

ZESTAW PYTAŃ I ODPOWIEDZI

1. Na czym polega cywilizacyjne i prorozwojowe znaczenie integracji europejskiej dla naszego kraju?

W okresie niespełna 30 lat dzielących nas od przełomu ustrojowego, dokonanego w 1989 roku, kraj nasz był świadkiem i uczestnikiem dwóch epokowych procesów, które gruntownie zmieniły pozycję Polski w sytuacji międzynarodowej i stworzyły nowe warunki dla rozwoju polskiego społeczeństwa i gospodarki. Były to procesy o najwyższej randze systemowej i cywilizacyjnej, które zapiszą się niewątpliwie wielkimi literami w historii naszego kraju. Jednym z nich była tzw. postsocjalistyczna transformacja systemowa, która pozwoliła przejść od centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej i autorytarnej państwa do systemu gospodarki rynkowej i parlamentarnej demokracji. Proces ten dokonał się w sposób pokojowy i przy szerokiej akceptacji społecznej. Jego rezultatem było wyzwolenie wielkiej aktywności gospodarczej i obywatelskiej, czego wymierną ilustracją jest nieprzerwany, stosunkowo szybki wzrost gospodarczy, trwający od 26 lat, co jest historycznym i gospodarczym ewenementem w skali światowej. Sukcesy transformacji otworzyły naszemu krajowi możliwość przejścia do drugiego postsocjalistycznego etapu rozwoju, czyli włączenie się w system integracji europejskiej, którego ukoronowaniem było uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej w 2004 roku. **Członkostwo w UE było nie tylko wyrazem uznania dla skuteczności postsocjalistycznej transformacji systemowej, zapoczątkowanej w 1989 roku, ale otworzyło też nowe, niespotykane wcześniej, możliwości rozwojowe we wszystkich najważniejszych sferach funkcjonowania państwa, społeczeństwa, kultury i gospodarki.**

Integracja europejska, zapoczątkowana niedługo po zakończeniu II wojny światowej, to wielki eksperyment cywilizacyjny, nie

mający precedensu w historii świata. Jego podstawowym celem był pokojowy rozwój państw na kontynencie europejskim, które w sposób dobrowolny i demokratyczny zgodziły się współpracować ze sobą, na zasadach solidarności, wspólnotowości, poszanowania różnorodności i troski o rozwój dla wszystkich swoich obywateli. To pierwszy przypadek w stosunkach międzynarodowych, kiedy jedne kraje decydują się na wspieranie rozwoju innych krajów, w trosce o zmniejszenie dystansów rozwojowych między nimi, licząc na harmonijny, pokojowy rozwój i współpracę. Integracja europejska nie jest rodzajem gry o stałej sumie, jak to się często wyobraża, w której korzyści jednej strony są kosztem drugiej strony; jest to gra o rosnącej sumie, kiedy wszyscy uczestnicy mogą z niej wyjść z korzyściami. Dowodem na to są efekty 60-letniej historii europejskiej wspólnoty i korzyści z integracji jakie odniósł nasz kraj od 2004 r.

Najważniejsze osiągnięcia integracji europejskiej to poszerzenie wolności i otwarcie we wszystkich najważniejszych sferach funkcjonowania państw członkowskich, regionów, społeczności lokalnych i jednostek na stale wzbogacane formy współpracy. Mamy wiele dowodów na to, że skorzystali z nich polscy przedsiębiorcy, rolnicy, społeczności lokalne, pracownicy, naukowcy, studenci i wiele innych osób. Członkostwo Polski w tym wspólnotowym przedsięwzięciu cywilizacyjnym stało się wielkim wyzwaniem dla wszystkich: jak skorzystać z tych nowych możliwości? Niektórzy nie potrafią poradzić sobie z tym „nieszczęsnym darem wolności”, jak to pokazał ksiądz profesor Józef Tischner, ale tego można się było spodziewać, bo to trudny egzamin i doświadczenie.

W 1999 roku, kiedy trwały jeszcze negocjacje dotyczące członkostwa Polski w UE, prof. Antoni Kukliński napisał znamienne słowa: „W tysiącletniej historii Polski dwa wydarzenia zajmują najwyższą pozycję, a trzecie zapewne taką zajmie. Są to: chrzest Polski i przyjęcie chrześcijaństwa w roku 966, Unia lubelska jako konstytucja polsko-litewsko-ukraińskobiałoruskiej wspólnoty narodów z roku 1569 oraz pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej. W tak dramatycznym postawieniu sprawy mieści się ważny sąd wartościujący. Nasze przystąpienie do Unii Europejskiej będzie faktem na miarę tysiąclecia. Członkostwo

w Unii Europejskiej stanie się źródłem wielu procesów zmieniających głęboko struktury polskiego społeczeństwa, polskiej gospodarki i polskiego państwa. Jednocześnie musi się zmienić nasz stosunek do przestrzeni europejskiej, która stanie się przestrzenią naszej rozszerzonej Ojczyzny” (Kukliński 2000; 9).

