobic sentiments globally. This enabled some experts to proclaim the emergence of the new political era – “the era of nationalism” and the shift to the new “post-liberal reality” (Pabst 2017).

However, closer observation of the electorate exposure of the far-right from the practical viewpoint demonstrates, that the rise of public support is stipulated by variety of factors, which can be classified within four categories - economic, social, political and socio-cultural.

To the economic and social factors can be ascribed the emergence of economic and financial crises, having the severe repercussions for economic and social spheres of many countries such as demise of welfare state, deterioration of living standards and erosion of middle class (Byun 2018).

In respect of political factors one can emphasize not only the indigenous such as deterioration of the good governance model, but also exogenous – the intense surge of number of conflicts as well as surge of geopolitical risks paving the way to the turbulent processes and hardly predictable outcomes. The most visible is the uncontrolled migration from conflict zones and regions, which became one of the most significant global challenges within the recent years.

The combination of these factors contributed not only to strengthening of populist rhetoric, but also its transformation into one of the major political discourses. And, that is more important, it contributed to emergence of the far-right political forces as conventional political actors.

The most apparent in this respect is Europe, where the action of all these factors was enhanced by long-standing and deep-rooted nationalist tradition, taking into account the specifics of historical and political development of many European countries (long-standing prevalence of the «nation state» model).

Over the last decades the European far-right became one of the most significant political forces, attracting more and more public support and having double-digits results.

The average-weighted result of far-right political forces within the parliamentary elections held in different European countries in 2019 was 17,2%, whereas in 2015 it slightly exceeded the 9-percentage threshold (average weighted result was 9,2%).¹ (BBC 2019, BBC 2016).

It is worth noting, that the election results of the European far-right, which differ from country to country, only partly depend on such factors as type of political regime.²

For instance, the result of the Italian right-wing party "The League" (ital. *Lega Nord*) shown within the last national parliamentary elections is comparable to the one, obtained by the Hungarian far-right party Jobbik (17,4% vs. 19%). However, Italy is the long-standing and entrenched democracy whereas Hungary, which within recent years demonstrates authoritarian tendencies, cannot boast about it.

However, more disturbing point is, that growing public support and subsequent strong performance of the European far-right within the national parliamentary elections demonstrate the enhancement of nationalist and xenophobic sentiments in European societies, which, according to the expertise, has the solid potential (Kende, Krekó 2020).

It can be explained not only by the action of economic and political, but also socio-cultural factors.

For the long period of time many European nations (even those, which had the "colonial background") had relatively homogenous ethnic structure without significant amount of non-indigenous population (Golder 2016). After the end of the World War II and with the start of decolonisation processes in 1950-1960s, stipulating the liberalisation of refugee and migration policies in 1970-1980s, many European countries had to confront the huge "inward" migration, having the strong impact on ethnic and speaking more general on social structure (de Haas et al. 2019).

This fact provided the fertile soil for anti-immigrant sentiments growth in many European societies, which within the time tended to accelerate due to the stable and rising influx of non-indigenous population (immigrants) being enhanced by the economic and social factors (Lazaridis et al. 2016).

The special boost of the anti-immigrant sentiments in Europe got within the recent decade, taking into account the emergence of European migration crisis (2015–2016), ignited by the surge of geopolitical turbulence and military conflicts in a raw of countries within the Middle East and Northern Africa regions - such as Syria, Afghanistan, and Libya (Greenhill 2016).

The huge influx of immigrants (more than 2 million people), leading to the enlargement of already large share of non-indigenous population in Europe,³ enhanced the fears among many Europeans, that further fostering of migration processes can have serious

¹ Average-weighted result in 2019 is calculated on the results of parliamentary elections in 19 European countries, whereas average-weighted result in 2015 is calculated on the results of parliamentary elections in 20 European countries.

² See more: European Election Studies / GESIS (<https://www.gesis.org/en/services/finding-and-accessing-data/international-survey-programs/european-election-studies>)

³ See more: UN Department of Economic and Social Affairs' and IOM's data (https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf)

negative social impacts such as losing national identity and dismantling the welfare state (Pew Research Center 2018).

It is noticed, that the European migration crisis reinforced the perception of migration process as one of the major challenges for the national state. For instance, according to the survey, conducted by Pew Research Center in 2020, more than 37% of Germans perceive refugee and migration policy as a challenge for national foreign policy for the time being (Körber Stiftung 2020).⁴

Due to the prevalence of the above mentioned sentiments within the European societies, it is not surprising that the far-right and populist ideas are getting more attractive and the right-wing political forces are enjoying more public support, gradually transforming themselves from marginal political forces into well-established and conventional political actors.

The best practice in this sense is the German far-right political party "Alternative for Germany" (germ. *Alternative für Deutschland*, AfD). Created in 2013 by the group of former members of conservative Christian Democratic Union – one of the major "peoples" German political parties, it managed to capture 12,6% of votes within the parliamentary elections in 2017 on the wave of anti-immigrant sentiments boosted by European migration crisis, establishing itself as the third largest faction in German parliament – the Bundestag and "dumping" the status of political marginals practically overnight (Holscher et al. 2017).

Entering national parliaments and more generally speaking getting the power is the major goal of the European far-right political actors. It provides not only the opportunities for partaking in the decision-making process, but it is the prerequisite for demarginalisation and legitimisation of the far-right as conventional political forces.

For achieving this goal, the European far-right use different forms and mechanisms. One of the most efficient is coalition-building – creation of the far-right political blocs for running in the parliamentary elections.

The most significant case in this regard on the national level is the Polish "Confederation for Freedom and Independence" (pl. *Konfederacja Wolność i Niepodległość*), or "Confederation" – the coalition of six far-right political parties, which managed to capture 6,8% of votes within the parliamentary elections in 2019, showing the fourth result among all the political forces (Business Insider Polska 2019).

However, the coalition-building for partaking in the general elections as well as other forms of conventional political activity for the far-right are available only in case of formal institutionalisation and official registration.

Not all the European countries (especially in Eastern Europe) could be proud of it. In some of them the right-wing political forces are unregistered and forbidden to take part in electoral campaigns on different levels or exert any other form of political activity due to existing legislative limitations.

For instance, in accordance with the Russian legislation, the far-right political organisations are officially regarded as extremist and, therefore, could not be provided with the status of officially registered, what closes the door of exerting the political activity.

⁴ the share of people, supporting such opinion in 2019 was 26%. It demonstrates stable growth.

Despite the official ban on far-right organisations aimed at preventing any expression of dangerous nationalism in multi-ethnic country, the right-wing sentiments in Russia not only exist but are rather high.

According to the survey conducted in 2017 by Levada-Center, about 10% of Russian population openly expressed their sympathy to nationalists (Levada-Center 2020). In the survey, conducted in 2020 by the same pollster, about 19% of respondents confessed of being sympathizers of the nationalist idea of "Russia for Russians" (Gudkov et al. 2020).

Although these results demonstrate the solid potential of the far-right political forces in Russia, which under certain circumstances (not only lifting the ban) could be realised they should be treated with caution. It is mainly connected with the lack of relevant data (electorate statistics), taking into account the scarce experience of partaking of the far-right political forces within Russian parliamentary elections. One of the rare examples is the "Homeland" (rus. "Родина", "Rodina") political bloc, which took part in parliamentary election in 2003 and managed to capture 9,03% of votes by openly exploiting nationalist rhetoric (Verkhovsky 2012).

In this case the methodological clause also plays an important role. The opinion polls are largely used as a tool of fixation of dominate social trends not providing in-depth analysis of social structure and sentiments. In other words, polls could not provide the precise measurement of public support due to the fact that they concentrate mainly on the "overt" component (articulated support), not revealing the "covert" (unarticulated support), which is more significant and revealing the genuine position of affairs.

Such limitations are especially evident within the research activity aimed at exploring far-right sentiments by applying the cross-county analysis. The lack of effective measurement frequently provides not only the incomplete, but misleading results, which can distort the performance.

All the above mentioned issues confirm the need to select the relevant tools as well as elaboration of the specific research methodology, enabling effective measurement of the far-right public support by analysing both "overt" and "covert" components.

It is the effective solution for not only assessing the genuine potential of public support of the far-right, but also the tool for analysing the factors influencing the far-right support with special emphasis on the ongoing contemporary processes in the social structure (including the COVID-19 pandemic) as well as the instrument of prognosis (scenario designing).

The research project description

The research project, initiated in October 2020 by the group of scholars and researchers representing research centers and higher education institutions from Germany, Russia and Poland, anticipates achieving the goal of elaboration the specific research methodology and selection of relevant tools for measurement.⁵

⁵ The research group comprises the researchers from University of Potsdam, Russian Public Opinion Research Center (VCIOM), Financial University under Government of the Russian Federation (Moscow),

Some members of the research group have already obtained the relevant experience of making research of the far-right in Europe and Russia by applying the comparative methodology based on development of specific set of criteria (Ivanova et al. 2019). However, taking into account the huge amount of data on the far-right in different European countries, as well as methodological limitations, connected not only with political background (huge differences in political traditions and practices), but also the large number of cases, the previous research (although it had a significant heuristic potential) proved to be insufficient and partly provided the relevant in-depth analysis of the European and Russian right-wing organisations, which were the main subject of scientific consideration.

The above mentioned issues determined not only the search of the new methodology for consideration of the European (including Russian) far-right on the basis of comparative analysis, but also contributed to the changes of the research approach in general. The latter concerns mainly the following aspects:

- reduction of the number of cases (countries) for the analysis in order to make more in-depth comparison of the far-right politics by applying the cross-country analysis methodology,
- elaboration of more precise research methodology, enabling the effective (comprehensive) measurement of public support of the far-right political forces in different European societies,
- development of the empirically based approach, envisaging the use of new sources of data as well as increasing the amount of data (from social media).

All the above mentioned changes were implemented in the research design of the current research project, which contains the specifically developed research methodology, and were applied to the selected cases (countries) – Germany, Poland, and Russia.

The selection of cases was induced not only by nationality of the researchers, taking part in the project, but also by aspiration to make comparative analysis based on the principle of the "most difference" (*most different method*, MSS), taking into account the huge differences in political background – political traditions and current political practices in the selected counties.

The most significant in this respect is the situation with official registration of the far-right organisations in Germany, Poland and Russia, which provides important insights for understanding the peculiarities of political activity of the right-wing political forces as well as demonstrates different practices of handling the political organisations in different states.

The research question of the project is formulated as follows: taking into account the fact that public support of the far-right comprises not only "overt" (articulated support), but also "covert" (unarticulated support) component and the latter plays a significant role in formation of public support, could the measurement of the xenophobic and anti-immigrant sentiments by applying the special elaborated methodology aimed at uncovering the «covert» component contribute to the assessment of the real scale of public support of the far-right in selected European societies?

The proposed research question leads to investigation of the following hypotheses:

- 1) The public support of the far-right political forces has "two-layer" character - "overt" component (articulated support) and "covert" (unarticulated support) component. Whereas the scale of the first one tends to be stable, the scale of the latter is conditional due to the dynamics of different factors (political, economic, social and socio-cultural).
- 2) The "covert" component, despite its substantial and changeable character, frequently plays the decisive role in formation of real public support of the far-right political forces in European societies.
- 3) The rising of xenophobic and anti-immigrant sentiments in European societies leading to the change of political discourse and enhancing the amount of public support of the far-right is signaling the surging risks of social radicalisation endangering the sustainable political development in the mid- and long-term perspectives.

The verification of these hypotheses by accomplishing the research project can provide significant insights into the issues of possible transformation of political values in European countries ("the shift to the right") as well as perspectives of the far-right political forces within different European societies in the upcoming years.

The theoretical framework of the research project encompasses the works, dedicated to different aspects of the far-right politics. They provide in-depth analysis of not only specifics of far-right as political actors (Mudde 2016a,b, 2018; Art 2011; Carter 2005), but also peculiarities of the action of right-right organisations (Greven 2016; Holt 2019) as well as country analysis – case-studies of the far-right political forces in various countries. The special emphasis in this respect for obvious reasons was put on the analysis of the far right in the selected cases (countries) – Germany, Poland and Russia (Zimmermann 2003; Wagemann 2005; Vorländer et al. 2016; Salzborn 2016; Lees 2016; Berning 2017; Pankowski 2012; Lázár 2015; Szelewa, Polakowski 2017; Kajta, Mrozowicki 2018; Herbert 2019; Verhkovsky, Kozhevnikova 2009; Rotmistrov et al. 2015; Enstad 2019).

The accomplishment of the research project, which was deemed to be carried out within nine months (from October 2020 to May 2021) could contribute and trigger the further research activity concerning the far-right politics, providing not only large amount of empirical data, but also important insights for formulating the new theoretical or conceptual foundations.

Therefore, the project can bring the "added-value" effects both – theoretically and practically.

The research methodology

Taking into account the specific goals, the methodology, elaborated within the research project envisages combination of different methods, differentiated into two categories - traditional and modern ones.

To the traditional we can attribute cross-country analysis based on the collection of empirical (statistical, sociological) data and elaboration of specific and relevant set of cri-

teria for comparison, as well as conducting a series of expert face-to-face interviews with different groups of experts - decision-makers, executives, researchers - from Germany, Poland and Russia.

In case of the modern ("digital") methods, the special focus is placed on the *social media listening* (SML) method, which leads to the analysis of a large amount of data collected in social media (see more: Schweidel et al. 2011; Felt 2016; Boyang, Vos 2014; Moe et al. 2017).

The importance of applying the SML-method can be explained by not only the rising role of social media as a source of the plausible data, but also by the fact, that it has already proved itself as being the effective tool of assessing the social sentiments within research activity, namely collecting and analysing the data (Öytürk, Ayvay 2018; Zagheni et al. 2014).

The major premises of use of the SML-method as the major research tool within the research project are the following:

- 1) The selection of social media platform for data collecting;
- 2) The development and application of special instrumentarium (tools) for data collecting and analysis within the selected social media platform;
- 3) The creation of necessary research infrastructure for analysis of the collected data.

Twitter was chosen as the platform for data (xenophobic and anti-immigrant sentiments) collecting within the research project. This choice was conditioned by the following advantages, which the social media platform provides:

- Cumulative data collecting. Unlike other social media, *Twitter* platform is more appropriate for cumulative and to some extent standardised data collection due to its imbedded specifics - limited capacity of text units (no more than 280 symbols in message). On the one hand, it enables to collect more data (messages/texts), on the other hand - it enables to minimise the infogluts.
- "UX factor". Unlike other social media platforms, having some restrictions for data collecting *Twitter* provides more opportunities not only for data search, but also for data storage. This is especially important for the research project, taking into account the availability of large amount of different accounts as well as multilingualism.⁶

The latter is key precondition for the "field work" (collecting data by analysing messages in *Twitter*) within the research project by applying the specially elaborated instrumentarium. It is designated to collect the data with the use of special search inquiries - lexical forms (words/combination of words in German, Polish and Russian) on different issues of the far-right, which are differentiated into three categories (research lines) - "right-wing", "immigration" and "xenophobia".

⁶ The popularity of *Twitter* as social media platform and communication tool within the selected countries is different. Whereas in Germany and Poland it is rather popular among public institutions (many of them have *Twitter* accounts), in Russia *Twitter* is rarely used by public institutions, and they are not inclined to use it as a tool of communication.

Furthermore, the thesaurus, containing more than 30 lexical forms, is divided into three categories – “official language”, “media language”, “vernacular language” (everyday speech).

This was made due not only to the need to evaluate the difference in attitudes/sentiments towards the problematics of the far-right within different social groups and by different social actors, but also to examine the frequency of emergence of messages concerning the far-right politics in the national *Twitter*'s segments of the selected cases/countries – Germany, Poland and Russia.

The data collecting on the basis of analysis of messages in *Twitter* within German, Polish and Russian segments was being made with the use of special script (parser) developed in programming language Python.

Parser has the multiple functions: searching tweets, preprocessing, and text data analysing. The collecting of data (content) is exerted on the weekly basis. Such frequency of measurement is not only more expedient for assessment of sentiments in social media, but also helps to monitor the dynamics of social interest towards the issues of the far-right politics in national *Twitter*'s segments (selected countries) as well as to track the reaction in case of changing of event-driven context (for instance, elections on different levels).

The collected data within the process of parsing (“field work”) further was being processed into the conceptual blocks, which would be subsequently verified within expert face-to-face interviews.

The series of the face-to-face interviews is the second phase of research activity, providing the opportunities for not only examining the quality of data, but also to elaborate the set of indicators, which will be subsequently used as relevant criteria for cross-country analysis and measuring and the genuine overall public support of the far-right in Germany, Russia and Poland. Its formation is the third and eventual phase of research activity within the research project aimed at delivering the eventual outcomes.

The successful accomplishment of the research project anticipates also making prognosis of the further development of the far-right in the selected countries in the mid- and long-term perspectives.

Conclusion and discussion

The issues of the far-right politics are gaining more and more scientific interest stipulated by emergence of nationalism and populism as new global political trends worldwide, as well as rasing significance of right-wing forces as political actors in various countries.

Conducting the research activity on the far-right, especially on the basis of cross-country analysis could be a complicated issue due to the existing limitations and obstacles, taking into account the lack of effective methodology. It comes out not only from the problems of “political background” and “political environment” – differences in political traditions and political practices, – but also from the sophisticated nature of the public support of the far right, having not only “overt” but also “covert” component. The latter is hardly measurable with the conventional tools and assumes application of the specific tools and more importantly – elaboration of the specific methodology.

In this respect the proposed in the research project specific research methodology, based on the the combination of traditional and modern ("digital") research methods for measurement of the xenophobic and anti-immigrant sentiments on the national (country) level is meant to be an effective decision. The application of this research methodology could help to assess not only the amount of "covert" component, but also to adequately measure the genuine scale of public support for the right-wing organisations by comparing it with the "overt" one (it is relatively good measurable taking into account the availability of electoral statistics and results opinion polls). The project provides some significant insights and prognosis of the prospects of the far-right forces in the mid-term and long-term perspectives amidst the contemporary global ("shift to the right", COVID-19 pandemic) and national (upcoming parliamentary election in autumn 2021 in Germany and Russia) political and social processes. This underlines the importance of initiating the discussion, which, from our perspective, has four major lines:

- 1) The expediency of the application of such data-driven research approach towards measuring the public support of the far-right political forces (including the selection of cases/countries).
- 2) The correctness of the elaborated methodology and application of the research methods for measuring the "covert" component (on the basis of assessing the xenophobic and anti-immigrant sentiments).
- 3) The validity of the achieved results by applying the elaborated methodology and use of the research methods.
- 4) The correctness of interpretation of the achieved results and the ability of making the prognosis on its basis.

Due to the fact, that the research project by the moment of submitting of this paper was in progress (within the first phase) and only provisional insufficient for publication results were achieved, the discussion is to be postponed to the moment of appearance and assessment of the eventual results of the project.

Notwithstanding, the research group appreciate getting some feedback and commenting on the details of the research project providing useful tips for further implementation of the research activity and possible improvements within the project.

Andrey A. Kinyakin – PhD, Visiting Professor at the Department of Politics and Public Administration of the University of Potsdam (Germany). Research interests: comparative politics, international political economy, regional integration, post-Soviet politics, European studies, migration policy, far-right politics.

Andrey A. Kinyakin – doktor nauk o polityce, profesor wizytujący na Wydziale Polityki i Administracji Publicznej Uniwersytetu w Poczdamie (Niemcy). Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka porównawcza, międzynarodowa ekonomia polityczna, Regionalna integracja; polityka postsowiecka, studia europejskie, polityka migracyjna, polityka skrajnie prawicowa.

Dmitry A. Kotov – Researcher at the Russian Public Opinion Research Center (VCIOM), Senior Lecturer at the Department of Sociology of the Financial University under Government of the Russian

Federation (Moscow). Research interests: migration policy, youth policy, social anxiety, social media analysis, big data in sociology.

Dmitry A. Kotov – Badacz w Rosyjskim Centrum Badania Opinii Publicznej (VCIOM), starszy wykładowca w Katedrze Socjologii Uniwersytetu Finansowego przy Rządzie Federacji Rosyjskiej (Moskwa). Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka migracyjna, polityka młodzieżowa, lęk społeczny, analiza mediów społecznościowych, big data w socjologii.

Sergey A. Stepanov – PhD, Professor at the Chair of Political Analysis and Management of the Peoples' Friendship University of Russia — RUDN University (Moscow). Research interests: political parties, nationalism and xenophobia, far-right politics, migration policy.

Sergey A. Stepanov – doktor nauk, profesor w Katedrze Analizy Politycznej i Zarządzania na Rosyjskim Uniwersytecie Przyjaźni Narodów – RUDN (Moskwa). Zainteresowania naukowo-badawcze: partie polityczne, nacjonalizm i ksenofobia, polityka skrajnie prawicowa, polityka migracyjna.

➔ References:

- ART David (2011), *Inside the Radical Right: The Development of Anti-immigrant Parties in Western Europe*, Cambridge
- BBC (2019), *Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006> (13.11.2019)
- BBC (2016), *Is Europe lurching to the far right?*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36150807> (28.04.2016)
- BERNING Carl (2017), *Alternative für Deutschland (AfD) Germanys New Radical Right-wing Populist Party*, Ifo DICE Report, München, vol. 15, issue 4, p. 16–19
- BOYANG Zhang, VOS Marita (2014), *Social media monitoring: aims, methods, and challenges for international companies*, "Corporate Communications: An International Journal", vol. 19(4)
- BUSINESS INSIDER POLSKA (2019), *Konfederacja po raz pierwszy w Sejmie. Oto jej gospodarcze obietnice* <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wyniki-wyborow-2019-konfederacja-w-sejmie-co-proponuje/f2f5ejg> (14.10.2019)
- BYUN Young-hwan (2018), *The type of right-wing government and the decline of middle-income strata in industrialized democracies*, "LIS Working Paper Series", no. 727
- CARTER Elisabeth (2005), *The extreme right in Western Europe: Success or failure?*, Manchester.
- DE HAAS Hein, CZAİKA Mathias, FLAHAUX Marie-Laurence, MAHENDRA Edo, NATTER Katharina, VIZZOLI Simona, VILLARES-VALERA Maria (2019), *International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects*. "Population and Development Review", vol. 45(4), p. 885–922
- ENSTAD Johannes (2018), *Right-Wing Terrorism and Violence in Putin's Russia*, "Perspectives on Terrorism", vol.12, issue 6, p. 89–103.
- EUROPEAN ELECTION STUDIES / GESIS Database (WWW), <https://www.gesis.org/en/services/finding-and-accessing-data/international-survey-programs/european-election-studies> (01.12.2020)
- FELT Mylynn (2016), *Social media and the social sciences: How researchers employ Big Data analytics*, "Big Data & Society", vol. 3, issue 1. DOI: 10.1177/2053951716645828

- GOLDER Matt (2016), *Far Right Parties in Europe*. "Annual Review of Political Science", no.19, p. 477–497
- GREENHILL Kelly (2016), *The Weaponization of Migration*, in: Mark Leonard (ed.), *Connectivity wars. Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*, The European Council on Foreign Relations, London.
- GREVEN Thomas (2016), *The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States. A Comparative Perspective*, Friedrich-Ebert-Stiftung, May 2016
- GUDKOV Lev, ZORKAYA Natalia, KOCHERGINA Ekaterina, PIPIYA Karina, RYSEVA Alexandra (2020), *Pokolenie Z': Ustanovki i tsennosti 2019/2020*, Friedrich-Ebert-Stiftung
- HERBERT David (2019), *Religion and The Dynamics of Right Wing Populism in Poland: Impacts, Causes, Prospects*, „Religion and Society in Central and Eastern Europe”, vol.12(1), p. 23–37
- HOLSCHER Max, SEGGER Marie, STOTZ Patrick (2017), *Kaum Ausländer in den AFD-Hochburgen – Union ist besonders auf dem Land beliebt*, „Der Spiegel”, 26.09.2017.
- HOLT Kristoffer (2019), *Right Wing Alternative Media*, Routledge
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2020), *World Migration Report 2020*, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf (01.12.2020)
- IVANOVA Ekaterina, KINYAKIN Andrey, STEPANOV Sergey (2019), *The European and Russian Far Right as Political Actors: Comparative Approach*, „Journal of Politics and Law”, vol.12, no. 2.
- KENDE Anna, KREKÓ Péter (2020), *Xenophobia, prejudice, and right-wing populism in East-Central Europe*, „Current Opinion in Behavioral Sciences”, vol.34, p. 29–33
- KAJTA Justyna, MROZOWICKI Adam (2018), *Rechtspopulismus in Polen*, in: Karina Becker, Dörre Klaus, Peter Ralf-Spirek (2018), *Ungleichheit – Verteilungskämpfe – populistische Revolte*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- KÖRBER STIFTUNG (2020), *The Berlin Pulse: German Foreign Policy in Perspective*, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/The-Berlin-Pulse_2020-21.pdf (01.12.2020)
- LÁZÁR Nóra (2015), *Euro-scepticism in Hungary and Poland*, „Politeja”, no. 33. DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.33.11>
- LAZARIDIS Gabriella, CAMPANI Giovanna, BENVENISTE Annie (2016), *The Rise of the Far Right in Europe. Populist Shifts and 'Othering'*, Palgrave Macmillan.
- LEES Charles (2018), *The 'Alternative for Germany': The rise of right-wing populism at the heart of Europe*, „Politics”, vol. 38(3), p. 295–310
- LEVADA-CENTER (2020), *Xenophobia and Nationalism*, Press-release, <https://www.levada.ru/2020/09/23/ksenofobiya-i-natsionalizm-2/> (23.09.2020)
- MOE Wendy, NETZER Oded, SCHWEIDEL David (2017), *Social media analytics*. Handbook of marketing decision models, Springer, Cham
- MUDDE Cas (2016a), *Europe's Populist Surge: A long Time in the Making*, „Foreign Affairs”, vol. 95, no. 6.
- MUDDE Cas (2016b), *On Extremism and Democracy in Europe*, Abingdon: Routledge
- MUDDE Cas (2018), *The Ideology of the Extreme Right*, Manchester
- ÖZTÜRK Nazan, AYVAZ Serkan (2018), *Sentiment analysis on Twitter: A text mining approach to the Syrian refugee crisis*, „Telematics and Informatics”, vol. 35, issue 1.
- PABST Adrian (2017), *The Post-Liberal World?*, Dialogue of Civilizations (DOC) Research Institute, <https://doc-research.org/2017/05/post-liberal-world/> (18.05.2017)

- PANKOWSKI Rafal (2012), *Right-Wing Extremism in Poland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, October 2012, <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09409-20121029.pdf> (29.10.2012)
- PEW RESEARCH CENTER (2018), *Western Europeans vary in their nationalist, anti-immigrant and anti-religious minority attitudes*, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/19/western-europeans-vary-in-their-nationalist-anti-immigrant-and-anti-religious-minority-attitudes/> (19.06.2018)
- ROTMISTROV Alexey, TOLSTOVA Yuliana, POPOVA Polina (2015), *Using mixed methods strategy in studying ideologies of the modern Russian nationalist organizations*, "Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes", no. 5, p. 3–20
- SALZBORN Samuel (2016), *Renaissance of the New Right in Germany? A Discussion of New Right Elements in German Right-wing Extremism Today*. "German Politics and Society", vol. 34, no. 2, p. 36–63. DOI: 10.3167/gps.2016.340203
- SCHWEIDEL David, MOE Wendy, BOUDREAUX Chris (2011), *Listening in on online conversations: measuring brand sentiment with social media*, University of Maryland.
- SZELEWA Dorota, POLAKOWSKI Michał (2017), *Prawicowy Zwrot w Polityce*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundacja Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz (ICRA), no. 22.
- VERKHOVSKY Alexander (2012), *The Ultra-Right in Russia in 2012*, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2012, Moscow
- VERKHOVSKY Alexander, KOZHEVNIKOVA Galina (eds) (2009), *Radikal'nyi ruskii natsionalizm: struktura, idei, litsa*, SOVA-Center, Moscow.
- VORLÄNDER Hans, HEROLD Maik, SCHÄLLER Steven (2016), *PEGIDA and New Right-Wing Populism in Germany*, Palgrave Macmillan.
- WAGEMANN Claudius (2005), *Right-wing extremism in Germany*. In: Donatella Della Porta, Claudius Wagemann (eds), *Patterns of Radicalization in Political Activism: Research Design*, Florence: Veto Project Report.
- ZAGHENI Emilio, GARIMELLA Venkata Ranama Kiran, WEBER Ingmar, STATE Bogdan (2014), *Interfering International and Internal Migration Patterns from Twitter Data*, Proceedings of the companion publication, April 2014.
- ZIMMERMANN Ekkart (2003), *Right-wing extremism and xenophobia in Germany: Escalation, exaggeration, or what?*, in: Peter Merkl, Leonard Weinberg (eds), *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century*, London and Portland.

Tożsamość imigrantów z Bliskiego Wschodu jako wyzwanie dla integracji ze społeczeństwami państw przyjmujących¹

Dalzar Nashwan Salem, *Knowledge University (Erbil, Kurdistan Region of Iraq)*

E-mail: sdalzar@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-2727-666X

Streszczenie

Artykuł ma charakter teoretyczno-metodologiczny i prezentuje odmienne od występujących w dostępnej literaturze ujęcie badawcze. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pomiaru stopnia integracji imigrantów z Bliskiego Wschodu mieszkających w wybranych państwach europejskich, poprzez stopień wytworzenia tożsamości i poczucia obywatelskości. Główną hipotezą, poddaną weryfikacji, jest założenie, że tożsamość imigrantów z Bliskiego Wschodu w państwach Unii Europejskiej (UE) jest silnie powiązana z odmiennym kulturowo środowiskiem, co utrudnia ich integrację ze społeczeństwami państw przyjmujących i powoduje narastanie konfliktów społecznych. Według autora niniejszego artykułu, kształtowanie postaw obywatelskich wśród imigrantów jest o wiele skuteczniejszym działaniem integracyjnym, niż przyjmowane dotychczas modele akulturacyjne (takie jak asymilacja czy separacja). Zastosowanie nowego podejścia badawczego pozwoli uporządkować i wzbogacić dotychczasową wiedzę o imigrantach, przyczynach i przebiegu imigracji oraz o polityce UE wobec nich, a także znaleźć możliwe rozwiązania w zakresie efektywnej integracji imigrantów w państwach członkowskich UE.

Słowa kluczowe: imigrant, tożsamość, tożsamość imigrantów, integracja, polityka migracyjna, Bliski Wschód, Unia Europejska (UE)

The identity of immigrants from the Middle East as a challenge for integration with societies of the host countries

Abstract

The article presents the theoretical and methodological approach, which is different from the approaches that exist in the available scholar literature. The subject matter of the article is integration of immigrants from the Middle East living in the selected European countries, that from the author's

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie tekstu pracy doktorskiej Autora, pt. *Migranci z Bliskiego Wschodu w polityce Unii Europejskiej*, obronionej na Uniwersytecie Warszawskim w maju 2019 roku pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. A. Wierzbickiego.

point of view should be evaluated not according to the previous models, but through the degree of identity creation and sense of citizenship. The main hypothesis verified within the conception of the article is the assumption that the identity of migrants from the Middle East in European Union countries (EU) is strongly connected with a culturally different environment. It complicates their integration with host societies and causes the growth of social problems. Following the author's point of view, the formation of civic attitudes among immigrants is more effective integration activity than the acculturation models adopted so far, such as assimilation or separation. The use of this research perspective will help to enrich the existing knowledge about immigrants, the causes of immigration and the EU policy towards them, as well as to find possible solutions for the effective integration of immigrants in the EU Member States.

Keywords: immigrant, identity, collective identity, integration, migration policy, Middle East, European Union (EU)

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie założeń koncepcji badawczej zmierzającej do identyfikacji, analizy oraz prezentacji czynników kształtujących problemy imigrantów z Bliskiego Wschodu. Popularnym czynnikiem analizowanym w literaturze przedmiotu są przede wszystkim problemy wynikające z ich odmienności kulturowej. Natomiast zasadniczą ideą podjętych starań w niniejszym artykule jest zwrócenie uwagi na znaczenie identyfikacji zbiorowej imigrantów jako elementu funkcjonalnego polityki migracyjnej Unii Europejskiej (UE) oraz problemów z integracją imigrantów w kontekście jej polityki. Główną hipotezą, poddaną weryfikacji w niniejszym artykule, jest założenie, że tożsamość imigrantów z Bliskiego Wschodu w państwach Unii Europejskiej jest silnie powiązana z odmiennym kulturowo środowiskiem, co utrudnia ich integrację ze społeczeństwami przyjmującymi i powoduje narastanie problemów społecznych.

Tożsamość można zdefiniować jako świadomość siebie, wizję własnej osoby, jaką ma człowiek z punktu widzenia niepowtarzalności i odrębności wobec innych ludzi, samookreślenie się z wyznaczeniem cech własnej podmiotowości i przedmiotowości. Tożsamość zbiorowa jest związana ze społecznością i można ją określić jako poczucie tożsamości różnych zbiorowości. Względnie trwała identyfikacja grup i jednostek z określonym układem wartości, przekonań i obyczajów dotycząca rodzin, plemion, narodów, umożliwia uchwycenie pewnych istotnych cech poszczególnych zbiorowości i ich funkcjonowania. W artykule tożsamość imigrantów rozpatruje się przez pryzmat wyzwania integracyjnego, które jest silniejsze niż poczucie obywatelskości. Zbudowanie tożsamości i poczucia obywatelskości u imigranta najpełniej rozwijają się w warunkach demokratycznych, przy czym ich wytworzenie oraz dojrzewanie jest procesem długotrwałym i zmiennym.

Zastosowanie nowego podejścia badawczego pozwoli uporządkować i wzbogacić dotychczasową wiedzę o imigrantach, przyczynach i przebiegu imigracji oraz polityce unijnej wobec nich, a także znaleźć możliwe rozwiązania w zakresie efektywnej integracji imigrantów w krajach członkowskich UE.

W niniejszym artykule autor stara się znaleźć odpowiedź na następujące pytania:

- Jakimi cechami charakteryzują się imigranci z Bliskiego Wschodu?
- Jakie czynniki warunkują ich tożsamość w nowym środowisku?

- Jak kształtowana jest polityka integracji w społeczeństwach państw europejskich?

Celem prezentowanej analizy jest ocena szans integracji imigrantów z Bliskiego Wschodu ze społecznościami krajów europejskich, a także próba przygotowania prognozy na temat identyfikacji wartości uniwersalnych. Na ich podstawie przybysze z Bliskiego Wschodu wraz z mieszkańcami Starego Kontynentu mogliby współtworzyć wciąż kształtującą się tożsamość europejską, zdolną do współistnienia z innymi wymiarami tożsamości w codziennych kontaktach mieszkańców państw europejskich. „W Karcie Tożsamości Europejskiej (Charter of European Identity) podpisanej w październiku 1995 r., Europę definiuje się jako: wspólnotę przeznaczenia, wspólnotę wartości, opartych na tolerancji, humanitaryzmie i braterstwie, wspólnotę życiową, wspólnotę ekonomiczną i społeczną, dbającą o ochronę środowiska oraz wspólnotę odpowiedzialności” (Breński 2013: s. 32).

Wielkość społeczności imigranckich będzie zmieniać się wraz ze zmianami wzorców migracyjnych. W tym miejscu należy zauważyć, że w 2010 roku liczba wyznawców islamu mieszkających w Europie wynosiła 44,1 mln. W 2013 roku stanowili oni ok. 6% całej populacji Europy. Do 2030 roku liczba ta przekroczy 58 mln, co podniesie wskaźnik do ok. 8% wszystkich mieszkańców państw europejskich (Pietrusińska 2016: s. 176–177). Europa potrafi dostosować migrację na miarę swoich potrzeb, ponieważ udało się chwilowo zatrzymać oba kryzysy – migracyjny oraz demograficzny. Jednak decydenci zdają się działać doraźnie, ponieważ pojawia się widmo nowego konfliktu – etnicznego lub nawet cywilizacyjnego. W najbliższych latach władze państw UE staną przed wyzwaniem integracji nowych imigrantów z Bliskiego Wschodu ze społeczeństwem przyjmującym. Uwzględnienie czynników kształtujących ich tożsamość jest niezbędnym warunkiem sprzyjającym integracji imigrantów, aby nie dopuścić do kolejnego kryzysu.

Metodologia i materiały

Kluczową metodą stosowaną w proponowanej koncepcji jest metoda porównawcza (Almond, Powell 1996), pozwalająca na określenie różnic w zakresie integracji imigrantów z Bliskiego Wschodu ze społeczeństwami państw europejskich. Ponadto, w przypadku różnorodnych modeli polityki stosowanej wobec imigrantów przez wybrane państwa przyjmujące metoda ta pozwala ocenić ich adekwatność, skuteczność oraz to, w jakim stopniu poszczególne państwa uwzględniają rolę tożsamości zbiorowej przybyszów w procesie kształtowania polityki migracyjnej w kategoriach tak partykularnych, jak i holistycznych.

W niniejszej koncepcji zastosowano różne warianty krytycznej analizy literatury naukowej. W odniesieniu do literatury przedmiotu kluczowymi okazały się podręczniki akademickie oraz raporty z badań, wykorzystano przy tym publikacje badaczy polskich, arabskich, kurdyjskich i anglojęzycznych, co pozwala na lepsze zobrazowanie tematu².

² Na przykład: Lewis 1995; Antoszewski, Herbut 1997; Maalouf 2002; Okólski 2005; Pędziwiatr 2005; Carrer 2006; Dziekan 2006; Tibi 2006, 2010; Balicki 2010; Golka 2010; Ziota 2010; Duszczyk 2011; Lesińska

Przywołane akty prawne określają zamierzenia państw przyjmujących względem imigrantów, zarówno jak i dyrektywy oraz akty prawne UE dotyczące migracji³. Ponadto, określone dokumenty normatywne – głównie te, które wprowadza Unia Europejska – wskazują na prawa, obowiązki oraz przywileje, co poza zapewnieniem imigrantom ochrony prawnej rodzi także konieczność dopełnienia przez nich szeregu formalności związanych z pobytem. Prace badawcze dotyczące omawianego zagadnienia nie zostały podjęte dotąd w takim zakresie, aby uzyskane wnioski mogły okazać się wystarczające do odtworzenia kompletnego obrazu problemu. Badania w tej kwestii są raczej fragmentaryczne, odnoszą się często do stereotypowych schematów, które nie zawsze uwzględniają specyfikę grupy i regionu, a wnioskowane współzależności nie zawsze są rzetelnie udokumentowane.

Niniejszy artykuł jest oparty na wynikach własnych badań autora przeprowadzonych wśród imigrantów z Bliskiego Wschodu mieszkających w Polsce, Niemczech i Szwecji, a także na wywiadach z ekspertami w zakresie polityki migracyjnej UE i problematyki Bliskiego Wschodu. Pomogło to zweryfikować hipotezę naukową i uzyskać zasadnicze odpowiedzi na pytania badawcze.

Bliski Wschód i przyczyny migracji

Bliski Wschód⁴ to obszar rozległy nie tylko geograficznie, ale także zróżnicowany politycznie, religijnie i kulturowo, co rodzi konieczność selektywnego prezentowania wybranych okoliczności, uwarunkowań i formułowania pewnych wniosków. Istotną rolę w tym regionie odgrywa islam. Jest najważniejszym czynnikiem kształtującym tożsamość jego mieszkańców. Zasadniczo islam nie uznaje podziału między religią a polityką, wychodząc z założenia, że stanowi uniwersalny zbiór zasad, porządkujących wszelkie kwestie tak życia codziennego swoich wyznawców, jak i ich funkcjonowania w społeczeństwie, w tym zasad rozwiązyjących problemy ekonomiczne, społeczne, kulturowe oraz polityczne. Zatem, tak jak islam tradycyjny odpowiada na potrzeby osobowe i duchowe jednostki, tak islamizm odwołuje się do wspólnoty muzułmańskiej, osadzając ją ideologicznie, zarówno w perspektywie historycznej, jak i we współczesności. Bliski Wschód to kolebka starożytnych religii. Żyją tam również wyznawcy wielu innych religii, m.in. chrześcijaństwa (Asyryjczycy, Chaldejczycy), judaizmu, jedydyzmu, mandaizmu, zaratusztrianizmu.

Bliski Wschód jest największym na świecie eksporterem ropy naftowej. Posiada największe rezerwy ropy i gazu. Ropa jest jedynym źródłem tzw. gospodarki rentierskiej,

2011; Pogodzińska 2011; Zamecki 2011; Jurkowicz 2015; Isin 2015; Wojtaszczyk 2015; Kościelniak 2016; Tomala 2016; oraz inne prace.

³ Między innymi: Dyrektywa 2009/52/WE; Dyrektywa 2011/95/UE; Rozporządzenie (WE) 862/2007; Konwencja 1992; oraz inne dokumenty.

⁴ W tym artykule termin Bliski Wschód odnosi się do obszaru obejmującego kraje arabskie, skąd przeważnie odbywa się migracja do UE, tj. Syria, Liban, Autonomia Palestyńska, Jemen, Irak. Określenie Bliski Wschód budzi kontrowersje i jest przyczyną dyskusji w literaturze przedmiotu. Nie istnieje bowiem jedna, satysfakcjonująca definicja tego terminu obejmująca jeden konkretny obszar.

charakterystycznej dla takich krajów jak: Arabia Saudyjska, Oman, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Irak, Iran, Kuwejt oraz Katar. Gospodarki tych państw opierają się na rolnictwie i na sektorze naftowym, co nie gwarantuje stabilności rozwojowej. Ropa w tym regionie jest jedną z najważniejszych przyczyn konfliktów politycznych i wojen. Większość młodych ludzi emigruje dla zapewnienia sobie lepszej przyszłości. Źródła problemu leżą zatem w ich państwach rodzimych. Emigracja jest często dla nich jedynym sposobem ucieczki od trudnych warunków, w których przyszło im żyć.

Tożsamość imigrantów a integracja

Identyfikacja imigrantów osiedlających się w państwach europejskich z kulturą kraju pochodzenia jest czynnikiem często niedocenianym lub ignorowanym w toku tworzenia modelu integracji imigrantów w państwach europejskich. Najczęściej wybierane przez państwa przyjmujące strategie integracyjne wobec imigrantów bliskowschodnich prowadzą do ich asymilacji lub separacji, która w warunkach skrajnych prowadzi do alienacji i społecznego wykluczenia jednostek, mających trudności z adaptacją. Problem separacji imigrantów coraz częściej staje się wyzwaniem dla integracji i polityki migracyjnej.

Na przykład, Stanisław Janecki (2016) zaznacza: „Jak wynika z wielu danych (m.in. przytoczonych przez dr. Marcina Pierzchałę z Uniwersytetu Łódzkiego w artykule „Arabia – mity na temat przyszłości społeczności muzułmańskich w Europie Zachodniej”), narasta koncentracja osadnictwa muzułmanów”, czyli separacja⁵. „W Belgii aż dwie trzecie muzułmanów żyje w 12 jednostkach samorządu (na prawie 600). Gettoizacja [separacja] powoduje, że tworzą się strefy albo wyjęte spod prawa miejscowego (niemieckiego, francuskiego, szwedzkiego), albo podlegające prawu szariatu. Tylko we Francji istnieje 750 „miejskich stref szczególnej wrażliwości”, czyli takich, gdzie często policja nie ma wstępu i część z nich de facto jest wyjęta spod prawa [...]. Takie strefy są też w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii, choć nie są tak niedostępne jak we Francji czy Szwecji. Takimi strefami są w dużej mierze brukselskie dzielnice Molenbeek-Saint-Jean oraz Saint-Josse-ten-Noode.” (Janecki 2016: s. 1).

Separacja przekłada się na system edukacji. Pojawia się zjawisko segregacji rasowej i ekonomicznej, obserwowalne już na etapie szkoły podstawowej. Przykładem może być Holandia, gdzie spośród 201 amsterdamskich szkół podstawowych, w 127 szkołach odsetek uczniów mających niewykwalifikowanych rodziców bliskowschodniego pochodzenia wynosi ponad 50%, a w 102 szkołach dzieci imigrantów stanowią ponad 70% (Gul-Rechlewicz 2013: s. 85).

W Austrii imigranci po 10 latach nieprzerwanego pobytu na terenie kraju mogą dostać obywatelstwo, ale muszą „...spełnić dodatkowe wymogi. Wśród nich znalazły się m.in. bardzo dobra znajomość języka niemieckiego (potwierdzona egzaminem), zdanie egzaminu z zakresu polityki i historii Austrii oraz regionu zamieszkania, przedstawienie zaświadczenia o niekaralności, jak również konieczność udowodnienia „niezależności

⁵ Nazywana przez S. Janeckiego „gettoizacją”.

ekonomicznej". Ten ostatni oznacza, że jedynie osoba posiadająca zatrudnienie może ubiegać się o austriackie obywatelstwo. Takiej możliwości pozbawione są osoby pobierające zasiłek" (Godlewska 2018: s. 96; 2016: s. 44). Sam pobyt, nawet przez ponad 10 lat, nie jest warunkiem wystarczającym uzyskania obywatelstwa.

Tożsamość zbiorowa jest elementem konstytutywnym społeczności. Od stopnia jej utrwalenia i konsolidacji zależy przetrwanie zbiorowości. Jest to czynnik niezwykle istotny, ujawniający swą siłę nie tylko w sytuacjach zagrożenia, ale także w procesach kulturowej adaptacji. Szczególnie, gdy dochodzi do zderzenia odmiennych kultur, co może prowadzić do kryzysu i zakłóceń w samoidentyfikacji. Wydaje się, że w przypadku migrantów (osób dobrowolnie opuszczających rodzimym kraj z różnych przyczyn) proces ten powinien przebiegać znacznie łagodniej i sprawniej, niż w przypadku np. przymusowych przesiedleńców. Rzeczywistość pokazuje jednak, że utrwalone w imigrantach poczucie tożsamości i więzi z kulturą rodzimą staje się ogromną barierą w procesie przystosowania się do nowego otoczenia cywilizacyjnego. Szczególnym przykładem jest tu sytuacja imigrantów z Bliskiego Wschodu, dla których miejscem destynacji stają się państwa europejskie. W kulturze bliskowschodniej, inaczej niż w środowisku europejskim, zależności plemienne, lokalne i regionalne stanowią podstawowy element tożsamości jednostek i grup. Co więcej, w wielu przypadkach są one silniejsze niż poczucie więzi narodowej. Zderzenie dwóch różnych cywilizacji, a zatem także odmiennych tożsamości nie tylko poważnie zaburza, ale i często uniemożliwia adaptację kulturową. Ujawnia się rywalizacja kulturowa, w której zwycięża silniejszy.

Praktyki integracyjne przyjmowane przez państwa członkowskie (takie jak Niemcy czy Szwecja) wobec imigrantów z Bliskiego Wschodu pomijają model integracyjny, który nie wymagałby od społeczności imigranckich zastąpienia kultury kraju pochodzenia systemem wartości kraju destynacji, a w procesie wzajemnego przystosowania się modyfikowałby dotychczasowe schematy akceptowane zarówno przez przyjmujących, jak i przez przybyszów. Według Tadeusza Bodio: „podejście integracyjne opiera się na naturalnej tendencji do utrzymania równowagi oraz stwarza warunki dla stabilizacji zachowań ludzkich. Normy zapewniają integrację i współdziałanie ludzi, rolę zaś – ich adaptację. Tej naturalnej tendencji sprzyja psychologiczna potrzeba poczucia wewnętrznej równowagi, stabilizacji i bezpieczeństwa społecznego. Motywuje ona ludzi do takich zachowań, które nie naruszają *status quo*" (Bodio 1987: s. 229). Model ten okazuje się jednak najtrudniejszy do zrealizowania, a ocena efektywności podjętych w jego ramach działań jest najbardziej odsunięta w czasie, przez co staje się on najmniej atrakcyjnym sposobem „radzenia sobie” z imigrantami z punktu widzenia osiągnięcia sukcesu politycznego.

W debacie polityczno-naukowej pojawia się *tożsamość europejska*⁶ jako możliwa, ale jednak mało realna perspektywa. Jak twierdzi Andrzej Modrzejewski: „etniczny naród europejski oczywiście może się wykształcić w wyniku hybrydyzacji kultur bądź domina-

⁶ *Tożsamość europejska* odnosi się do osobistej lub zbiorowej identyfikacji z Europą i jej wartościami, takimi jak: godność osoby ludzkiej, wolność, równość, demokracja, sprawiedliwość, solidarność, przestrzeganie praw człowieka i ochrona mniejszości kulturowych (Zob.: *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/C 202/02)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE>).

cji jednej kultury narodowej. Ten proces jest jednak na tyle odległą, że wręcz nierealną perspektywą" (Modrzejewski 2007: s. 97).

Według innych teoretyków problemu, wykreowanie w miarę jednolitej, a zarazem silniejszej od tożsamości narodowych *tożsamości europejskiej* jest warunkiem ukształtowania się Unii Europejskiej jako realnej wspólnoty, opartej nie tylko na czynnikach instytucjonalnych, ale przede wszystkim na pokrewności wartości i idei. Co więcej, tożsamości narodowe nie muszą być w tym procesie rywalami – europejskość to przecież uniwersalny kanon, osadzony w wielokulturowej rzeczywistości (Wawrzyński 2011: s. 40–41).

Trzecią możliwością jest nie tyle zaniechanie budowania tożsamości wspólnotowej, co niemożność jej wytworzenia ze względu na zbyt silny związek obywateli z tożsamościami narodowymi oraz ideą wielokulturowości, która zaprzecza koncepcji całkowitej, kulturowej integracji. Sama wielokulturowość, jak zauważa Marcin Król, wyrasta niejako ze sprzeciwu wobec nacjonalizmu, a jej ogromną zaletą jest przekaz, że istnieje wiele kultur i są to kultury odmienne, jednak wcale nie równoważące i ekwiwalentne. Współcześnie, coraz częściej mamy do czynienia bowiem z popularnym zjawiskiem równoważenia skrajnie różnych dziedzictw kulturowych, określanym mianem *postwielokulturowości*, wynikającym prawdopodobnie ze zbyt daleko posuniętej politycznej poprawności. Jak zauważa M. Król: „postwielokulturowość staje się coraz bardziej powszechna w tych samych społeczeństwach, które mają bardzo trudne doświadczenia z odmiennością kultur [...]. Chodzi głównie – chociaż nie wyłącznie – o imigrantów, którzy wprawdzie pracują i są potrzebni, ale nie mają intencji włączyć się w kulturę czy nawet politykę kraju, do którego przyjechali. Sprawiają oczywisty kłopot, [...] dlatego, że nikt nie wie, jak ich włączyć do społeczeństwa, do wspólnoty, jak ich poddać tym samym prawom, co innych obywateli. Zjawisko to w wyjątkowo intensywnej postaci widzimy w Holandii, Niemczech, Szwecji i Francji" (Król 2013). Proces asymilacji bliskowschodnich imigrantów jest trudniejszy (i nie tylko w odniesieniu do ludności muzułmańskiej, ponieważ w ich państwach otwarcie propagowana jest postawa antyzachodnia). „Czemuż mieliby nagle stawać się ludźmi Zachodu? A czy można pozwolić sobie na obecność takich ludzi i to obecność milionową?” (Król 2013). Autor konstatuje, że podążanie drogą wielokulturowości, choć nie jest rozwiązaniem idealnym, okazuje się najrozsądniejszą z opcji. „Obecnie jest znacznie gorzej: albo uznajemy, że innych nie ma, co jest nieprawdą, albo że nie należy ich wpuszczać (ani fizycznie, ani duchowo), co może prowadzić tylko do nieszczęścia” – twierdzi M. Król (2013). Podsumowując, można stwierdzić, że dominacja jednej kultury może zagrażać pluralizmowi i zmierzać w kierunku nacjonalizmu. Rywalizacja dwóch przeciwstawnych cywilizacji może prowadzić do wojny, natomiast tylko wielokulturowość wymusza na społeczeństwach konieczny dialog.

Według badania przeprowadzonego przez Fundację Bertelsmanna pt. *Radar więzi społecznych*,⁷ którego wyniki opublikowano w 2013 roku (Stasik 2013), najistotniejszymi

⁷ Analiza została oparta na badaniach przeprowadzonych w 34 uprzemysłowionych państwach świata od 1989 do 2012 roku. Oprócz państw członkowskich UE znalazły się wśród nich również USA, Kanada, Norwegia, Szwajcaria, Izrael, Australia i Nowa Zelandia.

czynnikami decydującymi o stopniu spójności społecznej są: relacje społeczne między jednostkami, emocjonalne przywiązanie do zbiorowości i poczucie odpowiedzialności za interes publiczny. Jak się okazuje, liczebność imigrantów w danym państwie nie ma wpływu na poziom spójności jego społeczeństwa – dużo większe znaczenie ma tutaj bowiem poziom tolerancji i akceptacji różnorodności, który kształtuje stosunki między jednostkami i buduje zaufanie współmieszkańców. Wspomniane badanie podważa także argumenty zwolenników konserwatywnych wartości, według których to głównie wspólna religia i doświadczenie kulturowe gwarantują społeczną spójność. Okazuje się bowiem, że w państwach, w których badany wskaźnik jest najwyższy, religia nie wpływa znacząco na emocjonalne przywiązanie obywateli do własnej zbiorowości. W państwach, w których religia jest jedną z wartości fundamentalnych, wskaźnik spójności społecznej jest najniższy (Stasik 2013).

Tożsamość jest bowiem procesem, którego rezultatem jest ustalenie obrazu samego siebie i innych. Jest on jednak uzależniony od istotnych w danym momencie powiązań i relacji, od okoliczności towarzyszących, które definiują stopień ważności podobieństw i wspólnotę interesów, wyznaczając tym samym kategorię „nasi” i wskazując na antagonizmy w kategorii „obcy” (Modrzejewski 2007: s. 97). Poczucie zbiorowej identyfikacji z różnymi społecznościami może mieć różne poziomy intensyfikacji – może być mniej lub bardziej trwałe, znaczące, ważne lub nieistotne. Z wiedzy autora, zgromadzonych doświadczeń i osobistej refleksji wynika, że współtętnienie ze sobą różnych tożsamości jest możliwe, jest to jednak model konfliktogenny.

Niejednokrotnie udowodniono, że otoczenie kulturowe imigrantów z Bliskiego Wschodu znacząco różni się od okoliczności, ukształtowanych przez wartości europejskie. Realizowana przez lata polityka bezczynności władz, nazwana strategią asymilacji, postawiła imigrantów przed dylematem: dostosowanie się bądź wykluczenie, nie proponując przy tym wariantów pośrednich. Przybysze pierwszego pokolenia najczęściej wybierali integrację opartą na znajomości języka (realizowaną poprzez rynek pracy), przy jednoczesnym utrzymywaniu kontaktu z diasporą w ramach kultywowania wspólnej kultury i obyczajów. W rozmowach bezpośrednich z imigrantami potwierdza się⁸, że ich alienacja nie była strategią zamierzoną – bardzo często wynikała z braku zaproszenia do uczestnictwa w kulturze państwa przyjmującego, czasem zaś z odrzucenia przez miejscową społeczność. W tym przypadku także przyjęto paradygmat hegemonii, tym razem hegemonii kulturowej. O zaniedbaniach w zakresie kulturowej integracji najlepiej świadczą dylematy potomków, czyli imigrantów drugiego pokolenia, którzy stanęli przed jeszcze trudniejszymi pytaniami: która z kultur, w których zostali wychowani, jest właśnie ich kulturą? Która z nich jest kulturą lepszą i ważniejszą? Na ile możliwe jest bycie liberalnym muzułmaninem i pobożnym Europejczykiem?

Określanie kultury jako elementu integracji jest zjawiskiem ryzykownym i wynika z nieznajomości stanu rzeczy. Możliwe, że jest to po prostu dobrze brzmiące, politycznie

⁸ Na podstawie raportu Autora z własnych badań przeprowadzonych wśród imigrantów pt. *Odczucia imigrantów z Bliskiego Wschodu związane z przebywaniem na terytorium innego państwa w ramach przygotowania pracy doktorskiej.*

poprawne hasło, niosące humanitarne przesłanie, jednak jak dowodzi praktyka – w rzeczywistości złudny slogan. Jeśli integracja na poziomie kultury ma być skuteczna, musi opierać się na wymianie wartości, komunikacji i negocjacjach i nie może być procesem jednostronnym ani jednokierunkowym. Kultura bowiem jest nośnikiem idei, wzorców i fundamentem tożsamości, dlatego może zacierać różnice, jak i je tworzyć, może rozwiązywać konflikty, jak i je zaogniać.

Koncepcje integracji społecznej w państwach UE

Według Sergio Carrera (2006) można wyróżnić trzy modele integracji, z których wynika różny status obywateli państw trzecich w danym państwie oraz ich prawa:

- 1) *model wielokulturowy* – oparty na respektowaniu i ochronie różnorodności (Holandia, Szwecja, Wielka Brytania);
- 2) *model asymilacyjny* – oparty na asymilacji imigrantów z dominującymi tradycyjnymi wartościami narodowymi (Francja);
- 3) *model ekskluzywny* – charakteryzujący się restrykcyjnym prawodawstwem i polityką wobec imigrantów, których pobyt na terytorium danego państwa traktowany jest tymczasowo (Polska,⁹ do niedawna Niemcy i Belgia, jednak polityka tych państw w ostatnich latach została poddana reformom (Ziota 2010: s. 9).

Państwa UE kształtują politykę migracyjną z własnych perspektyw, a imigranci bliskowschodni, którzy przyjeżdżają do nich, zaczynają żyć według własnych zasad, gdyż nie potrafią się odnaleźć w nowej rzeczywistości. Największą słabością polityki migracyjnej UE dotychczas jest to, że nie skupiała się na integracji imigrantów, ani na kształtowaniu postaw obywatelskich. Imigranci uzyskali możliwości skierowane tylko na przetrwanie, a nie funkcjonowanie w społeczeństwie europejskim. W Europie imigrant jest traktowany jako tania siła robocza, pracuje przede wszystkim w sferze usług. Nie zajmuje wysokich stanowisk pracy, zwłaszcza w przypadku drugiego pokolenia. Imigrant z pierwszego pokolenia chce wyłącznie przetrwać, a imigrant z drugiego pokolenia pragnie dostojnie żyć w nowym społeczeństwie. Imigrant pierwszego pokolenia akceptuje wszystkie warunki, natomiast jego dzieci już nie uważają, że taka praca realizuje ich ambicje. Właśnie tutaj pojawia się konflikt. Wiadomo, że imigranci bliskowschodni mają inną specyfikę, istnieje różnica kulturowa względem społeczeństwa przyjmującego. Nie są z tej samej grupy językowej, kulturowej i religijnej, co społeczeństwo przyjmujące, dlatego wolniej w nie wchodzi. Większy dystans kulturowy wywołuje większy dystans społeczny. Istotne jest również istnienie doświadczeń wielokulturowości w społeczeństwie wysyłającym. Jeśli imigranci nie mieli wcześniej kontaktów z inną kulturą czy społecznością, nawiązywanie nowych relacji społecznych na ogół jest trudniejsze. Dlatego polityka migracyjna powinna brać pod uwagę również taką sytuację.

Z uwagi na zróżnicowanie strategii integracyjnych, proces uzyskania przez imigrantów praw obywatelskich nie jest jednakowy. Niemal w każdym z państw europejskich jest

⁹ Zob., na przykład, publikacje: Duszczuk 2011; Lesińska 2011; Zespół do spraw migracji 2011; Matkowska 2013; Weiner 2015.

on inny, z uwagi na wewnętrzne przepisy regulujące sytuację imigrantów. Jak zauważa M. Ziota: „Dostęp jednostki do praw obywatelskich i politycznych ma również odbicie w sytuacji grupy etnicznej, do której jednostka należy i może przyczynić się do izolacji grupy, bądź jej większej aktywności w społeczeństwie przyjmującym i kooperacji z przedstawicielami instytucji państwowych” (Ziota 2010: s. 9-10). W interesie państw przyjmujących powinno być zatem zwiększenie dostępu imigrantów do udziału w życiu publicznym kraju, z uwagi na możliwość współpracy ze środowiskami imigranckimi.

Opracowanie założeń wspólnej europejskiej polityki integracyjnej wobec imigrantów i uchodźców pojawiło się jako wymóg w Traktacie Lizbońskim. Zgodnie z art. 79 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „UE może stwarzać zachęty i zapewniać wsparcie dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu promowania integracji legalnie przebywających na terytorium tych państw obywateli z państw trzecich; nie istnieją natomiast postanowienia dotyczące harmonizacji przepisów i regulacji krajowych” (*Polityka imigracyjna* 2013). Tworzenie strategii integracji migrantów z obywatelami leży w interesie każdego z państw przyjmujących na swoje terytorium nowych mieszkańców. Władze poszczególnych państw stworzyły i wprowadziły w życie własne modele integracyjne, zgodne z ich doświadczeniami oraz narodowymi celami.

Podstawą tworzenia nowej polityki integracyjnej powinien być wymóg znajomości języka, kultury i prawa kraju przyjmującego oraz zmiany postaw także w społecznościach przyjmujących. Konieczna jest przy tym dobra znajomość języka kraju przyjmującego oraz wykonywanie pracy zgodnej z kwalifikacjami imigranta. Partycypacja w życiu społeczno-politycznym jako przejaw integracji na poziomie kulturowo-tożsamościowym jest ostatnim etapem procesu, niestety jednak najtrudniejszym. Analiza realizowanych przez państwa członkowskie UE polityk oraz weryfikacja ich kluczowych założeń pozwalają stwierdzić, że są one nie tylko nieskuteczne, ale w niektórych swych przejawach wręcz zgubne dla powodzenia całego procesu. Wzrost zamachów terrorystycznych¹⁰ w całej Europie i w odpowiedzi na nie nastroje antyimigranckie dowodzą, że konieczna jest zmiana kursu wobec fali migracji. Tolerancja i gościnność Europejczyków powinny być zabezpieczone poprzez odpowiednie mechanizmy weryfikacji racjonalnych wymagań wobec ludności napływowej.

Tożsamość obywatelska imigrantów

Teoretycy polityki integracyjnej w swoich założeniach niemal zupełnie pominęli kwestię tożsamości zbiorowej imigrantów bliskowschodnich w procesie integracji ze społeczeństwem przyjmującym, która stanowi rdzeń ich kulturowej świadomości, a euro-islamscy entuzjaści zamknęli oczy na egoistyczne oczekiwania Europejczyków. W związku z powyższym, autor niniejszego artykułu proponuje przyjęcie *paradygmatu obywatelskości*, rozumianego jako aktywna partycypacja społeczno-polityczna w społeczeństwie obywatelskim, poparta uregulowanym statusem pobytu na danym

¹⁰ Dokonywanych w przeważającej większości przez osoby z rodzin imigranckich.

terytorium i oparta na uniwersalnych wartościach, określanych jako cnoty obywatelskie (tj. na odpowiedzialności, uczciwości, sprawiedliwości, tolerancji i współczuciu). Autor postuluje przy tym, by taki właśnie punkt widzenia towarzyszył przyszłym twórcom założeń polityki migracyjnej oraz inicjatorom koncepcji integracyjnych, ukierunkowanych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Obywatelskość może być postrzegana jako jedna z tożsamości społecznych, tym samym jest ona równorzędną co do znaczenia z takimi identyfikacjami jak tożsamość polityczna czy religijna. Jednak, jeśli jest słabo rozwinięta i niedojrzała, a jej zrealizowanie jest utrudnione, może być marginalizowana przez jednostkę. Tożsamość obywatela zakłada uczestnictwo w kulturze politycznej otoczenia, aktywną partycypację w działaniach na rzecz społeczności, dokonywanie wyborów i wysuwanie postulatów. Stworzenie odpowiednich warunków i stymulowanie rozwoju tożsamości obywatela (poprzez edukację) może uczynić z niej tożsamość nadrzędną wobec tożsamości politycznej czy religijnej, także ze względu na zaspokojenie tych samych potrzeb – więzi ze społecznością, poczucia wspólnoty i bezpieczeństwa, współodpowiedzialności, akceptacji. Konieczne jest jednak jej uświadomienie lub nawet wykreowanie, poprzez uczynienie z jednostki podmiotu praw, a nie tylko przedmiotu działań prawno-politycznych.

Istotą obywatelskości jest wzmacnianie w jednostce poczucia godności i własnej wartości, jako autonomicznego w swych dążeniach i wyborach członka grupy, którego interes nadrzędny jest zbieżny z celami wspólnoty. Aby jednak ten stan osiągnąć, jednostka musi zrozumieć kontekst społecznej odpowiedzialności, także w wymiarze indywidualnym. Dla imigrantów bliskowschodnich, wychowanych w kulturze kolektywnej, w której – dla dobra wspólnoty – indywidualizm jest tłumiony i źle postrzegany, nie będzie to zadanie łatwe, niemniej jednak, zdaniem autora możliwe, gdyż odwołuje się do jednej z kluczowych wartości, czyli godności osoby ludzkiej. W społeczeństwach bliskowschodnich, gdzie notorycznie łamane są prawa człowieka (dziecka, obywatela, kobiet) jest to pojęcie zapomniane.

Według autora niniejszego artykułu, kształtowanie postaw obywatelskich jest dużo skuteczniejszym działaniem integracyjnym niż przyjmowane dotychczas modele akulturacyjne. Ukierunkowanie na kulturę często bowiem wiąże się z przelamywaniem społeczno-kulturowych tabu (edukacja seksualna, stosunek do alkoholu, feminizm, stosunek do religii), na co imigranci bliskowschodni nie zawsze są gotowi emocjonalnie i mentalnie. Obywatelskość zaś odwołuje się do wartości uniwersalnych, bezsprzecznych i kardynalnych, nawiązując przy tym do statusu jednostki, stawiając ją w centralnym punkcie działań polityczno-prawnych.

Według autora, imigranci oraz realizowana wobec nich polityka stanowią wewnętrzny problem państw przyjmujących, które ograniczają treść polityki migracyjnej do zadań polityki społecznej, marginalizując jej znaczenie.

Społeczności imigranckie często zrzeszają się w organizacje o mniej lub bardziej rozbudowanej strukturze. Coraz większe znaczenie w rzeczywistości społeczno-politycznej państw przyjmujących ma aktywność polityczna środowisk imigranckich, zorientowanych na poszerzenie praw imigrantów i uzyskanie wpływu na procesy i decyzje politycz-

ne. Dyskusja wśród polityków i decydentów UE dotycząca przyznania praw wyborczych imigrantom spoza UE¹¹, w tym także przybyszom z Bliskiego Wschodu, jest otwarta. Jednak zważywszy na fakt, że fundamentalną cechą demokracji jest uczestnictwo podmiotu decyzji politycznej w procesie decyzyjnym, umożliwienie imigrantom partycypacji w życiu politycznym jest nieuchronne (Lesińska 2011: s. 7). Co więcej, z punktu widzenia interesu państwa, stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju i aktywności publiczno-politycznej środowisk imigranckich pogłębia integrację imigrantów z resztą społeczeństwa i włącza ich w jego struktury, a możliwość manifestowania własnej odrębności i tożsamości w ramach legalnego procesu politycznego minimalizuje ryzyko konfliktów i wykluczenia społecznego.

Wolności i prawa obywatelskie są zagwarantowane przez prawo międzynarodowe¹² i europejskie. W 1992 roku, Rada Europy w *Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu politycznym na szczeblu lokalnym* uznała prawo imigrantów legalnie przebywających na terytorium danego państwa europejskiego do aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym lokalnej wspólnoty, zaznaczając, że „cudzoziemcy zamieszkali na danym terytorium mają, generalnie, na poziomie lokalnym, takie same obowiązki jak obywatele danego kraju” (Rada Europy 1992). Władze państw członkowskich UE (zwłaszcza tych, które mają bogate doświadczenia z napływem imigrantów), dostrzegają znaczenie partycypacji politycznej ludności napływowej w procesie integracji. Tam, gdzie dostęp do uczestnictwa w życiu publicznym jest szerszy, proces integracji przebiega skuteczniej. Imigrant, mając poczucie przynależności do wspólnoty, dzieli z nią nie tylko obowiązki, ale i prawa (Salem 2017; 2019).

Na podstawie badań empirycznych¹³, przeprowadzonych wśród ekspertów i losowo wybranej grupy imigrantów z Bliskiego Wschodu, można stwierdzić, że w kulturach bliskowschodniej i europejskiej istnieją wartości, które mogłyby stanowić fundament dla kształtowania wspólnej tożsamości w ramach europejskiej idei zjednoczenia w różnorodności. Tożsamość nowego Europejczyka, zbudowana na tym, co jest najlepsze w obu kulturach, wydaje się być projektem coraz bardziej realnym, szczególnie jeśli decydenci, przyjmujący oraz przyjmowani pragną dojść do konsensusu w drodze kompromisu. Widma islamizacji i, odwrotnie, wynarodowienia są ekstremami, pomiędzy którymi istnieje szeroka przestrzeń dla dialogu międzykulturowego. Jednak najważniejszą rolę w tej dyskusji odgrywają nie tylko imigranci i Europejczycy, ale politycy, przywódcy duchowi oraz naukowcy i publicyści, na których ciąży odpowiedzialność za przyszłość Europy i jej obecnych oraz potencjalnych obywateli.

Jak zauważa Stanisław Bieliń: „Procesy identyfikacji przebiegają równolegle na poziomie narodowym, religijnym, państwowym i międzynarodowym. Tożsamość narodowa, religijna

¹¹ Jednocześnie James F. Hollifield proponuje kluczowe obszary tematyczne, które są wspólne dla studiów migracyjnych i politologii; skoncentrowane są one wokół takich pojęć jak: inkorporacja, czyli wpływ migracji na obywatelstwo, polityczne i wyborcze zachowania oraz wspólnotę polityczną jako taką (za: Lesińska 2011: s. 7–8).

¹² Na przykład, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 16 grudnia 1966 r.

¹³ Wywiady zostały przeprowadzone przez Autora w ramach przygotowania pracy doktorskiej pt. *Migranci z Bliskiego Wschodu w polityce UE* obronionej na Uniwersytecie Warszawskim w maju 2019 roku pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. A. Wierzbickiego.

i państwowa jest budowana na zrębach koegzystencji „starego z nowym”, łączenia cech poprzedniej formacji ustrojowej z elementami nowego ładu i poszukiwaniem nowego oblicza” (Bielań 2006: s. 46). Ponadto, jak podkreśla Łukasz Zamecki: „Identyfikacje ze wspólnotami etnicznymi i lokalnymi, ruchami społecznymi i religijnymi czy grupami ideologicznymi, stanowią obecnie silną konkurencję dla tożsamości państwowej” (Zamecki 2011: s. 55). Można to stwierdzenie odnieść także do Unii Europejskiej. Dotychczasowa tożsamość państw oraz Wspólnoty Europejskiej miesza się ze zbiorowymi identyfikacjami przybyszów z Bliskiego Wschodu, tworząc podstawy nowych tożsamości państwowych i tożsamości europejskiej. Tożsamość zbiorowa, która jako zjawisko nie wydaje się być przedmiotem badań nauki o polityce, okazuje się ważnym i jednocześnie niedocenionym czynnikiem w kształtowaniu polityki migracyjnej państw Unii Europejskiej. Jak zauważa Mirosław Karwat: „jeśli coś pozostaje poza sferą zainteresowania, regulacji, wpływu organów państwa lub partii walczących o władzę, bynajmniej nie przekreśla to politycznego znaczenia danego zjawiska, być może zresztą przeoczonego, niedocenionego albo też nie wymagającego ingerencji państwa, decyzji państwowej czy upartyjnienia” (Karwat 2010: s. 66–67).

Podsumowanie

Lekceważenie znaczenia tożsamości zbiorowej imigrantów bliskowschodnich w procesie tworzenia nowych modeli integracyjnych i założeń polityki migracyjnej zarówno w skali makro (czyli na poziomie organizacji europejskich), jak i w skali mikro (czyli w odniesieniu do samodzielnych działań poszczególnych państw) może zakończyć się przewidywanym przez S. Huntingtona zderzeniem cywilizacji i otwartym konfliktem (Huntington 1996: s.119–120, 176–178). Należy zatem ponownie zdefiniować cele związane z imigracją do państw UE, tym razem jednak przy udziale wszystkich uczestniczących w niej stron i rozpocząć debatę o redefinicji tożsamości europejskiej, w której nie ma już miejsca na kulturową homogeniczność. Jednocześnie nie należy ulegać wpływow poprawności politycznej i zbyt daleko posuniętej tolerancji dla inności oraz bronić wartości uniwersalnych, odwołujących się do praw człowieka i obywatela, ludzkiej godności i wzajemnego szacunku, które stanowią trzon europejskiej kultury. Tylko zintegrowane działania władz, obywateli i imigrantów, ukierunkowane na wypracowanie uczciwego konsensusu mogą zrealizować postulat „Europy zjednoczonej w różnorodności”.

Imigranci są mocno związani ze swoją kulturą rodzimą, w której tożsamość stanowi jej istotę i odgrywa zasadniczą rolę w ich integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Dlatego ważne jest wzmocnienie poczucia obywatelskości w celu zwiększenia poziomu integracji ze społeczeństwem krajów destynacji. Kształtowanie poczucia obywatelskości i tożsamości obywatela u imigranta staje się skutecznym czynnikiem integracji w społeczeństwie. Dlatego bardzo ważną jest tutaj rola państwa w kształtowaniu tożsamości imigrantów poprzez wartości obywatelskie oraz edukację, zgodnie z przepisami danego państwa. Zasadnicze znaczenie ma uwzględnienie proponowanych w artykule rekomendacji przez osoby kreujące polityki UE i państw członkowskich wobec imigrantów bliskowschodnich, przez przyszłych twórców modeli integracji imigrantów oraz przez liderów organizacji społecznych.

Odpowiedzialna polityka migracyjna to polityka kształtowana według założeń uwzględniających interesy wszystkich, także potencjalnych jej uczestników, antycypująca wszelkie możliwości i skutki, nie zaś jedynie tymczasowe korzyści państwa przyjmującego.

Kryzys migracyjny nie tylko ujawnił słabość polityki wobec imigrantów, ale przede wszystkim rażąco braki i uchybienia w jej implementacji. Wraz z kryzysem migracyjnym, kryzys przechodzi także prawo unijne, które – nie będąc w odpowiedni sposób wdrażane do krajowych systemów prawnych – okazuje się prawem martwym. Jednym z kluczowych wyzwań dla wspólnoty europejskiej będzie w najbliższych latach redefinicja obecnej polityki i sformułowanie jej w taki sposób, by uwzględnione zostały zarówno interesy Unii jako wspólnoty państw narodowych, jak i samych imigrantów, przy jednoczesnym poszanowaniu ogólnoludzkiego prawa do otrzymania pomocy w obliczu kryzysów humanitarnych.

Dalzar Nashwan Salem – doktor nauk społecznych, przedstawiciel *Knowledge University* ds. współpracy międzynarodowej. Stopień doktora w zakresie nauk politycznych i administracji uzyskał na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jest autorem szeregu krajowych i zagranicznych publikacji naukowych. Zainteresowania badawcze: tożsamość i integracja imigrantów w państwach Unii Europejskiej; demokratyzacja, konflikty i kultura polityczna na Bliskim Wschodzie.

Dalzar Nashwan Salem – PhD in social sciences, representative of Knowledge University for international cooperation. He has obtained PhD degree in political science and administration at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw. He is an author of many scientific publications in international journals. Research interests: identity and integration of immigrants in the EU countries; democratisation, conflicts and political culture in the Middle East.

➔ Bibliografia:

- ALMOND Gabriel G., POWEEL Bingham G. (1996), *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston.
- ANTOSZEWSKI Andrzej, HERBUT Ryszard (red.) (1997), *Leksykon politologii*, Wrocław.
- BALICKI Janusz (2010), *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej: wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa.
- BIELEŃ Stanisław (2006), *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa.
- BODIO Tadeusz (1987), *Świadomość a zachowania polityczne*, Warszawa.
- BREŃSKI Wiesław (2013), *Mini leksykon encyklopedyczny Unii Europejskiej*, Józefów.
- CARRER Sergio (2006), *A Comparison of Integration Programmes in the EU, Trends and Weaknesses*, "Challenge Papers", no.1/March 2006.
- DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY nr 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.06.2009.
- DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako benefi-

- centów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz.U. L 337 z 20.12.2011.
- DUSZCZYK Maciej (2011), *Polityka migracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa.
- DZIEKAN Marek M. (2006), *Jak żyć na obczyźnie? Z zaleceń Wielkiego Ajatollaha ALEGO AS-SISTANIEGO*, w: Katarzyna Górak-Sosnowska, Paweł Kubicki, Konrad Pędziwiatr (red.), *Islam i Obywatelskość*, Warszawa.
- GODLEWSKA Ewa (2016), *Rząd Wernera Faymanna wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, w: Anita Adamczyk, Andrzej Sakson, Cezary Trosiak (red.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań.
- GODLEWSKA Ewa (2018), *Ekonomiczne aspekty polityki integracyjnej Austrii wobec imigrantów*, „Przełęcz Europejski”, 1/2018.
- GOLKA Marian (2010), *Imiona wielokulturowości*, Warszawa.
- GUL-RECHLEWICZ Violeta (2013), *Muzułmanie w Europie. Zderzenie cywilizacji?*, w: Janusz Balicki, Mariusz Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Warszawa.
- HUNTINGTON Samuel P. (1996), *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York.
- ISIN Engin (2015), *Citizenship after orientalism*, London.
- JANECKI Stanisław (2016), *To Merkel i inni liderzy Zachodu oraz ich tajne służby i policje ściągnęli do Europy upiora terroru*, „W polityce”, <https://wpolityce.pl/swiat/286391-to-merkel-i-inni-liderzy-zachodu-oraz-ich-tajne-sluzby-i-policje-sciagneli-do-europy-upiora-terroru> (24.03.2016).
- JURKOWICZ Beata (2015), *Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów*, „FAE Policy Paper”, nr 19/2015.
- KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ (2016/C 202/02), Dziennik Urz. UE C 202/389 z 07.06.2016.
- KARWAT Mirosław (2010), *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Polito-logiczne”, nr 17.
- KOŚCIELNIAK Krzysztof (2016), *Muzułmanie – charakterystyka społeczno-kulturowa w kontekście integracji do Polski*, w: Jacek Szmidt, Dariusz Niedźwiedzki (red.), *Społeczno-kulturowa identyfikacja cudzoziemców, raporty i ekspertyzy*, Poznań.
- KRÓL Marcin (2013), *Koniec multikulti, bo Europa siebie nie rozumie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/432825,prof-marcin-krol-koniec-multikulti-bo-europa-siebie-nie-rozumie.html> (14.07.2013).
- LESIŃSKA Magdalena (2011), *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, „CMR Working Papers”, nr 47/105.
- LEWIS Bernard (1995), *Wielopoziomowa tożsamość Bliskiego Wschodu*, w: *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków.
- MAALOUF Amin (2002), *Zabójcze tożsamości*, Warszawa.
- MATKOWSKA Marzena (2013), *Polska polityka migracyjna – zarys problemu*, „Studia i Prace WNEiZ”, tom 1, nr 33.
- MIĘDZY Narodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.
- MODRZEJEWSKI Arkadiusz (2007), *Szanse realizacji idei narodu europejskiego*, w: Lech Zieliński, Marek Chamot (red.), *Narody w Europie. Tożsamość i wzajemne postrzeganie*, Bydgoszcz.

- OKÓLSKI Marek (2005), *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, Warszawa.
- PĘDZIWIATER Konrad (2005), *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków.
- PIETRUSIŃSKA Marta Jadwiga (2016), *Czy muzułmanin może być dobrym obywatelem?: postawy obywatelskie młodych muzułmanów z Polski, Turcji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa.
- POGODZIŃSKA Patrycja (2011), *Integracja i przeciwdziałanie dyskryminacji imigrantów na szwedzkim rynku pracy*, Warszawa.
- POLITYKA IMIGRACYJNA (2013), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT\(2013\)051203_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT(2013)051203_PL.html) (30.06.2017)
- RADA EUROPY (1992), *Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym*, 05.02.1992, Strasburg.
- ROZPORZĄDZENIE (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 199 z 31.07.2007.
- SALEM Dalzar Nashwan (2017), *Tożsamość zbiorowa imigrantów z Bliskiego Wschodu w wybranych państwach Unii Europejskiej*, „Studia Orientalne”, nr 2 (12).
- SALEM Dalzar Nashwan (2019), *Migranci z Bliskiego Wschodu w Polityce UE*, rozprawa doktorska, Warszawa.
- STASIK Elżbieta (2013), *Raport: Niemcom brakuje tolerancji, Polacy coraz bardziej tolerancyjni*, <http://p.dw.com/p/199li> (25.03.2021).
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/10 z 07.06.2016.
- TIBI Bassam (2006), *Euro-islam jako europejski most między cywilizacjami. Europeizacja islamu*, w: Katarzyna Górak-Sosnowska, Paweł Kubicki, Konrad Pędziwiatr (red.), *Islam i obywatelskość*, Warszawa.
- TIBI Bassam (2010), *Euro-Islam: An Alternative to Islamization and Ethnicity of Fear*, w: Zeyno Baran (red), *The Other Muslims. Moderate and Secular*, New York.
- TOMALA Magdalena (2016), *Polityka państw Europy Północnej wobec uchodźców*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk, Joanna Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa.
- WAWRZYŃSKI Patryk (2011), *Międzynarodowy aspekt kulturowy jako czynnik kształtujący stosunki międzynarodowe*, Toruń.
- WEINAR Agnieszka (2015), *Polska a przyszłość polityki migracyjnej Unii Europejskiej*, „Komentarze Centrum Stosunków Międzynarodowych”, 9/2015.
- WOJTASZCZYK Konstanty Adam (2015), *Crises in the Process of European Integration and Approaches to Their Management*, Warszawa.
- ZAMECKI Łukasz (2011), *Společne podstaty řadu polityčnego*, Warszawa.
- ZESPÓŁ DO SPRAW MIGRACJI (2011), *Polityka migracyjna Polski stan obecny i postulowane działania*, wersja z dnia 20 lipca 2011.
- ZIOŁA Mirosława (2010), *Integracja a prawa i swobody polityczne*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.