2. Jak wyglądała droga Polski do Unii Europejskiej i gdzie znajdujemy się teraz?

Droga ta została zapoczątkowana już w pierwszych miesiącach po rozpoczęciu tzw. transformacji postsocjalistycznej, a dążenie do uzyskania członkostwa w Unii było jednym z priorytetów każdego rządu po 1989 roku. Najważniejsze etapy tej drogi wyglądały następująco:

- 25 maja 1990 roku, a więc w kilka miesięcy po rozpoczęciu transformacji systemowej, Polska złożyła wniosek o rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy o stowarzyszenie z UE;
- 16 grudnia 1991 roku umowa ta, zwana Układem Europejskim, została podpisana i weszła w życie 1 lutego 1994 roku;
- 8 kwietnia 1994 roku Polska złożyła wniosek o członkostwo w UE;
- 31 maja 1998 roku Polska rozpoczęła negocjacje o członkostwo;
- 13 grudnia 2002 roku zakończono te negocjacje;
- 16 kwietnia 2003 roku Polska podpisała traktat akcesyjny, zwany Traktatem Ateńskim;
- w dniach 7–8 czerwca 2003 roku przeprowadzone zostało w naszym kraju referendum w sprawie członkostwa w UE. W referendum tym 77,45% głosujących opowiedziało się za członkostwem Polski w UE. Największe poparcie dla członkostwa miało miejsce w województwach: śląskim i zachodniopomorskim (ponad 84%), a najniższe w województwie lubelskim (63%);
- 1 maja 2004 roku Polska wstąpiła do UE.
- Kwiecień 2017 – 88% Polaków (w badaniach CBOS) określa się jako zwolennicy UE, ale niepokojące jest to, że najwięcej przeciwników Unii (22%) jest wśród ludzi młodych (18–24 lata). **Stosunek**

władz państwowych do integracji europejskiej uległ w naszym kraju dużej zmianie po przejęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość. Można to określić jako proces rozluźniania więzi z instytucjami UE, narastania krytycyzmu wobec kierunków rozwoju i zasad funkcjonowania Unii, braku zaangażowania w działania reformatorskie i koncepcyjne dotyczące przyszłości UE itp. Symbolicznym zapoczątkowaniem „odrotu od Unii” było usunięcie przez byłą premier Beatę Szydło flag unijnych z budynku Urzędu Rady Ministrów. Za tym posunięciem nastąpiły dalsze, dużo ważniejsze:

- W sferze publicznej, w tym za pośrednictwem mediów publicznych, jesteśmy świadkami zmasowanej kampanii politycznej wypaczającej obraz znaczenia integracji i miejsca Polski w tym procesie.
- Członkostwo w UE jest często przedstawiane przez przedstawicieli władzy i publiczne media, jako ograniczenie naszej państwowej suwerenności i tożsamości, a polityka unijna jako zagrożenie dla rozwoju naszego kraju.
- Eksponuje się koszty i trudności integracji, a pomija jej korzyści i znaczenie dla rozwoju Polski i innych krajów członkowskich.
- Narastający krytycyzm najważniejszych organów UE: Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, a także przywódców największych krajów unijnych (Niemiec i Francji), zwłaszcza w związku z naruszaniem zasad praworządności w Polsce, wyraźnie zniechęca władze naszego kraju do angażowania się w działania umacniające pozycję UE w świecie i wdrażania reform pogłębiających integrację europejską. Polska przyłączyła się do klubu największych krytyków Unii: Wielkiej Brytanii, Węgier i Turcji.

Wielu obserwatorów i analityków zarówno w Polsce, jak i za granicą, uważa, że Polska znalazła się na drodze prowadzącej do wystąpienia z UE. Taką opinię podziela też rosnąca liczba naszych rodaków. W raporcie CBOS z kwietnia 2017 r. jego autorzy stwierdzili: „Prawo i Sprawiedliwość postrzegane jest jako ugrupowanie zmierzające raczej do zahamowania integracji europejskiej niż do jej pogłębiania. W ocenie największej części badanych (32%) partia rządząca dąży do ograniczenia integracji i zwiększenia roli państw narodowych w Unii

Europejskiej.” (CBOS 2017; 5) Prawie 40% elektoratu Nowoczesnej i PO uważa, że PiS dąży do wyjścia Polski z UE. Takie przekonanie ma dość mocne uzasadnienie nie tylko w szeregu posunięć politycznych, dyplomatycznych i propagandowych obecnych władz, ale też w dokumentach programowych i strategicznych tej partii. Aksjologia i zasady funkcjonowania UE są trudne do pogodzenia z ideologią PiS, gdzie dąży się do poszerzenia kontroli politycznej nad prawie wszystkimi dziedzinami państwa, gospodarki i społeczeństwa, co nieuchronnie prowadzi do ograniczenia wolności, a także do zmniejszenia otwartości państwa i społeczeństwa. Symbolem tego zamykania się jest „Polska jako wyspa”, w ujęciu Jarosława Kaczyńskiego, prezesa PiS. Wartości i zasady funkcjonowania UE stają się, w opinii władz rządzącej obecnie partii PiS, czynnikiem ograniczającym swobodę ich działań reformatorskich („dobrej zmiany”), co przekłada się na dystansowanie się wobec dalszych kroków prowadzących do pogłębiania integracji europejskiej. Polska jest obecnie adresem największej liczby uwag krytycznych i zastrzeżeń związanych z łamaniem zasad traktatowych, niż jakiegokolwiek inny kraj członkowski. Reakcją na te uwagi i stanowiska organów UE jest oburzenie i brak chęci ich uwzględnienia ze strony rządu i władz rządzącej partii. Prowadzi to do pogłębiającej się marginalizacji Polski w UE. Jeśli ten kierunek działań zostanie utrzymany, to dogą do polexitu staje się coraz bardziej realna. Skutki takiej decyzji dla rozwoju naszego kraju byłyby niewątpliwie katastrofalne.

3. Czy członkostwo w Unii Europejskiej zagraża suwerenności państw członkowskich?

Unia to więcej niż stowarzyszenie państw, a sens integracji nie przejawia się w bilansie wpłat do budżetu i redystrybucji pomocy dla regionów czy rolnictwa. Jest to nowy porządek, który nie opiera się na równowadze sił między narodami, lecz na wolnym wyborze państw, integrujących się dla osiągnięcia celów zapisanych w traktacie (pokoju, dobrobytu, praw człowieka, bezpieczeństwa, niedyskryminacji czy ochrony środowiska)

poprzez dzielenie się swoją suwerennością i wspólnym jej wykonywaniem na poziomie ponadpaństwowym. **Wyjątkowość europejskiego projektu integracyjnego polega na wspólnym funkcjonowaniu: demokratycznych państw i instytucji ponadnarodowych (m.in. Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego). Instytucje te chronią ogólne interesy Unii i jej państw członkowskich, bronią wspólnych europejskich wartości i uosabiają wspólnotę losów.**

Wraz z transformacją ustrojową w Polsce z przełomu 80 i 90 lat XX wieku, nowe i demokratyczne władze uznały, że pełne członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wówczas – we Wspólnotach Europejskich) jest racją stanu i gwarancją zakończenia transformacji ustrojowej oraz zbudowania demokratycznego państwa prawa. Począwszy od rządu Tadeusza Mazowieckiego – wszystkie kolejne rządy polskie, bez względu na przeważające w nich opcje polityczne, konsekwentnie zmierzały do urzeczywistnienia tego celu – członkostwa Polski w UE.

Wyrazem tego stał się jeden z zapisów Preambuły Układu Europejskiego (1991), w którym wyraźnie stwierdzono, że „końcowym celem Polski jest członkostwo we Wspólnotach, a Stowarzyszenie [...] pomoże Polsce osiągnąć ten cel”, czego spełnieniem był Traktat Akcesyjny (2003). Procedurę akcesyjną dopełniło referendum narodowe (7–8 czerwca 2003 r.), w którym obywatele RP zdecydowanie opowiedzieli się za przystąpieniem Polski do UE na warunkach zapisanych w Traktacie Akcesyjnym. Nim doszło do akcesji w 2004 r., w 1997 roku uchwalona została nowa Konstytucja RP. Została tam zawarta klauzula integracyjna, przewidująca możliwość wejścia Polski do organizacji międzynarodowej, której zostaną przekazane kompetencje suwerenne w niektórych sprawach, a dodatkowo prawo tej organizacji, w przypadku kolizji z ustawami, będzie miało przewagę nad prawem krajowym (art. 90 Konstytucji RP).

Przeprowadzając proces ratyfikacyjny Traktatów założycielskich Wspólnot i Unii, Polska przekazała szereg kompetencji ustawodawczych, kontrolnych i legitymizacyjnych na rzecz instytucji unijnych. Nie doszło natomiast w żadnej mierze do ich ostatecznego transferu. Podnoszone są jednak głosy o ograniczaniu suwerenności Polski, a czasami nawet

o jej utracie, w wyniku członkostwa w Unii Europejskiej. Skrajne opinie odwołują się do demagogicznych haseł jak np.: „wczoraj Moskwa, dziś Bruksela” czy też „Nicea albo śmierć” i inne. Kwestionowany jest ponadnarodowy charakter Unii Europejskiej i sens integracji oraz jej sukcesy.

Pojęcie suwerenności łączy się ściśle z istotą państwa i prawa. Nie ma państwa bez suwerenności, nie ma też suwerenności bez państwa, dlatego używane pojęcie: „suwerenne państwa” to najzwyczajniej tautologia. Nie ma jednak również suwerenności bez prawa. Pojęcie (formuła) suwerenności państwa członkowskiego w Unii Europejskiej jest pojęciem otwartym, ulegającym sukcesywnym zmianom, wraz ze zmianami zachodzącymi w samej jednoczącej się Europie. **Przez suwerenność, pojmowaną przez pryzmat nauki przełomów XX i XXI wieku, rozumie się władzę pierwotną, nie nadaną, która powinna być legitymowana demokratycznie. Jest to pierwotna potencjalna zdolność podejmowania w zasadzie ostatecznych decyzji, swoista metakompetencja.**