PRAWO, INSTYTUCJE I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Modelling the trends of the healthcare funding in the EU countries¹

Nadiya Dubrovina, *School of Economics and Management
in Public Administration (Bratislava, Slovakia),*

E-mail: nadija.dubrovina@vsemvs.sk

ORCID ID: 0000-0003-1346-9708

Russell Gerrard, *The Business School (formerly Cass), City,
University of London (London, Great Britain),*

E-mail: rj.gerrard@city.ac.uk

ORCID ID: 0000-0002-8932-8752

Stanislav Filip, *School of Economics and Management
in Public Administration (Bratislava, Slovakia),*

E-mail: stanislav.filip@vsemvs.sk

ORCID ID: 0000-0003-3000-9383

Vira Dubrovina, *Kharkiv Institute of Trade and Economics
of KNTEU (Kharkiv, Ukraine)*

E-mail: v.dubrovina@knute.edu.ua

ORCID ID: 0000-0001-6104-1138

Abstract

Healthcare is one of the most important sectors of the public economy in the EU countries. An important task in the analysis and prediction of the values for healthcare funding is the development and application of quantitative models based on different mathematical methods. Three of the most popular indicators used for the macroeconomic description of the funding of healthcare are: (1) total government expenditure on health as a percentage of GDP; (2) total government expenditure on health as a percentage of total general government expenditure; and (3) total government expenditure on health per capita.

¹ The article is the output of a scientific project IGA 3/2020-M "Improving healthcare efficiency: new trends and challenges". Funder: IGA VSEMvs – School of Economics and Management in Public Administration (Bratislava, Slovakia).

The aim of this research is to study the trends for the main indicators of healthcare funding on the macroeconomic level and to develop models based on time series methods for analysis of the features of the trends and the prediction of the values for the next time period.

Keywords: EU countries, healthcare system, funding, indicator, time series analysis, Holt's model

Modelowanie trendów finansowania ochrony zdrowia w państwach Unii Europejskiej

Streszczenie

System ochrony zdrowia to jeden z najważniejszych sektorów gospodarki w państwach UE. Ważnym zadaniem w analizie i prognozowaniu wielkości finansowania ochrony zdrowia jest opracowanie i zastosowanie modeli ilościowych opartych na różnych metodach matematycznych. Trzy z najpopularniejszych wskaźników wykorzystywanych w makroekonomicznym opisie finansowania ochrony zdrowia to: (1) całkowite wydatki rządowe na zdrowie jako procent PKB; (2) całkowite wydatki rządowe na zdrowie jako odsetek całkowitych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych; oraz (3) całkowite wydatki rządowe na zdrowie na mieszkańca.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie trendów głównych wskaźników finansowania ochrony zdrowia na poziomie makroekonomicznym oraz opracowanie modeli opartych na metodach szeregów czasowych do analizy cech trendów i prognozowania wartości na kolejny okres.

Słowa kluczowe: kraje UE, system ochrony zdrowia, finansowanie, wskaźnik, analiza szeregów czasowych, model Holta

Healthcare is one of the most important sectors of the public economy in the EU countries. It has been studied in many research and articles provided by scientists as E. Jakubowski, R. Busse, E. Mossialos, A. Dixon, J. Figueras, J. Kutzin, I. Joumard, C. André, M. Kostičová, V. Ozorovský, E. Benova, N. Dubrovina, O. Tulai, and others.²

One of the most important tasks of the analysis and prediction of the values for healthcare funding is the development and application of quantitative models based on various mathematical methods.

Three of the most popular indicators are used for the macroeconomic description of the funding of healthcare. Usually, these indicators are: (1) total government expenditure on health as a percentage of GDP; (2) total government expenditure on health as a percentage of total general government expenditure; and (3) total government expenditure on health per capita (Jakubowski, Busse 1998; Docteur, Oxley 2003; Joumard et al. 2010; Kostičová et al. 2011; Benova et al. 2014; Ozorovský et al. 2016; *Highest proportion...* 2020). These indicators are correlated with each other; nevertheless, the application of only one of them is not sufficient for the understanding of government policy in healthcare and the features of its funding. Thus, the first indicator – total government expenditure on health as % of GDP – characterises more the government policy in healthcare. The second indicator – total government expenditure on health as % of total general government

² See, for example: Jakubowski, Busse 1998; Mossialos et al. 2002; Dixon 2006; Docteur, Oxley 2003; Joumard et al. 2010; Kostičová et al. 2011; Ozorovský et al. 2016; Benova et al. 2014; Dubrovina et al. 2020.

expenditure – describes the budgetary policy and the social policy of the government in its relation to healthcare. The third indicator – total government expenditure on health per capita – demonstrates the level of economic development of the country, well-being and the relative value of the expenditure on health per capita, which are much higher in rich and economically well-developed countries.

Research aim, materials and methods

The aim of this research is to study the trends in the main indicators of healthcare funding on the macroeconomic level and to develop simple models based on time series methods (Harris, Sollis 2003) for the analysis of the features of the trends and the prediction of the values for the next time period.

The comparative and quantitative analyses are based on the database from Eurostat for the main indicators for the period 2000–2017 (Eurostat WWW). For this study we used methods of descriptive statistics and time series analysis (linear trend and exponential smoothing). (see more: Borovikov 2001; Dostal 2008; *Holt's forecasting model* 2000).

Main research results

We studied the features of the dynamics of trends for the main macroeconomic indicators such as: total government expenditure on health as % of GDP ($TGEH_1$), total government expenditure on health as % of total general government expenditure ($TGEH_2$), total government expenditure on health per capita ($TGEH_3$). The graphical analysis of the plots for the dynamics of the indicators $TGEH_1$, $TGEH_2$ and $TGEH_3$ for each country of the EU-28 during the period 2000–2017, as well as the study of the basic descriptive statistics for these indicators, showed that for many countries of the EU-28 there was an increasing trend: in some countries, the values of these indicators fluctuated near the average level; in other countries, more complicated changes in the values of the indicators were revealed, when, for some time the values were growing up to a certain level and then they fell dramatically. These facts proved that a set of social, economic and political factors can have an impact on the dynamics of the main macroeconomic indicators $TGEH_1$, $TGEH_2$ and $TGEH_3$. Of course, for many countries in transition, post-socialist countries, which joined the EU since 2004, the initial values of total government expenditure on health per capita were much lower in comparison with well-developed countries from Western Europe (Dixon 2006; Docteur, Oxley 2003; Jakubowski, Busse 1998; Mossialos et al. 2002; Joumard et al. 2010). Due to crucial reforms in the healthcare sector, structural investment programs from the EU and rapid economic growth in these countries, total government expenditure on health per capita and total government expenditure on health as % of GDP have been seen to display an increasing trend. Nevertheless, in some countries of the EU the change in the political impact of leading political parties, or political or economic crises, have

influenced essential changes in national models of funding healthcare (Mossialos et al. 2002; Joumard et al. 2010).

Because of the different healthcare funding systems in the EU-28 countries in the long term, we studied two basic models: (1) a model based on a linear trend and (2) exponential smoothing with a linear trend (Holt's model) (see: Borovikov 2001; Dostal 2008; *Holt's forecasting model* 2000). The second model was used for the description of a more complicated process than classical linear development, because exponential smoothing has the important that it can adapt recent values based on the changes of previous levels.

In *Table 1*, the characteristics of linear trend models are given for the description of the dynamics for the indicator $TGEH_t$.

Table 1. The characteristics of linear trend models for total government expenditure on health as % of GDP

No.	Country	Estimations of the parameters in linear trend		F- Criterion	Correlation coefficient for model	Std.Error of Estimate
		Intercept (a_0)	Slope (a_1)	F(1,16)	R	σ_ε
1	Belgium	6,42 ^{***}	0,1 ^{***}	25,82	0,79	0,44
2	Bulgaria	4,36 ^{***}	0,03 ^(n.s.)	1,54	0,3	0,63
3	Czechia	7,09 ^{***}	0,03 ^{**}	5,04	0,49	0,31
4	Denmark	7,11 ^{***}	0,1 ^{***}	20,52	0,75	0,5
5	Germany	6,43 ^{***}	0,04 ^{***}	17,33	0,72	0,22
6	Estonia	4,25 ^{***}	0,06 ^{***}	16,89	0,72	0,34
7	Ireland	6,2 ^{***}	0,01 ^(n.s.)	0,08	0,07	1
8	Greece	6,28 ^{***}	-0,06 [*]	4,34	0,46	0,61
9	Spain	5,36 ^{***}	0,06 ^{***}	12,14	0,66	0,41
10	France	7,28 ^{***}	0,06 ^{***}	27,71	0,8	0,24
11	Croatia	6,54 ^{***}	-0,02 ^(n.s.)	0,64	0,2	0,51
12	Italy	6,45 ^{***}	0,05 ^{***}	9,41	0,61	0,36
13	Cyprus	2,84 ^{***}	-0,0045 ^(n.s.)	0,23	0,12	0,21
14	Latvia	3,76 ^{***}	0,01 ^(n.s.)	0,36	0,15	0,4
15	Lithuania	5,1 ^{***}	0,06 [*]	4,26	0,46	0,63
16	Luxembourg	4,38 ^{***}	0,04 ^{**}	6,63	0,54	0,33
17	Hungary	5,44 ^{***}	-0,03 ^{**}	6,59	0,54	0,29
18	Malta	5,31 ^{***}	0,02 ^(n.s.)	1,28	0,27	0,34
19	Netherlands	5,31 ^{***}	0,18 ^{***}	24,08	0,78	0,82

20	Austria	7,15 ^{***}	0,06 ^{***}	65,84	0,9	0,17
21	Poland	4,32 ^{***}	0,03 ^{***}	8,54	0,59	0,24
22	Portugal	7,05 ^{***}	-0,03 ^(n.s.)	1,27	0,27	0,54
23	Romania	3,67 ^{***}	0,03 ^(n.s.)	2,81	0,39	0,34
24	Slovenia	6,56 ^{***}	0,01 ^(n.s.)	0,25	0,12	0,28
25	Slovakia	5,54 ^{***}	0,11 ^{***}	27,74	0,8	0,48
26	Finland	6,4 ^{***}	0,09 ^{***}	9,2	0,6	0,67
27	Sweden	6,32 ^{***}	0,04 ^{***}	14,5	0,69	0,23
28	United Kingdom	5,74 ^{***}	0,13 ^{***}	30,86	0,81	0,52

Note: *** – estimation is statistically significant at level $p < 0,01$;
 ** – estimation is statistically significant at level $p < 0,05$;
 * – estimation is statistically significant at level $p < 0,1$;
 (n.s.) – estimation is not statistically significant.

Source: own elaboration in *Statistica*

It is clearly seen from *Table 1*. that for most countries of the EU-28 the estimates of the parameters of a linear trend model are statistically significant at level $p < 0,05$. For most countries of the EU-28 the estimates of the slope are statistically significant at level $p < 0,05$ and are positive. The relatively high value of the coefficient of correlation for linear trend models for the EU-28 countries means that this kind of model is appropriate for the description of the development of total government expenditure on health as % of GDP. For example, for such countries as: Belgium, Denmark, Germany, Estonia, France, Slovakia and the United Kingdom the values of the coefficient of correlation for linear trend models are more than 0,7. This means that in these countries the linear trend models are valid and have good power for prediction. Nevertheless, some exceptions exist, for example, for such countries as: Bulgaria, Ireland, Croatia, Cyprus, Latvia, Malta, Portugal and Slovenia, the values of the coefficient of correlation for linear trend models are less or equal than 0,3. It means that in these countries the process of total government expenditure on health as % of GDP does not demonstrate a strong linear trend. These features of the dynamics of total government expenditure on health as % of GDP should be taken into account. For this reason we applied another kind of model for analysis and prediction, namely exponential smoothing with linear trend, or Holt's model. This model can be used for the description of more complicated kinds of evolution, it has the property of adapting to the previous levels and it may include different kinds of trend, such as linear trend, exponential trend, etc. (see: *Holt's forecasting model 2000*).

In *Table 2*. the results of the exponential smoothing with linear trend are presented for $TGEH_1$.

Table 2. The characteristics of exponential smoothing with linear trend (Holt's model) (as % GDP)

No.	Country	S_0	T_0	Alpha (α)	Gamma (γ)	Mean error (m.e.)	Mean absolute error (m.a.e.)	Mean percentage error (m.p.e.)	Mean abs. perc. error (m.a.p.e.)
1	Belgium	5,950	0.1000	1,00	0,00	0	0,18	-0,03	2,52
2	Bulgaria	3,768	0,0647	1,00	0,00	0	0,41	-0,62	8,82
3	Czechia	6,779	0,0412	1,00	0,00	0	0,17	-0,06	2,3
4	Denmark	6,650	0,1000	0,840	0,00	0	0,17	-0,06	2,3
5	Germany	6,379	0,0412	0,020	0,00	-0,02	0,16	-0,33	2,35
6	Estonia	4,382	0,0353	0,00	1,00	0,03	0,29	-0,1	6,08
7	Ireland	4,791	0,0176	1,00	0,00	0	0,4	-0,31	6,4
8	Greece	5,612	-0,024	1,00	0,00	0	0,34	-0,26	5,82
9	Spain	5,176	0,0471	1,00	0,00	0	0,16	-0,06	2,59
10	France	6,971	0,0588	0,932	0,00	0	0,13	-0,02	1,65
11	Croatia	6,506	-0,012	0,030	0,00	0,01	0,33	-0,35	4,98
12	Italy	5,874	0,0529	1,00	0,00	0	0,17	-0,01	2,4
13	Cyprus	2,497	0,0059	0,948	0,00	0	0,13	-0,22	4,66
14	Latvia	3,912	-0,024	0,728	0,00	0	0,13	-0,22	4,66
15	Lithuania	4,876	0,0471	1,00	0,00	0	0,39	-0,42	7,17
16	Luxembourg	3,665	0,0706	0,736	0,00	0	0,27	-0,24	5,76
17	Hungary	5,212	-0,024	0,460	0,00	0,01	0,23	-0,14	4,33
18	Malta	4,679	0,0412	1,00	0,00	0	0,17	-0,06	3,13
19	Netherlands	4,512	0,1765	0,929	0,00	0	0,26	-0,02	3,78
20	Austria	7,068	0,0647	1,00	0,00	0	0,11	-0,04	1,42
21	Poland	3,876	0,0471	0,950	0,00	0	0,14	-0,06	3,12
22	Portugal	6,303	-0,006	1,00	0,00	0	0,24	-0,09	3,39
23	Romania	4,197	0,0059	1,00	0,00	0	0,18	-0,24	4,89
24	Slovenia	6,600	0,000	1,00	0,00	0	0,16	-0,06	2,38
25	Slovakia	5,247	0,1059	0,034	0,00	0,14	0,29	1,77	4,67
26	Finland	5,659	0,0824	1,00	0,00	0	0,24	-0,04	3,35
27	Sweden	5,768	0,0647	1,00	0,00	0	0,15	-0,03	2,29
28	United Kingdom	5,032	0,1353	1,00	0,00	0	0,18	0,03	2,53

Note: S_0 – initial smoothed value, T_0 – initial trend, α and γ are parameters for estimation.

Source: own elaboration in *Statistica*

Exponential smoothing is based on the idea that each new smoothed value (forecast) is calculated as the weighted average of the current observation and the previous smoothed observation. Thus, in effect, each smoothed value is the weighted average of the previous observations, where the weights decrease exponentially depending on the value of the parameter α . If α is equal to 1, then the previous observations are ignored entirely; if α is equal to 0, then the current observation is ignored entirely, and the smoothed value consists of the previous smoothed value. Values of α in-between produce intermediate results (Borovikov 2001; *Holt's forecasting model* 2000). When in Holt's model a trend component is included in the exponential smoothing process, an independent trend component is computed for each time and modified as a function of the forecast error and the respective parameter γ . If the parameter γ is 0, it means that the trend component is constant across all values of the time series and for all forecasts. If the parameter γ is 1, then the trend component is modified "maximally" from the observation to observation by the respective forecast error (Borovikov 2001; *Holt's forecasting model* 2000).

In Holt's model with two parameters α and γ the components S_0 (initial smoothed value) and T_0 (initial trend) are calculated according to formulas:

$$S_0 = x_1 - \frac{T_0}{2}, T_0 = \frac{x_n - x_1}{n - 1},$$

where x_1 – the first value of the time series, x_n – the last value of the time series, and n – the length of the series.

Concerning the estimation of the parameters α and γ , in practice, the smoothing parameter is often chosen by a grid search of the parameter space. In *Statistica* it is possible to automatically search for the best parameter values via a general function minimisation of mean squared error or other measure of accuracy (Borovikov 2001; *Holt's forecasting model* 2000). To evaluate the accuracy of the forecasts based on exponential smoothing with linear trend we can use such indices as: mean error, mean absolute error, mean percentage error, mean absolute percentage error (*Holt's forecasting model* 2000).

As is seen from *Table 2*, for most countries of the EU-28 the estimate for the parameter α is equal to, or close to 1. Nevertheless, for Germany, Estonia, Croatia and Slovakia the estimate of the parameter α is equal to, or close to 0. For all countries the estimate of the parameter γ is equal to 0, except only for the case of exponential smoothing with linear trend for Estonia.

It should be noted that one of the popular measures of accuracy is the *mean absolute percentage error* (m.a.p.e.), and for most models of exponential smoothing with linear trend this value does not exceed 5%. It means that such models have relatively high fitness and accuracy for forecasts. For some countries, such as: Bulgaria, Estonia, Ireland, Greece, Lithuania, Luxembourg, the values of the m.a.p.e. exceed 5% but are less than 10%. This means that their accuracy for forecasts is relatively lower, nevertheless such models can be used for predictions.

In the following *Tables 3-6* the results of the linear trend models and Holt's models are presented for indicators TGEH₂ and TGEH₃.

In *Table 3*, the characteristics of linear trend models are given for the description of the dynamics of the indicator TGEH₂.

Table 3. The characteristics of linear trend models for total government expenditure on health as % of total general government expenditure

No.	Country	Estimations of the parameters in linear trend		F- Criterion	Correlation coefficient for model	Std. Error of Estimate
		Intercept (a_0)	Slope (a_1)	F(1,16)	R	σ_e
1	Belgium	12,79 ^{***}	0,13 ^{***}	77,6	0,91	0,31
2	Bulgaria	11,35 ^{***}	0,12 ^(n.s.)	2,66	0,38	1,57
3	Czechia	15,85 ^{***}	0,17 ^{***}	57,03	0,88	0,49
4	Denmark	13,14 ^{***}	0,19 ^{***}	70,03	0,9	0,5
5	Germany	13,68 ^{***}	0,15 ^{***}	120,32	0,94	0,3
6	Estonia	12,01 ^{***}	0,08 ^{***}	23,26	0,77	0,36
7	Ireland	16,63 ^{***}	0,08 ^(n.s.)	0,92	0,23	1,84
8	Greece	13,68 ^{***}	-0,23 ^{***}	18,7	0,73	1,15
9	Spain	13,71 ^{***}	0,03 ^(n.s.)	1,52	0,29	0,61
10	France	13,88 ^{***}	0,02 ^{**}	5,63	0,51	0,22
11	Croatia	13,44 ^{***}	0,01 ^(n.s.)	0,02	0,04	1,01
12	Italy	13,55 ^{***}	0,06 ^{**}	5,35	0,5	0,55
13	Cyprus	7,53 ^{***}	-0,06 ^{***}	9	0,6	0,42
14	Latvia	10,59 ^{***}	-0,04 ^(n.s.)	0,75	0,21	0,91
15	Lithuania	13,45 ^{***}	0,21 ^{***}	33,71	0,82	0,79
16	Luxembourg	10,66 ^{***}	0,06 ^{**}	7,01	0,55	0,48
17	Hungary	11,19 ^{***}	-0,07 ^{**}	11	0,64	0,47
18	Malta	12,23 ^{***}	0,12 ^{***}	12,1	0,66	0,77
19	Netherlands	11,33 ^{***}	0,44 ^{***}	146,58	0,95	0,81
20	Austria	13,76 ^{***}	0,13 ^{***}	69,03	0,9	0,35
21	Poland	9,45 ^{***}	0,12 ^{***}	69,36	0,9	0,32
22	Portugal	15,93 ^{***}	-0,16 ^{**}	13,53	0,68	0,95
23	Romania	10 ^{***}	0,08 [*]	4,1	0,45	0,88
24	Slovenia	13,89 ^{***}	-0,01 ^(n.s.)	0,15	0,1	0,79
25	Slovakia	12,77 ^{***}	0,33 ^{***}	27,81	0,8	1,38

26	Finland	13,09 ^{***}	0,06 ^(n.s.)	2,86	0,39	0,8
27	Sweden	11,67 ^{***}	0,15 ^{***}	154,17	0,95	0,26
28	United Kingdom	14,27 ^{***}	0,21 ^{***}	168,54	0,96	0,36
Note: *** – estimation is statistically significant at level $p < 0,01$; ** – estimation is statistically significant at level $p < 0,05$; * – estimation is statistically significant at level $p < 0,1$; (n.s.) – estimation is not statistically significant.						

Source: own elaboration in *Statistica*

It is clearly seen from *Table 3*, that for most countries of the EU-28 the estimates of the parameters of the linear trend model are statistically significant at level $p < 0,05$. For most countries of the EU-28 the estimates of the slope are statistically significant at level $p < 0,05$ and are positive. Nevertheless, some statistically significant negative estimates for slope exist in the cases of such countries, as: Greece, Cyprus, Hungary and Portugal. In these countries it is apparent that total government expenditure on health as % of total general government expenditure demonstrates a tendency to decrease.

The relatively high value of the coefficient of correlation for the linear trend models for the EU-28 countries means that this kind of model is appropriate for the description of the development of total government expenditure on health as % of total general government expenditure. For example, for such countries as: Belgium, Czechia, Denmark, Germany, Estonia, Greece, Lithuania, Netherlands, Austria, Poland, Slovakia, Sweden and the United Kingdom the values of the coefficient of correlation for linear trend models are more than 0.7. It means that in these countries the linear trend models are valid and have good power for prediction. Nevertheless, some exceptions exist, for example, for such countries as: Ireland, Spain, Croatia, Cyprus, Latvia and Slovenia the values of the coefficient of correlation for linear trend models are less or equal than 0.3. It means that in these countries the processes of total government expenditure on health as % of total general government expenditure do not exhibit a significant linear trend.

In *Table 4*, the results of the exponential smoothing with linear trend are presented for $TGEH_2$.

Table 4. The characteristics of exponential smoothing with linear trend (Holt's model)

No.	Country	S_0	T_0	Alpha (α)	Gamma (γ)	Mean error (m.e.)	Mean absolute error (m.a.e.)	Mean percentage error (m.p.e.)	Mean abs. perc. error (m.a.p.e.)
1	Belgium	12,23	0,1418	0,443	0	0	0,24	0	1,75
2	Bulgaria	9,256	0,2671	1	0	-0,01	1,05	-0,55	8,62
3	Czechia	16,52	0,1512	0,447	0	-0,04	0,38	-0,38	2,29

4	Denmark	12,58	0,2218	1	0	-0,01	0,22	-0,05	1,49
5	Germany	14,34	0,1041	1	0	0	0,21	-0,05	1,39
6	Estonia	12,13	0,0318	0,022	0	0,22	0,37	1,64	2,87
7	Ireland	15,56	0,2294	0,555	0	-0,04	1,22	-1,3	7,89
8	Greece	12,13	-0,059	0,931	0	0	0,81	-0,52	7,36
9	Spain	13,12	0,08	1	0	0	0,28	-0,06	2,04
10	France	13,5	0,0412	1	0	0	0,11	-0,01	0,79
11	Croatia	14	0	0,09	0	-0,23	0,76	-2,2	5,66
12	Italy	12,57	0,0824	1	0	0	0,25	-0,01	1,75
13	Cyprus	7,137	-0,014	0,089	0	-0,04	0,28	-1,06	4,29
14	Latvia	10,41	-0,065	0,803	0	0,01	0,61	-0,3	5,99
15	Lithuania	12,41	0,2676	0,072	0	0,09	0,65	0,48	4,43
16	Luxem- bourg	9,673	0,0947	0,44	0	0,02	0,41	0,05	3,67
17	Hungary	11,1	-0,049	0,666	0	0	0,35	-0,12	3,34
18	Malta	11,69	0,1947	0,85	0	-0,01	0,52	-0,24	3,99
19	Nether- lands	10,8	0,4041	0,475	0	0	0,47	-0,03	3,01
20	Austria	13,88	0,1571	0,675	0	-0,01	0,26	-0,16	1,72
21	Poland	9,126	0,1276	0,992	0	0	0,19	-0,04	1,82
22	Portugal	14,74	-0,055	1	0	0	0,41	-0,08	2,94
23	Romania	10,81	0,1176	1	0	0	0,42	-0,29	3,96
24	Slovenia	13,91	0,0659	0,74	0	-0,02	0,5	-0,4	3,83
25	Slovakia	10,06	0,4359	0,734	0	-0,01	0,86	0,01	5,54
26	Finland	11,9	0,0659	1	0	0	0,25	-0,02	1,91
27	Sweden	10,86	0,1741	1	0	0	0,16	-0,01	1,29
28	United Kingdom	14,19	0,2294	0,637	0	0	0,28	-0,09	1,74

Note: S_0 – initial smoothed value, T_0 – initial trend, α and γ are parameters for estimation.

Source: own elaboration in *Statistica*

As is seen from *Table 4*, for such countries of the EU-28 as: Bulgaria, Denmark, Germany, Greece, Spain, France, Italy, Latvia, Malta, Poland, Portugal, Romania, Finland and Sweden the estimates for the parameter α are equal to, or close to, 1. Nevertheless, for Estonia, Croatia, Cyprus and Lithuania the estimates of the parameter α are equal to, or close to, 0. For all countries the estimate of the parameter γ is equal to 0.

It should be noted that for most models of exponential smoothing with linear trend the value of m.a.p.e. does not exceed 5%. It means that such models have relatively high fitness and accuracy for forecasts. For some countries, such as: Bulgaria, Ireland, Greece, Croatia and Slovakia the value of m.a.p.e. exceeds 5% but is less than 10%, it means that their accuracy for forecasts is relatively lower, nevertheless such models can be used for predictions.

In Table 5. the characteristics of linear trend models are given for the description of the dynamics of the indicator $TGEH_3$.

Table 5. The characteristics of linear trend models for total government expenditure on health per capita

No.	Country	Estimations of the parameters in linear trend		F- Criterion F(1,16)	Correlation coefficient for model R	Std. Error of Estimate σ_ϵ
		Intercept (a_0)	Slope (a_1)			
1	Belgium	1722.42 ^{***}	78.17 ^{***}	49,716	0.87	250.1
2	Bulgaria	88.39 ^{***}	15.19 ^{***}	75.040	0.91	39.562
3	Czechia	609.2 ^{***}	43.88 ^{***}	40.235	0.85	156.06
4	Denmark	2508.85 ^{***}	109.32 ^{***}	49.608	0.87	350.15
5	Germany	1645.47 ^{***}	63.05 ^{***}	67,589	0.9	173.01
6	Estonia	230.42 ^{***}	38.88 ^{***}	68,130	0.9	106.26
7	Ireland	2050.64 ^{***}	69.44 ^{***}	25,484	0.78	310.31
8	Greece	1063.28 ^{***}	-3.55 ^(n.s.)	0.1103	0.08	241.23
9	Spain	1020.77 ^{***}	33.28 ^{***}	21,905	0.76	160.44
10	France	1893.36 ^{***}	53.41 ^{***}	56.940	0.88	159.69
11	Croatia	464.21 ^{***}	16.59 ^{***}	21,766	0.76	80.23
12	Italy	1555.4 ^{***}	30.16 ^{***}	18,393	0.73	158.65
13	Cyprus	533 ^{***}	6.49 ^{***}	2,8671	0.39	86.517
14	Latvia	179.67 ^{***}	19.82 ^{***}	31,004	0.81	80.311
15	Lithuania	216.67 ^{***}	35.95 ^{***}	55,376	0.88	108.98
16	Luxembourg	2496.98 ^{***}	131.79 ^{***}	55,617	0.88	398.67
17	Hungary	380.8 ^{***}	12.94 ^{***}	26,000	0.79	57.26
18	Malta	561.55 ^{***}	38.54 ^{***}	71,020	0.9	103.18

19	Netherlands	1655,08 ^{***}	108,44 ^{***}	36,388	0,83	405,55
20	Austria	1992,03 ^{***}	81,63 ^{***}	80,236	0,91	205,6
21	Poland	229,2 ^{***}	20,18 ^{***}	48,580	0,87	65,33
22	Portugal	976,14 ^{***}	13,7 ^{**}	6,2376	0,53	123,72
23	Romania	76,01 ^{***}	17,67 ^{***}	75,410	0,91	45,915
24	Slovenia	837,05 ^{***}	31,26 ^{***}	43,434	0,85	107,01
25	Slovakia	289,03 ^{***}	51,52 ^{***}	53,845	0,88	158,39
26	Finland	1842,64 ^{***}	76,58 ^{***}	27,186	0,79	331,32
27	Sweden	2007,99 ^{***}	76,43 ^{***}	41,108	0,85	268,93
28	United Kingdom	1745,92 ^{***}	61,85 ^{***}	41,574	0,85	216,42

Note: ^{***} – estimation is statistically significant at level $p < 0,01$;
^{**} – estimation is statistically significant at level $p < 0,05$;
^{*} – estimation is statistically significant at level $p < 0,1$;
^(n.s.) – estimation is not statistically significant.

Source: own elaboration in *Statistica*

It is clearly seen from *Table 5*, that for most countries of the EU-28 the estimates of the parameters of the linear trend model are statistically significant at level $p < 0,05$ and are positive. A negative, statistically insignificant, estimate for the slope was obtained for Greece. For some countries of the EU-28, such as: Denmark, Luxembourg and Netherlands the estimate of the slope is relatively high; this means that the annual increase in the total government expenditure on health is more than 100 euro per capita. On the other hand, in such countries as: Bulgaria, Croatia, Cyprus, Latvia, Hungary, Portugal, Poland and Romania the estimate of the slope is low. The annual increase in total government expenditure on health is less than or equal to 20 euro per capita.

High values of the coefficient of correlation for linear trend models were obtained for 25 of the EU-28 countries. It means that this kind of model is appropriate for the description of the development of total government expenditure on health per capita. For example, for such countries as: Bulgaria, Germany, Estonia, Malta and Austria the value of the coefficient of correlation for the linear trend model was equal to 0,9 or more; it means that in these countries the linear trend models are valid and have high predictive power. Nevertheless, some exceptions exist; for example, for Greece the value of the coefficient of correlation for the linear trend model is close to 0. It means that in Greece the process of total government expenditure on health per capita is not linear in nature.

In *Table 6*, the results of the exponential smoothing with linear trend are presented for TGEH₃.

Table 6. The characteristics of exponential smoothing with linear trend (Holt's model)

No	Country	S_0	T_0	Alpha (α)	Gamma (γ)	Mean error (m.e.)	Mean absolute error (m.a.e.)	Mean percentage error (m.p.e.)	Mean abs. perc. error (m.a.p.e.)
1	Belgium	1479	85,05	0,909	0,00	-2,56	48,02	-0,05	2,14
2	Bulgaria	58,76	17,14	0,275	0,00	-1,92	15,19	-2,9	8,57
3	Czechia	415,6	53,58	1,00	0,00	-1,49	39,38	-0,05	4,28
4	Denmark	2174	119,6	1,00	0,00	-3,32	62,42	-0,05	1,84
5	Germany	1624	68,34	1,00	0,00	-1,9	27,72	-0,28	1,36
6	Estonia	173,9	41,63	1,00	0,00	-1,16	29	-1,33	6,03
7	Ireland	1336	104,3	1,00	0,00	-2,9	100,83	0,28	4,23
8	Greece	741,5	7,803	1,00	0,00	-0,22	81,91	-0,34	7,91
9	Spain	803,6	39,34	1,00	0,00	-1,09	48,53	0,09	3,68
10	France	1674	61,73	1,00	0,00	-1,72	20,08	0	0,91
11	Croatia	359,6	21,90	0,384	0,00	-1,03	35,24	-0,25	5,73
12	Italy	1260	39,08	1,00	0,00	-1,09	44,85	0,11	2,54
13	Cyprus	378,2	12,23	1,00	0,00	-0,34	31,19	0,06	5,48
14	Latvia	129,7	20,36	1,00	0,00	-0,57	32,7	-1,44	11,13
15	Lithuania	156,3	38,93	1,00	0,00	-1,08	30,79	-1,59	7,86
16	Luxembourg	1879	153,8	0,974	0,00	-4,43	134,73	0,07	4,02
17	Hungary	252,1	20,38	0,907	0,00	-0,78	27,5	0,02	5,74
18	Malta	512,9	46,26	1,00	0,00	-1,29	35	-0,67	4,17
19	Netherlands	1264	115,1	1,00	0,00	-3,2	86,65	-0,05	3,5
20	Austria	1856	90,95	1,00	0,00	-2,53	32,78	-0,19	1,3
21	Poland	176,9	22,83	0,652	0,00	-1,64	27,99	-1,16	7,98
22	Portugal	774,3	23,60	1,00	0,00	-0,66	48,16	-0,01	4,36
23	Romania	65,76	19,86	1,00	0,00	-0,55	19,03	-3,36	10,72
24	Slovenia	709,7	38,37	1,00	0,00	-1,07	31,07	-0,1	2,74
25	Slovakia	195,2	52,27	1,00	0,00	-1,45	35,38	-1,27	6,7
26	Finland	1469,	80,50	1,00	0,00	-2,24	64,52	0,12	2,61
27	Sweden	1827	83,53	1,00	0,00	-2,32	81,95	-0,18	3,24
28	United Kingdom	1508	64,57	1,00	0,00	-1,79	132,84	-0,13	5,64

Note: S_0 – initial smoothed value, T_0 – initial trend, α and γ are parameters for estimation.

Source: own elaboration in *Statistica*

As is seen from *Table 6*, for most countries of the EU-28 the estimate of the parameter α is equal to, or close to, 1. Nevertheless, for Bulgaria and Croatia the estimate of the parameter α is less than 0,5. For all countries the estimate of the parameter γ is equal to 0.

It should be noted that for more than half the models of exponential smoothing with linear trend the value of the m.a.p.e. does not exceed 5%. It means that such models have relatively high fitness and accuracy for forecasts. For some countries, such as: Bulgaria, Estonia, Greece, Croatia, Cyprus, Lithuania, Hungary, Poland, Slovakia and the United Kingdom the values of m.a.p.e. exceed 5% and less than 10%, it means that their accuracy for forecasts is relatively lower, nevertheless such models can be used for predictions. For such countries, as: Latvia and Romania the values of m.a.p.e. more than 10%, but less than 11,5%, thus the accuracy for forecasts of these models is relatively low and not so convenient.

In *Tables 7-9* the predicted values of total government expenditure on health as % of GDP, total government expenditure on health as % of total general government expenditure, total government expenditure on health per capita are given for period of 2020–2021.

Table 7. The results of the predicted values of total government expenditure on health as % of GDP for 2020–2021

No.	Country	Real data for 2018	2020				2021			
			Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Predicted values for Holt's model	Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Predicted values for Holt's model
			Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval		Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval	
1	Belgium	7,6	7,85	8,39	8,93	8	7,91	8,49	9,07	8,1
2	Bulgaria	5	4,27	5,05	5,82	5,09	4,25	5,08	5,91	5,16
3	Czechia	7,6	7,33	7,72	8,11	7,62	7,33	7,75	8,16	7,66
4	Denmark	8,3	8,5	9,12	9,74	8,74	8,56	9,22	9,88	8,84
5	Germany	7,2	6,96	7,23	7,5	7,24	6,98	7,27	7,56	7,28
6	Estonia	5,1	5,07	5,5	5,93	5,12	5,11	5,56	6,02	5,16
7	Ireland	5	5,21	6,45	7,68	5,15	5,14	6,46	7,78	5,17
8	Greece	5	4,39	5,15	5,9	5,13	4,28	5,09	5,9	5,11
9	Spain	6	6,12	6,62	7,13	6,14	6,14	6,68	7,22	6,19
10	France	8,1	8,1	8,39	8,68	8,19	8,13	8,44	8,76	8,25
11	Croatia	6,6	5,56	6,18	6,81	6,26	5,5	6,17	6,84	6,25
12	Italy	6,8	6,98	7,42	7,86	6,96	6,99	7,47	7,94	7,01
13	Cyprus	2,7	2,48	2,75	3,01	2,62	2,46	2,74	3,02	2,62

14	Latvia	4	3.48	3.97	4.47	3.48	3.45	3.98	4.51	3.46
15	Lithuania	5.9	5.48	6.26	7.05	5.84	5.48	6.32	7.16	5.89
16	Luxembourg	4.7	4.72	5.13	5.55	5.1	4.73	5.17	5.61	5.17
17	Hungary	4.7	4.41	4.77	5.14	4.78	4.35	4.74	5.13	4.75
18	Malta	5.3	5.23	5.65	6.07	5.52	5.22	5.67	6.12	5.56
19	Netherlands	7.6	7.87	8.89	9.91	8.14	7.98	9.07	10.17	8.31
20	Austria	8.2	8.14	8.35	8.56	8.39	8.19	8.41	8.63	8.46
21	Poland	4.8	4.64	4.93	5.23	4.84	4.65	4.97	5.28	4.89
22	Portugal	6.3	5.84	6.51	7.18	6.18	5.77	6.48	7.2	6.18
23	Romania	4.7	3.75	4.17	4.59	4.32	3.75	4.2	4.65	4.32
24	Slovenia	6.6	6.33	6.68	7.03	6.6	6.31	6.69	7.06	6.6
25	Slovakia	7.3	7.18	7.78	8.37	7.56	7.25	7.89	8.53	7.66
26	Finland	7	7.37	8.2	9.03	7.35	7.4	8.29	9.17	7.43
27	Sweden	7	6.81	7.09	7.37	7.09	6.83	7.13	7.43	7.16
28	United Kingdom*	7.5	7.67	8.32	8.97	7.81	7.75	8.45	9.14	7.94

*Since 1 February, 2020 United Kingdom is not the EU Member State

Source: own elaboration in *Statistica*

Table 8. The results of the predicted values of total government expenditure on health as % of total general government expenditure

No.	Country	2020				2021			
		Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Predicted values for Holt's model	Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Predicted values for Holt's model
		Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval		Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval	
1	Belgium	14.92	15.31	15.69	15.2	15.02	15.43	15.84	15.34
2	Bulgaria	11.77	13.68	15.59	14.73	11.74	13.79	15.84	15
3	Czechia	18.61	19.2	19.79	19.36	18.73	19.37	20.01	19.51
4	Denmark	16.35	16.96	17.57	17.13	16.5	17.15	17.81	17.35
5	Germany	16.34	16.71	17.08	16.47	16.46	16.86	17.25	16.58
6	Estonia	13.14	13.58	14.01	12.89	13.19	13.66	14.12	12.92
7	Ireland	15.99	18.23	20.46	19.98	15.91	18.31	20.7	20.21
8	Greece	7.75	9.15	10.55	10.84	7.42	8.92	10.43	10.78
9	Spain	13.65	14.39	15.14	14.76	13.63	14.43	15.22	14.84
10	France	14.09	14.36	14.63	14.34	14.09	14.38	14.67	14.38

11	Croatia	12,35	13,58	14,81	13,63	12,27	13,59	14,91	13,63
12	Italy	14,03	14,7	15,36	14,26	14,04	14,76	15,47	14,34
13	Cyprus	5,86	6,38	6,89	6,78	5,77	6,32	6,87	6,77
14	Latvia	8,76	9,87	10,97	9,21	8,65	9,83	11,02	9,15
15	Lithuania	16,66	17,62	18,59	18,15	16,8	17,83	18,86	18,41
16	Luxembourg	11,23	11,8	12,38	11,79	11,24	11,86	12,48	11,88
17	Hungary	9,22	9,79	10,35	10,08	9,11	9,72	10,32	10,03
18	Malta	13,72	14,66	15,59	15,64	13,78	14,78	15,78	15,83
19	Netherlands	19,23	20,21	21,19	19,29	19,61	20,66	21,71	19,7
20	Austria	15,99	16,42	16,85	17,01	16,09	16,55	17,01	17,17
21	Poland	11,49	11,88	12,27	11,74	11,58	12	12,42	11,87
22	Portugal	11,62	12,77	13,92	13,6	11,38	12,61	13,84	13,55
23	Romania	10,55	11,63	12,7	13,22	10,56	11,71	12,86	13,34
24	Slovenia	12,65	13,61	14,57	15,06	12,56	13,59	14,62	15,13
25	Slovakia	17,7	19,38	21,05	19,05	17,91	19,71	21,51	19,49
26	Finland	13,35	14,32	15,29	13,25	13,34	14,38	15,42	13,31
27	Sweden	14,28	14,59	14,9	14,43	14,4	14,74	15,07	14,61
28	United Kingdom*	18,1	18,54	18,98	18,95	18,28	18,75	19,22	19,18

*Since 1 February, 2020 United Kingdom is not the EU Member State

Source: own elaboration in *Statistica*

Table 9. The results of the predicted values of total government expenditure on health per capita for 2020–2021

No.	Country	2020				2021			
		Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Pre-dicted values for Holt's model	Predicted values for linear trend model and their confidential intervals			Predicted values for Holt's model
		Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval		Lower 95% interval	Prediction for linear trend model	Upper 95% interval	
1	Belgium	2976,11	3285,76	3595,42	3223,08	3032,63	3363,93	3695,23	3308,13
2	Bulgaria	343,23	392,21	441,2	409,17	355	407,41	459,81	426,31
3	Czechia	1293,56	1486,78	1680,01	1513,9	1323,93	1530,66	1737,39	1567,48
4	Denmark	4261,71	4695,24	5128,78	4626,53	4340,73	4804,56	5268,4	4746,16
5	Germany	2692,22	2906,43	3120,64	3025,3	2740,3	2969,48	3198,66	3093,65
6	Estonia	876,43	1007,99	1139,56	1027,27	906,11	1046,87	1187,63	1068,9
7	Ireland	3055,16	3439,36	3823,56	3473,9	3097,75	3508,8	3919,85	3578,19

8	Greece	693.57	992.24	1290.91	901.46	669.15	988.69	1308.23	909.26
9	Spain	1487.81	1686.45	1885.09	1610.18	1507.21	1719.74	1932.26	1649.52
10	France	2763.89	2961.61	3159.32	2939.67	2803.49	3015.02	3226.55	3001.4
11	Croatia	696.71	796.05	895.38	812.23	706.36	812.64	918.91	834.12
12	Italy	1962.18	2158.61	2355.04	2061.18	1978.61	2188.77	2398.93	2100.25
13	Cyprus	555.75	662.87	769.99	629	554.76	669.37	783.97	641.23
14	Latvia	476.67	576.11	675.55	547.05	489.55	595.93	702.32	567.41
15	Lithuania	800.69	935.63	1070.56	954.31	827.21	971.58	1115.94	993.24
16	Luxembourg	4639.14	5132.74	5626.35	5030.26	4736.44	5264.53	5792.63	5184.02
17	Hungary	568.75	639.64	710.54	667.31	576.74	652.59	728.44	687.69
18	Malta	1204.68	1332.43	1460.18	1461.18	1234.29	1370.97	1507.65	1507.43
19	Netherlands	3321.76	3823.9	4326.03	3623.86	3395.12	3932.34	4469.56	3738.96
20	Austria	3370.16	3624.72	3879.28	3720.51	3434	3706.36	3978.71	3811.46
21	Poland	551.99	632.87	713.76	637	566.52	653.06	739.6	659.83
22	Portugal	1096.89	1250.07	1403.25	1258.1	1099.88	1263.77	1427.65	1281.7
23	Romania	372.65	429.49	486.34	472.88	386.35	447.17	507.99	492.74
24	Slovenia	1329.77	1462.26	1594.74	1496.24	1351.77	1493.52	1635.26	1534.61
25	Slovakia	1123.28	1319.39	1515.49	1266.7	1161.1	1370.9	1580.71	1318.97
26	Finland	2963.93	3374.15	3784.38	3118.86	3011.84	3450.73	3889.62	3199.36
27	Sweden	3203.63	3536.6	3869.57	3539.11	3256.79	3613.03	3969.27	3622.64
28	United Kingdom*	2715.05	2983.01	3250.96	2831.83	2758.18	3044.86	3331.54	2896.41

*Since 1 February, 2020 United Kingdom is not the EU Member State
Source: own elaboration in *Statistica*

It should be noted that in some countries the policy of financing health systems was quite flexible and changed, while in other countries this policy was stable for a long term period. At the same time, a number of social, economic, political and institutional factors influence the policy of financing health systems, which should also be taken into account and studied in connection with the changing characteristics of financing the health system in the country.

Conclusions

To describe the features of financing national health systems in the EU countries, it is necessary to study a set of indicators, such as: $TGEH_1$ (total government expenditure on health as % of GDP), $TGEH_2$ (total government expenditure on health as % of total general government expenditure) and $TGEH_3$ (total government expenditure on health per capita). For simple models of analysis and forecasts, it is sufficient to use basic models, such as a linear trend and exponential smoothing models, such as Holt's model. At the

same time, for more detailed studies and forecasts for individual countries, it is advisable to use other, more advanced models, such as: ARIMA, VAR, etc. Nevertheless, models developed in our research can be used for the prediction on next time periods, and the results of the prediction will be used as upper and lower limits of the values of mentioned indicators in our further study with application more advanced models for optimisation of funding healthcare policy with taking into account the features of national healthcare systems.

Nadiya Dubrovina – PhD, CSc., Associate Professor, currently employed in *School of Economics and Management in Public Administration (VSEMs)* in Bratislava (Slovakia). She studied Economic Cybernetics at the *V.N. Karazin Kharkiv National University* (Ukraine), and defended thesis for candidate of economic science degree at the *S.Kuznets Kharkiv National University of Economics* (Ukraine). She is alumnus of Polish-American *Lane Kirkland Scholarship Programme*, and carried out research projects in *University of Warsaw* (Poland) and *University of Economics in Bratislava* (Slovakia). Her research interests are: health economics and health statistics, spatial econometrics, public finance, health policy in EU countries.

Nadiya Dubrovina – dr hab., profesor, obecnie zatrudniona w *Wyższej Szkole Ekonomii i Zarządzania w Administracji Publicznej (VSEMs)* w Bratysławie (Słowacja). Studiowała cybernetykę ekonomiczną na *Charkowskim Uniwersytecie Narodowym im. V.Karazina* (Ukraina) i obroniła doktorat z ekonomii na *Charkowskim Narodowym Uniwersytecie Ekonomicznym im. S.Kuznetsa* (Ukraina). Jest absolwentką Polsko-Amerykańskiego *Programu Stypendialnego im. Lane'a Kirklanda*, realizowała projekty badawcze na *Uniwersytecie Warszawskim* (Polska) i *Uniwersytecie Ekonomicznym w Bratysławie* (Słowacja). Zainteresowania badawcze: ekonomia i statystyka zdrowia, ekonometria przestrzenna, finanse publiczne, polityka zdrowotna w państwach Unii Europejskiej.

Russell Gerrard – PhD, Associate Professor, currently employed in *The Business School (formerly Cass), City, University of London* (Great Britain). He has a BA in Mathematics and a PhD in Stochastic Processes from *Cambridge University*. He spent nine months at *Moscow State University* (Russia), and six months at the *University of Zürich* before moving to *City, University of London*. He is a member of London Mathematical Society. His primary research topics include: actuarial science and actuarial statistics, econometric and statistic methods, simulation methods, insurance and stochastic processes.

Russell Gerrard – doktor nauk, profesor, obecnie zatrudniony w *The Business School (dawniej Cass), City, University of London* (Wielka Brytania). Posiada licencjat z matematyki oraz doktorat z procesów stochastycznych, obroniony na Uniwersytecie *Cambridge*. Spędził dziewięć miesięcy na Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym (Rosja) i sześć miesięcy na Uniwersytecie w Zurychu, zanim przeniósł się do *City, University of London*. Jest członkiem *London Mathematical Society*. Jego główne tematy badawcze obejmują: nauki aktuarialne i statystyki aktuarialne, metody ekonometryczne i statystyczne, metody symulacyjne, ubezpieczenia i procesy stochastyczne.

Stanislav Filip – PhD, Associate Professor. He studied logistics at Military Academy of the Slovak Republic in Žilina. Since 2006 he works at *School of Economics and Management of Public Administration in Bratislava (VSEMs)*. His research interests are connected with crisis management, safety and public administration.

Stanislav Filip – doktor nauk, profesor. Studiował logistykę w Akademii Wojskowej Republiki Słowackiej w Żylinie. Od 2006 roku pracuje w *Wyższej Szkole Ekonomii i Zarządzania Administracją Publiczną w Bratysławie*. Jego zainteresowania naukowe związane są z zarządzaniem kryzysowym, bezpieczeństwem i administracją publiczną.

Vira Dubrovina – senior lecturer, currently employed at the Kharkiv Institute of Trade and Economics of KNTEU (Ukraine). She studied international economics in *V.N. Karazin Kharkiv National University* (Ukraine) and human resources management in university *Humanitas* in Sosnowiec (Poland). She carried out research projects in University of Economics in Bratislava (Slovakia) supported by scholarship from Visegrad Fund. Her research interests are: public finance, education and human resources management.

Vira Dubrovina – starszy wykładowca, obecnie jest zatrudniona w *Charkowskim Instytucie Handlu i Ekonomii KNTEU* (Ukraina). Studiowała ekonomię międzynarodową na *Charkowskim Uniwersytecie Narodowym im. V. Karazina* (Ukraina) oraz zarządzanie zasobami ludzkimi na Uniwersytecie *Humanitas* w Sosnowcu (Polska). Realizowała projekty badawcze na Uniwersytecie Ekonomicznym w Bratysławie (Słowacja) dzięki stypendium Funduszu Wyszehradzkiego. Zainteresowania badawcze: finanse publiczne, edukacja oraz zarządzanie zasobami ludzkimi.

➔ References:

- BENOVA Elena, DUBROVINA Nadiya, BOYKO Valeriy, ZAMYATIN Petro (2014), *Classification and cluster analysis of health care systems in the OECD countries*, "Public Administration and Regional Development", vol. X, no.2. p. 45–56.
- BOROVNIKOV Vladimir (2001), *Statistica: iskusstvo analiza dannykh na komputere. Dla professionalov*, Sankt-Peterburg.
- DIXON Anna (2006), *Learning from international models of funding and delivering health care*, in: *Oxford Handbook of Public Health Practice*, Oxford University Press.
- DOCTEUR Elizabeth, OXLEY Howard (2003), *Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience*, "OECD Health Working papers", no. 9.
- DOSTAL Petr (2008), *Pokročilé metody analýz a modelování v podnikatelství a veřejné správě*, Brno.
- DUBROVINA Nadiya, TULAI Oksana, NEUBAUEROVA Erika (2020), *Tendencies of funding health care in EU countries: the features and perspectives*, in: T. Nestorenko, A. Ostenda (eds), *Theoretical and applied aspects of sustainable development*, Katowice, p. 12–22.
- EUROSTAT (WWW), <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (20.06.2020).
- HARRIS Richard, SOLLIS Robert (2003), *Applied Time Series Modelling and Forecasting*, England, Wiley.
- HIGHEST PROPORTION of government expenditure goes to social protection and health (2020), Eurostat news release No. 33/2020 from 27 February 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/docu->

ments /2995521/10474879/2-27022020-AP-EN.pdf/4135f313-1e3f-6928-b1fd-816649bd424b (27.02.2020).

HOLT'S FORECASTING MODEL (2000), in: Paul M. Swamidass (ed.), *Encyclopedia of Production and Manufacturing Management*, Springer, Boston.

JAKUBOWSKI Elke, BUSSE Reinhard (1998), *Health Care Systems in the EU. A Comparative Study*. Working Paper, European Parliament, Luxembourg.

JOURMARD Isabelle, ANDRÉ Christophe, NICQ Chantal (2010), *Health Care Systems: Efficiency and Institutions*, OECD, Economics Department Working Papers, no. 769.

KOSTIČOVÁ Michaela, OZOROVSKÝ Vojtech, BADALÍK Ladislav, FABIAN Gregory (2011), *An Introduction to Social Medicine*, Bratislava.

MOSSIALOS Elias, DIXON Anna, FIGUERAS Josep, KUTZIN Joe (eds) (2002), *Funding health care: options for Europe*, Open University Press, Philadelphia, USA.

OZOROVSKÝ Vojtech et al. (2016), *Zdravotnícky manažment a financovanie*, Bratislava.

Pandemia COVID-19 a gospodarka Unii Europejskiej – instrumenty antykryzysowe oraz implikacje dla budżetu UE i jej państw członkowskich

Małgorzata Dziembala, *University of Economics in Katowice (Katowice, Poland)*

E-mail: malgorzata.dziembala@ue.katowice.pl

ORCID ID: 0000-0002-8992-8627

Agnieszka Kłós, *SGH Warsaw School of Economics (Warsaw, Poland)*

E-mail: aklos1@sgh.waw.pl

ORCID ID: 0000-0003-1947-046X

Streszczenie

Na przelomie lat 2019–2020 gospodarka światowa doświadczyła spowolnienia, będącego efektem pandemii COVID-19. Negatywne reperkusje podjętych działań, związane m.in. ze spowolnieniem aktywności gospodarczej, doświadczyły wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE). Celem artykułu jest przedstawienie skutków pandemii dla gospodarki UE oraz identyfikacja wybranych działań podjętych przez UE i wdrażanych instrumentów na rzecz przeciwdziałania implikacjom COVID-19 w roku 2020 oraz zaplanowanych na lata 2021–2027. Autorki starają się odpowiedzieć na pytania: (1) Czy podjęte przez Komisję Europejską (KE) działania oraz tymczasowe środki pomocy państwa będą oddziaływać pozytywnie na ograniczenie negatywnych implikacji kryzysu gospodarczego i społecznego wywołanego pandemią? (2) Czy zaproponowane instrumenty i źródła ich finansowania przygotowane w celu zapewnienia odbudowy gospodarki UE są wystarczające?

W artykule stawiana jest hipoteza, że planowane instrumenty finansowe, wdrażane na poziomie UE, powinny do pewnego stopnia ograniczyć negatywne implikacje pandemii, jednakże konieczne jest prowadzenie ścisłej współpracy państw członkowskich i instytucji europejskich w zakresie koordynacji podejmowanych działań i realizowanych instrumentów, warunkującej większą ich skuteczność. W artykule wykorzystano metodę opisową, normatywną i diachroniczną. Analiza wprowadzonych działań zaradczych na poziomie UE oraz na poziomie państwa członkowskiego (Polski) prowadzi do sformułowania wniosku, że mimo wprowadzonych przez KE działań zapobiegawczych kryzysowi gospodarczemu, ciężar przeciwdziałania skutkom epidemii spoczywa głównie na państwach, których rządy wprowadziły pakiety antykryzysowe.

Słowa kluczowe: budżet Unii Europejskiej, Unia Europejska (UE), Polska, pakiety antykrzysowe, instrumenty odbudowy gospodarki, pandemia COVID-19.

The COVID-19 pandemic and the European Union economy – counter-crisis instruments and implications for the EU budget and its Member States

Abstract

At the turn of 2019 and 2020 the world economy experienced a slowdown resulting from the COVID-19 pandemic. Negative repercussions of the measures taken, related to the slowdown in economic activity, have been experienced by all EU Member States. The article aims to present the influence of the pandemic on the EU economy and to identify the selected EU measures and instruments implemented to counteract the implications of COVID-19 in 2020 and 2021–2027. The authors attempt to answer the following questions: (1) Will the actions taken by the European Commission and temporary state aid measures positively impact reducing the negative implications of the economic and social crisis caused by the pandemic? (2) Are the proposed instruments and their financing sources ensuring the recovery of the EU economy sufficient?

The article puts forward a hypothesis that the prepared financial instruments implemented at the EU level should reduce the negative implications of the pandemic to some extent; however, close cooperation between the Member States and European institutions in terms of coordination of the implemented measures and instruments is necessary to render them more effectively. The authors utilise the descriptive, normative and diachronic methods. The analysis of the implemented remedial actions at the EU level and at the level of a Member State (Poland) leads to the conclusion that despite the economic crisis prevention measures introduced by the European Commission, the burden of counteracting the consequences of the epidemic rests mainly with the countries whose governments have introduced anti-crisis packages.

Keywords: EU budget, European Union (EU), Poland, anti-crisis packages, instruments of economic reconstruction, COVID-19 pandemic.

Od 2020 roku praktycznie cały świat zmagają się z pandemią COVID-19 oraz z jej skutkami gospodarczymi i społecznymi. To, w jaki sposób radzą sobie ze skutkami pandemii państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE), zależy w dużej mierze od ich zdolności do zapobiegania i przeciwdziałania wstrząsom oraz od szybkości wdrażania odpowiednich instrumentów do reagowania na nie. Zróżnicowane możliwości reakcji państw członkowskich na pojawiające się wstrząsy gospodarcze i społeczne prowadzi do pogłębienia istniejących rozbieżności w rozwoju gospodarczym, co może być niebezpieczne dla dalszego rozwoju jednolitego rynku. Konieczne jest zatem przygotowanie i uruchamianie przez instytucje UE odpowiednich instrumentów, które miałyby na celu poprawę odporności gospodarek krajów członkowskich na kryzys gospodarczy i społeczny, będący skutkiem pandemii, oraz które stanowiłyby siłę napędzającą rozwój gospodarek poprzez realizację inwestycji publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie skutków pandemii dla gospodarki UE¹ oraz identyfikacja wybranych działań podjętych przez UE na rzecz przeciwdziałania implikacjom COVID-19 w roku 2020 oraz zaplanowanych na lata 2021–2027. Hipoteza badawcza zakłada, że planowane instrumenty finansowe wdrażane na poziomie UE powinny do pewnego stopnia ograniczyć negatywne implikacje pandemii, jednakże konieczne jest prowadzenie ścisłej współpracy państw członkowskich i instytucji europejskich w zakresie koordynacji podejmowanych działań i realizowanych instrumentów, warunkującej większą ich skuteczność. Działania te mogą być dwojakiego rodzaju: (1) tymczasowe, możliwe do realizowania przez państwa członkowskie w trakcie trwania roku budżetowego 2020 oraz (2) działania podjęte w celu budowania większej spójności gospodarczej w latach 2021–2027. Zasadne staje się zatem postawienie następujących pytań badawczych:

- Czy podjęte przez Komisję Europejską (KE) działania oraz tymczasowe środki pomocy państwa będą oddziaływać pozytywnie na ograniczenie negatywnych implikacji kryzysu gospodarczego i społecznego wywołanego pandemią?
- Czy zaproponowane instrumenty i zaplanowane źródła ich finansowania, przygotowane w celu zapewnienia odbudowy gospodarki UE, są wystarczające?

Metodologia

W niniejszym artykule podejmowana jest problematyka dotycząca potencjalnych skutków gospodarczych i społecznych pandemii COVID-19 oraz działań antykryzysowych przygotowanych i uruchamianych przez KE, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków pandemii i wpływających na kształt budżetu UE. Ujmowana jest ona w sposób syntetyczny i kompleksowy oraz w oparciu o aktualne i zróżnicowane źródła informacji, wypełniając w ten sposób istniejącą lukę w literaturze przedmiotu.

Do weryfikacji hipotezy badawczej wykorzystano metodę opisową, normatywną (w odniesieniu do przedstawienia tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19) i diachroniczną (postrzegającą integrację europejską oraz podejmowane i realizowane przez UE działania jako proces podlegający zmianom i rozwojowi z uwzględnieniem różnorodności czynników wpływających na jej rozwój i rozwój poszczególnych państw członkowskich).

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej wskazano na potencjalne skutki społeczno-gospodarcze pandemii dla UE i poszczególnych państw członkowskich na podstawie danych publikowanych przez Eurostat. Następnie analizie poddano pakiet gospodarczy UE przedstawiony przez Komisję Europejską w marcu 2020 r. na rzecz przeciwdziałania skutkom pandemii oraz tymczasowe ramy środków pomocy państwa. W części trzeciej wskazano na instrumenty mające na celu wsparcie odbudowy gospo-

¹ Stan rzeczy na lipiec 2020 r.

darki Unii Europejskiej oraz źródła ich finansowania z uwzględnieniem poszanowania zasady praworządności.

Wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę europejską

Skutki pandemii COVID-19 doświadczają wszystkie kraje i regiony w gospodarce światowej,² w tym UE, poprzez wiele kanałów transmisji (zob. UNDP W/W). Wśród nich wymienia się zmniejszenie aktywności gospodarczej Chin w wyniku COVID-19 odczuwalne już w pierwszym kwartale 2020 r., szok podażyowy związany z zaburzeniem dotychczas istniejących łańcuchów dostaw, oraz szok popytowy związany nie tylko z ograniczeniem popytu przez konsumentów, lecz również ze zmianami planów inwestycyjnych dokonywanymi przez podmioty w związku z ograniczoną przewidywalnością dalszych warunków funkcjonowania. Zmniejszenie płynności finansowej przedsiębiorstw stanowić będzie także ważny kanał transmisji, poprzez który COVID-19 oddziałuje na gospodarkę europejską (Komisja Europejska 2020f: Załączniki do Komunikatu COM(2020)112, s. 1–2).

Richard Baldwin i Beatrice Weder di Mauro zidentyfikowali występowanie trzech źródeł szoków gospodarczych:

- 1) „szoki medyczne” związane z nieobecnością w pracy osób chorych na COVID-19, którzy tym samym nie wnoszą wkładu do PKB,
- 2) wpływ gospodarczy działań ograniczających rozprzestrzenianie się koronawirusa,
- 3) szoki związane z oczekiwaniem (*expectation shocks*) (Baldwin, Weder di Mauro 2020a: s. 9–17; 2020b: s. 11–23) odnoszące się do „zewnętrznych zmian stopnia optymizmu lub pesymizmu sektora prywatnego” (Milani 2010: s. 1).

Szoki te wpływają na zmiany w zakresie oczekiwań (nie mających podstaw gospodarczych), tj. podmioty prywatne są nastawione bardziej optymistycznie bądź pesymistycznie odnośnie do stanu gospodarki, co oddziałuje na ich aktywność gospodarczą (Milani 2010: s. 1). Szoki te oddziałują także na zachowania jednostek (Baldwin, Weder di Mauro 2020b: s. 11–23).

Implikacje pandemii COVID-19 mają również swój wymiar terytorialny, bardzo zróżnicowany (Conte et al. 2020). Jej konsekwencje uwidaczniają się na poziomie regionalnym bądź lokalnym i mają wymiar społeczny, bądź w zakresie zdrowia. W szczególności negatywnymi skutkami pandemii silnie zostaną dotknięte zdegradowane obszary miejskie. Są to także skutki ekonomiczne, bardzo różnorodne w zależności od stopnia zaangażowania regionu w globalne łańcuchy wartości i specjalizacji w określonych sektorach. Charakterystyka gospodarki regionalnej decyduje bowiem o tym, jakie będą ostateczne efekty COVID-19 (np. koncentracja miejsc pracy w sektorze turystyki w regionie wiązać się będzie z większą utratą miejsc pracy). Skutki fiskalne pandemii uwidaczniają się we wzroście wydatków ponoszonych przez władze terytorialne w zakresie wielu sfer, których

² Szczegółowe informacje, ekspertyzy i raporty – zob. na stronie UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>, a także *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* (W/W).

dotyczyły skutki pandemii (m.in. opieki zdrowotnej), a zarazem w zmniejszeniu wpływów do budżetów tych jednostek terytorialnych. Jednakże należy liczyć się z tym, iż konsekwencje pandemii będą znaczące, a wychodzenie z zapaści gospodarczej długotrwałe, jak pokazują doświadczenia ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego (Conte et al. 2020; OECD 2020a,b).

Konsekwencje gospodarcze i społeczne związane z pandemią, a tym samym z *lockdownem*, okazały się zdecydowanie silniejsze niż przewidywano i dalekosiężne w swych skutkach, na co wskazują dane i prognozy Komisji Europejskiej.

Podjęte działania związane z *lockdownem* spowodowały pojawienie się, o czym już wspomniano, szoków podaźowych i popytowych w gospodarce europejskiej. Wskutek *lockdownu* mobilność osób została ograniczona o 45% w okresie marzec–maj (połowa miesiąca) 2020 r. w porównaniu do okresu sprzed pandemii. Zamknięcie fabryk, przestoje w produkcji i nieobecność pracowników miały wpływ na łańcuchy dostaw, m.in. ich przerwanie. Wydatki gospodarstw domowych uległy ograniczeniu, a niepewność odnośnie do ogólnej sytuacji gospodarczej wpłynęła na odraczenie zakupów. Planowane inwestycje firm uległy ograniczeniu bądź zostały przesunięte w czasie. Te niekorzystne zjawiska zostały odzwierciedlone w wynikach gospodarczych UE, bowiem dane za pierwszy kwartał 2020 roku wskazują, iż gospodarka uległa spowolnieniu po okresie nieprzerwanego wzrostu od prawie 7 lat (European Commission 2020: s. 6–7). Jednakże wyniki dotyczące ograniczenia działalności za drugi kwartał są zdecydowanie jeszcze gorsze.

W 2. kwartale 2020 r. nastąpił bowiem spadek PKB UE o 11,9%, w strefie euro – o 12,1% w porównaniu do 1. kwartału 2020 roku. Wśród państw UE, które w największym stopniu doświadczyły tego spadku, znalazły się Hiszpania (–18,5%), Portugalia (–14,1%), Francja (–13,8%) (EUROSTAT 2020a). Dla porównania: w pierwszym kwartale 2020 r. w stosunku do kwartału poprzedniego, PKB w UE obniżył się o 3,2%, a w strefie euro spadek był zdecydowanie większy – o 3,6% (EUROSTAT 2020a).

Pogorszeniu uległy także wskaźniki dotyczące rynku pracy. W czerwcu 2020 r. stopa bezrobocia wyniosła 7,8% w strefie euro, a w UE 7,1%. Skutkami pandemii na rynku pracy zostali dotknięci w szczególności ludzie młodzi, wśród których stopa bezrobocia wyniosła 16,8% w UE, a w strefie euro 17% (EUROSTAT 2020b) w lipcu 2020 r.

Jak wynika z prognoz KE z lipca 2020 (zob.: European Commission 2020: s. 38), gospodarka UE w 2020 r. zdecydowanie spowolni i nastąpi spadek aktywności gospodarczej o 8,3%, a w krajach strefy euro będzie zdecydowanie większy (o 8,7%). Natomiast w kolejnym roku 2021 nastąpi zdecydowane odbicie, bowiem gospodarka europejska nadrobić będzie poniesione straty. Państwa członkowskie UE odczują spadek aktywności gospodarczej w 2020 roku, znaczący w porównaniu do roku poprzedniego. W szczególności będzie dotkliwy w przypadku państw takich jak: Hiszpania, Francja, Włochy, Chorwacja. Najniższego spadku wielkości PKB doświadczy Polska (zob. Tabelę 1). Należy podkreślić, iż dalszy intensywniejszy rozwój pandemii może wpłynąć na gospodarkę europejską jeszcze w większym stopniu i wówczas będzie konieczna weryfikacja przedstawionych wskaźników.

Tabela 1. Procentowe zmiany PKB w poszczególnych państwach członkowskich UE i ogólnie w Unii Europejskiej (w porównaniu do roku poprzedniego).

Kraje	Średnia 2011-2015	2019	2020*	2021*
Belgia	1,3	1,4	-8,8	6,5
Niemcy	1,7	0,6	-6,3	5,3
Estonia	3,3	4,3	-7,7	6,2
Irlandia	7,1	5,5	-8,5	6,3
Grecja	-3,9	1,9	-9,0	6,0
Hiszpania	0,0	2,0	-10,9	7,1
Francja	1,0	1,5	-10,6	7,6
Włochy	-0,7	0,3	-11,2	6,1
Cypr	-1,6	3,2	-7,7	5,3
Łotwa	3,6	2,2	-7,0	6,4
Litwa	3,8	3,9	-7,1	6,7
Luksemburg	2,9	2,3	-6,2	5,4
Malta	5,8	4,7	-6,0	6,3
Niderlandy	0,8	1,7	-6,8	4,6
Austria	1,1	1,6	-7,1	5,6
Portugalia	-0,8	2,2	-9,8	6,0
Słowenia	0,4	2,4	-7,0	6,1
Słowacja	2,6	2,4	-9,0	7,4
Finlandia	0,1	1,1	-6,3	2,8
Strefa euro	0,8	1,3	-8,7	6,1
Bułgaria	1,8	3,4	-7,1	5,3
Czechy	1,7	2,6	-7,8	4,5
Dania	1,3	2,4	-5,2	4,3
Chorwacja	-0,2	2,9	-10,8	7,5
Węgry	2,1	4,9	-7,0	6,0
Polska	3,0	4,1	-4,6	4,3
Rumunia	3,0	4,1	-6,0	4,0
Szwecja	2,2	1,2	-5,3	3,1
UE	1,0	1,5	-8,3	5,8

*wielkości prognozowane

Źródło: European Commission (2020), *European Economic Forecast. Summer 2020 (Interim)*, Statistical annex, s. 38.

Obecnie trudno przewidzieć całościowy zasięg i skutki wywołane przez pandemię COVID-19. Co warto podkreślić, wiele krajów i ich jednostek terytorialnych nie było przygotowanych na skutki tego kryzysu ze względu na niedoszacowanie ryzyka związanego z rozprzestrzenianiem się koronawirusa, brak planów zarządzania kryzysowego do walki z pandemią, brak niezbędnego wyposażenia oraz konieczność ponoszenia dodatkowych nakładów na służbę zdrowia, często ograniczonych (Conte et al. 2020). Kryzys niewątpliwie stanowi bezprecedensowe wyzwanie dla wszystkich krajów członkowskich i dla samej UE. W związku z tym, antycypując negatywne konsekwencje pandemii mogące zagrozić samej UE, podjęto działania i zaproponowano instrumenty mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym wywołanym przez pandemię COVID-19.

Pakiet gospodarczy UE w związku z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19

Poszczególne państwa podjęły inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym pandemii. Także stosunkowo szybko zareagowała UE, inicjując działania wspierające przedsięwzięcia realizowane przez kraje członkowskie. Plan działań wraz ze środkami, które należy podjąć w celu ograniczenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19 przedstawiła Komisja Europejska w Komunikacie COM(2020)112 z dnia 13 marca 2020 r. (zob.: Komisja Europejska 2020f). Podkreśliła konieczność ścisłej współpracy Komisji z instytucjami UE (Parlamentem Europejskim, Radą, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym) wraz z państwami członkowskimi w celu wdrażania sformułowanych działań w sposób szybki i skoordynowany³.

Wskazano na konieczność zapewnienia i przestrzegania zasady solidarności na jednolitym rynku, którą w czasie epidemii w szczególności należy respektować. Jej praktyczna realizacja miała być związana z zapewnieniem dostępności towarów dotyczących ochrony zdrowia, nie ograniczając się do środków ochrony indywidualnej. Zakres tych produktów wciąż się poszerza, w tym także o leki, aby mogły dotrzeć do potrzebujących. Instrumenty ograniczające wywóz towarów medycznych przez państwa członkowskie, czyli ich swobodny przepływ, stanowią bariery w sprawnym funkcjonowaniu jednolitego rynku. Komisja Europejska podjęła działania w celu ich ograniczenia, m.in. wdrożono przyspieszoną wspólną procedurę przetargową w zakresie tych towarów. Wykonawcza grupa sterująca ma za zadanie monitorowanie ewentualnych niedoborów leków, a Grupa Koordynacyjna ds. Wyrobów Medycznych monitoruje dostępność urządzeń diagnostycznych. Skutki epidemii dotknęły w szczególności system transportowy i sektor turystyki. Odnośnie do tych sektorów wypracowywane są odpowiednie rozwiązania. Komisja Europejska koordynuje też działania wspierające współpracę z państwami członkowskimi, organizacjami międzynarodowymi, bądź stowarzyszeniami branżowymi (Komisja Europejska 2020f).

³ W niniejszej części opracowania wykorzystano także publikację: Komisja Europejska 2020e.

Jak podkreślono w Komunikacie KE COM(2020)112 z 13 marca 2020 r., w uzupełnieniu do działań podejmowanych na szczeblu krajowym, UE wykorzysta wszelkie dostępne instrumenty budżetowe, w celu udzielenia pomocy i zapewnienia płynności finansowej podmiotom gospodarczym, które ucierpiały na skutek epidemii. Państwa członkowskie mogły uruchamiać środki finansowe stosunkowo szybko na rzecz wsparcia obywateli i przedsiębiorstw. Pomoc finansowa jest skierowana szczególnie dla MŚP w tych sektorach i obszarach, którym grożą zakłócenia produkcji lub sprzedaży, i które doświadczają ograniczonej płynności (Komisja Europejska 2020e; Komisja Europejska 2020f).

Pomoc jest udzielana w formie, na przykład:

- ulg podatkowych (np. odroczenie płatności podatków od przedsiębiorstw, składek na ubezpieczenie społeczne i VAT; zaliczkowanie przez instytucje rządowe płatności i wypłat zaległych kwot; ulgi podatkowe; bezpośrednie wsparcie finansowe);
- gwarancji dla banków, aby wsparty przedsiębiorstwa za pomocą kapitału obrotowego i gwarancji eksportowych (Komisja Europejska 2020f: s.12).

Środki z budżetu UE oraz z zasobów Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego mają uzupełnić podjęte przez każde z państw członkowskich krajowe działania na rzecz walki ze skutkami pandemii. Podstawową pomocą wskazaną przez Komisję są instrumenty na rzecz:

- wsparcia przedsiębiorstw, sektorów gospodarki oraz regionów (środki uruchamiane z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w postaci gwarancji; w tym celu zostanie wyasygnowana kwota w wysokości 1 mld euro, przewiduje się także „wakacje kredytowe” dla przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii);
- łagodzenia implikacji skutków pandemii związanych z zatrudnieniem (w tym celu zostaną uruchomione środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFDG);
- zwalczania koronawirusa (Komisja Europejska 2020f).

Została przygotowana *Inicjatywa Inwestycyjna na rzecz zwalczania koronawirusa*, w ramach której zostanie przeznaczony 37 mld euro ze środków polityki spójności. Propozycje dotyczyły także udzielenia wsparcia z Funduszu Solidarności UE, poprzez rozszerzenie zakresu dotychczas udzielanej pomocy na rzecz zdrowia publicznego. Środki na realizację ww. *Inicjatywy Inwestycyjnej* pochodzą z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI), co do których KE zażądałaby zwrotu od państw członkowskich w części niewykorzystanych płatności zaliczkowych (Komisja Europejska 2020f: s. 9).

Podejmowane przez wszystkie państwa członkowskie działania zapobiegające kryzysowi gospodarczemu, powodują konieczność zwiększenia wydatków budżetowych, co w efekcie może spowodować zwiększenie deficytu budżetowego oraz wzrost długu publicznego. Z reguły znaczny wzrost wymienionych mierników stanu finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich, może być oceniony negatywnie przez Radę. Natomiast w sytuacjach wyjątkowych, w tym w przypadku walki ze skutkami pandemii, pojawia się konieczność uruchomienia wydatków nadzwyczajnych w celu:

- powstrzymania pandemii i leczenia chorych,
- zapewnienia firmom i sektorom gospodarki pomocy na utrzymanie płynności finansowej,
- chronienia miejsc pracy i dochodów pracowników.

Zgodnie z Paktem stabilności i wzrostu mogą być one uznane jako jednorazowe wydatki budżetowe i będą wyłączone przy ocenie zgodności prowadzonej polityki budżetowej z regułami fiskalnymi UE (Komisja Europejska 2020f: s. 13).

Na podstawie ww. Komunikatu COM(2020)112 z dnia 13 marca 2020 r., KE wydała kolejne Komunikaty⁴ pod tytułem *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (Komisja Europejska 2020a, 2020b, 2020c, 2020d), które precyzowały dopuszczalne formy pomocy. Pierwotnie wszelka pomoc miała być udzielana do 31 grudnia 2020 roku. Czwarta zmiana tymczasowych ram (Komisja Europejska 2020d) wprowadziła przedłużenie okresu stosowania pomocy do dnia 30 czerwca 2021 roku. Mając na uwadze stały monitoring skutków gospodarczych pandemii, można przypuszczać, że termin udzielania takiego wsparcia ponownie może ulec zmianie. Dopuszczalne jest podejmowanie wszelkich działań wpierających zgodnie z zasadami pomocy państwa. Wskazane przez KE formy oraz zakres udzielanej pomocy przez państwa członkowskie nie podlegają unijnej kontroli pomocy państwa.

Pozytywnie należy przyjąć fakt, że tymczasowe środki pomocy można kumulować z pomocą objętą zakresem rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis* (Rozporządzenie Komisji 1407/2013). Limit dotychczasowej całkowitej kwoty pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie mógł przekroczyć 200 000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Z uwagi na wielość form pomocy, z których przedsiębiorstwa mogą skorzystać (począwszy od dotacji bezpośrednich, zaliczek zwrotnych lub korzyści podatkowych, pomocy w formie gwarancji kredytowych oraz subsydiowanych stóp procentowych), limit pomocy *de minimis* zwiększono do 800 000 euro⁵.

KE na podstawie oceny bieżących problemów i potrzeb, zgłaszanych przez państwa członkowskie, wprowadzała nowe możliwości tymczasowej pomocy, m.in. ukierunkowanej na:

- badania,
- budowę i unowocześnianie obiektów służących do testowania produktów służących zwalczaniu epidemii COVID-19 oraz do produkcji produktów leczniczych (w tym szczepionek), terapii, wyrobów medycznych, sprzętu szpitalnego i medycznego,
- wspieranie branży turystycznej,
- udzielanie wsparcia publicznego w formie instrumentów kapitałowych lub hybrydowych instrumentów kapitałowych dla przedsiębiorstw borykających

⁴ Opublikowane w dniach: 20 marca 2020 r., 4 kwietnia 2020 r., 13 maja 2020 r., 13 października 2020r.

⁵ Na potrzeby obliczenia limitu wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat.

się z trudnościami finansowymi w związku z epidemią COVID-19, etc. (Komisja Europejska 2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

Stało się to podstawą do przyznawania nadzwyczajnego wsparcia w poszczególnych państwach członkowskich. Na podstawie ww. *Tymczasowych ram...*, przedsiębiorstwa w Polsce, które znalazły się w trudnej sytuacji związanej z pandemią COVID-19, mogły także skorzystać ze specjalnych rozwiązań obejmujących m.in. udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) pożyczek i gwarancji ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych w ramach aktualnie wdrażanych krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi wprowadziły uelastycznienia w udzielanych dotacjach oraz instrumentach finansowych. Wprowadzono m.in.:

- możliwość wydłużenia do sześciu miesięcy karencji w spłacie rat kapitałowych dla przedsiębiorców, którzy korzystają z pożyczek lub się na nie zdecydują,
- wakacje kredytowe,
- możliwość obniżenia oprocentowania pożyczki,
- możliwość niestosowania odsetek karnych oraz niepodejmowanie działań windykacyjnych dla zaległości w spłacie zobowiązań, wywołanych pandemią COVID-19.

Wprowadzone preferencje umożliwiają szybsze i sprawniejsze pozyskanie kredytu na innowacje technologiczne, pożyczki płynnościowe, w tym także dla podmiotów ekonomii społecznej.