W systemie prawa międzynarodowego nie ma określonego minimum uprawnień suwerennych, nie jest więc ustalona granica przekazywania przez państwa swych kompetencji np. instytucjom międzynarodowym. Na gruncie prawa UE klasyczna definicja prawa międzynarodowego doznaje jednak pewnej mutacji znaczeniowej. W jednym z najbardziej znanych orzeczeń – w sprawie van Gend en Loos z 5 lutego 1963, Trybunał Sprawiedliwości uzasadniał m.in., że „...Wspólnota stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa ograniczyły swoje uprawnienia suwerenne, chociaż w ograniczonym zakresie...”. W orzeczeniu z 1964, w sprawie Flaminio Costa p. E.N.E.L., Trybunał Sprawiedliwości zauważał że, na mocy Traktatu założycielskiego Wspólnota otrzymała ...realną władzę wynikającą z ograniczenia suwerenności lub transferu uprawnień z państw na Wspólnotę...; państwa członkowskie ograniczyły swoje uprawnienia suwerenne, chociaż w ograniczonych dziedzinach.

Dlatego też zamiast roztrząsać kwestie suwerenności, centrum dyskusji przeniosło się już dawno temu na poziom kompetencji – ich podziału pomiędzy państwa a Unię i zasad wykonywania.

Nie jest to, jak wspomiano, przekazanie kompetencji na rzecz władzy wyższej, lecz zlecenie jej wykonywania – na podstawie umowy międzynarodowej (traktatu akcesyjnego) – powołanym w tym celu instytucjom. Dla zobrazowania tego procesu – realizacja niektórych kompetencji państwa powierzana jest np. w trybie zlecenia – samorządom lub nawet organizacjom społecznym, co przecież nie stanowi ograniczenia władzy państwowej, lecz ograniczenie jej wykonywania w sposób bezpośredni.

Przekazywanie kompetencji organom unijnym jest ograniczeniem wykonywania suwerenności, lecz nie samej suwerenności. Organy unijne mogą te kompetencje realizować dlatego właśnie, że państwa do tego je upoważniły. Same nie mają atrybutu suwerenności.

Do problemu suwerenności państwa uczestniczącego w tak zaawansowanym, jak europejski, procesie integracji, można też podejść z perspektywy nie tyle prawnej co społecznej. Mowa jest tu o zatracaniu swoich odrębności, ujednocinaniu i unifikacji. Są to zjawiska towarzyszące globalizacji. Mimo, że jest to proces powszechny na świecie w XXI wieku, to często bywa utożsamiany właśnie jako wynik udziału w integracji. Należy podkreślić, że tego rodzaju procesy – z Unią czy poza nią – są obecne powszechnie i są znakiem epoki cyfrowej (Internetu). **Sama Unia stara się od początku budować integrację przy zachowaniu różnorodności (motto UE to „Zjednoczeni w różnorodności”).**

Obywatele UE różnią się między sobą. Jest to naturalnym wynikiem silnego związania z rodzimymi państwami, z których każde ma bardzo silną tożsamość, odmienną kulturę, historię i tradycje. Ten pluralizm był znany autorom Traktatów stanowiących UE. Stąd, zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, **Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich.** Wartość, jaką jest różnorodność, musi, kiedy tylko to możliwe, być szanowana i chroniona przez Unię. Jednak, aby zrealizować cel, jakim jest integracja europejska, pluralizm ten nie może być nieograniczony. UE musi być oparta na niepodzielnych, uniwersalnych wartościach, takich jak godność, wolność, równość i solidarność. Unia musi być zbudowana na podstawie demokratycznych zasad i przepisów prawnych. Oznacza to, że zgodność z ogólnoeuropejskimi war-

tościami może się czasami wiązać z koniecznością uchylenia pewnych aspektów krajowej różnorodności i ogranicza wolność wyborów legislacyjnych państw członkowskich. We wszystkich tych procesach towarzyszy szukanie arystotelesowskiego „złotego środka”.

4. Czy i kiedy Unia Europejska może kontrolować przestrzeganie zasad praworządności w kraju członkowskim?

W styczniu 2016 roku Komisja Europejska formalnie zainicjowała procedurę kontroli praworządności w Polsce. Jest to wydarzenie bezprecedensowe.

Praworządność – w szerokim sensie, jest to nawyk i usankcjonowanie przestrzegania prawa, to rządy prawa. Praworządne jest tak państwo (instytucje), jak i jego społeczeństwo (obywatele). Zasada praworządności – jako pojęcie węższe od ogólnej „praworządności”, to innymi słowy – zasada legalizmu. Oznacza ona, że działania instytucji publicznych (legislatywy, egzekutywy i sądownictwa) podejmowane są wyłącznie w granicach kompetencji im przyznanych przez normy prawne. Jest to tzw. praworządność formalna. Wyróżnia się także praworządność materialną, zgodnie z którą organ powinien działać również zgodnie z szerszym systemem wartości (aksjologii) i celami danego społeczeństwa. Zasada ta, której rdzeń stanowi dostęp do wymiaru sprawiedliwości i kontrola sądowa, jest innymi słowy „nie tyle warunkiem wystarczającym, co koniecznym by osiągnąć trwały dobrobyt” (Green-span 2008; 560). **Rządy prawa wraz z odpowiedzialną politycznie egzekutywą są uznawane za cechy wyróżniające współczesne systemy liberalno-demokratyczne.**

Posiadanie przez ogół obywateli władzy zwierzchniej nie jest jednak, jak daje się słyszeć na różnych forach w tym polskim Sejmie i w rządzie, wystarczającym wymogiem, aby dany system polityczny mógł zostać uznany za demokratyczny. **Demokratyczny rząd to także rząd ograniczony przez zasady konstytucyjne, gdzie zasada rządów**

prawa pełni nadrzędną rolę, zaś sednem rządów prawa jest poddanie działania władz publicznych prawnym ograniczeniom (Sajó 1999). Przykład Polski jednakże przypomina, że poddanie aktów władzy ustawodawczej kontroli sądowniczej nasuwa wątpliwości – zwłaszcza tam gdzie popularne są prawno-naturalistyczne koncepcje suwerenności ludu (Van Gerven 2005; 102). **Pomiędzy rządami prawa i doktryną suwerenności ludu zachodzi więc sprzeczność, gdyż o ile celem rządów prawa jest ochrona jednostki, o tyle celem drugiej są rządy większości.**

Zasada praworządności jest w polskim systemie prawnym jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. Została uregulowana w art. 7 Konstytucji RP: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Treść tego artykułu wiąże się bezpośrednio z art. 2 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Także Unia Europejska, jako organizacja integrująca, rządzi się taką zasadą. UE powstała przez prawo (traktaty ją stanowiące) i działa na podstawie prawa. Jej aksjologię, wspólną państwom członkowskim, wyznacza art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Państwa są zobowiązane do poszanowania tych wartości. W sytuacji jednak, w której są one zagrożone w którymś z państw lub doszło do ich systemowego naruszenia, mamy do czynienia z paradoksem. O ile wśród kryteriów stawianych państwom starającym się o członkostwo w UE wymienia się wyraźnie wymóg funkcjonowania instytucji demokratycznych i gospodarki wolnorynkowej, o tyle po wejściu do Unii nikną możliwości dalszego kontrolowania przestrzegania standardów demokratycznych państw członkowskich. Jest to problem, z którym Unia stara się zmierzyć poprzez kształtowanie miękkich procedur kontroli praworządności w państwach członkowskich. Stworzenie tego rodzaju procedury to wy-

raz próby systemowego zagwarantowania ochrony wartości z art. 2 TUE i fundamentalnej dla istnienia UE – zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. **Unia oparta jest bowiem o zasadę wzajemnego zaufania** – w odniesieniu do szeregu standardów krajowych, jak np. jakości towarów czy usług, gwarancji urzędowych, uznawania wyroków z innych państw członkowskich, a zwłaszcza w sferze cywilnej i handlowej, wydawania własnych obywateli w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania czy uznawanie kwalifikacji zawodowych. Zaufanie opiera się o wspólne wartości. Gdy dochodzi do zachwiania systemu wartości, to wzajemne zaufanie traci podstawy.

Praworządność jest definiowana przez KE jako przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa. Komisja wskazuje, że „demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy”.

Przez „systemowe zagrożenia” Komisja rozumie zagrożenie porządku politycznego, instytucjonalnego lub prawnego państwa członkowskiego, struktury konstytucyjnej tego państwa, podziału władzy, niezależności lub bezstronności sądownictwa lub systemu kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej. Wyraźnie podkreśla się jednak subsydiarny charakter tego mechanizmu: „ramy te zostaną zastosowane, gdy krajowe «środki ochronne w zakresie praworządności» wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom” – za komunikatem: „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM/2014/0158 final).

Sytuacja w Polsce ostatnich lat nie jest pierwszym przypadkiem dyskusji na forum UE o łamaniu praworządności i jedynym przykładem zjawiska tzw. „osuwania się demokracji” (tzw. *democratic backsliding*). Potencjalne zagrożenia dla zasady praworządności pojawiły się w opinii wielu państw unijnych już w Austrii w 2000 r. gdy powstał tam koalicyjny rząd z udziałem skrajnie prawicowej partii Joerga Haidera.

Zastosowano wówczas, wobec braku procedur innych niż z art. 7 TUE, sankcje dyplomatyczne (miękkie), które doprowadziły ostatecznie do ustąpienia w. w. polityka z rządu federalnego Austrii. Kolejne wyzwanie dla ochrony zasady praworządności pojawiło się we Francji w 2010 r., gdy ówczesny rząd przyjął program likwidacji romskich obozowisk i rozpoczął masowe deportacje bułgarskich i rumuńskich Romów. Tym razem interweniowała KE i w efekcie proces ten został zaniechany. Z kolei od 2010 r. partia Fidesz W. Orbana i uformowany przez nią rząd dokonywał szeregu zmian ustrojowych, które osłabiły m.in. pozycję Sądu Konstytucyjnego i system podziału władzy. Przyjęte zmiany w prawie węgierskim wywołały szereg krytycznych głosów na różnych forach międzynarodowych (Rada Europy i Komisja Wenecka, UE i jej instytucje, inne państwa członkowskie).