Ponadto w Polsce wprowadzono cztery ustawy, tzw. antykryzysowe (Ustawa 2020/568; Ustawa 2020/695; Ustawa 2020/875; Ustawa 2020/1086), na mocy których możliwe jest udzielenie pomocy przedsiębiorcom i pracownikom w okresie obowiązywania stanu epidemii, m.in. w zakresie instrumentów zwrotnego wsparcia finansowego, udzielanego na rzecz przedsiębiorców, których przedmiotem jest finansowanie działalności gospodarczej.

Źródła finansowania odbudowy gospodarki UE w warunkach pandemii COVID-19

W odpowiedzi na zaistniałe problemy gospodarcze i społeczne, wywołane pandemią COVID-19, KE w dniu 26 maja 2020 r. zaproponowała kompleksowy *Plan odbudowy dla Europy* zakładający pełne wykorzystanie potencjału budżetu UE (Komisja Europejska 2020j). Natomiast w dniu 21 lipca 2020 r. uzgodniono plan odbudowy oraz *wieloletnie ramy finansowe* (WRF) na lata 2021–2027, które wyznaczają drogę wyjścia z kryzysu gospodarczego. *Plan odbudowy* to kompleksowy pakiet łączący *wieloletnie ramy finansowe* z nadzwyczajnymi działaniami na rzecz odbudowy gospodarki, zmierzającymi do przezwyciężenia skutków kryzysu wywołanych pandemią COVID-19.

W ramach tego planu przewiduje się przeznaczyć 1,85 bln EUR na działania związane z odbudową gospodarki i zapewnieniem dynamicznego rozwoju gospodarczego UE. W tym 750 mld euro planuje się przeznaczyć na realizację instrumentu *Next Genera-*

tion EU, a 1 100 mld EUR stanowią środki finansowe zaplanowane w ramach WRF na lata 2021–2027. Te środki finansowe na realizację instrumentu *Next Generation EU* będą pochodziły z zaciągniętych przez Komisję, w imieniu UE, pożyczek na rynkach kapitałowych. Zaciąganie zobowiązań zakończy się najpóźniej z końcem 2026 roku. Pozyskane fundusze będą podlegały spłacie ze środków przyszłych budżetów UE. Planuje się, że okres spłaty rozpocznie się w 2028 roku i zakończy w 2058 roku. Z uwagi na konieczność zabezpieczenia terminowych spłat zaciągniętych pożyczek, kwoty pułapów zasobów własnych zostaną tymczasowo podwyższone z 1,40% do 2% dochodu narodowego brutto UE. Konieczne będzie także wprowadzenie zmian w istniejącym systemie zasobów własnych i wprowadzenie nowych zasobów własnych. Planuje się, że od dnia 1 stycznia 2021 r. zostanie wprowadzony nowy rodzaj zasobów własnych powiązanych z odpadami z tworzyw sztucznych niepoddawany recyklingowi. Dodatkowe zasoby własne UE mogą pochodzić z mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz opłaty cyfrowej. Planuje się, że te dwa źródła zostatyby wprowadzone najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 roku. W okresie trwania kolejnych *wieloletnich ram finansowych*, zostaną podjęte prace nad wprowadzeniem innych zasobów własnych, które mogą obejmować podatek od transakcji finansowych. Wpływy z nowych zasobów własnych, wprowadzonych po 2021 r., zostaną wykorzystane do przedterminowej spłaty pożyczek zaciągniętych w ramach instrumentu *Next Generation EU* (Rada Europejska 2020a: s. 8).

Pierwotnie planowano, że środki z instrumentu *Next Generation EU* będą inwestowane w formie dotacji o wartości 500 mld EUR i pożyczek w wysokości 250 mld EUR na rzecz państw członkowskich. Natomiast po negocjacjach⁶ zostały one odpowiednio skorygowane, tj. na pożyczki – 360 mld EUR (w cenach z 2018 r.) oraz na pozostałe wydatki – 390 mld EUR (w cenach z 2018 r.) (zob. Tabelę 2). Negocjacje z państwami członkowskimi w sprawie przyjęcia *Planu odbudowy* były dość burzliwe i przebiegały w kilku turach. Debata koncentrowała się głównie wokół kwestii równowagi w wypłatach pomiędzy grantami a pożyczkami oraz kryteriami, które powinny być brane pod uwagę przy wypłatach środków finansowych dla poszczególnych państw. Dyskusja toczyła się między państwami Wschodniej UE, które nalegały na większy budżet, a państwami tzw. oszczędnymi (Austria, Dania, Holandia, Szwecja, Finlandia), według których większy odsetek unijnych środków finansowych powinien być dystrybuowany w formie pożyczek (Broniatowski 2020).

W ramach instrumentu *Next Generation EU* zostały zmniejszone z 30 do 10 mld euro środki Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który jest powiązany z tzw. „Zielonym Ładem”. W ramach tego funduszu wpierane będą głównie inwestycje związane z transformacją energetyczną, wskazaną przez Komisję Europejską jako jeden z głównych filarów strategii ożywienia gospodarki Unii Europejskiej po zakończeniu pandemii COVID-19. Dla Polski zostało przeznaczone 35% całkowitej wielkości zasobów FST, co stanowi 3,5 miliarda euro. Należy jednak liczyć się z tym, że część kwoty z FST może

⁶ Ostateczne negocjacje miały miejsce w dniach 17–21 lipca 2020 r.

pozostać zamrożona, do czasu póki Polska nie przyjmie *celu neutralności klimatycznej do 2050 roku*. Ta zasada dostępności do Funduszu została wskazana w konkluzjach Rady Europejskiej z 21 lipca 2020r. (w pkt.100 Załącznika), zgodnie z którym: „Dostęp do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie ograniczony do 50% krajowej alokacji wobec tych państw członkowskich, które jeszcze nie zobowiązały się do realizacji celu zakładającego osiągnięcie przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r., zgodnie z celami porozumienia paryskiego, a pozostałe 50% zostanie udostępnione po przyjęciu takiego zobowiązania” (Rada Europejska 2020a: Załącznik, s. 47).

Tabela 2. Finansowanie instrumentu *Next Generation EU*

Wyszczególnienie	Next Generation EU – plan w mld euro	Next Generation EU – po negocjacjach w mld euro
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF):	560	672.5
- z czego pożyczki	250	360
- z czego dotacje	310	312.5
REACT-EU	50	47.5
Program InvestEU	30.3	5.6
Rozwój obszarów wiejskich	15	7.5
Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)	30	10
„Horyzont Europa”:	13.5	5
RescEU	2	1.9
Instrument Wsparcia Wypłacalności w ramach EFIS	26	
Program UE dla zdrowia	7.7	
Sąsiedztwo, Rozwój i Współpraca Międzynarodowa	10.5	
Pomoc humanitarna	5	
Ogółem	750	750

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska 2020i: s. 20; Komisja Europejska 2020g; Rada Europejska 2020a: s. 5.

W ramach *wieloletnich ram finansowych* (WRF) (zob. Tabelę 3), w porównaniu do pierwotnego planu, po negocjacjach zmniejszono nieznacznie kwotę środków finansowych przeznaczonych na zobowiązania, tj. z 1 100,0 mld euro do 1 074 mld euro, natomiast na płatności zaplanowano środki w wysokości 1 061,0 mld euro. Zmniejszono środki finansowe w działach: jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa, migracje, bezpieczeń-

stwo i obrona, sąsiedztwo i świat, oraz nieznacznie w dziale europejskiej administracji publicznej. Natomiast zwiększono środki w dziale spójność, odporność i wartości.

Tabela 3. Finansowanie wieloletnich ram finansowych 2021–2027

Wyszczególnienie	WRF – plan w mln euro	WRF – po negocjacjach w mln euro- zobowiązania
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	140 656	132 781
2. Spójność, odporność i wartości	374 460	377 768
2a. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna		330 235
2b. Odporność i wartości		47 533
3. Zasoby naturalne i środowisko	357 032	356 374
w tym: Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpo- średnie	258 251	258 594
4. Migracja i zarządzanie granicami	31 122	22 671
5. Bezpieczeństwo i obrona	19 423	13 185
6. Sąsiedztwo i świat	102 705	98 419
7. Europejska administracja publiczna	74 602	73 102
Ogółem – zobowiązania	1 100 000	1 074 300

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska 2020i: s. 22; Rada Europejska 2020a: s. 67; Rozporządzenie Rady 2020/2093.

Pomoc w ramach instrumentu *Next Generation EU* oraz WRF 2021–2027 jest skonstruowana na zasadzie komplementarności w sposób umożliwiający osiągnięcie jak największych efektów. Szczególne znaczenie będzie miała w realizacji *Planu Odbudowy* polityka spójności. Zarówno w ramach programu *InvestEU* jak i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji państwa członkowskie będą mogły wnieść swój wkład finansowy z części swoich środków podlegających zarządzaniu dzielonemu. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) utworzony w 2015 roku⁷ w celu uruchomienia dodatkowych inwestycji za pomocą udzielania gwarancji UE przez Europejski Bank Inwestycyjny, będzie nadal kontynuowany w ramach programu *InvestEU*. Podstawą tego programu będzie ten sam model budżetowy, który okazał się być skuteczny w przypadku EFIS. Powinien on zapewnić uruchamianie maksymalnej ilości prywatnych inwestycji za pomocą ograniczonych środków budżetowych i będzie można w ramach niego finansować inwestycje w obszarze innowacji, cyfryzacji i inwestycji w zrównoważoną infrastrukturę, będzie także wspierał sektor społeczny i MŚP (Komisja Europejska 2018: s. 1–4).

⁷ Tzw. Plan Junckera.

Mechanizm sprawiedliwej transformacji będzie składać się z trzech filarów: (1) Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego, z którego będą udzielane dotacje; (2) specjalnego systemu w ramach *InvestEU*, w ramach którego będą realizowane inwestycje prywatne oraz (3) instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego utworzonego wspólnie z grupą EBI w celu mobilizowania dodatkowych inwestycji w regionach dotkniętych skutkami transformacji (Komisja Europejska 2020h: s. 2).

Podobnie program *REACT-EU* dotyczy polityki spójności. W ramach tego programu będzie kontynuowana i rozszerzona pomoc w zakresie reagowania kryzysowego i środków naprawczych, która jest realizowana za pośrednictwem dwóch pakietów inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię koronawirusa, tj. *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) oraz *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+). Środki na realizację programu *REACT-EU* pochodzą ze środków WRF 2014–2020. Będzie możliwe otrzymanie dodatkowych środków na realizację kwalifikowalnych projektów do końca 2023 r. pod warunkiem opracowania nowego programu lub wprowadzenia zmian do obowiązujących programów operacyjnych.

Środki zaplanowane na realizację planu odbudowy gospodarki Europy zostały, po raz pierwszy, powiązane z poszanowaniem przez państwa członkowskie praworządności. W konkluzjach Rady z 21 lipca 2020 r. podkreślono bowiem znaczenie ochrony interesów finansowych Unii oraz poszanowania praworządności (Rada Europejska 2020a).

Punkt 23 Załącznika do konkluzji⁸ oznacza, że system warunkowości będzie się odnosić nie tylko do *wieloletnich ram finansowych*, lecz również do nowego instrumentu *Next Generation EU*. Wciąż kwestią dyskusyjną jest to, czy i ewentualnie jak powyższy zapis będzie egzekwowany w praktyce. Jan Barcz zauważa, iż konkluzja Rady Europejskiej jest dokumentem politycznym i nie ustanawia żadnych nowych procedur, jest natomiast „impulsem” politycznym, zobowiązującym Komisję do podjęcia działań w kierunku ustanowienia procedury warunkowości (Barcz 2020). Stosowny projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii Komisja Europejska przedstawiła już 5 maja 2018 roku.⁹ Proponowany akt prawny w formie rozporządzenia wynika z art. 322 ust. 1 lit a) TFUE, a do jego przyjęcia zastosowanie ma zwykła procedura ustawodawcza. Oznacza to, że Rada UE decyduje w tej procedurze większością kwalifikowaną (Barcz 2020). Ostatecznie 10 grudnia 2020 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej, szefowie państw lub rządów przyjęli zgodnie postanowienia dotyczące projektu rozporządzenia ustalającego system warunkowości w celu ochrony budżetu UE w tym instrumentu *Next Generation EU*, należytego zarządzania finansami oraz interesów finansowych Unii (Rada Europejska 2020b: s. 1).

⁸ w brzmieniu: „Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu NextGenerationEU. W tym kontekście Komisja zaproponuje środki w przypadku naruszeń przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną. Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii” (Rada Europejska 2020a: Załącznik, s. 16).

⁹ Projekt rozporządzenia z dnia 3 maja 2018 r.

Podsumowanie

Każde z państw członkowskich UE charakteryzuje się różnym poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego. To oddziałuje na odmienną ich zdolność do amortyzacji wstrząsów gospodarczych i stosowania instrumentów zaradczych. Analiza wprowadzonych działań zaradczych na poziomie UE oraz na poziomie państwa członkowskiego (Polski) prowadzi do sformułowania wniosku, że mimo wprowadzonych przez KE działań zapobiegawczych kryzysowi gospodarczemu, ciężar przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 spoczywa głównie na państwach, których rządy wprowadziły pakiety antykryzysowe. Przeciwdziałanie skutkom pandemii wymusza na wszystkich państwach członkowskich zwiększenie wydatków publicznych na ochronę zdrowia i zakup produktów medycznych, wsparcie przedsiębiorstw w branżach, wobec których zastosowano drastyczne środki ostrożności w postaci czasowego wstrzymania ich działalności, co w wielu przypadkach skutkuje ich upadkiem w związku z brakiem zdolności finansowej do utrzymania ich finansowania w okresie tzw. *lockdownu*.

Uruchomienie pomocy finansowej będzie miało swoje odzwierciedlenie w stanie budżetów państw członkowskich UE. Decyzja o zwiększeniu wydatków na pomoc dla poszczególnych przedstawicieli branż wiąże się z koniecznością wprowadzania cięć w innych pozycjach wydatkowych i/lub zwiększeniu długu publicznego na tego rodzaju wydatki. Biorąc pod uwagę konieczność finansowania wspomnianych pakietów antykryzysowych i zwalczania pandemii COVID-19, ograniczenie przychodów przedsiębiorstw, recesję gospodarczą, można przypuszczać, iż nastąpi powrót do stosowania instrumentów interwencjonizmu państwowego. Będzie także konieczne ponoszenie dodatkowych wydatków w postaci wpłat do budżetu UE, mając na uwadze zapowiadane przez KE zwiększenie wielkości procentu DNB wpłacanego do budżetu UE oraz konieczność dokonania zmian w systemie zasobów własnych i wprowadzenia nowych źródeł finansowania budżetu UE. Stanowi to kolejne obciążenie budżetu państwa.

W odniesieniu do finansów publicznych, należałoby także rozważyć, jakie działania państwa członkowskie mogłyby podjąć w celu zmniejszenia obsługi długu publicznego. Banki centralne mogą wprowadzić działania nadzwyczajne, do których należą m.in. obniżki stóp procentowych, których efektem jest zmniejszenie kosztów obsługi długu. W przypadku zwiększonych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, państwo emituje obligacje. Wtedy rośnie rola banków centralnych, uczestniczących w programach skupowania obligacji skarbowych, które w ten sposób uczestniczą w finansowaniu polityki fiskalnej.

Powodzenie wprowadzanych przez KE oraz przez państwa członkowskie pakietów antykryzysowych uzależnione jest od wielu czynników, w tym od oczekiwań inwestorów, czy krajowej i zagranicznej konsumpcji, etc. Niewątpliwie ważna jest współpraca, koordynacja i monitorowanie skutków wprowadzanych rozwiązań pomocowych (na poziomie państwa finansowanych ze środków krajowych oraz na poziomie UE finansowanych z budżetu UE). Mając na uwadze zróżnicowany stan gospodarek poszczególnych państw członkowskich i wdrażanych instrumentów pomocowych, ocena skutków wprowadzanych rozwiązań jest trudna oraz bardzo złożona. Pojawienie się pandemii i wprowadzenie

nowego planu odbudowy gospodarki oraz nowych źródeł i sposobów finansowania potwierdza, że integracja europejska jest procesem dynamicznym, a skutki i możliwe kierunki dalszego rozwoju tego procesu są trudne do przewidzenia i jednoznacznej oceny.

Obserwując aktualny stan gospodarki światowej oraz napięte stosunki polityczne i gospodarcze między ich głównymi aktorami, można stwierdzić, że proces wychodzenia z kryzysu gospodarczego (odbudowa gospodarki globalnej) będzie niewątpliwie żmudny, trudny oraz długotrwały, wymagający podejmowania odpowiednich działań przez państwa dotknięte negatywnymi skutkami pandemii, wsparty przez instytucje włączone również w finansowanie tych działań antykryzysowych. W tym kontekście ważną staje się efektywna współpraca wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces odbudowy gospodarek.

Małgorzata Dziembała – doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych. Wśród zainteresowań naukowych wymienić należy: politykę spójności, innowacyjność, politykę ekonomiczną UE.

Małgorzata Dziembała – habilitated doctor, professor, employed at the Department of International Economic Relations at the University of Economics in Katowice. Her scientific interests include: cohesion policy, innovations, and EU economic policy.

Agnieszka Kłos – doktor ekonomii, adiunkt w *Katedrze Unii Europejskiej im. J. Monneta* w Kolegium Ekonomiczno-Spotecznym Szkoły Głównej Handlowej. Zainteresowania naukowe koncentrują się głównie na finansach publicznych, budżecie Unii Europejskiej, instrumentach finansowych polityki spójności.

Agnieszka Kłos – PhD in Economics, an Assistant Professor at the *Jean Monnet Chair of European Union* at the Collegium of Socio-Economics of the Warsaw School of Economics (SGH). Her research interests are mainly focused on public finances, the budget of the European Union, and financial instruments of the cohesion policy.

➔ Bibliografia:

- BALDWIN Richard, WEDER DI MAURO Beatrice (2020a), *Introduction*, w: Richard Baldwin, Beatrice Weder di Mauro (red.), *Mitigating the COVID economic crisis: act fast and do whatever it takes*, Centre for Economic Policy Research, CEPR Press, London, <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes> (18.03.2020)
- BALDWIN Richard, WEDER DI MAURO Beatrice (2020b), *Introduction*, w: Richard Baldwin, Beatrice Weder di Mauro (red.), *Economics in the time of COVID-19*, Centre for Economic Policy Research, CEPR Press, London, <https://voxeu.org/content/economics-time-covid-19> (06.03.2020)
- BARCZ Jan (2020), *Praworzadność – zasada warunkowości w świetle konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.*, <https://konstytucyjny.pl/jan-barcz-praworzadnosc-zasada-warunkowosci-w-swietle-konkluzji-rady-europejskiej-z-21-lipca-2020/> (27.07.2020)
- BRONIATOWSKI Michał (2020), *Unijni przywódcy spierają się kto ile ma dostać z warteo 750 mld funduszu odbudowy po pandemii koronawirusa*, „Onet Politico”, <https://wiadomosci.onet.pl/>

- politico/koronawirus-w-unii-szczyt-27-przywocow-ue-bedzie-omawiac-wart-750-mld-euro-fundusz/gkw64ee (19.06.2020)
- CONTE Andrea, LECCA Patrizio, SAKKAS Stylianos, SALOTTI Simone (2020), *The territorial economic impact of COVID-19 in the EU. A RHOMOLO Analysis*, "Territorial Development Insights Series", JRC121261, July 2020, Seville, European Commission, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc121261.pdf> (31.07.2020)
- EUROPEAN COMMISSION (2020), *European Economic Forecast. Summer 2020 (Interim)*, Institutional paper no.132, July 2020, Luxembourg, DOI: 10.2765/828014
- EUROSTAT (2020a), *Eurostat newsrelease euroindicators 121/2020*, 31 July 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156775/2-31072020-BP-EN.pdf/cbe7522c-ebfa-ef08-be60-b1c9d1bd385b> (06.08.2020)
- EUROSTAT (2020b), *Eurostat news releases euroindicators 119/2020*, 30 July 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156668/3-30072020-AP-EN.pdf/1b69a5ae-35d2-0460-f76f-12ce7f6c34be> (06.08.2020)
- HALE Thomas, ANGRIST Noam, KIRA Beatriz, PETHERICK Anna, PHILLIPS Toby, WEBSTER Samuel (2020), *Variation in Government Responses to COVID-19*, Version 6.0. "Blavatnik School of Government Working Paper", May 25, 2020, www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker (25.05.2020)
- KOMISJA EUROPEJSKA (2018), Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program InvestEU, COM(2018) 439 final, Bruksela, 06.06.2018, 2018/0229 (COD)
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020a), *Komunikat Komisji: Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, C(2020)1863 z 19 marca 2020, Bruksela, Dz. Urz. UE C 91 l z 20.03.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020b), *Komunikat Komisji: Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, C(2020) 2215 z 3 kwietnia 2020, Bruksela, Dz.Urz. UE C 112l z 04.04.2020
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020c), *Komunikat Komisji: Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, C(2020) 3156 z 8 maja 2020, Bruksela, Dz.Urz. UE C 164 z 13.05.2020
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020d), *Komunikat Komisji: Czwarta zmiana „Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych*, (2020/C 340 l/01), Bruksela, Dz. Urz. UE C 340 l/1 z 13.10.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020e), *COVID-19: Komisja Europejska określa skoordynowaną europejską reakcję na skutki gospodarcze koronawirusa*, Komunikat prasowy https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_459 (13.03.2020).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020f) *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy: Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19*, COM (2020) 112 final, Bruksela, 13.03.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020g), *Plan Odbudowy dla Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl#nextgenerationeu (08.01.2021).

- KOMISJA EUROPEJSKA (2020h), Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final, Bruksela, 14.01.2020, 2020/0006 (COD).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020i), *Komunikat Komisji: Budżet UE napędza plan odbudowy Europy*, COM(2020) 442 final, Bruksela, 27.05.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020j), *Komunikat Komisji: Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*, COM(2020) 456 final, Bruksela, 27.05.2020.
- MILANI Fabio (2010), *Expectation shocks and learning as drivers of the business cycle*, February 2010, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1797566/4300279/2-5-Milani_final+paper.pdf/abe59b69-454c-41ca-92b6-00848056a8d3 (17.02.2020).
- OECD (2020a), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government* https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (16.06.2020)
- OECD (2020b), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, DOI: 10.1787/1686c758-en
- Oxford COVID-19 Government Response Tracker* (WWW), Blavatnik School of Government, University of Oxford, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker> (31.12.2020)
- RADA EUROPEJSKA (2020a), Konkluzje Rady Europejskiej (17-21 lipca 2020), Bruksela, 21 lipca 2020 r. (OR. en) EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4.
- RADA EUROPEJSKA (2020b), Posiedzenie Rady Europejskiej (10 i 11 grudnia 2020 r.) – Konkluzje, Bruksela, 11 grudnia 2020 r. (OR. en) EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8.
- ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013
- ROZPORZĄDZENIE RADY (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, Dz.Urz. UE LI 433/11 z 22.12.2020.
- USTAWA (2020/568) z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 568.
- USTAWA (2020/695) z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 695.
- USTAWA (2020/875) z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań ostonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z dnia 15 maja 2020 r., poz. 875.
- USTAWA (2020/1086) z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz. U. z dnia 23 czerwca 2020 r., poz. 1086
- UNDP (WWW), *COVID-19. Socio-economic impact*, United Nations Development Programme, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html> (30.06.2020)

Visegrad countries and COVID-19: is the coronavirus pandemic a VUCA phenomenon?

Stefan Lehrner, *Andrassy University (Budapest, Hungary)*

E-mail: stefan.lehrner@andrassyuni.hu

ORCID ID: 0000-0001-9886-228X

Abstract

This article will examine whether the Visegrad Group countries (V4) are moving closer together or further apart in this COVID-19 pandemic. To achieve that, the respective COVID-19 measures taken by governments in March and April 2020 in the V4 countries will be analysed using the VUCA model. VUCA is an acronym, and it includes four English terms: *volatility*, *uncertainty*, *complexity* and *ambiguity*. Using the VUCA model, a *Framework of VUCA Factors* has been created in this article, which can be used as a basic model to further identify innovative leadership strategies during pandemic situations.

Keywords: COVID-19, pandemic, coronavirus, Visegrad Group countries (V4), VUCA, European Union (EU)

Kraje Wyszehradzkie a COVID-19: czy pandemia koronawirusa jest zjawiskiem VUCA?

Streszczenie

W niniejszym artykule zostanie zbadane, czy kraje Grupy Wyszehradzkiej (V4) zbliżają się do siebie czy oddalają w pandemii COVID-19. W tym celu, za pomocą modelu VUCA, zostaną przeanalizowane odpowiednie środki zastosowane przez władze przeciwko COVID-19 w marcu i kwietniu 2020 roku w krajach V4. VUCA jest akronimem i oznacza cztery angielskie terminy: *volatility* (zmienność), *uncertainty* (niepewność), *complexity* (złożoność) i *ambiguity* (niejednoznaczność). Wykorzystując model VUCA, w artykule stworzono ramy czynników VUCA, które mogą być wykorzystane jako bazowy model do dalszej identyfikacji innowacyjnych strategii przywództwa w sytuacjach pandemicznych.

Keywords: COVID-19, pandemia, koronawirus, kraje Grupy Wyszehradzkiej (V4), VUCA, Unia Europejska (UE)

Like all other countries, the Visegrad Group countries (V4) are also affected by the COVID-19 pandemic. Unlike in southern and parts of western Europe, however, an explosive spread of the virus was – for the time being – prevented here. Strengthened by the successes in crisis management from spring 2020, the V4 countries (Poland, Czechia, Slovakia and Hungary) have now positioned themselves confidently in the EU.

The Visegrad Group (V4) is a unique form of regional cooperation in the political landscape of Eastern and Central Europe. The aim of the participating countries was the integration into Euro-Atlantic structures and the European Union. After joining NATO, membership in the EU became the top priority for the Visegrad countries. Although the Association Agreements were concluded in 1991, the ratification process in the EU Member States was protracted. The Visegrad Group became an effective cooperation platform for the integration of Poland, Czechia, Slovakia and Hungary into the EU (accession took place on 1 May 2004). Thanks to continued cooperation in many areas, the V4 remained visible as a group even within the EU. As an independent sub-regional grouping, the V4 represents a hybrid variation of politics and enables the balancing act of bilateral and multilateral relations between the V4 states and the EU (Dangerfield 2009). Its political capital has always been geographical proximity, cultural similarity and sometimes common regional interests (Fitzmaurice 1998; Grodzki 2016; Hudec 2016; Baldwin 1994; Cottey 1999).

The aim of this article is to examine – based on the current academic publications and the discourse analysis of newspaper articles and Internet sources – whether there are differences in the way the V4 countries are dealing with the COVID-19 pandemic, and whether they are moving closer together or further apart. For this purpose, the respective COVID-19 measures taken by governments in March and April 2020 in the V4 countries will be analysed using the VUCA model of Bennis and Nanus (1985). The term VUCA is quite appropriate to describe the COVID-19 measures, as the keywords *volatility*, *uncertainty*, *complexity* and *ambiguity* are reflected in the measures to contain the COVID-19 pandemic. The research makes an attempt to identify how stable alliances like V4 are in the pandemic.

Theoretical framework: the VUCA model of Bennis and Nanus

VUCA is an acronym, and it includes four English terms: *volatility*, *uncertainty*, *complexity* and *ambiguity*. The model was introduced by the US military and originally referred to the world after the end of the Cold War, which is characterised by the factors mentioned above (Bennis, Nanus 1985). Increasingly, this concept is also used in crisis communication to describe and analyse current challenges and risks (Alkhalidi et al. 2017). Covid-19 is pandemic and requires a flexible leadership style, therefore VUCA is ideally suited to serve as a framework for this work. The research is using VUCA to create a “know how” for further development of innovative leadership strategies during pandemic situations. Each of the four abovementioned terms describes a way of looking at the world, and for many researchers it gives a language

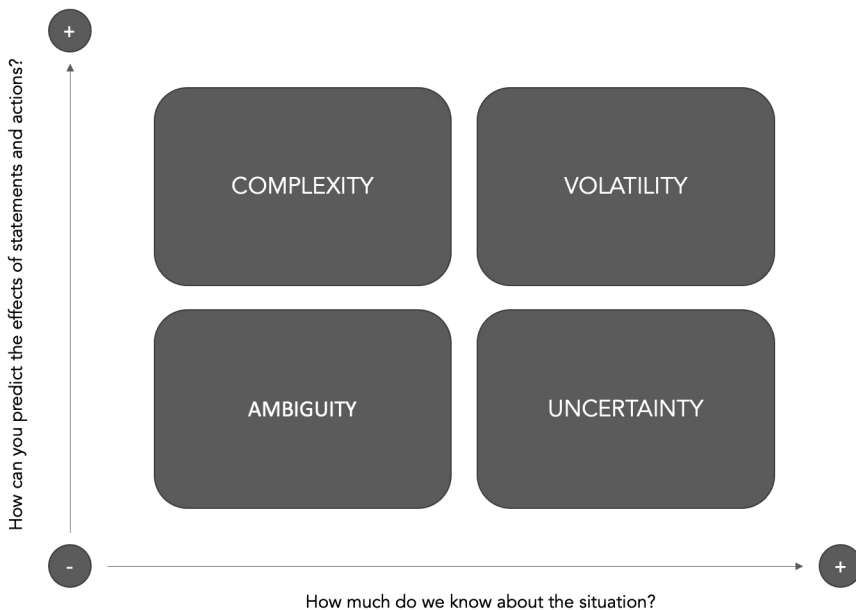
and a way to speak about what's happening around (Bennett, Lemoine 2014). For example, Falkenberg (2019) sees VUCA as a concept and a language for describing current challenges.

VUCA conflates four distinct types of challenges that demand four distinct types of responses (Jain, Saxena 2019; Singh, Shukla 2018; Korom 2019). That makes it difficult to know how to approach a challenging situation and easy to use VUCA as a way to throw off the hard work of strategy and planning. Volatility and uncertainty can create valuable conversations across an organisation, providing opportunities to listen across hierarchies as employees band together. Completely new ways of working can be introduced as the opportunity to take smart risks becomes available (Bartscht 2015).

VUCA description:

- *Volatility:* changes due to COVID-19 are unpredictable and occur daily.
- *Uncertainty:* no one can predict with certainty, when the pandemic will end or when we will have an effective cure or vaccine against the new coronavirus.
- *Complexity:* The pandemic affects all aspects of life, such as healthcare or the economy, in a complex way.
- *Ambiguity:* there is no "best practice" that governments can follow to meet the challenges posed by the pandemic (Bennis, Nanus 1985).

Figure 1. VUCA – graphic



Source: NextGen 2020.

COVID-19 measures

At the beginning and also at the top of the coronavirus crisis in spring 2020, all EU Member States banned major events (Weber, Wille 2020). Exception of Sweden, which relied more on the personal responsibility of its citizens in its measures against the coronavirus, all countries in the European Union closed down shops of non-essential needs during the first phase of the measures to contain the pandemic (Böhi, Quinto 2020). A set of measures to prevent the spread of the virus was also rapidly implemented in the V4 countries after the outbreak, with the V4 countries taking these measures, when the number of confirmed cases (in all four countries combined) ranged from 103 (on 11 March) to 726 (on 17 March) (Gasperek et al. 2020; Czech et al. 2020).

How can the measures be explained with the VUCA framework? *Volatility* (can also be described as *vision*) corresponds to the strategy with which the problem is approached. *Uncertainty* explains the comprehensibility of the measures. *Complexity* is the definition of stakeholders responsible for communication, and *Ambiguity* describes the problem and how the facts must be interpreted.

Table 1. Comparison of COVID-19 measures taken by governments in March–April 2020 in V4 countries

<i>Action</i>	<i>Czechia</i>	<i>Hungary</i>	<i>Slovakia</i>	<i>Poland</i>
<i>Health checks at borders</i>	9 March: Czech Republic introduced health control at the borders (Pedziwol 2020).	11 March: Hungary is introducing health control at the borders (Swissinfo 2020).	11 March: Slovakia introduced health control at the borders (Swissinfo 2020).	9 March: Poland introduced health control at the borders with Germany, Czechia, Slovakia, Belarus, Ukraine, Russia and Lithuania (Pinkas et al. 2020).
<i>Closing borders</i>	13 March: the borders were closed to travellers from China, South Korea and Iran, as well as from many European countries (Paufler 2020). 16 March: the borders were closed to all foreigners (exception: in the area of necessary care). (Koopmans 2020).	16 March: the borders were closed (Vogler 2020; MTI 2020; McKee 2020; Drinóczy, Bień-Kacata 2020; Guasti 2020).	15 March: the borders were closed (Donicova 2020).	15 March: the borders were closed (Gasperek et al. 2020; Czech et al. 2020; Gov.pl 2020c).
<i>Social distancing</i>	13 March: social distancing was introduced in Czechia (Dewitt 2020).	19 March: social distancing was introduced in Hungary (Hungary Helpers 2020).	12 March: social distancing was introduced in Slovakia (Gasperek et al. 2020; Czech et al. 2020).	17 March: social distancing was introduced in Poland (<i>English Wizards...</i> 2020).

<i>Institutions</i>	10 March: the government of Andrei Babis decided to close the schools (PNP.de 2020).	16 March: all schools were closed, and educational process was moved to digital channels (Dunai 2020).	10 March: most of the schools were closed (The Slovak Spectator 2020a).	On the 11 March: Schools and other institutions were closed (Reuters 2020).
<i>Retail</i>	14 March: all shops had to be closed (iDNES.cz 2020).	Starting on the 16 March retail shops were only allowed to stay open until 3:pm (Szilagyi 2020).	From the 15 March all retail shops had to remain closed (TASR 2020).	13 March: business closures were ordered (Gov.pl 2020b).
<i>Tourism</i>	14 March: all restaurants had to be closed (iDNES.cz 2020).	16 March: opening hours of cafés and restaurants were restricted (Vogler 2020; MTI 2020; McKee 2020; Drinóczy, Bień-Kacala 2020; Guasti 2020).	Starting on 16 March Restaurants remain open but are not allowed to serve clients on their premises (The Slovak Spectator 2020c).	15 March: all restaurants have been closed. All events have been cancelled (Poland Travel 2020).
<i>Health care</i>	19 March: Czechia was one of the first European Countries, which introduced compulsory mouth and nose protection (against the recommendation of the WHO). (Strížová et al. 2020).		25 March: Slovakia introduced mouth and nose protection (ECDC 2020).	9 April 2020: the government announced that from 16 April it will be mandatory to wear a mouth and nose protection in public sphere (Gov.pl 2020a).

Source: own graphic (based on results of the discourse analysis).

Evaluation of the measures according to the VUCA model

As already mentioned, the measures of the V4 states within the framework of COVID-19 pandemic are to be explained using the VUCA model:

1) Volatility

According to Bennis (see: Bennis, Nanus 1985) the best way to counter the effects of the crisis is to have a vision. Effective Administrations do not allow change to cloud their vision. However, in times of crisis they might have to revise their strategy to achieve that vision. In this time of change, leaders should stick to their core values, but it will be necessary that they amend their strategies to match the situation:

Czechia:

"Life in the Czech Republic could return to normal after the coronavirus crisis at the end of May or in June. However, this will depend on how the number of patients develops

and how the Czechs comply with government measures and restrictions," said Czech Prime Minister Andrej Babiš (Veinlich, Eule 2020). According to Roman Prymula, the Czech Vice Minister of Health, the most important measures are insulating measures, including wearing a mouth-nose-protection. The head of the central crisis team does not want to make any predictions for the future. Another wave of infections can only be prevented by closing borders (iRozhlas 2020). Babiš admitted partial mistakes and problems in solving the epidemic: "A pandemic of such an enormous scale is being solved by the whole world and we, like you, are just learning to respond. We need to adjust the measures whenever necessary. Therefore, please forgive us for partial errors or problems. There are a lot of them. It is a crisis situation, for which not a single country in Europe was prepared," he said. According to the Prime Minister, the government and state institutions are doing the best they can to protect the lives and health of the population. Overall, the Czech Republic is doing very well and will manage the situation, he said. Babiš thanked for the patience, with which people take restrictive measures, according to him it is not easy for anyone: "It is possible that these measures will take longer than we originally thought. I say it bluntly. That's how it is. But don't worry", he told. However, he expressed the belief that the effect of the measures would soon be felt and that the country would overcome the crisis together (Express15 2020).

Hungary:

Hungarian Prime Minister Viktor Orbán said that "the epidemic in Hungary [...] will enter a new phase, in which groups of people are more likely to be infected than individuals. As long as there is no vaccine, "the only chance" is to slow down the spread of the virus by taking measures..." (MTI 2020). Hungarian MPs considered a new bill, which would increase the government's powers during the coronavirus pandemic. The new legislation would allow Viktor Orban's administration to extend the state of emergency indefinitely, even if the spread of COVID-19 made it impossible to sit in Parliament. "We will solve this crisis, even without you," Orbán told opposition parties in parliament on Monday 23rd of March 2020, adding that the extraordinary measures are necessary to protect public health and Hungary's economy (Holroyd 2020).

Poland:

The Polish Minister of Health, Mr. Szumowski, already said on 16 March 2020 – referring to the strict measures taken by the Polish government: "Once the virus is circulating in the population, such measures are less useful. If several million people stop taking the bus and meeting at school or university today, we have a chance to limit the spread of the virus" (Bault 2020). Minister Szumowski also called for a summit of the European Parliament, where the proper approach of Member States to the coronavirus outbreak was discussed. The Polish health minister is also always up to date on what is happening in Poland and continuously implementing new approaches to combat the spread of the virus. The ministry also organised a system to disseminate information on public media on what to do, when we see the virus's symptoms. A bill for combating the virus was also swiftly passed in parliament (Polityka Zdrowotna 2020; Pankowska 2020; Senat.gov.pl 2020).

Slovakia:

Slovak Prime Minister Igor Matovic called for solidarity in his inaugural speech on the 22 March 2020: "We have a cure for the coronavirus – it is solidarity, responsibility and the determination of all people who care about Slovakia," he said. "Let us go into battle." (Aljazeera 2020). A few days earlier, on 12 March 2020, the (at this time) to-be prime minister has proposed several measures. The government of Pellegrini has no plan in case of rapid increase of population infected with coronavirus. He, for example, wanted telecom operators to send a text message every day to all people who returned from risky countries in order to stay in 14-day home quarantine. He has already discussed the possibility with Orange. He also proposed 25 measures, including establishing helplines, spreading awareness through media... (The Slovak Spectator 2020b).

Conclusion:

The VUCA factors identified from above discourse using *Volatility* are "creating a decision-making process", informing the population about the virus, and closing borders to secure the population.

2) Uncertainty

Especially in uncertain times (as the COVID-19 situation brings) it is important that the measures are understood, because understanding helps against uncertainty. When we are analysing the measures taken by the governments of the V4 states, the picture is ambivalent.

Czechia:

In Czechia, a dedicated hotline has been set up to serve as a basic information line and guide for citizens. This hotline provides background information on the coronavirus and the Covid 19 disease it causes (Ministry of Health 2020). Prime Minister Babiš twitted to President Trump: "Wearing a simple cloth mask, decreases the spread of the virus by 80 %! Czech Republic has made it OBLIGATORY for its citizens to wear a mask in the public."

Hungary:

In Hungary, Prime Minister Viktor Orbán has secured extensive possibilities for information policy with the Enabling Act. Anyone who publicly disseminates false news or distorted facts that impair the success of the protection measures can be punished with up to five years in prison. In principle – especially in a pandemic – it is important to take action against "fake news", but there is concern in Hungary that the law is only intended to guarantee pro-government reporting (Veyder-Malberg 2020; Walker 2020; Verseck 2020).

Poland:

In a speech in the Sejm, the Polish Prime Minister tried to "calm down the great concern that prevails in all Polish houses". He decided that "reliable knowledge, the knowledge we share can be a source of reassurance and the right approach to combatting coronavirus" (Pacewicz, Jedrysik 2020). The same added Health Minister Szumowski: "I appeal, especially to young people, that this is not the time for fun and night parties in clubs – I appeal to stay at home. The virus can take people who are weaker than us out of this world. Let us not underestimate him. Let's be responsible. Let us remain isolated

for the next two weeks. This is the only way society can help fight the virus", he added. The Minister of Health emphasized that the government and the ministry are working to prepare the health care system for the rapidly increasing number of positive results in the coming days (Gov.pl 2020b).

Slovakia:

Slovakia has placed Roma settlements under "general quarantine", but the city of Bratislava (with many positive cases) has not (see: Mijnssen 2020). In a television discussion, Matovič suggested that the measures to stop the spreading of the coronavirus could be, for example, centrally determined times, in which seniors would be able to shop preferentially. He also admitted the granting of an exemption for operations with gardening needs, on the contrary, as part of the tightening of restrictive measures, he spoke of the possibility of introducing a general obligation to wear a protective mask or an alternative to covering the mouth and nose, when moving outdoors (Topky.sk 2020). The Ministry of the Interior has sent text messages to the population of the Slovak Republic, in which it warned them of the mandatory quarantine in case they come from abroad. The SMS message reads as follows: "Warning!!! Coronavirus: If you came from abroad, observe the mandatory 14-day quarantine! For non-compliance, the penalty is € 1659." The research for Slovakia has demonstrated, that some measures in Slovakia were certain and some were not.

Conclusion:

The VUCA factors identified from the above discourse using *Uncertainty* are "clear communication of the measures", wearing a protective mask, going to quarantine and saving those who are weaker and need more protection.

3) Complexity

In order to simplify the complexity that a pandemic brings, it is advisable that the roles of those involved are clearly defined: All the countries studied in this paper have clearly communicated the measures of the pandemic:

Czechia:

Minister of Health in the Czech Republic tried to establish education by "Best Practise". Examples: Avoid contact with people who have symptoms of respiratory infections, especially in situations, where an infectious aerosol is formed. The risk of transmission of infection is greater with prolonged contact and exposure if confined. Travelling by subway is riskier than travelling by tram or bus. For direct personal protection against aerosol infection, it is possible to use a mouthpiece or drape; to do this, it is advisable to wear goggles at the same time as eye protection. The better the protection, the better the face mask fits. Protection against contact transmission is the highest possible hand hygiene. It is recommended to wash your hands thoroughly with soap every time you come home. It is essential to avoid as much as possible reaching for objects that have recently been touched by many other people... (Machala, Beneš 2020).

Hungary:

Viktor Orbán made an important announcement on Friday night (13 March 2020), and stated, that Hungary had set up 10 action groups due to the coronavirus epi-

demic. Following Orbán these action groups should help coordinate the measures, which are necessary to stop spreading the new virus. These 10 action groups are the following:

- Educational,
- Construction of a mobile container hospital,
- Critical Business Security Task Force,
- Action Group on International Coordination,
- Communication Action Group,
- Extraordinary Legal Action Group,
- Financial Action Group,
- Economic Restructuring Action Group,
- Drug Development Action Group,
- Border Control Action Group

(Portfolio 2020; Koronavirus.gov.hu 2020).

Poland:

The Polish Minister of Health Szumowski has introduced clear restrictions:

- temporary restriction of a specific mode of movement,
- temporary restriction or prohibition of the marketing and use of certain items or food products,
- temporary limitation of the functioning of certain institutions or workplaces,
- prohibition of organising shows and other gatherings of people,
- obligation to perform specific sanitary procedures, if their performance is related to the operation of specific production, service, commercial or other facilities
- an order to provide real estate, premises, land and to provide means of transport for anti-epidemic activities provided for by anti-epidemic plans (Gov.pl 2020b).

Slovakia:

The Slovak Minister of Health explained the "new coronavirus":

What is the cause of COVID-19?

As a source of the pathogen, animals are believed to be on the market in the Chinese city of Wuhan. It is believed that humans have become infected by contact with live animals, which are also sold on the market. It is not yet clear exactly which animal the infection may come from.

What are the manifestations of COVID-19?

The new coronavirus causes acute respiratory disease – viral pneumonia (drip infection). These are general symptoms of virosis and classic respiratory diseases, such as influenza – temperatures above 38°C cough, rhinitis, muscle pain, joint pain, difficulty breathing. In a more complex examination, an X-ray finding is usually present – pneumonia. The incubation time for this type of coronavirus is given as 2 to 14 days, with an average of 6 days (Ministerstvo 2020).

Conclusion:

The VUCA factors identified from above discourse using *Complexity* are "simplifying a complex problem", define the roles of those involved.

4) Ambiguity

Ambiguity describes the problem of how to interpret facts. Since information on the pandemic is incomplete, contradictory or too imprecise, it is not possible to establish causal relationships between individual factors. Furthermore, there are no empirical values to which one could refer for orientation or interpretation. The evaluation of the measures taken by the V4 countries has demonstrated that they were taken gradually: Poland started on 9 March 2020, Slovakia, Czechia and Hungary followed. Until the end of March 2020, further measures were taken – until the lockdown – to protect the own population and the health system.

Conclusions

In a rapidly changing and unpredictable situation such as the COVID-19 pandemic, it is essential that governments respond to these changes and fully understand the social and economic impact of the measures taken. It is essential that strategies are developed to get through this crisis as unscathed as possible. The present study has demonstrated that the measures imposed in the V4 countries are almost the same, but not coordinated.

Every day the V4 countries increasingly cut themselves off from the outside world – but also from the other V4 countries: Slovakia has closed its borders to Czechia and Hungary, but not to Poland. Poland has closed its borders to all countries. Czechia did not close its borders to Poland and Slovakia, but was dependent on the decisions of its neighbours (CTK 2020; Rettman 2020).

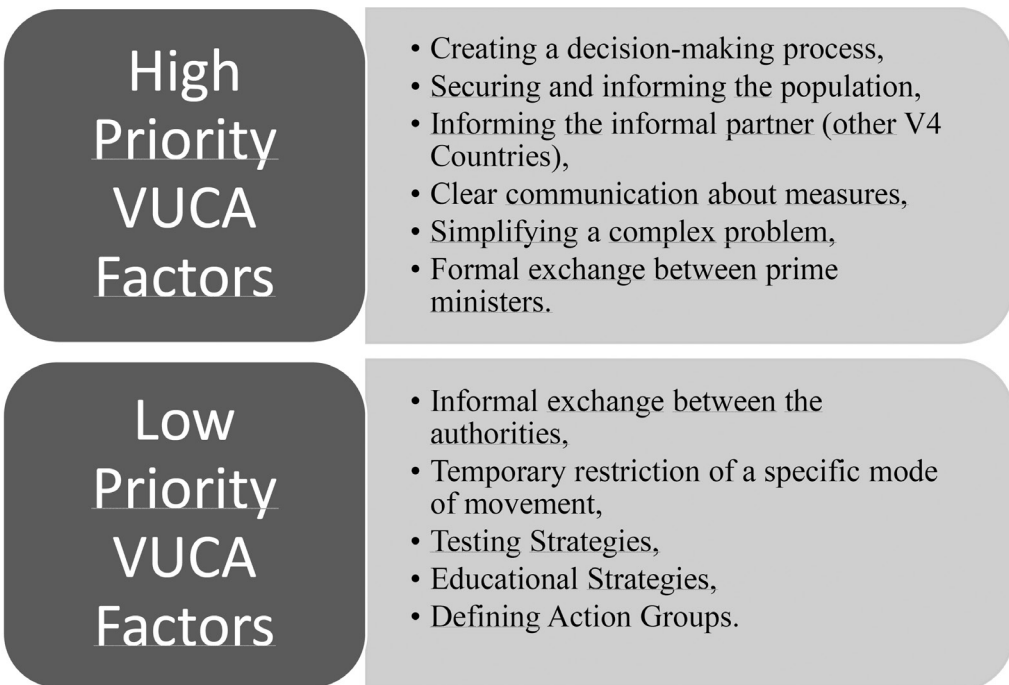
Research has demonstrated that governments are outbidding each other to show, who is better at managing the crisis: Babiš said in an interview, for example, "We were the first in Europe to ban flights, order quarantines, introduce border controls and ban events with over 100 participants" (Pedziwol 2020).

If we look at the measures on a timeline, we will see that – contrary to what you would expect from an alliance – they were not concerted, but were done step by step: On 9 March, Czechia introduced health controls at its borders with Germany and Austria (Pedziwol 2020). Slovakia banned events with more than 100 participants. The following day, Slovakia checked the health of those who wanted to enter from Austria, Czechia and Hungary. Czechia complied with the assembly regulation. On Wednesday, Hungary proclaimed the "national danger situation". Slovakia ordered the "extraordinary situation" from the next day.

The COVID-19 pandemic is a very complex system and poses major challenges for governments. The effects of the measures on the economy but also on the population are not foreseeable. Targets have to be defined in the shortest possible time in order to provide orientation for the population and take away uncertainties. Primary information was explained by the respective prime minister, and more detailed problems were then explained in more detail by the respective health minister – as in Poland, Slovakia or Czechia (Bault 2020). Mr. Orbán in Hungary is an exception to this rule because in the period under review, March and April 2020, crisis communication was primarily carried out by him.

New approaches must be created to reduce infection rates and not overburden health systems (Busch 2020). The current coronavirus crisis brings about enormous exogenous changes in the global system, but also within informal alliances, and raises the question "How stable are alliances like the Visegrad Group in the pandemic? Ultimately, the following conclusions can be drawn from this study: In this – for all parties involved – new situation it seems only logical that measures were implemented without coordination with the allies, because especially in rapidly changing systems linear approaches cannot lead to success, but it is necessary to use non-linear models (like the VUCA model). The research has demonstrated that in the COVID-19 pandemic, V4 countries, although not closer together, have not really moved apart either.

Figure 2. Framework of VUCA Factors



Source: own graphic

The framework is divided into two categories based on the responses given by individual participants:

- *High Priority VUCA Factors* – this category in the framework denotes those VUCA factors that came up as a common challenge in the responses given by the COVID-19 situation. This implies that these challenges are faced by the V4 countries. Hence, countering them becomes a priority.

- *Low Priority VUCA Factors* – this category in the framework denotes those VUCA factors, which acted as a challenge specific to certain countries. This implies combating these challenges might not be a priority for the industry as a whole. The framework suggested above can be used as a base model to further identify innovative leadership strategies that can be undertaken to counter the VUCA factors identified in this study.

The framework suggested above can be used as a base model to further identify innovative leadership strategies during the pandemic situation, that can be undertaken to counter the VUCA factors identified in this study. New challenges need new and different innovations according to the needs of the situation. Converting VUCA challenges into an opportunity needs a transformative role of leadership in pandemic situations.

Is the COVID-19 Pandemic a "VUCA" phenomena? The research has demonstrated that all the 4 terms of VUCA are covered. We have seen the vision, the uncertainty (which will be defeated by the government), the complexity (which forces the governments to define clear rules of communication) and the ambiguity (which describes the problem of how to interpret facts).

Stefan Lehrner – PhD student at the Andrassy University in Budapest (Hungary). He has a master's degree in political science and a master's degree in communication science. His research focus is on political communication: more precisely, he researches how politicians and parties use social media to communicate with voters.

Stefan Lehrner – doktorant Uniwersytetu Andrassy w Budapeszcie (Węgry). Posiada tytuł magistra nauk politycznych oraz tytuł magistra nauk o komunikacji. Jego badania koncentrują się na komunikacji politycznej: dokładniej, na badaniach, w jaki sposób politycy i partie wykorzystują media społecznościowe do komunikowania się z wyborcami.

➔ References:

- ALJAZEERA (2020), *New Slovak government sworn in amid coronavirus pandemic*, "Aljazeera", <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/21/new-slovak-government-sworn-in-amid-coronavirus-pandemic> (21.03.2020).
- ALKHALDI Khaldoon H., AUSTIN Meredith L., CURA Boris A., DANTZLER Darrell, HOLLAND Leslie, MAPLES David L., QUARRELLES Jamie C., WEINKLE JR Robert K., MARCUS Leonard J. (2017), *Are you ready? Crisis leadership in a hyper-VUCA environment (Part 1 of 2)*, "Journal of Emergency Management", vol.15, no.2
- BALDWIN Richard (1994), *Poor men at the gate: Fortress Europe. (European Union's trade policies toward formerly communist countries of Eastern Europe)*, "The Economist" (US), 331.
- BARTSCHT Jan (2015), *Why systems must explore the unknown to survive in VUCA environments*, "Kybernetes", vol. 44(2)
- BAULT Patrick (2020), *Polen gegen das Coronavirus: Die richtigen Maßnahmen am richtigen Moment?*, "Visegrad Post", <https://visegradpost.com/de/2020/04/02/polen-gegen-das-coronavirus-die-richtigen-massnahmen-am-richtigen-moment/> (02.04.2020).

- BENNETT Nathan, LEMOINE G. James (2014), *What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world*, "Business Horizons", vol. 57, issue 3, DOI: 10.1016/j.bushor.2014.01.001
- BENNIS Warren, NANUS Burt (1985), *Leaders: The strategies for taking charge*, New York.
- BÖHI Peter, QUINTO Carlos (2020), *Schluss mit dem Corona-Theater (mit Replik)*, "Bulletin des médecins suisses", vol. 101
- BR24.DE (2020), *Corona: Grenzschießung trifft Firmen und Mitarbeiter*, "BR24.de", <https://www.br.de/nachrichten/bayern/corona-oberpfaelzer-firmen-bangen-um-10-000-tschechische-pendler-RuAHyJw> (25.03.2020).
- BUSCH Susanne (2020), *Corona-Krise: Welche Folgen hat die Pandemie für unser Gesundheitssystem?*, "BpB.de", <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/coronavirus/309530/gesundheitsversorgung> (11.05.2020).
- COTTEY Andrew (1999), *The Visegrad Group and Beyond: Security Cooperation in Central Europe*, in: A. Cottey (ed.) *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, London
- CTK (2020), *Czech Republic neighbor Slovakia closes borders to foreigners, toughens anti-virus steps*, "Czech News Agency", <https://news.expats.cz/weekly-czech-news/czech-republic-neighbor-slovakia-closes-borders-to-foreigners-toughens-anti-virus-steps/> (12.03.2020).
- CZECH Katarzyna, WIELECHOWSKI Michał, KOTYZA Pavel, BENEŠOVÁ Irena, LAPUTKOVÁ Adriana (2020), *Shaking Stability: COVID-19 Impact on the Visegrad Group Countries' Financial Markets*, "Sustainability", vol. 12, issue 15, DOI:10.3390/su12156282
- DEWITT Derek (2020), *A timeline of the spread of the coronavirus outbreak in the Czech Republic*, <https://news.expats.cz/weekly-czech-news/covid-19-in-the-czech-republic-a-timeline/> (08.04.2020).
- DONICOVA Viera (2020), *How Slovakia Is Handling the Outbreak?*, "Journal of Diabetes Science and Technology", vol.14, issue 4, DOI:10.1177/1932296820930269
- DRINÓCZI Tímea, BIEŃ-KACAŁA Agnieszka (2020), *COVID-19 in Hungary and Poland: Extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, "The Theory and Practice of Legislation", vol. 8.
- DUNAI Marton (2020), *UPDATE 1-Hungary will close all schools to slow coronavirus -prime minister*, "Reuters", 13.03.2020.
- ECDC (2020), *Using face masks in the community*, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-use-face-masks-community.pdf> (08.04.2020).
- ENGLISH WIZARDS COVID-19 FAQ (2020), <https://englishwizards.org/covid-19/> (17.03.2020).
- DW (2020), *Corona-Live-Ticker vom 8. April 2020: WTO rechnet mit Absturz des Welthandels*: "Deutsche Welle", 08.04.2020.
- EXPRESS 15 (2020), *Andrej Babiš: Česko nikdy neprošlo podobnou zkouškou, jako je koronavirus. Ale vedeme si dobře*, "Express 15", <https://www.e15.cz/domaci/andrej-babis-cesko-nyky-neprošlo-podobnou-zkouskou-jako-je-koronavirus-ale-vedeme-si-dobre-1367972> (23.03.2020).
- FALKENBERG Puk (2019), *We are living in a VUCA world and so what?*, "Bloch & Ostergaard", <https://blochoestergaard.com/were-living-in-a-vuca-world-and-so-what/> (09.09.2019).
- FITZMAURICE John (1998) *Politics and government in the Visegrad countries: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, New York. FRICZ Tamás (2020), *Politikai akaratot hajtanak végre*, "Magyar Nemzet", <https://magyarnemzet.hu/velemenypolitikai-akaratot-hajtanak-vegre-7967813/> (04.04.2020).

- GASPAREK Miroslav, RACKO Michal, DUBOVSKY Michal (2020), *A stochastic, individual-based model for the evaluation of the impact of non-pharmacological interventions on COVID-19 transmission in Slovakia*, "MedRxiv", <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.11.20096362v1.full.pdf> (18.05.2020).
- GOV.PL (2020a), *Obowiązek zastaniania ust i nosa już wkrótce, a zasady bezpieczeństwa na dłużej*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/zasady-na-dluzej> (09.04.2020).
- GOV.PL (2020b), *Ograniczenia działalności gastronomicznej, rozrywkowej oraz funkcjonowania galerii handlowych*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/ograniczenia-dzialalnosci-gastronomicznej-rozrywkowej-oraz-funkcjonowania-galerii-handlowych> (13.03.2020).
- GOV.PL (2020c), *Od dziś wprowadzimy stan zagrożenia epidemicznego*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/od-dzis-wprowadzimy-stan-zagrozenia-epidemicznego> (12.03.2020).
- GOV.PL (2020d), *Kolejne kroki w walce z koronawirusem – w sklepie mniej osób, ograniczenia w poruszaniu nieletnich, a parki, plaże i bulwary zamknięte*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/kolejne-kroki> (31.03.2020).
- GRODZKI Radosław (2016), *Die Visegrád-Gruppe: Zusammenarbeit über Unterschiede hinweg*, "Welt Trends", no.117.
- GUASTI Petra (2020), *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The Rise of Autocracy and Democratic Resilience*, "Democratic Theory", vol. 7, p. 47-60.
- HOLROYD Matthew (2020), *Coronavirus: Human rights alarm as Hungary seeks indefinite extension to state of emergency*, "Euronews", 23.03.2020.
- HOLT Ed (2020), *COVID-19 lockdown of Roma settlements in Slovakia*, "The Lancet", vol.20, DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30381-9
- HUDEC Martin (2016), *Development of the Visegrad Group in the Context of Efforts to Accelerate the Convergence Processes by Joining the European Union*, "Studia Commercialia Bratislavensia", vol. 9 (33), p. 26-35. DOI: 10.1515/stcb-2016-0003
- HUNGARY HELPERS (2020), *Handling the COVID-19 epidemic in Hungary*, <https://helpers.hu/other/handling-the-covid-19-epidemic-in-hungary/> (19.03.2020).
- IDNES.CZ (2020), *Stát uzavřel hranice. Češi nesmí vycestovat, cizinci nesmí přijíždět*, iDNES.cz, https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-mimoradne-jednani-koronavirus-covid-19.A200313_061812_domaci_kop (2020-03-13).
- IROZHLAS (2020), *Prymula: Koncem března čekáme 8500 nakažených. Budeme muset upravit pohyb pendlerů*, "iRozhlas.cz", https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-prymula-testovani_2003221405_pj (22.03.2020).
- JAIN Kritika, SAXENA Pallavi (2019), *Issues and challenges for potential women entrepreneurs in VUCA environment in Delhi/NCR*, "ABS International Journal of Management", vol. 7, issue 1.
- KOOPMANS Ruud (2020), *A Virus That Knows No Borders? Exposure to and Restrictions of International Travel and the Global Diffusion of COVID-19*, "Discussion Papers", SP VI 2020-103, October 2020, WZB Berlin Social Science Center.
- KOROM Ferenc (2019), *Hungarian Defence Forces capability transformation: Balancing acquisition and innovation*, "Honvédségi Szemle – Hungarian Defence Review", Special issue 2019, vol.147, no.1–2.
- KORONAVIRUS.GOV.HU (2020), *Orbán: a tanulók hétfőtől nem mehetnek iskolába, tíz akciócsoport állt fel*, <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/orban-tanulok-hetfotol-nem-mehetnek-iskolaba-tiz-akciocsoport-allt-fel> (13.03.2020).

- MACHALA Ladislav, BENEŠ Jiří (2020), *Dodržujte karanténu a zachovejte klid. Lékaři z Bulovky vysvětlují, jak bojovat s koronavirem*, "Irozhlas.cz", https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-rady-navod-nemocnice-bulovka-lekari_2003181327_cib (18.03.2020).
- MCKEE Martin (2020), *Learning from success: how has Hungary responded to the COVID pandemic?*, "GeroScience", vol. 42.
- MIJNSSEN Ivo (2020), *Corona-Seuchenherde oder Sippenhaft? Die Slowakei stellt Tausende von Roma unter Quarantäne*, "Neue Zürcher Zeitung", <https://www.nzz.ch/international/coronavirus-slowakei-tausende-von-roma-in-quarantaene-ld.1552294> (21.04.2020).
- MINISTERSTVO (2020), *Slovensko dôsledne monitoruje situáciu v súvislosti s ochorením COVID-19*, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, <https://www.health.gov.sk/Clanok?koronavirus-opatrenia-situacia> (03.03.2020).
- MINISTRY OF HEALTH (2020), *Spouštíme celostátní informační linku pro občany v souvislosti s koronavirem*, Ministry of Health of the Czech Republic, <https://koronavirus.mzcr.cz/spoustime-celostatni-informacni-linku-pro-obcany-v-souvislosti-s-koronavirem/> (15.03.2020).
- MTI (2020), *Orbán: Ungarn schließt Grenzen und verbietet alle Veranstaltungen*, "Ungarn Heute", <https://ungarnheute.hu/news/orban-ungarn-schliesst-grenzen-verbietet-veranstaltungen-90098/> (16.05.2020).
- NEXTGEN (2020), *Guest Post: VUCA and what it means for leaders right now*, <https://bethenextgen.com/blog/vuca-and-what-it-means-for-leaders-right-now> (20.05.2020).
- ONVISTA (2020), *Unmut über Corona-Schutzmaßnahmen in der Slowakei steigt*, "Onvista – mein Finanzportal", <https://www.onvista.de/news/unmut-ueber-corona-schutzmassnahmen-in-der-slowakei-steigt-352498565> (24.04.2020).
- ORF.AT (2020), *Computer und Dokumente in Slowakei beschlagnahmt*, <https://orf.at//stories/3162412> (19.04.2020).
- PACEWICZ Piotr, JEDRYSIK Miłada (2020), *Morawiecki o testach. Strachy Zachodem i porównuje nas nie z tymi państwami, co trzeba*, "OKO.press", <https://oko.press/morawiecki-o-testach-strazy-zachodem-i-porownuje-nas-nie-z-tymi-panstwami-co-trzeba/> (02.04.2020).
- PANKOWSKA Maria (2020), *Wbrew oskarżeniom PiS rośnie pomoc z UE. Oto dowody, że Unia wydała miliardy na walkę z epidemią*, "OKO.press", <https://oko.press/rosnie-pomoc-ue-dla-panstw-czlonkowskich-na-walke-z-koronawirusem/> (22.04.2020).
- PAUFLER Sandro (2020), *Tschechien schließt die Grenzen*, "Wochenkurier.info", <https://www.wochenkurier.info/sachsen/bautzen/artikel/tschechien-schliesst-die-grenzen-75484/> (13.03.2020).
- PEDZIWIOL Aureliusz M. (2020), *Eine Viruswoche in der Mitte Europas*, "Deutsche Welle", 16.03.2020.
- PINKAS Jarostaw, JANKOWSKI Mateusz, SZUMOWSKI Łukasz, LUSAWA Aleksandra, ZGLICZYŃSKI Wojciech S., RACIBORSKI Filip, WIERZBA Waldemar, GUJSKI Mariusz (2020), *Public health interventions to mitigate early spread of SARS-Cov-2 in Poland*, "Medical science monitor", vol. 26, DOI: 10.12659/MSM.924730
- PNP.DE (2020), *Coronavirus: Tschechien schließt alle Schulen*, <https://www.pnp.de/nachrichten/panorama/Coronavirus-Tschechien-schliesst-alle-Schulen-3631040.html> (10.03.2020).
- POLAND.TRAVEL (2020), *COVID 19: Official Statement*, <https://www.poland.travel/en/travel-inspirations/covid-19-official-statement> (14.03.2020).

- POLITYKA ZDROWOTNA (2020), *M. Morawiecki: w wielu działaniach wyprzedzamy inne kraje UE*, "Polityka Zdrowotna", <https://www.politykazdrowotna.com/54362.m-morawiecki-w-wielu-dzialaniach-wyprzedzamy-inne-kraje-ue> (02.03.2020).
- PORTFOLIO (2020), *Hétfőtől új élet kezdődik, gyakorlatilag bezárnak a magyar iskolák*, "Portfolio", <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200313/hetfotol-uj-elet-kezdodik-gyakorlatilag-bezarnak-a-magyar-iskolak-419187> (13.03.2020).
- RETTMAN Andrew (2020), *Nine EU states close borders due to virus*, "EU observer", <https://euobserver.com/coronavirus/147742> (16.03.2020).
- REUTERS (2020), *Poland Shuts All Schools, Museums, Cinemas for Two Weeks Due to Coronavirus*, "U.S. News", <https://www.usnews.com/news/world/articles/2020-03-11/poland-shuts-all-schools-museums-cinemas-for-two-weeks-due-to-coronavirus> (11.03.2020).
- SENAT.GOV.PL (2020), *Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (nr 22) w dniu 26-05-2020*, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8655,1.html> (26.05.2020).
- SINGH Anita, SHUKLA Timira (2018), *Job Seeker's Expectations from Recruitment Agency in VUCA World*, in: S.K.Mahapatra (ed.), *Changing global economic scenario: Strategies for business sustainability*, Bloomsbury Publishing India.
- THE SLOVAK SPECTATOR (2020a), *Coronavirus confirmed in Slovakia*, "The Slovak Spectator", 06.03.2020.
- THE SLOVAK SPECTATOR (2020b), *The incoming PM Matovič critical of outgoing government's attitude about coronavirus*, "The Slovak Spectator", 12.03.2020.
- THE SLOVAK SPECTATOR (2020c), *These are the measures currently in place in Slovakia*, "The Slovak Spectator", 18.03.2020.
- SWISSINFO (2020), *Coronavirus Could Mean the End of Borderless EU Travel*, <https://www.swissinfo.ch/eng/bloomberg/coronavirus-could-mean-the-end-of-borderless-eu-travel/45611410> (11.03.2020).
- STRÍŽOVÁ Zuzana, BARTŮŇKOVÁ Jiřina, SMRŽ Daniel (2020), *Can wearing face masks in public affect transmission route and viral load in COVID-19?*, "Central European journal of public health", vol. 28.
- SZILAGYI Tamas (2020), *Hungary closes borders, shops as country braces for surge in new coronavirus cases*, <https://www.intellinews.com/hungary-closes-borders-shops-as-country-braces-for-surge-in-new-coronavirus-cases-178631/> (16.03.2020).
- TASR (2020), *Slovak Shopping Centres to Close due to Coronavirus over Weekends*, <https://news-now.tasr.sk/policy/slovak-shopping-centres-to-close-due-to-coronavirus-over-weekends/> (12.03.2020).
- TOPKY.SK (2020), *Vláda má prijať ďalšie kroky proti šíreniu COVID-19, odvolávať bude aj šéfa SŠHR*, <https://www.topky.sk/cl/10/1871357/Vlada-ma-prijat-dalsie-kroky-proti-sireniu-COVID-19--odvolavat-bude-aj-sefa-SSHR> (23.03.2020).
- TVN24 (2020), *Nowe ograniczenia w przemieszczaniu się. „Będą dotyczyć nas wszystkich”*, TVN24, <https://tvn24.pl/polska/koronawirus-w-polsce-zakaz-wychodzenia-z-domu-bez-konkretnego-powodu-i-nowe-obostrzenia-od-25-marca-4512517> (24.03.2020).
- VALIANS (2020), *Government's anti-crisis shield*, "Valians International", <https://valians-international.com/wp-content/uploads/2020/03/31.03.2020-Measures-taken-by-the-Polish-government-against-consequences-of-Covid-19-1.pdf> (01.04.2020).

- VEINLICH Jakub, EULE Sab (2020), *Česko se může vrátit do normálu v červnu, tvrdí Babiš. Proč se nenechal testovat?*, <https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-koronavirus/639476/cesko-se-muze-vratit-do-normalu-v-cervnu-tvrdi-babis-proc-se-nenechal-testovat.html> (04.02.2020).
- VERSECK Keno (2020), *Corona-Krise: Orbáns „Ermächtigungsgesetz“ spaltet Europa*, "Deutsche Welle", 02.04.2020.
- VEYDER-MALBERG Thyra, MÜLLER-HEINZE Annett (2020), *Wie die Corona-Pandemie die Pressefreiheit in Osteuropa bedroht*, <https://www.mdr.de/nachrichten/osteuropa/politik/pressefreiheit-ungarn-rumaenien-serbien-corona-pandemie-100.html> (03.05.2020).
- VOGLER Richard (2020), *Ungarn schließt Grenzen für Personenverkehr*, <https://www.bvz.at/burgenland/politik/corona-massnahmen-ungarn-schliesst-grenzen-fuer-personenverkehr-burgenland-coronavirus-corona-massnahmen-grenzschliessung-196700261> (17.03.2020).
- WALKER Shaun (2020), *Hungarian journalists fear coronavirus law may be used to jail them*, "The Guardian", 03.04.2020.
- WEBER Florian, WILLE Christian (2020), *Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie, Geographien der Grenzen*. Springer.

Precautionary proportionality principle as an instrumental preventive measure from the COVID-19: can European human rights survive in the state of public health emergency?

Jizeng Fan, *Sichuan University (Chengdu, China)*

E-mail: qqhmxm@gmail.com

ORCID-ID: 0000-0002-9106-5031

Yuhong Wang, *Sichuan University (Chengdu, China)*

E-mail: [wyhrina@126.com](mailto:wuhrina@126.com)

ORCID-ID: 0000-0003-3167-0237

Abstract

The authors believe that the C. Schmitt's notion of unconstraint sovereignty is not flawless. Both A. Dicey's theory of British constitutional law and the international human rights instruments have required the measures of the derogation of human rights must be given in accordance with proportionality principle. However, these normative requirements have hardly been applied to the judicial scrutiny by the two supranational courts in Europe. Correspondingly, some European public authorities favour the more radical precautionary principle. Although this principle is more effective in suppressing the new coronavirus, it is associated with numerous side effects. Thus, the authors propose in this article an innovative concept of precautionary proportionality principle.

Keywords: COVID-19, Europe, coronavirus, human rights, sovereignty, rule of law, fundamental rights protection, proportionality principle, precautionary principle.

Zasada proporcjonalnej ostrożności jako instrumentalny środek zapobiegawczy w walce z COVID-19: czy europejska koncepcja praw człowieka przetrwa stan zagrożenia zdrowia publicznego?

Streszczenie

Autorzy wychodzą z założenia, że koncepcja nieograniczonej suwerenności C.Schmitta nie jest pozbawiona wad. Zarówno brytyjska teoria prawa konstytucyjnego A. Dicey'a, jak i międzynarodowe instrumenty dotyczące praw człowieka wymagają, aby stosowanie środków ograniczających prawa człowieka było zgodne z zasadą proporcjonalności. Jednak te wymogi normatywne były rzadko wykorzystywane do sądowej kontroli przez dwa ponadnarodowe sądy w Europie. Odpowiednio,

władze publiczne niektórych państw europejskich preferują bardziej radykalną zasadę ostrożności. Chociaż wykazuje ona większą skuteczność w powstrzymaniu koronawirusa, wiąże się z jej stosowaniem liczne skutki uboczne. W odpowiedzi na wskazane problemy autorzy proponują w niniejszym artykule innowacyjną koncepcję zasady proporcjonalnej ostrożności.

Słowa kluczowe: COVID-19, Europa, koronawirus, prawa człowieka, suwerenność, zasada praworządności, ochrona praw podstawowych, zasada proporcjonalności, zasada ostrożności.

According to the statistics released by the Coronavirus Research Centre at the John Hopkins University, more than 1.79 million people have lost their lives during the COVID-19 pandemic in 2020. Scientists have been actively developing the vaccine and drugs, however, it is still too early to assert our human life would be returned back to the norm very soon. Some restrictive measures against people's liberty remain for a long time, while some governments would restart the harsh measures, e.g., curfew and lockdown, for resisting the impact of COVID-19 on the public health order. In such an exceptional circumstance, human rights concerns should not be indispensable.

However, the context that our human race under the unprecedented COVID-19 threats triggers us to contemplate the solution to save human rights from enduring emergency measures. These extraordinary measures are two-fold. On the one hand, it could safeguard the life of the nation and preserve the constitutional order, on the other hand, the constitutional liberties would be severely derogated. As it is known, the European Constitutional States have shared common traditions in respecting human rights, but many liberal states also share the common features that executive would be taken as the right authority responsible for declaring and dealing with the emergency (Bjornskov, Voigt 2016: p. 108).¹ Thus, one of the negative consequences of the state of emergency might be a complete removal of the rule of law from the *Kompetenz-Kompetenz* scenario. Parliamentary members would be reluctant to question the legality of emergency decision, while judges may grant the unconstrained discretion to the executive bodies' emergency decision. Cass Sunstein has purposed an (in)famous notion of "judicial minimalism" for precluding the judiciary from intensive judicial control on the legality of emergency measures, leaving those constitutional controversies undecided (Sunstein 2004: p. 48). In fact, Sunstein's theory is nothing more than an echo from the Justice Rehnquist's argument that civil liberty is undesirable to be occupied into a favourite position in the war time (Breyer 2003). When the national security is at risk, the government gains greater justification to intrude on the individual liberty (Sunstein 2004: p. 52). The minimalism theory intensively limits judicial competence into a comparatively narrow scope, but left those controversial issues to be solved by the other branch of the government (Sunstein 2004: p. 49).

However, the minimised notion on the judicial power may displace the judges as a group of servants subjected to executive authorities. It might cause more potential damages than the positive effect on the national security guarantees (Dyzenhaus 2006b: p. 49). Governors, who have possessed the unconstrained power in the exceptional

¹ Through the empirical research, both authors conclude that the 121 of 159 state constitutions have empowered the head of state to declare the state of emergency.

periods, can almost do anything that seems necessary to overcome the crisis at hand without fears from other branches checks. The fundamental rights are easily predictable as a cost for the benefits of executive rapidly and effectively responding to the threats.

Normatively, the nature of emergency power should not be arbitrary, but it needs to satisfy the proportionality to the circumstance of exigency (Greene 2018: p. 208–209). General Comment No. 29 ICCPR specifically requires a degree of rights derogation must be in strict accordance with proportionality principle (HRC 2001: par. 4). However, Dyzenhaus finds that “the sophisticated version of the doctrine of proportionality test in the constitution and human rights law” in the context of the state of emergency “has not been developed” (Dyzenhaus 2012: p. 460). Though his argument sounds as a frustration to the human rights advocates, domestic and international judges theoretically still need to facilitate this doctrine assessing the legality of the extraordinary measures. A refined and precise approach should be developed in the judicial and legislative process, where the court and parliament, though having to collaborate with the executive, enabled to provide the minimum baseline to limit the executive power.

In the first part, we focus on those theoretical issues on the nature of the state of emergency and its relationship to the rule of law. It is necessary to rethink the Carl Schmitt dictatorship theory on the remarks of unconstrained sovereignty and suspension of rule of law. If the challenge is to be valid theoretically in the end, an argument springs out that nature of sovereignty embodies both the supreme authority in formal and inherent spirit of rationality in substantive. Apart from theoretical challenge, the analysis of European human rights norms and the relevant Strasbourg case-law concerning derogation plays a fundamental role for Contracting states derogating Convention rights in line with Strasbourg criteria. In the final part, our concerns would emphasise the balance of fundamental rights and public health order. Regarding the Strasbourg Court almost has no experience in performing the task in such a field and many uncertainties and peculiarities on the transmission of the COVID-19, we would purpose a new doctrine – precautionary proportionality test – indicating that a normative combination of the precautionary and proportionality principle as an analytical instrument for determining whether the national extraordinary measures are appropriate and rational. Since the Strasbourg judges usually defer to national decisions by providing a wide margin to the state, unless the state reasons undermine the European common fundamental values. On the other hand, judicial inspiration has never been one-way road, the Strasbourg Court judges may be inspired by the national and EU judges with regards to the fundamental interpretation and the reason on the way of employing the proportionality test. Thus, the new doctrine is likely to be initially employed by the national authorities, and then the European Court of Human Rights judges may refine it after a long time of deliberation.

A theoretical critique of Carl Schmitt's theory of sovereignty

In the Schmitt's sense, the validity of law depends on the regular situation. All law is situational. In the regular time, law would be repeatedly executed in accordance with the

written rules or the judicial analogy, while the law would recede at the time of the state of emergency (Schmitt 2005: p. 12).² The validity of normal legal regulation is subjected to the normal situations, where every part of life could be factually applied under the homogenous medium (Schmitt 2005: p. 13). In contrast, the validity of legal norm is to disappear in an exceptional circumstance because "the precise details of an emergency cannot be anticipated, nor can one spell out what may take place in such a case, especially when it is truly a matter of an extreme emergency and how it is to be eliminated" (Schmitt 2005: p. 7). Thus, the decision that a real exception exists cannot be derived from the general norms, but "the sovereign is the one who can decide the state of exception" (Schmitt 2005: p. 1). The sovereign authority will reappear in the state of emergency. It has the nature of the unlimited *autoritas*, which is a *de facto* power superior to any normative legal power, manipulating the state action without the need to the consideration of the law.

The unconstrained sovereign authority turns the state into a dictatorship regime in the state of exception, the sovereign decision is always legitimate. Neither moral nor legal criteria is appropriate to judge the sovereign decision, but the exclusive one is "whether they can achieve their goals" (Schmitt 2013: p. 8). Schmitt asserts the moral or legal consideration would be "obnoxious and wrong" (Schmitt 2013: p. 8) hindrance to the achievement. As the sovereignty itself has the irrational feature, the sovereign decision in the context of the state of emergency must be a production of irrationality. Thus, the Schmitt's conception of sovereignty is deprived of any substantial features, but merely a formal sense to describe an unconstrained power. Schmitt's arguments on the irrational unconstrained sovereignty may potentially create a danger to the state stability under the circumstance of emergency. The extraordinary measures, though might effectively overcome the internal or external threats to the nation, may potentially induce a new type of emergency, when people resist to the extraordinary measures turning into an internal massive chaos. Consequently, the arbitrary exercise of unconstrained sovereign may exacerbate the crisis situation.

In our view, the Schmitt's conception of the irrational nature of sovereignty should be questioned. His earlier description of sovereignty in his books *Politische theologie* and *Die Diktatur* should be revised by his later monograph *Verfassungslehre* as the definition of Constitution (*Verfassung*) are distinguished from the Constitutional law (*Verfassungsgesetz*), representing the state identities in respect to both political values and the institutional arrangements. The Constitution is a set of fundamental norms (*lex fundamentalis*) determined by constituent power holders, on which a unified national political community is established in the normative sense (Schmitt 2008: p. 94). These constitutional norms are prohibited from being substituted by the constitutional amendment procedure since they are both the symbol and fundamental principles of the political community (Schmitt 2008: p. 151–152). In general terms, these basic norms should be composed of protection of fundamental rights, separation of power, judicial independence as well as the federalism on the ground that all sorts of constitutional states are established on such

² Schmitt states "in such a [emergent – J.F. & Y.W.] situation, it is clear that the state remains, whereas the law recedes" (Schmitt 2005: p. 12).

principles. If the state remains, these basic norms must keep awake. However, Schmitt's assertion arises the question of whether all the constitutional norms would be temporarily suspended in the state of emergency or the suspension scope would be limited to parts of them (Schmitt 2008: p. 156). This theoretical confusion lies in his conceptual distinguish between Constitution and Constitutional law. Does the suspension, though temporarily for preserving life of the nation and constitutional order, extend to those constitutional fundamental norms compatible with Schmitt's sense that the state will remain in the state of emergency? Schmitt's answer sounds vague on such an issue. On one side, he argues the existence of the minimal constitution remains in any exceptional circumstance, unless that *pouvoir constituant* is replaced by a new group (Schmitt 2008, p. 140).³ However, Schmitt fails to tell which basic constitutional norms are composed into such a vague concept. On the other side, he claimed that the suspension of all the general norms, including those fundamental ones, would be allowed considering that the political goal is to preserve the safety of the nation (Schmitt 2008: p. 156).

The ambiguity of Schmitt's opinions could be solved by exploring the inherent quality of sovereignty, which could be revealed through a reversed tracing approach. The Schmitt's sense of sovereignty is assumed to be an original force creating the state and dictating the state Constitution. The basic identities of national state, though being the written norms in the constitutional texts, represent the will of sovereignty or constituent power holders. Could we say the fundamental constitutional norms are the contingent production of sovereign decisions? Tracing these constitutional identities back on the track and contemplating their relation to the creator (original sovereignty) are the crucial steps to unveil the inherent quality of the sovereignty. Actually, liberal-oriented constitutional principles are not contingently produced nor dictated by the sovereign will. The constitution-making process is dominated by the constituent assembly exercising the constituent power in the name of nation. The fundamental principles highlight the basic features of the new state. They are dependent on the political reality and state ideology shaped by the dominant political groups, rather than a contingent decision by the irrational sovereign. Even the constituent assembly members repeatedly discuss and deliberate on any specific provision or institution demonstrating that the final version of constitutional draft is designed in the weight of every word. All the anti-totalitarian constitutional principles reveal the inherent quality of sovereignty – rationality and moderation. Regular law recedes in the state of exceptional, while the inherent quality of sovereign remains. The rationality prevents the sovereign from being an arbitrary authority. In this sense, the sovereignty that dictates a liberal constitution would still be restrained by rationality in the exceptional stage.

The theory of the inherent quality is echoed by Albert V. Dicey, who proposes the preservation of the rule of law in the exceptional time, unless the official, who seriously

³ Schmitt states that "where the constitution-making power exists, there is also always a constitutional minimum, which need not be impinged on by statutory violations of constitutional laws, revolution, and coup d'états, when only the constitution's foundation, the constitution-making power, remains, whether it is of the king or of the people" (Schmitt 2008: p. 140).

broke the law can successfully plead a pardon from the national parliament. The Act of Indemnity legalizes the illegality (Dicey 1979: p. 412–413).⁴ The rule of law institution would not pose a rigid requirement on the public official strictly observing the rules. It permits the public officials to exercise extra-legal powers for the sake of preserving fundamental principle and tenet, but the burden of proof would be imposed to the public officials with regards to "such action is necessary for nation and the public in the face of calamity" (Gross, Ní Aoláin 2006: p. 11). The most distinguished difference between Schmitt and other common law scholars lies in who handles the final power, when laws are suspended in the state of emergency. Schmitt favours the executive as he proposes the President of Weimar Republic can declare all the fundamental rights derogation under the framework of Parliament's Enabling Act (Schmitt 2013: p. 193–194), while Gross, inspired by Dicey's theory, places the public executive officials in the position of servants of the sovereign authority holders. The parliamentary members, as the real sovereign holders, can make the final words on whether pardoning those public officials or not, regardless of how serious the results they have committed to. However, Gross' suggestion, though being compatible with the British constitutional arrangement of parliamentary supremacy, neglects the judiciary capacity under the common law of regulating the operation of emergency power. Dicey's legal philosophy rejects any type of administrative states, where the national executors handle the unlimited vast powers, while the courts stay in a weak position prohibited from exercising effective judicial review (Dicey 1979: p. 227–228; Dyzenhaus 2006b: p. 56). Even though in the event of suspending the rule of law and derogating common rights, "the burden of proof falls distinctly upon the person putting forward this contention" (Dicey 1979: p. 397), and substantially, "the power... by the exertion of any amount of force strictly necessary for the purpose" (Dicey 1919: p. 398). Ferejohn and Pasquino interpret the Dicey's words as "strictly necessary for the purposes" implying a proportional sense (Dicey 2002: p. 238).

Ackermann and Dyzenhaus, for the fear of permanence of emergency evolving into a new fascist regime, insist on the judiciary joining the rule of law project in the collaboration with other national organs. Ackermann purports to escalate the degree of judicial control intensity with the ongoing extension of period of the state of emergency (Ackermann 2004: p.1070)⁵, while Dyzenhaus stresses the result of enhancing judicial competence scrutinising those emergency decisions is able to impede the dark side between parliament and executive organs. Apart from that, the space of "legal black zone" and "legal grey zone" would be shrunk under the effective judicial review. The

⁴ Dicey argues that "there are times of tumult or invasion when for the sake of legality itself the rules of law must be broken... The Ministry must break the law and trust for the protection to an Act of Indemnity. A Statute of this kind is...the last and supreme exercise of Parliamentary sovereignty. It legalizes illegality... [It] ... combines the maintenance of law and its authority of the House of Parliament with the free exercise of that kind of discretionary power or prerogative which, under some shape or other, must be at critical junctures be wielded by the executive government of every civilised country" (Dicey 1979: p. 412–413).

⁵ Ackermann suggests "the longer the likely period of emergency, the greater the need for judicial supervision. Indeed, it may make sense of design a graduated system of increasing judicial scrutiny: minimal for the first two months of detention, with more intrusive scrutiny thereafter" (Ackermann 2004: p. 1070).

former phenomenon indicates the "zone of administrative discretion created by law, but within which there is no legal constrain on the decision makers" (Greene 2020: p. 4), while the latter risks the judicial oversight reducing to an inutile power by cloaking the thin veil of legality that result in the "overly deference and light touch review" (Greene 2020; p. 5). This unconstrained executive power lays incompatible with the previous Dicey's description of common law tradition. Moreover, the Schmitt's conception of sovereignty that essentially possesses the unconstrained dictating features in itself is not without question with regards to control the emergency event in efficacy. Dyzenhaus suggests that the pure formal notion of sovereignty would have to be replaced with a rights-friendly dogmatic, namely substantive conception of rule of law (Dyzenhaus 2006b: p. 31).⁶ The Act of Indemnity, even though objectively concedes to pardon those serious crime by the political deliberation, whereas it possesses the formal sense of legal validity. In contrast, the overriding values – substantive conception of rule of law – assume to be the real "authority" overriding the positive legal validity, filling the validity traps in a circumstance where no longer a higher law above control the parliamentary decision in the name of parliamentary sovereignty (Dyzenhaus 2006a: p. 2035).

In fact, Venice Commission and UN human rights bodies repeatedly stress the fundamental importance of judiciary role in protecting fundamental rights during the state of emergency. The domestic courts must have full jurisdiction to review measures of restriction and derogation for their legality and justification, and for their conformity with the relevant provisions of the European Convention on Human Rights (Venice Commission 2006: par. 46). UN Special Rapporteur announces: "When a state of emergency affects the exercise of certain derogable human rights, administrative or judicial measures shall be adopted to the extent possible with the aim of mitigating or repairing the adverse consequences, this entails for the enjoyment of the said rights" (Venice Commission 2020: p. 20).

How the Strasbourg human right criteria dealing with the state of emergency

The 1950 European Convention on Human Rights and the relevant ECtHR case-law set a number of normative limitations on the derogating of the fundamental rights in the state of emergency. In principle, the degree of fundamental rights derogation must strictly comply with the exigencies of the situation under the Art. 15 ECHR. Thus, the arbitrary exercise of emergency power would be prohibited. All the emergency measures, though supersede the threshold of restriction in the normalcy, are still scrutinised by an overriding rule – proportionate to "pressing social need" and "exigency of the situation". Some scholars note the emergency power has already been abused by many EU Mem-

⁶ He argues that "for if we can keep that grip [contemplating what is the appropriate during the ordinary or normal times as it is about the kind of test that emergency situation pose different conception of rule of law – J.F. & Y.W.], we keep alive the possibility that a substantive conception of the rule of law has a role to play in legal response to emergencies. And with that possibility vivid, we maintain a critical resource for evaluating the legal responses to emergencies as well as the judicial decisions about the legality of those responses" (Dyzenhaus 2006b: p. 62).

ber States, who have taken it as an instrument "curtailing dissent, dissolving Parliament, postponing elections or cementing the powers of a would-be dictator" (Scheinin 2020). It is the main reason for the reservation of external judicial review in this unprecedented global pandemic era.

Until now, eight contracting states have officially declared the state of emergency and notified the specific Convention rights that would be subjected to the derogation during the period of the emergency measures (Wallace 2020: p. 794). In contrast, the other contracting states choose not to follow that way, instead of starting emergency measures in accordance with the sunset clause embodied by the domestic statutes. Due to the fact that sunset clauses are applicable to the extraordinary situation, the state executives are usually placed in the primary position exercising such an exceptional power. In this circumstance, the limits of power cannot be appropriately regulated by the ordinary law. Initially, any extraordinary measures are appropriately provided that they are proved to be effective in overcoming the external or internal crisis. However, effectiveness is only one of the criteria determining the quality of the extraordinary measure. Then, the judicial assessment of the legality of measure may rely on the basis of the parameter of proportionality test in the irregular circumstances. The ideal pattern on the degree of fundamental rights derogation should meet the proportionate standard to the epidemiological situation under the proof of empirical presumption or scientific evidence under domestic or international law (Governo Italiano 2020; HRC 2001: par. 29).⁷ It is necessary to re-examine the Strasbourg jurisprudence for outlining precisely the scope of state obligation in the extraordinary situation.

The conventionality of lockdown measures under the ordinary regime of the ECHR

During the pandemic era, we have noticed that nearly all the European states governments adopted the lockdown measures for preventing the new coronavirus spreads. Though it is hard to provide a precise definition of the term "lockdown", all the measures share a common feature that the restrictions have superseded the ceiling in the normal level. As to concrete measures, not only the patients who are in confirm or suspect are to be deprived from the physical liberties and the rights to movement, but also the healthy people are subjected to the mandatory quarantine.

Actually, the question on the necessity and efficiency of the quarantine has never been ceased from the inception of the pandemic. Strasbourg case-law has very limited help in terms of providing a judicial parameter to draw a boundary line of the emergency power in the circumstance of wide spreading of the coronavirus. In the *Enhorn* judgment, the Court assured that the compulsory isolation order and involuntary displace of applicant in the hospital constituted the deprivation of liberty within the meaning of Art. 5(1) ECHR (see: ECtHR 2005, par. 33). Though the text of Art. 5(1) permits the lawful detention

⁷ The paragraph 27 of the General Comment no. 29 provides that "all the restriction and suspension are based on the best scientific evidence".

"for the prevention of spreading of infectious diseases", the Court narrowly interprets the scope of permission in combined with the consequentialism. The lawfulness detention of individuals must satisfy two essential criteria: (a) whether "the spreading of the infectious disease is dangerous to public health or safety" and (b) whether "detention of the person infected is the last resort in order to prevent the spreading of the disease, because less severe measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the public interest" (ECTHR 2005, par. 44). The contracting state is obliged to promptly cease the deprivation unless no other alternatives could achieve the objective.

The question arises of whether these Strasbourg criteria based on the *Enhorn* judgment sufficiently provide the state efficient and useful guidance in the derogation of the fundamental rights during the COVID-19 pandemic. The applicant in the *Enhorn* case was an HIV virus carrier who has infected a homosexual partner by the sexual intercourse without wearing protective device. Obviously, the transmission channels of two fatal viruses are distinguished differently. The WHO has confirmed that novel coronavirus is evidently transmitted among the mass through the respiratory droplet and contact route (WHO 2020a). Even the healthy people may be contagious easily by the respiratory droplet from those infected persons without symptoms. In several days before the WHO declaration of public health emergency of international concern, the death rate accounts for 4% in Wuhan, China (WHO 2020b). According to the WHO report in the earlier of 2020, a preliminary R_0 was estimated 1.5–2.4 and 25% of confirmed cases reported were severe. This evidence sufficiently achieves the threshold concerning the criteria "infectious disease is dangerous to public health". Until now, the original source of novel coronavirus is still unknown for the WHO experts. The lack of vaccines and wondering drugs curing the coronavirus are haunting fears over all the countries. Thus, quarantine of those highly suspected or persons confirmed infectious is a proportional but necessary measure mitigating the rapidness of coronavirus transmission.

However, *Enhorn* decision cannot act as a valid precedence for forcibly quarantining all the healthy people at home or other habitants. Absolutely, the lockdown measures or forcible quarantine of healthy people at home or other places of habitat seriously affect the fundamental rights and human dignity. The literal meaning of Art. 5 has never extended to derogate the rights to liberty or movement to the non-infectious healthy people, since that the Strasbourg Court is obliged to narrow interpretation in this issue. Venice Commission has confirmed that "since the curfew system is by its very nature an exceptional measure entailing restrictions to fundamental rights, the texts governing it must be interpreted narrowly, in terms both of substance and of competence and scope" (Venice Commission 2016: p. 16). Nothing in the *travaux préparatoires* indicates the drafters intended to extent the scope of those restricted people to the non-specific healthy ones. Thus, the literal meaning of Art. 5(1) ECHR, though could be accommodated into the emergency situation with regards to protecting public health order, excludes the legal possibility in the aspects of systemic quarantine toward normal healthy people. However, the Council of Europe seems to weaken its position facing COVID-19 threats. In the report concerning the rule of law and human rights protection during the global pandemic, the human rights experts

permit the scope of exceptional measures depriving the liberty of those non-infectious people for several weeks and months on ends do not necessarily constitute the violation of the Convention rights so long as if they are necessary, proportionate and lawful to the public interest to be pursued and non-discriminatory. Meanwhile, the contracting parties are obliged to provide effective measures to ensure the measure does not go beyond lawful under Art. 13 ECHR (Parliamentary Assembly 2020: p. 7).

The fundamental rights derogation and proportionality principle under the Art.15 of ECHR

In our opinion, the previous European report creates a potential danger to the European Convention regime in regard to the Strasbourg Court's artificial accommodation of the ordinary legal provision to the exceptional circumstances. This Strasbourg approach notably disrespects the rule of law, whilst the danger of seepage of distorting interpretation activities may expand to all other types of emergency situation (Dyzenhaus 2008: p. 41). Consequently, the borderline of rule of law and arbitrary judicial power would turn to vague, while the normative role of Art. 15 ECHR concerning the European human rights derogation would probably be dysfunctional. Gross cautions that *Brogan* jurisprudence is likely to be extensively employed into the complaints, where it enables the contracting parties to adopt more severely extraordinary measures under the Convention's ordinary provisions. Though the Court notices that the UK has withdrawn the emergency declaration at then, the Strasbourg judges were not reluctant to scrutinise the state action in a consistent security concern threatened by the external terrorists under the ordinary provisions (ECtHR 1988: par. 48).⁸ This judicial approach creates a model of accommodation of ordinary law openness to the emergency situation, recognising the judicial "context justification" as an alternative way of contracting parties officially declaring the state of emergency under the Art. 15 ECHR (Gross, Ní Aoláin 2006: p. 279). Gross worries seem to go extreme regarding his anxieties on the Convention provisions losing their rigidity nature to constrain the states arbitrary power. In contrast, the judicial validity of "contextual approach" relies on a premise of consistent aggregation of social situation graveness. The endurance of emergence and people's fears are two important variable factors concerned. In other contingent or simple emergence cases, Art. 15 ECHR draws an exclusive scope of jurisdiction, while the other Convention provision remains to be parameter for the ordinary restriction in the state of normalcy. This conclusion is not without a question. The Strasbourg Court may recalibrate the European human rights

⁸ The ECtHR states "having taken notice of the growth of terrorism in modern society, [the Court – J.F. & Y.W.] has already recognised the need, inherent in the Convention system, for a proper balance between the defence of the institution of the democracy in the common interest and the protection of individual rights" (1988, par. 48). The Court notes that UK had withdrawn the declaration of state of emergence from the Council of European, but the Strasbourg judges still permit the possibility of limited violation of Convention rights as extend to the emergency situation in the certain background circumstance. They explicitly express that "[the exclusion of derogation – J.F. & Y.W.] does not, however, preclude the proper account being taken of the background circumstance of the case" (ECtHR 1988, par. 48).

standards downside, bending to the needs of contracting states for more efficiently counteracting terrorist violence. It brings an explicitly negative effect that the rights guaranteed by the ECHR lose its constraint compatibilities on the administrative power in the normative level, while the implicit negative effects appear, when the Strasbourg judges usually defer stating stringent measures in judicial practice. Even though the Court decisions are suitable and necessary adapting to the social situation, it is inevitable that the normative role of Art. 15 ECHR would be replaced by the ordinary provision of ECHR. In the judgment of *Brannigan & McBride*, the Court refused to blame the UK's decision on the deprivation of suspects liberty and due process. In contrast, it recognised the existence of public disturbance in the North Ireland in the light of document materials and the fact of terrorist activities in that region, which constituted the evidence that "such a public emergency existed at the relevant time" (ECtHR 1993, par. 45-47). Actually, the Strasbourg manner of determination encourages the appearance of *de facto* model of state of emergency. The State would be allowed to subsist the emergency risk control after the termination of the state of emergence.

The Art. 15 ECHR is almost deployed by the contracting states in the areas of counter-terrorism, *coup d'état* and warfare. The Strasbourg Court, though explicitly asserts its task on supervising the state obligation under the Convention framework, often accords the respondent states a wide margin of appreciation to assess both the existence of public emergence and the appropriate measures on fundamental rights derogation (Mowbray 2012: p. 840). The earlier case judgment *Ireland vs. UK* is a landmark case decision. The ECtHR judges employed a loosen approach evaluating the conventionality of the state emergency measure. The pressing social need dealing with the external threats actually justified the Convention rights derogation under the Art. 15 ECHR. In general, the Court is reluctant to rigidly constrain the state adopting the emergency measures counteracting to the threats to the national security, rather it held the subsidiary position, where "the national authorities are in principle in a better position than the international judges to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogation necessary to avert it" (ECtHR 1978, par. 207).

Although the width of state discretion seems to contain all the choices of state favourite extraordinary measures, the Strasbourg Court has never considered conferring the contracting parties unlimited discretion on this issue. In contrast, the Court explicitly stated that "[T]he States do not enjoy an unlimited power in this respect. The Court (...) is empowered to rule on whether the States have gone beyond the 'extent strictly required by the exigencies' of the crisis (...). The domestic margin of appreciation is thus accompanied by a European supervision" (ECtHR 1978, par. 207). The Strasbourg attitude resembles a cocktail mixed between the timidity of judicial control of the state sovereign action and the ambition to harness for the state extraordinary power by its supervision. Though the "rhetorical" sound reflects the Court self-restraint on its judicial review position, the main purpose of Strasbourg statement demonstrates that "public emergence" would not be a pretext to "unwarranted deviation from the guarantees provided by the European Convention" (Gross, Ní Aoláin 2001: p. 635). The true Strasbourg

intention should not be out of our radar. Usually, the scope of margin would be outlined in the concrete circumstance by the Strasbourg judges. Although, the Court generously tends to offer the state more discretionary space tackling the balance protection of national security and individual interests, human rights are susceptible to incursions and infringement under the state pressure of the emergency and national crisis. Effective supervision on the legality of emergency measures becomes the main task of the Court.

Actually, since its inception of the 1950s *Lawless* decision, the meaning of Convention terms "threatening the life of nation" definitely refers to an exceptional situation, where the crisis and emergency "affect the whole population and constitute threats to the organised life of the community" (ECtHR 1961: par. 28). The derogation of European rights would be allowed in the context that the domestic ordinary law and criminal courts are deficient in their ability to restore peace and order (ECtHR 1961: par. 33). In the *Greek* case concerning the legitimacy of suspension of fundamental rights after the Greek military successfully overthrew the democratic government through *coup d'etat* in 1960s, the European Commission on Human Right clarified the four criteria on the convention rights derogation: (1) it must be actual and imminent; (2) its effects must involve the whole nation, rather than a purely political threat to the state government; (3) the continuance of the organised life of the community must be threatened; (4) the crisis and danger must be exceptional, in which the normal measures or restrictions are plainly inadequate (de Schutter 2010: p. 519).

On the other side, the nature of affected rights should be considered as a crucial variable in the assessment approach in a company with other relevant factors. The Strasbourg usually repeated its statement in the *Brannigan & McBride* decision that "[it] must give the appropriate weight to such relevant factors as the nature of rights affected by the derogation, the circumstances of leading to, and duration of, the emergency situation" (ECtHR 1993: par. 43). The judicial analysis ties closely with the consistently social needs. The previous case-law standard on the derogation of the right needs to be consistently re-examined by the Strasbourg Court. The needs of states in the exceptional situation should be taken into account and the connection between the emergency measure and actual effects need to be assessed during the judicial review process. Though the Strasbourg Court should posit in a self-restraint standing before the state authority decision, the relevant international human rights treaties present a list of non-derogable rights in that the derogation on these rights cannot effectively relieve the urgency of the situation. The protection of non-derogable rights is only one aspect of the Court paying attention, while, on the other side, the Court has to identify the core scope of Convention rights concerned, as the minimal standard of protection in all the conditions. The Strasbourg Court has ever determined that complete vacancy of judicial control over suspect detention results into the violation of due process rights under the Art. 5 ECHR. Though the State possesses the reasonable justification to prolong suspect detention, their rights on the remedy of access to *habeas corpus* cannot be deprived by the excuse of the state of emergency.

However, there are too many technic difficulties for the Court to calculate the weight of the competing interests in a transparent and precise approach. In many judgments,

the Strasbourg focus has to shift from considering whether the human rights derogation substantively complies with the European Convention standards to whether the result of derogation undermines the minimal procedural requirement in accordance to the ECtHR protection of rights to fair trial under the Art. 6 ECHR. The *Alparslan* decision is a landmark decision, where the Court rejected the conventionality of state detaining the judge during the *coup d'état*, because the domestic provision in question disregarded the special procedural relating to the protection of judicial independence and judges rights to life required by the ECHR (ECtHR 2019a: par. 104–115). Besides, the Court warns the Turkish authority that the Strasbourg permission on the pre-trial detention applicable to very limited circumstances in the state of emergence, when all the other measures have proved incapable of fully guaranteeing the proper conduct of proceedings (ECtHR 2018: par. 211). In the recent case judgment of *Bas*, the Court explicitly stresses the intensity of judicial scrutiny should be amplified with the passage of time (ECtHR 2020: par. 224). Thus, the Contracting States enjoy a large width of margin of appreciation during the initial several months, while the degree of the burden of proof taken by the contracting states would be escalated accompanying with the extension of emergency. Thus, these judgments reflect the Strasbourg Court relies on the assessment of the complete protection of procedural rights in the circumstance of emergency situation. Though the core part of rights, theoretically, is immune from the interference in the normative sense, the judicial review can hardly guarantee their completeness, while the procedural protection of rights turns to be a crucial parameter for the Court determining the conventionality of the emergency measure.

Gross and Ní Aoláin remind us not all the contracting states are treated in equal position before the Strasbourg Court, whereas the democratic credentials of respondent states is to be a quasi-determinative factor in the assessment of emergency measures (Gross, Ní Aoláin 2006: p. 287). We have witnessed that Turkish emergency measures are usually blocked beyond the bar of justification since that the purpose of declaring emergency deviates from the purpose of preserving the liberal constitutional order, rather a political oppression to the dissenting groups. It is common where the Court found the evidence offered by Turkish government cannot be accepted as solid proofs for derogating Convention rights, but a sort of governmental unfounded allegation purporting to silence human rights defenders (ECtHR 2019b: par. 217–232) or arbitrarily infringe of due process guaranteed under Art. 5 ECHR (ECtHR 2018: par. 139).

Unfortunately, there is no evidence for the Strasbourg Court has ever deployed the proportionality test in transparency. Compared to the persuasive fact analysis and strong protection of the procedural rights of the remedy to the victims, the Court seems reluctant to substantively employ the doctrine of proportionality test to assess the legality of the state emergency decision for fear that the intensive interference of the state emergency decision would trigger state resistance to the Court's decision. Up to now, there is only one case where the Strasbourg Court determined the result of disproportionality of the UK emergency decision on detaining the foreign national suspects. However, it is not a landmark decision, whereas nothing more than a generous judicial deference to

the UK highest Court Lord, Leonard Hoffmann, opinion in the *Belmarsh* in the aspect of illuminating whether the *Al-Qaeda* threat constitutes the state of emergency (House of Lords 2005; par. 134). Hoffmann argues since that the goal of terrorist attack aims to destruct the life and property of citizens, it creates a fundamental difference between terrorist threat to the life of the citizens and emergency threats to the life of the nation. The latter security crisis purports to overthrow the British liberal-democratic regime and subjected all the people to a totalitarian regime. The Strasbourg Court appreciates Hoffmann's points on the nature of the state of emergency as well as the case decision based on the proportionality test that prohibition of two foreign national applicants access to the court trial over an undue long period of detention results into the disproportionate derogation of right under Art. 15 (ECtHR 2009; par. 184–185). Thus, the Court omits the efforts to review the case *de novo* by the doctrine of proportionality test.

The application of precautionary proportionality test to the derogation measures during the COVID-19 pandemic

Proportionality principle vs. precautionary principle

The unprecedented pandemic challenges the national and transnational capacities in the management of pandemic crisis. Many European governments adopt the more radical precautionary measures for flattening the curve of the number of the infectious people. The legal concept of the precautionary principle specifically applies to those events, when the result of danger is uncertain at the scientific level. Due to primary protection of the right of life and health, the government usually poses an intensive control or prohibits the relevant activities with the potential high risk. The constitutional legitimacy of precautionary principle lies in the protection of health rights. However, this judicial doctrine may bring us a question of whether it can legitimately override one constitutional interest over the other competing ones. Almost in all the circumstances, the reference to the precautionary principle usually symbols a *carte blanche* unconditionally sacrificing those constitutional protected economic rights, but primarily guaranteeing public health as the results of legislative and judicial deliberation. The General Court of the European Union has ever stated that "in the situation of balancing of health protection against the economic freedom, the decision makers...will almost the inevitably lean in favor of protecting public health" (Judgment of General Court of European Union 2011: par. 141).

Though the precautionary principle is not explicitly referred as a fundamental norm for state making the containing coronavirus measures, the EU legal order provides the possibility on the basis of the CJEU case-law and relevant legislative norms. For example, Art. 191(2) TFEU states the precautionary principle and related preventive action in the light of the principle thereon should be implemented as a basic normative requirement to establish a high level of protection. The legislative meanings have been processed by the CJEU to be a new interpretation that "it is for the Community and Member States to prevent, reduce, and in so far as is possible, eliminate from the outset, the source

of pollution or nuisance (...) to eliminate recognised risks" (Judgment of the Court 2000: par. 37). The Luxembourg Court has extended the sphere of precautionary principle application from the uncertain risk to all the preventive measures against the certain harm result. The original legislative purpose confines the principle strictly into the environmental protection, while the CJEU gradually extends it into other areas. The Court has ever emphasised that the precautionary principle would be applicable into the other Community policies related to protection of public health (Judgement of the Court 2019: par. 41; 1996: par. 64). Thus, the COVID-19 Pandemic is apparently under *ratione materiae*.

Some opponents may question the appropriateness to apply such a principle into the COVID-19 because the harmful result of COVID-19 is a certainty. It seems there is no conceptual compatibleness between the fact and legal definition. However, this voice represents a rigid understanding of the principle. In practice, the previous refereed EU case-law and numerous national legislative acts do not strictly distinguish the classic definition of the precautionary principle from the preventive measure against the certain harm. Apart from that, since some crucial information and characteristics concerning the essential nature of the SARS-CoV-2 are still unknown for the global scientists, the orthodox definition of precautionary principle remains the applicability space at present. The fact of the COVID-19 rapidly mutates and unpredictable risks to the human race health force the state government taking precautionary approach dealing with the potential dangers and risks. We should not deny that the global resurgence of COVID-19 pandemic reflects our human limited knowledge on the course of coronavirus transmission and the source of origins. Adopting stringent lockdown measures or temporarily forced quarantine order, prohibiting the human physical close-distanced communication, as the extraordinary measures applicable to all the people absolutely represent the application of precautionary principle containing the coronavirus. Wearing a mask in the public sphere turns to be a common mandate requirement for all the subjects no matter who is infectious or not. People who are not obeying the rules would be imposed to the criminal penalties in pursuance of new emergence criminal law (Canestrini 2020: p. 120).

The precautionary principle has a significance in the constitutional level with respect to the protection of public health order, but it is a two-fold spade in the aspects of overcoming the commonly recognised risk. The negative effect would be enlarged, when the Schmitt's theory involved, indicating that the unconstrained sovereignty enables its holder or the agents to do anything effectively combating the emergency without necessarily having to consider the law and cost-effect rationality. All the consideration would confine on how would be the effects on overcoming the emergency events. The radical Schmitt's theory, arguably, cannot ensure a new emergency event may appear before or after the targeted one disappeared. In the context of containing coronavirus, it is without the question of legitimacy of extraordinary measures aiming to protect public health order, while the paradox lies in the aspects of abusive application of precautionary principles would definitely breach "means-ends-rationality", in which the legislators must strike a fair balance between the costs and benefits in the constitutional level. The essence of precautionary principle permits the state authorities to take prompt measures

without having to wait for all the certain scientific evidence revealed. The negative results must be narrowed to the least. The Court of Justice of the European Union caveats that all the precautionary measures should be review promptly in accordance to new scientific studies on the issue. Less intrusive measure would be proposed into the law amendment in light of new informational (Judgment of the Court 2016: par. 50).

As to the COVID-19 pandemic, it differs from the other types of crisis applicable to the precautionary principle. The influences brought by the COVID-19 comprehensively radiates to all the fundamental social and economic fields, other than the traditionally involved environmental or agricultural fields. How to rationally balance the competing interests turns to be a key normative issue for the decision-makers? The solution must be guided by the normative combination of proportionality and precautionary principle. The disproportional cost of precautionary measures, given its sacrifice on the benefits of individual liberties and national economic growth, should only be confined to the initial several months. The assessment on lifting the precautionary measures would follow in the later when the later scientific confirmation overthrows the previous presumption or finds an alternative measure dealing with the risks to human health.

Recently, Klaus Messerschmidt has warned us that the precautionary oriented COVID-19 legislation threatens the legal order based on the rule of law if the normal constitutional rights are unconditionally derogated under the circumstance of containing the coronavirus (Messerschmidt 2020: p. 283). The abusive use of the precautionary principle dilutes the sovereign and constitutional rationality in the sense that other constitutional interests lose their impacts on the final decision. However, the normative meaning of the precautionary principle under the EU law framework does not point to that all the precautionary measures, no matter how the degrees of extraordinary and intensive interference of the fundamental rights they are, take in the absolute priority position without the questions. In 2000, the European Commission's *Communication on the precautionary principle COM(2000) 1 final* officially provided that the precautionary measures should be "proportional to the chosen level of protection" and tailored "based on an examination of the potential benefits and costs of actions or lack of action" (Garnett, Parson 2017: p. 503). It indicates that the prior assessment on the level of danger and calculation on advantage and disadvantage of the adoption of such a measure are the unnecessary consideration steps before the final decision. The European Commission Guidance places the proportional analysis as a crucial judicial technique tailoring the involved scope of the precautionary principle on the derogation of fundamental rights (Scott 2018: p. 12). Thus, the Precautionary principle has no precedence over the proportionality principle in the normative and practical levels.

The Court of Justice of the European Union has been making efforts to fill the gaps of these two fundamental principles at the normative level. In the judgment of *Pesce*, The Luxembourg judges stress the relationship of two fundamental principles is not competing, rather the proportionality test would be employed as a basic tool assessing the legality and acceptableness of the result brought by the precautionary-based measures in that the "principle must, in addition, be applied having regarded to the principle of proportionality,

which requires that measures (...) should not exceed the limits of what is appropriate and necessary in order to attain the legitimate objectives pursued by the legislation in question, and where there is a choice between several appropriate measures, recourse must be had to the least onerous, and the disadvantage caused must not be disproportionate to the aim pursued" (Judgments of the Court 2016: par. 50). Accordingly, no matter how the preventive measures extremely intervene the fundamental rights guaranteed by the State Constitution, the drafters of legislation or decision makers must recourse to rational and predictable analysis based on the proportionality test.

It is worthy to note the CJEU requires the Member States of employing the principle on the basis of case-by-case studies of the various contents risking to the public health in the condition that the lack of scientific epistemological certainty on the pharmacological harms of the herb in question (Judgment of the Court 2009: par. 31, 34). However, this meticulous approach is uncommon in the process of judicial review concerning the legality of precautionary measures since the threshold of the principle is not high enough but only set in the level of the probable harm to public health or environment. Lacking of consensus scientific evidence could not block the applicability of the principle. Could it imply the proportionality principle actually would be crashed in front of the precautionary principle? In the *Etimine* judgment, the Court of Justice rejects to review the legality of European Commission discretion. Though the scientific study was ongoing then, the Court defers to the European Commission precautionary measures on the underlying reasoning that disputes fell into the sensitive fields of protecting public health and environmental problem (Judgment of the Court 2011: par. 128–129), unless the scientific founding was manifestly inappropriate. The Court replied that the applicant concerned proportionality test had not been infringed, since the chemical material in question was put on the list of the reprotoxic materials after hearing the advice of the EU committee experts.

Preventive measures based on the precautionary proportionality principle

To some extent, our proposed term "precautionary proportionality principle" is an oxymoron. Theoretically, the context of employing the precautionary principle lies on the uncertain scientific evidence on the risk of public health, while proportionality test entails factual and normative analysis between the competing interests. International human rights bodies normatively require that the declaration of the state of emergency must be satisfied with the criteria of reality and imminence. The contradiction between the applicable preconditions of the two fundamental principles should not be the only concerned matter. Since that the uncertain risks to public health exist in many other types of the state of emergency, it remains some spaces for the precautionary principle to be employed in these circumstances.

In the situation of the COVID-19, the precautionary measures take a fundamental role in preventing the spread of the fatal coronavirus in the healthcare process (Crosby L., Crosby E. 2020: p. 1–4). Some NGOs and state governments advocate the application of such a principle, when not enough information revealed by the global scientists

(Pinto-Bazurco 2020). However, the precautionary but extraordinary lockdown measures result in a sluggish national economy, increasing amount of people living in the poverty and reducing the amount of tax. Thus, the state governments have to consider all the possible disadvantages and advantages after balance between the measures dealing with the protection of public health order and reviving national economy.

Some scholars argue that all the containing coronavirus measures should comply with the commonly held fundamental rights criteria (Spadaro 2020: p. 318). However, the human rights discourse sounds too vague to direct the states designing the emergency decision in such a complex circumstance. All the rights are interdependent and interrelated. The doomy situation of the economy definitely has a direct link to the deteriorating healthcare standards. The rapid decline in the state capacities of the social and economic rights protection undermines the human dignity. Up to now, no evidence indicates the long-lasting pandemic would terminate soon. Nearly all state governments are trapped in this dilemma. How the state governments reconcile two contrasting poles becomes a key question on the table. Both the jurisprudence of the European Court of Human Rights and Court of Justice of the European Union are disabled to provide us any definite answers concerning how to proportionally derogate fundamental rights. In contrast, the two supranational courts generously prefer to provide a wide margin of discretion to the domestic authorities in response to containing coronavirus. Even one precautionary measure is proved unnecessary and disproportional by the following scientific studies, the Strasbourg Court is likely to recognize the conventionality of the domestic measure in accordance with reasoning given in the *Ireland vs. UK* case judgment where the pure retrospective examination did not possess the same weight as the prior concerns taken into consideration in the original circumstance of emergency (ECtHR 1978: par. 214). In the EU legal framework, Member States take primary action responding to the public health emergency in accordance with the Art. 168(8) TFEU. The ECJ competence in quashing the national precautionary measure merely remains in the theoretical possibility, rather than the Court would actually determine the Member States breaching the law.

The real enemy of our human race is high fatality of the new coronavirus, rather than a group of invaders or terrorists. The goal of combatting the coronavirus spread is not equal to a war in pursuit of safeguarding our constitutional order or integrity of the country. Guaranteeing the constitutional liberties and inviolable human dignity are still the core task of any non-totalitarian state government. Proportionality principle playing a fundamental role remains to be an analytical instrument rationalising the restriction or derogation of fundamental rights affected. However, the uncertainty must be concerned with the process of application of the proportionality principle. The weight formula proposed by Robert Alexy is instructive:

$$W_{1,2} = \frac{W_1 \times I_1 \times R_1}{W_2 \times I_2 \times R_2}$$

The variable *R* is added, representing the degrees of reliability to fact assessment, to the weight formula describing the intervened degree of competing constitutional rights on the two ends of scale (Alexy 2003: p. 446). The heavier weight of interference with an interest has a positive relationship with the certainty of its underlying premises (Alexy 2003: p. 446). Though the degree of Certainty may rely on the legislative and judicial discretion, the fact that Weight Formula absorbs the precautionary principle into the proportionality test formula, confines the scope of discretion to the decision-makers. Connecting precautionary measures to the proportionality test constructs the conceptual framework of precautionary proportionality principle. In fact, uncertainty on the scientific research and legislative regulation on the risks are the ordinary tasks to the constitutional states. It would paralyze the legislature if all the scientific findings are guaranteed in certainty. In the case judgment of *B Kalkar*, the German Constitutional Court states that "uncertainty of scientific finding is a nature of human knowledge" (BverfGE 1978: par. 89). The German Constitutional Court rejects the precedence of substantive constitutional principle (constitutional rights) in the *Mitbestimmung* judgement, but points out that "uncertainty about the effect of law in an uncertainty future of cannot exclude the power of legislature to pass that law, even it has a wide impact" (BverfGE 1979: par. 332). However, it is by no means of the Constitutional Court's intention to disarm its judicial competence on checking the constitutionality of such a legislative result on the basis of uncertain ground. Rather, the legislative discretion has been limited to the epistemic balance based on the degree of certainty and substantive balance of rights interference. The two laws of balance are combined into the weight formula proposed by Alexy as a mathematical approach applying the proportionality in *stricto sensu* (Alexy 2002: p. 418–419).

The *Cannabis* judgment brings us instruction with regards to the court employing the precautionary principle under the proportionality framework. The German Constitutional Court's deference to the completely bans on cannabis deal did not stem from the pure proportionality test. The Court notices that the moderate consumption of cannabis causes minor threats to individual health. Unless to be a consistent user of cannabis, occasionally small consumption of cannabis would not cause any physical severe amotivational syndrome or be accustomed to the intoxication. The cannabis danger to the health today is seen as being smaller than the legislators expected, when they passed the Act. However, the scientific information alone should not rule out the legality of Act comprehensively prohibiting the cannabis deal since the German Constitutional Court concerns not only on the intoxication of cannabis, but on potential dangers to the public health order and difficulties to combat the crimes. Particularly, the legalisation of cannabis deal may encourage more young people to consume them and enlarge the drug market dominated by organised criminal groups. Thus, the Court shifts from applying the pure proportionality principle for balancing the weights of interference between two competing constitutional rights to assess the consequence of legalisation of the cannabis under the precautionary principle, resulting into the emphasis on the priority of safeguarding public health order and protecting the young people from the

health risk physical and psychological dependence on the cannabis (BverfGE 1994: par. 184) as well as the legitimate aim to protect the third person from the potential risk posed by the cannabis addicts (BverfGE 1994: par. 188) Thus, the legitimacy of parliamentary legislation does not have to be connected to the precision of the danger. The best possible protection against danger and risks turns to be the supremacy value in the legislative task of certain fields e.g., public health protection.

However, the decision might be reversed if the Constitution Court determined the case by the pure proportionality test. Theoretically, the nature of the proportionality principle has an inherent tension with the precautionary principle. The latter principally places the competing abstract constitutional interests in equal position (BverfGE 1973: preamble par. 2, qtd. in Lindahl 2009: p. 362)⁹, unless in some exceptional circumstances, where the loss of lives has apparently far more weight than loss of property or other procedure rights (Schlink 2011: p. 293).¹⁰ Alexy offers an explanation on such issue as "the right to life (...) has a higher abstract weight than the general freedom of action" (Alexy 2003: p. 440). Since the objective of proportionality test seeks to achieve an optimisation result (maximisation) between the two competing constitutional interests, legal permission on one party easier loss of life would hollow the ultimate goal of the proportionality test, in which the loss of life would make the cost-benefit calculation meaningless. Thus, the right to life has a special normative significant in the constitutional rights framework. The common protection on the right of life between these two principles constitutes the commonality of these two principles.

Unfortunately, the commonality cannot sufficiently fill the normative gap between these two principles. The first two steps of Alexy's proposed three-pronged proportionality test formula seek to establish a rational connection between means and ends in aspect of facts assessment. The empirical uncertainty of the fact would raise the question of whether the restrictive measures inappropriately infringe the fundamental rights. In the event of COVID-19, the people would resist to the lockdown measures if very few infectious cases or death to be heard or informed in their residence community. At the moment that the evidence found by the scientists is not enough to prevent the coronavirus spreads again in 2021, the government cannot prove these extreme measures e.g., lockdown and mandatory quarantine, are the least intrusive measures and proportional for maintaining the public order. However, these extraordinary measures should be temporarily tolerable in this exceptional circumstance. With more epistemological knowledge to be accumulated with the ongoing clinical treatments and observation, and some new findings of scientific studies published, the state governments are obliged

⁹ In the *Lebach* decision, the German Constitutional Court provides that "in principle, neither of the two constitutional values has a higher rank than other. In the specific case, the intensity of the intrusion in the personal sphere should be weighed against the interest of information to the public" (BverfGE 1973: preamble par. 2, qtd. in Lindahl 2009: p. 362).

¹⁰ Schlink has mentioned a German Constitutional Court judgment where the judges, considering that the suspect would be posited into a danger and great pains during the surgery of extraction of cerebrospinal, rejects using this medical examination to determine the mentality of criminal into non-serious crime. Apart from that, the life of perpetrator, particularly young child, weigh more than the property. It is inappropriate to permit an adult but a disable man to shoot a teenager who has stolen his apples.

to promptly adapt the stringent policy or emergency legislation to the expert advices. The priority of policy-making process would stress the recovery of social economy and increase the rate of employment. The health risk cannot be eliminated in the short period since we have not found the source of coronavirus yet, neither do we have enough safe and effective vaccine in some countries. The resurgence of coronavirus has occurred in Europe and some territory in China in the winter of 2020. Some state governments retrigger the stringent lockdown and curfew measures, while others prefer to some flexible measures responding to a new wave of COVID-19 spreading.

Assuming the human rights protection is the primary objective of the government in the constitutional states, the reconciliation of the proportionality and precautionary principle is a necessary innovative technique to the social and global governance in the current days. The essentiality of the juridical technique underlines making mild and appropriate precautionary measures in compliance with the proportionality test. The normative combination between two principles lies in the common legitimate aim – protection of public health order. The nuanced differentiation is the proportional restriction made on the basis of predictable premise and certainty on its connection to the competing constitutional interest, while the latter lacks certainty on its connection to the competing interest. In this context, the executive should be granted a wide discretion in the first initial months to make and implement the emergency measures, considering that they had known little on the source and way of transmission of the coronavirus. The medical resource would be exhaustedly provided to a huge amount of people having acutely infected such a highly fatal coronavirus in the first several months.

In the second stage, the precautionary measure, whether extreme or not, must be readapted to new epistemological information. The assessment on lifting extreme measures should be on the table. Though the new scientific information may not sufficiently provide the evidence upholding the termination of all the precautionary measures, the national or local governments have to assess the risk of massive infection and strike a balance with other affected constitutional liberties. Provided that the amount of hospitalised acute infected people has been decreasing and infected people are consistently recovering, national authorities should do terminate lockdown measures, but only imposed some mild measures e.g., wearing mask and keeping social distance in the public sphere, regarding the dangers that new waves of COVID-19 may break again if not any preventive measure imposed to the social life. Thus, the replacement of extraordinary lockdown with the mild measures will result into an optimisation between the protection of public health order and the individual liberties. Proportionality test prevails over the precautionary principle. The national Constitutional Court needs to balance the cost of the constitutional rights derogation to the benefit of protecting public health order. In a circumstance, where only less than 50 people are presented in a public demonstration in the municipal big square, the legislative total ban on the public gathering would be unconstitutionally provided that the basic rules on the social distance and wearing mask are easily to obey to. In contrast, the implementation of the previous stringent measure may continue in the context social distance can hardly be observed and highly risk on the

easily infectious coronavirus turned to be high fatality once again. In particular, the decision-makers have to pay a great caution to strike a balance between the protection of public health order and the plan on the economy recovery. All the decisions must guarantee the probable aggregation of the amount of infectious people collapsing the medical resource.

In the third stage, the COVID-19 may resurge in the human society when the winter comes. The slow research and development of vaccine and our limited knowledge on the virological mutation pose a threat to the human life again. Up to now, our knowledge of the source of coronavirus and on its transmission cannot help the national and local authority to overcome the crisis. At the end of 2020, the number of infectious people accelerates higher than the peak point in the March 2020. The national authority and scientists need to assess new situation in order to make a deliberative policy. Although unexpected virological mutation multiplies the difficulties in the containment, the good news that the fatality rate has been consistently attenuating. We have not yet known the answer to a question of whether the fatality rate of COVID-19 in the winter would be much higher than in the summer. If concerned statistics in this winter are stably low, the national authorities should not reimplement the previous extreme measures. The decreasing ratio of death and the relative easier recovery from the infection would make COVID-19 equal to a normal flu, rather the scared SARS in 2003 and COVID-19 in the earlier time of 2020. Mandatory quarantine and lockdown measures are not necessary any longer. May the entertainment facilities or pub need to be closed because close-distance talking and body touches are common there. The university and school can remain open considering they have enough working staffs to collect the statistic concerning the daily temperature and design the flexible way of teaching organisation. Unless the death rate of COVID-19 increases or a new type of high fatality coronavirus mutation has been detected, those extraordinary measures should not be employed again.

Conclusions

The COVID-19 causes an unprecedented threat to our human society. However, the crisis is also a big test for our modern liberal-democracies on the regional and state capacities responding to the global pandemic. In particular, human rights protection is one of the fundamental issues in the context of combatting the coronavirus. Schmitt's radical theory of sovereignty in the circumstance of the state of emergency should be abandoned. Granting the state unconstrained sovereign authority may help the government effectively overcome the cause of emergency, while a new emergency may occur, when the exercise of irrational sovereign authority triggers many unexpected mass resistance and social chaos. In contrast, the inherent qualities of the modern democracies, which could be detected in the text of Constitution, possess the characteristics of the self-constraint and rationality. It implies the political sovereign decision is still regulated by the rationality amongst the liberal democracies.

As to the supranational protection of the fundamental rights in the state of emergency, the jurisprudence of the ECtHR and Court of the Justice of European Union

provide us very little help. Only one case judgment verifies the isolation of infectious people constitutes the serious interference of right to physical liberty under the Art. 5 ECHR. This measure could be allowed only in the circumstance that it is the last resort to contain the coronavirus. However, the Strasbourg Court has no experience adjudicating the cases concerning the coronavirus control under the Art. 15 since that almost all the landmark cases concern the rights derogation concerning the fighting terrorist or *coup d'état*. Not an applicant has ever filed a litigation against the Contracting states emergency measures in dealing with the COVID-19 (Tzevelekos, Dzehtsiarou 2020: p. 145). Apart from that, the EU law confers Member States primary powers on adopting emergency measures under the Art. 168 TFEU.

The task of Convention rights protection falls on the shoulders of domestic authorities. Regarding some states that have declared the state of public health emergency and started the sunset clause in response to the public health emergency, human rights derogation or restriction would be an inevitable consequence. Although the degree of fundamental rights derogation must be in compliance with the proportionality test under the international human rights treaties, many uncertain aspects of the COVID-19 leave legal space for the government employing precautionary principle. The results of serious derogation from the fundamental rights in the circumstance of lacking uncertain evidence would raise the question of the legitimacy, unless the implementation of precautionary measures would be limited to a temporary period of time.

In our view, the normative combination of the two principles converts into a concept of the "precautionary proportionality principle". This innovative doctrine can be employed as a channel for developing the assessment model in the pandemic era. Both of them have common legitimate aims on the protection of public health order. The precautionary measures would be applicable in the initial several months, but the restriction would be lifted after the epistemic development in the scientific research. Even if the scientific research fails to reveal the key information of virus and transmission channel, the State authorities are obliged to recover normal economic activities and civil liberties, but only impose a minimum restriction on the social interaction, rather than remain harsh human isolation. As to the current situation of the COVID-19, the space left for precautionary measures has been consistently shrinking. Although we have not yet completely known many crucial virological aspects of COVID-19, the current situation is so far better than the initial months. At least, the death rate accentuates and many infects can recover soon. Unless the resurgence of COVID-19 roaring the death rate or mutating into a new unexpected type of virus with high fatality, the extraordinary precautionary-based measures should be restarted again.

Jizeng Fan – an associated research fellowship member at the Law School of Sichuan University in Chengdu (China). He obtained the Ph.D diploma in law at the *Scuola Superiore Sant'anna Pisa* (Italy) in 2017. His research interests include: comparative constitutional law, EU constitutional law, European human rights law, and constitutional theory.

Jizeng Fan – pracownik naukowy w Szkole Prawa na Uniwersytecie Syczuańskim w Chengdu (Chiny). Stopień doktora prawa uzyskał w 2017 roku w *Scuola Superiore Sant'anna Pisa* (Włochy). Jego zainteresowania badacze to: prawo konstytucyjne porównawcze, prawo europejskie, europejskie prawo dotyczące praw człowieka, teoria prawa konstytucyjnego.

Yuhong Wang – an undergraduate student at the Law School of Sichuan University in Chengdu (China). Up to now, she has several publications coordinated with Dr. Jizeng Fan in the researching fields of proportionality in the context of state of emergency and a book review on the unconstitutional constitutional amendment (Yaniv Roznai, Oxford University Press, 2017).

Yuhong Wang – student studiów licencjackich w Szkole Prawa na Uniwersytecie Syczuańskim w Chengdu (Chiny). Opublikowała kilka prac naukowych pod kierunkiem dra Jizeng Fana z obszaru badawczego dotyczącego zagadnień proporcjonalności w kontekście stanu wyjątkowego. Opublikowała także recenzję książki poświęconej koncepcji niekonstytucyjnej zmianie konstytucji (Yaniv Roznai, Oxford University Press, 2017).

➔ References:

- ACKERMANN Bruce (2004), *The Emergency Constitution*, "Yale Law Journal", vol.113, no. 1.
- ALEXY Robert (2002), *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press.
- ALEXY Robert (2003), *On the Balancing of Subsumption. A Structural Comparison*, "Ratio Juris", vol. 16, no. 4.
- BJORNSKOV Christan, VOIGT Stefan (2018), *The Architecture of Emergency Constitution*, "International Journal of Constitutional Law", vol. 16, no. 1.
- BREYER Stephen G. (2003), *Liberty, Security and Courts*, https://www.supremecourt.gov/publicinfo/speeches/sp_04-15-03.html (15.12.2020).
- BVerfGE (1978), *Entscheidungen Der Amtlichen Sammlung*, 49, 89.
- BVefvGE (1979), *Entscheidungen Der Amtlichen Sammlung*, 50, 290.
- BVerfGE (1994), *Entscheidungen Der Amtlichen Sammlung*, 90, 145.
- CANESTRINI Nicola (2020), *Covid-19 Italian Emergency Legislation and Infection of the Rule of Law*, "New Journal of European Criminal Law", vol. 11, no. 2.
- CROSBY Lauren, CROSBY Edward (2020), *Applying the Precautionary Principle to Personal Protective Equipment Guidance during the COVID-19 Pandemic: Did We Learn the Lessons from the SARS*, "Canadian Journal of Anesthesiologist", vol.67, no. 10.
- DICEY Albert V. (1920), *Introduction to the Study of Law of Constitution*, LiberyFund.
- DICEY Albert V. (1979), *Introduction to the Study of Law of Constitution*, Macmillan.
- DYZENHAUS David (2006a), *Schmitt v. Dicey: Are State of Emergency Inside or Outside the Legal Order?*, "Cardozo Law Review", vol. 27, no. 5.
- DYZENHAUS David (2006b), *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press.
- DYZENHAUS David (2008), *The Compulsion of Legality*, in: Victor V. Ramraj (ed.), *Emergency and The Limits of Legality*, Cambridge.
- DYZENHAUS David (2012), *State of Emergency*, in: Michel Rosenfeld, András Sajó (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford.

- DE SCHUTTER Oliver (2010), *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press.
- ECtHR (1961), European Court of Human Rights, *Lawless vs. Ireland* (no.3), ap. no. 332/57, judgment 1 July 1961.
- ECtHR (1978), European Court of Human Rights, *Ireland vs. UK*, ap. no. 5310/71, decision 18 January 1978.
- ECtHR (1988), European Court of Human Rights, *Brogan and Others vs. UK*, ap. no. 11209/84, judgment 29 November 1988.
- ECtHR (1993), European Court of Human Rights, *Brannigan & McBride vs. UK*, ap. no. 14553/89 and 14554/89, judgment 25 May 1993
- ECtHR (2005), European Court of Human Rights, *Enhorn vs. Sweden*, ap. no. 56529/00, judgment 25 January 2005.
- ECtHR (2009), European Court of Human Rights, *A and others vs. UK*, ap. no. 3455/05, judgment 19 February 2009.
- ECtHR (2018), European Court of Human Rights, *Mehmet Hasan Altan vs. Turkey*, ap. no.13237/17, judgment 20 March 2018.
- ECtHR (2019a), European Court of Human Rights, *Alparslan Altan vs. Turkey*, ap. no.12778/17, judgment 16 April 2019.
- ECtHR (2019b), European Court of Human Rights, *Kavala vs. Turkey*, ap. no.28749/18, judgment 10 December 2019.
- ECtHR (2020), European Court of Human Rights, *Bas vs. Turkey*, ap. no. 66448/17, judgment 3 March 2020.
- FEREJOHN John, PASQUINO Pasquale (2002), *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, "International Journal of Constitutional Law", vol. 2, no. 2.
- GARNETT Kenisha, PARSON David J. (2017), *Multi-Case Review of the Application of Precautionary Principle in the European Law and Case-law*, "Risk Analysis", vol. 37, no. 3.
- GOVERNO ITALIANO (2020), *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell' emergenza epidemiologica da COVID-19*, Discreto-Legge 23 Febbraio 2020, no. 6.
- GREENE Alan (2018), *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in the Age of Crisis*, Oxford.
- GREENE Alan (2020), *Derogating from the European Convention on Human Rights in Response to the Coronavirus Pandemic: If Not Now, When?*, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3593358 (17.12.2020).
- GROSS Oren, NÍ AOLÁIN Fionnuala (2001), *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, "Human Rights Quarterly", vol. 23, no. 3.
- GROSS Oren, NÍ AOLÁIN Fionnuala (2006), *Law in Time of Crisis: Emergency Power in Theory and Practice*, Cambridge.
- HOUSE OF LORDS (2005), *A vs. Secretary of State for the Home Department*, 2 W.L.R 87.
- HRC (2001), CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
- JUDGMENT OF THE COURT (1996) of 8 May 1996, *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union and Others*, CASE 157/96.

- JUDGMENT OF THE COURT (2000) of 22 June 2000, Fornasar and Others, CASE 318/98.
- JUDGMENT OF THE COURT (2009) of 5 March 2009, Commission vs Spain, CASE C-88/07.
- JUDGMENT OF THE COURT (2011) of 21 July 2011, Etimine SA v Secretary of State for Work and Pensions, CASE 15/10.
- JUDGMENT OF THE COURT (2016) of 9 June 2016, *Pesce and Others*, CASES 78/16 and 79/16.
- JUDGMENT OF THE COURT (2019) of 1 October 2019, *Blaise and Others*, criminal proceedings, CASE 616/17.
- JUDGMENT OF THE GENERAL COURT (2011) of 9 September 2011, *France vs. Commission*, CASE 257/07.
- LINDAHL Lars (2009), *Robert Alexy's Weight Formula for Weighing and Balancing*, in: Augusto Silva Dias et. al. (eds.), *Liber Amicorum de José de Sousa Brito em comemoração do 70.º Aniversário – Estudos de Direito e Filosofia*, Almedina.
- MOWBRAY Alastair (2012), *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford.
- MESSERSCHMIDT Klaus (2020), *COVID-19 Legislation in the Light of the Precautionary Principle*, "The Theory and Practice of Legislation", vol. 8, no. 3.
- PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law*, AS/JUR (2020) 13, Strasbourg.
- PINTO-BAZURCO Jose Felix (2020), *The Precautionary Principle*, "Earth Negotiation Bulletin", Brief #4, <https://www.iisd.org/system/files/2020-10/still-one-earth-precautionary-principle.pdf> (23.12.2020).
- SCHMITT Carl (2005), *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago.
- SCHMITT Carl (2008), *Constitutional Theory*, Durham.
- SCHMITT Carl (2013), *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggles*, Cambridge.
- SCOTT Joanne (2018), *Legal Aspects of Precautionary Principle*, London.
- SPADARO Alessandra (2020), *COVID-19: Testing the Limits of Human Rights*, "European Journal of Risk Regulation", vol. 11, no. 2.
- SCHLINK Bernhard (2011), *Proportionality in the Constitutional Law, Why Everywhere But Here?*, "Duke Journal of Comparative & International Law", vol. 22, no. 2.
- SCHEININ Martin (2020), *COVID-19 Symposium: To Derogate or not to Derogate*, "Opinio Juris", <http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/> (28.12.2020).
- SUNSTEIN Cass R. (2004), *Minimalism at War*, "The Supreme Court Review", vol. 45, no. 1.
- TZEVELEKOS Vassilis P., DZEHTSIAROU Kanstantsin (2020), *Normal as Usual? Human Rights in Times of COVID-19*, "European Convention on Human Rights Law Review", vol. 1, no. 1.
- VENICE COMMISSION (2006), *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*, CDL-AD(2006)015, Strasbourg.
- VENICE COMMISSION (2016), *Turkey, Opinion on the Legal Framework Governing Curfews*, CDL-AD(2016)010, Strasbourg.
- VENICE COMMISSION (2020), *Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003, Strasbourg.
- WALLACE Stuart (2020), *Derogation from the European Convention on Human Rights: The Case for Reform*, "Human Rights Law Review", vol. 20, no. 3.

WHO (2020a), *Modes of Transmission of Virus Causing COVID-19: Implication for IPC Precaution Recommendations*, <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/modes-of-transmission-of-virus-causing-covid-19-implications-for-ipc-precaution-recommendations> (12.12.2020).

WHO (2020b), *Statement on the First Meeting of the International Health Regulations, Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, [https://www.who.int/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (12.12.2020).

Pozycja i rola Komisji Europejskiej w procedurze ochrony budżetu UE w ramach ogólnego reżimu warunkowości

Karol Piwoński, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: karol.piwonski1@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-3261-1159

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza pozycji Komisji Europejskiej i roli, jaką instytucja ta odgrywa w postępowaniu przewidzianym w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii Europejskiej (UE). W tym celu przeanalizowano schemat tego postępowania, dokonując wykładni właściwych regulacji przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, jednocześnie uwzględniając opinie instytucji UE oraz stanowisko doktryny. Zastosowano również metodę porównawczą, zestawiając uprawnienia Komisji przyznane w procedurze ochrony budżetu Unii z instrumentami dotychczas regulowanymi w Traktatach. Analiza została dokonana przez pryzmat ukształtowania pozycji poszczególnych instytucji w nowej procedurze. Nie pozwala ona przewidzieć, w jaki sposób procedura ta będzie wykorzystywana w praktyce. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że to Komisja Europejska – instytucja o charakterze wspólnotowym – zyskała szerokie kompetencje, a przy ich stosowaniu wyposażona została w szeroki zakres kompetencji uznaniowych. Z jednej strony, wprowadzone regulacje stanowią egzemplifikację nowego paradygmatu w zakresie ukształtowania mechanizmów służących ochronie praworządności, z drugiej zaś, rodzą wątpliwości co do zgodności z prawem UE. Niewątpliwie stanowią one jednak zdecydowany krok w kierunku zwiększenia skuteczności unijnego instrumentarium ochrony praworządności.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, ochrona praworządności, sankcje finansowe, ochrona budżetu UE

The position and role of the European Commission in the procedure of the protection of the EU budget in the general regime of conditionality

Abstract

The aim of this article is to analyse the position and role of the European Commission in the procedure provided in the regulation on a general regime of conditionality for the protection of the European Union's budget. For this purpose the scheme of this procedure was analysed, by interpreting the relevant regulations using the dogmatic method and considering opinions of the

EU institutions and views of the scholars. A comparative method has also been applied. The new position of the Commission in the procedure for protection of the EU budget has been compared with the position it plays in the existing instruments. The analysis is made from the point of view of the position of individual institutions in the new procedure, although it does not allow predicting how they will be implemented. The conducted analysis demonstrates that the European Commission – an institution of Community character – has gained wide competences, and in applying them it has been given a wide range of discretion. On the one hand, the introduced regulations exemplify a new paradigm in creating mechanisms for protection of the rule of law. On the other hand, they raise doubts as to their compliance with EU law. However, they undoubtedly constitute a decisive step towards increasing the effectiveness of the EU's instruments for the rule of law protection.

Keywords: European Union, European Commission, rule of law protection, financial sanctions, protection of the EU budget

Zasada rządów prawa jest jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska (UE). Nie tylko dlatego, że tak w art. 2 stanowi Traktat o Unii Europejskiej (TUE). Już w 1986 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał Europejską Wspólnotę Gospodarczą za opartą na rządach prawa, w której ani jej instytucje, ani Państwa Członkowskie, nie mogą unikać kontroli zgodności przyjętych przez nie środków z podstawową kartą konstytucyjną – traktatem (Wyrok Trybunału 1986). Zasada rządów prawa jest fundamentem wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, bez którego Unia – jako europejska przestrzeń prawna – nie mogłaby istnieć (Grzelak 2018: s. 57–58).

Mechanizmy prawne mające za swój cel wspieranie i ochronę wartości leżących u podstaw Unii są legitymowane i skuteczne jedynie wówczas, gdy same stanowią ucieleśnienie tych wartości. W tym kontekście uzasadniona jest analiza proponowanych rozwiązań mających chronić budżet Unii, a *de facto* wypełniać lukę w unijnym systemie ochrony praworządności (Bachmaier 2019: s. 122). Artykuł wykaże, że sposób ukształtowania pozycji i roli, jaką Komisja Europejska odgrywa w procedurze ochrony budżetu Unii, stanowi emanację nowego podejścia unijnych instytucji i państw członkowskich do ochrony praworządności, mającą stanowić remedium na nieefektywność dotychczasowego instrumentarium. W tym celu zastosowano metodę dogmatyczną, w ramach którego analizie poddano regulacje zawarte w rozporządzeniu. Ich wykładnia pozwoli ustalić obowiązki i uprawnienia poszczególnych instytucji zaangażowanych w procedurę ochrony budżetu Unii oraz ich wzajemne oddziaływanie, co ukaże schemat tego postępowania i pozwoli zweryfikować hipotezę postawioną w tekście. Poczynione uwagi zostaną osadzone w opiniach i zastrzeżeniach wyrażanych przez unijne instytucje oraz przedstawicieli doktryny. Osiągnięcie celów badawczych wesprze również zastosowanie metody porównawczej, w ramach której zestawiono uprawnienia Komisji w istniejących mechanizmach z ukształtowaniem jej pozycji i roli w procedurze ochrony budżetu Unii. O ile sposób faktycznego wykorzystania uprawnień przyznanych Komisji pozostaje niewiadomą, zmianą jakościową, która ma zapewnić unijnemu instrumentarium większą skuteczność, jest przyznanie dominującej roli Komisji Europejskiej.

Krytyczna refleksja nad mechanizmami służącymi ochronie rządów prawa w Unii Europejskiej uzasadniona jest nie tylko nowością i przetomowością wprowadzonych rozwiązań, lecz również skalą implikacji, jakie ich przyjęcie może mieć dla Polski. Nie jest bowiem zaskakujące, że potrzeba zwiększenia efektywności działań Unii ukierunkowanych na ochronę jej wartości dostrzeżona została głównie w wyniku działań Polski i Węgier, przez wielu ocenianych jako odejście od idei demokracji liberalnej (Pech, Scheppele 2017: s. 39). Z tego względu tekst może zainteresować nie tylko badaczy prawa i polityki Unii Europejskiej, lecz również wszystkich, którym bliska jest problematyka ochrony rządów prawa oraz postaw Unii w obliczu kryzysu wartości, jaki dotknął tę organizację.

Zasada rządów prawa i mechanizmy służące jej ochronie w prawie Unii Europejskiej

Pomimo kluczowej roli dla funkcjonowania Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zasada rządów prawa na gruncie unijnym nie ma jednej definicji. Dopiero niedawno rozwinięcie tej zasady znalazło się w prawie wiążącym akcie prawa Unii. Wcześniej próbę uchwycenia istoty tej zasady podjęła Komisja Europejska, której zdaniem można ją ująć za pomocą katalogu zasad, na który składają się: legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa (Komunikat Komisji 2014: s. 4). Katalog ten bazuje na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, uznającym poszczególne „pod-zasady” za przejawy szerszej zasady rządów prawa. Warto przy tym zauważyć, że pojęcie rządów prawa odróżnia się niekiedy od praworządności, obejmujące przestrzeganie i poszanowanie prawa (Tkaczyński, Württenberger 2017: s. 16–17). Inni wskazują jednak, że dla ustalenia normatywnych obowiązków państw na gruncie art. 2 TUE nie ma znaczenia, czy chronioną wartość nazwie się państwem prawa, rządami prawa, czy praworządnością (Marcisz, Taborowski 2017: s. 101).

Znajdujące się w dyspozycji Unii Europejskiej narzędzia służące zapewnianiu praworządności w jej państwach członkowskich najogólniej podzielić można na mechanizmy polityczne i sądowe. Kryterium wyodrębnienia jest tu rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W mechanizmach politycznych odgrywa on bardzo ograniczoną rolę. Natomiast mechanizmy sądowe opierają się na postępowaniach przed TSUE (Taborowski 2019: s. 25–27).

Przegląd istniejących narzędzi prawnych prowadzi do wniosku, że w systemie prawa unijnego nie powstał dotychczas efektywny mechanizm, umożliwiający szybkie podjęcie adekwatnych środków, gdy w państwie członkowskim występuje zagrożenie dla praworządności. Mechanizm z art. 7 TUE – jedyny traktatowy instrument zaprojektowany do nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie wartości z art. 2 TUE (Taborowski 2019: s. 156) – wymaga, by nałożenie na państwo członkowskie sankcji poprzedziła jednomyślna decyzja wszystkich pozostałych państw. Jak wskazuje J. Barcik, „konstrukcja tego przepisu

wskazuje, że starano się w nim pogodzić możliwość stosowania sankcji z powodu naruszenia wartości UE z poszanowaniem suwerenności państw członkowskich [...]. W efekcie stworzono niezwykle złożoną i sztywną procedurę, trudną do uruchomienia i wymagającą w tym celu woli politycznej ze strony państw członkowskich" (Barcik 2019: s. 152).

Skutecznym substytutem dla postępowania z art. 7 TUE nie może stać się to przewidziane w wydanym w 2014 r. przez Komisję Europejską komunikacie „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”. Opisana w nim procedura opiera się na dialogu pomiędzy Komisją a państwem członkowskim, w którym stan praworządności wzbudził podejrzenie tej instytucji. Celem dialogu jest niedopuszczenie do powstania systemowego zagrożenia dla praworządności. Kompetencja Komisji do wydania rzeczzonego komunikatu była kwestionowana. Służba prawna Rady w opinii z 27 maja 2014 r. zarzuciła Komisji, że wprowadzając nowe postępowanie oparte na komunikacie naruszyła ona zasadę przyznania (Opinia 2014: pkt 28). Nie rozważając zasadności zarzutów co do legalności komunikatu, zauważać można, że jako akt prawa miękkiego nie może on nakładać obowiązków na państwa członkowskie ani być podstawą nakładania na nie sankcji. Jedynym przejawem „ukarania” państwa, które nie zastosowało się do wydanego przez Komisję w tej procedurze zalecenia, jest zapowiedź rozważenia skierowania przeciwko niemu przez Komisję wniosku do Rady w ramach procedury z art. 7 TUE (Komunikat Komisji 2014: s. 9). Stąd instrument ten nie może służyć jako skuteczne narzędzie ochrony praworządności, a jego główną funkcją jest monitorowanie sytuacji w państwach członkowskich oraz przygotowanie się Komisji do postępowania z art. 7 TUE (Taborowski 2019: s. 104).

Kontrowersje budzi również stosowanie do ochrony praworządności mechanizmów sądowych, a więc postępowań mających swoją podstawę w art. 258-260 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Postępowania te umożliwiają stwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, jakie ciąży na nim na mocy Traktatów (TFUE: art. 258). Skargę w tym przedmiocie mogą wnieść również poszczególne państwa członkowskie (TFUE: art. 259), które w praktyce jednak korzystają z niego niechętnie. Należy zauważyć, że postępowania skargowe nie mają za swój przedmiot naruszeń zasady praworządności jako takiej, lecz uchybienia konkretnym zobowiązaniom traktatowym. Jak wskazuje R. Grzeszczak, zasada praworządności ma charakter parasolowy, jest swoistą meta-zasadą, z której sądy wywodzą inne zasady i jako taka nie nadaje się do ochrony w procedurze z art. 258 TFUE (Grzeszczak 2019: s. 47). Nie zmienia to jednak faktu, że postępowanie to istotnie przyczyni się do zwalczania tych naruszeń wartości praworządności, które dają się powiązać z konkretną normą prawa Unii. Najnowsze orzecznictwo TSUE wykazuje duży potencjał procedury z art. 258 TFUE w zwalczaniu zagrożeń dla zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. Wyrok Trybunału 2019; zob. też Taborowski 2019: s. 296-302).

Pozycja i rola Komisji w procedurze ochrony budżetu Unii

Odpowiedzią na niedostatki unijnego instrumentarium był wniosek ustawodawczy (Wniosek 2018) Komisji Europejskiej z maja 2018 r. rozporządzenie w sprawie ochrony bu-

dżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Projekt Komisji zastąpiła następnie propozycja Rady – rozporządzenie ws. ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii, mająca stanowić część pakietu Wieloletnich Ram Finansowych 2021-2027 (Wniosek 2020). Projekt Rady nieznacznie tylko zmodyfikował projekt Komisji. Można go uznać za próbę ustanowienia kolejnego instrumentu służącego ochronie praworządności w Unii. Aktualne jest przyświecające mu założenie, że „potencjał budżetu UE można w pełni wykorzystać tylko wówczas, gdy sprzyja temu otoczenie gospodarcze, regulacyjne i administracyjne w państwach członkowskich”. Wskazuje się, że przestrzeganie praworządności jest warunkiem realizacji przez państwa członkowskie zasady należytego zarządzania finansami (Wniosek 2018: s. 1).

Rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii nie mieści się we wspomnianym powyżej podziale instrumentów ochrony praworządności na mechanizmy polityczne i sądowe. Choć decyzja kończąca postępowanie ws. ochrony budżetu Unii dokonywana jest przez organ polityczny (Radę), środki przyjęte w ramach tej procedury podlegają ocenie TSUE ze względu na legalność. W postępowaniu z art. 7 natomiast jurysdykcja TSUE ograniczona jest do przestrzegania postanowień „czysto proceduralnych” przewidzianych w tym artykule (TFUE: art. 269). Zdaniem J. Barcika, procedura ochrony budżetu Unii nie jest ani mechanizmem politycznym, ani mechanizmem sądowym. Autor ten zalicza ją do odrębnej kategorii mechanizmów ekonomicznych (Barcik 2019: s. 214). Wydaje się, że możliwość sądowej kontroli legalności środków przyjętych na podstawie projektowanego rozporządzenia nie przeczy politycznemu charakterowi przewidzianego w nim mechanizmu, skoro zasadniczą rolę decyzyjną odgrywają w nim instytucje polityczne – Komisja i Rada.

Istotą mechanizmu przewidzianego w rozporządzeniu jest warunkowość. W propozycji Rady, pojęcie to pojawiło się wręcz w tytule aktu prawnego. Jak wskazuje J. Łacny, „warunkowość stanowi stosowaną w prawie UE od lat 80. XX w. koncepcję opierającą się na założeniu, że państwa członkowskie i podmioty prywatne można skłonić do spełniania określonych w prawie UE wymogów w zamian za uzyskiwane korzyści” (Łacny 2018: s. 12). Oznacza ona, że zakres korzyści uzyskiwanych przez państwa członkowskie uzależniony jest od stopnia wypełniania przez nie ich zobowiązań.

Zasadnicze zmiany jakościowe, jakie niesie za sobą rozporządzenie ws. praworządności, obejmują przyznanie dominującej roli Komisji Europejskiej (wyposażonej w kompetencje dochodzeniowe i *de facto* decyzyjne, przy jednoczesnej marginalizacji pozostałych instytucji) oraz ułatwienie nałożenia sankcji na niepraworządne państwo członkowskie. Kompetencje te zostały uszczuplone w wersji zaproponowanej przez Radę na rzecz samej Rady. Ukazuje to ewolucję w podejściu do mechanizmów ochrony praworządności – położenie większego nacisku na instytucję o charakterze międzyrządowym, co odpowiada pierwotnym założeniom unijnych traktatów, w świetle których to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za ochronę rządów prawa w Unii (TUE: art. 7).

Przełomem wszczęcia postępowania określonego w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości jest stwierdzenie przez Komisję, że zaistniały racjonalne przesłanki

uznania, że w państwie członkowskim wystąpiło naruszenie zasady praworządności, a naruszenie to w sposób wystarczająco bezpośredni wpływa – lub występuje poważna groźba takiego wpływu – należyte zarządzanie finansami unijnego budżetu albo ochronę interesów finansowych. Widoczne jest więc, że wszczęcie postępowania, należące całkowicie w gestii Komisji, opiera się na przesłankach niedookreślonych, tym samym zwiększając władzę dyskrecyjną Komisji.

Rozporządzenie jest pierwszym wiążącym aktem prawnym zawierającym legalną definicję zasady rządów prawa (Taborowski 2019: s. 53). Jak wskazuje tekst rozporządzenia (art. 2 lit. a), „praworządność” odnosi się do wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE. Praworządność obejmuje zasadę legalizmu, zakładającą przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces prawodawczy, pewność prawa, zakaz arbitralności władzy wykonawczej, skuteczną ochronę sądową, w tym dostęp do sprawiedliwości sprawowanej przez niezależne i bezstronne sądy, także w zakresie praw podstawowych, podział władzy, niedyskryminację i równość w obliczu prawa. Jest to szeroka definicja, zawierająca katalog otwarty (wyliczenie niewyczerpujące), co również zwiększa uznaność instytucji stosujących prawo.

Jak wskazuje J. Łacny, proponowane regulacje sformułowane w sposób niezwykle szeroki, a ich zakres jest właściwie niemożliwy do określenia *a priori*, przez co instytucjom unijnym pozostawiono szeroki margines uznania w zakresie wykładni użytych pojęć (Łacny 2018: s. 14). Należy zgodzić się, że szerokie ujęcie zasady rządów prawa i brak konieczności wykazania rzeczywistego powiązania jej naruszenia z zagrożeniem dla unijnego budżetu sprawia, że rozporządzenie nie wyznacza wyraźnych granic ingerencji w ustawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw. Zdaniem M. Taborowskiego, definicja uogólnionego braku „odnosi się praktycznie do całokształtu działalności organów krajowych w kontekście przepływów finansowych z budżetu UE, od przyznania finansowania, poprzez nadzorowanie, ściganie związanych z tym przestępstw, po sądownictwo i sankcje [...] (Taborowski 2019: s. 56).

Ukazuje to, że rzeczywistym celem zaproponowanych środków jest raczej przeciwdziałanie naruszeniom praworządności aniżeli ochrona unijnych finansów. Oceniając sprawę realistycznie, trudno nie zauważyć, że odwołanie się do potrzeby ochrony interesów finansowych Unii jako uzasadnienia nowego mechanizmu służącego zwalczaniu naruszeń praworządności wynika głównie z faktu, iż Unia nie ma kompetencji do ustanawiania generalnych mechanizmów służących ochronie rządów prawa. Jako podstawę prawną rozporządzenia wskazuje się art. 322 ust. 1 lit. a TFUE, który umożliwia ustanawianie „zasad finansowych określających w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”. Omawiane rozporządzenie w sposób odległy dotyczy tych kwestii. W jego świetle samo zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości uznać należy za przykład naruszenia zasady praworządności (Wniosek 2020: art. 2a). Jednocześnie dla zastosowania procedury wystarczające jest samo istnienie zagrożenia, że naruszenie tej zasady zagrozi interesom finansowym Unii. Oznacza to, że możliwe jest nałożenie na państwo członkowskie sankcji mimo braku jakiegokolwiek uszczerbku dla unijnego budżetu. Sam stan zagrożenia, który może mieć

przecież bardzo różne natężenie, uzasadnia zastosowanie środków przewidzianych w rozporządzeniu. Z tego względu istnieje ryzyko uznania rozporządzenia za wykraczające poza granice upoważnienia prawodawczego zawartego w traktatach. Zastrzeżenia te odrzucają jednak niektórzy eksperci (zob. Barcz et al. 2020: s. 9). Tym niemniej, należy zgodzić się, że sformułowane w rozporządzeniu ramy prawne oceny przez Komisję działań państw członkowskich pod kątem praworządności zapewnią jej olbrzymi wpływ na kluczowe sfery władczego działania państwa (Taborowski 2019: s. 54).

Należy przy tym zauważyć, że pojęcie interesów finansowych Unii nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ występuje w art. 325 TFUE oraz zostało zdefiniowane w dyrektywie 2017/1371. Wyjaśniał je również Trybunał Sprawiedliwości (Wyrok Trybunału 2003: pkt. 89). Odmienne rzecz ma się w przypadku „należytego zarządzania finansami”, które – choć pojawia się w art. 317 TFUE – nie zostało zdefiniowane ani w traktacie, ani w aktach prawa pochodnego (Łacny 2018: s. 14). Rozporządzenie jedynie w sposób przykładowy wymienia elementy składające się na treść tych pojęć (jak prawidłowe funkcjonowanie organów danego państwa członkowskiego, prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych czy odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków), postępując się w wielu miejscach pojęciami niedookreślonymi (np. skuteczna kontrola sądowa, skuteczność i terminowość współpracy), co dodatkowo zwiększa swobodę decyzyjną Komisji Europejskiej.

Władza dyskrecyjna Komisji Europejskiej w zakresie oceny stanu faktycznego i badania, czy doszło do naruszenia zasady praworządności, została ograniczona w stosunku do poprzedniej wersji nowego mechanizmu. Nadal oceny tej dokonuje samodzielnie Komisja i nie jest ona związana stanowiskiem innej instytucji. Musi jednak wziąć pod uwagę relewantne informacje, w tym decyzje, konkluzje i rekomendacje unijnych instytucji i innych organizacji międzynarodowych. Zrealizowano w ten sposób zastrzeżenia Trybunału Obrachunkowego, który zalecił wyraźne wskazanie źródeł informacji branych pod uwagę przez Komisję Europejską, wskazując m.in. listę kontrolną dotyczącą praworządności Komisji Weneckiej (Opinia Trybunału Obrachunkowego 2018: s. 5). Uwzględniona została również poprawka do rozporządzenia przyjęta przez Parlament Europejski (PE), zgodnie z którą rzeczona ocena powinna być obiektywna, bezstronna i przejrzysta oraz powinna być sporządzona na podstawie informacji ze wszystkich istotnych źródeł, z uwzględnieniem kryteriów stosowanych w kontekście negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii (Poprawki PE 2019: poprawka nr 20).

Na podstawie zgromadzonych informacji, jak również uwag złożonych przez państwo członkowskie, Komisja podejmuje decyzję, czy zaistniały przestanki do nałożenia na państwo środków dyscyplinujących. W celu ich nałożenia Komisja przedstawia propozycję decyzji Radzie. W pierwotnej wersji projektu, decyzja była przyjęta, jeśli Rada nie sprzeciwiła się jej większością kwalifikowaną. Mechanizm ten, zwany odwróconą większością kwalifikowaną, znacznie zwiększał władzę Komisji, umożliwił on bowiem przyjmowanie jej decyzji niejako automatycznie, w braku sprzeciwu Rady. Ostatecznie przyjęto, że to do Rady należeć winien ostateczny głos; decyzja musi zostać przez nią przyjęta kwalifikowaną większością głosów. W ten sposób zrównoważono uprawnienia Komisji i Rady na

ostatnim etapie procedury ochrony budżetu. Rada nie może jednak przyjąć decyzji, jeśli odpowiednia propozycja nie zostanie przedstawiona przez Komisję.

Środki możliwe do nałożenia w procedurze ochrony budżetu stanowią jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień z nim związanych. Możliwe jest nałożenie całej gamy środków – zawieszenie płatności, zawieszenie realizacji zobowiązania prawnego albo jego rozwiązanie, zakaz zaciągania nowych zobowiązań, ograniczenia zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przeniesienia środków do innych programów, czy też zawieszenia płatności. Środki te w istocie stanowią sankcje finansowe, zmierzają one bowiem do uszczuplenia korzyści otrzymywanych przez państwo z unijnego budżetu. Jednocześnie państwo, na które środki nałożono, nadal zobowiązane jest do wypłaty początkowo zaplanowanych kwot odbiorcom ostatecznym, np. samorządom terytorialnym czy rolnikom. W ten sposób wykluczono możliwość „przerzucania” sankcji na bezpośrednich beneficjentów unijnych funduszy (Wniosek 2020: art. 4 ust. 2).