W rezolucji z 2013 r. Parlament Europejski wezwał instytucje unijne m.in. do stworzenia nowego mechanizmu w celu zapewnienia przestrzegania przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE oraz trwałości kryteriów dla akcesji państw do UE. W efekcie w 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych z czterech państw członkowskich (Niemiec, Holandii, Danii i Finlandii) zaproponowali wprowadzenie specjalnego mechanizmu monitorującego ochronę praworządności w państwach Unii. W marcu 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM/2014/0158 final). Co do zasady – celem tego dokumentu jest umożliwienie Komisji znalezienia wspólnie z państwem członkowskim rozwiązania, które ma zapobiec wystąpieniu lub rozwojowi systemowego zagrożenia dla praworządności. Zasadniczo – procedura kontroli praworządności została sformułowana w oparciu o art. 2 i 7 TUE. Art. 2 TUE definiuje podstawowe wartości, na których opiera się UE, a art. 7 TUE określa mechanizm reagowania przez Unię Europejską na poważne i systemowe naruszenia podstawowych wartości wspólnoty w danym państwie członkowskim. Ten mechanizm jest dwuetapowy. W pierwszej kolejności Rada UE (działająca na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego lub Komisji) większością 4/5 członków, po uzyskaniu zgody PE, może stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo człon-

kowskie wartości, o których mowa w art. 2”. W ramach tej procedury możliwe jest również skierowanie do państwa członkowskiego odpowiednich zaleceń (art. 7 ust. 1 TUE). Natomiast w sytuacji, gdy do takich naruszeń doszło, Rada Europejska (na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej) działając jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić (po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag) poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2. Wówczas, działając już większością kwalifikowaną Rada może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie (art. 7 ust. 3 TUE). W efekcie art. 7 bywa nazywany „bronią nuklearną”. Jednak wymagana jednomyślność Rady Europejskiej powoduje, że funkcja procedury z art. 7 TUE jest raczej odstraszenie niż nakładanie konkretnych sankcji.

Procedura miękka składa się z trzech etapów. W pierwszym z nich KE ocenia, czy istnieje faktyczne systemowe zagrożenie dla ochrony praworządności w danym państwie. Jeśli Komisja uzna, że takie zagrożenie zachodzi, rozpoczyna „strukturalny dialog” z danym państwem. Jeżeli sprawa nie została wyjaśniona w I etapie, to KE rozpoczyna kolejny. Na podstawie zebranych informacji i odpowiedzi rządu publikuje „zalecenie w sprawie praworządności” skierowane do danego państwa. W ramach ostatniego etapu, trzeciego, procedury, wykonanie zaleceń podlega kontroli ze strony Komisji. Jeżeli żadne z tych działań nie przyniosą pożądanego skutku, Komisja może wnioskować do Rady o uruchomienie mechanizmu z art. 7 TUE.

KE, po tzw. debacie orientacyjnej na temat Polski, uznała w styczniu 2016, że wydarzenia w Polsce stwarzają obawy dotyczące ochrony zasady praworządności. Były to: kryzys konstytucyjny w Polsce – konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego związany jest z trybem wyboru nowych sędziów oraz z trybem i treścią wprowadzanych zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Do podnoszonych naruszeń praworządności zalicza się też zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji, ustawy o policji – zmieniającej zasady inwigilacji, tzw. ustawy o mediach narodowych czy pakiet ustaw dotyczących reorganizacji wymiaru

sprawiedliwości w Polsce. Niestety, jak wskazują wydarzenia ostatnich miesięcy oraz postawa polskiego rządu – sytuacja pogarsza się, a zastosowanie szeregu sankcji unijnych wobec Polski jest kwestią czasu.

5. Jak wygląda podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi?

Unia Europejska, dla realizacji celów integracyjnych, przejęła wiele funkcji tradycyjnie wykonywanych przez państwa, stając się m.in. prawodawcą, z traktatowo uregulowanymi procedurami legislacyjnymi. Jednak UE ma tyle (i tylko tyle) kompetencji ile zdecydowały się jej przekazać państwa członkowskie. **Źródłem kompetencji Unii Europejskiej jest zgoda państw członkowskich wyrażona w traktatach założycielskich (zasada przyznania) – (TUE i TFUE).** Zakres tego upoważnienia podlega dynamicznej interpretacji Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Zasada przyznania została wyrażona w art. 5 ust. 2 TUE:

„Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

Wykonywanie kompetencji przez UE wyraża się zwłaszcza w wydawaniu wiążącego państwa (i jej obywateli) prawa. **Często spotykanym poglądem jest, że Bruksela jednostronnie zmusza Polskę do takich lub innych zachowań, wyborów, zaniechań. Nie jest to prawdą.** Tworzenie i stosowanie prawa unijnego odbywa się przy współdziałaniu samych państw – w licznych i różnych formach. W procesie tworzenia prawa uczestniczą bowiem urzędnicy z państw, posłowie do PE wybierani w państwach oraz, w pewnym zakresie, parlamentarzyści narodowi, a wreszcie politycy krajowi. Unia, samodzielnie i poprzez organy państw członkowskich, podejmuje także działania w zakresie egzekucji jej prawa. **W efekcie członkostwa w Unii dochodzi do swoistej fuzji organów unijnych i krajowych, co jest nazywane europeizacją prawa i administracji państw członkowskich. Sprawy unijne (jej prawo, polityki) nie są sprawami**

zewnątrznymi. Prawo unijne skutkuje bezpośrednio w systemie krajowym, będąc podstawą dla praw obywateli państw członkowskich.

Podział kompetencji między Unię Europejską a państwa prowadzi do ustalenia tych dziedzin, w których powstaje prawo Unii, a prawo krajowe w pewnych wypadkach (mowa tu zwłaszcza o dyrektywach unijnych) służy jego implementacji/wdrożeniu. Poprzez wykonanie kompetencji przyznanej Unii Europejskiej, instytucje unijne są uprawnione do podjęcia szeregu środków (np. przyjęcia aktu prawnego: rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji, ustanowienia instrumentów finansowych, sformułowania strategii działania w określonych sektorach, etc.).

Podziału kompetencji UE można dokonać na płaszczyźnie wertykalnej (podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie) oraz na płaszczyźnie horyzontalnej (podział kompetencji między poszczególnymi instytucjami UE). Kompetencje Unii w ujęciu wertykalnym dzielą się na wyłączne, dzielone oraz wspierające (uzupełniające). **Stanowiąc prawo, instytucje Unii powinny respektować zasady: proporcjonalności, pomocniczości, lojalnej współpracy oraz równowagi międzyinstytucjonalnej.** Podział kompetencji można zatem rozpatrywać w kategoriach konkurencji o to, „czyje prawo” ma przeważać we wskazanych dziedzinach, ale także jako formę współpracy UE i państw, która jest konieczna dla negocjacji celów realizowanych przez prawo UE oraz najbardziej dogodnych środków ich realizacji.

System instytucjonalny UE tworzą organy pełniące funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie. Organy te realizują przysługujące im kompetencje i zadania, np. w zakresie programowania legislacji, wyboru i wdrażania polityk, zarządzania nimi, wykonywania budżetu, a nawet projektowania i wykonywania wspólnej polityki zagranicznej. W tworzenie prawa (pochodnego) UE zaangażowane są najczęściej trzy instytucje: Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Rada Europejska, jakkolwiek nie tworzy prawa w sposób bezpośredni, to zgodnie z art. 15 TUE nadaje Unii impulsy „niezbędne do jej rozwoju” oraz „określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. Decyzje te są następnie wskazówką dla instytucji unijnych do uruchomienia procesu prawotwórczego. Bo także w UE, podobnie jak ma to miejsce w systemach państwowych, legislacja jest zagadnieniem wtórnym wobec rozstrzygnięć o charakte-

rze politycznym. Dowodem tego jest rola spotkań Rady Europejskiej i osiągniętych na jej forum konkluzji, tj. porozumień politycznych, które są wyznacznikiem dla dalszych działań legislacyjnych w UE. Nie trzeba więc podkreślać znaczenia jej stałego Przewodniczącego, a funkcję tą pełni były premier Polski.

Dla każdego wydania aktu (tworzenia prawa) zawarta jest w Traktatach podstawa prawna, która wskazuje na stosowną procedurę przyjęcia aktu. W związku z tym, wybór właściwej podstawy prawnej pozwala obronić działania Unii przed zarzutem nieważności czy podjęcia aktu poza kompetencją. Podstawa prawna do wydania aktu jest zwykle sformułowana poprzez określenie następujących elementów: cel i przedmiot regulacji; określenie właściwej procedury; stopień w jakim dana dziedzina może podlegać regulacji UE); ew. wprowadzenie dodatkowych zastrzeżeń.

Unia nie posiada pełnej kompetencji prawotwórczej. Instytucje unijne nie mogą zatem stosować dowolnych środków dla osiągnięcia celów wyznaczonych traktatami. Traktatowo określone zadania UE muszą być realizowane na podstawie postanowień traktatów stanowiących i zgodnie z określonymi w nich zakresami. **Wyłącznymi dysponentami zakresu kompetencji UE pozostają państwa członkowskie, co oznacza, że UE działa, opierając się na zasadzie ograniczonej kompetencji własnej, wynikającej z traktatów.** W efekcie stanowienie aktów prawnych przewidzianych w art. 288 TFUE służy wykonywaniu traktatowych zadań UE (art. 5 TUE).

Procedury tworzenia i zmiany prawa różnią się w zależności od ich formy. Traktaty wyróżniły dwie podstawowe procedury przyjmowania aktów ustawodawczych – zwykłą oraz specjalną procedurę ustawodawczą. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu zaproponowanego przez Komisję Europejską rozporządzenia, dyrektywy i decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji (art. 289 ust. 1 TFUE). Specjalna procedura ustawodawcza, przewidziana w przypadkach szczególnych, zakłada przyjęcie aktu ustawodawczego przez Parlament Europejski z udziałem Rady bądź przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (art. 289 ust. 2 TFUE). Co do zasady to Komisja Europejska, jako instytucja, która wspiera ogólny interes Unii, ma pozycję dominującą do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w UE.