Problemem związanym z sankcjami finansowymi jest możliwość „wyceny” naruszeń praworządności. W sposób oczywisty naruszenia pewnych wartości są niewymierne w pieniądzu, w szczególności, gdy stwarzają one jedynie zagrożenie dla interesów finansowych Unii bądź należytego zarządzania jej finansami. Grozi to arbitralnością nakładanych na państwa środków. Niewiele zmienia w tym zakresie wymóg, by stosowane środki były proporcjonalne, jak również, by uwzględniały one charakter, długość trwania, wagę i zakres naruszeń. Okoliczność ta nakazuje oczekiwać wysokiego poziomu sporności wszystkich postępowań toczonych na mocy proponowanego rozporządzenia i częstego zaskarżania przyjmowanych decyzji do unijnego Trybunału Sprawiedliwości. Główną rolą rozporządzenia będzie więc „przymuszenie” państw członkowskich do określonego postępowania, nie zaś wyrównanie w unijnym budżecie ubytków spowodowanych naruszeniami praworządności, bo te – o ile wystąpią – są niewymierne.

Rola Komisji jako „gospodarza” postępowania w sprawie ochrony budżetu Unii przejawia się także w okoliczności, że jej inicjatywa konieczna jest do zniesienia zastosowanych środków. Jeśli państwo członkowskie, na które zostały one nałożone, wyeliminuje naruszenia praworządności, mogą mu zostać przywrócone korzyści z unijnego budżetu, odebrane decyzją Rady. Musi to jednak uczynić w krótkim, rocznym okresie, liczonym od nałożenia środków. Zważywszy na rozległy charakter naruszeń praworządności w niektórych państwach członkowskich, których wyeliminowanie wymagałoby wielu zmian ustawodawczych, być może również zmiany konstytucji, odzyskanie środków finansowych jest mało prawdopodobne (Łacny 2018: s. 16). Przemawia to za uznaniem represyjnego charakteru środków i upoważnia do nazywania ich sankcjami. Ich zniesienie, podobnie jak nałożenie, wymaga współdziałania Komisji i Rady. Ta pierwsza przedstawia projekt decyzji znoszącej środki, które następnie Rada przyjmuje je większością kwalifikowaną. Należy podkreślić, że Rada nie może z własnej inicjatywy znieść środków zastosowanych przeciwko państwu.

Warta podkreślenia jest precyzja rozwiązań zaproponowanych w rozporządzeniu ws. ogólnego reżimu warunkowości w zakresie aspektu czasowego. Jeśli Komisja zdecyduje już o wszczęciu postępowania o ochronie budżetu Unii, musi ona, tak jak inne instytucje zaangażowane w tę procedurę oraz państwa członkowskie, przestrzegać precyzyjnie

wyznaczonych ram czasowych. I tak państwa członkowskie mają ustosunkować się do pisemnego zawiadomienia Komisji w okresie przez nią wyznaczonym, który wynosi od miesiąca do trzech miesięcy. Przedstawienie Radzie propozycji przyjęcia decyzji o nałożeniu środków musi nastąpić w terminie miesiąca od dnia otrzymania uwag państwa członkowskiego, a w razie ich nieprzedstawienia – najpóźniej miesiąc od zawiadomienia tego państwa o zamiarze wystąpienia z propozycją nałożenia na nie środków. Krótki, miesięczny termin, przewidziany został na przyjęcie decyzji przez Radę, choć może być on wydłużony o dwa dodatkowe miesiące, ale tylko w razie wyjątkowych okoliczności (Wniosek 2020: art. 5 ust. 6-7).

Ukazuje to przetomowość wprowadzonego mechanizmu, widoczną w szczególności na tle art. 7 TUE. Toczona na tej podstawie procedura przeciwko Polsce w związku z naruszeniem przez nią wartości Unii trwa już ponad 2 lata (od 20 grudnia 2017 r.) i nic nie wskazuje, by zmierzała ona ku końcowi. Perspektywa szybkiego nałożenia środków finansowych niewątpliwie wzmocni funkcję prewencyjną mechanizmu warunkowości i przyczyni się do jego skuteczności.

Pozycja Komisji w procedurze z rozporządzenia ws. praworządności a jej pozycja w mechanizmie z art. 7 TUE

Postępowanie ws. ochrony budżetu Unii określane jest w literaturze mianem procedury zastępczej wobec mechanizmu z art. 7 TUE (Taborowski 2019: s. 56-57). Traktatowy mechanizm ochrony praworządności jest najbardziej adekwatnym punktem odniesienia dla ustanowionych rozwiązań. Dokonana w nich marginalizacja instytucji decyzyjnych w postępowaniu z art. 7 TUE uwypukla rolę, jaką w nowej procedurze odegrać ma Komisja. To ta instytucja jest „gospodarzem” postępowania – inicjuje je i samodzielnie prowadzi, a także kończy, przedstawiając Radzie projekt decyzji, która może go zaakceptować, zmienić lub odrzucić. Na żadnym etapie postępowania nie występuje Rada Europejska, która w postępowaniu traktatowym wydaje się najważniejsza; to ta instytucja uprawniona jest bowiem do stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez państwo wartości z art. 2 TUE, co jest przestanką nałożenia na to państwo sankcji przez Radę. Znamienne jest również wykluczenie z udziału w postępowaniu Parlamentu Europejskiego. W świetle rozporządzenia, Parlament jest jedynie informowany przez Komisję o zaproponowanych lub przyjętych środkach. Godzi się przy tym zauważyć, że w procedurze z art. 7 TUE Parlament Europejski może zainicjować zarówno postępowanie o stwierdzenie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia, jak również o stwierdzenie poważnego i stałego takiego naruszenia. Co istotniejsze, do dokonania takiego stwierdzenia każdorazowo konieczna jest zgoda tej instytucji.

Ograniczenie kompetencji Rady Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego w procedurze ochrony budżetu Unii znacząco zwiększa swobodę działania Komisji. Odwrotna sytuacja – zwiększenia uprawnień instytucji w procedurze z rozporządzenia względem procedury traktatowej – występuje jedynie w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości, który może kontrolować legalność decyzji Rady wydanej na podstawie rozporządzenia

ws. praworządności. Jurysdykcja TSUE wynika tu z ogólnej kompetencji Trybunału do kontroli legalności aktów prawa Unii zaskarżonych w procedurze przewidzianej w art. 263 TFUE, której to kompetencji nie mógłby ograniczać akt prawa pochodnego (Taborowski 2019: s. 58). Zarówno projekt Komisji (Wniosek 2018), jak i ostatecznie przyjęty projekt Rady (Wniosek 2020) opierają się na założeniu, że warunkiem zapewnienia efektywności nowemu mechanizmowi ochrony praworządności jest przeniesienie ciężaru prowadzenia postępowania na instytucje o charakterze wspólnotowym, nie zaś międzyrządowym.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że nowe rozwiązania prawne w Unii Europejskiej są przetomowe i stanowią emanację nowego paradygmatu ochrony praworządności. Po raz pierwszy znaczne uprawnienia w tej sferze przyznano instytucjom wspólnotowym, przy jednoczesnym ograniczeniu lub wręcz marginalizacji roli instytucji międzyrządowych i samych państw członkowskich. Rozporządzenie ws. ogólnego reżimu warunkowości jest pierwszym wiążącym aktem prawnym, który przewiduje dominującą rolę Komisji Europejskiej w zakresie zapobiegania naruszeniom wartości, na których opiera się Unia. Choć wyrażono już w doktrynie zastrzeżenia co do legalności nowych rozwiązań, przeprowadzona analiza jest pierwszą, która za punkt wyjścia i główny pryzmat przyjmuje relacje instytucjonalne, a więc zwiększenie uprawnień i obowiązków pewnych instytucji kosztem innych.

Ukształtowanie pozycji i roli Komisji w zaproponowanym instrumencie zrywa z podstawowym założeniem traktatu o UE, że odpowiedzialność za praworządność w państwach członkowskich Unii spoczywa na nich samych. Konsekwencją tego rozwiązania jest przesunięcie punktu ciężkości z instytucji międzyrządowych (Rada, Rada Europejska), na instytucje o charakterze wspólnotowym (Komisja Europejska, TSUE). Podczas gdy w mechanizmach traktatowych rola Komisji ogranicza się do uprawnienia do wszczęcia postępowania, obok innych instytucji (art. 7 TUE), oraz do wniesienia skargi do TSUE (art. 258 TFUE), w zaproponowanym rozporządzeniu Komisję określić należy mianem gospodarza postępowania. Odgrywa ona dominującą rolę na każdym etapie postępowania; jedynie podjęcie decyzji pozostawiono państwom członkowskim działającym w charakterze Rady. Swobodę decyzyjną Komisji zwiększa szerokie wykorzystanie pojęć niedookreślonych i definicji opartych o katalogi otwarte – w szczególności dotyczy to pojęcia zasady praworządności, jak i określania, kiedy naruszenie tej zasady wystąpiło. Komisja samodzielnie decyduje o wyborze, oraz – co istotniejsze – o dolegliwości środków nakładanych na państwo, co wobec wysokiego prawdopodobieństwa bezpowrotnej utraty części unijnych funduszy świadczy o ich represyjnym charakterze. Legalność tych środków może zostać poddana kontroli unijnego Trybunału Sprawiedliwości.

Rozporządzenie w sprawie ochrony budżetu Unii trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie. Niewątpliwie zaproponowana w nim procedura umożliwia sprawniejsze niż dotychczas nakładanie sankcji na państwa członkowskie, w których wystąpiły zagrożenia dla praworządności, co przyczyni się do jego prewencyjnego (odstrasżającego) charak-

teru. Jednym z mankamentów mechanizmu jest nieuregulowanie jego relacji do mechanizmu traktatowego (art. 7 TUE), co byłoby pożądane, zważywszy że cele, przesłanki wszczęcia i środki możliwe do zastosowania w ramach tych postępowań są zbliżone. Formułowany w literaturze pogląd, że środki na podstawie postępowania ws. ochrony budżetu Unii powinny być przyjmowane tylko po uprzednim stwierdzeniu przez Radę Europejską (przypomnijmy – jednomyślnie minus dane państwo) że państwo członkowskie poważnie i stale naruszyło wartości UE (Łacny 2018: s. 21), pozbawia sensu tworzenie nowego mechanizmu, skoro możliwość jego wykorzystania byłaby w obecnych realiach jedynie teoretyczna. Z drugiej strony, akceptacja tezy o niezależności tych procedur mogłaby doprowadzić do niepożądanego sytuacji, w której równolegle prowadzone są dwa niezależne postępowania, mające za swój przedmiot ten sam stan faktyczny. Groziłoby to bowiem podwójnym ukaraniem bądź sprzecznością rozstrzygnięć.

Prawdopodobne jest zupełne wyparcie procedury z art. 7 TUE przez procedurę ws. ochrony budżetu UE. Ta druga jest bowiem łatwiejsza do przeprowadzenia, umożliwiając przy tym nałożenie środków równie dotkliwych. Z tego względu rozporządzenie może budzić wątpliwości prawne jako pewne obejście traktatu o UE. Zasada równowagi instytucjonalnej z kolei nakazywałaby przyznanie Parlamentowi Europejskiemu w omawianej procedurze uprawnień większych niż zaledwie prawo do bycia informowanym.

Karol Piwoński – student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej i prawa administracyjnego, zainteresowany w szczególności kwestiami prawa proceduralnego Unii Europejskiej oraz stosowania prawa Unii przed sądami państw członkowskich.

Karol Piwoński – student at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, the autor of publications on EU law and administrative Law. His research interests include matters of EU procedural law and application of EU law before national courts.

➔ Bibliografia:

- BACHMAIER Lorena (2019), *Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union's Budget*, „The European Criminal Law Associations' Forum”, nr 2.
- BARCIK Jacek (2019), *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa.
- BARCZ Jan, GRZESZCZAK Robert, NOWAK-FAR Artur, TRUSZCZYŃSKI Jan (2020), *Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej .W sprawie niedopowiedzeń, przekłaman i zwykłych bzdur*, https://www.euractiv.pl/wp-content/uploads/sites/6/2020/11/TE_praworządność-a-weto-1.pdf.
- GRZELAK Agnieszka (2018), *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odestania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, „Państwo i Prawo”, nr 10.
- GRZESZCZAK Robert (2019), *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo”, nr 6.

- KOMUNIKAT KOMISJI (2014) do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final.
- ŁACNY Justyna (2018), *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 12.
- MARCISZ Paweł, TABOROWSKI Maciej (2017), *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
- OPINIA (2014) służby prawnej Rady w sprawie zgodności komunikatu Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z traktatami, 10296/14, Bruksela, 27 maja 2014, pkt 28.
- OPINIA Trybunału Obrachunkowego (2018) z dnia 17 sierpnia 2018 r., 2018/C 291/01.
- ORĘDZIE (2012) o stanie Unii w 2012; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_596 (28.12.2019 r.).
- PECH Laurent, SCHELPELE Kim Lane (2017) *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, nr 19.
- POLIŃSKI Romuald (2015), *Problemy strefy euro*, Warszawa.
- POPRAWKI PE (2019), Poprawki Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0038_PL.html#def_1_1 (17.01.2019).
- POSTANOWIENIE Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*, pkt 81.
- TABOROWSKI Maciej (2019), *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TKACZYŃSKI Jan, WÜRTENBERGER Thomas (2017), *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo”, nr 9.
- WNIOSEK (2018), projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich z dnia 2 maja 2018 r., COM(2018) 324 final, 2018/0136(COD).
- WNIOSEK (2020), projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego reżimu warunkowości w celu ochrony budżetu Unii, załącznik do listu Sekretariatu Generalnego Rady do Komitetu Stałych Przedstawicieli z dnia 6 listopada 2020 r., 2018/0136(COD).
- WYROK Trybunału (1986) z dnia 23 kwietnia 1986 r. *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*.
- WYROK Trybunału (2003) z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*.
- WYROK Trybunału (2019) z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-619/18*.

Występowanie deficytów bliźniaczych w wybranych państwach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2009–2018

Izabela Zawislińska, *SGH Warsaw School of Economics*
(Warsaw, Poland)

E-mail: izawis@sgh.waw.pl

ORCID ID: 0000-0003-4318-7285

Piotr Cirin, *SGH Warsaw School of Economics*
(Warsaw, Poland)

E-mail: piotr.cirin@doktorant.sgh.waw.pl

ORCID ID: 0000-0003-1374-9240

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie stopnia, kierunku i siły oddziaływania badanych zmiennych tj. salda budżetu państwa i salda rachunku bieżącego w ramach bilansu płatniczego Polski w latach 2009–2018 na tle wybranych państw Unii Europejskiej (UE). Główne pytania badawcze koncentrują się na ustaleniu rodzaju relacji łączących badane deficyty w świetle dotychczasowych badań dedykowanych hipotezie występowania deficytów bliźniaczych. Zastosowana metodologia opiera się na zintegrowanej analizie korelacji, regresji liniowej oraz analizie współczynnika zmienności. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono występowanie silnej korelacji pomiędzy skumulowanymi wartościami badanych deficytów, co potwierdza występowanie w Polsce w badanym okresie hipotezy deficytów bliźniaczych i oznacza, że deficyt budżetowy wpływa na saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego. Zmiana skumulowanego salda budżetu o 1% prowadzi do zmiany skumulowanego salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego o 0,89%. Można domniemywać, że problem deficytów budżetowych i związany z nimi kryzys zadłużeniowy oraz sald bilansów płatniczych w ramach dychotomii „nadwyżkowej północy” i „deficytowego południa” w najbliższej dekadzie będzie jednym z najbardziej konfliktogennych i dezintegracyjnych dla UE. Tym samym poszukiwanie drogi do równowagi budżetowej (wewnętrznej) oraz równowagi bilansu płatniczego (zewnętrznej) stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla utrzymania spójności i zachowania zrównoważonego rozwoju zarówno w Polsce, jak i całej UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska (UE), Polska, deficyty bliźniacze, deficyt budżetowy, bilans płatniczy, międzynarodowe stosunki finansowe

Prevalence of twin deficits in selected European Union countries and in Poland in the years 2009–2018

Abstract

The aim of the article is to determine the degree, direction and strength of impact of the studied variables, i.e. the state budget balance and the current account balance as part of Poland's balance of payments in the years 2009–2018 against the background of selected European Union (EU) countries. The main research questions focus on determining the type of relationships connecting the studied deficits in the light of previous studies dedicated to the twin deficits hypothesis. The methodology used is based on integrated correlation analysis, linear regression and an analysis of the coefficient of variation. As a result of the study, a strong correlation was found between the cumulative values of the studied deficits, which confirms the existence of the twin deficits hypothesis in Poland in the examined period and means that the budget deficit affects the current account balance. A change in the cumulative balance of the budget by 1% leads to a change in the cumulative balance of the current account of the balance of payments by 0.89%. It can be presumed that the problem of budget deficits and the related debt crisis as well as balance of payments balances under the dichotomy of "surplus north" and "deficit south" in the next decade will be one of the most conflicting and disintegrative for the EU. Thus, the search for a path to budget (internal) balance and balance of payments (external) is one of the key challenges for maintaining cohesion and maintaining sustainable development both in Poland and the entire EU.

Keywords: European Union (EU), Poland, twin deficits, budget deficit, balance of payments, international financial relations

Deficyty bliźniacze to rodzaj zależności, która występuje w gospodarce pomiędzy deficytem budżetowym a deficytem obrotów bieżących (Romański 2005: s. 17–25). W latach osiemdziesiątych XX wieku w USA zaobserwowano istotne wzrosty deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego (*current account*) oraz deficytu budżetowego (*budget deficit*), co było skutkiem tzw. „Reganomiki” (Frankel 2006). Początkowo źródło takiego stanu rzeczy upatrywano w nadmiernych deficytach budżetowych. Hipoteza podwójnych deficytów jest jednym z najbardziej dyskusyjnych problemów gospodarczych w państwach rozwiniętych i rozwijających się na świecie w ciągu ostatnich 40 lat. Pomysł, że deficyt na rachunku bieżącym może być w jakiś sposób związany z sytuacją fiskalną i że jednoczesny deficyt wewnętrzny i zewnętrzny mogą być ryzykowne dla gospodarki, jest kojarzony z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i nazwiskiem J. J. Polaka (zob.: Polak 2001), jednego z prekursorów monetarnego podejścia do bilansu płatniczego. J. J. Polak rozróżnia dwa monetarne podejścia do bilansu płatniczego: krótkoterminowe keynesowskie i długoterminowe opracowane przez H. Johnsona (1977: s. 251–268). Według J. J. Polaka wzrost kredytu krajowego może mieć trwały negatywny wpływ na rachunek bieżący, podczas gdy wzrost eksportu i produkcji ma przejściowe pozytywne skutki (Polak 1997). W związku z tym kontrola zadłużenia wewnętrznego ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania równowagi zewnętrznej. Ponieważ dług krajowy składa się z kredytu dla rządu i kredytu dla sektora prywatnego, a polityka gospodarcza po-

winna unikać wypierania sektora prywatnego, konieczne jest zapobieganie deficytom budżetowym w celu osiągnięcia stabilności zewnętrznej i wzrostu gospodarczego (Ganchev et al. 2012: s. 1–21).

Kolejny nurt hipotezy o podwójnym deficycie wynika z neo-keynesowskich prób budowy modelu polityki gospodarczej pozwalającego na jednoczesną równowagę zewnętrzną i wewnętrzną. Tradycyjna teza neo-keynesowska zakłada, że kurs walutowy powinien być wykorzystywany do osiągnięcia równowagi zewnętrznej, a polityka fiskalna powinna być stosowana do osiągnięcia równowagi wewnętrznej. To konwencjonalne neo-keynesowskie przypisanie cel-instrument jest kwestionowane przez tak zwaną New Cambridge School, która twierdzi, że w wielu przypadkach bardziej właściwe byłoby stosowanie polityki fiskalnej w celu utrzymania równowagi zewnętrznej oraz polityki kursowej w celu zarządzania równowagą wewnętrzną.

Zależność pomiędzy deficytem budżetowym a deficytem na rachunku bieżącym, może przybierać różne kierunki wzajemnego oddziaływania, co stanowi podstawę do postawienia przynajmniej czterech hipotez (Miształ 2011: s. 183–202).

Pierwsza z nich to hipoteza deficytów bliźniaczych (ang. *twin deficits hypothesis* – TDH), gdzie deficyt budżetowy prowadzi do pojawienia się deficytu bilansu obrotów bieżących (Hallwood, MacDonald 2000; Kumhof, Laxton 2009; Makin 2002: s. 94; Marinheiro 2008: s. 1041–1056). W ramach wyjaśnienia hipotezy TDH należy wyróżnić podejście absorpcyjne i ilościowe. Zgodnie z podejściem absorpcyjnym w ramach *keynesowskiej teorii absorpcji*, należy opowiedzieć się za większymi wydatkami rządowymi. Gdy gospodarka znajduje się w stanie pełnego zatrudnienia, w miarę wzrostu deficytu budżetowego rząd dąży do zmniejszenia obciążeń podatkowych. To z kolei pociąga za sobą wzrost dochodu do dyspozycji i wzrost popytu na towary importowane. Import zaczyna być większy niż eksport, co prowadzi do deficytu bilansu obrotów bieżących w wyniku wzrostu zagregowanego popytu na towary i usługi, zarówno krajowe, jak i importowane (Charusheela 2013). Zgodnie z podejściem ilościowym do wyjaśnienia hipotezy TDH, należy odwołać się do modelu Mundell'a–Fleminga, gdzie wzrost deficytu budżetowego powoduje wzrost krajowej stopy procentowej, napływ kapitału zagranicznego, rzeczywisty kurs walutowy ulega aprecjacji, następuje spadek eksportu i wzrost importu a w efekcie deficyt na rachunku bieżącym ulega pogłębieniu (Mundell 1962: s. 70–79.). W państwach, w których polityka zatrudnienia i bilansu płatniczego są ograniczone do instrumentów monetarnych i fiskalnych, polityka pieniężna powinna być zarezerwowana dla osiągnięcia pożądanego poziomu bilansu płatniczego, a polityka fiskalna dla zachowania stabilności wewnętrznej, odwrotny system doprowadziłby do stopniowego pogarszania się sytuacji na rynku pracy głównie poprzez wzrost stopy bezrobocia a także pogorszenia bilansu płatniczego (Mundell 1962: s. 70–79).

Druga hipoteza tzw. równoważności ricardiańskiej (ang. *Ricardian equivalence hypothesis* – REH), w ramach której deficyt budżetowy nie wpływa na saldo bilansu obrotów bieżących, co należy tłumaczyć tym, że rządy mogą pozyskiwać pieniądze poprzez podatki lub emitując obligacje. Oznacza to w praktyce wybór „opodatkować teraz lub

później". Tym samym rządowe strategie finansowe nie mają wpływu na zachowania konsumpcyjne, obniżka podatków jest postrzegana jako podwyżka podatków w przyszłości, wzrost deficytu budżetowego nie powoduje zmiany stopy procentowej i rzeczywistego kursu walutowego, w związku z tym jest mało prawdopodobne, aby deficyt budżetowy spowodował deficyt na rachunku obrotów bieżących w przypadku występowania równoważności ricardiańskiej.

Trzecia to odwrotna (przewrotna) hipoteza deficytów bliźniaczych (ang. *perverse hypothesis of twin deficits* – PHTD), zgodnie z którą, to deficyt na rachunku obrotów bieżących przyczynia się do deficytu budżetu państwa (Kumhof, Laxton 2009; Mosayeb, Saleh 2009; s. 1515-1520; Siddiqui 2007; Tumpel-Gugerell, Mooslechner 2003). Wzrost deficytu na rachunku obrotów bieżących, powodując wolniejsze tempo rozwoju gospodarczego, jednocześnie wywołuje deficyt budżetowy (Miształ 2011).

Ostatnia, czwarta, hipoteza Feldsteina–Horioka (HFH), w ramach której deficyty budżetu i bilansu obrotów bieżących oddziałują na siebie (Feldstein, Horioka 1980; s. 314–329). M. Feldstein i C. Horioka wykazali, że długookresowe średnie krajowych inwestycji i oszczędności, wyrażonych jako udziały w PKB, są dodatnio i wysoko skorelowane w regresji przekrojowej dla 16 państw OECD w okresie 1960–1974 (Strzała 2005; s. 141–157). Hipoteza HFH, w odniesieniu do podwójnych deficytów, polega na tym, że często zdarza się, że krajowe oszczędności i inwestycje są nieskorelowane (tak jak rozrzucone puzzle, stąd w literaturze występuje określenie „Puzzle Feldstein–Horioka”) w warunkach doskonałej mobilności kapitału na światowych rynkach. W przypadku braku równoważności ricardiańskiej, gdy deficyt budżetowy rośnie, oszczędności krajowe i inwestycje spadają, powodując ucieczkę kapitału. Waluta obca wpływałaby do kraju jako swego rodzaju międzynarodowa pomoc finansowa w celu zmniejszenia deficytu fiskalnego. Rzeczywisty kurs waluty podległaby aprecjacji, co powoduje spadek eksportu i wzrost importu. Ostatecznie deficyt na rachunku bieżącym zwiększa się.

Z powyższych rozważań wynika, że związek między deficytem budżetowym a deficytem na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego należy ustalić empirycznie, ponieważ dostępne teorie nie zapewniają jasnych i jednoznacznych wskazówek. W kategoriach analitycznych związek ten należy rozpatrywać zarówno z perspektywy równowagi długookresowej, jak i perspektywy dostosowania krótkoterminowego (Ganchev et al. 2012). Ponadto, oprócz hipotez dotyczących próby wyjaśnienia zjawiska podwójnych deficytów podejmowane są próby ich teoretycznej interpretacji. M. Romantowski (2005) wyróżnia trzy główne kanały powstawania deficytów bliźniaczych.

Pierwsza interpretacja zakłada płynność kursu walutowego oraz swobodny przepływ kapitału (sytuacja charakterystyczna dla gospodarki otwartej). Utrzymywanie przez państwo wysokiego deficytu budżetowego skutkuje wzrostem stopy procentowej. Zwiększona stopa procentowa powoduje napływ zagranicznych inwestycji, w wyniku których waluta zagraniczna zostaje wymieniona na walutę krajową. Prowadzi to do aprecjacji rodzimej waluty. Ceny artykułów importowanych spadają, a ceny dóbr eksportowanych rosną. W takiej sytuacji rośnie deficyt na rachunku obrotów bieżących.

Drugi kanał jest związany z finansowaniem deficytu budżetowego z oszczędności. Wzrost deficytu budżetowego oznacza obniżenie się oszczędności i powiększenie różnicy między inwestycjami a oszczędnościami. Jediną alternatywą jest zatem zaciąganie przez budżet państwa pożyczek zagranicznych. To implikuje wzrost deficytu obrotów bieżących.

Trzeci kanał dotyczy sposobu wydatkowania pieniędzy pochodzących z emisji obligacji przez budżet państwa. W większości powodują one wzrost popytu konsumpcyjnego, co oddziałuje na gospodarkę. Większe wydatki konsumpcyjne zwiększają import i ograniczają eksport, gdyż w pierwszej kolejności zostaje zaspokojony popyt wewnętrzny co prowadzi do pogłębienia deficytu obrotów bieżących.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie stopnia, kierunku i siły oddziaływania deficytu budżetu państwa względem salda na rachunku obrotów bieżących w ramach bilansu płatniczego Polski w latach 2009-2018 na tle państw Unii Europejskiej, a także wskazanie głównego źródła nierównowagi układu oraz ewentualnych czynników mogących ograniczyć stwierdzoną nierównowagę. Główne pytania badawcze koncentrują się na ustaleniu: (1) czy pomiędzy badanymi deficytami występuje korelacja i o jakiej sile oraz (2) czy na podstawie ustalonej korelacji pomiędzy badanymi deficytami możemy ustalić równanie regresji i wskazać potencjalne przyszłe kierunki kształtowania się obu deficytów (czy deficyt budżetowy silniej oddziałuje na deficyt obrotów na rachunku, czy na odwrót), a także (3) który z deficytów charakteryzuje się wyższym poziomem zmienności, (4) i czy w jego ramach występują pozycje analityczne charakteryzujące się silną korelacją? Ostatecznie, (5) która z hipotez dotyczących zjawiska współbieżnych deficytów może zostać potwierdzona lub odrzucona? Zastosowana metodologia opiera się na analizie korelacji, regresji liniowej oraz analizie współczynnika zmienności.

Przyjęta hipoteza została sformułowana następująco: w latach 2009-2018 w Polsce występowało zjawisko silnie skorelowanych deficytów bliźniaczych (ich wartości skumulowanych) z wiodącą rolą wpływu deficytu budżetu na deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, co potwierdza hipotezę deficytów bliźniaczych. W obszarze sald deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego występuje silna korelacja ujemna pomiędzy saldem usług i dochodów pierwotnych, co wskazuje na to, że eksport usług pozwala zniwelować negatywny odptyw dochodów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych w ramach salda dochodów pierwotnych.

Deficyty bliźniacze w Polsce i wybranych państwach Unii Europejskiej – przegląd badań

W celu analizy czynników wpływających na zagadnienie deficytów bliźniaczych oparto się, przede wszystkim, na analizie wybranych badań, głównie z okresu ostatnich dwóch dekad, dot. wybranych państw Unii Europejskiej (UE), w szczególności deficytowych państw postkomunistycznych oraz zadłużonych państw południowej Europy. Zasadniczo dowody na istnienie związku przyczynowego między deficytem budżetowym (BD) i deficytem bilansu płatniczego (CAD), według danych międzynarodowych z próby

dwudziestu krajów rozwiniętych i rozwijających się, są mniej przekonujące w państwach rozwiniętych, jednak wyjątkiem są Włochy, w których związek przyczynowy przebiega jednokierunkowo od CAD do BD - możliwym wytłumaczeniem tego jednokierunkowego związku przyczynowego dla Włoch może być istnienie w tym kraju znacznego równoległego sektora gospodarczego (Kouassi et al. 2004: s. 503–525). Występowanie deficytów bliźniaczych stanowi obok m.in. efektu wypychania negatywną konsekwencję niedoborów budżetowych, które można analizować w perspektywie dwóch typów gospodarek: zamkniętej i otwartej. Było to obecne w okresie przedakcesyjnym w wybranych państwach postkomunistycznych należących do Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Węgry, Polska i Słowacja), które wstąpiły do UE w maju 2004 r. (Gradoń 2005: s. 127–133). Zmianom salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach członkowskich UE-15, na podstawie danych pochodzących z OECD dotyczących rachunków narodowych i obejmujących lata 1970–2003, w dużej mierze towarzyszą przeciwne zmiany w luce oszczędności prywatnych i inwestycji, co sugeruje, że zmiany deficytu sektora publicznego mają raczej niewielki związek z deficytem na rachunku bieżącym (Papadogonas, Stournaras 2006: s. 595–602).

W ramach badania skoncentrowanego na państwach członkowskich UE (UE-15¹) oraz nowych państwach członkowskich i kandydujących (UE-12² + 3³) w latach 1995–2008, przy użyciu danych panelowych dla 30 krajów z lat 1995–2008 (gdzie podstawowymi źródłami danych były dane World Development Indicators (WDI), baza danych OECD oraz Eurostat), wykazano wysoki poziom mobilności kapitału, szczególnie w regionie UE-15 (w latach 1995 i 2003), najprawdopodobniej odzwierciedlający proces tworzenia unii walutowej oraz w regionie UE-12 + 3 (w okresie 2004 i 2008) w wyniku zakończenia okresu przedakcesyjnego UE. Potwierdzono relatywnie wyższą trwałość salda na rachunku obrotów bieżących w UE-15 (Aristovnik, Djurić 2010). Ponadto deficyty budżetowe w państwach członkowskich UE i państwach kandydujących generalnie sygnalizowały stosunkowo wysoki poziom substytucyjności oszczędności prywatnych i publicznych, co sugeruje stosunkowo niską korelację między nierównowagą fiskalną i zewnętrzną. Z badań wynika także, że środki polityki fiskalnej nie były podstawowymi siłami, które pogorszyły stan rachunków bieżących w obu analizowanych regionach w okresie 1995–2008. Uzyskane wyniki pozwalają odrzucić słuszność TDH na rzecz HFH.

Według danych za okres 1970–2010 w 33 państwach europejskich (korzystając z rocznych danych pochodzących z baz danych Banku Światowego i Komisji Europejskiej) dowiedziono, że chroniczny i solidny deficyt budżetowy generuje deficyt handlowy, w ten sposób, że 1% spadek wskaźnika stanowiącego relację nadwyżki budżetu państwa do PKB ma tendencję do pogorszenia wskaźnika odzwierciedlającego relację salda rachunku bieżącego do PKB o 0,37%. Szacowana długoterminowa elastyczność budżetu

¹ UE-15 – Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Finlandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Niemcy, Holandia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania.

² UE-12 – Bułgaria, Czechy, Cypr, Estonia, Macedonia, Chorwacja, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Turcja.

³ 3 – Chorwacja, Macedonia, Turcja.

państwa jest ujemna i istotna statystycznie, a szacowana szybkość dostosowania wynosi 0,33, zaś testy przyczynowe Grangera wykazują mieszane wyniki (Forte, Magazzino 2013: s. 289–310).

W ramach badania w oparciu o model portfela z danymi panelowymi z państw południowej strefy euro (Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Włoch, Francji, Cypru i Słowenii) i Niemiec (reprezentujące nadwyżkowy kraj północnej strefy euro) w latach 1991–2010⁴ potwierdzono TDH dla państw południowej strefy euro, stwierdzając, że ekspansja fiskalna pogarsza bilans płatniczy. Ponadto ustalono, że ekspansywna polityka fiskalna rządu niemieckiego pogarsza deficyty bilansu płatniczego w państwach południa. Gwałtowne spadki długoterminowych i krótkoterminowych stóp procentowych w latach 1991–1999 miały niekorzystny wpływ na bilans płatniczy. Różnice w długoterminowych stopach procentowych w Niemczech mają również odwrotny wpływ na deficyty kapitału na południu. Poprawa konkurencyjności zmniejsza deficyt bilansu płatniczego, reguły fiskalne stosowane jednolicie przez wszystkie kraje strefy euro nie są w stanie wyeliminować nierównowagi bilansów płatniczych. Jednostronne decyzje, takie jak zmniejszenie salda budżetu państwa, są nieodpowiednie do wyeliminowania zakłóceń zewnętrznych. Współzależność między południową strefą euro a głównymi państwami strefy euro jest kluczowa w określaniu nierównowagi środków płatniczych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (Kosteletou 2013: s. 161–178).

W badaniu⁵ przeprowadzonym przez H. Gabrischa, za okres od 1 kwartału 1995 r. do 4 kwartału 2010 r., dla Czech, Polski i Węgier, odrzucono TDH (Gabrisch 2015: s. 205–220). W badaniach za okres 1999–2011⁶ przeprowadzonych w oparciu model VAR dla Bułgarii, Chorwacji, Polski i Rumuni również odrzucono TDH (wskazano przyczynowość odwrotną) (Obadić et al. 2014: s. 653–667). W ramach badania związku między deficytem budżetowym a deficytem obrotów bieżących dla państw UE-27 w okresie od 1 kwartału 2002 r. do 4 kwartału 2013 r., gdzie wykorzystano dane z bazy EUROSTAT dla 27 państw UE, w oparciu o metodę opracowaną przez F. Emirmahmutoglu i N. Kose (2011: s. 870–876), znaleziono silne empiryczne poparcie dla dwukierunkowego związku przyczynowego między deficytem budżetowym a deficytem obrotów bieżących zgodnie z keynesowską TDH dla Belgii, Czech, Danii, Estonii, Niemiec, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Natomiast nie stwierdzono związku między badanymi deficytami w 9 państwach UE

⁴ Analiza empiryczna prowadzona była na danych panelowych za okres 1991–2011, dane dotyczące alternatywnych miar konkurencyjności oraz pozostałe zmienne pochodziły z bazy danych AMECO Komisji Europejskiej.

⁵ W badaniu wykorzystano dane kwartalne rachunków narodowych dla Czech, Polski i Węgier. Dane dotyczące PKB i nakładów brutto na środki trwałe zostały pobrane z krajowych urzędów statystycznych za pośrednictwem *Data Stream*, rachunku bieżącego jako procentu PKB z Międzynarodowych Statystyk Finansowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Dane rządu centralnego pochodzą ze źródeł krajowych (Narodowy Bank Węgier, Ministerstwo Finansów Republiki Czeskiej, The Vienna Institute for International Economic Studies dla Polski). Dane dotyczące sektora instytucji rządowych i samorządowych jako procent PKB pochodzą z Eurostat (rachunki niefinansowe zgodnie z ESA 95, etykieta gov_q_ggnfa), od pierwszego kwartału 1999 r. W badaniu zintegrowano dwa różne zestawy danych handlowych (handel wewnątrzunijny i pozaunijny) od momentu wejścia do UE. Wszystkie zmienne były korygowane sezonowo, przy wykorzystaniu danych Spisu Ludności 2012 i przynajmniej częściowo korygowane cyklicznie za pomocą filtra Hodricka-Prescottta.

⁶ Dane wykorzystane w badaniu pochodziły z Narodowego Banku Chorwacji, Eurostat oraz Ministerstwa Finansów Chorwacji.

(Austrii, Francji, Węgrzech, Irlandii, Luksemburgu, Holandii, Polsce, Portugalii i Rumunii), co wskazuje na poparcie dla ekwiwalencji ricardiańskiej (REH) (Bolat et al. 2014: s. 16–26).

Z kolei w badaniu⁷ przeprowadzonym przez H. Şen i A. Kaya, które obejmowały Rosję, Polskę, Ukrainę, Rumunię, Czechy i Węgry w latach 1994–2012, za pomocą testu Grangera oraz badań panelowych odrzucono TDH, a deficyt budżetowy i deficyt handlowy uznano za zmienne przyczynowo niezależne (Şen, Kaya 2016). Wyniki badania⁸ M. Bogdańskiego i K. Strzały z zastosowaniem metod badania kointegracji oraz liniowej i nieliniowej przyczynowości Grangera wskazują na występowanie zależności przyczynowej typu Grangera skierowanej z deficytu budżetowego na rachunek bieżący w Bułgarii oraz Irlandii, natomiast odwrotnej na Łotwie, zaś dla Belgii, Malty, Rumunii, Węgier oraz Wielkiej Brytanii stwierdzono występowanie relacji długookresowych, ale o zróżnicowanych kierunkach (Bogdański, Strzała 2018: s. 23–33).

Na podstawie innych badań, przeprowadzonych w oparciu o dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego i bazy danych Bruegel'a, stwierdzono, że istnieje pozytywny związek między saldem budżetowym a saldem rachunku bieżącego dla państw EEG w latach 1998–2017, z przeważającym wpływem salda budżetowego, jednak wyniki nie są jednoznaczne (Lonevskiy, Klimaitis 2019). W oparciu o test przyczynowości Grangera (na podstawie danych Eurostat za okres 2000–2017 dla Portugalii i Włoch, oraz za okres 2002–2017 dla Irlandii), stwierdzono:

- 1) dla Irlandii wzajemne oddziaływanie salda jest istotne statystycznie w kierunku, w którym saldo wymiany handlowej wpłynęło na saldo budżetu państwa, co jest zgodne z teorią podwójnego deficytu,
- 2) dla Portugalii nie wykazano statystycznie istotnego związku między badanymi deficytami, co może wynikać z innych czynników rozwoju portugalskiej gospodarki,
- 3) dla Włoch nie wykazano relacji pomiędzy badanymi deficytami - deficyt handlowy nie był przyczyną deficytu budżetowego, jednak należy brać pod uwagę specyfikę włoskiego rozwoju gospodarczego (Krupárová 2019).

Podjęcie konstruktywnych działań mających na celu eliminację niekorzystnych skutków deficytu bilansu płatniczego jest przedmiotem modelu A. Thirlwall'a (1979: s. 45-53, 2011: s. 429–438) zwanego „prawem Thirlwall'a” silnie wspierającego zwolenników wzrostu opartego na eksporcie. Model A. Thirlwall'a oparty jest na założeniu, że głównym ograniczeniem tempa wzrostu popytu w większości państw jest deficyt bilansu płatniczego.

⁷ W badaniu wykorzystano dane dotyczące salda budżetowego (na podstawie nadwyżki albo deficytu środków pieniężnych oraz na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych) pochodzące z bazy danych *World Development Indicators Database* Banku Światowego. Dane dotyczące Polski i Rosji w latach 1994–2000, Ukrainy 1994–1998, Rumunii 1994–2001 i Węgier w 1994 r. pochodziły z odpowiednich raportów krajowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

⁸ W celu przeprowadzania badania zbudowano bazę zawierającą szeregi czasowe pobrane z bazy danych Banku Światowego – *World Development Indicators*, edycje z lat 2008–2015. W bazie znalazły się szeregi czasowe deficytu budżetowego i salda rachunku bieżącego wszystkich krajów obecnie należących do Unii Europejskiej (z wyłączeniem Luksemburga) i dla każdego z tych krajów stworzono indywidualne szeregi czasowe udziałów deficytu lub nadwyżki budżetowej (BD) oraz salda na rachunku bieżącym (CA) w PKB. Dane roczne obejmowały okres od 1980 do 2015 r. dla większości krajów.

W ramach prawa A. Thirlwall'a stopa wzrostu jest zgodna z równowagą bilansu płatniczego, czego podstawową przesłanką jest to, że w perspektywie długoterminowej żaden kraj nie może rosnać szybciej niż stopa wzrostu zgodna z równowagą bilansu płatniczego, chyba że może finansować stale rosące deficyty poprzez napływ kapitału, którego w praktyce nie można tak łatwo pozyskać. Finansowanie nierównowagi zewnętrznej poprzez zaciąganie pożyczek nie może trwać wiecznie, co wiąże się z ryzykiem niewykonania zobowiązania, ponieważ przyjdzie czas, w którym dochód krajowy musi spowolnić, aby przywrócić równowagę gospodarce (Thirlwall 1979).

W badaniu, opartym na podejściu w ramach prawa Thirlwall'a i mającym na celu wyjaśnienie specyfiki wzrostu gospodarczego w Grecji w latach 1995–2014, w oparciu o dane z bazy AMECO UE, ustalono, że najbardziej skuteczna polityka zmierzająca do osiągnięcia wyższego wzrostu w Grecji jest związana z nierównowagą zewnętrzną, a w mniejszym stopniu z nierównowagą wewnętrzną. Jednocześnie ustalono, że najbardziej skuteczną polityką na rzecz osiągnięcia wyższego wzrostu jest ograniczenie nierównowagi zewnętrznej podczas gdy polityka ograniczania wewnętrznych nierównowag pobudza niski wzrost, natomiast wymogi paktu stabilności i wzrostu nie sprzyjają wzrostowi, jak również agresywnej polityce podatkowej oraz ograniczeniu wydatków rządowych (Soukiazis et al. 2018: s. 215–236).

Badania nad zjawiskiem deficytów bliźniaczych w Polsce badania prowadzili m.in. P. Misztal, w oparciu o dane z bazy statystycznej Międzynarodowego Funduszu Walutowego *International Financial Statistics* (Misztal 2011) i A. Moździerz (Moździerz 2018: s. 14) w oparciu o dane pochodzące z baz międzynarodowych i krajowych. Analiza P. Misztala, w oparciu o model Lau i Baharumshah, wykazała występowanie dwukierunkowego związku przyczynowo-skutkowego między deficytem budżetowym i deficytem na rachunku obrotów bieżących w Polsce w okresie 1999–2009, tym samym potwierdzono występowanie w Polsce zależności zgodnej z HFH, wskazującą na dwukierunkowe, wzajemne oddziaływania deficytu budżetowego i deficytu bilansu obrotów bieżących oraz jednocześnie stwierdzono silniejsze oddziaływanie deficytu bilansu obrotów bieżących na rozmiary deficytu budżetu państwa w porównaniu z wpływem deficytu budżetowego na rozmiary deficytu rachunku obrotów bieżących (Misztal 2011). Wyniki testowania hipotezy deficytów bliźniaczych w Polsce w ujęciu syntetycznym (za okres od 1 kwartału 2002 r. do 4 kwartału 2016 r.) w oparciu o model VAR, w ramach badania przeprowadzonego przez A. Moździerz, wykazały wpływ dodatni istotny statystycznie pomiędzy deficytem na rachunku bieżącym a deficytem budżetowy, natomiast pomiędzy deficytem budżetowym a deficytem na rachunku bieżącym wpływ dodatni lub ujemny, w zależności od stopnia opóźnienia zmiennej w postaci deficytu budżetowego, natomiast test Grangera wykazał brak przyczynowości zarówno pomiędzy deficytem w rachunku bieżącym a deficytem budżetowym, jak i pomiędzy deficytem budżetowym a deficytem na rachunku bieżącym (Moździerz 2018: s. 243).

Z kolei w badaniach dotyczących deficytów bliźniaczych w państwach postkomunistycznych, obejmujących m.in. Polskę, dokonano odrzucenia hipotezy TDH (Gabrisch 2015: s. 205–220; Şen, Kaya 2016). Natomiast w badaniu dotyczącym Bułgarii, Chorwa-

cji, Polski i Rumunii za okres 1999–2011, w oparciu o model VAR, dokonano odrzucenia hipotezy TDH i odnotowano odwrotną hipotezę (Obadić et al. 2014: s. 653–667). Mając na uwadze powyższy przegląd badań empirycznych za pomocą różnych metod, m.in. testem Grangera, modelem VAR i VECM, kointegracji, regresji liniowej, korelacji i innych w różnych gospodarkach świata nie dostarczyły jednoznacznych argumentów na rzecz utrzymania lub odrzucenia TDH (Ganchev et al. 2012; Misztal 2011; Możdziej 2018: s. 80; Romatowski 2005). Dlatego też wydaje się, że zagadnienie deficytów budżetowych i związanego z nimi kryzysu zadłużeniowego oraz sald bilansów płatniczych w ramach dychotomii „nadwyżkowej północy” i „deficytowego południa” należy uznać w najbliższej dekadzie za jedno z najbardziej konfliktogennych i dezintegracyjnych zagadnień dla UE. Tym samym poszukiwanie drogi do równowagi budżetowej (wewnętrznej) oraz równowagi bilansu płatniczego (zewnętrznej) stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla utrzymania spójności i zachowania zrównoważonego rozwoju UE.

Metodologia badania

W celu przeprowadzenia empirycznej analizy polegającej na porównaniu strumieni deficytu budżetu oraz deficytu na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski wykorzystano dane GUS za okres 2009–2018. Z uwagi na fakt, że dane bilansu płatniczego są prezentowane w walucie euro, przemnożono wartości z zastosowaniem średniego kursu NBP, z ostatniego dnia danego roku (dane zostały zaprezentowane w Tabeli 1). Następnie zestawiono strumienie deficytów i wyznaczono współczynnik korelacji momentu r Pearsona. Jego wartość bezwzględna wskazuje na siłę zależności między badanymi zmiennymi. Jeżeli stwierdza się, że występuje korelacja pomiędzy badanymi danymi (zmiennymi) na poziomie uznanym za wystarczający (przyjmuje się $0,7 < r < 1$ dla korelacji dodatniej i $-1 < r < -0,7$ dla korelacji ujemnej), to można wyznaczyć postać liniową funkcji regresji (Parlińska 2018). Wobec stwierdzonej bardzo słabej korelacji, co pozornie potwierdza hipotezę REH, dokonano skumulowania strumieni poszczególnych badanych deficytów. Po skumulowaniu (narastająco) wartości deficytów w poszczególnych badanych latach dokonano ponownie obliczenia współczynnika korelacji momentu r Pearsona. Wobec uzyskania wysokiej wartości korelacji świadczącej o silnym związku skumulowanych wartości badanych deficytów zestawiono badane strumienie w ramach funkcji, która przedstawia zmiany wartości oczekiwanej zmiennej objaśnianej (deficyt budżetowy) spowodowane zmianami zmiennej objaśniającej (deficyt na rachunku obrotów bieżących). Następnie obliczono R^2 , na potrzeby szacowania parametrów strukturalnych funkcji regresji liniowej na podstawie danych liczbowych za pomocą metody najmniejszych kwadratów. Otrzymaną funkcję regresji liniowej zaprezentowano na Wykresie 1. Celem opracowania funkcji regresji, pomiędzy badanymi zjawiskami, było ustalenie w jakim zakresie jedno zjawisko wpływa na drugie, tzn. o ile zmieni się deficyt budżetu państwa w przypadku danej procentowej zmiany deficytu w rachunku bieżącym. Funkcja regresji pozwala odpowiedzieć, która z aktywności ma charakter wiodącej, a która

- charakter uzupełniający oraz jaki jest poziom wpływu jednego deficytu wiodącego na uzupełniający. W celu sformułowania ostatecznych wniosków istotną kwestią było zbadanie poziomu zmienności badanych procesów narastania deficytów. W celu porównania zmienności różnych procesów (tj. dynamiki przyrostu deficytu budżetowego oraz dynamik przyrostu deficytu na rachunku obrotów bieżących) wykorzystano miary zmienności względne zwane współczynnikami zmienności, które ukazują relację między bezwzględną zmiennością procesu a jego wartością przeciętną. W celu obliczenia współczynnika zmienności wykorzystano współczynnik zmienności odchylenia standardowego. Przyjmuje on wartości nieujemne i informuje o tym, jaki procent średniej arytmetycznej badanej cechy (procesu) stanowi odchylenie standardowe. Im większe wartości przyjmuje współczynnik zmienności, tym większe jest zróżnicowanie badanej cechy. Ważną cechą współczynnika zmienności jest to, że możemy go wykorzystać do porównania stopnia zmienności różnych procesów (zjawisk). Sporządzono statystyki opisowe wartości nieskumulowanych oraz statystykę regresji wartości skumulowanych, co zaprezentowano w *Tabeli 2* wraz ze współczynnikiem determinacji.

Wobec ustalonej wyższej wartości współczynnika zmienności dla strumienia deficytu w rachunku bieżącym bilansu płatniczego przeprowadzono analizę pozycji poszczególnych sald bilansu płatniczego w celu ustalenia pozycji generujących najwyższy poziom korelacji. Następnie z uwagi na wysoki poziom korelacji, wyznaczono R^2 , oraz obliczono równanie funkcji regresji liniowej, gdzie zestawiono najbardziej ze sobą skorelowane salda, tj. saldo usług (zmienna objaśniana) oraz saldo dochodów pierwotnych (zmienna objaśniająca) metodą najmniejszych kwadratów, co umożliwiło wskazanie pozycji sald mających decydujący wpływ na kształtowanie się głównych pozycji sald w rachunku obrotów bieżących wraz ze wskazaniem wartości wyżej przedstawionego współczynnika zmienności. Dane w odniesieniu do poszczególnych strumieni sald tworzących bilans płatniczy przedstawiono w *Tabeli 3*, korelacje momentu r Pearsona pomiędzy saldami zaprezentowano w *Tabeli 4*, a w *Tabeli 5* przedstawiono statystykę opisową salda usług oraz salda dochodów pierwotnych wraz ze statystyką regresji i współczynnikiem determinacji, które wykazały najwyższy poziom korelacji. Z uwagi na stwierdzoną wysoką korelację pomiędzy saldem usług i saldem dochodów pierwotnych opracowano równanie regresji liniowej, co zaprezentowano na *Wykresie 2*. Z uwagi na szeroki zakres badań dotyczących analizy pozycji budżetowych badanie zakończono na etapie ustalenia głównych korelacji w ramach sald bilansu płatniczego.

Rezultaty przeprowadzonych badań

Pomiędzy wartościami sald badanych deficytów w latach 2009-2018 występuje bardzo słaba korelacja momentu r Pearsona w wysokości 0,0766, co nie pozwala na wyznaczenie funkcji regresji. W związku z tym, dokonano narastająco skumulowania wartości pozycji deficytów w badanym okresie. Badane skumulowane deficyty w okresie 2008-2018 cechuje silna korelacja dodatnia momentu r Pearsona w wysokości 0,9132, co pozwala na wyznaczenie równania funkcji regresji.

Tabela 1. Dane w zakresie rachunku bieżącego bilansu płatniczego Polski oraz deficytu budżetowego w latach 2009–2018.

Pozycja	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rachunek bieżący bilansu płatniczego (mld EUR)	-12,6	-19,5	-19,6	-14,4	-5,0	-8,5	-2,4	-2,2	0,3	-5,0
<i>Średni kurs NBP</i>	<i>4,108</i> 2	<i>3,960</i> 3	<i>4,416</i> 8	<i>4,088</i> 2	<i>4,147</i> 2	<i>4,262</i> 3	<i>4,261</i> 5	<i>4,424</i> 0	<i>4,170</i> 9	<i>4,300</i> 0
Rachunek bieżący bilansu płatniczego (mld zł)	-51,9	-77,1	-86,7	-59,0	-20,7	-36,3	-10,1	-9,9	1,2	-21,7
Wynik (saldo) budżetu państwa (mld zł)	-23,8	-44,6	-25,1	-30,4	-42,2	-29,0	-42,6	-46,2	-25,4	-10,4
<i>Dane skumulowane (mld zł)</i>										
Rachunek bieżący bilansu płatniczego	-51,9	-129,0	-215,7	-274,7	-295,4	-331,7	-341,8	-351,8	-350,5	-372,2
Wynik (saldo) budżetu państwa	-23,8	-68,4	-93,6	-124,0	-166,2	-195,1	-237,7	-283,9	-309,3	-319,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych).

Tabela 2. Statystyka opisowa wartości nieskumulowanych oraz statystyka regresji wartości skumulowanych.

<i>Pozycja</i>	<i>r</i>	<i>R²</i>	<i>Test T (Fishera)</i>
Wartość	- 0,0766	0,0059	0,0089
<i>Pozycja</i>	<i>S_x</i>	<i>\bar{x}</i>	<i>V_x</i>
Rachunek bieżący bilansu płatniczego	30,18	-37,2	-81,07%
Wynik (saldo) budżetu państwa	11,60	-32,0	-36,29%
<i>Rachunek bieżący bilansu płatniczego</i>		<i>Wynik (saldo) budżetu państwa</i>	
Średnia	-37,2246	Średnia	-31,9664
Błąd standardowy	9,5428	Błąd standardowy	3,6687
Mediana	-28,9765	Mediana	-29,6917
Odchylenie standardowe	30,1769	Odchylenie standardowe	11,6015
Wariancja próbki	910,6468	Wariancja próbki	134,5953
Kurtoza	-1,1312	Kurtoza	-0,5530
Skośność	-0,4680	Skośność	0,3604
Zakres	87,9025	Zakres	35,7533
Minimum	-86,6929	Minimum	-46,1595
Maksimum	1,2096	Maksimum	-10,4062
Suma	-372,2459	Suma	-319,6643
Licznik	10	Licznik	10
Największy (1)	1,2096	Największy (1)	-10,4062
Najmniejszy (1)	-86,6930	Najmniejszy (1)	-46,1595
Poziom ufności (95,0%)	21,5876	Poziom ufności (95,0%)	8,2992

<i>Statystyki regresji wartości skumulowanych</i>	
Wielokrotność R	0,9132
R kwadrat	0,8339
Dopasowany R kwadrat	0,8131
Błąd standardowy	45,1495
Obserwacje	10

ANALIZA WARIANCJI

	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Istotność F</i>
Regresja	1	81 852,5678	81 852,5678	40,1538	0,0002
Resztkowy	8	16 307,7912	2 038,4739		
Razem	9	98 160,3590			

	<i>Współczynniki</i>	<i>Błąd standardowy</i>	<i>t Stat</i>	<i>Wartość -p</i>	<i>Dolne 95%</i>	<i>Górne 95%</i>	<i>Dolne 95,0%</i>	<i>Górne 95,0%</i>
Przecięcie	59,1405	40,6696	1,4542	0,1840	-34,6437	152,9247	-34,6437	152,9247
Rachunek bieżący bilansu płatniczego (dane w mld PLN)	0,8888	0,1403	6,3367	0,0002	0,5654	1,2123	0,5654	1,2123

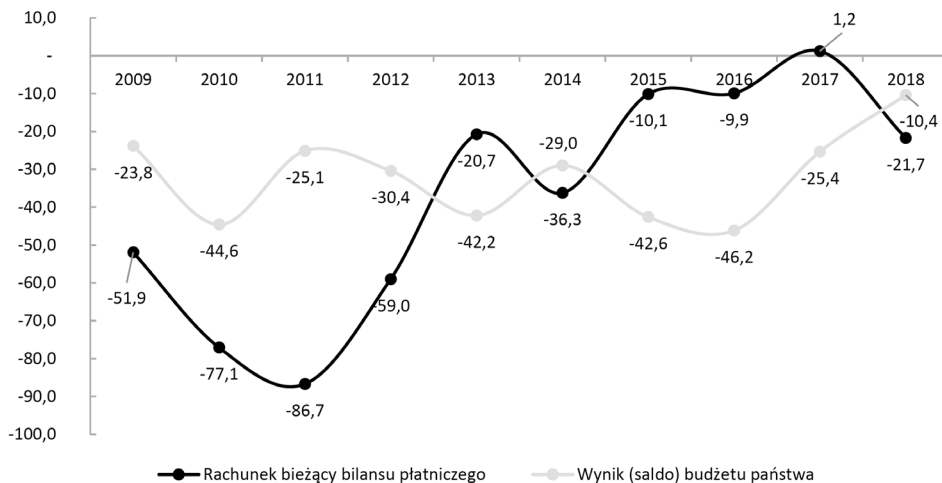
Poziom istotności α	0,05
Liczba stopni swobody ν	8
$t_{\alpha,\nu}$ (odczyt z tablic rozkładu t -Studenta)	2,3060
Współczynnik determinacji ($R^2 \times 100\%$)	91,32%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008–2019.

W zakresie danych skumulowanych strumieni deficytu budżetowego i deficytu w rachunku bieżącym bilansu płatniczego za lata 2009–2018 założono hipotezę zerową $H_0: \rho = 0$, wskazującej na brak korelacji pomiędzy badanymi deficytami, wobec hipotezy alternatywnej $H_1: \rho \neq 0$, wskazującą na to, że badane deficyty są skorelowane. Wartość statystyki t_{obl} wyniosła 6,3367 (dla funkcji regresji skumulowanych deficytów budżetowego i na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego). Dla obranego poziomu istotności α w wysokości 0,05 i liczby stopni swobody $\nu=8$, wyznaczono krytyczną $t_{\alpha,\nu}$ (odczytaną z tablic rozkładu statystyki t -Studenta). Ponieważ $t_{obl} = 6,3367 > t_{\alpha,\nu} = 2,3060$, co dowodzi o istotności ustalonej w ten sposób funkcji regresji. Zatem wyznaczona postać funkcji regresji $y = 0,8888x + 59,14$ może posłużyć do opisu zależności między badanymi cechami. Zmiana skumulowanego salda budżetu o 1% prowadzi do zmiany skumulowanego salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego o 0,89%.

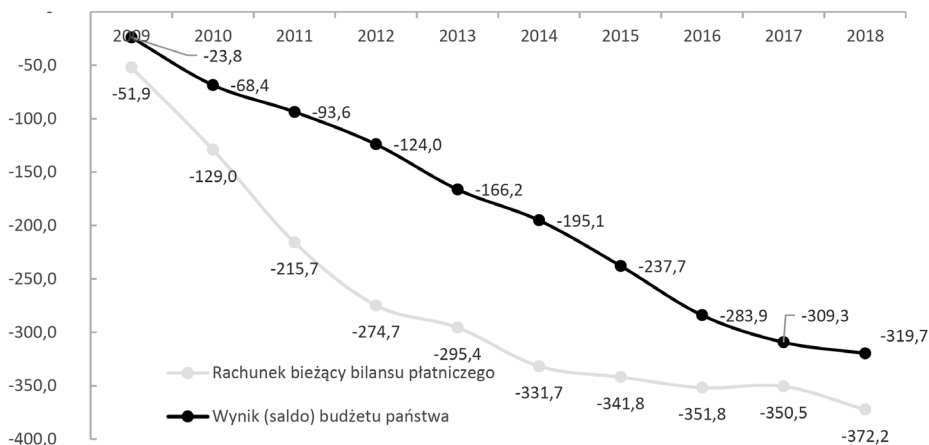
Miarą dopasowania prostej regresji do zaobserwowanych zmiennych x i y jest współczynnik determinacji równy kwadratowi współczynnika korelacji i wyrażany w procentach ($R^2 \times 100\%$). Wyliczony współczynnik determinacji jest równy 91,32%, co wskazuje na to, że taka część zmienności cechy y (skumulowane saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego) spowodowana jest wpływem liniowym cechy x (skumulowane saldo deficytu budżetowego).

Wykres 1. Defycyty: budżetowy i w rachunku bieżącym 2009–2018
(dane w mld zł).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008–2018.

Wykres 2. Skumulowane wartości badanych deficytów
(dane w mld zł).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008–2019.

Tabela 4. Korelacje sald bilansu płatniczego Polski w okresie 2009-2018.

	<i>Saldo obrotów towarowych</i>	<i>Saldo usług</i>	<i>Saldo dochodów pierwotnych</i>	<i>Saldo dochodów wtórnych</i>
Saldo obrotów towarowych	1	-	-	-
Saldo usług	0,5894	1	-	-
Saldo dochodów pierwotnych	-0,5397	-0,9531	1	-
Saldo dochodów wtórnych	-0,5759	-0,5506	0,4243	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008-2019.

Wobec silnej korelacji ujemnej pomiędzy saldem usług i saldem dochodów pierwotnych dokonano wyznaczenia funkcji regresji (statystykę opisową badanych sald wraz ze statystyką regresji zaprezentowano w Tabeli 5, a uzyskaną funkcję regresji – na Wykresie 4).

Tabela 5. Statystyka opisowa oraz statystyka regresji salda usług oraz salda dochodów pierwotnych.

<i>Pozycja</i>	<i>r</i>	<i>R²</i>	<i>Test T (Fishera)</i>
Wartość	0,9570	0,9159	0,4957
<i>Pozycja</i>	<i>S_x</i>	<i>\bar{x}</i>	<i>V_x</i>
Saldo usług	24,92	41,36	60,25%
Saldo dochodów pierwotnych	15,07	-58,67	-25,69%
<i>Saldo usług</i>		<i>Saldo dochodów pierwotnych</i>	
Średnia	41,3581	Średnia	-58,6741
Błąd standardowy	7,8793	Błąd standardowy	4,7671
Mediana	34,3137	Mediana	-53,7989
Odchylenie standardowe	24,9167	Odchylenie standardowe	15,0749
Wariancja próbki	620,8418	Wariancja próbki	227,2530
Kurtoza	-0,1858	Kurtoza	-0,7211
Skośność	0,91283	Skośność	-0,5216
Zakres	75,4060	Zakres	47,3141
Minimum	13,5447	Minimum	-84,1893
Maksimum	88,9507	Maksimum	-36,8752
Suma	413,5807	Suma	-586,7413
Licznik	10	Licznik	10
Największy (1)	88,9507	Największy (1)	-36,8752
Najmniejszy (1)	13,54473	Najmniejszy (1)	-84,1893
Poziom ufności (95,0%)	17,8243	Poziom ufności (95,0%)	10,7839

Statystyki regresji

Wielokrotność R	0,9531
R kwadrat	0,9085
Dopasowany R kwadrat	0,8970
Błąd standardowy	4,8373
Obserwacje	10

ANALIZA WARIANCJI

	df	SS	MS	F	Istotność F
Regresja	1	1858,0836	1858,0836	79,4080	0,0000
Resztkowy	8	187,1936	23,3992		
Razem	9	2045,2772			

	Współczynniki	Błąd standardowy	t Stat	Wartość-p	Dolne 95%	Górne 95%	Dolne 95,0%	Górne 95,0%
Przecięcie	-34,8245	3,0827	-11,2968	0,0000	-41,9332	-27,7158	-41,9332	-27,7158
Saldo usług	-0,5767	0,0647	-8,9111	0,0000	-0,7259	-0,4274	-0,7259	-0,4274

Poziom istotności α 0,05

Liczba stopni swobody ν 8

$t_{\alpha,\nu}$ (odczyt z tablic rozkładu t-Studenta) 2,3060

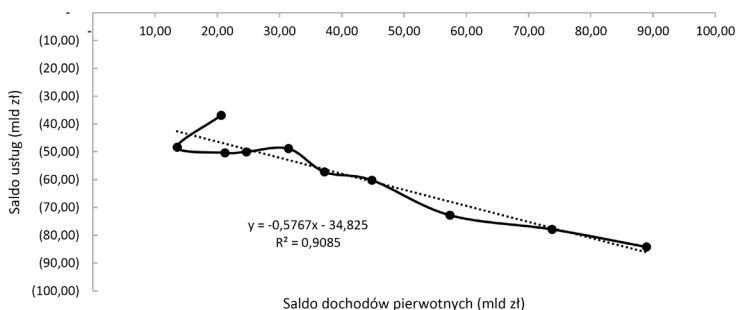
Współczynnik determinacji ($R^2 \times 100\%$) 95,31%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008-2019.

W zakresie danych dotyczących strumieni salda usług i salda dochodów pierwotnych za lata 2009-2018 założono hipotezę zerową $H_0: \rho = 0$, wskazującą na brak korelacji pomiędzy badanymi saldami, wobec hipotezy alternatywnej $H_1: \rho \neq 0$, wskazującej na to, że badane salda są skorelowane. Wartość bezwzględna statystyki $t_{obl} = 8,9111$ (dla funkcji regresji strumieni salda usług i salda dochodów pierwotnych). Dla obranego poziomu istotności $\alpha=0,05$ i liczby stopni swobody $\nu=8$, wyznaczono krytyczną $t_{\alpha,\nu}$ (odczytaną z tablic rozkładu statystyki t-Studenta). Ponieważ $t_{obl} = 8,9111 > t_{\alpha,\nu} = 2,3060$, co dowodzi o istotności w ten sposób ustalonej funkcji regresji. Zatem wyznaczona postać funkcji regresji $y = -0,5767x - 34,825$ może posłużyć do opisu zależności między badanymi cechami. Zmiana salda usług o 1% prowadzi do zmiany salda dochodów pierwotnych o in minus 0,58%.

Miarą dopasowania prostej regresji do zaobserwowanych zmiennych x i y jest współczynnik determinacji równy kwadratowi współczynnika korelacji i wyrażany w procentach ($R^2 \times 100\%$). Wyliczony współczynnik determinacji jest równy 95,31%, co wskazuje na to, że taka część zmienności cechy y (strumień salda usług bilansu płatniczego) spowodowana jest wpływem liniowym cechy x (strumień salda dochodów pierwotnych).

Wykres 4. Funkcja regresji liniowej dla salda usług i dochodów pierwotnych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza danych makroekonomicznych) za lata 2008-2019.

Podsumowanie

Obszar UE pod względem salda bilansu płatniczego jest obszarem nadwyżkowym, co umożliwia UE pełnić rolę kredytora dla swoich partnerów, jednak kwestia redystrybucji nadwyżek jest zagadnieniem kontrowersyjnym, a dyskusja w tym obszarze, stymulowana różnicami rozwojowymi jest nieunikniona. Propozycja M. Keynesa dotycząca klauzuli „rzadkiej waluty” (ang. *scarce currency*), która dawałaby prawo krajom deficytowym do dyskryminowania importu towarów z państw nadwyżkowych, została zaakceptowana w Breton Woods, jednak nigdy nie została zaimplementowana. Zarówno koncepcje dyskryminacji handlowej w stosunku do państw nadwyżkowych, jak i karania państw nadwyżkowych, są gotowe do ponownego rozważenia na rzecz bardziej stabilnego międzynarodowego porządku gospodarczego (Thirlwall 2012: s. 11–49).

Nadmierne deficyty na rachunku bilansu płatniczego i próba ustalenia ich maksymalnego ujemnego poziomu były przedmiotem troski na szczycie G20, podczas posiedzenia 23 października 2010 r. w Gyeongju w Korei Południowej, gdzie USA wezwały najważniejsze państwa wysokorozwinięte do wprowadzenia 4-procentowego limitu wahań rachunku bieżącego bilansu płatniczego w stosunku do PKB popartą m.in. przez Wielką Brytanię, Kanadę i Brazylię. Jednak przy sprzeciwie Japonii i Niemiec oraz milczących Chin ostatecznie zakończyło się to jedynie deklaracjami woli wzmocnienia współpracy rozwojowej w wymiarze zewnętrznym poprzez redukcję nadmiernej nierównowagi i utrzymanie nierównowagi bilansu płatniczego na zrównoważonym poziomie (Zawiślińska 2012: s. 99–127).

Krótkookresowa perspektywa, w zakresie możliwości przywrócenia równowagi zewnętrznej państwa, wobec postępujących procesów liberalizacji międzynarodowych przepływów towarów, usług oraz czynników produkcji raczej jest procesem niezwykle trudnym do realizacji. Deficyt obrotów bieżących, nawet ulegający pogłębieniu, nie stanowi istotnego zagrożenia pod warunkiem, że jest bilansowany napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Misztal 2011). Oddziaływanie salda budżetowego na saldo obrotów bieżących odbywa się w państwach Europy Środkowo-Wschodniej różnymi kanałami. W przypadku Polski, ustalono dodatnią korelację salda sektora finansów publicznych z saldem obrotów bieżących, co potwierdza prawdziwość hipotezy deficytów bliźniaczych i w jeszcze większym stopniu uwidoczniła, że wyniki analiz są zależne od zastosowanej metody (Moździerz 2018: s. 276). Według A. Moździerz, ważnym problemem badawczym jest rozpoznanie wpływu procesów integracyjnych na relacje pomiędzy badanymi deficytami. Z jednej strony następuje wzrost znaczenia dochodów pierwotnych i wtórnych, co ma związek z napływem środków z UE, w tym dotacji bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Następują też liczne zmiany związane z wpływem swobody przepływu osób i kapitału powodujących wzrost przepływów z tytułu wynagrodzeń pracowników oraz dochodów z tytułu inwestycji bezpośrednich i portfelowych. Z drugiej zaś strony członkostwo w UE wymusza utrzymanie dyscypliny fiskalnej i konsolidacji finansów publicznych (Moździerz 2018: s. 277). Wobec stwierdzonej w Polsce silnej korelacji dodatniej pomiędzy skumulowanymi strumieniami sald

badanych deficytów należałoby podjąć prace badawcze w celu ustalenie korelacji pomiędzy poszczególnymi strumieniami pozycji analitycznych budżetu państwa i bilansu płatniczego, co pozwoliłoby na opracowanie modelu bardziej precyzyjnie wskazującego obszary silnego oddziaływania na badane deficyty.

Rozpatrując zakres dostępnych możliwości, nie ma przeszkód, aby państwo stawiało sobie za cel uzyskanie nie tylko równowagi, ale również nadwyżki w ramach obu sald (np. Norwegia). Deficyt budżetowy, jak i deficyt na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, a ściślej w rozumieniu rachunkowym – saldo wydatków i wpływów budżetowych oraz saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego są kategoriami agregatowymi i wynikowymi. Analogicznie kategorią wynikową i agregatową jest zysk lub strata w rachunku wyników i stan środków pieniężnych w rachunku przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa. Z tej przyczyny samo porównanie deficytów jako kategorii agregatowych i wynikowych, tylko w odniesieniu do samych siebie, nie umożliwia sformułowania właściwych wniosków o przyczynach ich skorelowanych, lub nieskorelowanych sald *ex-post*, jak również antycypacji kształtowania ich wartości *ex-ante*.

Ewentualne sformułowane rekomendacje czy podejmowane działania będą odnosić się do konkretnych pozycji i obszarów analitycznych. W zakresie narzędzi i instrumentów umożliwiających zarządzanie saldem budżetowym i saldem bilansu płatniczego, w celu przywracania równowagi w rozumieniu rachunkowym i ekonomicznym, możemy wyróżnić: (1) kontrydiktoryjność instrumentalną – stosowanie odmiennych instrumentów, (2) zbieżność instrumentalną – rozumianą jako stosowanie tych samych narzędzi lub metod. Z uwagi na poziom wpływów i wyptywów rozpatrywanych w ujęciu rocznym i tworzących w rezultacie saldo budżetu i rachunku bieżącego bilansu płatniczego, należy wyróżnić dyferencję zakresową, która decyduje o szerszym znaczeniu ogólnym dla gospodarki czynników wpływających na saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego, niż saldo budżetowe. Kierunki polityki mające na celu nadwyżkę, równowagę i deficyt dla obu rodzajów zestawień przepływów wewnętrznych i zewnętrznych, mogą również mieć inny zakres podmiotowy (dyferencja podmiotowa), zarówno od strony stanowiących politykę, jak i od strony podmiotów ją realizujących.

W kontekście ustalania przyczyn silnej korelacji pomiędzy badanymi saldami, raczej należy ich szukać poprzez ustalenie silnie skorelowanych pozycji analitycznych wpływających finalnie na badane salda. Tym samym, bardziej właściwe jest stosowanie podejścia wieloaspektowego i analitycznego, niż jednoaspektowego i syntetycznego. Oba salda pełnią zbieżną funkcję spoteczną – odzwierciedlają aktywność ekonomiczną w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym. Analizując również stabilność regulacji odnoszących się do zasad odzwierciedlania zjawisk w budżecie państwa i w bilansie płatniczym możemy wskazać na zdecydowanie wyższą podatność na manipulacje zasad księgowania budżetowych, co finalnie prowadzi do znacznych błędów i zniekształceń w zakresie wysuwanych wniosków na podstawie relacji zachodzących pomiędzy saldami budżetowymi i rachunku bieżącego.

Reasumując, analiza hipotez w ramach współwystępowania deficytów budżetu i rachunku bieżącego bilansu płatniczego powinna być analizowana poprzez analizę

skumulowanych sald tych deficytów w ujęciu strumieniowym. W przeciwnym wypadku uzyskane wyniki wskazują na brak korelacji, co może prowadzić do błędnego i powierzchownego wniosku polegającego na przyjęciu równoważności ricardiańskiej w ramach hipotezy REH. Stwierdzona w Polsce silna dodatnia korelacja pomiędzy strumieniami deficytów budżetowym i na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, z niewielką, ale wiodącą rolą salda budżetu pozwala potwierdzić hipotezę TDH. Zmiana skumulowanego salda budżetu o 1% prowadzi do zmiany skumulowanego salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego o 0,89%. Ustalono wyższą zmienność strumienia salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, w ramach którego dwa dominujące wartościowo salda usług i dochodów pierwotnych, w ujęciu strumieniowym w ramach badanego okresu 2009–2018 tworzą silną korelację ujemną z dominującą rolą salda usług. Z uwagi na dynamikę ograniczania deficytu w rachunku bieżącym bilansu płatniczego, Polska będzie musiała się zderzyć, w najbliższej dekadzie, z wyzwaniem wynikającym z konieczności prowadzenia zrównoważonej polityki dostosowawczej w ramach międzynarodowych stosunków finansowych.

Izabela Zawiślińska – dr hab., prof. SGH, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie od 1997 roku, na stanowisku profesora uczelnianego – od 2009 roku. Prodziekan Kolegium Ekonomiczno-Społecznego (2015-2016). W 2019 roku została wybrana do pierwszej Rady dyscypliny *ekonomia i finanse* w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Zainteresowania badawcze: makroekonomia gospodarki otwartej, integracja walutowa, finanse międzynarodowe, konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, finanse publiczne.

Izabela Zawiślińska – dr hab, professor, employee of the Warsaw School of Economics since 1997, and a university professor - since 2009. Vice-dean of the Collegium of Socio-Economics (2015-2016). In 2019 she was elected to the first Scientific Council in the discipline of economics and finance at the Warsaw School of Economics. Research areas: macroeconomics of the open economy, monetary integration, international and public finance, competitiveness and innovation of the economy.

Piotr Cirin – doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, absolwent prawa (2000) oraz rachunkowości (2002) Uniwersytetu Szczecińskiego, studiów Executive MBA w Oxford Brookes University oraz The Polish Open University (2014). Obszary badawcze: społeczno-ekonomiczne aspekty zarządzania cenami, rynek finansowy, integracja europejska.

Piotr Cirin – PhD student at the Warsaw School of Economics, graduate of law (2000) and accounting (2002) at the University of Szczecin, Executive MBA studies at the Oxford Brookes University and The Polish Open University (2014). Research areas: socio-economic aspects of price management, financial market, European integration.

➔ Bibliografia:

ARISTOVNIK Aleksander, DJURIĆ Sandra (2010), *Twin deficits and the Feldstein-Horioka puzzle: a comparison of the EU Member States and candidate countries*, „MPRA Paper”, no. 24149

- BOGDAŃSKI Mateusz, STRZAŁA Krsytyna (2018), *Bliźniaczy deficyt w krajach Unii Europejskiej-weryfikacja empiryczna*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 16(3, cz. 1).
- BOLAT Suleyman, EMIRMAHMUTOGLU Furkan, BELKE Murat (2014), *The Dynamic Linkages of Budget Deficits and Current Account Deficits Nexus in EU Countries: Bootstrap Panel Granger Causality Test*, „International Journal of Economic Perspectives”, no. 8(2).
- CHARUSHEELA S. (2013), *Structuralism and individualism in economic analysis: the “contractionary devaluation debate” in development economics*, Routledge.
- EMIRMAHMUTOGLU Furkan, KOSE Nezir (2011), *Testing for Granger causality in heterogeneous mixed panels*, „Economic Modelling”, no. 28(3), DOI: 10.1016/j.econmod.2010.10.018.
- FELDSTEIN Martin, HORIOKA Charles (1980), *Domestic Savings and International Capital Flows*, „The Economic Journal”, no. 90 (358), DOI: 10.2307/2231790.
- FORTE Francesco, MAGAZZINO Cosimo (2013), *Twin deficits in the European countries*, International Advances in Economic Research, 19(3), DOI: 10.1007/s11294-013-9406-3.
- FRANKEL Jeffrey (2006), *Twin deficits and twin decades*, „The Macroeconomics of Fiscal Policy”, MIT Press: Cambridge MA, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.154.3082&rep=rep1&type=pdf> (19.12.2020).
- GABRISCH Hubert (2015), *On the twin deficits hypothesis and the import intensity in transition countries*, „International Economics and Economic Policy”, no. 12(2), DOI: 10.1007/s10368-014-0272-0.
- GANCHEV Gancho Todorov, STAVROVA Elena, TSENKOV Vladimir (2012), *Testing the twin deficit hypothesis: The case of Central and Eastern Europe countries*, „International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences”, no. 2(1).
- GRADOŃ Witold (2005), *Deficyt budżetowy a deficyt obrotów bieżących-hipoteza deficytów bliźniaczych (twin deficits) na przykładzie krajów tzw. Grupy Wyszehradzkiej*, „Monografie i Opracowania Naukowe”, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów.
- HALLWOOD Paul C., MACDONALD Ronald (2000), *International money and finance*, Blackwell Publishing.
- JOHNSON Harry G. (1977), *The monetary approach to the balance of payments: A nontechnical guide*, „Journal of international economics”, no. 7(3), DOI: 10.1016/0022-1996(77)90039-3.
- KRUPÁROVÁ Magda (2019), *Twin deficit hypotéza*, Bakalářská práce, Masarykova univerzita, Brno.
- KO-STELETOU Nikolina E. (2013), *Financial integration, euro and the twin deficits of southern eurozone countries*, „Panoeconomicus”, no. 60(2), DOI: 10.2298/PAN1302161K.
- KOUASSI Eugene, MOUGOUE Mbojja, KYMN Kern O. (2004), *Causality tests of the relationship between the twin deficits*, „Empirical Economics”, vol. 29(3), DOI: 10.1007/s00181-003-0181-5.
- KUMHOF Michael, LAXTON Douglas (2009), *Fiscal deficits and current account deficits*, International Monetary Fund.
- LONEVSKYI Onufrii, KLIMAITIS Kristijonas (2019), *The Twin Deficits Hypothesis in the Eastern European Group: An Empirical Investigation*, Bachelor Thesis, Stockholm School of Economics, Riga.
- MAKIN Anthony J. (2002), *International macroeconomics*, Pearson Education.
- MARINHEIRO Carlos Fonseca (2008), *Ricardian equivalence, twin deficits, and the Feldstein-Horioka puzzle in Egypt*, „Journal of Policy Modeling”, no. 30(6), DOI: 10.1016/j.jpolmod.2007.12.001.
- MISZTAŁ Piotr (2011), *Współzależności między deficytem budżetowym i deficytem bilansu obrotów bieżących w Polsce w latach 1999–2009*, „Ekonomista”, nr 2.
- MOSAYEB Pahlavani, SALEH Ali Salman (2009), *Budget Deficits and Current Account Deficits in the*

- Philippines: A Casual Relationship?*, „American Journal of Applied Sciences”, no. 6(8).
- MOŹDZIERZ Anna (2018), *Paradygmat deficytów bliźniaczych a doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- MUNDELL Robert Alexander (1962), *The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability*, „Staff Papers”, no. 9(1).
- OBADIĆ Alka, GLOBAN Tomislav, NADOVEZA Ozana (2014), *Contradicting the twin deficits hypothesis: The role of tax revenues composition*, „Panoeconomicus”, no. 61(6), DOI: 10.2298/PAN1406653O.
- PAPADOGONAS Theodore, STOURNARAS Yannis (2006), *Twin deficits and financial integration in EU member-states*, „Journal of Policy Modeling”, no. 28(5).
- PARLIŃSKA Maria, PARLIŃSKI Jacek (2018), *Statystyczna analiza danych z Excelem*, Wydawnictwo SGGW.
- POLAK Jacques Jacobus (1997), *The IMF monetary model at forty*, „International Monetary Fund Working Paper”, no. WP/97/49.
- POLAK Jacques Jacobus (2001), *The two monetary approaches to the balance of payments: Keynesian and Johnsonian*, „International Monetary Fund Working Paper”, no. WP/01/100.
- ROMATOWSKI Maciej (2005), *Twin deficits-czy to rzeczywiście bliźniacze deficyty?*, „Bank i Kredyt”, nr 8.
- ŞEN Hüseyin, KAYA Ayşe (2016), *Are the twin or triple deficits hypotheses applicable to post-communist countries?* Bank of Finland, BOFIT.
- SIDDIQUI Anjum (2007), *India and south Asia: Economic developments in the age of globalization*, ME Sharpe.
- SOUKIAZIS Elias, ANTUNES Micaela, KOSTAKIS Ioannis (2018), *The Greek economy under the twin-deficit pressure: a demand orientated growth approach*, „International Review of Applied Economics”, no. 32(2).
- STRZAŁA Krystyna (2005), *Korelacja inwestycji i oszczędności w krajach Unii Europejskiej-weryfikacja empiryczna z zastosowaniem podejścia panelowego*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG”, nr 1.
- THIRLWALL Anthony Philip (1979), *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences*, „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review”, no. 32(128).
- THIRLWALL Anthony Philip (2011), *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences*, „PSL Quarterly Review”, no. 64(259).
- THIRLWALL Anthony Philip (2012), *Balance of payments constrained growth models: history and overview*, In E. Soukiazis, P. A. Cerqueir (Eds.), *Models of balance of payments constrained growth*, London.
- TUMPEL-GUGERELL Gertrude, MOOSLECHNER Peter (2003), *Economic convergence and divergence in Europe: growth and regional development in an enlarged European Union*, Edward Elgar Publishing.
- ZAWIŚLIŃSKA Izabela (2012), *Państwo we współczesnej gospodarce światowej. Wybrane zagadnienia*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Spotecznego „Studia i Prace”, nr 9(1).

Czy ciasna cela to brak humanitaryzmu? – uwagi na gruncie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Karolina Piech, *University of Wrocław (Wrocław, Poland)*

E-mail: karolina.piech@uwr.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-8651-3998

Streszczenie

Artykuł dotyczy jednej z podstawowych zasad prawa karnego wykonawczego i jednocześnie norm zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – zasady humanitaryzmu. Przedmiotem badań jest zagadnienie przeludnienia w polskich zakładach karnych oraz problem ciasnych cel, w jakich przebywają osadzeni. Celem artykułu jest ocena omawianego zjawiska, wskazanie jego przyczyn oraz próba przedstawienia propozycji rozwiązań problemu. Poczynione w niniejszym artykule ustalenia mają duże znaczenie praktyczne, ponieważ przeludnienie w zakładach karnych stanowi problem, który ma znaczny wpływ na funkcjonowanie skazanych oraz proces ich resocjalizacji.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, zasada humanitaryzmu, osadzony, zakład karny, pozbawienie wolności, system penitencjarny, prawo karne wykonawcze, Europejska Konwencja Praw Człowieka

Does a narrow cell mean lack of humanity? – remarks on the basis of article 3 of the European Convention on Human Rights

Abstract

The article concerns one of the basic principles of executive criminal law and, at the same time, the nominee of the European Convention on Human Rights – the principle of humanitarianism. The subject of research is the issue of overcrowding in Polish prisons and the problem of cramped cells, in which prisoners are held. The aim of the article is to evaluate this phenomenon, to indicate its causes and to propose solutions of the problem. The findings made in this article have practical significance, because overcrowding in prisons is a problem that has a significant impact on the functioning of prisoners and the process of their resocialisation.

Keywords: human rights, the principle of humanitarianism, prisoner, prison, imprisonment, penitentiary system, executive criminal law, European Convention on Human Rights

"Posiadanie mieszkania należy do podstawowych warunków pomyślnej egzystencji człowieka. Dotyczy to wszystkich ludzi, niezależnie od kraju, strefy klimatycznej, sytuacji materialnej i społecznej oraz innych cech społeczno-demograficznych" (Szymanowski

2007: s. 282) – stwierdza Teodor Szymanowski, poruszając niezwykle poważny i często wspominany w doktrynie prawa karnego wykonawczego problem przeludnienia placówek penitencjarnych. Autor wyróżnia dwa podstawowe sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych człowieka: indywidualny oraz kolektywny, który stanowi realizowanie potrzeb mieszkaniowych w określonych zbiorowościach. Wśród kolektywnego realizowania potrzeb mieszkaniowych wyróżnić można dwa jego podtypy – dobrowolny oraz przymusowy. Do tych ostatnich zaliczyć należy właśnie odbywanie kary pozbawienia wolności w zakładach karnych oraz okres umieszczania osadzonych w aresztach śledczych. We wszystkich placówkach penitencjarnych obowiązują określone normy, zgodnie z którymi na każdego osadzonego przypadać musi określona, minimalna powierzchnia. Jak wskazuje T. Szymanowski, jest to niezwykle ważne, gdyż „w celi mieszkalnej o określonej powierzchni skazani w zakładzie zamkniętym spędzają całe swe życie (włącznie z zaspokajaniem potrzeb higienicznych i fizjologicznych) z wyjątkiem 60-minutowego spaceru, najczęściej odbywanego również na małej powierzchni okolonej murem lub innym ogrodzeniem, oraz wyjść z celi na rozkaz przełożonego” (Szymanowski 2007: s. 283). Do wyjść tych zaliczyć można pobyt w więziennej kaplicy celem udziału w mszy lub odbycia spowiedzi, wizyty u lekarza lub psychologa w placówce penitencjarnej czy też widzenia z obrońcą lub osobami bliskimi dla osadzonego.

W raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich przeczytać możemy, że w polskich realiach penitencjarnych powierzchnia przysługująca jednemu osadzonemu wynosi 3 m², co stanowi jeden z najniższych metraży wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Porównując, wspomnieć należy, że w Belgii powierzchnia ta wynosi 9 m², w Portugalii – 7 m², w Turcji zaś – od 8 do 9 m². Polska od wielu lat wielokrotnie otrzymuje od instytucji unijnych zalecenia, aby zwiększyć powierzchnię mieszkalną przysługującą jednemu osadzonemu, przynajmniej do 4 m². Niestety, zmiana ta nie została wprowadzona w życie (Raport 2015: s. 12), brak jest również jakichkolwiek projektów aktów prawnych, zarówno ze strony rządowej, jak i ze strony opozycyjnej, czy też nawet w postaci projektów obywatelskich. Kwestia przeludnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych pozostaje pomijana od wielu lat.

Jak wynika z raportu Rzecznika Praw Obywatelskich, skargi dotyczące niewłaściwych warunków bytowych w polskich placówkach penitencjarnych (zakładach karnych i aresztach śledczych) są coraz częstsze (Raport 2015: s. 16). Wśród nich należy wyróżnić również znaczny odsetek skarg, których przedmiotem jest zbyt mała powierzchnia mieszkaniowa, przysługująca osadzonemu. Coraz częstsze jest również przyznawanie zadośćuczynienia osadzonemu, których warunki bytowe, zapewnione im w zakładzie karnym, zostały uznane za niewystarczające. Najczęściej przyczyną przyznania zadośćuczynienia jest stwierdzenie naruszenia art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani inhumanemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu (Konwencja 1950: art. 6). Norma ta została nazwana przez doktrynę oraz orzecznictwo zasadą humanitaryzmu. Odpowiedzieć zatem należy na pytanie: czy przebywanie w celi o zbyt małej powierzchni stanowi tortury?

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, czy przetrzymywanie osadzonych w zbyt ciasnych celach stanowi pogwałcenie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowie-

ka. Autorka stawia tezę, zgodnie z którą naruszona zostaje zasada stanowiąca przez art. 3 Konwencji, a więc zasada humanitaryzmu. W tymże celu autorka, postępując metodą formalno – dogmatyczną, dokonuje analizy norm prawnych zawartych w Konwencji oraz w polskim Kodeksie karnym wykonawczym, odnosi się również do dorobku doktryny prawa europejskiego oraz nauki prawa karnego wykonawczego, uwzględniając również stanowisko judykatury w tym zakresie.

Treść art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Aby rozważyć, czy zbyt ciasna cela oraz przeludnienie w zakładzie karnym naruszają w jakikolwiek sposób konwencyjną zasadę humanitaryzmu, należy najpierw rozpatrzyć, jaka jest treść tejże zasady. Sam art. 3 Konwencji ujmuje ją bowiem dość zwięźle i lakonicznie, nie definiując pojęcia „poddawania torturom” oraz pojęcia „niehumanitarnego traktowania” i „niehumanitarnego karania” (Konwencja 1950: art. 3). Konieczne jest zatem odwołanie się do poglądów wyrażanych przez przedstawicieli doktryny prawa europejskiego oraz do stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W doktrynie wskazuje się, że statuowana przez art. 3 Konwencji zasada humanitaryzmu ma charakter absolutny, a zatem nie posiada ona jakichkolwiek ograniczeń, nie ma od niej również wyjątków. Jak słusznie stwierdza M. Lewandowski, „Nawet w najtrudniejszych okolicznościach, takich jak zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej zakaz bezwzględnie pozostaje aktualny; *a minori ad maius* nie dopuszcza się jego jakichkolwiek ograniczeń *ad casum* (...) Art. 3 ma charakter prawa bezwzględnego” (Lewandowski 2011: s. 90). Jak wskazuje się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, tortury stanowią takie działania, poprzez które umyślnie zadaje się człowiekowi dotkliwy ból lub cierpienie, zarówno fizyczne, jak i psychiczne, w celu uzyskania od niego lub osoby trzeciej informacji lub wyznania, jak również w celu ukarania tej osoby za czyn popełniony przez nią samą lub przez osobę trzecią lub za czyn, o którego popełnienie jest ona podejrzana. Tortury stanowiąc będzie również zadawanie takiego bólu lub cierpienia celem zastraszenia człowieka oraz wywarcia nacisku na niego samego lub na osobę trzecią (Płoszka 2012: s. 125). Co więcej, tortury mogą być stosowane także „w innym celu wynikającym z dyskryminacji w jakiegokolwiek formie, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub też z ich polecenia albo za ich wyraźną czy milczącą zgodą” (Szpak 2009: s. 148). Podkreślić jednak należy, że tortur nie będzie stanowić ból i cierpienie wynikające ze zgodnych z prawem sankcji, nieodłącznie z nimi związanych lub przypadkowych. Przykładowo – nie można uznać za tortury czynności założenia kajdanek agresywnemu więźniowi czy też użycia wobec niego paralizatora, jeżeli wszelkie inne, łagodniejsze, środki zawiodą. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że tortury są „formą szczególną umyślnego, niehumanitarnego traktowania powodującego bardzo poważne i dotkliwe cierpienie” (Nowicki 2013: s. 391). Samo „niehumanitarne traktowanie” z kolei musi być podejmowane z premedytacją, stosowane bez przerwy, skutkując poważnymi obrażeniami lub poważnym cierpieniem fizycznym albo psychicznym. Z kolei „niehumanitarne

traktowanie" jest związane z wywoływaniem u pokrzywdzonego poczucia strachu i poniżenia, prowadzącego do upodlenia, którego skutkiem może być załamanie fizyczne i psychiczne (Chmielewski, Pająk 2012: s. 61). W polskiej doktrynie prawa karnego zasadę humanitaryzmu definiuje się jako „dyrektywę minimalizowania cierpień, dolegliwości i innych niedogodności, zadawanych człowiekowi przy stosowaniu kar kryminalnych” (Giezek 2012: s. 40)¹.

Wskazać jednakże należy, że w doktrynie prawa europejskiego nader często podkreśla się, że sama Konwencja – jako umowa międzynarodowa – stanowi swoisty „żywy organizm” (ang. *living instrument*), a interpretacja norm konwencyjnych nie stanowi *constans*, a ciągle ewoluuje. Jak stwierdza się w literaturze, przed wieloma laty, pewne przypadki traktowania osób przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej nie były uznawane za tortury lub nieludzkie traktowanie lub karanie, a jedynie za „pewną szorstkość postępowania” (Płoszka: s. 126). Przykładowo – „szorstkością postępowania” było niewydawanie osadzonemu pościeli czy też zmuszanie ich do wyczerpujących ćwiczeń fizycznych. Nie da się ukryć, że aktualnie postępowanie takie bez wątpienia uznane byłoby za naruszenie normy zawartej w art. 3 Konwencji, co więcej – już na poziomie czysto intuicyjnym każdy rozsądny człowiek oceniłby je jako niedopuszczalne. Dopiero w 1995 r. interpretacja ta została zmieniona – ETPC stwierdził, że „wszelkie zastosowanie siły wobec osoby pozbawionej wolności, które nie jest ściśle konieczne ze względu na zachowanie tej osoby, narusza godność człowieka i - w zasadzie – stanowi wkroczenie w prawa ustanowione przez art. 3” (Wyrok 1995b). Nie można zatem sugerować się faktem, iż jeszcze kilka lat temu uznawano, że pewne przypadki traktowania osadzonych, takie jak brak stałego dostępu do wody, brak odpowiedniej dla przeciętnego człowieka ilości ruchu czy też niezapewnienie skazanym choćby minimalnego poczucia prywatności podczas wykonywania czynności fizjologicznych stanowił jedynie drobne niedogodności wynikające z izolacji penitencjarnej. Trzeba mieć jednak na uwadze, iż obecnie standardy życia ludzi stale się poprawiają, a warunki przebywania w przymusowej izolacji nie powinny drastycznie się od nich różnić. Parafrazując stwierdzenie wypowiedziane przed laty przez J. Lelewela: „nie da się wychować człowieka do wolności, pozbawiając go tej wolności”, postawić można tezę, iż nie da się wychować człowieka do życia w społeczeństwie, stwarzając mu drastycznie odmienne, upadające wręcz warunki, w których – przynajmniej teoretycznie – miałby być poddawany socjalizacji lub resocjalizacji.

Należy rozważyć, jakie granice obecnie ma zakaz tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania. W tymże celu warto odnieść się do orzecznictwa ETPC. Przykładowo, w sprawie *Tomasi przeciwko Francji*, skarżący miał na ciele ślady powstałe w wyniku znęcania się nad nim w ciągu 40 godzin przez przestuchujących go oficerów policji, którzy to bili go, kopali oraz nakazali mu stać przez kilka godzin z rękami skutymi

¹ Aktem prawnym, który uzupełnia oraz dookreśla treść art. 3 Konwencji, jest *Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu*, sporządzona w Strasburgu w dniu 16.11.1987. Na jej mocy utworzony został *Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu*. Akt ten ma charakter w przeważającej mierze techniczny oraz ustanawia szereg zasad proceduralnych, mających na celu kontrolę przestrzegania zasady humanitaryzmu przez państwa – strony Konwencji.

na plecach, nie podawano mu posiłków oraz grożono użyciem broni palnej (Wyrok 1992). ETPC uznał, że naruszono konwencyjną zasadę humanitaryzmu, a „potrzeby śledztwa i niezaprzeczalne trudności w walce z przestępczością, szczególnie z terroryzmem, nie mogą prowadzić do ograniczania ochrony poszanowania fizycznej integralności osoby ludzkiej” (Wyrok 1992). Zupełnie inne stanowisko z kolei ETPC przyjął w sprawie *Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii*. Sprawa dotyczyła stosowania przez policję następujących technik śledczych: przetrzymywanie uwięzionych przez dłuższy czas ze szczelnie nakrytą głową, dręczenie hałasem, zmuszanie do pozostawania całymi godzinami w pozycji stojącej twarzą do ściany, pozbawianie snu, żywienie jedynie chlebem i wodą. Co ciekawe, ETPC we wskazywanej sprawie stwierdził, że stosowane metody nie powodowały na tyle intensywnych cierpień i nie były związane z takim natężeniem okrucieństwa, aby mogły zawierać się w definicji tortur. Uznał on jednakże zachowanie sprawców za nieludzkie i poniżające traktowanie (Wyrok 1978). Warto jednak spostrzec, że omawiane sprawy dzieli okres aż 15 lat różnicy, która to najprawdopodobniej stanowiła przyczynę wydania tak odmiennych rozstrzygnięć. Obecne stanowisko Trybunału w przedmiotowym zakresie obrazować może wyrok wydany w sprawie *Garlicki przeciwko Polsce*. Skarga złożona do Trybunału dotyczyła zatrzymania M. Garlickiego w lutym 2007 r. przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, następnie aresztowania go, zakucia w kajdanki oraz wykonywania czynności w obecności współpracowników skarżącego. Trybunał nie uznał podjętych działań za naruszenie art. 3 Konwencji, stwierdzając, że były one niezbędne dla zatrzymania podejrzanego i prowadzenia procesu karnego w jego sprawie, a użyta siła nie miała charakteru nadmiernego (Wyrok 2011). Zwrócić należy również uwagę na wyrok z 2005 r. w sprawie *Shamayev i 12 innych osób przeciwko Rosji i Gruzji*, w którym to stwierdzono, że wydalenie cudzoziemca z terytorium państwa do innego kraju, w którym z kolei istnieje realne ryzyko, iż zostanie on tam poddany torturom, nieludzkiemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karaniu stanowi naruszenie zasady humanitaryzmu i tym samym godzi w standardy strasburskie. Kolejno, Trybunał w sprawie *Ribitsh przeciwko Austrii* stwierdza, że szacunek dla osoby pozbawionej wolności wyklucza uciekanie się do użycia siły fizycznej, jeśli jej zachowanie tego nie wymaga, a postępowanie takie stanowić będzie naruszenie zasady statuowanej przez art. 3 Konwencji (Wyrok 1995a). Co więcej, Trybunał w swoim orzecznictwie (sprawa *Bursuc przeciwko Rumunii*) podkreśla, że w sytuacji, gdy nietykalność cielesna człowieka została naruszona podczas zatrzymania lub w innych okolicznościach, w których dana osoba przebywała pod kontrolą organów ścigania, każdy taki przypadek będzie domniemanym przykładem złego traktowania. Uznać należy zatem, że jeśli tymczasowo aresztowany w chwili zatrzymania cieszy się dobrą kondycją zdrowotną, a w momencie zwolnienia jego stan zdrowia jest istotnie pogorszony, to władze krajowe mają obowiązek wyjaśnić przyczyny takiego stanu rzeczy (Wyrok 2004). Przytoczone powyżej rozstrzygnięcia Trybunału pokazują, że obecnie judykatura zmierza do jak najpełniejszej realizacji zasady humanitaryzmu, jednakże błędem byłoby ocenianie klasy danych zachowań *in abstracto*. Każda uciążliwość powinna być zatem oceniana przez pryzmat konkretnej, jednostkowej sprawy, z uwzględnieniem stopnia dolegliwości dla danego człowieka oraz konieczności podjęcia określonych działań.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że sam zakaz tortur oraz zakaz poniżającego i niehumanitarnego traktowania i karania mają charakter bezwzględny i nie ma od nich wyjątków, jednakże interpretacja tego zakazu ciągle ewoluje. Przywołać można tu stanowisko doktryny: „Zakaz tortur oraz niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania nie podlega derogacji na wypadek wojny lub w obliczu innego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu” (Lewandowski 2011: s. 93). Istnieją jednakże takie przypadki znęcania się, które spełniają wskazywane w doktrynie i orzecznictwie przesłanki, które – z uwagi na swoje natężenie – nie będą jeszcze uznane za tortury, wypełniać jednak będą znamiona niehumanitarnego/poniżającego traktowania/karania. W całej rozciągłości należy zgodzić się natomiast z L. Garlickim: „Skoro (...) twórcy Konwencji nie wprowadzili do art. 3 żadnych klauzul limitacyjnych (obecnych np. w art. 2), traktować to należy jako wyraz ich przekonania, że wszelka erozja zakazu maltretowania byłaby nie do pogodzenia z nowoczesnym pojmowaniem godności i praw człowieka” (Garlicki 2010: s. 103).

Obowiązujące w Polsce warunki izolacji penitencjarnej a zasada humanitaryzmu

Zmierzając ku udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy ciasna cela stanowi pogwałcenie zasady humanitaryzmu, należy odwołać się w pierwszej kolejności do reguł zawartych w Kodeksie karnym wykonawczym. To ten akt prawny bowiem reguluje warunki odbywania kary pozbawienia wolności bez warunkowego jej zawieszenia oraz bez orzeczenia zgody na odbywanie jej w systemie dozoru elektronicznego. Zgodnie z art. 100 k.k.w. skazanego osadza się w celi mieszkalnej – wieloosobowej lub jednoosobowej (Ustawa 1997: art. 110). Powierzchnia, jaka przypada na jednego skazanego, wynosić powinna co do zasady nie mniej niż 3 m². Cela powinna również zostać wyposażona w odpowiedni sprzęt kwaterunkowy, miejsce do spania, podstawowe przyrządy zapewniające odpowiednie warunki higieny, dostateczny doptyw powietrza oraz odpowiednią do pory roku temperaturę, a także oświetlenie, które będzie odpowiednie do czytania oraz wykonywania pracy (Ustawa 1997: art. 110). Jednakże ustawa karna wykonawcza przewiduje dwa wyjątki w tym zakresie. Pierwszy z wyjątków zachodzić może w sytuacji wprowadzenia lub obowiązywania stanu wojennego, stanu wyjątkowego czy też w czasie klęski żywiołowej; w przypadku ogłoszenia na terenie położenia zakładu karnego lub aresztu śledczego albo w samym zakładzie karnym lub areszcie śledczym stanu zagrożenia epidemiologicznego lub stanu epidemii; oraz w przypadku gdy występuje konieczność zapobieżenia wystąpieniu innego zdarzenia stanowiącego bezpośrednio zagrożenie dla bezpieczeństwa skazanego albo bezpieczeństwa zakładu karnego lub aresztu śledczego albo zapobieżenia skutkom takiego zdarzenia (Ustawa 1997: art. 110). O ile dwie pierwsze ze wskazanych powyżej przesłanek nie budzą zasadniczych wątpliwości, o tyle w przypadku trzeciej przesłanki warto podać przykłady, w jakich wystąpić może owa konieczność zapobieżenia wskazanemu powyżej zdarzeniu. Na przykład, często wykonywana w zakładach karnych dezynsekcja lub deratyzacja czy np. przeniesienie skazanego z powodu samobójstwa popełnionego przez współosadzonego, które

wiąże się z koniecznością dezynfekcji i posprzątania celi mieszkalnej. Drugi z wyjątków zachodzić może natomiast w sytuacji przeludnienia placówek penitencjarnych, czyli konieczności natychmiastowego umieszczenia w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nieposiadającym wolnych miejsc w celach mieszkalnych. K.k.w. ogranicza jednak możliwość stosowania tego środka do ściśle określonych grup skazanych². Ustawodawca wskazał również termin, na jaki osadzony może być umieszczony w celi, w której ma „do dyspozycji” mniej niż 3 m². W przypadku pierwszego wyjątku jest to okres nie dłuższy niż 90 dni, w drugim przypadku – nie więcej niż 14 dni, z możliwością przedłużenia tego terminu za zgodą sędziego penitencjarnego, nie więcej jednak niż o 14 dni, a więc łącznie 28 dni. Ustawodawca przewidział jednak szereg zasad, które mają zmniejszać dolegliwość stosowania takich środków. Ustawa stanowi, że minimalizować należy zagrożenie pogorszenia warunków wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz zmierzać do szybkiego umieszczenia osadzonego w celi mieszkalnej, w której powierzchnia mu przysługująca będzie wynosić co najmniej 3 m², a decyzję w tym przedmiocie należy uchylić niezwłocznie, gdy tylko ustaną przyczyny jej wydania (Ustawa 1997: art. 110). Co więcej, ustawa stanowi, że we wskazanych przypadkach należy zapewnić skazanemu codziennie półtoragodzinne (a więc o pół godziny dłuższe od normatywnych) spacerory oraz umożliwić mu korzystanie z dodatkowych zajęć kulturalno-oświatowych, jak również zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu (Ustawa 1997: art. 110). Przytoczone regulacje obrazują, jakie preferencje przyświecały ustawodawcy. Wynika z nich bezsprzecznie, że ustawodawca w procesie stanowienia prawa zdawał sobie sprawę z negatywnego wpływu izolacji penitencjarnej oraz samego ograniczenia przestrzeni mieszkalnej na warunki bytowe oraz samą resocjalizację skazanego.

Warto rozważyć, czy normy polskiego Kodeksu karnego wykonawczego są zbieżne z normami zawartymi w tzw. Europejskich regułach więziennych (Zalecenia 2006). Europejskie reguły więzienne stanowią akt o charakterze zaleceń, są zatem pozbawione mocy wiążącej. Jednakże, mimo to wywierają znaczny wpływ na rozwój więziennictwa w państwach europejskich, w tym również w Polsce. Art. 18 ust. 1 tego aktu stanowi, że pomieszczenia udostępnione dla więźniów, a w szczególności pomieszczenia przeznaczone do spania są urządzone w sposób respektujący ludzką godność i tak dalece jak to jest możliwe prywatność oraz spełniają wymogi zdrowotne i higieniczne, przy czym właściwą uwagę przykładają się do ich warunków klimatycznych oraz w szczególności do powierzchni podłogi, ilości powietrza mierzonego w metrach kubicznych, oświetlenia,

² Ustawa wymienia w tym zakresie: skazanego na karę pozbawienia wolności przekraczającą 2 lata, skazanego za przestępstwo popełnione w warunkach recydywy szczególnej podstawowej oraz recydywy szczególnej wielokrotnej, skazanego, który z popełniania przestępstw uczynił sobie state źródło dochodu, skazanego za przestępstwo o charakterze terrorystycznym, skazanego za przestępstwo popełnione w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym, skazanego za niektóre z przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, skazanego który samowolnie uwolnił się od odbywania kary pozbawienia wolności, skazanego, który korzystając z zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego lub aresztu śledczego, nie powrócił do placówki w wyznaczonym terminie, osobę przetransportowaną na poleceni sądu lub prokuratora z innego zakładu karnego lub aresztu śledczego, w celu udziału w rozprawie lub innych czynnościach procesowych, osobę tymczasowo aresztowaną, ukaraną karą porządkową lub do której zastosowano inne środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności.

ogrzewania oraz wentylacji (Zalecenia 2006: art. 18). Jak wskazuje się w literaturze, jednym z podstawowych celów tego aktu jest normalizacja warunków życia w placówkach penitencjarnych, tak aby w jak największym możliwym stopniu zbliżyć je do warunków mieszkalnych posiadanych przez osoby niepozbawione wolności. Jak wskazują J. Migdał i G. Skrobotowicz, podstawowym założeniem jest „skoncentrowanie sił systemów więziennych na zredukowaniu liczby uwięzionych” (Migdał, Skrobotowicz: s. 112), co z kolei ma na celu likwidację przepiętności zakładów karnych i aresztów śledczych.

Europejskie reguły więzienne postępują się jednak zwrotami niedookreślonymi, takimi jak „tak dalece jak to jest możliwe”, „właściwą uwagę przykładą się do” itp. Nie wyszczególniono w nich normy stanowiącej *expressis verbis*, jaką powierzchnią celi mieszkalnej dysponować powinien jeden osadzony. W toku dalszych rozważań konieczne jest zatem odwołanie się do przesłanek innych niż prawne, zatem tych wskazywanych w piśmiennictwie oraz orzecznictwie.

W doktrynie podkreśla się, że słowo „humanitarny” oznacza ni mniej, ni więcej jak stawiający za cel dobro osoby ludzkiej (Giezek 2012: s. 40). Celem stosowania norm prawa karnego wykonawczego powinno być zatem nic innego, jak tylko dobro samego osadzonego. Stosowanie wszystkich kar, w tym również, a nawet – z uwagi na jej izolacyjny charakter – kary pozbawienia wolności (niezawieszanej warunkowo i niewykonywanej w systemie dozoru elektronicznego) powinno zatem mieć na celu dobro skazanego – odbywać się z poszanowaniem jego praw, zmierzając do jak najpełniejszej jego resocjalizacji i readaptacji, minimalizując przy tym wszelakie dolegliwości związane z izolacją penitencjarną.

Jak wskazuje się w literaturze, pytanie o minimalną powierzchnię, jaka powinna przypadać na jednego osadzonego, aby zapewnić mu zgodną z zasadą humanitaryzmu egzystencję, nie jest pytaniem łatwym. Na przykład, E. T. Hall stwierdza, że powierzchnia ta liczyć powinna co najmniej 8 m² (Hall 1978: s. 229). Tymczasem – jak wiadomo – w polskich warunkach penitencjarnych jest ona o 62,5% mniejsza niż wskazywana przez Halla.

Warto w tym miejscu rozważyć, w jaki sposób zbyt mała powierzchnia przystępująca osadzonemu wpływa na jego warunki bytowania, właściwości psychofizyczne oraz samopoczucie. W literaturze wskazuje się, że drastyczne zmniejszenie powierzchni życiowej człowieka powoduje w pierwszej kolejności konflikty, napięcia, zaburzenia nerwicowe oraz narastanie stresów. Czynniki te wpływają negatywnie na resocjalizację skazanego, prowadząc nawet w niektórych przypadkach do jego desocjalizacji, która znacznie utrudni, a nawet uniemożliwi skazanemu powrót do normalnego życia w społeczeństwie (Szymanowski 2007: s. 291).

Nagannym jest, że norma ustanawiająca minimalną powierzchnię mieszkaniową na poziomie 3 m² obejmuje także osadzonych cierpiących na zaburzenia psychiczne oraz upośledzenie umysłowe. Wspomniany już w niniejszym artykule E. T. Hall wskazał na istnienie tzw. dystansu społecznego, który wiąże się z potrzebą utrzymania pewnej odległości w relacjach z obcymi ludźmi, jak również w relacjach z osobami nam znajomymi, z którymi jednak nie wiążą nas bliższe relacje (Hall 1978: s. 229). E. T. Hall stwierdził, że człowiek potrzebuje aż 3,6 m odległości podczas kontaktu z osobą spoza rodziny

i kręgu bliskich jej osób (Hall 1978: s. 229). W literaturze wskazuje się, że odległość taka umożliwia swobodną rozmowę, a także wyciszenie się, uspokojenie oraz daje możliwość wycofania się z rozmowy i uniknięcia konfliktu, co jest niezmiernie istotne w warunkach izolacji penitencjarnej (Szymanowski 2007: s. 210). Należy podkreślić, że osadzeni w placówkach penitencjarnych typu zamkniętego spędzają niemalże całą dobę w celach mieszkalnych – z wyłączeniem godzinnego spaceru, cotygodniowej kąpieli, wizyty na siłowni, w bibliotece czy u więziennego psychologa. Warunki takie może powodować znaczny dyskomfort psychiczny, a nawet pogorszenie zdrowia psychicznego u w pełni zdrowych osób. Jak wskazano w opinii wydanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, „w oddziałach terapeutycznych mamy do czynienia z sytuacją trudniejszą, a mianowicie przymusem stałego, bliskiego przebywania z osobami obcymi, który dotyka osoby chore, niepełnosprawne intelektualnie, o zaburzonych osobowościach, mające trudności w relacjach społecznych. Ich stan skutkiem nieustannego wkraczania różnych współmieszkańców w ich prywatną sferę dystansu, zarezerwowanego - zgodnie z poglądami proksemików - wyłącznie dla rodziny i osób kochanych, z założenia nie może być lepszy” (Opinia 2016). Warunki takie mogą prowadzić do pogłębiania się zaburzeń oraz do wystąpienia zachowań agresywnych oraz autoagresywnych.

Zbliżając się do końca niniejszych rozważań, należy przypomnieć, że stanowisko krytyczne wobec przetrzymywania osadzonych w zbyt ciasnych celach wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Olszewski przeciwko Polsce* (Wyrok 2013). Skarżący, u którego zdiagnozowano dolegliwości ortopedyczne oraz liczne inne choroby, podniósł zarzut naruszenia art. 3 Konwencji z powodu przeludnienia oraz nieodpowiedniej opieki lekarskiej podczas jego osadzenia w Zakładzie Karnym w Płocku. Z przedstawionych w sprawie dokumentów wynika, że skarżący osadzony został w celi o powierzchni około 25 m², w której zakwaterowanych zostało aż jedenaście osób, co daje 2,27 m² na osobę. Następnie do celi przydzielono jeszcze jednego osadzonego, każdemu z nich przysługiwało więc niewiele powyżej 2 m². Dyrektor zakładu karnego, tłumacząc zaistniałą sytuację, wskazywał: „z powodu przeludnienia zmuszony byłem do umieszczenia skazanych w celach o powierzchni mniejszej niż 3 m² przypadające na jednego osadzonego. Sytuacja ta dotyczy wszystkich cel” (Wyrok 2013). Trybunał uznał, że w trakcie odbywania przez skarżącego kary pozbawienia wolności miało miejsce bez wątpienia przeludnienie zakładu karnego. Trybunał wskazał również, że wszelakie sytuacje, w których osadzony pozbawiony był minimalnej powierzchni mieszkalnej 3 m² na osobę w zajmowanej przez niego celi, będą traktowane jako naruszenie zasady humanitaryzmu, wynikającej z art. 3 Konwencji (Wyrok 2013).

ETPC zajął tożsame stanowisko również w innych sprawach, w których zakres przedmiotowy skargi sformułowany został w podobny sposób. W sprawie *Orchowski przeciwko Polsce* przytoczył stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślił, że pobyt osadzonego w celi mieszkalnej o powierzchni mniejszej niż 3 m² na jednego osadzonego nie może być uznany za humanitarne traktowanie człowieka, a przeludnienie o tak poważnym charakterze samo w sobie powinno być uznawane za nieludzkie i poniżające traktowanie (Wyrok 2008). W sprawie *Sikorski przeciwko Polsce* Trybunał

stwierdził zaś, że przeludnienie w polskich placówkach penitencjarnych ma charakter strukturalny, co podważa skuteczność jakichkolwiek środków dostępnych na podstawie prawa krajowego, sprawiając, że miały one charakter iluzoryczny i teoretyczny, nie będąc w stanie zapewnić zadośćuczynienia w odniesieniu do wnoszonej skargi, jedynym środkiem zadośćuczynienia jest zatem odszkodowanie pieniężne, przyznawane z uwagi na naruszenie art. 3 Konwencji (Wyrok 2009).

Stanowisko Trybunału w omawianym zakresie oraz linia orzecznicza europejskiej judykatury nie budzą wątpliwości – przetrzymywanie osadzonego w celi, w której ma do swojej dyspozycji mniej niż 3 m² stanowi rażące pogwałcenie zasady humanitaryzmu, przynajmniej w postaci nieludzkiego i poniżającego traktowania, narusza zatem art. 3 Konwencji. Należy mieć jednak na uwadze również fakt, iż zagwarantowana przez polskiego ustawodawcę minimalna powierzchnia celi także nie spełnia podstawowych potrzeb człowieka w zakresie posiadania własnej przestrzeni, może zatem prowadzić do licznych zachowań o charakterze patologicznym, zwłaszcza w warunkach izolacji oraz w stosunku do osób wymagających socjalizacji, powinna ona zatem zostać zwiększona.

Podsumowanie

Ograniczanie człowiekowi powierzchni mieszkalnej ma negatywny wpływ na jego stan psychiczny oraz powoduje negatywne skutki w relacjach z innymi ludźmi. Prowadzić może nie tylko do występowania szeregu zaburzeń psychicznych, takich jak stany depresyjne czy zachowania autoagresywne, ale także do występowania konfliktów między osadzonymi, które w warunkach więziennych – z uwagi na specyfikę miejsca oraz osób w nim przebywających – często mogą skutkować zachowaniami agresywnymi, popełnianiem przestępstw z użyciem przemocy, jak również tworzeniem swoistej więziennej hierarchii, która skutkować może dyskryminacją oraz znęcaniem się nad niektórymi z osadzonych. Co więcej – udaremnia to resocjalizację, a nawet prowadzi do desocjalizacji skazanego, utrudniając, jeśli nie uniemożliwiając całkowicie, powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Uniemożliwia zatem realizację celów kary, sprawiając, że staje się ona karą o charakterze czysto odwetowym, niwecząc tym samym funkcję prewencyjną kary w zakresie indywidualnym.

W polskiej rzeczywistości społecznej liczne są jednak głosy, zgodnie z którymi osadzonych należy pozbawić wszelkich wygód, w tym również przystugującej każdemu – i tak niewielkiej, bo trzymetrowej, powierzchni. Zwolenników takich twierdzeń należy zapytać, czy przez niehumanitarne upodlenie człowieka, a takie stanowi każde pogwałcenie konwencyjnej zasady humanitaryzmu, możliwa jest poprawa jego postaw i zachowania oraz wychowanie go do wolności, które winno być przecież głównym celem każdej kary, w tym kary pozbawienia wolności. Niemożliwym jest bowiem wychowanie do wolności człowieka poprzez odarcie go z godności osoby ludzkiej, a przetrzymywanie osoby ludzkiej w zatłoczonym pomieszczeniu przez kilka miesięcy, a nawet lat, bez wątplenia takie odarcie stanowi.

Odpowiadając na postawione we wstępie niniejszego artykułu pytanie, należy z całą stanowczością podkreślić, że tzw. ciasna celn stanowi pogwałcenie zasady humanitaryzmu i powinna być traktowana jako niehumanitarne i ludzkie traktowanie bądź karanie, a stanowisko zajmowane wielokrotnie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznające, że z uwagi na pogwałcenie art. 3 Konwencji należy się skarżącym odszkodowanie, należy uznać za w pełni uzasadnione. W polskiej rzeczywistości penitencjarnej osadzonemu przysługuje bardzo mała, rażąca jak na standardy europejskie, powierzchnia celi. Dalsze ograniczanie tej powierzchni prowadzić może wręcz do sytuacji, w której osadzony nie będzie mógł przejść kilku kroków, co w dłuższej perspektywie czasowej może zostać uznane nawet za stosowanie tortur w rozumieniu prawa europejskiego.

Podsumowując niniejszy artykuł, zarysować można proponowane próby rozwiązania prezentowanego problemu. Nie jest to zadaniem łatwym, bowiem wszelkie propozycje wydają się być albo niemożliwe do zrealizowania, albo wręcz trywialne. Po pierwsze, możliwym i jednocześnie bardzo oczywistym rozwiązaniem jest rozbudowa istniejących już zakładów karnych oraz budowa nowych placówek penitencjarnych. Po drugie, aby zredukować problem przeludnienia w zakładach karnych, konieczne byłoby zredukowanie ilości stosowanych kar izolacyjnych, ich odsetek jest bowiem dość znaczny w polskiej polityce karnej, tymczasem sam Kodeks karny statuuje zasadę priorytetu stosowania kar nie izolacyjnych, przede wszystkim kary grzywny. Po trzecie, niezbędne z punktu widzenia omawianego problemu byłoby ograniczenie stosowania kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania. Po czwarte, przeludnienie w zakładach karnych wzmaga również zamiana niewykonanych przez skazanego kar nie izolacyjnych (kary grzywny i kary ograniczenia wolności) na izolację penitencjarną. Po piąte wreszcie, sugerować można złagodzenie przesłanek możliwości ubiegania się o wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – a zatem w miejscu zamieszkania skazanego. Wszystkie powyżej wskazane rozwiązania musiałyby jednak być wdrożone we współpracy organów stanowiących, jak i stosujących prawo – nie wystarcza bowiem ustanowienie samej możliwości stosowania kar nie izolacyjnych bez zmiany praktyki stosowania prawa przez sądy orzekające.

➔ Bibliografia:

- CHMIELEWSKI Krzysztof, PAJĄK Maciej (2012), *Zasada humanitaryzmu w krajowych i międzynarodowych standardach prawa penitencjarnego*, „Adam Mickiewicz University Law Review”, nr 2.
- GARLICKI Lech (2010), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa
- GIEZEK Jacek (2012), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa
- HALL Edward (1978), *Ukryty Wymiar*, Warszawa
- KONWENCJA (1950) Rady Europy o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- LEWANDOWSKI Mariusz (2011), *Realizacja art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Europie Środkowo-Wschodniej: przegląd orzecznictwa strasburskiego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego”, nr 2

- MIGDAŁ Jerzy, SKROBOTOWICZ Grzegorz (2014), *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, „Roczniki Nauk Prawnych”, nr 1.
- NOWICKI Marek Antoni (1992), *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa: edycja 7*, „Palestra”, nr 36.
- OPINIA Rzecznika Praw Obywatelskich (2016), sygn. KMP.571.5.2016.RK, Warszawa
- PŁOSZKA Adam (2012), *Zakaz tortur. Czy na pewno bezwzględny?*, „Przegląd Prawniczy UW”, nr 1
- RAPORT Rzecznika Praw Obywatelskich (2015) z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2015 r., Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2016, nr 4.
- SZPAK Angieszka (2009), *Ewolucja definicji tortur w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w Byłej Jugostawii*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, nr 7.
- SZYMANOWSKI Teodor (2007), *Przeludnienie zakładów karnych, jego następstwa i metody ograniczania tego zjawiska*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, nr 1.
- USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. Dz.U. 2018 poz. 652
- WYROK (1978) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 stycznia 1978 r. (skarga nr 5310/71)
- WYROK (1992) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 sierpnia 1992 r. (skarga nr 72976/01)
- WYROK (1995a) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 1995 r. (skarga nr 18896/91)
- WYROK (1995b) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 1995 r. (skarga nr 36378/02)
- WYROK (2004) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 października 2004 r. (skarga nr 42066/98)
- WYROK (2011) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 czerwca 2011 r. (skarga nr 36921/07)
- WYROK (2008) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (sygn.akt SK 25/07)
- WYROK (2009) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2009 r. (skarga nr 17885/04)
- WYROK (2013) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2013 r. (skarga nr 21880_03)
- ZALECENIA (2006) Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych

Криминализация нарушения права на защиту как средство его обеспечения (опыт национального нормотворчества)

Oleksandr Zhytnyi, *V. N. Karazin Kharkiv National University (Kharkiv, Ukraine)*

E-mail: alexzprof@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-0795-626X

Mykhailo Spiridonov, *Kharkiv Regional Administrative Court (Kharkiv, Ukraine)*

E-mail: misha777@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-9378-9252

Andrii Vasyliev, *Kharkiv National University of Internal Affairs (Kharkiv, Ukraine)*

E-mail: avasylievres@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-9480-7814

Аннотация

В статье рассматривается возможность признания права на защиту самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны с учетом процессуальных, конституционных, международно-правовых и общеевропейских аспектов его ценности. В качестве методологического инструментария для реализации исследовательской задачи выбраны системно-структурный, диалектический и компаративный методы, а также аксиологический (ценностный) подход. В результате исследования выявлены возможные модели криминализации нарушений права на защиту.

Ключевые слова: право на защиту, обвинение, уголовное право, уголовная ответственность, конституционные принципы уголовного процесса, общеевропейские правовые ценности, криминализация.

Criminalisation of violation of the right to defence as a remedy for its enforcement (national legislative experience)

Abstract

The opportunity of admission of the right to defence as an independent object of criminal law protection is analysed in this article. Such opportunity has been considered with the reference to the procedural, constitutional, international law and European aspects of the value of this right. The

system-structural, dialectical and comparative methods, as well as the axiological (value) approach were chosen as a methodology for the implementation of the research task. The potential models of criminalisation of violation of the right to defence have been identified as a result.

Keywords: right to defence, prosecution, criminal law, criminal liability, constitutional principles of criminal procedure, European legal values, criminalisation

Среди институтов социального контроля уголовно-правовые меры являются вынужденным, но необходимыми крайним (*ultima ratio*) средством воздействия на поведение участников общественных отношений. Типичные формы публичной реакции на уголовные правонарушения и исторически сложившиеся способы урегулирования государством конфликтов, детерминированных их совершением, выражаются, прежде всего, в применении предусмотренных уголовным правом мер к лицам, посягнувшим на наиболее важные сферы внутреннего правопорядка. Поскольку уголовно-правовое воздействие сопряжено со значительными общественными затратами, а также с социальными, личными, имущественными ограничениями, налагаемыми на правонарушителя, государство (в лице законодателя) обязано производить тщательный отбор объектов, которые необходимо защищать именно такой ценой, именно угрозой и реальным применением таких ограничений. В результате такой «селекции» уголовно-правовая охрана должна распространяться только на наиболее важные социальные ценности. Нормотворческий опыт некоторых современных европейских государств свидетельствует о том, что объектом уголовно-правовой охраны может стать право подозреваемого (обвиняемого) на защиту в уголовном производстве, осуществляемое им лично либо с привлечением специалиста в области права (адвоката, защитника). В связи с этим в данной статье предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности использования уголовно-правовых мер как средства обеспечения этого права и криминализации отдельных нарушающих его деяний. В качестве методологического инструментария для реализации поставленной исследовательской задачи были выбраны системно-структурный, диалектический и компаративный методы, а также аксиологический (ценностный) подход.

Право на защиту и принципы уголовного процесса

Обобщение международно-правовых, конституционных и уголовных процессуальных аспектов права на защиту позволяет признать элементами его обеспечения:

- 1) процессуальные права подозреваемого (а также обвиняемого, подсудимого, оправданного), предоставленные ему для возможности лично опровергать подозрение, обвинение либо добиваться исключения или смягчения уголовной ответственности;
- 2) возможность подозреваемого, обвиняемого, осужденного, оправданного (а также лица, в отношении которого предполагается применение принудительных мер медицинского или воспитательного характера или

решается вопрос об их применении, а также лица, в отношении которого предполагается рассмотрение вопроса об экстрадиции), пользоваться правовой помощью адвоката-защитника;

- 3) возложение на агентов государства (следователя, прокурора, следственного судью, суд) обязанностей обеспечить вышеуказанным лицам возможность реализации этих их прав, а в некоторых случаях – обеспечить участие защитника в уголовном производстве.

Юридическая природа права на защиту многомерна. Прежде всего в рамках национальной правовой системы его следует рассматривать среди элементов конституционно-правового института права каждого на защиту в различных сферах общественных отношений. Так, в Украине Конституция обязывает государство обеспечивать защиту широкого спектра личных, политических, трудовых и иных прав человека и гражданина – в том числе и права защищаться от обвинения. Кроме того, право на защиту отнесено в Конституции Украины к конституционным принципам уголовного судопроизводства (п. 6 ч. 3 ст. 129), а также включено в структуру права на профессиональную юридическую помощь (ст. 59, ч. 4 ст. 29). В юридической литературе подчеркивается важная роль права на защиту в уголовно-процессуальных отношениях, где оно выступает одной из предпосылок обеспечения правильного решения дел об уголовных правонарушениях, способствует выявлению и справедливому наказанию виновных лиц, успешному и результативному выполнению своих задач органами уголовной юстиции. Кроме того, надлежащее и своевременное обеспечение права на защиту служит также дополнительной гарантией неприменения мер уголовно-правового воздействия к невиновным лицам и применения их к виновным в мере, соответствующей характеру и тяжести совершенного правонарушения (Koblikov 1961: p. 9; Yavorskyi 2010: p. 62–63).

Особое значение право на защиту имеет в правовых системах с состязательной либо с консенсуальной моделью уголовного процесса (и, соответственно, судебного разбирательства). В отличие от модели инквизиционной, здесь обвинение и защита выступают равноправными сторонами, которым предоставляются возможности активно участвовать в исследовании обстоятельств дела, решения дела в ходе противоборства обвинения и защиты при руководящей роли суда (Markush 2007). Оценивая принципы уголовного права в контексте новейшей юридической политики в Европе, известный немецкий правовед П.-А. Альбрехт отметил: «Обвиняемый должен иметь возможность защищать себя от властных средств, которыми располагает прокурор. Только сильная защита может создать надлежащий противовес монополии обвинения прокуратуры» (Albrecht 2012: p.127). Действительно, при равноправных и, в определенной мере, конкурентных ролях сторон уголовного процесса, подозреваемый (обвиняемый) более чем заинтересован в том, чтобы лично или через посредника искать и предоставлять суду доказательства защиты, формировать правовые позиции, отстаивать свои права и законные интересы (Hroshevyi et al. 2013: p. 85–86). Эти возможности не могут быть в полной мере использованы без подробного регулирования и правовых гарантий беспрепятственного пользования правом на

защиту. «Дефекты» в механизме его реализации, умышленные либо неосторожные его нарушения опасны судебными ошибками, необоснованными ограничениями конституционных прав человека и гражданина, несправедливым применением мер уголовно-правового и уголовно-процессуального принуждения. Поэтому наиболее строгие меры по их предупреждению выглядят более чем необходимыми.

Право на защиту как универсальная и общеевропейская юридическая ценность

Предпосылки признания права на защиту юридической ценностью сформировались в правовых системах отдельных государств достаточно давно. Со временем это право трансформировалось в признанную международным сообществом устойчивую идею. Принцип предоставления подозреваемому (обвиняемому) в правонарушении возможности защищать себя лично, а также получать профессиональную юридическую помощь нашел отражение в общепризнанных нормах международного права. Так, во Всеобщей декларации прав человека (1948) закреплена идея наличия права на защиту у любого человека, обвиняемого в преступлении: его следует считать невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена в законном порядке путем открытого судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты. Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) требует предоставлять таким лицам возможность защищать себя лично либо с помощью выбранного защитника, а также время и возможности для подготовки защиты и общения с защитником. В Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в любой форме, утвержденном Резолюцией № 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН (1988), государства обязываются предоставлять каждому задержанному право на правовую помощь, консультации с адвокатом, возможность общаться с ним.

В общеевропейском правовом поле право на защиту прежде всего рассматривается в контексте составляющих права на справедливый суд. Так, в ч. 3 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Европейская конвенция) среди прав обвиняемого в совершении уголовного преступления предусмотрены:

- предоставление ему времени и возможностей, необходимых для подготовки своей защиты;
- право защищать себя лично или посредством избранного им самим защитника (а при недостатке средств для оплаты услуг защитника – получить его помощь бесплатно);
- право допрашивать свидетелей или требовать, чтобы их допросили, а также требовать их вызова и допроса.

Правовые позиции Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) содержат конкретные требования к национальным органам власти о реальном применении в деятельности национальной уголовной юстиции указанных выше норм

Европейской конвенции. Например, в п. 89 решения ЕСПЧ от 13 февраля 2001 г. по делу «Кромбах против Франции» указано: «хотя право каждого лица, обвиняемого в совершении уголовного преступления, на эффективную защиту адвокатом не является абсолютным, оно составляет одну из главных основ справедливого судебного разбирательства» (*Case of Krombach v. France* 2001). В Решении ЕСПЧ от 15 января 2015 г. по делу «Чопенко против Украины» суд обратил внимание на то, что «...в любом случае, как следует из гарантий, закрепленных в пункте «с» пункта 3 статьи 6 Конвенции, – и это чрезвычайно важно для справедливости системы уголовного судопроизводства в целом – обвиняемый должен иметь адекватную защиту как в суде первой инстанции, так и в апелляционном суде» (*Case of Chopenko v. Ukraine* 2015).

Ценность права на защиту подчеркивается и в базовых правовых документах Европейского Союза. Так, согласно ч. 2 ст. 47 Хартии основных прав Европейского Союза 2000 г. (далее – Хартия) при рассмотрении дела судом каждый человек может обратиться к помощи адвоката, защитника и назначить своего представителя; а согласно ч. 2 ст. 48 Хартии каждому обвиняемому гарантируется соблюдение его права на защиту.

В юридической литературе разных лет справедливо отмечается непосредственная связь между эффективным обеспечением права на защиту от обвинения и обязанностью государства гражданам доступность законов и возможность их практически реализовать (Prylutskyi 2012; Bridges 2004). Действительно, в условиях развитого гражданского общества и правового государства должно быть исключено произвольное, бесконтрольное использование государством своих властных полномочий. Нельзя отрицать, что любые отношения между ним и отдельной личностью протекают в условиях неравенства. Особенно явно это проявляется в правоотношениях по поводу ответственности за публичное правонарушение (преступление, уголовный проступок, административный деликт). От имени государства в них участвует «корпус» специалистов (судьи, полицейские, работники прокуратуры, органов и учреждений исполнения наказания), наделенных, кроме специальных знаний и опыта, еще и властными полномочиями (Fulei 2015: p. 66). Лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении правонарушения, далеко не всегда знакомо с «тонкостями» юриспруденции и понимает предписания законодательства, не в полной мере осознает свои конституционные и процессуальные права и обязанности, имеет навыки по их реализации. Во многих случаях (например, находясь под стражей во время досудебного следствия и суда) это лицо в принципе не имеет возможности лично собирать доказательства в свою защиту. В таких условиях риски нарушений прав человека на свободу и неприкосновенность значительно возрастают, создаются дополнительные препятствия для установления объективной истины. У должностных лиц правоохранительных органов появляется возможность реализации обвинительного уклона при рассмотрении дел по существу, увеличивается риск принятия ими неправомερных решений. В результате государство получает возможности ограничения прав и свобод человека без

достаточного контроля за этим со стороны общества, что недопустимо. Гарантии реализации права на защиту позволяют снижать указанные риски и предупреждать такого рода злоупотребления со стороны (от имени) государства.

Право на защиту и объекты уголовно-правовой охраны (опыт некоторых европейских государств)

Не только декларирование ценности права на защиту, но и способность реального его обеспечения (в том числе предупреждение его нарушений) является одним из показателей качества функционирования национальной уголовной юстиции, гармонизации ее принципов с общеевропейскими и универсальными общечеловеческими ценностями. В то же время, сама природа взаимоотношений субъектов уголовно-правовых отношений, антагонистичность их интересов предполагает склонность одних злоупотреблять своими правами и игнорировать права других. Так, упомянутый выше П.-А. Альбрехт, оценивая состояние системы уголовной юстиции в Германии, откровенно признает: «даже общая идея о том, что защитник может представлять противостоящую силу, встречается не только недоверие, она также не уважается и в повседневной практике» (Albrecht 2012: p.128). В связи с этим представляется, что юридический механизм обеспечения права на защиту должен включать не только регулятивные, но и охранительные элементы.

В правовой системе Украины такой базовый элемент правового статуса физического лица в его правоотношениях с государством, как право на защиту от подозрения либо обвинения, входит в «каталог» объектов уголовно-правовой охраны. Посягательства на него, совершенные агентами государства (следователем, дознавателем, прокурором либо судьей) в таких наиболее опасных формах, как недопуск защитника к подозреваемому либо обвиняемому, несвоевременное предоставление ему защитника либо иное грубое нарушение права на защиту криминализованы. Уголовная ответственность за совершение этих действий (бездействия) предусмотрена ст. 374 Уголовного кодекса (далее – УК) Украины.

Компаративный обзор уголовно-правовых актов ряда государств Восточной и Западной Европы (в частности, Франции, Германии, Польши, Бельгии, Болгарии, Дании, Австрии, Швеции, Испании, Сан-Марино) позволяет утверждать, что включение в правовые механизмы обеспечения права на защиту запретительных уголовно-правовых норм, которыми криминализованы существенные нарушения агентами государства либо иными лицами права на защиту – прием далеко не общепризнанный. Так, некоторое содержательное сходство со ст. 374 УК Украины имеет ст. 537 УК Испании, в которой криминализовано нарушение или создание должностным лицом либо государственным служащим препятствий для осуществления права задержанного или осужденного на присутствие адвоката, или приложение усилий либо содействие тому, чтобы это лицо отказалось от участия адвоката. В других европейских государствах грубое нарушение права подозреваемого (обвиняемого, подсудимого) на защиту может быть квалифицировано по нормам национального

уголовного законодательства о должностных преступлениях (так, по ст. 432-1 УК Франции наказывается воспрепятствование исполнению закона, совершенное должностным лицом), либо о преступлениях против конституционных прав граждан (так, в ст. 151 УК Бельгии содержится бланкетная норма об ответственности за незаконные действия, посягающие на свободы и права, гарантированные Конституцией, совершенные публичным чиновником либо по его приказу, или офицером, носителем властных полномочий, или агентом органа власти). (Spiridonov 2016: p.187–188).

Своеобразный способ обеспечения уголовно-правовой охраны права на защиту предусмотрен в УК Республики Сан-Марино, где в ст. 369 установлена уголовная ответственность адвоката, если после начала защиты одной из сторон он обеспечивает защиту еще и другой стороне. Обращает на себя внимание и ст. 354 этого закона (она названа «Нечестная защита в суде»): подлежит наказанию адвокат, который умышленно способствует противоположной стороне в процессе или умышленно причиняет вред своим клиентам, или помогает посреднику, представляющему противоположную сторону. Осуществленная таким образом криминализация грубых нарушений адвокатом своих профессиональных обязанностей и этических обязательств поддерживает качество правовой помощи, предоставляемой защитником обвиняемому (подсудимому), то есть может рассматриваться как один из элементов права на защиту (Spiridonov 2016: p.188).

В тоже время, содержание уголовно-правовых актов европейских государств позволяет отметить, что криминализация нарушений права на защиту в специальных нормах осуществляется достаточно редко. Возможность привлечения представителей власти к юридической ответственности за нарушение определенных прав человека (в том числе права на защиту) можно оценивать, среди прочего, как один из элементов выражения принципа господства права – важнейшего аспекта существования правового государства. Она свидетельствует о предоставлении правам и свободам человека и гражданина общерегулятивного значения, о подчинении им законодательной, исполнительной и судебной деятельности.

Выводы

Подводя итоги, следует резюмировать, что ценность и значимость права человека на защиту как одного из основных и непреложных принципов современного уголовного процесса сегодня признаны международным сообществом на уровне его общих норм, отражены в конституционном и уголовном процессуальном законодательстве многих европейских государств. В то же время, анализ выбранных национальных европейских уголовно-правовых актов позволяет утверждать, что подавляющим большинством из них не криминализированы нарушения права на защиту, совершаемые лицами, которые представляют государство, либо лицами, обеспечивающими реализацию этого права на стороне защиты (адвокатами). Безусловно, выбор оптимальной модели обеспечения уголовно-правовой охраны

указанного права (ограничиться ли общей нормой об уголовной ответственности представителя государства за нарушения прав человека либо конструировать специальную норму, установив в ней признаки уголовно наказуемого нарушения права на защиту) является суверенным правом каждого государства. Однако комплексная и всесторонняя оценка ценности права на защиту требует признания его самого и условий его беспрепятственной реализации самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны, и создания в этой связи специальной нормы об ответственности за наиболее опасные посягательства на него. Такая криминализация представляется завершающим элементом построения эффективной национально-правовой системы обеспечения права на защиту и организации надлежащего порядка осуществления уголовного преследования на основе справедливости, законности и состязательности.

Александр Житный – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин юридического факультета Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина (Украина). Научные интересы: фундаментальные проблемы уголовной ответственности, теория и практика уголовно-правовой охраны прав и свобод человека и гражданина, сравнительные уголовно-правовые исследования, международное и европейское уголовное право.

Oleksandr Zhytnyi – Doctor in Law, Professor, a head of Criminal and Legal Disciplines Department of the Law Faculty at the *V. N. Karazin Kharkiv National University* (Ukraine). Research interests: fundamental problems of criminal responsibility, theory and practice of the criminal law defence of human and civil rights, comparative studies of criminal law, international and European criminal law.

Михаил Спиридонов – кандидат юридических наук, судья Харьковского окружного административного суда (Украина). Научные интересы: проблемы охраны прав и свобод человека в публично-правовых отношениях, обеспечение права на защиту от обвинения, уголовно-правовая охрана правосудия в Украине и других странах Европы.

Mykhailo Spiridonov – PhD in Law, Judge of the Kharkiv Regional Administrative Court (Ukraine). Research interests: Problems of the defense of human rights and liberties in the public law relations, ensuring the right to defense, criminal law protection of justice in Ukraine and other European countries.

Андрей Васильев – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и криминологии Харьковского национального университета внутренних дел (Украина). Научные интересы: основания уголовной ответственности, субъект уголовного правонарушения, уголовно-правовая охрана прав и свобод человека и гражданина, домашнее насилие.

Andrii Vasyliiev – PhD in Law, Associate Professor, Full Professor of the Department of Criminal Law and Criminology at the *Kharkiv National University of Internal Affairs* (Ukraine). Research interests:

grounds of criminal responsibility, subject of criminal offense, criminal law defence of human and civil rights, domestic violence.

➔ References:

- ALBRECHT Peter-Alexis (2012), *Zabytaâ svoboda. Printsipy ugovnogo prava v evropeiskoi diskussii o bezopasnosti*, Kharkiv.
- BRIDGES Katrice L. (2004), *The forgotten constitutional right to present a defense and its impact on the acceptance of responsibility – Entrapment Debate*, "Michigan Law Review, vol. 103, issue 2.
- CASE OF *KROMBACH v. FRANCE* (2001) of 13 February 2001, European Court of Human Rights, Strasbourg (Application no. 29731/96), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59211> (13.05.2001).
- CASE OF *CHOPENKO v. UKRAINE* (2015) of 15 January 2015, European Court of Human Rights, Strasbourg (Application no. 17735/06), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192473> (15.04.2015).
- FULEI Taras (2015), *Zastosuvannia praktyky Evropeiskoho sudu z prav liudyny pry zdiisnenni pravosuddia: Naukovo-metodychnyi posibnyk dlâ suddiv*, Kyiv.
- HROSHEVYI Yuriy, TATSII VasyI, TUMANIANTS Anush (2013), *Kryminalnyi protses: pidruchnyk*, Kharkiv.
- KOBLIKOV Aleksandr (1961), *Pravo obvinâemogo na zaschitu pri proizvodstve predvaritel'nogo sledstviâ*, Moskva.
- MARKUSH Mariya (2007), *Pryntsyp zmahalnosti v kryminalnomu protsesi Ukrainy*, Kharkiv.
- PRYLUTSKYI Serhyi (2012), *Vstup do teorii sudovoi vlady (Suspilstvo. Pravosuddia. Derzhava)*, Kyiv.
- SPIRIDONOV Mykhailo (2016), *Responsibility for violation of the right to protection under criminal law of foreign countries*, „Forum prava”, no. 5, Kharkiv, http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_5_32 (29.09.2016).
- YAVORSKYI Bohdan (2010), *Spryânnia zakhystu yak neobkhidna umova zabezpechennia funktsionuvannia zasady zmahalnosti u kryminalnomu sudochynstvi*, Lviv.

HISTORIA, KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPIE

Karta Polaka jako instrument polityki łączności z zagranicznymi rodakami w latach 2008–2020

Paweł Hut, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: pawel.hut@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-2616-0817

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ocena procesu budowania więzi łączącej zagranicznych Polaków z historyczną ojczyzną oraz wskazanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach, które ograniczają efektywność Karty Polaka. Autor analizuje przestanki i okoliczności wprowadzenia do krajowego systemu prawnego Karty Polaka. W pierwszej części przedstawiono czynniki, których skutkiem były masowe przesiedlenia po II wojnie światowej i po 1990r. Dalej zrekonstruowano debatę nad założeniami ustawy o Karcie Polaka, argumenty krytyczne oraz dane statystyczne. W kolejnej części przedstawiono zmiany prawne wprowadzone po 10 latach od uchwalenia ustawy o Karcie Polaka. W podsumowaniu zawarto ocenę i prognozy dotyczące Karty Polaka.

Słowa kluczowe: zagraniczni rodacy, Karta Polaka, repatriacja, przesiedlenia, polityka imigracyjna.

The Polish Card as a tool of the policy of the communication with foreign compatriots in years 2008–2020

Abstract

The aim of this article is to assess the process of creating the communication of Poland with foreign compatriots and to identify the possible changes in Polish law, which is limiting the efficiency of the Polish Card now. The author presents the analysis of premisses and circumstances of the introduction of the Polish Card to the domestic legal system. In the first part of the article we will find the analysis of the factors resulted mass-resettlements after the World War II and after 1990. The discussion on assumptions of the Polish Card Act, critical arguments and statistical data will be presented in the next part of the article. In the further part the legal changes introduced after 10 years since passed the Polish Card Act will be analysed. Conclusions include assessment and forecasts of the Polish Card.

Keywords: foreign compatriots, Polish Card, repatriation, resettlements, immigration policy.

Celem niniejszego artykułu jest ocena procesu budowania więzi łączącej zagranicznych Polaków z historyczną ojczyzną oraz wskazanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach, które ograniczają efektywność Karty Polaka. Rozwiązanie w postaci Karty Polaka poprzedziły wieloletnie dyskusje, analizowanie doświadczeń innych państw oraz wstąpienie się w postulaty środowisk zagranicznych Polaków z przestrzeni poradzieckiej.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę treści materiałów zastanych – przede wszystkim źródeł prawa oraz danych statystycznych organów prowadzących postępowania w sprawie o wydanie Karty Polaka. Charakterystyka zbiorowości potencjalnych i faktycznych posiadaczy Karty Polaka nie byłaby pełna bez uwzględnienia wyników prac innych badaczy, a także autora. Na potrzeby niniejszego badania poddano analizie także dane zawarte w *Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*.¹ Warto podkreślić, że dokument ten odnosi się do instytucji Karty Polaka jedynie w związku z wybranymi zagadnieniami polityki polonijnej.

W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione zasadnicze informacje pozwalające zorientować się w uwarunkowaniach historycznych, które spowodowały powstanie wielotysięcznych polskich grup diasporalnych. Nie mniej istotna jest charakterystyka powojennych prób podejmowanych przez władze PRL, a następnie RP, w celu zaspokojenia oczekiwań środowisk krajowych i zagranicznych Polaków w zakresie umożliwienia łączności historycznej ojczyzny z grupami diasporalnymi (w tym proces repatriacji). W kolejnej części zostaną omówione założenia ustawy o Karcie Polaka i wynikające z niej regulacje prawne obowiązujące od 2008 r., w tym także głosy krytyczne. Dalej zaprezentowane zostaną dane statystyczne i ocena procesu łączności z zagranicznymi rodakami. W podsumowaniu znajdują się konkluzje oraz prognozy w zakresie kontynuacji programu łączności ze środowiskami zagranicznych Polaków.

Środowiska zagranicznych Polaków w ZSRR w okresie powojennym

Zmiana systemu politycznego, społecznego i gospodarczego w latach 1989–1990 spowodowała konieczność zmierzenia się władz polskich z kwestią Polaków pozostających w ZSRR. Strona polska nie prowadziła wówczas żadnych roboczych rozmów z władzami radzieckimi, co w przyszłości mogłoby zaowocować zawarciem kolejnych umów o przesiedleniu – na wzór obu powojennych masowych akcji, które spowodowały przyjazd do Polski w nowych granicach aż 1,5 mln. osób ze Wschodu.

Kwestią bezsporną pozostawał fakt nie objęcia wszystkich zainteresowanych możliwością przesiedlenia się do Polski w latach 1944–1950 i 1955–1960 (Czerniakiewicz 1987: s. 277). Władze radzieckie, w obawie przed depopulacją całych powiatów w republice litewskiej i białoruskiej, ograniczyły możliwość wyjazdu dużej grupie osób narodowości polskiej. Inną przesłanką była chęć zachowania licznej grupy polskiej na Wileńszczyźnie, ale poza miastem, jako instrumentu do wywierania presji na miejscowe władze litewskie (Żołądowski 2003: s. 133; Kurcz 2005: s. 172). Zahamowanie możliwości przesiedlenia się

¹ W dokumencie tym zagadnienia związane z Kartą Polaka zostały uwzględnione w części dotyczącej regulacji związanych z osiedlaniem się w Polsce oraz z polityką migracyjną.

do Polski w nowych granicach przez cały okres powojenny wywoływało niezadowolenie – zarówno w PRL, jak też w ZSRR. Do administracji krajowej, wojewódzkiej i powiatowej, do komitetów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i oddziałów Związku Bojowników o Wolność i Demokrację napływały dziesiątki listów z prośbami o umożliwienie przyjazdu rodzicom, rodzeństwu, dalszym krewnym, którzy nie mogli opuścić Związku Radzieckiego. Pozostawały one bez odpowiedzi, ponieważ władze ZSRR proces powojennego transferu ludności uważały za zakończony (Ruchniewicz 2000: s. 201, 202).

Z radzieckich, powojennych danych statystycznych wynikało, że w poszczególnych republikach związkowych przebywa ponad milion osób narodowości polskiej. Największa koncentracja osób, które w paszportach wewnętrznych posiadały wpis o polskim pochodzeniu, miała miejsce w graniczących z Polską republikach: na Białorusi, na Litwie i na Ukrainie, mniejsze skupiska znajdowały się w Federacji Rosyjskiej oraz na Łotwie i w Kazachstanie².

Tabela 1. Liczebność Polaków w ZSRR w latach 1959-1989 wg spisów ludności

Republika	1959	1979	1989
Białoruś	538881	403169	417720
Litwa	230107	247022	257994
Ukraina	363297	258309	219179
Federacja Rosyjska	118422	99733	94594
Łotwa	53881	62690	60416
Kazachstan	53102	61136	59956
inne	22592	18932	111069
ogółem	1380282	1150991	1126334

Źródło: Рабочий архив Госкомстата России. Таблица 9с. Распределение населения по национальности и родному языку. http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=7

Pierestrojka i głasnost' zapoczątkowane w drugiej połowie lat 80. przez M. Gorbaczowa w Związku Radzieckim stworzyły podstawy do rozpoczęcia organizowania polskiego życia narodowego na obszarach, zamieszkiwanych przez tysiące Polaków, ale nie istniała możliwość pielęgnowania i rozwijania kultury i edukacji w ojczystym języku. Nieformalne wcześniej kontakty pomiędzy różnymi środowiskami polskimi dopiero wówczas zaczęły nabierać bardziej usystematyzowanego charakteru.

Wraz z nastaniem administracji radzieckiej w okresie powojennym na Białorusi, w ciągu kilku lat całkowicie zlikwidowano nauczanie w języku polskim, przy czym – jak wynika z danych spisu powszechnego z 1959 roku – mieszkała tam półmilionowa grupa Polaków

² W niniejszym artykule zastosowano jednolite nazewnictwo dla poszczególnych republik radzieckich oraz republik, które po ogłoszeniu niepodległości zaistniały jako odrębne podmioty prawa międzynarodowego.

w zwartych skupiskach (Kabzińska 1999: s.29). Na Ukrainie, gdzie zbiorowość polska była bardziej rozproszona istniały zaledwie dwie szkoły z językiem polskim, ale też działał ludowy polskojęzyczny teatr – placówki te mieściły się we Lwowie. Najbardziej rozbudowana działalność kulturalna i oświatowa w czasach radzieckich prowadzona była na Litwie. W tej republice istniała bardzo dobrze rozwinięta sieć polskojęzycznych szkół, działał zespół folklorystyczny *Wilia*, wydawano polskojęzyczną gazetę *Czerwony Sztandar*, drukowano podręczniki i książki w języku polskim. Istotną rolę odgrywał także Kościół katolicki, który na Litwie prowadził ograniczoną działalność duszpasterską (Kurcz 2005: s. 110). Przykładem tej działalności może być aktywność parata J. Obrembskiego z Mejszagoty, który przez cały okres radziecki prowadził działalność duszpasterską w polskich środowiskach na Wileńszczyźnie. Był on też pierwszą osobą, która na Litwie otrzymała Kartę Polaka, a w ostatnim okresie przed śmiercią złożył mu wizytę Prezydent RP – B. Komorowski.

Zainteresowanie instytucjonalizacją i rozszerzeniem kultury i oświaty polskiej było w ostatnim okresie istnienia Związku Radzieckiego bardzo duże. Najczęściej przy domach kultury organizowano odczyty, koncerty i spotkania poświęcone kulturze polskiej. Na Białorusi i w Kazachstanie dopiero wówczas zaczęły tworzyć się środowiska polskie (Żotędowski 2003: s. 88 i nast.). Władze radzieckie w tym okresie nie hamowały takich oddolnych inicjatyw, natomiast objawił się nowy, niepolityczny problem – załamanie systemu gospodarczego na obszarze ZSRR. Do dzisiaj we wspomnieniach wielu osób upadek ZSRR kojarzony jest nie tyle z demokratyzacją życia politycznego i społecznego, ale właśnie z katastrofą gospodarczą, której efektem była żywiołowa i postępująca pauperyzacja dużych grup ludności. Obawy o zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych i utrata poczucia bezpieczeństwa stały się podstawą do ogromnego wzrostu zainteresowania emigracją ze Związku Radzieckiego. Żyjący od pokoleń w systemie komunistycznym Polacy, Niemcy, Żydzi, Węgrzy, Grecy i inni rozpoczęli rozpaczliwe poszukiwania możliwości wyjazdu do historycznych ojczyzn.

Na przelomie lat 80. i 90. w Związku Radzieckim uzyskanie paszportu uprawniającego do wyjazdu za granicę było stosunkowo łatwe. Wyjazd poza granice ZSRR nie wiązał się z wysokimi kosztami, ponieważ nadal obowiązywały ceny połączeń kolejowych i lotniczych dostosowane do poziomu zamożności obywateli państw bloku wschodniego. W gronie osób przybywających w tym czasie do Polski znajdowali się również Polacy mieszkający na Łotwie, Litwie, Białorusi, Ukrainie oraz w Federacji Rosyjskiej i Kazachstanie. Szczególnie dla Polaków osiedlonych przymusowo w azjatyckiej części ZSRR wyjazd do Polski był jedyną okazją do zobaczenia i pobytu w „historycznej ojczyźnie” (Bogustawski 2005: s. 32). W znacznie łatwiejszej sytuacji byli Polacy z przygranicznych republik, którzy przez wiele lat utrzymywali kontakty z krewnymi mieszkającymi w Polsce.

Środowiska zagranicznych Polaków na obszarze byłego ZSRR po 1990 r.

Sytuacja społeczno-ekonomiczna w przestrzeni poradzieckiej w latach 90. skłaniała do pesymizmu. Pojawiła się ogromna presja migracji wewnętrznych – w niepodległych republikach w debacie publicznej coraz wyraźniej dawały się słyszeć głosy nacjonalistyczne, które

odzwierciedlały postępującą supremację etniczną. Ten problem dotyczył Polaków mieszkających w trzech państwach: na Litwie (Kurcz 2005: s. 75), Ukrainie i w Kazachstanie (Gawęcki 1996: s. 97). Szczególnie w tym ostatnim państwie systemowa dyskryminacja miała wymiar rasowy. Niezależnie od tego czy dana osoba była potomkiem przymusowego osiedleńca deportowanego w antypolskiej operacji z 1938r. lub 1940r., czy przybyła do Kazachstanu dobrowolnie w czasach radzieckich, oczekiwano od niej jak najszybszego wyjazdu poza granice republiki (Bogustawski 2005: s. 92). Z dyskryminacją i presją etniczną spotykali się także Polacy na Wileńszczyźnie. Ówczesne decyzje władz litewskich dotyczące możliwości zachowania własnej tożsamości etnicznej, edukacji, działalności kulturalnej, ale także systemowo korupcyjne i patologiczne przepisy związane z restytucją własności prywatnej, budziły lęk i niepokój w środowiskach polskich na Wileńszczyźnie (Kabzińska 2009: s. 67).

Przełom lat 80. i 90. to okres wzmożonej aktywności rozmaitych środowisk społecznych i politycznych z Polski w przestrzeni poradzieckiej. To właśnie w lutym 1990 r. powołano Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, które stawiało sobie za cel budowanie więzi z zagranicznymi Polakami – także tymi, którzy byli obywatelami ZSRR³. W 1992 roku powołano Fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie”. Obie instytucje stanowiły odpowiedź na potrzeby środowisk polskich poza granicami. W ich działalność były zaangażowane pierwszoplanowe postaci życia politycznego⁴. W opisywanym okresie wiele inicjatyw skierowanych do Polaków w przestrzeni radzieckiej zostało podjętych żywotowo. Wy różniły się przede wszystkim duże przedsiębiorstwa państwowe, które dysponowały ogromnymi możliwościami finansowymi, infrastrukturalnymi, materiałowymi i kadrowymi⁵. W działalność wspierającą Polaków w przestrzeni poradzieckiej zaangażowały się również organizacje harcerskie⁶. Swój wkład na rzecz zagranicznych Polaków miały też niewielkie, lokalne stowarzyszenia i organizacje, które poprzez osobiste kontakty w lokalnych środowiskach bezpośrednio przeciwdziałały krytycznym sytuacjom życiowym wśród rodaków w byłym ZSRR.

Nawiązane kontakty pomiędzy zagranicznymi Polakami z przestrzeni poradzieckiej i urzędnikami oraz społecznikami z Polski przyniosły nieoczekiwany efekt. Na początku lat 90. licząc na pomoc osób poznanych podczas roboczych wizyt na Wileńszczyźnie, Polesiu czy Pokuciu, Polacy – obywatele republik poradzieckich zaczęli spontanicznie napływać do Polski i podejmować próby legalizacji pobytu. W odróżnieniu od lat 40. i 50. nie istniał żaden urząd sprawujący pieczę nad przesiedleńcami⁷, a ponadto nie obowiąz-

³ Instytucjonalnym poprzednikiem Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” było Towarzystwo Łączności z Polonią Zagraniczną „Polonia”, które powstało w październiku 1955 r. i swoją aktywność koncentrowało wyłącznie na środowiskach polskich poza Związkiem Radzieckim.

⁴ Prezesem Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” został A. Stelmachowski – m.in. minister edukacji narodowej i marszałek Senatu; założycielem Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” był W. Włodarczyk – m.in. szef Urzędu Rady Ministrów.

⁵ Przykładem takich działań może być spontaniczny remont przez pracowników Energopolu Cmentarza Obronców Lwowa, zdewastowanego przez władze radzieckie w latach 70. oraz odbudowa przez pracowników ZM „Ursus” nagrobka F. Karpińskiego w Łyskowie.

⁶ Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Harcerstwa Polskiego.

⁷ Podczas obu fal powojennych przesiedleń sprawami repatriantów zajmowali się: Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji oraz Państwowy Urząd Repatriacyjny. Złatwiali oni wszystkie sprawy repatriantów: medyczne obywatelskie, cywilne i socjalne.

zywały żadne regulacje prawne mogące stanowić podstawę do uprzywilejowanego nabycia obywatelstwa czy praw emerytalno-rentowych. W pierwszej połowie lat 90. coraz częstsze były przypadki składania do wojewodów wniosków o uznanie za obywatela RP, przez osoby, które indywidualnie – wykorzystując osobiste lub zawodowe kontakty, znalazły w Polsce warunki do życia. Powyższe przesłanki skłoniły polskie władze do poważnego pochylenia się nad zorganizowaniem akcji przesiedleńczej dla wszystkich zagranicznych Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Przede wszystkim wskazywano na przesłanki moralne i zobowiązania Państwa Polskiego wobec swoich byłych obywateli oraz ich potomków.

Prace nad przygotowaniem programu wsparcia dla zagranicznych Polaków w byłym ZSRR

Różne formy pomocy dla Polaków w przestrzeni poradzieckiej zawsze zyskiwały szeroką akceptację wśród przedstawicieli wszystkich ugrupowań politycznych w Polsce. Społeczeństwo polskie – świadome doświadczeń życiowych Polaków, którzy zostali oddzieleni granicą państwową od historycznej ojczyzny, wykazywało się empatią wobec wszelkich akcji pomocy organizowanej dla środowisk polskich⁸. Przedstawiciele gmin i województw też deklarowali gotowość przyjęcia zagranicznych Polaków z byłego ZSRR. Instytucją, która nie zajęła jednoznacznego stanowiska wobec zorganizowania akcji przesiedleńczej, był Kościół katolicki. Część duchownych wychodziła z założenia, że wyjazdy do Polski ostabią środowiska katolickie na Białorusi, Ukrainie i w Kazachstanie⁹. Inni duchowni – wywodzący się z Kresów Wschodnich i mający w pamięci systemowe prześladowania duchowieństwa i katolików na obszarze II RP włączonym do Związku Radzieckiego, byli przychylnie nastawieni do repatriacji.

Wobec tak szerokiego poparcia dla akcji repatriacyjnej pozostawało już tylko opracować stosowne przepisy i rozpocząć proces przesiedleń, jednak ze względu na inne, pilniejsze zadania wynikające z głębokich przekształceń gospodarczych w Polsce, pauperyzacji całych grup społecznych i gwałtownie rosnącego bezrobocia, prace nad przepisami repatriacyjnymi odkładano na przyszłość. Pierwszym doniosłym sygnałem zainteresowania przesiedleniami przez władze polskie była przyjęta przez Radę Ministrów w maju 1996r. *Decyzja o ustanowieniu zasad polityki państwa w sprawach repatriacji*. Szacowano wówczas, że zainteresowanymi wyjazdem do Polski jest ok. 50-100 tys. obywateli państw poradzieckich. Tak liczna grupa osób budziła obawy, co do skuteczności procesu ich adaptacji oraz możliwości stworzenia im warunków do życia w Polsce¹⁰.

⁸ Na początku lat 90. wobec załamania gospodarczego na obszarze poradzieckim były to najczęściej działania o charakterze humanitarnym, m.in. prowadzone przez Polską Akcję Humanitarną i J. Ochojską.

⁹ Z perspektywy Kościoła katolickiego właśnie Kazachstan był państwem, z którym wiązano szerokie nadzieje na rozwój środowisk katolickich w Azji Centralnej. Wśród poszczególnych grup etnicznych w tej republice wyznanie katolickie było najpowszechniejsze właśnie wśród Polaków.

¹⁰ W 1996r. oddano najmniej nowych mieszkań do użytku (ok. 60 tys.), a stopa rejestrowanego bezrobocia w 1995r. wynosiła 14,9%, w 1996r. – 13,2% i w 1997r. – 10,3%.

Dopiero w *ustawie o cudzoziemcach z 1997r.* (Dz.U. Nr 114, poz. 739) w art. 7 wprowadzono instytucję wizy repatriacyjnej, która porządkowała napływ przesiedleńców do Polski. Do czasu zmian przepisów, wnioski o wydanie wizy repatriacyjnej mogły składać osoby z całego świata¹¹. Odniesienie się do zagadnienia zagranicznych Polaków znalazło się także w *Konstytucji z 1997r.* – w art. 6 zapisano, że „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”, zaś w art. 52 wskazano: „Osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”.

Powyższe przepisy umożliwiły do końca 2000r. na przyjazd zaledwie 1070 repatriantów wraz z którymi przybyło 431 cudzoziemców posiadających, jako małżonkowie repatrianta, zgodę na pobyt stały lub czasowy w Polsce. Akcja przesiedleńcza okazała się całkowitą porażką. W opisywanym okresie na wydanie wizy repatriacyjnej nadal oczekiwano aż 1619 osób (Hut 2014: s. 172).

Wobec coraz częściej wyrażanego niezadowolenia z przebiegu repatriacji – w tym z jej niewielkich postępów oraz ogromnych problemów adaptacyjnych repatriantów, podjęto decyzję o przygotowaniu rozwiązań prawnych, które usprawnią przesiedlenia i usuną mnożące się problemy materialno-bytowe w tej grupie. Zasadniczym założeniem było stworzenie modelu, w którym strona rządowa prowadzi procedurę repatriacyjną za granicą, zaś samorządy lokalne – w zamian za refundację kosztów są zobowiązane do przygotowania miejsca pracy i lokalu mieszkaniowego w kraju. Taki projekt akcji przesiedleńczej opierał się przede wszystkim na aktywności przedstawicieli samorządu lokalnego. Istotną zmianą w planowanej repatriacji miało się stać ograniczenie obszaru, z którego będą pochodzili przesiedleńcy, do azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego¹². W taki sposób starano się wyrównać szanse potomków deportowanych Polaków z poradzieckiej Azji z Polakami kresowymi (Hut 2014: s. 173 i nast.). Ostatecznie ustawa o repatriacji została uchwalona w listopadzie 2000r. (zob. Ustawa 2000/1118). Wiązano z nią duże nadzieje i wierzono, że szybko uda się zaspokoić potrzeby osób pragnących przyjechać do Polski. Za swoisty symbol tej sytuacji można uznać stworzenie mechanizmu, który zawierałby informacje o zagranicznych Polakach gotowych do przyjazdu do Polski i gminach, które wyrażają gotowość przyjęcia rodaków. Niestety, pomysł ten nie przyniósł spodziewanych efektów. Przede wszystkim przedstawiciele samorządów byli zainteresowani imigracją osób o wysokich kompetencjach zawodowych (lekarze, lektory języków zachodnich), których wśród azjatyckich zagranicznych Polaków było niewiele. Nawet i tych samorządów, które wyrażały wolę przyjęcia repatriantów było niewiele – w ciągu dwóch pierwszych lat złożono zaledwie 11 zgłoszeń, natomiast nigdy roczna liczba zaproszeń nie przekroczyła granicy 30 zgłoszeń. Miało to miejsce w okresie, gdy na terytorium RP istniało ok. 2,5 tys. gmin, a gotowość przyjazdu do Polski deklarowało aż

¹¹ Incydentalnie wize repatriacyjne wydawane były osobom z Niemiec, Szwecji lub z Holandii.

¹² Przesłanką do takiej regulacji był fakt nadreprezentacji w gronie repatriantów osób z wschodnich województw II RP.

1680 osób¹³ (Hut 2014: s. 180, 182). Już wkrótce po uchwaleniu ustawy o repatriacji została ona poddana krytyce, jako nieefektywna i całkowicie zrzucająca z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialność na samorządy lokalne. W latach 2000–2010 przybyło zaledwie 4245 repatriantów. W kolejnej dekadzie proces przesiedleń jeszcze bardziej się ostabił osiągając apogeum w 2012 r., gdy do Polski przybyło zaledwie 123 repatriantów, a w całym okresie 2011–2018 było to 2327 osób¹⁴ (MSWiA 2020).

Porażką akcji repatriacyjnej była tak znaczna, że w 2006r. rozpoczęto prace koncepcyjne nad przygotowaniem założeń do nowej ustawy, która miałaby usunąć wszystkie bariery na drodze do usprawnienia przesiedleń. Jednocześnie rozpoczęto prace nad ustawą o Karcie Polaka i to właśnie rozwiązania zaproponowane w czasie prac zespołu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2006–2007 znalazły odbicie w uchwalonej we wrześniu 2007 r. ustawie o Karcie Polaka.

Zespół zaproponował, aby Kartę Polaka wydawano wyłącznie obywatelom państw poradzieckich. Bez wątplenia był to krok wstecz wobec ograniczeń terytorialnych nalożonych przez ustawę o repatriacji. Jednocześnie była to odpowiedź na coraz liczniejsze głosy zagranicznych Polaków z Łotwy, Litwy, Białorusi i Ukrainy, którzy zostali niejako „pominięci” w instrumentach prawnych przyjmowanych przez stronę polską. Bardzo istotnym argumentem w opracowywaniu założeń do projektowanej ustawy było ograniczenie lub wręcz rezygnacja z jakichkolwiek zachęt materialnych. Wynikało to z niechętnych reakcji w sąsiednich państwach na informację o rozpoczęciu takich prac. Starano się uniknąć zarzutu „przekupowania” czy jakiegokolwiek materialnego zachęcania obywateli innych państw do potwierdzania związków z Państwem Polskim. Karta Polaka miała pozwolić na rozpoznanie skali rzeczywistego zainteresowania wyraźniejszym związaniem się z Polską. W efekcie ustawa stworzyła pewne mechanizmy ułatwiające uzyskanie wizy do Polski, co było szczególnie istotne dla obywateli białoruskich i ukraińskich, a ponadto zagwarantowała symboliczne zniżki na przejazdy kolejowe oraz zakup biletów do muzeów.

W przygotowanym systemie łączności z historyczną ojczyzną przewidziano nawet ścieżkę odwoławczą od decyzji konsula. Odwołania miały być rozpatrywane przez specjalnie w tym celu powołany organ – Radę do Spraw Polaków na Wschodzie. W jej sześćoosobowym gronie mieli znaleźć się specjaliści posiadający rozeznanie w problematyce zagranicznych Polaków oraz postępowaniu administracyjnym. Rada – poza wydawaniem orzeczeń, nie realizowała jakichkolwiek innych prac.

Zmiany w przepisach dotyczących Karty Polaka w latach 2008-2019

Karta Polaka została przyjęta w państwach sąsiednich nieufnie. Szczególną niechęć wyraził prezydent Białorusi – A. Łukaszenko, który otwarcie skrytykował występowanie przez mieszkańców Grodzieńszczyzny o ten dokument. Zainteresowanie posiadaczami Karty Polaka wykazywali też funkcjonariusze ukraińskiej służby bezpieczeństwa. Wrogość wobec posiadaczy Karty Polaka deklarował K. Garšva – przewodniczący agresywnego,

¹³ Osoby zarejestrowane w latach 2000–2004.

¹⁴ Skala przyjazdów znacząco wzrosła po zmianie przepisów w 2017r.

nacjonalistycznego środowiska litewskiego „Vilnija”. Bez echa pozostało wprowadzenie Karty Polaka na Łotwie, w Federacji Rosyjskiej i w Kazachstanie. Wraz z upływem czasu władze niektórych państw poradzieckich także wprowadziły do swoich systemów prawnych instytucję „karty zagranicznego rodaka”.

Karta Polaka od samego początku została przychylnie przyjęta przez zagranicznych Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Swoistą porażką okazała się w republikach bałtyckich, ale też należy zaznaczyć, że akurat w państwach członkowskich UE miała ona naprawdę wyjątkowo symboliczny wymiar. Największym zainteresowaniem Karta Polaka cieszyła się w przypadku osób mogących uzyskać pewne korzyści z posiadania takiego dokumentu. Do nich można zaliczyć zrównanie w prawach studentów posiadających Kartę Polaka ze studentami krajowymi w polskich szkołach wyższych. Ta przestanka okazała się być jedną z najistotniejszych w procesie ubiegania się o dokument.

Do 30 września 2020 r. w konsulatach na całym świecie wydano ogółem 323 380 Kart Polaka, które największą popularnością cieszyły się na Białorusi i Ukrainie.

Tabela 2. Liczba Kart Polaka wydanych w latach 2008–2019

Państwo	Liczba wydanych Kart Polaka
Białoruś	143955
Ukraina	120052
Litwa	8433
Federacja Rosyjska	7148
Kazachstan	3373
Łotwa	2071
Mołdawia	1822
Uzbekistan	619
Gruzja	208
Azerbejdżan	180
Armenia	136
Turkmenistan	53
Estonia	23
inne	636
Ogółem	288709

Źródło: *Rocznik Demograficzny 2020*, Tab. 12.33 Karty Polaka przyznane w latach 2008–2019 według krajów, w których zostały przyznane, GUS, Warszawa

Decyzja o terytorialnym ograniczeniu wydawania Karty Polaka wywołała wiele głosów krytycznych w środowiskach zagranicznych Polaków w Europie i obu Amerykach. Działacze polonijni czuli się pominięci i niejako „odtrąceni” przez historyczną ojczyznę.

Odpowiadając na te oczekiwania, a także wobec zdeterminowania debaty publicznej przez kryzys migracyjny, którego kulminacja nastąpiła latem i jesienią 2015r., strona rządowa (chcąc zaznaczyć otwartość na imigrantów bliskich kulturowo) zintensyfikowała prace nad nowelizacją ustawy.

Przede wszystkim, w nowym brzmieniu ustawy dopuszczono możliwość składania wniosku o wydanie dokumentu u Wojewody Podlaskiego. Decyzja taka była odpowiedzią na oczekiwania obywateli białoruskich, którzy nie chcieli występować z wnioskiem o wydanie Karty Polaka w kraju pochodzenia¹⁵.

Tabela 3. Liczba wniosków o przyznanie Karty Polaka do Wojewody Podlaskiego w latach 2017–2020*

Rok	Liczba wniosków
2017	1513
2018	4647
2019	3137
2020	658
Ogółem	9955

*Dane do 31 sierpnia 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ.

Głębokich zmian dokonano jednak w 2019 r. poprzez dopuszczenie wydawania tego dokumentu obywatelom wszystkich państw świata, pod warunkiem spełnienia ustawowych przesłanek.

Dzięki nowym regulacjom, przez osiem miesięcy 2020 r. wydano 339 Kart Polaka zaolziańskim Polakom – obywatelom Republiki Czeskiej. Dla porównania: w tym samym czasie w konsulatach na Białorusi złożono aż 7880 wniosków o ten dokument, na Ukrainie – 4126, w Federacji Rosyjskiej – 334, w Kazachstanie – 105. Z państw poza obszarem byłego Związku Radzieckiego i państw dawnego bloku wschodniego napłynęło jedynie 91 wniosków¹⁶.

W świetle powyższych danych statystycznych należy przyjąć, że rozszerzenie możliwości wnioskowania o Kartę Polaka przez osoby spoza byłego ZSRR miało jedynie symboliczny wymiar. Przesłanką do tak nikłego zainteresowania tym dokumentem w USA, Brazylii czy Argentynie jest specyfika środowisk polskich, ale też (to podobieństwo do zbiorowości polskich w Europie Zachodniej i na Zaolziu) nie łączenie swej przyszłości z Państwem Polskim. Wbrew wypowiedziom działaczy polonijnych, placówki konsularne nie zostały sparaliżowane przez dziesiątki wniosków od 10-milionowej Polonii ame-

¹⁵ Możliwość złożenia wniosku o wydanie Karty Polaka u Wojewody Podlaskiego mają także osoby posiadające status bezpaństwowca na Białorusi zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 5 października 2017r. w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka.*

¹⁶ Maszynopis powielony, dane MSZ, wrzesień 2020 r.

rykańskiej. Także z 35-tysięcznej grupy polskiej na Zaozju za ledwie 1% osób wystąpił z wnioskiem do konsulatu w Ostrawie.

Tabela 4. Liczba Kart Polaka wydanych w latach 2010–2019

Rok	Liczba wydanych Kart Polaka
2010	19 366
2011	21 659
2012	23 220
2013	23 683
2014	24 459
2015	24 105
2016	27 458
2017	30 265
2018	34 727
2019	33 384
Ogółem	262 326

Źródło: dane MSZ.

Zainteresowanie uzyskaniem Karty Polaka od samego początku było bardzo duże na Białorusi i Ukrainie. Obywatele tych państw dzięki posiadanemu dokumentowi mogli łatwiej uzyskać wizę wjazdową do Polski, ale przede wszystkim mogli podjąć w Polsce studia wyższe na identycznych zasadach, jak studenci krajowi. Szczególnie w przypadku studiów medycznych lub inżynierskich zwolnienie z opłaty za studia było dla cudzoziemców posiadających Kartę Polaka bardzo ważnym argumentem przemawiającym za uzyskaniem dokumentu i przyjazdem do Polski.

Z ułatwień wynikających z posiadania tego dokumentu korzystali także inne osoby chcące utrzymywać łączność z Państwem Polskim czy odwiedzające swoich krewnych.

Od września 2016 r. posiadanie Karty Polaka wiąże się z ułatwieniami w nabyciu obywatelstwa polskiego, a od stycznia 2017 r. – z korzyściami materialnymi dla osób osiedlających się w Polsce: osoby posiadające zgodę na pobyt stały mają możliwość złożenia wniosku o świadczenie pieniężne na 9 miesięcy na zagospodarowanie się i bieżące utrzymanie. Instytucja Karty Polaka cieszy się niegasnącym zainteresowaniem (Ustawa 2016/753, Ustawa 2016/2066). W 2017 został przekroczony pułap wydawania ponad 30 tys. Kart Polaka i nic nie wskazuje na to, aby ta tendencja miała osłabnąć.

Podsumowanie

Ustawa o Karcie Polaka była i jest jednym z wielu aktów uprzywilejowania zagranicznych mniejszości w ich państwie macierzystym obowiązujących w Europie. W Polsce

pierwsze – wkrótce zaniechane – prace rozpoczęto jeszcze w 1998 r. Zakładano wówczas, że możliwość łączności z Polską uzyskają różne grupy osób, które wyemigrowały z PRL. Obecnie Karta Polaka nadal pozostaje bardzo pożądanym dokumentem stwierdzającym łączność z Państwem Polskim. Zwolnienie z opłat za studia czy możliwości uzyskania pomocy w bieżącym utrzymaniu przez 9 miesięcy są bardzo atrakcyjne dla zagranicznych rodaków w przestrzeni poradzieckiej.

Obecnie obowiązujące przepisy wymagają pewnych zmian. Przede wszystkim powinny one dotyczyć szczególnej sytuacji, jaką jest emigracja wewnętrzna w UE. Z formalnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie, aby obywatel RP, który zrzekł się obywatelstwa polskiego wystąpił o Kartę Polaka, a następnie ubiegał się o pomoc w osiedleniu się w Polsce i otrzymywał przysługujące mu zasiłki. Sytuacja taka wypacza ideę, która przyświecała autorom ustawy o Karcie Polaka.

W aktualnej krytycznej sytuacji demograficznej Państwa Polskiego można uznać, że jest to jeden z nielicznych instrumentów kształtowania polityki imigracyjnej. Wprawdzie u swych założen miał on podłoże etniczne – i za to był najostrzej krytykowany, jednak w praktyce okazał się bardzo skutecznym instrumentem rozwijającym napływ imigrantów do Polski. Negatywnym skutkiem takiej sytuacji jest ustawiczny drenaż środowisk polskich, szczególnie w pasie Grodno–Lwów, a tego właśnie dwie dekady temu starano się uniknąć.

Analizując liczbę i miejsce składania wniosków o wydanie Karty Polaka można stwierdzić, że Państwo Polskie w przestrzeni poradzieckiej jest postrzegane jako atrakcyjne i dobre miejsce do życia. Cudzoziemcy, mający o różnym stopniu intensywności związki z polsnością, chcą tu spędzić swoją przyszłość i dobrze, że istnieje taka możliwość. Jednocześnie w pracach dotyczących polityki imigracyjnej lub osiedleńczej na obszarach ulegających depopulacji nie należy przyjmować założeń, że do Polski przyjadą cudzoziemcy z Ameryki Południowej, dla których życie w historycznej ojczyźnie może być atrakcyjne.

Paweł Hut – doktor habilitowany, pracujący na Uniwersytecie Warszawskim. W pracy naukowej koncentruje się na badaniach procesów ludnościowych w Europie (repatriacja, uchodźstwo). Ponadto badał polskie mniejszości w Europie Wschodniej. W latach 2004-2019 – członek Rady do Spraw Uchodźców. Członek Rady Doradczej w Międzynarodowym Centrum ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej (Wiedeń). Autor licznych artykułów naukowych i trzech książek o problemach migracyjnych.

Paweł Hut – habilitated doctor, working at the University of Warsaw. In scientific work he focused on research of demographical processes in Europe (repatriation, refugee). He also studied Polish minorities in Eastern Europe. In 2004–2019 a Member of Refugee Board. He is also a Member of Advisory Board of International Centre for Migration Policy Development (Vienna). The author of numerous scientific articles and three own books about migration issues.

➔ Bibliografia:

BOGUSŁAWSKI Franciszek (2005), *Z kazachstańskich stepów do Sejmu RP*, Warszawa.
CZERNIAKIEWICZ Jan (1987), *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944-1948*, Warszawa.

- GAWEŃKI Marek (1996), *Kazachstańscy Polacy*, Warszawa.
- HUT Paweł (2014), *Polska wobec Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Od solidaryzmu etnicznego do obowiązku administracyjnego*, Warszawa.
- INFORMACJA o stosowaniu ustawy o repatriacji (niepublikowany), MSWiA 2000-2019.
- KABZIŃSKA Iwona (1999), *Wśród „kościelnych Polaków”: wyznaczniki tożsamości etnicznej (narodowej) Polaków na Białorusi*, Warszawa.
- KABZIŃSKA Iwona (2009), *Między pragnieniem ideału a rzeczywistością: Polacy na Litwie, Białorusi i Ukrainie w okresie transformacji systemowej przetomu XX i XXI stulecia*, Warszawa.
- KURCZ Zbigniew (2005), *Mniejszość polska na Wileńszczyźnie: studium socjologiczne*, Wrocław.
- ROCZNIK DEMOGRAFICZNY (2020), GUS, Warszawa.
- RUCHNIEWICZ Małgorzata (2000), *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1955-1959*, Warszawa.
- RZĄDOWY PROGRAM współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020 (WWW), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rzadowy-program-wspolprac-z-polonia-i-polakami-za-granica-w-latach-2015-2020> (20.12.2020)
- USTAWA (1997/739) o cudzoziemcach z dn. 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 739).
- USTAWA (2000/1118) o repatriacji z dn. 9 listopada 2000 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 1118).
- USTAWA (2007/1280) o Karcie Polaka z dn. 7 września 2007 r. (Dz. U. Nr 180, poz. 1280).
- USTAWA (2016/753) o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw z dn. 13 maja 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 753) A.
- USTAWA (2016/2066) o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach z dn. 15 listopada 2016r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2066) B.
- ŻOŁĘDOWSKI Cezary (2003), *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie*, Warszawa.

Administracja publiczna a bezpieczeństwo migrującej społeczności lokalnej pogranicza polsko-rosyjskiego

Dariusz Jurczak, *Olsztyn Higher School (Olsztyn, Poland)*

E-mail: dariusz_jurczak@wp.pl

ORCID ID: 0000-0002-7078-3085

Anatolii Kibysh, *Kaliningrad Branch of the SPGAU (Polessk, Russia)*

E-mail: ast39@yandex.ru

ORCID ID: 0000-0003-3548-9574

Streszczenie

Artykuł przedstawia administrację publiczną w kontekście bezpieczeństwa migrującej społeczności lokalnej pogranicza polsko-rosyjskiego. Autorzy pokazują administrację publiczną w badaniach socjologicznych, jak też bezpieczeństwo społeczności lokalnej, które związane jest z migracją. Kluczowym dla prezentowanego artykułu jest zarys projektu badawczego, w którym wiodącą rolę odgrywają przedstawiciele administracji publicznej kształtujący poczucie bezpieczeństwa mieszkańców badanego regionu. Celem projektu jest poznanie szeroko pojętych uwarunkowań związanych z wpływem administracji na bezpieczeństwo mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego oraz obwodu kaliningradzkiego. W niniejszym artykule zostały przedstawione wyniki badań pilotażowych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, bezpieczeństwo, migracja, społeczność lokalna, pogranicze polsko-rosyjskie, województwo warmińsko-mazurskie, obwód kaliningradzki

Public administration and security of the migrating local community of the Polish–Russian borderland

Abstract

The article presents public administration in the context of security of the migrating local community of the Polish-Russian borderland. The authors present public administration in sociological research, as well as social security of the local community, which is associated with migration. The most important issue in this article is the outline of the research project, in which representatives of public administration play a leading role in creation of the sense of security of the inhabitants of the studied region. The aim of the project is to determine the conditions related to the administration's

influence on the safety of the inhabitants of the Warmia-Mazury Province and the Kaliningrad Region. The outcomes of the preliminary research are presented in this article.

Keywords: public administration, security, migration, local community, Polish-Russian borderland, Warmia-Mazury Province, Kaliningrad Region

Tematem artykułu jest bezpieczeństwo migrującej społeczności lokalnej na pograniczu polsko-rosyjskim oraz rola, jaką odgrywa w owym bezpieczeństwie administracja publiczna. Zagadnienie administracji publicznej jest złożone, i niemożliwe wydaje się głębokie wejście w tę problematykę. Rola, jaką odgrywa administracja publiczna w migracji społeczności pogranicza polsko-rosyjskiego, stała się przyczynkiem do podjęcia badań naukowych. Realizacja badań spotkała się z licznymi wyzwaniem z uwagi na złożoność funkcjonowania szeroko pojętej administracji samorządowej.

Duże wyzwanie stoi przed administracją szczebla lokalnego w działaniach zmierzających do ograniczania migracji mieszkańców z terenów pozbawionych miejsc zatrudnienia, szczególnie po wzrastającym bezrobociu w okresie pandemii COVID-19. Kolejnym problemem dla administracji publicznej, która czyni szereg zabiegów ograniczających proces migracji społeczności pogranicza, jest kwestia: jak zapobiegać tym problemom społecznym w przyszłości? Na to pytanie i szereg innych postara się odpowiedzieć projekt badawczy, który został przygotowany w Katedrze Administracji Olsztyńskiej Szkoły Wyższej.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu administracji publicznej na bezpieczeństwo migrującej społeczności zamieszkującej północno-wschodnią część pogranicza polsko-rosyjskiego, czynników i zależności warunkujących odpływ mieszkańców z regionu.

Administracja publiczna – ujęcie teoretyczno-empiryczne

Od starożytnych czasów przejawy administrowania uwidaczniały się w ślad za postępiami cywilizacji, podobnie jak dziś. W niniejszym badaniu spojrzenie na rozwój administracji zostanie dokonane z perspektywy socjologii i nauki o bezpieczeństwie. Administracja zostanie wyodrębniona, opisana i zbadana tak, jak się kształtowała czy kształtuje. Zaproponowane ujęcie socjologiczne – tworząc obraz interdyscyplinarny badanego wycinka rzeczywistości – stanowi wyraz rzetelności i obiektywności prowadzonej analizy.

W literaturze przedmiotu administrację analizowano wielokrotnie z perspektywy nauk historycznych. W niniejszym artykule badania nad administracją będą prowadzone ze szczególnym uwzględnieniem płaszczyzny bezpieczeństwa społecznego, jednostkowego, a także poczucia bezpieczeństwa mieszkańców (Jurczak, Kibysh 2019; s. 92).

Dziś w ujęciu socjologicznym oraz nauki o bezpieczeństwie należy tak badać administrację publiczną, by analizować i opisywać najistotniejsze jej cechy przedmiotowe, które łącznie czynią z administracji zjawisko osobne, całościowe i swoiste; zjawisko trwałe i w istocie podlegające z biegiem czasu niewielkim tylko modyfikacjom (Boć 2004; s. 8). Trzeba by też tak definiować wyodrębnione zjawisko, by nie narażać się na potrzebę definicji dodatkowych. Wyróżnianie administracji powinno obejmować przedmiot na tyle

szeroko, by nie zostały poza nim takie przedsięwzięcia, które są uznane za administrację, w jakiejś przyjętej metodzie opisu. „Należy pamiętać o potrzebie dostosowania pojęcia administracji do całości okoliczności politycznych, ustrojowych i społecznych, panujących w danym czasie i miejscu” (Boć 2004: s. 8). I choć elementy te są raczej mobilne, podstawowa konstrukcja administracji jest raczej trwała. Istotna jest również metoda poszukiwania określenia „administracja”. Czego jednak mamy szukać? Wszechstronnego opisu zjawiska czy granic dzielących je z innymi zjawiskami społecznymi?

Socjologiczne ujęcie administracji preferowali w nauce szczególnie autorzy włoscy, z których Alessi w 1996 roku zdefiniował administrację publiczną jako bezpośrednią i konkretną działalność, którą przez czynności rzeczywiste realizuje się konkretne cele bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości, a Zanobini widzi w administracji publicznej praktyczną działalność, którą państwo podejmuje bezpośrednio dla ochrony interesów publicznych stanowiących jego naturalne cele czy inne szczególne cele uznane za wymagające ochrony (Boć 2004: s. 9).

Rządzenie jest sprawą praktyczną. Oceniane jest przez pryzmat efektywności. Stąd też administracja publiczna jako główny instrument sprawowania władzy jest zjawiskiem wielowymiarowym (Zieliński 2018: s. 26). Zgodnie z definicją Zielińskiego, administracja powinna działać w granicach prawa. Jej służalczość wobec zaspokojenia społecznych potrzeb zbiorowych wymusza złożoną formułę jej budowy, różnorodności przyjmowanych wobec niej (ale i przez nią) rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych, kadrowych (Rydlowski 2009: s. 9). W konsekwencji mamy do czynienia z rozbudowanymi strukturami działającymi na szczeblu centralnym i terenowym, opartymi na centralistycznych i samorządowych powiązaniach, skupiającymi wiele podmiotów, zatrudniającymi dużo zespołów urzędniczych, o odpowiednich kompetencjach i środkach finansowych pozostających w ich dyspozycji (Zieliński 2018: p. 26–27).

We współczesnej rosyjskiej literaturze naukowej istnieje różnorodność podejść do rozumienia pojęć „administracja” i „administracja publiczna”, co czasami prowadzi do sporów dotyczących treści i użycia tych terminów.¹ Opierając się na rozumienie administracji publicznej jako swoistego systemu stosunków społeczno-państwowych, przyjmijmy za podstawę najlepiej odpowiadającą jej interpretację: jako jednej z form działalności państwa, wyrażającej się w praktycznej realizacji ustaw i w organizacji relacji społecznych

¹ Wyróżnia się cztery tradycje koncepcyjno-politycznej analizy administracji publicznej:

- 1). Podejście strukturalno-funkcjonalne (przedstawiciele tej myśli: G. Almond, K. Deutsch, E. Durkheim, D. Easton, G. Kelsen, K. Marks, R. Merton, T. Parsons, P. Sorokin, i inni);
- 2). Interpretacje instytucjonalno-normatywne (H. Arendt, M.I. Bajtin, I.N. Homerov, V.J. Lubashitz, A.F. Mały, D. North, J. Wallis, V.E. Chirkin);
- 3). Polityczne, socjologiczne i nauki o państwie, zorientowane na zrozumienie administracji publicznej jako swoistego systemu stosunków społeczno-państwowych (N.N. Aleksiejew, P. Blau, N. Łuman, G.W. Malcew, L.S. Mamut, A.J. Mordovcev, A.I. Ovchinnikov, W.A. Podoroga, V.F. Khalipov, E.V. Khalipova, O.V. Kharchordin, E. Jünger, i inni);
- 4). Władza państwowa jest traktowana albo jako pewien rodzaj racjonalności politycznej (J. Agamben, M. Weber, P. Bourdieu, K. Crouch, M. Foucault i in.), albo jako społeczno-psychologiczna instalacja (Bertrand de Jouvenel, I. A. Iljin, M. N. Korkunov, L. I. Petrażycki, I. L. Solonevich, i in.), albo jako masowy polityczny obraz (rzeczywisty lub wirtualny), prezentacji, symulacji, archetypowej zabudowy itp. (G. Baudrillard, D. W. Nowak, I. A. Isajew, J. Evola, M. Eliade, J. Ellul) aktorów organizujących społeczno-polityczne działania oraz procesy instytucjonalizacji przestrzeni administracji publicznej.

w celu zabezpieczenia interesów państwowych i prowadzonej przez państwo polityki (Khalipov, Khalipova 1996).

Każde określenie administracji z osobna i wszystkie określenia razem odpowiadają łącznie lub wybiórczo na zestaw pytań dotyczących:

- a) podmiotu działania,
- b) celu działania,
- c) przedmiotu działania,
- d) cech działania, a zwłaszcza sposobu działania,
- e) adresata działania (Boć 2004: s. 8).

Odpowiedzi na wskazane pytania, jako elementy składowe spotykanych w literaturze definicji administracji, występują w poszczególnych ujęciach w różnej kolejności, zmiennym akcentowaniu, różnorodnym związku wewnętrznym, w swoistej rozbudowie i powinny być dostosowane do celu rozwiązań (Jurczak, Kibysh 2019: s. 93).

Tradycyjnym oczekiwaniem adresowanym do zawodowych urzędników administracji publicznej – nie mając na myśli wymiaru sprawiedliwości – jest neutralność polityczna: niezależnie od tego, która partia rządzi, urzędnicy publiczni powinni realizować jej politykę z równą kompetencją i gorliwością. W dobrej administracji podwładni są w stanie udzielić swoim zwierzchnikom rad, które nie będą się im podobać, a czasem odmówić wykonania poleceń wymagających działań naruszających prawo (Pope 2000: s. 108; Kamiński 2008: s. 53–54). Taki stan można osiągnąć, gdy zapewni się urzędnikom z mianowania minimum ochrony przed arbitralnością decyzji polityków, zawdzięczających pozycje wyborcom. Zakłada to niezależność polityki personalnej oraz decyzji o zatrudnieniu i awansach od kryteriów politycznych, a szerzej od względów partykularnych (koneksje partyjne, rodzinne, znajomości lub przekupstwo)². Zbliżenie się do ideału wymaga tak wysokiego poziomu kultury politycznej, że rzadko udaje się to nawet w krajach o długiej tradycji rządów demokratycznych. Od upolitycznienia nie jest całkiem wolna ani administracja niemiecka, ani szwedzka, nie wspominając o francuskiej (Peters 1999: s. 163–178; Kamiński 2008: s. 54).

W administracji europejskiej apolityczność starano się osiągnąć, zapewniając stałe zatrudnienie wyższym urzędnikom w ramach, na przykład, korpusu służby cywilnej lub udzielając innych gwarancji pewności zatrudnienia. Pozwalało to oddzielić funkcje z wyboru (polityczne) od funkcji z mianowania (administracyjne), czyli oddzielić decyzje dotyczące celów i metod ich osiągnięcia od samego procesu wdrażania. To rozwiązanie spełniło swoje zadanie, kiedy od administracji oczekiwano głównie, by działała zgodnie z formalnymi normami prawa i wewnętrznym regulaminem, nie zostawiając urzędnikom swobody decyzji. Funkcją administracji było wykonywanie czynności zgodnie z normą prawa. Do tej pory zresztą pozostawienie urzędnikom zbyt dużego zakresu arbitralności jest słusznie traktowane jako zagrożenie dla interesu publicznego. Za nieosiągalny wzorzec administracji doskonałości uznawany był przez długi czas typ idealny biurokracji Maxa Webera. Można jedna postawić pytanie, czy i w jakim stopniu, w warunkach jako-

² Szerszy katalog został przedstawiony w publikacji: Kamiński 2008: s. 54.

ściowych i ilościowych przemian w strukturach państwa, model ten pasuje do potrzeb współczesności?

Należy zaznaczyć, iż dużo się zmieniło. Państwo ewaluowało nie tylko w kierunku wzrostu udziału urzędników administracji publicznej wśród ogółu zatrudnionych oraz dramatycznego wzrostu udziału budżetu państwa w PKB, ale nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu funkcji oraz aktywności działań administracyjnych. Tę funkcję można kojarzyć ze wzrostem roli administracji jako uczestnika procesu tworzenia programów politycznych. Nasilenie tej tendencji nastąpiło wraz z powszechnie przyjętą, choć w różnych krajach w różnym stopniu, ideą „państwa dobrobytu”. Efektem takich działań stało się zagęszczenie przestrzeni działania administracji publicznej. Rządy państw zmieniają kurs polityki, wprowadzając nowe programy, stawiając urzędnikom administracji nowe wymagania, tj. stawiając na zdolności, kwalifikacje oraz kreatywność. Można stwierdzić, iż administracja publiczna i jej urzędnicy stanęli wobec nowych wyzwań i oczekiwań (Jurczak, Kibych 2019: s. 94).

Bezpieczeństwo społeczne a migracje

Nauki społeczne stanowią odwzorowanie potrzeb społecznych w teorii problemu (Chojnacki 2011: s. 89). Bezpieczeństwo społeczne jest związane z taką potrzebą i dlatego powinno być obiektem i przedmiotem badań naukowych. Celem badań ma być dostarczenie wiedzy pomagającej wyjaśnić, ocenić i zrozumieć, jak zagrożenia społeczne wpływają na bezpieczeństwo podmiotu (a bezpieczeństwo społeczne – na migrację). Bezpieczeństwo społeczne jest problemem zdeterminowanym oczekiwaniami społecznymi realizowanymi w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Opisuje, diagnozuje i monitoruje zagrożenia społeczne pod kątem ich wpływu na bezpieczeństwo państwa. Jest istotnym składnikiem szerszego pojęcia, tj. bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo społeczne zajmuje się relacjami: zagrożenia społeczne i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa (w naszym przypadku: działanie administracji publicznej i jej wpływ na bezpieczeństwo migrujących mieszkańców regionu Warmii i Mazur i obwodu kaliningradzkiego).

Potrzeba bezpieczeństwa to cecha człowieka sprowadzająca się do unikania sytuacji zagrażających jemu i jego dobrom w relacji z otoczeniem. Są to sytuacje dwojakiego rodzaju: (1) wiążące się z brakiem możliwości zaspokojenia potrzeb ludzkich; (2) wiążące się z niemożliwością normalnego funkcjonowania psychofizycznego i społecznego (Woźniak 2009: s. 226–227).

Do czynników zagrażających bezpieczeństwu człowieka zalicza się:

- brak stabilności i możliwości przewidzenia sytuacji, nienormalność sytuacji życiowej, brak uznania, akceptacji i życzliwości;
- antycypowanie braku pomocy, oparcia i solidarności;
- niedoświadczanie przyjaźni, brak kolegów, koleżanek i przynależności do podmiotów znaczących, świadomość ograniczoności własnych możliwości w zakresie ochrony swych dóbr;
- poczucie złej perspektywy i istnienia zagrożeń, brak powodzenia w życiu i działalności, brak sprawiedliwości, ładu i porządku;

- choroba, stany traumatyczne, nagłe zerwanie więzi z osobami bliskimi;
- poczucie utraty podstaw egzystencji, ostra rywalizacja w utrzymaniu godziwego statusu społecznego,
- przemoc, agresja i gwałt ze strony ludzi, niekorzystne i katastroficzne zjawiska przyrodnicze i konflikty (Woźniak 2009: s. 226–227; Świątkiewicz 2002).

Znaczące wydarzenia, do których dochodzi na całym świecie, coraz częściej związane są z międzynarodową migracją. Nie jest to oczywiście zjawisko nowe. W gruncie rzeczy ludzie od zawsze przemieszczali się w poszukiwaniu nowych możliwości lub uciekając przed nędzą, konfliktami i degradacją środowiska naturalnego (Castles, Miller 2011: s.19). Te ruchy ludności przybierają wiele postaci: ludzie migrują jako robotnicy fizyczni, wysoko wykwalifikowani specjaliści, przedsiębiorcy, uchodźcy lub członkowie rodzin wcześniejszych migrantów. Istotne są podziały klasowe – kraje docelowe rywalizują między sobą w ściąganiu migrantów wysoko wykwalifikowanych, oferując im korzystne zasady wjazdu i pobytu, podczas gdy robotników fizycznych i uchodźców często spotyka wykluczenie społeczne i dyskryminacja. Pojawiają się nowe formy mobilności:

- migracje emerytalne,
- przemieszczanie się w poszukiwaniu lepszego (lub po prostu innego) stylu życia,
- migracje wielokrotne lub cyrkularne (Castles, Miller 2011: s. 21).

Niektóre osoby podróżują jako turyści, z zamiarem sprawdzenia ewentualnych miejsc docelowych dla migracji, w związku z czym zatarciu ulega także różnica między migracją a turystyką. Ostatecznie wielu migrantów, bez względu na to, czy początkowo mieli zamiar wyjechać tylko na pewien okres, czy na stałe, staje się osiedleńcami. Tworzą się sieci migracyjne, łączące obszary pochodzenia i tereny docelowe, które wywołują poważne zmiany w każdym z nich. Skutkiem migracji może być przeobrażenie struktur demograficznych, ekonomicznych i społecznych, a także zastrzyk nowej różnorodności kulturowej, która często stawia pod znakiem zapytania tożsamość narodową (Castles, Miller 2011: s. 21).

Występujące zjawiska zmieniają całe społeczeństwa, a tym samym społeczności etniczne. Procesy migracji stwarzają możliwości przekraczania granic państwowych. Równocześnie procesy zwiększonej ruchliwości przestrzennej wpływają na ruchy migracyjne ludności (Jurczak 2009: s. 253). Powstaje pytanie: jaka jest skala i dynamika owej ruchliwości?

Przemieszczanie się ludności z miejsca na miejsce jest nieodłączną cechą ludzkości. Migracje zawsze miały związek z ważnymi zdarzeniami i procesami gospodarczymi, społecznymi, politycznymi. W historii ruchów migracyjnych można wyróżnić zróżnicowane przyczyny migracji związane z różnymi okresami historycznymi. Przyczyną przemieszczeń była konieczność zdobywania pożywienia, a także wojny, najazdy, podboje, które prowadziły do zajęcia nowych przestrzeni i środków do życia. Przemieszczenia były też konsekwencją wielkich odkryć geograficznych i towarzyszących im ekspansji terytorialnych. Migracje nabrały powszechnego i globalnego charakteru na całym świecie. Polacy również uczestniczą w nich od pokoleń (szerzej: Lalak 2007: s. 152).

O skali i charakterze mobilności zarobkowej decyduje w dużej mierze popyt na pracę imigrantów w krajach docelowych. Migracje zagraniczne mogą być uznane za ważny element strategii ekonomicznych gospodarstw domowych.

Należy podkreślić, iż migracja zarobkowa nie może być traktowana jako remedium na wszelkie problemy i nie zastąpi polityki rozwoju obszarów peryferyjnych. Międzynarodowa mobilność pracownicza pozwala generować pokaźne strumienie dochodów, ale wiąże się również z szeregiem negatywnych efektów, stawiając często pod znakiem zapytania funkcjonowanie społeczności lokalnych. Działania likwidujące niedoskonałości rynkowe nie tylko zmniejszają presję migracyjną, ale mogą dać bodźce do rozwoju (Kaczmarczyk 2005: s. 333–341).

Dość powszechna wydaje się wiedza o dużej skali odptywu Polaków za granicę (zwłaszcza po wstąpieniu kraju do Unii Europejskiej), a nawet o pewnej unikatowości tej migracji na tle innych państw europejskich, które w większości doświadczają stosunkowo niewielkiego poziomu migracji ludności, na ogół zresztą kompensowanego przez napływ cudzoziemców (szerzej: Lesińska, Okólski 2013: s.7).

Migracja ludności z Rosji także stanowi istotny problem dla władz, ponieważ za granicę wyjeżdża wykształcona młodzież, zamożni i odnoszący sukcesy ludzie, a przyjeżdżają nisko wykwalifikowani pracownicy z krajów byłego ZSRR. Łączna liczba byłych (i obecnych) obywateli Rosji, stale mieszkających za granicą, szacowana jest przez ekspertów na prawie 11 milionów ludzi (co stanowi 7% populacji Rosji). (*Skolko...* 2019).

Migracja jednak jest nie tylko reakcją na trudne warunki życia w ojczyźnie. Wiąże się także z poszukiwaniem lepszych szans i innego stylu życia. Przemieszczają się nie tylko ubodzy. Coraz większy jest przepływ osób między krajami bogatymi. Ponadto do zwiększenia skali migracji może prowadzić rozwój gospodarczy biedniejszych państw, zapewniający ich mieszkańcom potrzebne do przemieszczania się środki. Choć niektórzy migranci są ofiarami nadużyć i wyzysku, to jednak większość na migracji korzysta i dzięki mobilności ma szansę żyć lepiej. Mimo że warunki ich życia bywają trudne, to i tak migranci często wolą je od nędzy, niepewności i braku szans w ojczyźnie. Gdyby było inaczej, nie decydowaliby się na migrację (Castles, Miller 2011: s. 21–22).

Spółeczność lokalna

Lokalna społeczność jest małą zbiorowością, w której wszyscy dobrze się znają i dużo wiedzą o sobie nawzajem. Gromadzenie wiedzy dotyczącej danej jednostki rozpoczyna się w momencie urodzenia dziecka. Co więcej, w małej zbiorowości prawie wszyscy są ze sobą spokrewnieni. Osoba spoza społeczności lokalnej zawsze traktowana będzie jako „obcy”, ponieważ nie ma zaplecza dotyczącego ponadpokoleniowej więzi terytorialnej z mieszkającymi w sąsiedztwie krewnymi. Społeczność lokalną porównać można zatem do jednej, wielkiej rodziny.

Spółeczność lokalna cechuje się istnieniem charakterystycznej więzi społecznej, która bazuje na podobieństwie postaw emocjonalnych wobec terytorium i ludzi go zamieszkujących. Stosunki społeczne przybierają zatem nieformalną i osobową for-

mę. Problem określenia, kto jest kim i jakie role w zbiorowości pełni – nie występuje. Stosunkowo dokładnie określone są prawa i obowiązki, które wynikają w głównej mierze z kategorii takich, jak wiek, płeć czy pochodzenie. Zachowania jednostek są uważnie obserwowane i przebiegać powinny zgodnie z oczekiwaniami pozostałych członków zbiorowości. Kontrola społeczna wiąże się z szerokim zakresem świadomości, co powoduje zlewanie się wzorów i norm zachowań. Niezwykle skutecznie działa opinia społeczna. Co więcej, nie występuje duża rozbieżność w ocenie zachowań ludzi, ponieważ system wartości ulega ujednoczeniu, a wzory i normy zachowań stają się podobne. Co więcej, nieformalne i formalne stosunki społeczne zlewają się ze sobą oraz przeplatają. Nie występuje zdecydowany podział na formalne, rzeczowe i przedmiotowe traktowanie ludzi, albo podmiotowe, nieformalne i osobowe, jak jest to w przypadku społeczności wielkomiejskich (Castles, Miller 2011: s. 159–160).

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji społeczności lokalnej. W większości z nich, bardziej lub mniej rozbudowanych, występują trzy elementy stałe: interakcje społeczne, terytorium i więź psychiczna, która wyraża się w poczuciu wspólnoty z ludnością zamieszkującą dane terytorium oraz w postrzeganiu tego terytorium jako „naszego miejsca”. Dwa z wymienionych elementów są zbieżne ze składowymi definicji grupy jako mikrostruktury społecznej. Pomimo tego społeczność lokalna różni się od tak definiowanej grupy społecznej (Szacka 2003: s. 229).

O lokalnej społeczności mówić można jak o społeczno-przestrzennej strukturze tworzonej przez ludzi pozostających ze sobą w interakcjach społecznych oraz zależnościach w obrębie danego terenu i posiadających poczucie przestrzennej i grupowej tożsamości lub wspólny status jako część wspólnych więzi (Starosta 1995: s. 31; Szacka 2003: s. 229).

Niektórzy autorzy do wymienionych cech społeczności lokalnych dodają także „zdolność do podejmowania działań wspólnych na rzecz rozwiązywania nurtujących je problemów” (Starosta 1995: s. 30). Zdolność ta postrzegana jest jako zależna od wewnętrznej spójności społeczności lokalnych, na rzecz której działają systemy powiązań, instytucji i zależności w nich istniejące (Szacka 2003: s. 229).

W rosyjskiej literaturze naukowej również istnieje wiele definicji społeczności lokalnej (Uzdimaeva 2015; Demczuk 2019),³ m.in. społeczność lokalna jest postrzegana jako społeczność osób mieszkających na określonym terytorium i połączonych wspólnymi interesami w rozwiązywaniu problemów życiowych poprzez wykorzystanie i rozwój lokalnych zasobów materialnych i społecznych na zasadach samorządu (Uzdimaeva 2015).

Częściami składowymi społeczności lokalnej są podstawowe grupy pierwotne, a mianowicie rodzina i sąsiedztwo, zaś relacje pomiędzy jej członkami zazwyczaj mają charakter stosunków osobowych (Szacka 2003).

Pojęcie społeczności lokalnej odnosić się może w niektórych przypadkach do grup społecznych nie połączonych wspólnotą terytorialną. Nazwani tak mogą być przykładowo pracownicy jednego zakładu pracy. Mianem tym mogą być również określone grupy, które wspólnie wykonują pewne działania, np. studenci jednej uczelni, uczniowie jednej klasy,

³ Szerzej: w publikacji Natalii Demczuk (2019) przedstawiono wiele różnych definicji i koncepcji – zarówno rosyjskich, jak i zagranicznych.

obożu, itp. Niemniej jednak, zazwyczaj terminu „społeczność lokalna” używa się określając mieszkańców większych terenów (miasta, gminy) tudzież mniejszych (osiedla, wieś). Na każdym z tychże poziomów istnieją możliwości mobilizacji oraz współdziałania mieszkańców celem zaspokojenia potrzeb czy rozwiązania problemów (Świątkiewicz 2002: s. 34–35).

Analizując rozmaite zagrożenia – zwłaszcza te, które mogą budzić w jakiejś społeczności lokalnej lub w całym społeczeństwie uzasadnione zaniepokojenie, – należy zwrócić uwagę na to, czy i w jakim stopniu stają się one w danych zbiorowościach problemami społecznymi, i w zależności od oceny ważności danych problemów podejmować możliwe skuteczne działania. Oczywiście, najlepsze są takie przeciwdziałania, które eliminują przyczyny powstałych problemów społecznych, czyli usuwają zaistniałe zagrożenia. Jednak nie zawsze jest to możliwe. Jeśli nie można usunąć zagrożeń, trzeba przynajmniej zgromadzić środki, które są niezbędne do przezwyciężenia ewentualnych skutków danych zagrożeń. Bowiem dysponowanie takimi środkami daje ludziom poczucie bezpieczeństwa, nawet pomimo utrzymywania się istniejących zagrożeń (Fehler 2010: s. 309).

Zarys projektu badawczego i wyniki badań pilotażowych

Z wyzwaniami, powstałymi w wyniku braku możliwości zatrudnienia w regionie warmińsko–mazurskim, eskalacji migracji zarobkowej mieszkańców regionu, działań administracji, – będzie musiał zmierzyć się realizowany w Katedrze Administracji w Olsztyńskiej Szkole Wyższej projekt badawczy pt. „*Administracja publiczna a bezpieczeństwo migrującej społeczności lokalnej pogranicza polsko–rosyjskiego*”⁴ W ramach współpracy międzynarodowej, do udziału w projekcie zaproszono m.in. wykładowców i studentów Kaliningradzkiej Filii Państwowego Uniwersytetu SPGAU (Polessk, Rosja).

Omawiany projekt oparty jest na spójnym i kompleksowym podejściu do badań, biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywa współczesne bezpieczeństwo w funkcjonowaniu administracji publicznej (podejście społeczne, pedagogiczne, demograficzne, prawne).

Celem głównym projektu jest poznanie szeroko pojętych uwarunkowań związanych z:

- wpływem działań administracji na bezpieczeństwo mieszkańców regionu warmińsko–mazurskiego oraz obwodu kaliningradzkiego,
- wpływem działań administracji publicznej na bezpieczeństwo migrującej społeczności pogranicza polsko–rosyjskiego,
- związkiem administracji publicznej z prowadzeniem profilaktyki resocjalizacji nieletnich sprawców czynów przestępczych w obwodzie kaliningradzkim, szeroko pojętą profilaktyką uzależnień,

⁴ Kierownikiem projektu badawczego jest dr Dariusz Jurczak – kierownik Katedry Administracji Olsztyńskiej Szkoły Wyższej. W projekcie biorą udział naukowcy także z innych ośrodków akademickich: Wyższej Szkoły Humanistycznej TWP w Szczecinie, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie, Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie. Zastępcą kierownika projektu jest doc. dr Anatolii Kibysh – kierownik *Rosyjsko-Polskiego Centrum Kultury, Nauki i Edukacji* przy Kaliningradzkiej Filii SPGAU (Polessk, Rosja). W prowadzeniu badań uczestniczą i przygotowują narzędzia badawcze studenci *koła naukowego administracji* Olsztyńskiej Szkoły Wyższej – Filia Wydział Zamiejscowy w Kętrzynie, a także Wydziału Nauk Humanistyczno–Społecznych OSW w Olsztynie.

- wpływem rodziny na migrację zarobkową,
- rolą mediów społecznościowych w kształtowaniu bezpieczeństwa regionu warmińsko-mazurskiego oraz obwodu kaliningradzkiego.

Bezpieczeństwo rozpatrywane jest w kontekście współpracy międzynarodowej, współdziałania przedstawicieli administracji regionu warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego z mieszkańcami.

Hipoteza główna projektu badawczego zakłada, iż działania administracji publicznej wywierają istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa migrujących mieszkańców regionu. W związku z tym niezwykle ważne jest zbadanie świadomości i opinii mieszkańców regionu warmińsko-mazurskiego oraz obwodu kaliningradzkiego:

- w jaki sposób mieszkańcy reagują na najważniejsze wydarzenia związane z działaniem administracji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, ograniczania migracji zarobkowej mieszkańców regionu warmińsko-mazurskiego?
- jak reagują media społecznościowe na działania administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom?
- jaka jest reakcja mieszkańców obwodu kaliningradzkiego na prowadzenie profilaktyki resocjalizacji nieletnich sprawców przestępstw?

Ważne miejsce w badaniach zajmują również problemy edukacji i wychowania obywatelskiego, a także trendy postaw i opinii wobec zmian i kierunków działania administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa.

Omawiany projekt ma charakter interdyscyplinarny, dlatego do udziału w nim zaproszono przedstawicieli nauki z różnych dyscyplin naukowych (socjologii, pedagogiki, ekonomii, prawa, nauki o bezpieczeństwie), a co najważniejsze – studentów uczelni, które po podpisaniu stosownych porozumień o współpracy stały się uczelniami partnerskimi, realizującymi wspólne badania naukowe.

Realizację badań rozpoczęto w maju 2019 roku na spotkaniu koła naukowego w Olsztynie. Zastosowano badanie pilotażowe, które ma służyć do zweryfikowania opracowanych narzędzi badawczych. Badaniem pilotażowym objęto 100 mieszkańców regionu warmińsko-mazurskiego (z którymi przeprowadzono badania ankietowe w oparciu o kwestionariusz ankiety) oraz 10 burmistrzów/wójtów (z którymi przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione). Przy użyciu tych samych narzędzi badawczych przeprowadzono badania w obwodzie kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, z pewnymi jednak modyfikacjami uwzględniającymi osobliwości lokalne. Uzyskane wyniki badań pozwolą na ocenę i weryfikację narzędzi badawczych (kwestionariusza ankiety, dyspozycji do wywiadu pogłębionego) oraz wytyczą kierunek dalszego postępowania badawczego.

Poniżej przedstawiono niektóre z uzyskanych wyników badań pilotażowych.

Wyniki badań pilotażowych w województwie warmińsko-mazurskim

Hipoteza główna nie znalazła całkowitego potwierdzenia w badaniach. Może o tym świadczyć chociażby fakt, iż około 2/3 badanych (72,8%) wyraziło negatywną opinię o lokalnej administracji w sprawie udzielania wsparcia dla osób migrujących.

W próbie badawczej wzięto udział 100 osób. Respondentów zapytano: *jakie są najczęstsze powody migracji lokalnej?* 90% spośród badanych wskazało bardziej opłacalną pracę; 60% – poprawę komfortu życia; 37% ankietowanych stwierdziło, iż lepsze warunki socjalne; 11% – brak miejsc pracy w regionie; 10% – korzystniejszy system podatkowy; 8% – lepsze perspektywy rozwoju zawodowego (badani mieli możliwość udzielenia kilku odpowiedzi na pytanie).

Kolejne pytanie brzmiało: *czy osoby planujące wyjazd z kraju mogą liczyć na wsparcie lokalnej administracji?* „Nie” – odpowiedziało aż 72,8% respondentów, a tylko 27,2% udzieliło pozytywnej odpowiedzi.

Następne pytanie: *jakich form wsparcia mogłyby udzielić urzędy gminy, powiatu, województwa by ograniczyć migrację społeczności z regionu warmińsko-mazurskiego?* Odpowiedzi były następujące: czynności zmierzające do zwiększenia liczby miejsc pracy – 62%; organizacja szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe – 46%; działania zmierzające do zwiększenia ilości mieszkań socjalnych – 36%; organizacja spotkań doradztwa zawodowego – 20% (badani mieli możliwość udzielenia kilku odpowiedzi na pytanie).

Przeprowadzone badania pilotażowe pokazały, jak istotne są problemy w zakresie wsparcia i stworzenia przez administrację publiczną odpowiednich warunków do funkcjonowania społeczności lokalnej. Uzyskane odpowiedzi pozwoliły także na zweryfikowanie narzędzi badawczych przed rozpoczęciem badań zasadniczych. Ponadto do narzędzi badawczych włączono teraz pytania związane z wpływem pandemii COVID-19 na migrację badanej społeczności. Pozwoli to m.in. na szersze spojrzenie na poczucie bezpieczeństwa badanych.

Wyniki badań pilotażowych w obwodzie kaliningradzkim

W obwodzie kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej wstępnyimi badaniami objęto 60 mieszkańców regionu w różnym wieku, co pozwoliło na stworzenie pewnego wglądu w nastawienia lokalnej społeczności obwodu kaliningradzkiego wobec problemów migracji i zapewnienia bezpieczeństwa społecznego.

Odpowiadając na pytania kwestionariusza, tylko 20% badanych wyraziło chęć opuszczenia kraju i osiedlenia się za granicą. 80% woli zostać w swoim miejscu zamieszkania.

Należy zauważyć, że 55% ankietowanych rozważa możliwość regularnych wyjazdów za granicę na okres od 3 dni do kilku lat w celu turystyki lub tymczasowych zarobków, ale tylko 10% z nich wyraziło chęć wyjazdu na stałe. 45% respondentów uznało za niepotrzebne wyjazdy za granicę lub odmówiło odpowiedzi na to pytanie. Ponad połowa ankietowanych również nigdy nie myślała o przeprowadzce do innego regionu Rosji i woli mieszkać i pracować w obwodzie kaliningradzkim.

Wśród głównych przyczyn migracji ludności z obwodu kaliningradzkiego respondenci na pierwszym miejscu postawili lepszą pracę z wysokimi wynagrodzeniami (26%). Inne powody: lepsze warunki socjalne – 20%; perspektywy rozwoju zawodowego – 17%; poprawa komfortu życia – 15%; skuteczniejszy system podatkowy, krewni mieszkający

zagranicą oraz brak miejsc pracy w regionie – po 6%; bardziej rozwinięta kultura i bardziej przyjazna administracja – po 2%.

Mieszkańcy obwodu kaliningradzkiego odpowiadali również na pytanie o wybór miejsca zamieszkania w przypadku wyjazdu na pobyt stały za granicę. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że Polska jest rozpatrywana przez kaliningradczyków wśród innych krajów⁵ jako ewentualny kraj emigracji (9%). Jednak nikt z ankietowanych nigdy nie próbował znaleźć pracy w województwie warmińsko-mazurskim, chociaż w przypadku akceptowalnych warunków rozważyłby taką opcję.

Respondenci zostali także zapytani, *czy mogą liczyć na wsparcie lokalnej administracji w przypadku migracji*. 75% odpowiedziało, że nie liczyłoby na pomoc, a 25% miało trudności z odpowiedzią, z czego można wywnioskować, że Rosjanie nie wierzą w możliwość realnej pomocy migrantom ze strony lokalnych administracji. Jednak 50% ankietowanych stwierdziło, że lokalne administracje powinny mieć jakieś programy pomocy migrantom.

Na pytanie, *jakie działania mogłyby podjąć władze obwodu kaliningradzkiego w celu ograniczenia migracji*, respondenci odpowiedzieli w następujący sposób: czynności zmierzające do zwiększenia liczby miejsc pracy (38%) oraz wzrostu wynagrodzeń (2,5%); organizacja szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe – 18%; działania zmierzające do zwiększenia ilości mieszkań socjalnych – 23%; organizacja spotkań doradztwa zawodowego – 10%.

Jeśli chodzi o poczucie bezpieczeństwa Rosjan w miejscu zamieszkania, większość ankietowanych (70%) częściowo lub w pełni czuje się bezpiecznie. Tylko 13% ankietowanych stwierdziło, że nie mają poczucia bezpieczeństwa, „ponieważ organy ścigania działają wyłącznie w interesie władz”. Kolejne 17% respondentów odmówiło odpowiedzi na to pytanie. Ich zdaniem, władze powinny aktywniej angażować się w zapobieganie przestępczości nieletnich zarówno na poziomie szkoły, jak i w miejscu zamieszkania „trudnych” nastolatków.

W dalszym etapie prac badawczych, po omówieniu, zweryfikowaniu i zmodyfikowaniu narzędzi badawczych, zaplanowano przeprowadzenie badań głównych od października 2020 do października 2023 roku. Jednak na przebieg projektu istotny wpływ wywarła pandemia COVID-19. Pojawił się szereg trudności w jego realizacji. Brak możliwości przekraczania granicy polsko-rosyjskiej zmienił charakter prowadzonych badań i spotkań, które teraz odbywają on-line, co jest niezbyt skuteczne. Zamknięte granice, ograniczenia sanitarno-epidemiologiczne, niemożność bezpośrednich kontaktów między uczestnikami projektu, zmusiły do przesunięcia czasu badań głównych aż do całkowitego zniesienia ograniczeń zarówno w Rosji, jak i w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce.

Podsumowanie

W erze globalizacji przez granice państw przepływa więcej idei, towarów i ludzi niż kiedykolwiek wcześniej w historii. W związku z tym spoteczeństwa, w których żyjemy,

⁵ Oprócz Polski, respondenci wskazywali w odpowiedziach takie kraje jak: Szwecja – 14%; Kanada – 9%; USA, Niemcy, Grecja oraz Francja – po 4,5%. Zostać w obwodzie kaliningradzkim stanowczo chce 14% respondentów, jeszcze 27% nie udzieliło żadnej odpowiedzi, a 9% powiedziało, że nigdy nie zastanawiali się nad kwestią wyjazdu.

ulegają ogromnym przeobrażeniom. Wiele społeczności po raz pierwszy różnicuje się etnicznie, a wieloetniczna struktura innych ulega modyfikacjom bądź utrwała się. „Ale czy to za sprawą nawiązywanych w wyniku globalnej migracji kontaktów osobistych, czy za pośrednictwem środków przekazu i Internetu, członkowie wszystkich społeczności mają dziś do czynienia z ludźmi, którzy myślą, wyglądają i żyją inaczej niż oni sami” (Giddens 2017: s. 668).

W administracji publicznej w przyszłości prawdopodobnie będą zachodzić zmiany. W dobie rozwoju cyfryzacji powstanie jeszcze szereg systemów, które zastąpią działania urzędników administracji publicznej. Jednak są sytuacje, których nie sposób zastąpić osiągnięciami techniki. Jest to ludzka „empatia”, która często ściera się z przepisami administracyjnymi. Działanie urzędników administracji publicznej, a szczególnie administracji lokalnej powinno uwzględniać stworzenie takich warunków, aby społeczność zamieszkująca „małą ojczyznę lokalną” czuła się bezpiecznie.

Podsumowując, należy powiedzieć, że zaprezentowany w niniejszym artykule materiał jest zaledwie zapowiedzią dużego przedsięwzięcia badawczego, skoncentrowanego wokół problematyki działań administracji publicznej, bezpieczeństwa społecznego oraz migracji regionalnej. Jednak wyniki uzyskane w badaniach pilotażowych już wskazują na skalę pewnych problemów, co z kolei wymaga modyfikacji celu i hipotezy projektu. Autorzy próbowali zwrócić uwagę na działania podejmowane przez administrację publiczną w zakresie wsparcia mieszkańców regionu przygranicza zamierzających podjąć migrację zarobkową. W toku dalszych badań zakres zostanie rozszerzony o wpływ na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców pogranicza polsko-rosyjskiego działań administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19.

Dariusz Jurczak – doktor socjologii, zajmujący się problemami bezpieczeństwa pogranicza. Studia doktoranckie ukończył w 2003 roku na Uniwersytecie Wrocławskim, uzyskując stopień naukowy doktora nauk humanistycznych w zakresie socjologii. Posiada publikacje międzynarodowe z dziedziny bezpieczeństwa pogranicza i administracji publicznej, wydane w języku polskim, angielskim i rosyjskim. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Socjologicznego – Oddział w Warszawie, Europejskiego Towarzystwa Ekologicznego – Oddział w Gorzowie Wielkopolskim, a także recenzentem wielu opracowań i ekspertyz naukowych. Aktualnie zatrudniony jest w Olsztyńskiej Szkole Wyższej w Olsztynie i w Filii Wydział Zamiejscowy OSW w Kętrzynie na stanowisku kierownika Katedry Administracji. W roku akademickim 2019–2020 został profesorem wizytującym w Kaliningradzkim Instytucie Zarządzania (Rosja).

Dariusz Jurczak – Ph.D., a sociologist dealing with border security problems. He completed his doctoral studies in 2003 at the University of Wrocław, obtaining the PhD degree in sociology. He has international publications about border security and Public Administration, published in Polish, English and Russian. He is a member of the Polish Sociological Association – branch in Warsaw, and the European Ecological Association – branch in Gorzów Wielkopolski. He is also a reviewer of many scientific publications and expertises. Currently he is employed at the Olsztyn Higher School (Olsztyn University) and at its branch in Kętrzyn as a head of the Department of Administration.

In the academic year 2019–2020 he was a Visiting Professor at the Higher School of Administration in Kaliningrad (Russia).

Anatolii Kibysh – doktor nauk pedagogicznych, od 2015 roku kieruje *Rosyjsko-Polskim Centrum Kultury, Nauki i Edukacji* przy Kaliningradzkiej Filii Państwowego Uniwersytetu SPGAU (Polessk, Rosja), gdzie obecnie pracuje na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Z pierwszego wykształcenia jest historykiem, obecnie zajmuje się pedagogicznymi aspektami problemów bezpieczeństwa oraz pedagogiką bezpieczeństwa. Stopień naukowy doktora nauk pedagogicznych uzyskał w 2005 roku na rosyjskim Uniwersytecie Państwowym Immanuela Kanta w Kaliningradzie. Aktywnie uczestniczy w pracach naukowo-badawczych, organizuje międzynarodowe konferencje naukowe, jest recenzentem rosyjskich i zagranicznych publikacji naukowych, autorem monografii, podręczników akademickich i ponad 70 artykułów naukowych, opublikowanych w różnych językach.

Anatolii Kibysh – Ph.D., since 2015 he has been a head of the *Russian-Polish Center for Culture, Science and Education* at the Kaliningrad branch of the State University SPGAU (Polessk, Russia), where he is currently employed as an Associate Professor. He is a historian by first education, but currently he deals with pedagogical aspects of border security problems, and pedagogy of security. He obtained his PhD degree in pedagogical sciences in 2005 at the Immanuel Kant Kaliningrad State University. He actively participates in research work, and organises international scientific conferences. He also is a reviewer of a number of Russian and foreign scientific publications, an author of monographs, academic textbooks and more than 70 scientific articles published in various languages.

➔ Bibliografia:

- BOĆ Jan (red.) (2004), *Administracja publiczna*, Wrocław: Kolonia Limited.
- FEHLER Włodzimierz (red.) (2010), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Warszawa.
- CHOJNACKI Włodzimierz (2011), *Bezpieczeństwo a nauka*, w: Bernard Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczętno.
- DEMCHUK Natalia V. (2019), *Local community: interpretation of the concept*, „Bulletin of Maikop State Technological University”, issue 2(41), p. 111-121. DOI: 10.24411/2078-1024-2019-12012.
- GIDDENS Anthony (2017), *Socjologia*, Warszawa.
- JURCZAK Dariusz (2009), *Nielegalna migracja cudzoziemców na pograniczu polsko-niemieckim 1996–2000 (Studium socjologiczne)*, Olsztyn.
- JURCZAK Dariusz, KIBYSH Anatolii (2019), *Bezpieczeństwo kręgów społecznych środowiska lokalnego na pograniczu polsko-rosyjskim*, Kaliningrad.
- KACZMARCZYK Paweł (2005), *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa.
- KAMIŃSKI Antoni Z. (2008), *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, w: Jacek Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- KHALIPOV Vyacheslav F., KHALIPOVA Elena V. (1996), *Vlast'. Politika. Gosudarstvennâ sluzhba*. Slovar', Moskva.
- LALAK Danuta (red.) (2007), *Migracja. Uchodźstwo. Wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, Warszawa.

- LESIŃSKA Magdalena, OKÓLSKI Marek (red.) (2013), *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, Warszawa.
- POPE Jeremiah (2000), *Confronting Corruption, The elements of a National Integrity System*, Transparency International.
- RYDLEWSKI Grzegorz (2009), *System administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- PETERS B. Guy (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. Frieske, Warszawa.
- SKOLKO rossiiā uehalo zhit' za granitsu i skolko uezzaet kazhdyj god? (2019), <https://zen.yandex.ru/media/pronedra/skolko-rossiiā-uehalo-jit-za-granicu-i-skolko-uezjaet-kajdyi-god-5dd98bf60d13017d4ff7506f> (23.11.2019)
- STAROSTA Paweł (1995), *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź.
- ŚWIĄTKIEWICZ Grażyna (2002), *Profilaktyka w środowisku lokalnym*, Warszawa.
- SZACKA Barbara (2003), *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa.
- UZDIMAEVA Natalia I. (2015), *Mestnye soobshchestva i ikh rol' v realizatsii prava na mestnoe samoupravlenie*, „Sovremennye problemy nauki i obrazovaniâ”, nr. 2 (2). <http://science-education.ru/ru/article/view?id=22862> (13.11.2015).
- WOŹNIAK Robert B. (2009), *U podstaw socjoglobalistyki. Koncepcje i zagrożenia*, Szczecin.
- ZIELIŃSKI Jacek (2018), *Bezpieczeństwo społeczne i jego ustrojowe uwarunkowania*, w: Natalia Frołowa, Mariusz Kubiak, Jacek Zieliński (red.), *Polska – Rosja. Dwa punkty widzenia na współczesny świat*, Warszawa – Moskwa.

Dialog regionalny między Unią Europejską i Rosją jako instrument rozwoju współpracy dwustronnej

Valentina Prudskaya, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: v.prudskaya@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6046-4462

Streszczenie

Międzynarodowy dialog regionów niewątpliwie wywiera duży wpływ na rozwój stosunków politycznych, integracji gospodarczej oraz interakcji międzykulturowych. Unia Europejska i Rosja są najbliższymi sąsiadami, a w ich relacjach międzynarodowe powiązania między regionami oraz integracja regionalna odgrywają ważną rolę. Celem artykułu jest analiza rozwoju relacji Unii Europejskiej i Rosji w latach 1994–2019 w ramach dialogu regionalnego jako instrumentu, pozwalającego na stworzenie nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W trakcie badań zostały wykorzystane następujące metody: analiza instytucjonalno-prawna, metoda historyczna, metoda komparatystyczna, *desk research*. Dialog regionalny został przeanalizowany pod kątem podstaw prawnych oraz kierunków i form rozwoju współpracy w tym zakresie. Podsumowując, można stwierdzić, że do najczęściej spotykanych w badanym okresie należą następujące formy współpracy: przygraniczna (transgraniczna), między regionami bez wspólnej granicy, między jednostkami administracyjnymi na zasadzie partnerstwa, dialog w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Rosja, współpraca dwustronna, dialog regionalny, euroregiony, współpraca transgraniczna

Regional dialogue between the European Union and Russia as an instrument for the development of bilateral cooperation

Abstract

International dialogue between regions has a strong influence on the development of political relations, economic integration and intercultural interactions. The European Union and Russia are the closest neighbours. International links between regions and regional integration play an important role in their relations. The aim of the article is to analyse the evolution of relations between the European Union and Russia in 1994–2019 within the regional dialogue as an instrument allowing for creating new opportunities for the development of bilateral cooperation. The following methods

were used during the research: institutional and legal analysis, historical method, comparative method, *desk research*. Regional dialogue has been analysed in terms of legal basis, as well as directions and forms of development of cooperation in this area. It can be concluded that the most common forms of cooperation in the analysed period were the following: cross-border cooperation, between regions without a common border, between administrative units on the basis of partnership, dialogue within Euroregions, and regional cooperation within international projects.

Keywords: the European Union, Russia, bilateral cooperation, regional dialogue, Euroregions, cross-border cooperation

Rozwój międzynarodowych więzi regionalnych oraz integracji regionalnej odgrywa ważną rolę we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych. W zmieniającym się świecie międzynarodowe relacje regionów pozwalają na znalezienie i wykorzystywanie nowych form współpracy politycznej, integracji gospodarczej i interakcji międzykulturowych. W pewnym sensie rozwój współpracy regionów z innymi państwami wskazuje na nowe tendencje w ewolucji współczesnego systemu stosunków międzynarodowych. Przede wszystkim chodzi o zatarcie granicy między wewnętrzną i zewnętrzną polityką współczesnych aktorów areny międzynarodowej, gdyż strategia rozwoju współpracy regionalnej staje się ważnym czynnikiem w kształtowaniu polityki zagranicznej (Baranov 2016).

Unia Europejska (UE) i Federacja Rosyjska (FR, Rosja) są najbliższymi sąsiadami. Rozwój międzynarodowych powiązań między regionami oraz integracji regionalnej w latach 1994–2019 stał się ważnym elementem relacji unijno-rosyjskich. Jednak tematyka współpracy regionalnej UE i Rosji jest często pomijana lub przedstawiana w ramach innych większych zagadnień. Najczęściej współpraca między UE i Rosją jest analizowana pod kątem bezpieczeństwa energetycznego oraz relacji gospodarczych. Szczególną uwagę badacze zwracają także na współpracę UE z Rosją w ramach inicjatywy Wymiaru Północnego. Na temat dialogu regionalnego najwięcej prac badawczych powstało przed tzw. „kryzysem ukraińskim” w 2014 roku, który stał się punktem zwrotnym dla relacji UE–Rosja, kiedy tymczasowo „zamrożono” rozwój współpracy. Po szczegółowym przeglądzie dostępnej literatury naukowej można wywnioskować, że prac, dotyczących *stricte* dialogu czy też współpracy regionalnej, stanowczo więcej jest w języku rosyjskim, niż w innych językach, co może świadczyć o szczególnym zainteresowaniu tą tematyką wśród rosyjskich badaczy.

Cel artykułu, hipoteza i metody badawcze

Celem artykułu jest analiza dialogu regionalnego UE i Rosji jako instrumentu, pozwalającego na znalezienie nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W trakcie badań została postawiona następująca hipoteza: w latach 1994–2019 współpraca Unii Europejskiej z Rosją w ramach dialogu regionalnego przyjmowała różne formy i natężenie w zależności od tego, czy relacje są nawiązywane z rosyjskimi regionami przygranicznymi czy wewnętrznymi, przy czym tempo realizacji wspólnych projektów z europejską częścią Rosji jest znacznie wyższe, niż z Syberią i Dalekim Wschodem. W związku z szerokim

zakresem tematu, w artykule zostały przedstawione tylko wybrane przykłady form dialogu regionalnego UE i Rosji. Nie bierze się pod uwagę współpracy organizacji pozarządowych ze względu na obszerność tej kwestii, która wymaga odrębnych badań.

Początek analizowanego okresu został wybrany ze względu na podpisanie *Umowy o Partnerstwie i Współpracy między UE i Federacją Rosyjską*, która stanowi podstawę prawną rozwoju wzajemnych relacji. Zamknięcie okresu badań wiąże się ze zmianami o charakterze globalnym, które wywołał w 2020 roku kryzys związany z pandemią COVID-19.

Podczas analizy zostały postawione następujące pytania badawcze:

- jakie są podstawy prawne do budowania dialogu regionalnego UE–Rosja?
- jakie są główne kierunki i formy rozwoju dialogu regionalnego?
- czy dialog regionalny można traktować jako instrument pozytywnie wpływający na stan relacji unijno-rosyjskich?
- czy i jakie istnieją różnice w nawiązywaniu i rozwoju dialogu UE z rosyjskimi regionami?

W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania zostały wykorzystane następujące metody i techniki badawcze: analiza instytucjonalno-prawna, metoda historyczna, metoda komparatystyczna, *desk research*.

Region jest różnie definiowany w naukach społecznych. Na potrzeby badań zostały przyjęte dwa poziomy odniesienia tego pojęcia:

- 1) jako subpaństwowy uczestnik stosunków międzynarodowych (np. terytorialne jednostki administracyjne poszczególnych państw, przy czym dodatkowo zostały wyróżnione regiony przygraniczne oraz wewnętrzne, niemające wspólnych granic);
- 2) jako region międzynarodowy (np. duże jednostki geograficzne lub inne przestrzenie wyróżniające się nie tylko położeniem geograficznym, ale i pewną spójnością historyczną, ekonomiczną, społeczno-kulturową) (Dumała 1994: s. 44–45; Raś 2018: s. 21–22).

Dialog jest pojęciem szerokim, wieloznacznym, a *teoria dialogu* jest rozwijana w naukach społecznych oraz humanistycznych od starożytności (Kamińska 2014: s. 9–10). Na potrzeby niniejszego artykułu *dialog regionalny* jest rozumiany jako całokształt działań podejmowanych przez centralne oraz terytorialne organy władz publicznych, realizowanych także w przekroju międzynarodowym, celem których jest pobudzanie, ukierunkowanie oraz rozwój regionów. Dialog regionalny między UE i Rosją stanowi integralną część dialogów sektorowych, które odgrywają kluczową rolę w realizacji zadań tworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Cele i główne kierunki działań w ramach omawianych dialogów zostały określone w odpowiednich rozdziałach mapy drogowej WPG¹ (*Otraslewyje dialogi WWW; Road Map...* 2005).

Podstawy prawne rozwoju dialogu regionalnego UE – Rosja

Dialog regionalny między UE i Rosją opiera się na szeregu umów i porozumień regulujących stosunki unijno-rosyjskie w tym zakresie. Przede wszystkim, podstawę

¹ Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

prawną budowy relacji regionalnych tworzy *Umowa o Partnerstwie i Współpracy* z 1994 roku. W tym dokumencie w art. 73 zadeklarowano zamiar nawiązywania bezpośrednich kontaktów między regionami i strukturami publicznymi odpowiedzialnymi za rozwój regionalny, ze szczególnym uwzględnieniem standardu życia i rozwoju gospodarczego regionów znajdujących się w niekorzystnych warunkach (*Umowa o Partnerstwie i Współpracy*... 1994: art. 73).

Za następny krok w kierunku budowania podstaw dialogu na poziomie regionalnym można uznać zapisy w strategiach UE i Rosji z końca lat 90., które, chociaż już straciły ważność, nadały kierunek rozwijającej się współpracy. We *Wspólnej strategii Unii Europejskiej wobec Rosji* z 1999 r. ustanowienie współpracy i infrastruktury regionalnej i transgranicznej uznano za jedno ze wspólnych zadań kontynentu europejskiego (*Common strategy*... 1999: s. 21). Z kolei w *Strategii rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średnioterminowej* (2000–2010) postawiono za cel wykorzystanie rozszerzonej granicy Rosji i UE do podniesienia poziomu transgranicznej współpracy międzyregionalnej i rozwoju regionów obu stron do poziomu standardów euroregionów (*The Medium-Term Strategy*...1999).

Kolejne założenia dotyczące dialogu regionalnego można odnaleźć w koncepcji czterech wspólnych przestrzeni oraz w tzw. mapach drogowych². W ramach WPG celem dialogu regionalnego jest pogłębianie i dywersyfikacja współpracy międzyregionalnej. Do głównych zadań należą: zwiększenie znaczenia rozwoju regionalnego i współpracy transgranicznej poprzez aktywne wspieranie inicjatyw i programów transgranicznych; zachęcanie do zaangażowania we wszystkie aspekty współpracy transgranicznej kluczowych lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron, takich jak władze i społeczeństwo obywatelskie; dalsze pogłębianie współpracy i wsparcie inwestycji w zakresie infrastruktury transgranicznej oraz w sprawach związanych ze współpracą transgraniczną; tworzenie i wzmacnianie więzi gospodarczych między regionami Rosji i UE, a także między ludnością tych regionów (*Road Map*... 2005).

Dialog regionalny pomiędzy Unią Europejską i Rosją został zainicjowany 23 maja 2007 r. w Moskwie: Komisarz UE Danuta Hübner i rosyjski Minister rozwoju regionalnego Władimir Jakowlew podpisali Memorandum w sprawie nawiązania dialogu w ramach polityki regionalnej pomiędzy Komisją Europejską a ówczesnym Ministerstwem Rozwoju Regionalnego FR (*Evropejskaâ regional'naâ politika*... 2009: s. 13).

Cele regionalnego dialogu UE – Rosja obejmują: wymianę doświadczeń i zacieśnianie współpracy w zakresie rozwoju przestrzennego i realizacji polityki regionalnej; ułatwianie współpracy między regionami UE i rosyjskimi regionami, a także między przedstawicielami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi; wymianę informacji i promocję projektów współpracy transgranicznej między UE i Rosją; a także inne kwestie rozwoju

² Są to: (1) wspólna przestrzeń gospodarcza, (2) wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, (3) wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego oraz (4) wspólna przestrzeń badań naukowych i edukacji, z uwzględnieniem problematyki kulturalnej. Idea kreowania wspólnych przestrzeni została zaakceptowana w 2003 r. na szczycie w Petersburgu. Mapy drogowe, zatwierdzone na szczycie Rosja–UE w Moskwie w maju 2005 r., określają zasady współpracy w ramach tych przestrzeni. (Raś 2009: s. 64–65).

regionalnego będące przedmiotem wspólnego zainteresowania³ (*Memorandum of Understanding...* 2007).

Stosunki zewnętrzne regionów z państw członkowskich UE są regulowane przede wszystkim przez ustawodawstwo krajowe. W Europie bezpośrednie relacje między jednostkami terytorialnymi różnych krajów od dawna są powszechnym zjawiskiem, dotyczą nie tylko państw o strukturze federalnej. Oprócz ustawodawstwa krajowego, stosunki zewnętrzne regionów europejskich reguluje szereg wielostronnych porozumień między państwowych⁴ (Nefedova 2014: s. 143–145).

Do głównych aktów prawnych regulujących relacje zagraniczne regionów Rosji należy ustawa federalna z 1999 r. *O koordynacji międzynarodowych i zagranicznych stosunków gospodarczych podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej*. Zapewniła ona regionom prawo do współpracy i zawierania umów z podmiotami innych państw lub jednostek administracyjno-terytorialnych państw obcych oraz do uczestnictwa w działaniach organizacji międzynarodowych⁵ (Federal'nyi zakon 1999). W 2001 r. w Rosji weszła w życie koncepcja współpracy transgranicznej⁶, która określiła cele i zasady władz regionalnych w tym zakresie (*Kontseptsiä...* 2001). Wreszcie w 2002 r. przyjęto ustawę federalną *O ratyfikacji Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej terytorialnych wspólnot i władz*, która otworzyła nowe możliwości dla transgranicznych kontaktów regionalnych między regionami rosyjskimi i europejskimi (Federal'nyi zakon 2002).

³ Na przykład, w zakresie polityki regionalnej rosyjscy przedstawiciele uczestniczą w *Dniu Otwartych Drzwi* – corocznym jesiennym forum regionów i miast, organizowanym przez Komitet Regionów UE i Dyрекcję Generalną „Polityka regionalna” Komisji Europejskiej we współpracy z ponad setką regionalnych administracji. Innym przykładem jest otwarcie przedstawicielstw miast i regionów Rosji w Brukseli (Kondrat'eva 2008, s. 46).

⁴ Pod tym względem Rada Europy jest bardziej aktywna niż UE. Z inicjatywy Rady Europy w 1980 r. przyjęto w Madrycie *Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, która stworzyła korzystne warunki dla rozwoju współpracy międzyregionalnej i skłoniła państwa europejskie do nadania większych uprawnień swoim regionom. W 1998 r. Rada Europy otworzyła do podpisu protokół nr 2 do Konwencji Madryckiej, rozszerzając postanowienia tej konwencji i protokołu dodatkowego na współpracę regionów, które nie mają wspólnej granicy (Nefedova 2014: s. 143–145; Dumala 2016: s. 25–26). Pomimo szybkiego rozwoju regulacji prawnych współpracy międzyterytorialnej w Europie, interakcje gmin przez pewien czas pozostawały w próżni prawnej. W 1985 r. Rada Europy przyjęła „Europejską Kartę Samorządu Lokalnego”, która przyznała gminom prawo do współpracy z lokalnymi organami samorządowymi innych państw i przystąpienia do międzynarodowych stowarzyszeń organów samorządu lokalnego (zob. np. Ganczar, Wierzchowski 2016).

⁵ Należy pamiętać, że umowy zawarte przez rosyjskie regiony nie są traktatami międzynarodowymi. Podmiotem prawa międzynarodowego jest państwo jako całość, jego poszczególne części nie mają suwerenności, a zatem nie mogą formułować norm prawa międzynarodowego. Zdaniem większości rosyjskich ekspertów w/w ustawa już wtedy wyraźnie ujawniła dążenie centrum federalnego do ograniczenia niezależności regionów w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W 2011 r. przyjęto dekret zobowiązujący podmioty FR do informowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych o swojej działalności międzynarodowej i koordynowania z nim projektów umów z regionami państw obcych. Podmioty FR mają także prawo do uchwalania aktów prawnych regulujących ich międzynarodowe stosunki gospodarcze. W latach 90. takie dokumenty były często przygotowywane bez uwzględnienia ustawodawstwa federalnego i nadawały niektórym podmiotom uprawnienia w tej dziedzinie (np. Konstytucja Republiki Tatarstanu zmieniona w 1992 r.). Współcześnie ustawodawstwo regionalne regulujące stosunki zewnętrzne regionów zostało zharmonizowane z prawem federalnym. (Zob. więcej: Raś 2018: s. 170–193; Nefedova 2014: s. 143–145).

⁶ Dokument stracił ważność na podstawie zarządzenia Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 07.10.2020 N 2577-r. Od tego dnia obowiązuje nowa *Koncepcja współpracy przygranicznej w Federacji Rosyjskiej* (zob.: *Kontseptsiä...* 2020).

Konkludując, Unia Europejska i Rosja ukształtowały międzynarodowe i krajowe ramy prawne dla rozwoju dialogu regionalnego, stworzyły podstawy dla jego struktury organizacyjnej oraz narzędzia wdrożeniowe dla realizacji wspólnych programów. W efekcie powstało kilka form dialogu regionalnego między Unią Europejską i Rosją, które zostaną przeanalizowane w dalszej części artykułu: współpraca przygraniczna, współpraca między regionami bez wspólnej granicy, współpraca jednostek administracyjnych na zasadzie partnerstwa, współpraca w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach transnarodowych projektów i inicjatyw.

Formy dialogu między Unią Europejską i Rosją na poziomie regionalnym: wybrane przykłady

Współpraca przygraniczna (transgraniczna)

Jedną z najbardziej charakterystycznych form dialogu międzyregionalnego jest współpraca przygraniczna (inaczej zwana transgraniczną). Współpraca regionów przygranicznych w Europie posiada wieloletnią historię oraz doświadczenie. Ze względu na różnorodność problemów po obu stronach granic, ten rodzaj stosunków międzynarodowych stał się ważnym czynnikiem stymulującym rozwój regionów. Stosunki w ramach współpracy transgranicznej w UE są szczególnym rodzajem kooperacji międzynarodowej, którą charakteryzują m.in. sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania (Grynja 2013: s. 303, 316). Realizując współpracę transgraniczną, Unia Europejska i Rosja koncentrują się na wspólnych inwestycjach w rozwój infrastruktury transportowej i środowiskowej, organizacji przejść granicznych, a także na edukacji i turystyce w przygranicznych regionach (Pakhomov 2019: s. 19).

Współpraca transgraniczna jest niezwykle skutecznym narzędziem w kształtowaniu relacji unijno-rosyjskich. Korzyści płynące ze zbliżenia w ramach dialogu regionalnego stały się bardziej widoczne wraz z intensyfikacją i wzrostem różnorodności projektów w ramach współpracy transgranicznej, szczególnie ze względu na różnorodność obszarów przygranicznych (Kondrat'eva 2008: s. 17). Finlandia graniczy z Republiką Karelią, obwodami leningradzkim i murmańskim, Estonia i Łotwa – z obwodami leningradzkim i pskowskim, Litwa i Polska – z obwodem kaliningradzkim. Państwa UE mają także wspólne granice morskie z Petersburgiem, obwodami kaliningradzkim i leningradzkim.

Dla Unii Europejskiej zainteresowanie współpracą transgraniczną z Rosją wiąże się zarówno z możliwością otwarcia nowych rynków i zwiększeniem spójności gospodarczej, jak i z bezpieczeństwem europejskim i stabilnością polityczną. UE pełniła w ramach tej współpracy rolę grantodawcy⁷. W związku z tym Rosja nie mogła brać równoznacznego udziału w opracowywaniu priorytetów współpracy transgranicznej, a konkretnie nie mogła wpływać na wyniki konkursów grantowych i selekcji projektów, której dokony-

⁷ Przygraniczne regiony rosyjskie do 2006 r. korzystały z pieniędzy programu INTERREG, a także TACIS (Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw, ang. *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*), a regiony przygraniczne UE – z programu INTERREG i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

wała UE. Ponadto Rosja otrzymywała głównie pomoc techniczną, a nie inwestycyjną⁸ (Kondrat'eva 2008: s. 17–18).

Program TACIS został stopniowo zastąpiony przez inne programy współpracy, m.in. w związku z trudnością zarządzania oraz rozszerzeniem UE⁹ (Nikitina 2013: s. 344). Od 2007 r. wszedł w życie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) finansowany ze wspólnego budżetu UE, który został następnie zastąpiony w 2014 r. przez Europejski Instrument Sąsiedztwa (ang. *European Neighborhood Instrument*, ENI). Należy podkreślić, że Rosja ma szczególny status, ponieważ stosunki z tym państwem rozwijają się nie przez Europejską Politykę Sąsiedztwa, ale poprzez strategiczne partnerstwo w czterech wspólnych przestrzeniach. Dlatego Rosja może uczestniczyć jedynie w regionalnych inicjatywach ENI i programach współpracy transgranicznej, w których współfinansuje projekty (zob.: *The European Neighbourhood Instrument* WWW). Współpraca dwustronna z Rosją jest obecnie finansowana za pośrednictwem nowego Instrumentu Partnerstwa (IP).

W okresie 2014–2020 funkcjonowało 7 programów współpracy transgranicznej pomiędzy regionami UE i Rosji (*Cross Border Cooperation* WWW):

- 1) *Kolarctic* – dla regionu Finlandia–Szwecja–Norwegia–Rosja: obwód murmański, obwód archangielski, Nieniecki Okręg Autonomiczny, Republika Karelia, obwód leningradzki i Petersburg (zob.: kolarctic.info);
- 2) *Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja* (Petersburg, obwód leningradzki i Republika Karelia) (zob.: www.sefrcbc.fi);
- 3) *Karelia* – dla Finlandii i Rosji: Republika Karelia, Petersburg, obwody leningradzki, murmański i archangielski (zob.: www.kareliacbc.fi);
- 4) *Estonia – Rosja* (obwody leningradzki i pskowski, Petersburg) (zob.: www.estonia-russia.eu);
- 5) *Łotwa–Rosja* (obwody leningradzki i pskowski, Petersburg) (zob.: latruscbc.eu);
- 6) *Litwa–Rosja* (obwód kaliningradzki) (zob.: www.eni-cbc.eu/lr);
- 7) *Polska–Rosja* (obwód kaliningradzki) (zob.: www.plru.eu).

W 2020 roku UE i Rosja uruchomiły 25 nowych projektów inwestycyjnych w ramach współpracy transgranicznej. W przygotowaniu jest siedem programów nowej generacji na lata 2021–2027. Rosja uczestniczy także w wielostronnym programie współpracy transnarodowej UE „*Interreg. Region Morza Bałtyckiego*” i ma status obserwatora w podobnym programie „*Interreg. Północne peryferia i Arktyka*” (*Rossia i ES...* 2020).

Priorytetowe znaczenie w ramach unijno-rosyjskiej współpracy transgranicznej w analizowanym okresie mają inicjatywy skierowane na rozwijanie interakcji między orga-

⁸ Na przykład, projekty realizowane w obwodzie kaliningradzkim: SEB Trans-Link (rozwój korytarzy transportowych w południowo-wschodnim Bałtyku), COASTMAN (zbadanie możliwości zarządzania strefą przybrzeżną) czy RECO (tworzenie regionalnych centrów, które następnie zajmą się zbiórką i unieszkodliwianiem odpadów).

⁹ W przypadku Rosji Parlament Europejski zwrócił uwagę na fakt, że strona rosyjska wykazywała niewystarczające zainteresowanie programem, a dialog KE z rosyjskimi władzami był znacznie utrudniony. Ponadto Rosja w 2006 r. została oskarżona o nieefektywne wykorzystywanie otrzymanych środków, co również przyczyniło się do zamknięcia programu (Nikitina 2013: s. 341–344; Chizhikov 2006).

nami rządowymi. UE jest zainteresowana tworzeniem instytucji, struktur i mechanizmów w takich obszarach jak ochrona środowiska, rozwój zdrowia, walka z przestępczością zorganizowaną, zapewnienie sprawności i bezpieczeństwa granic oraz mały biznes. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę fakt, że regiony Unii Europejskiej graniczące z Rosją nie są w stanie stworzyć specjalnych warunków do rozwoju współpracy transgranicznej, gdyż są uzależnione od kierunków polityki zagranicznej prowadzonej przez UE. Jednak duże zainteresowanie ze strony bezpośrednich uczestników może być katalizatorem korzystnych dla Rosji zmian w polityce zagranicznej UE, a przede wszystkim ułatwieniem w przekraczaniu wspólnej granicy dla towarów, usług i ludzi (Kondrat'eva 2008: s. 18).

Rosyjskie regiony traktują swoją pozycję graniczną jako przewagę konkurencyjną w porównaniu z innymi obszarami Rosji. One są zainteresowane przyciąganiem europejskich inwestycji, wymianą technologii oraz rozwojem handlu, a rozwój współpracy transgranicznej jest postrzegany jako sposób na zwiększenie wydajności rynków regionalnych. Relacje transgraniczne dla tych regionów można także potraktować jako kartę przetargową w dialogu między regionem a władzami centralnymi. Z drugiej strony trzeba pamiętać o negatywnych doświadczeniach rosyjskich regionów przygranicznych, które mogą wynikać z realnych bądź potencjalnych konfliktów etnicznych lub sporów terytorialnych. Wpływ na postrzeganie sąsiadów mają także przestępczość zorganizowana, migracje transgraniczne oraz problem konkurencyjności gospodarek (Czarkowska 2013: s. 69).

Współpraca między regionami bez wspólnej granicy

Podczas gdy zakres wspólnych projektów UE w europejskiej części Rosji jest dość szeroki, to na Syberii i Dalekim Wschodzie jest on ograniczony. Zainteresowanie Unii Europejskiej współpracą z rosyjskimi regionami niemającymi wspólnych z nią granic związane jest głównie z handlem i możliwością uczestniczenia w rozwoju zasobów naturalnych azjatyckiej części Rosji, podczas gdy rozwój współpracy przemysłowej jest obiektywnie hamowany przez odległość (Kondrat'eva 2008: s. 35).

Wiele regionów państw członkowskich UE, które nie graniczą bezpośrednio z Rosją, ma umowy o współpracy z regionami rosyjskimi. Na przykład, Dolna Saksonia (RFN) ma umowę z obwodem tiumeńskim, region Lotaryngii (Francja) ma kilka umów z obwodem tomskim. Dla „wewnętrznych” regionów Rosji ważnym kryterium przy wyborze regionu partnerskiego jest podobieństwo struktury gospodarczej lub zbieżność priorytetów rozwojowych. Na przykład, Altajski kraj współpracuje z regionem Franche-Comte (Francja) w dziedzinie rolnictwa (produkcja wina i serów) oraz turystyki. Obwód tomski i Styria (Austria) współpracują w dziedzinie innowacji (Nefedova 2014: s. 148).

W rosyjskich regionach oddalonych od granic UE rozpowszechnione są indywidualne projekty współpracy różnych podmiotów lokalnych z partnerami europejskimi. Na przykład, Republika Chakasja współpracowała w 2013 r. z Niemcami w ramach projektu *Chakassien – Deutschland: Freundschaftsbrücke* (zob.: *Projekt...* 2013). Innym przykładem jest współpraca międzyuczelniana: Syberyjski Federalny Uniwersytet w Krasnojarsku (ros. Сибирский Федеральный Университет) współpracuje w ramach programu po-

dwójnego dyplomu m.in. z Uniwersytetem w Pasawie (niem. *Universität Passau*) oraz Uniwersytetem w Sienie (wł. *Università degli Studi di Siena*) (zob.: *SibFU Double Degree Programmes* 2020).

Porozumienia między regionami, które nie mają wspólnej granicy, mają z reguły charakter ramowy i dotyczą wymiany doświadczeń w różnych obszarach (np. zarządzanie, kultura, sport, energetyka, etc.), wspólnych działań badawczych i edukacyjnych, transferu technologii i komercjalizacji rozwoju. Innymi słowy, taka współpraca międzyterytorialna najczęściej obejmuje te obszary, w których „koszty transportu” są nieistotne (Nefedova 2014: s. 148).

Należy wziąć pod uwagę obecność stabilnych stereotypów dotyczących Syberii i Dalekiego Wschodu, które nie przyczyniają się do rozwoju kontaktów biznesowych z UE. Przeszkodę stanowi stosunkowo słabo rozwinięta i często przestarzała infrastruktura transportowa. Wyzwanie dla rozwoju współpracy może stanowić także niski poziom gęstości zaludnienia oraz surowe warunki klimatyczne (Raś 2018: s. 341–345; Kondrat'eva 2007).

Współpraca jednostek administracyjnych

Kolejną formą dialogu regionalnego między UE i Rosją jest współpraca jednostek administracyjnych (samorządów). Im bliżej jest do granicy, tym szerszy jest zakres interakcji. Na przykład, wiele jednostek Estonii i Finlandii ma miasta partnerskie w obwodzie leningradzkim: Lappeenranta – Wyborg, Imatra – Swietłogorsk, Narwa – Iwangorod, etc. Jednak duże odległości nie oznaczają braku zainteresowania współpracą między miastami z innych krajów UE i dalszych regionów Rosji.

Dla miast europejskich relacje partnerskie oznaczają przede wszystkim ścisłą współpracę humanitarną i kulturalną. W praktyce rosyjskiej jest to szersze pojęcie. Zazwyczaj umowy partnerskie między miastami obejmują wymianę informacji, współpracę w zakresie mieszkalnictwa i usług komunalnych, wprowadzenie reżimu preferencji ekonomicznych dla firm, wymianę edukacyjną oraz wspólne wydarzenia kulturalne i sportowe (Nefedova 2014: s. 149). Szereg porozumień między jednostkami administracyjnymi dotyczy głównie jednego obszaru działalności. Na przykład, aglomeracja Montpellier (Francja) ma umowę o współpracy z miastem Obnińsk w obwodzie kałuskim, na podstawie której współpracują w dziedzinie badań naukowych, technologii i innowacji (zob.: *Montpellier...* WWW).

Współpraca w ramach euroregionów

Inną ważną formą dialogu regionalnego jest współpraca w ramach euroregionów. Euroregion to grupa regionów państw członkowskich UE i/lub regionów państw graniczących z Unią Europejską, które zawarły umowę o współpracy¹⁰. UE postrzega euroregiony jako jedną z form wdrażania polityki regionalnej na obszarach przygranicznych (Jastrzębska 2008: s. 103). Regiony Rosji należą do wielu euroregionów. Najstarszym euroregionem z udziałem Rosji jest Euroregion *Karelia*, utworzony w 2000 r. Obejmuje

¹⁰ Pojęcie euroregionu zostało zawężone na potrzeby niniejszego badania. Więcej na temat konceptualizacji tego terminu można znaleźć w pracach: np. Greta, Tomczak-Woźniak 2018; Gwizdała 2015; Kuształ 2008; Misztal 2016.

on trzy regiony fińskie (Karelia Północna, Kainuu i Pohjanmaa Północna) oraz rosyjską Republikę Karelię (*Euroregio Karelia W/W*). Inne euroregiony to: *Baltyk* (Dania, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja, Szwecja), *Szeszupe* (Litwa, Polska, Szwecja, Rosja), *Psków-Liwonia* (Rosja, Estonia, Łotwa), *Niemen* (Polska, Litwa, Rosja, Białoruś), *Saule* (Rosja, Litwa, Łotwa, Szwecja) oraz Łyna-Ława (Polska, Rosja) (Gumenyuk, Studzieniecki 2019: s. 90).

Niektórzy badacze krytykują budowę euroregionów z udziałem Rosji. Za jedną z przyczyn uznaje się niewystarczający zakres kompetencji rosyjskich regionów w relacjach zewnętrznych. Kolejną przeszkodą w skutecznej pracy euroregionów z udziałem Rosji jest duża różnica w sytuacji społeczno-gospodarczej przygranicznych regionów Rosji i krajów europejskich¹¹. Należy także zauważyć, że „zewnętrzne” euroregiony pod wieloma względami pozostają w tyle z powodu gorszego finansowania, a nie ich fundamentalnej niezdolności do osiągnięcia dobrych wyników gospodarczych. Co więcej, występuje różnica w rozumieniu słowa „granica” – w mentalności Rosjan jest ono częściej skorelowane z semantycznym znaczeniem „bariery”, a nie „strefy kontaktu”. W tym zakresie euroregion można traktować jako jeden z instrumentów polityki rozwojowej. Jego rolą jest stać się dodatkowym „pomostem komunikacyjnym”, zachęcającym do dialogu między stronami (Nefedova 2014: s. 156).

Rosja jest już w stanie wspierać inicjatywy regionalne odpowiednimi środkami. Jednak dotychczas charakter jej udziału w działalności euroregionów nie uległ zasadniczym zmianom. Czasami nawet proces przekazywania szerokiej publiczności wyników i doświadczeń związanych z określonymi projektami zadeklarowanymi w planach regionalnych nie jest dobrze zorganizowany. Wydaje się, że data ostatniej aktualizacji serwisu Euroregionu *Saule* to październik 2006 roku. Strona Euroregionu *Niemen* (niemen.org.pl) przez długi czas istniała tylko w języku angielskim i litewskim, później dodano język polski i rosyjski. Strona Euroregionu *Baltyk* była obsługiwana w języku angielskim i polskim, natomiast dla rosyjskojęzycznych użytkowników była dostępna tylko strona jednego z jego programów (Mewa II). Obecnie strona www.eurobalt.org jest prowadzona wyłącznie w języku angielskim. Strona internetowa euroregionu *Szeszupe* nie jest wypełniona treścią (poza sekcją Centrum Informacji Turystycznej). Co prawda, są niewątpliwie pozytywne fakty (wystawy i targi odbywające się w krajach partnerskich, dni otwarte na terytorium Rosji, dofinansowanie projektów badawczych itp.), ale informacje o nich w języku rosyjskim można znaleźć tylko w nielicznych lokalnych kanałach informacyjnych (Kondrat'eva 2008: s. 20–21).

Współpraca w ramach międzynarodowych projektów i inicjatyw

Jednym z najbardziej znanych przykładów międzynarodowych inicjatyw współpracy regionalnej jest Wymiar Północny. Uważa się, że to właśnie on ma największe możliwości, aby zachęcić UE i Rosję do bardziej zaawansowanych form integracji. Wymiar Północny zapewnia ramy dialogu i praktycznej współpracy¹², celem których jest wzmocnienie sta-

¹¹ Zob. np.: Fedorova 2007; Decoville et al. 2013; Krashevskiy 2003.

¹² Program koncentruje się głównie na czterech kierunkach współpracy:

¹⁾ Partnerstwo Środowiskowe Wymiaru Północnego powstałe w 2001 r. jako międzynarodowy mechanizm

bilności, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju w północnej Europie, od strefy arktycznej po Morze Bałtyckie (Vuorenmaa 2019: s. 37–38).

Jednym z zadań w/w inicjatywy jest wspieranie stabilności regionalnej, co przekłada się na szerszy wpływ na wzmacnianie bezpieczeństwa europejskiego. Idea Wymiaru Północnego należy do Finlandii. Po przystąpieniu do UE w 1995 roku, celem Finlandii było podkreślenie specyfiki północnej części Europy, która miałaby stanowić równowagę w stosunku do polityki unijnej w regionie Morza Śródziemnego. Jednocześnie Finlandia podkreślała znaczenie sąsiedztwa UE z Rosją i możliwości współpracy z nią (Patten 1999; Vuorenmaa 2019: s. 36–37). Szczególne zainteresowanie w UE budziła potrzeba znalezienia sposobów nieprzerwanych dostaw rosyjskiego gazu do Europy, zapewnienia bezpieczeństwa jądowego oraz usunięcia innych zagrożeń dla środowiska i społeczeństwa, walki z przestępczością zorganizowaną, a także wyszczególnienia problemów obwodu kaliningradzkiego mogących wystąpić w przyszłości po rozszerzeniu UE na Wschód (Kondrat'eva 2008: s. 5–6). Dla Rosji z kolei realizacja tej inicjatywy oznaczała nie tylko stymulowanie wydobycia i eksportu surowców, ale także zintegrowany rozwój północnej i północno-zachodniej Rosji (*The Medium-Term Strategy...* 1999).

Od początku plany działania w zakresie Wymiaru Północnego były w swej treści listą problemów i zamiarów. Pomysł włączenia dodatkowych dokumentów z określonymi projektami i działaniami nie został zrealizowany¹³ (Sergounin 2003: s. 61). W 2006 r. zapoczątkowano nowy Wymiar Północny, w ramach którego podjęto próbę połączenia dwóch kierunków współpracy UE i Rosji – Wymiaru Północnego i *czterech wspólnych przestrzeni*. W nowej inicjatywie wyraźnie określono cztery odpowiedzialne strony – UE, Rosję, Norwegię i Islandię. Dzięki temu Wymiar Północny został całkowicie przeniesiony na jakościowo nowy poziom interakcji między stronami, ponieważ Rosja została pełnoprawnym partnerem (wcześniej Rosja była tylko beneficjentem, niemogącym wpływać na podejmowanie decyzji) (Kondrat'eva 2008: s. 9–10; *Political Declaration...* 2006; Ministry... 2009).

Unia Europejska i Rosja współpracują także w ramach politycznych forów regionalnych, takich jak Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa (ang. *Barents Euro-Arctic Council*, BEAC)¹⁴ oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB)¹⁵.

wspierania rozwiązywania poważnych problemów środowiskowych w północno-zachodniej Rosji;

²⁾ Partnerstwo Wymiaru Północnego w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej od 2003 r.;

³⁾ Partnerstwo w transporcie i logistyce od 2005 r.;

⁴⁾ Partnerstwo w sferze kultury uruchomione w 2010 r. i skupione na współpracy w branży kultury i branży twórczej (Vuorenmaa 2019: s. 37–38).

¹³⁾ 10 lutego 2000 r. Rosja i Litwa przedstawiły Komisji Europejskiej listę wspólnych projektów, które miały zostać ujęte w Planie Działania Wymiaru Północnego (Inicjatywa Nida). Zaproponowany aneks został jednak ostatecznie odrzucony, ponieważ nie było możliwości uzyskania zobowiązań finansowych z żadnego programu finansowego UE, takiego jak np. *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS)* czy też *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE)* (Sergounin 2003: s. 61).

¹⁴⁾ Członkami Euro-Arktycznej Rady Morza Barentsa (ang. *Barents Euro-Arctic Council*) są Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Rosja, Szwecja i Komisja Europejska. Przewodnictwo Rady zmienia się między Finlandią, Norwegią, Rosją i Szwecją. Norwegia sprawuje przewodnictwo w latach 2019–2021 (*About us: Cooperation...* W/W/W).

¹⁵⁾ Składa się z 11 państw członkowskich (Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Rosja i Szwecja), a także z Unii Europejskiej. Popiera globalne spojrzenie na problemy

Na początku XXI w. w ramach BEAC zainicjowano projekt *Region Morza Barentsa 2010*, będący kontynuacją projektu funkcjonującego w latach 1993–2000. W latach 2003–2006 ten projekt otrzymał wsparcie finansowe w ramach programów TACIS i Interreg. W szczególności, TACIS sfinansował sub-projekt *Partnerstwo przemysłowe między Republiką Karelii a prowincją Västerbotten* (ang. *Industrial partnership of the Swedish province of Västerbotten and the Republic of Karelia*), w ramach którego szwedzcy eksperci, z udziałem partnerów rosyjskich, określili priorytetowe sektory dla rozwoju transgranicznej współpracy przemysłowej i opracowali wspólne propozycje strategii rozwoju i planu działania w regionie Morza Barentsa¹⁶ (Kondrat'eva 2008: s. 13–14; *Strategy...* 2003).

Fora RPMB odegrały pewną rolę w procesie uruchomienia projektów współpracy transgranicznej i euroregionów z udziałem Rosji: np. w 2000 roku na Kaliningradzkim Uniwersytecie Państwowym uruchomiono projekt „EuroKierunek”. Sam projekt pierwotnie nie był przeznaczony dla Rosji, lecz dla państw bałtyckich. W latach 1993–2003 tzw. „kierunki europejskie” powstały na bazie uniwersytetów w Rydze, Wilnie i Tartu, aby kształcić specjalistów z zakresu prawa, ekonomii, administracji publicznej i zarządzania zgodnie z kryteriami europejskimi. Później okazało się, że idea jest uniwersalna i może być realizowana na zachodzie Rosji. Pierwszym był Kaliningrad, a następnie utworzono „eurokierunek” (w tym przypadku niezależnie, bez pomocy RPMB) przy Karelskim Regionalnym Instytucie Zarządzania, Ekonomii i Prawa Państwowego Uniwersytetu w Pietrozawodsku. Od 2009 r. (w oparciu o RPMB) był realizowany projekt stworzenia „eurokierunku” na Politechnice w Pskowie¹⁷ (*Mezhdunarodnyi projekt...* WW/W).

Reasumując, dialog regionalny Unii Europejskiej i Rosji stał się możliwy dzięki wspólnym wysiłkom dyplomatów, polityków, ekspertów, jednostek gospodarczych i organizacji pozarządowych. Dialog rozwija się w różnych kierunkach i formach, jednak najbardziej rozwinięta jest współpraca na poziomie regionów przygranicznych. Wpływ na intensywność dialogu wywierają nie tylko duże odległości do innych regionów, ale również istniejące stereotypy. UE i Rosja uczestniczą wspólnie w wielu projektach transnarodowych, a za najbardziej obiecujący powszechnie uznawany jest Wymiar Północny. W ramach innych inicjatyw Rosja najczęściej pełni wyłącznie rolę grantobiorcy, ma ograniczone prawa w uzyskiwaniu dofinansowania projektów czy w udziale w regionalnych projektach unijnych.

regionalne, które obejmują polityczne i praktyczne przełożenie celów zrównoważonego rozwoju ONZ, porozumienie klimatyczne z Paryża, ramy z Sendai dotyczące zmniejszania ryzyka katastrof, protokół z Palermo i konwencję ONZ o prawach dziecka (*About us WW/W*).

¹⁶ W rezultacie powstało siedem projektów pilotażowych: (1) Organizacja produkcji pelletu drzewnego z odpadów drzewnych, (2) Rozwój Międzynarodowego Centrum Podwykonawstwa w Republice Karelii, (3) Stworzenie warunków do rozwoju współpracy przemysłowej pomiędzy *Onega Tractor Plant* a firmą *Cranab*, (4) Budowa stacji segregowania odpadów w Pietrozawodsku, (5) Rozwiązania w zakresie nieszkodliwiania odpadów stałych dla Pietrozawodska, (6) Transfer nowoczesnych technologii, (7) Kreator witryn internetowych. Prawie każdy z tych projektów pilotażowych to kompletna propozycja inwestycyjna. Omawiane doświadczenie współpracy dwustronnej jest przykładem udanej praktyki przynoszącej rzeczywisty zwrot ekonomiczny. Takie przykłady powinny być wzorcowymi dla rosyjskich organizacji i struktur dążących do rozwoju transgranicznej współpracy przemysłowej, inwestycyjnej, infrastrukturalnej i innowacyjnej w kierunku europejskim (Kondrat'eva 2008: s. 13–14).

¹⁷ Od 2010 r. Państwowy Instytut Politechniczny w Pskowie został połączony z Uniwersytetem Państwowym w Pskowie.

Podsumowanie: problemy i wyzwania dialogu regionalnego między UE i Rosją

W analizowanym okresie dialog regionalny był niewątpliwie obszarem interakcji, w którym stosunki między Unią Europejską i Rosją szybko się rozwijały. Politycy europejscy wyrażali zainteresowanie zacieśnieniem współpracy regionalnej z Rosją. Z kolei w Rosji często podkreślano dążenie do bliższej współpracy w ramach różnych struktur międzynarodowych i organizacji regionalnych.

Analizując rozwój, zakres i formy dialogu regionalnego UE–Rosja, można stwierdzić, że dialog ten może być wykorzystywany instrumentalnie w polityce zagranicznej obu tych aktorów w celu znalezienia nowych możliwości rozwoju współpracy dwustronnej. W tym m.in. celu Unia Europejska i Rosja wypracowały podstawy prawne dialogu regionalnego oraz narzędzia i programy dla realizacji wspólnych projektów.

Wyniki zrealizowanych badań potwierdziły postawioną na początku artykułu hipotezę. Dialog UE i Rosji na poziomie regionalnym przybiera wiele różnych form. Do najczęściej spotykanych w badanym okresie należą następujące formy współpracy: przygraniczna (transgraniczna), między regionami bez wspólnej granicy, między jednostkami administracyjnymi na zasadzie partnerstwa, dialog w ramach euroregionów oraz współpraca w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów.

Za najbardziej rozwiniętą formę można uznać współpracę przygraniczną oraz w ramach międzynarodowych projektów z udziałem regionów. Największym zainteresowaniem w UE cieszą się rosyjskie miasta i regiony eksportujące towary, na które jest zapotrzebowanie: energia, metale, drewno i produkty celulozowo-papiernicze. Dlatego też współpraca regionów UE i północno-zachodniej Rosji zyskała największy rozwój.

Duże znaczenie w ramach dialogu regionalnego UE i Rosji w latach 1994–2019 odgrywa inicjatywa Wymiaru Północnego oraz współpraca w ramach BEAC i RPMB. Ścisła współpraca w tych ramach może zapewnić długoterminową stabilność polityczną i zmniejszyć ewentualne napięcia we wzajemnych relacjach.

Rozwój współpracy z Syberią i Dalekim Wschodem obiektywnie jest utrudniony przez duże odległości. Ponadto, te rosyjskie tereny są często postrzegane w świadomości Europejczyków przez pryzmat różnego rodzaju stereotypów. Często zapomina się o tym, że regiony syberyjskie rozwijają się dzięki wsparciu niezależnej i pod wieloma względami unikalnej bazy naukowej, technicznej i edukacyjnej. Te dwa regiony posiadają olbrzymi potencjał turystyczny. Pod tym kątem Syberia i Daleki Wschód mogą stanowić potencjalny kierunek dalszego rozwoju unijno-rosyjskiego dialogu regionalnego.

Pewne sukcesy odnosi współpraca partnerska miast europejskich i rosyjskich, w ramach której rozwija się kooperacja w zakresie gospodarki komunalnej i finansów, małych i średnich przedsiębiorstw. Istnieje dość intensywna współpraca organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych, politycznych i kulturalnych.

Współpraca w ramach euroregionów uznawana jest przez wielu ekspertów za niespełniającą oczekiwań. Choć przedstawiciele zagraniczni nadal wykazują nominalne zainteresowanie, wydaje się, że nie są też gotowi do nawiązania realnej współpracy spo-

teczno-gospodarczej. W efekcie zamiar przekształcenia euroregionu w punkt wzrostu, technopark czy technopolis nie jest przewidywany nawet w najbardziej śmiałym planie. Żaden z euroregionów nie wykazuje zainteresowania rozwojem w tym zakresie.

W latach 1994–2019 rozwój dialogu regionalnego wywierał znaczący wpływ na wzajemne relacje UE i Rosji, a współpraca regionów stała się jednym z kanałów realizacji polityki zagranicznej. UE starała się uzyskać dostęp do nowych rynków, wzmocnić stabilność i bezpieczeństwo sąsiednich terytoriów poprzez międzynarodową współpracę swoich regionów. Dla Rosji współpraca regionów była narzędziem ich rozwoju gospodarczego oraz źródłem dodatkowego finansowania dużych projektów infrastrukturalnych¹⁸. W odróżnieniu od dialogu politycznego na najwyższym szczeblu dialog regionalny rzadko jest krytykowany m.in. za nieprzestrzeganie praw człowieka, gdyż projekty regionalne dotyczą głównie kwestii odpolitycznionych. Z drugiej strony UE oraz Rosja chciałyby za pośrednictwem tego kanału zapewnić lojalność sąsiednich państw wobec własnych interesów. Ma to pewien potencjał konfliktowy, który nie przeszkadza jednak współpracy międzyregionalnej przynosić konkretnych rezultatów.

Dialog regionalny między Unią Europejską i Rosją odnosi nie tylko oczywiste sukcesy, ale spotyka się także z różnymi problemami i wyzwaniem. Do głównych kwestii utrudniających rozwój dialogu regionalnego w latach 1994–2019 należą:

- 1) reżim wizowy;
- 2) regionalny niedobór profesjonalnej kadry;
- 3) szereg problemów finansowych i prawnych związanych z różnymi formami sprawozdań finansowych, zasadami przeprowadzania audytu i zamówień publicznych;
- 4) złożoność i nieprzejrzystość rosyjskiego ustawodawstwa celnego, a w rezultacie problemy z odprawą celną;
- 5) brak w Rosji rozwiniętych mechanizmów wsparcia finansowego dla współpracy między regionami, które nie mają wspólnej granicy¹⁹;
- 6) różnice w podziale uprawnień między różne szczeble władzy w państwach UE i Rosji (Nefedova 2014: s. 156–157);
- 7) konflikt na Ukrainie, aneksja Krymu w 2014 roku oraz wynikające z tego faktu sankcje, które wpłynęły na stosunki UE–Rosja, hamując kooperację w wielu wspólnych projektach. Rada Europejska zawiesiła nie tylko współpracę z Rosją, ale również finansowanie projektów dla tego kraju za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych.

¹⁸ Współpraca międzynarodowa przyczyniła się do powstawania nowych miejsc pracy w wielu regionach Federacji Rosyjskiej, wzrostu kwalifikacji zawodowych kadr, zapewnienia budżetów lokalnych podatkami, wzrostu dochodów części ludności, a nawet ukształtowania się klasy średniej na poziomie lokalnym. Ponadto należy podkreślić pozytywne skutki rozszerzenia współpracy na poziomie regionalnym w zakresie edukacji i kultury, turystyki i ekologii, a także możliwość rozwiązywania szeregu problemów humanitarnych (Pakhomov 2019).

¹⁹ Władze każdego regionu powinny same zdecydować, z jakich pozycji budżetowych współpraca będzie finansowana i w jaki sposób te środki zostaną przekazane na projekty międzynarodowe. Wiele regionów wykorzystuje do tego celu fundusze z ukierunkowanych programów rozwojowych, starając się je sformułować z wyprzedzeniem, aby „zwalczały” zadania i terminy z dużymi projektami międzynarodowymi, co jest raczej trudne (Nefedova 2014: s. 156–157).

Jednak nadal jest kontynuowana współpraca transgraniczna oraz kooperacja w ramach Wymiaru Północnego²⁰, ponieważ obie strony – zarówno UE, jak i Rosja – wciąż przywiązują dużą wagę do rozwoju dialogu regionalnego (Vuorenmaa 2019: s. 39; Parlament Europejski 2020).

Laureat Nagrody Nobla, ekonomista Andrew Michael Spence, na zakończenie programu *Open Days*, który odbył się w Brukseli w 2006 r., powiedział: „Europa musi dzielić się swoim doświadczeniem w zakresie rozwoju regionalnego z wieloma innymi regionami świata” (*Evropejskaâ regional'naâ polityka...* 2009: s. 3). Wiele regionów Rosji jest stosunkowo mało znane w Unii Europejskiej i dlatego są postrzegane głównie jako źródło energii i surowców. W ostatnich latach w państwach członkowskich UE zakorzenia się nowe rozumienie rosyjskich regionów, kształtuje się pozytywne spojrzenie na możliwości i perspektywy dialogu regionalnego z Rosją. Z kolei Rosja przywiązuje również dużą wagę do intensyfikacji międzynarodowych więzi regionalnych, widząc w tym „okno na Europę” pomocne w zacieśnieniu przyjaźni i współpracy.

Valentina Prudskaya – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: stosunki polsko-rosyjskie, polityka zagraniczna państw Europy Środkowo-Wschodniej, polityka historyczna, stosunki Rosji z Unią Europejską, mediacja, konflikty międzynarodowe. Ostatnio opublikowała artykuły: *Przyszłość Unii Europejskiej po Brexicie. Rosyjski punkt widzenia* („Przegląd Europejski” nr 1/2019, DOI: 10.5604/01.3001.0013.5182); *Политика Российской Федерации в отношении Европейского союза в периоды президентства Б.Н. Ельцина и В.В. Путина* („Россия и современный мир” nr 3/2019, DOI: 10.31249/rsm/2019.03.08).

Valentina Prudskaya – a PhD candidate at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Research interests: Polish-Russian relations, foreign policy of Central and East European countries, politics of memory, Russia-EU relations, mediation, international conflicts. Recent articles: *The future of the European Union after Brexit. Russian point of view* („Przegląd Europejski” no. 1/2019); *Policy of the Russian Federation towards the EU during the Presidencies of Boris Yeltsin and Vladimir Putin* („Россия и современный мир” no. 3/2019).

➔ Bibliografia:

- ABOUT US (WWWW), Council of the Baltic Sea States, <https://cbss.org/organisation/about-us/> (10.09.2020).
- ABOUT US: Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region (WWWW), Barents Euro-Arctic Cooperation, <https://www.barentscooperation.org/en/About> (10.09.2020).
- BARANOV Nikolai A. (2016), *Regionalnye aspekty rossijsko-evropejskoj geopolityki*, <https://nicbar.ru/politology/study/kurs-geopoliticheskie-problemy-evropejskogo-razvitiya/279-tema-15-regionalnye-aspekty-rossijsko-evropejskoj-geopolitiki> (22.04.2006).

²⁰ W 2019 r. Markus Ederer, ambasador UE w Rosji, wśród nowych pięciu obszarów współpracy UE z Rosją wskazał rozwój regionalnej infrastruktury oraz kooperację w ramach Wymiaru Północnego (Legucka 2019). Na zainteresowanie rozwojem dialogu regionalnego wskazuje także fakt, że w ramach współpracy transgranicznej z Rosją w latach 2014–2020 UE przeznaczyła 87 mln euro na projekty transgraniczne (Russell 2020: s. 9).

- CHIZHIKOV Maksim (2006), *Rossiiu obwinili v rastrate 5 mlrd. evro*, „Komsomol'skaâ pravda”, <https://www.kp.ru/daily/23695/52314/> (22.04.2006).
- COMMON STRATEGY of the European Union on Russia (1999), European Council, Cologne, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd-gc04e/language-en> (3.08.2020).
- CZARKOWSKA Ewa (2013), *Rosja w procesach transgranicznych*, w: Stanisław Bieleń (red.), *Rosja w procesach globalizacji*, Warszawa.
- DECOVILLE Antoine, DURAND Frederic, SOHN Christophe, WALTHER Olivier (2013), *Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: Towards a functional typology*, „Journal of Borderlands Studies”, nr 28(2), DOI: 10.1080/08865655.2013.854654
- DUMAŁA Hanna (1994), *Region jako pojęcie nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, Politologia, vol. 1, s. 37-45.
- DUMAŁA Hanna (2016), *Konwencja Madrycka – Konwencja z Niamey: europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 4, nr 1.
- EUROREGIO KARELIA (WWW), <https://www.euregiokarelia.com/en/home> (10.09.2020).
- EVROPEĪSKAĀ regional'naâ politika: istochnik vdokhnoveniâ dlia stran, kotorye ne vkhodât v ES? (2009), Office of the Official Publications of the European Union, Luxembourg https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf (31.08.2009). DOI: 10.2776/12500
- FEDERAL'NYĪ zakon ot 04.01.1999 g. N° 4-FZ O koordinatsii mezhdunarodnykh i vneshne-ekonomicheskikh svyazeĭ sub'ektov Rossiiskoi Federatsii (1999), <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (04.01.1999).
- FEDERAL'NYĪ zakon ot 22.07.2002 g. N° 91-FZ O ratifikatsii Evropeiskoi ramochnoi konventsii o prigranichnom sotrudnichestve territorial'nykh soobshchestv i vlastei (2002), <http://ivo.garant.ru/#/document/12127505/paragraph/10:0> (22.07.2002).
- FEDOROVA Nina (2007), *Rossiiskii ekspert: „Evroregion – modnoe poniatie bez opredeleniia*, wywiad z Irią Busygińą, „Deutsche Welle”, 23.09.2007, <http://bityl.pl/vX8oJ>.
- GANCZAR Małgorzata, WIECZOREK Iwona (red.) (2016), *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź.
- GRETA Marianna, TOMCZAK-WOŹNIAK Ewa (2018), *Euroregiony a cyfryzacja*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 53 (1/2018). DOI: 10.15584/nsawg.2018.1.7
- GRYNIA Alina (2013), *Współpraca transgraniczna Litwa–Polska–Rosja: rozwój oraz perspektywy*, w: Robert Łoś, Jacek Regina-Zacharski (red.), *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, Łódź.
- GUMENYUK Ivan, STUDZIENIECKI Tomasz (2019), *Aktualnoe sostoânie evroregionov s uchastiem Kaliningradzkoĭ oblasti*, „Baltiiskii region – region sotrudnichestva – 2019”. Materiały III międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji, Kaliningrad.
- GRETA Marianna, TOMCZAK-WOŹNIAK Ewa (2018), *Euroregiony a cyfryzacja*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 53 (1/2018). DOI: 10.15584/nsawg.2018.1.7
- GWIZDAŁA Jerzy P. (2015), *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 74, t. 2.
- JASTRZEBSKA Władysława (2008), *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, Rzeszów.

- KAMIŃSKA Aleksandra (2014), *Zamiast wstępu: możliwości i przestrzenie dialogu w świecie współczesnym*, w: Aleksandra Kamińska, Ewa Kraus, Kazimierz Ślęczka (red.), *Jak możliwy jest dialog?* Sosnowiec.
- KONTSEPTSIĀ prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federatsii (2001), <http://docs.cntd.ru/document/901780926> (09.02.2001).
- KONTSEPTSIĀ prigranichnogo sotrudnichestva v Rossijskoj Federatsii (2020), <http://docs.cntd.ru/document/565964011> (07.10.2020).
- KONDRAT'EVA Natalia (2007), *K voprosu ob imidzhe rossijskich regionov i ikh real'noi konkurentosposobnosti*, <https://image-of-russia.livejournal.com/6710.html> (28.06.2007).
- KONDRAT'EVA Natalia (2008), *Regiony Rossii i Evropejskogo Soiuza na puti k stroitel'stvu Obshchego ekonomicheskogo prostranstva*, Moskva: Institut Evropy RAN, <https://mgimo.ru/upload/iblock/2d0/2d00299ea5d9498b91928a5b6bb8658c.pdf> (28.12.2008).
- KRASHEVSKIY Andrey (2003), *Nuzhen li rossijsko- estonskii evroregion?*, "Delfi", <https://rus.delfi.ee/statja/5066950/nuzhen-li-rossijsko-estonskiy-evroregion> (04.02.2003).
- KUSZTAŁ Aleksandra (2008), *Euroregiony jako transregionalny wymiar polityki europejskiej*, w: K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń.
- LEGUCKA Agnieszka (2019), *Ryzyko „selektywnego zaangażowania” UE we współpracę z Rosją*, „Biuletyn PISM”, nr 148 (1896).
- MISZTAŁ Anna (2016), *Wpływ unijnej polityki regionalnej na zrównoważony rozwój euroregionów zachodniego pogranicza Polski*, Łódź.
- MEMORANDUM OF UNDERSTANDING for establishing a dialogue on Regional Policy cooperation between the European Commission and the Ministry of Regional Development of the Russian Federation (2007), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/memoranda-of-understanding/2007/memorandum-of-understanding-for-establishing-a-dialogue-on-regional-policy-cooperation-between-the-european-commission-and-the-ministry-of-regional-development-of-the-russian-federation (23.05.2007).
- MEZHDUNARODNYĪ PROEKT "Evrofakul'tet – Pskov" (WWW), <http://ematf.pskgu.ru/project/BB944D3E6419F0A96AF8D4020823A1E5> (18.08.2020).
- MONTPELLIER en Russie (WWW), <https://www.montpellier3m.fr/presse/201701241630-11293> (02.02.2021).
- NEFEDOVA Evgenia V. (2014), *The interaction of regions within Russia-EU relations*, in: S.M. Yun (ed.), *Russia and the European Union. A textbook*, Tomsk, http://euglobe.ru/wp-content/uploads/2016/09/Russia-and-EU_Tomsk.pdf (8.08.2020).
- NIKITINA Ludmiła (2013), *Program TACIS w Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania wdrażania, mechanizm instytucjonalny, efektywność*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND (2009), *NOTHERN Dimension*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deea/dv/0209_/0209_05.pdf (05.09.2009).
- OTRASLEVYE DIALOGI (WWW), <https://russiaeu.ru/ru/otraslevye-dialogi> (3.02.2021).
- PAKHOMOV Alexander A. (2019), *General parameters and specifics of Russian regions'international cooperation*, „Russian Economic Development”, vol. 26, no. 2.
- PATTEN Chris (1999), *Commission responsible for External Relations A Northern Dimension for the policies of the Union: current and future activities Foreign Ministers' Conference on the Northern*

- Dimension*, Helsinki, 12 November 1999, SPEECH/99/161, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_99_161 (12.11.1999).
- POLITICAL DECLARATION on the Northern Dimension Policy* (2006), https://www.ndphs.org/internal-files/File/Strategic%20political%20docs/Political_Declaration_on_Northern_Dimension_Policy.pdf (15.08.2020).
- SibFU Double Degree Programmes* (2020), "Study in Russia", <https://studyinrussia.ru/en/actual/articles/sibfu-double-degree-programmes/> (31.07.2020).
- CROSS BORDER COOPERATION* (WWW), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en (01.09.2020).
- PROJEKT der Volksdiplomatie „Chakassien – Deutschland: Freundschaftsbrücke“* (2013), <http://germanyinrussia.ru/cities/1/248> (31.08.2013).
- RAŚ Maciej (2009), *Szanse i możliwości realizacji czterech „wspólnych przestrzeni” w perspektywie XXI wieku* w: Stanisław Bielerń, Konstantin Chudolej (red.), *Stosunki Rosji z Unią Europejską*, Warszawa.
- RAŚ Maciej (2018), *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*, Warszawa.
- ROAD MAP for the Common Economic Space* (2005), https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_economic_space_2005_english.pdf (10.05.2005).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2020), *Rosja*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/177/russia> (30.12.2020).
- ROSSIÁ I ES zapustili w 2020 godu 25 prigranichnykh investitsionnykh proektov na €121 mln* (2020), <https://tass.ru/ekonomika/7618293> (27.01.2020).
- RUSSELL Martin (2020), *The EU and Russia. Locked into confrontation*, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652030/EPRS_BRI\(2020\)652030_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652030/EPRS_BRI(2020)652030_EN.pdf) (31.07.2020).
- SERGOUNIN Alexander (2003), *The Rise of Transregionalism in Russia: The Case of the European Union's Northern Dimension*, „International Journal of Political Economy”, vol. 30, no. 3.
- UMOWA O PARTNERSTWIE I WSPÓŁPRACY ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską* (1994), podpisana 24 czerwca 1994 r. na Korfu, Dz. Urz. UE L 327/3 z 28.11.1997.
- STRATEGY and Action Plan for the Barents Region up to 2010 (BARENTS 2010)* (2003), https://www.up2europe.eu/european/projects/strategy-and-action-plan-for-the-barents-region-up-to-2010_131721.html (30.06.2003).
- THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD INSTRUMENT (ENI)*, (WWW), <https://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighbourhood-instrument-eni> (15.08.2020).
- THE MEDIUM-TERM STRATEGY for the development of relations between the Russian Federation and the EU (2000–2010)* (1999), Helsinki, 22 October 1999.
- VUORENPAA Marja Leena (2019), *The Northern Dimension: Mutual Beneficial Cooperation Today and in the Future*, „Sovremennaa Evropa”, nr 3, DOI: 10.15211/soveurope320193641

**IMPRESJE
EUROPEJSKIE**

Гражданское общество в Российской Федерации: особенности развития и отличия от европейских государств

Maria A. Ivanova, *Peoples' Friendship University of Russia*
– *RUDN University (Moscow, Russia)*

E-mail: 1032154465@rudn.ru

ORCID ID: 0000-0003-3394-2515

Аннотация

Эссе посвящено рассмотрению такого феномена, как гражданское общество и специфика его развития в России, в сравнении с европейскими странами. Особое внимание уделяется различным проблемам (как укоренившимся исторически, так и актуализировавшимся в современный период развития страны), которые препятствуют формированию правового и демократического государства. Автор анализирует факторы, положительно и отрицательно влияющие на демократизацию России. Также предлагаются пути решения проблем в развитии гражданского общества и дальнейшей институционализации правового государства в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация (Россия), гражданское общество, демократия, правовое государство, неправительственные организации, общественные организации.

Civil society in Russian Federation: features of development and differences from European countries

Abstract

The essay is devoted to the consideration of such a phenomenon as civil society and the specifics of its development in Russia, in comparison with the European countries. Special attention is paid to various problems (both historically rooted and actualised in the modern period of the country's development), which hinder the formation of the democratic state. The author analyses the factors that positively and negatively affect the democratisation of Russia, and also suggests ways of solving problems in the development of civil society and further institutionalisation of the rule of law in the Russian Federation.

Keywords: Russian Federation (Russia), civil society, democracy, rule of law, non-governmental organisations (NGO)

Гражданское общество является обязательным элементом демократического государства (Evtushenko 2008; Alexander 2006; Reznik 2002; Matuzov 1995; Witkowska 2009). Поскольку Российская Федерация все еще находится на этапе становления демократии и правового государства, изучение гражданского общества представляет особый интерес.

Гражданское общество представляет собой систему общественных институтов и отношений, которые являются независимыми от государства. Они призваны создавать условия для самореализации отдельных индивидов и объединений. Гражданское общество – это совокупность семейных, нравственных, национальных, религиозных, социальных, экономических отношений и институтов, с помощью которых удовлетворяются интересы личностей и их групп (Ilyin, Koval 1992). Одной из главных причин возникновения гражданского общества можно считать проявление социальных нужд людей, необходимость преодоления кризиса, связанного с неудовлетворением потребностей (по пирамиде А. Маслоу). А именно, потребности: в самореализации, в безопасности, в защищенности, в естественных потребностях, статусе и принадлежности, выходом из которого может служить установление обязательного для всех порядка. Также причинами диверсификации социальной структуры общества и развития «третьего сектора» в мире служат процессы глобализации, информационная революция и широкое распространение политических и экологических идей, имеющих общемировой масштаб. (Salamon, Anheier 1998).

Структуру гражданского общества составляют разнообразные общественные отношения (экономические, социальные, политические, социокультурные) и их субъекты, а именно: неправительственные организации (НПО, МНПО, НКО); общественные движения; религиозные организации; профсоюзы; предпринимательские ассоциации; политические партии, как посредники между государством и народом. В качестве экономической основы гражданского общества выступает негосударственная собственность на средства производства. Она может существовать в индивидуальной и коллективной формах. Субъектами индивидуальной собственности являются индивиды и домашние хозяйства. Коллективная собственность – это собственность юридических лиц, религиозных и общественных объединений и организаций, трудовых коллективов и т.п.

Обладая собственностью, граждане становятся независимыми от государства в экономическом отношении. Огосударствление собственности ликвидирует основу гражданского общества и ставит граждан в полную зависимость от государства, поскольку фактически оно становится их работодателем. Наряду с частной собственностью, большое значение для гражданского общества имеет гарантированная государством свобода предпринимательства.

В России, в отличие от многих европейских стран,¹ нет давно и прочно укоренившихся демократических традиций, поэтому гражданское общество

¹ Подробнее о традициях и развитии демократии и гражданского общества в зарубежных странах: Anheier 2014; Anheier et al. 2019; McDonnell 2018; Kuczerjawaja 2013, 2014; Witkowska 2009.

испытывает затруднения в своем развитии. Представляется, что наиболее острой проблемой является бедность населения (*V Rossii...* 2019). Значительное количество людей живут за чертой бедности, многие получают минимальную заработную плату. Все это препятствует формированию среднего класса, а, как известно, характерная черта социально-классовой структуры современного развитого гражданского общества – это преобладание в ней прослойки людей с относительно высоким уровнем достатка.

Преодолеть данную проблему одномоментно нельзя, это должен быть планомерный и длительный процесс. Необходимо увеличить темпы экономического развития, уйти от сырьевой модели экономики и всячески поощрять развитие малого и среднего бизнеса. Однако, учитывая дополнительные экономические проблемы и риски, обусловленные пандемией коронавируса, реализация данных задач переносится на более отдаленную перспективу.

Гражданское общество немыслимо без определенного уровня правовой культуры в сознании населения. Непонимание многими значения правовой культуры, а также правовой нигилизм, являются серьезной проблемой. Правовая культура индивида предполагает не только знание правовых норм, но и внутреннее убеждение и стремление их исполнять. К сожалению, на сегодняшний день значительная часть населения России привычкой к законопослушанию не обладает. Решить данную проблему можно, повысив качество среднего и высшего образования. Например, М.В. Саакян отмечает, что сегодня существует проблема «правового минимума» – обязательного уровня знания права, которым должен обладать каждый гражданин, вне зависимости от возраста, пола и социального статуса. Как показывают исследования, около трети россиян не ориентируются в нормах законодательства, знание которых необходимо в повседневной жизни. Все это затрудняет справедливое и своевременное решение вопросов, возникающих у индивидов в социальной сфере и процессе их хозяйственной деятельности, отрицательно сказывается на эффективности пользования конституционными правами и свободами (Saakyan 2015).

Также, в настоящее время, в России можно отметить следующие проблемы, препятствующие становлению правового государства:

- отсутствие реальной политической оппозиции;
- зависимость СМИ от государства;
- высокий уровень коррупции;
- высокая централизация власти.

Особое внимание следует уделить проблеме коррупции, так как она тормозит развитие не только гражданского общества, но и всего государства в целом. На сегодняшний день коррупция существует как в высших эшелонах власти, так и на бытовом уровне. Коррупция является главным фактором нарушения принципа уважения прав и свобод человека. Поскольку должностные лица или их группы, пытаясь реализовать свои интересы, целенаправленно и осознанно нарушают нормы законодательства – это, в свою очередь противоречит государственным

интересам и приводит к нарушению прав и свобод человека. Решить данную проблему возможно только ужесточив ответственность за коррупционные преступления, а также искоренив из массового сознания культуру взяточничества, и укоренив в сознании граждан понимание того, что взятки – это преступление (Zatonskiy 2006).

Так как Россия все еще находится на этапе становления демократии и стремится создать реальное правовое государство, ей необходимо:

- обеспечить реальную конкурентную сменяемость власти на всех уровнях;
- снизить влияние исполнительной власти на законодательную;
- обеспечить независимость СМИ.

Еще одной важной проблемой в формировании гражданского общества является недоверие граждан к государственной власти. Данная проблема вытекает из всех вышеперечисленных. Отсутствие реально работающих законов приводит к тому, что люди живут с мыслью, что отстаивать свои права бесполезно. Насколько государство способствует развитию гражданского общества, настолько повышается доверие населения к политической власти (Garayev 2014; Ivanova 2020). Уровень доверия становится индикатором степени развития гражданского общества.

Можно предположить, что в первую очередь, необходимо повысить доверие граждан к представительным и правоохранительным органам. Необходимо также увеличить влияние гражданского общества на решение различных проблем, затрагивающих население. Пока данное влияние недостаточно, многие инициативы и предложения граждан бесследно исчезают в бюрократическом аппарате разных уровней.

Стоит отметить, что наблюдаются и положительные тенденции в развитии гражданского общества в России (Evtushenko 2008; Kochetkov 2015; Kucheryavaya 2016; Mersianova 2018). Граждане проявляют интерес, активно участвуют во всех сферах общественной жизни (Mersiyanova, Korneeva 2011), развивается малый и средний бизнес, уровень образованности граждан находится на высоком уровне и растет. Также создаются общественные организации, имеется законодательная основа для контроля и ясного порядка формирования НПО и НКО: ФЗ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995, ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996, ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001, ФЗ «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006, ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016, ГК РФ Статья 50. «Коммерческие и некоммерческие организации» и др. В этих законах прописаны определенные рамки в понятиях, формах и видах, способах их создания и регистрации НПО, НКО, партий и др., а также возможностях получения государственной, финансовой поддержки и порядок проведения проверок их деятельности. Даже сам факт того, что в общественную дискуссию давно вошли вопросы о гражданском обществе, уже говорит о том, что существует запрос на его развитие.

Заключение

Сравнивая опыт формирования гражданского общества в России² и в Европе³, необходимо отметить, что исторических предпосылок для становления демократического государства в европейских государствах было больше.

Когда в Европе во всю разворачивалась индустриальная революция, создавались фабрики и машины, в России процветало крепостное право, а сельское хозяйство было основным способом производства. Когда в Европе формировался средний класс, наживалась собственность, повышался уровень жизни, Россия строила коммунизм, где индивидуальность стиралась, и действовал контроль государства над всеми слоями общества.

Текущая ситуация является следствием различия между развитием российского общества и западного. В Европе, государство и бизнес внимательно относятся к общественным организациям, чаще стараются прийти к общему консенсусу и компромиссу, чтобы не спровоцировать волнения в обществе. В России общественным организациям приходится бороться за право быть услышанными.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день гражданское общество в России все еще находится на этапе становления, а также переживает кризис. Имеется ряд проблем, решив которые, станет возможно существенно продвинуться в этом направлении. Авторитарное прошлое, до сих пор влияющее на нынешнюю власть, является главным препятствием на пути к демократии и не даёт обществу полноценно развиваться самостоятельно.

Мария Александровна Иванова – студентка Российского университета дружбы народов (РУДН). Научно-исследовательские интересы: молодежная политика, гражданское общество, политическая культура, международные отношения.

Maria A. Ivanova – MA student of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University, Moscow). Research interests: youth policy, civil society, political culture, international relations.

➔ References:

- ALEXANDER J.C. (2006), *Global Civil Society*, "Theory, Culture & Society", vol. 23(3), p. 521–524.
- ANHEIER Helmut K. (2014), *Civil Society Research: Ten Years on*, "Journal of Civil Society", vol. 10(4), p. 335-339, DOI: 10.1080/17448689.2014.984973
- ANHEIER Helmut K., LANG Markus, TOEPLER Stefan (2019), *Civil society in times of change: Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches*, "Economics", vol. 13, 2019-8. DOI: 10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8
- EVTUSHENKO Maria V. (2008), *Stanovlenie grazhdanskogo obshchestva v sovremennoï Rossii*, "Obshchestvo: Politika, Ekonomika, Pravo", issue 2.

² Подробнее: Evtushenko 2008; Ilyin, Koval 1992; Kochetkov 2015; Mersyanova, Korneeva 2011; Mersyanova 2018; Kuczerjawaja 2013, 2014; Kucheryavaya 2016.

³ Подробнее: Anheier 2014; Anheier et al. 2019; Kuczerjawaja 2013, 2014; Kucheryavaya 2016; Witkowska 2009.

- GARAYEV O.M. (2014). *Citizens' trust as a factor of strengthening of political power in modern Russia*, "Vestnik Bashkirskogo Universiteta", vol. 19, no. 4, p. 1509-1515.
- IVANOVA Maria G. (2020). Image of Power in the Context of Archetype Theory, "RUDN Journal of Public Administration", vol.7, no. 3, p.195-204. DOI: 10.22363/2312-8313-2020-7-3-195-204
- ILYIN Mikhail V., KOVAL Boris I. (1992). *Dve storony odnoi medalii: grazhdanskoe obshchestvo i pravo-voe gosudarstvo*, "Polis", no.1
- KOCHETKOV Alexander (2015). Some Features of the Development of Civil Society in Russia, "Vlast' (The Authority)", vol.23, no.18, p.58-62.
- KUCHERYAVAYA Elena (2016). *The Role of NGOs in the Development of Societies and Overcoming the Consequences of Crises: Case Studies of Poland and Russia*, "Polish Political Science Yearbook", vol. 45/2016, p. 166-177.
- KUCZERJAWAJA Elena (2013). *Sektor pozarządowy w oczach społeczeństwa polskiego i rosyjskiego*, Kwartalnik „Trzeci Sektor”, no. 30, p. 42-52.
- KUCZERJAWAJA Elena (2014). *Współpraca międzysektorowa w Polsce i Rosji – tendencje w ostatnim ćwierćwieczu*, Kwartalnik „Trzeci Sektor”, no. 32, p. 51-62.
- MATUZOV Nikolay I. (1995). *Grazhdanskoe obshchestvo: sushchnost' i osnovnye printsipy*, „Pravovedenie”, no.3.
- McDONNELL Duncan (2018). *Challenging the Borders of Liberal Democracy: The Global Rise of Populism*, Forsythe 25th World Congress of Political Science, Brisbane, Australia.
- MERSIANOVA Irina (2018). *Russian civil society*, in: Irvin Studin (ed.), *Russia: Strategy, Policy and Administration*, London, p. 113-119. DOI: 10.1057/978-1-137-56671-3
- MERSIYANOVA Irina V., KORNEEVA Irina E. (2011). *Vovlechenost' naseleniya v neformal'nye praktiki grazhdanskogo obshchestva i deyatelnost' NKO: regional'noe izmerenie*, Moscow.
- REZNIK Yuriy M. (2002). *Grazhdanskoe obshchestvo kak idea*, „Social'no-gumanitarnye znaniya”, no. 4.
- SAAKYAN Margarita V. (2015). *Ways of increasing legal culture of the Russian society*, „Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta”, no. 2.
- SALAMON Lester M., ANHEIER Helmut K. (1998). *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-Nationally*, "Voluntas", vol. 9(3), p. 213-248.
- V ROSSII stalo bolshe bednykh (2019), „Vedomosti”, <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/29/807554-v-rossii-bolshe-bednykh> (29.07.2019)
- WITKOWSKA Marta (ed.) (2009). *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa.
- ZATONSKIY Viktor A. (2006). *Antikorrupcionnâ polityka kak faktor povysheniya rossiiskoi gosudarstvennosti*, in: A.V. Malko (ed.), *Antikorrupcionnâ polityka v sovremennoi Rossii*, Saratov.

Recenzja książki:
Hilary Appel, Mitchell A. Orenstein,
From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries,
Cambridge University Press 2018, 243 s.

Rafał Czachor, Andrzej Frycz Modrzewski *Cracow University*
(Cracow, Poland)

E-mail: rczachor@afm.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-5929-9719

Omawiana publikacja składa się z siedmiu rozdziałów uporządkowanych chronologicznie. Wywody rozpoczyna rozdział wprowadzający do przedmiotowej tematyki pt. *Triumf i kryzys neoliberalizmu*. Autorzy zadają w nim główne pytanie badawcze: z jakich powodów, wbrew początkowym oczekiwaniom ekspertów, okres wdrażania neoliberalnych reform w państwach postkomunistycznych trwał tak długo, od przełomu lat 80. i 90. XX wieku do końca pierwszej dekady XXI stulecia? Podkreślają oni, że bolesne reformy wolnorynkowe odcisnęły znaczące piętno na wskaźnikach makroekonomicznych omawianych krajów, a poziom życia obywateli w latach 90. istotnie pogorszył się, natomiast neoliberalne reformy wciąż były kontynuowane. Co ciekawsze, wprowadzane były one niezależnie od aktualnej orientacji politycznej rządzących w poszczególnych państwach. Dość wspomnieć, że największy pakiet neoliberalnych reform na Węgrzech wdrożył lewicowy rząd w 1996 roku, zaś w Rosji dokonywało się to w pierwszych latach prezydentury Władimira Putina. Autorzy książki wskazują, że głównej przyczyny tego stanu upatrują w „rywalizacyjnej sygnalizacji” (*competitive signaling*) krajów postkomunistycznych, a więc ich rywalizacji o napływ kapitału zagranicznego i bezpośrednich inwestycji. Pozycjonowanie się w roli lidera neoliberalnych reform pozwalało państwu postkomunistycznym nie tylko konkurować między sobą, lecz także z gospodarkami Ameryki Południowej i Azji. Jest to główna teza recenzowanej monografii.

Drugi rozdział nosi tytuł *Pierwsza faza: konsensus waszyngtoński*. Autorzy wskazują w nim, że opracowany przez międzynarodowe instytucje finansowe pakiet reform wolnorynkowych, który znalazł w latach 80. zastosowanie na gruncie latynoamerykańskim jako konsensus waszyngtoński, zyskał nowe życie wraz z upadkiem komunizmu

i rozpadem Związku Radzieckiego. Prywatyzacja, dyscyplina fiskalna, ograniczenie inflacji i liberalizacja handlu stały się głównymi elementami reform, które w pierwszej kolejności wdrożyły Węgry, Polska, Czechosłowacja, a następnie kolejne państwa bloku wschodniego. Wzmogły one negatywne zjawiska gospodarcze i społeczne, jednakże były kontynuowane nawet w drugiej połowie lat 90., gdy do władzy dochodziły ugrupowania o postsocjalistycznej proweniencji. Zdaniem autorów książki, przyczyną tego stanu rzeczy była potrzeba dopływu kapitału, która nie mogła być zaspokojona inaczej niż poprzez inwestycje zagraniczne. Wówczas też zaczął się proces rywalizacji o zainteresowanie zagranicznych inwestorów. Badacze wskazują, że dodatkowo przyczyniły się do tego same międzynarodowe instytucje finansowe, w tym głównie Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), publikujące rankingi unaoczniające, kto jest liderem wolnorynkowych przemian, a kto się w nich opóźnia. Uwagę poświęcono mechanizmom prywatyzacji w państwach postkomunistycznych, szczególnie metodzie voucherów, która znalazła zastosowanie m.in. w Polsce w programie powszechnej prywatyzacji i wydawanych wówczas świadectwach udziałowych. Ogółem ten mechanizm badacze ocenili krytycznie, podkreślając iż był to mechanizm wcześniej na świecie niepraktykowany. Zaznaczają oni, że przyczynił się do rozkwitu korupcji, a z drugiej strony nie był przedmiotem zainteresowania ewentualnych inwestorów zagranicznych. Jednakże, jak wskazują dalej, w niektórych państwach władze podejmowały się wszelkich działań, by „zerwać z komunistyczną przeszłością i osiągnąć wyższy poziom przyszłego wzrostu” (s. 57).

W kolejnym rozdziale, pt. *Druga faza: europeizacja*, autorzy przeanalizowali proces kontynuacji neoliberalnej polityki gospodarczej państw postkomunistycznych w okresie, gdy „wyczerpywało się paliwo” w postaci znanej z pierwszego okresu transformacji, tj. rywalizacji o napływ kapitału, zaś pojawiało się kolejne – realna dla części państw regionu perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej. W rozdziale tym amerykańscy autorzy zastanawiają się także nad zagadnieniem, dlaczego „socjalistyczna” – z perspektywy Stanów Zjednoczonych – Unia Europejska nalegała na tak dalece idącą liberalizację gospodarki oraz ograniczenie sektora publicznego w państwach negocjujących warunki przyszłego członkostwa. Wskazują oni, iż UE zastosowała ten sam co MFW i EBOR mechanizm wyścigu i promowania liderów w dostosowywaniu się do warunków akcesyjnych. Podane zostały przykłady negocjowania warunków prywatyzacji przedsiębiorstw sektora ciężkiego i paliwowego, gdzie UE usztywniała swoje stanowisko wprost do groźby uniemożliwienia nabycia członkostwa. Autorzy uważają, że ten sam mechanizm zastosowano wobec państw postradzieckich, które choć nie musiały przyjmować *acquis* i nie zyskały możliwości aplikowania o członkostwo, to by uzyskać szansę na stowarzyszenie i środki pomocowe ze strony UE, musiały dokonywać kolejnych reform wolnorynkowych, zwłaszcza liberalizacji handlu i prywatyzacji.

Następna część recenzowanej książki, pt. *Trzecia faza: awangarda neoliberalizmu*, poświęcona jest analizie dalszych postępów neoliberalizmu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które wykraczały poza ramy określone przez między-

narodowe organizacje finansowe, a nawet były przez nie krytycznie oceniane. Autorzy ze szczególnym zainteresowaniem odnotowali fakt, że – mimo istotnych kosztów gospodarczych i społecznych – państwa postkomunistycznie nie poprzestały tylko na tych neoliberalnych reformach, które wymagane były przez otoczenie międzynarodowe, w tym instytucje finansowe. Uwaga skupiona została na dwóch aspektach: wprowadzeniu podatku liniowego (w ponad 20 państwach omawianego regionu) oraz prywatyzacji systemu emerytalnego (w 14 przypadkach). Ich cel polegał, podobnie jak wcześniej, na próbie utrzymania atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych oraz powstrzymania odpływu kapitału krajowego i stymulowaniu rozwoju własnych rynków kapitałowych. Kroki takie, szczególnie reforma podatkowa, były krytycznie postrzegane przez instytucje międzynarodowe, obawiające się o przyszłe dochody budżetowe poszczególnych krajów. Mimo to, niektóre państwa nie zawahały się i wdrożyły nowe rozwiązania. Autorzy recenzowanej publikacji upatrują w tym inspirującej i lobbystycznej roli amerykańskich *think tanków* oraz inspirującej roli, jaką odegrała książka Roberta Halla i Alvina Rabushki *The flat tax* (zob.: Hall, Rabushka 1998), określana jako „Biblia” dla reformistów z Europy Wschodniej (Appel, Orenstein 2018: s. 105). Kraje postkomunistyczne stały się światowym centrum podatku liniowego. Rozpowszechnienie tego modelu podatku stało się skutkiem przekonania o jego znaczeniu dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, co unaocniają przywoływane w książce wypowiedzi czołowych polityków czeskich, węgierskich czy bułgarskich. Reforma podatkowa w państwach postkomunistycznych przyniosła istotne ograniczenie stawki, która w przypadku podatku CIT w 2016 roku wynosiła średnio 15,9% wobec 21,9% w Azji, 27,3% w Ameryce Południowej. Tak radykalne działania, zwłaszcza w przypadku poszczególnych państw (takich jak Rumunia i Bułgaria, gdzie nabrały cechy wyścigu o jak najniższą stawkę CIT), stały się przyczyną krytyki ze strony UE, obawiającej się o konkurencyjność gospodarek „starej Unii”.

W piątym rozdziale pt. *Rywalizacyjna sygnalizacja i bezpośrednie inwestycje zagraniczne* autorzy pracy, odwołując się do ustaleń poczynionych we wcześniejszych rozdziałach, tłumaczą istotę wprowadzonego przez siebie pojęcia „rywalizacyjnej sygnalizacji”. Wskazują oni, że przyczyną neoliberalnych reform było nie tylko oczekiwanie określonych korzyści płynących z samych gospodarek, lecz także „sygnalizowanie swojej atrakcyjności inwestorom zagranicznym” (Appel, Orenstein 2018: s. 116). Rozwinięty został wątek międzynarodowych rankingów, m.in. *Ease of Doing Business Index* czy *Global Competitiveness Index* w stymulowaniu dalszych reform i rywalizacji państw postkomunistycznych o palmę pierwszeństwa w tym zakresie. Przytoczono przykład Gruzji, która wręcz rozpoczęła szeroko zakrojoną kampanię medialną, by wykreować swój obraz jako bezpiecznego miejsca dla inwestorów (Appel, Orenstein 2018: s. 126). Autorzy potwierdzają tezę, że kontynuowanie neoliberalnych reform w XXI w. miało bezpośrednie przełożenie na dalszy, bardzo duży napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie w latach 2004–2008. W zjawisku tym upatrują oni zauważalną poprawę kondycji gospodarek państw postkomunistycznych oraz poprawę sytuacji obywateli (choć w dużym stopniu poprzez ułatwiony dostęp do kredytów konsumenckich).

Szósty rozdział recenzowanej książki, zatytułowany *Kryzys neoliberalizmu*, dotyczy zmian w polityce państw postkomunistycznych po kryzysie rynków finansowych w 2008 roku. Badacze wychodzą od stwierdzenia, że kryzys we wdrażaniu neoliberalnych reform w państwach Europy Środkowej i Wschodniej nastąpił po 2008 roku, a więc około półtorej dekady później, niż przewidywano na przelocie lat 80. i 90. Jako główną przyczynę odwrótu od dalszej liberalizacji i ograniczania roli państwa w sferze publicznej wskazują oni kryzys finansowy z 2008 roku oraz kolejny, z początku drugiej dekady bieżącego stulecia. W jego efekcie zwiększyła się regulacyjna rola państwa w gospodarce, wycofano się z części reform, m.in. systemu emerytalnego, prywatyzacji sektora bankowego. Wskazują oni na ścisły związek przyczynowo-skutkowy ogólnoświatowego załamania rynków finansowych, które bardzo mocno odczuła większość państw postkomunistycznych, i wzrostu popularności partii populistycznych, ponownej aprecjacji roli państwa w gospodarce i keynesizmu. W książce zaprezentowano opinie neoliberalistów, którzy twierdzili, że zagraniczne banki miały w okresie kryzysu wręcz stabilizujący wpływ na gospodarki państw Europy Środkowej i Wschodniej, jak i krytyków – głównie polityków, m.in. Władimira Putina, utożsamiającego neoliberalizm z zachodnim systemem wartości. W tej części publikacji autorzy nie są przekonujący. Prezentują wyniki badań sondażowych z lat 2006–2010, z których wynika znaczny sceptycyzm wobec wolnego rynku wśród obywateli w zasadzie wszystkich państw postkomunistycznych. Nie przedstawiono jednakże takich danych odnośnie do okresu wcześniejszego. Wówczas należałoby zrewidować tezę o kryzysie w postrzeganiu neoliberalizmu po roku 2008, bowiem w opinii społecznej nie cieszył się on poparciem także wcześniej. Autorzy pracy dyskutują odwrót od neoliberalizmu w szerszym, światowym kontekście, uwzględniając przypadki Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej z lat 90., i sami wskazują, że zjawiska, o których piszą w kontekście państw postkomunistycznych zaszły tam już wcześniej. Tym samym można mówić nie o lokalnym fenomenie odejścia od reform neoliberalnych po 2008 roku, lecz określonej, już zbadanej, prawidłowości. Co więcej, głębokość „antyliberalnego zwrotu” nie jest duża – potwierdzają to m.in. dane Instytutu Frasera, zgodnie z którymi także po kryzysie finansowym sprzed ponad dekady państwa Europy Środkowej i Wschodniej wciąż notują niewielki postęp w kategorii „wolność gospodarcza” (zob.: Fraser Institute 2017).

Ostatnia część recenzowanej książki nosi tytuł *Rewizja teorii transformacji*. Jest to swoiste podsumowanie wcześniejszych wywodów. Autorzy słusznie zauważają, że od długiego czasu teoria transformacji postkomunistycznej nie była aktualizowana, zaś wiele dawnych założeń wymaga przeglądu. Jednym z obszarów, które należy poddawać analizie, to polityka gospodarcza, która okazała się być bardziej otwarta i skłonna do wdrażania rozwiązań neoliberalnych. Skuteczne zaszczepienie neoliberalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wiązać należy m.in. z mniejszymi niż zakładano turbulencjami we wdrażaniu reform politycznych i gospodarczych (Greskovits 1998). Wskazano również, że każde państwo regionu reprezentuje inną „odmianę kapitalizmu”, choć ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy książki.

Ogółem recenzowaną publikację należy ocenić jako interesujące opracowanie, w którym podjęto próbę uogólnienia transformacji polityki gospodarczej państw postkomunistycznych. Autorzy we właściwy sposób wywiązali się z postawionego sobie zadania ustalenia przesłanek odpowiedzialnych za trwający tak długo i tak głęboki proces liberalizacji gospodarki, począwszy od przetomu lat 80. i 90. wieku do współczesności. Za główny czynnik w tej materii uznano presję międzynarodową (ze strony MFW, EBOR, UE) oraz regionalną i ponadregionalną rywalizację byłych państw komunistycznych o zasoby kapitałowe i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Cały wywód recenzowanej pracy skupia się wokół tej tezy i nieco zawęża perspektywę badawczą. Za naukowo ryzykowne należy uznać podjęcie próby wyciągania wniosków na podstawie równoległej analizy tak odmiennych od siebie przypadków, jak Estonia, Słowenia, Polska, Rosja czy Uzbekistan. Prawdopodobnie do rozbieżnych, a przynajmniej bardziej pogłębionych wniosków, autorzy doszliby badając oddzielnie państwa Europy Środkowej i republiki postradzieckie, tym bardziej że w tych ostatnich sfera gospodarcza jest z reguły ściśle uzależniona od decyzji politycznych (Czachor 2018). Niektóre wnioski z pracy wydają się zbyt uproszczone. Przykładowo, rażące jest konstruowanie dychotomicznego obrazu rzeczywistości politycznej, w której jakiegokolwiek odejście od założeń neoliberalnych (a za takie uznano m.in. przypadek wprowadzenia bezpłatnej komunikacji miejskiej w Tallinnie) jest klasyfikowane jako „populizm”.

Mimo powyższych uwag, książka jest cennym opracowaniem, które może służyć jako punkt wyjścia do dalszych badań porównawczych nad przemianami politycznymi i gospodarczymi w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Rafał Czachor – doktor habilitowany, profesor Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Zainteresowania badawcze obejmują teorię demokratyzacji i transformacji, systemy polityczne oraz samorząd lokalny państw postkomunistycznych. Wybrane monografie: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych* (2014), *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988-2001* (2016).

Rafał Czachor – habilitated doctor, Associate Professor at the Faculty of Law, Administration and International Relations, Andrzej Frycz Modrzewski Cracow University. His research interests include the theory of democratisation and transformation, political systems and local self-government in the postcommunist countries. Recent books: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych* (2014), *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988-2001* (2016).

➔ Bibliografia:

- APPEL Hilary, ORENSTEIN Mitchell A. (2018), *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge University Press.
- CZACHOR Rafał (2018), *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ”, nr 4 (55).

FRASER INSTITUTE (2017), *Economic Freedom*, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2017> (21.04.2020)

GRESKOVITS Bela (1998), *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*, Budapest.

HALL Robert, RABUSHKA Alvin (1998), *Podatek liniowy*, tłum. R. Domagalski, Warszawa.

www.wuw.pl