Wykonywanie przez instytucje UE ich kompetencji w procesie prawotwórczym nie odbywa się w społecznej próżni, ale jest przedmiotem oddziaływania poszczególnych państw, rozmaitych organizacji i grup nacisku, działających zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i na szczeblu UE. Propozycje Komisji ulegają zresztą bardzo istotnym modyfikacjom podczas prac grup roboczych oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), przygotowujących prace Rady. W proces tworzenia prawa, w różnym zakresie, włączeni są także partnerzy społeczni, organy ich reprezentujące, m.in. przez KR, KES, parlamenty narodowe. W kilkudziesięciu przypadkach przepisy traktatów stanowiących UE nakazują przeprowadzenie konsultacji, czyli zasięgnięcie opinii jednego z komitetów albo obu łącznie, w trakcie procedury ustawodawczej. Poza wyraźnie przewidzianymi w traktacie rozwiązaniami proceduralnymi, na korzystne dla siebie kształtowanie prawa UE wywierają nacisk rozmaite organizacje, będące reprezentantami poszczególnych grup interesów, np. pracodawców, pracowników, przedsiębiorstw sektora publicznego, konsumentów czy producentów rolnych. Podjęte akty mogą zostać poddane kontroli co do ich legalności. Kontrola ta jest rozproszona i wielopoziomowa. Co do zasady sprawuje ją Trybunał Sprawiedliwości UE i w pewnej mierze także sądy krajowe. W pierwszym przypadku inicjatywa do podjęcia kontroli leży m.in. po stronie państw. W drugim przypadku polega na możliwości zadawania pytań prawnych (prejudycjalnych) przez sądy krajowe – w sytuacjach gdy rozpatrują sprawy, w których stosowane są regulacje unijne. W Polsce najczęściej zadają tego rodzaju pytania sądy administracyjne (WSA i NSA), Sąd Najwyższy, niestety zbyt rzadko sądy powszechne.

6. Czym są wartości określone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym reguły państwa prawa, demokracji i poszanowania wolności?

Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska zostały oparte na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podsta-

wowych wolności oraz państwa prawnego, które to zasady są wspólne dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Określał te zasady początkowo art. 6 TUE w wersji przyjętej Traktatem z Amsterdamu z 1997 r. Uszczegółowienie tych zasad nastąpiło w Traktacie Lizbońskim z 2007 r., w którym wyraźnie wskazano w art. 2 TUE, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.”

Wartości te mają charakter obligatoryjny i nie mogą być poddane modyfikacji w praktyce polityczno-prawnej państw członkowskich lub ich wybiórczemu stosowaniu. Stanowią kanon podstawowych zasad uzupełniony w art. 6 ust. 3 TUE o wskazanie praw podstawowych wynikających z Europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności oraz z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowiąc część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Z tego powodu przystąpienie Wielkiej Brytanii i Polski do Protokołu 30, na podstawie którego wyłączono stosowanie przepisów Karty Praw Podstawowych w obu państwach, w ocenie Trybunału Sprawiedliwości UE nie wywołuje skutków prawnych – co podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie (m.in. w sprawach połączonych C-411/10 oraz C-493/10 N.S. C-489/10 Bonda). Trybunał uznaje, że protokół (nr 30) nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, gdyż obowiązywanie przepisów Karty Praw Podstawowych wynika z prawa pierwotnego, a konkretnie z art. 2 oraz art. 6 ust. 1 TUE. Jednocześnie Karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii a nie tworzy nowych praw ani zasad. Ta linia orzecznicza Trybunału jest konsekwentna, gdyż już wcześniej wielokrotnie podkreślano obowiązek przestrzegania reguł praworządności przez państwa członkowskie, m.in. w sprawie 294/83 „Les Verts” wskazano, że ówczesna EWG jest wspólnotą prawa, w związku z czym zarówno działania jej państw członkowskich, jak instytucji podlegają kontroli w zakresie zgodności z kartą konstytucyjną, jaką jest traktat WE. Podkreślić należy, że orzecz-

nictwo Trybunału ma charakter wiążący i stanowi część wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*).

Państwo przystępując do UE przekazało Unii także wykonywanie części swoich kompetencji w obszarze suwerenności państwa, w tym w zakresie oceny czy zmiany w prawie krajowym są zgodne z prawem unijnym w zakresie wartości uregulowanych w art. 2 TUE. Wynika to zarówno z samej zasady członkostwa, jak i przepisów traktatowych, a konkretnie z art. 7 TUE.

7. Jak silnie Polska jest już zakorzeniona w systemie instytucjonalnym i wartościach UE?

W przekonaniu Zespołu, **zakorzenie instytucjonalne i aksjologiczne Polaków jest dość silne, silniejsze, niż zdarza się niekiedy słyszeć.** Ale też sąd ten trzeba widzieć w szerszym kontekście. Otóż w kwestii powyższej można usłyszeć mocno przeciwstawne poglądy: z jednej strony, jest to oparta o dane opinia, że Polacy są jednym z najbardziej pronijnych narodów, a z drugiej, że jest to pronijność powierzchowna i płytką – pogląd też odwołujący się do danych. Przedstawiamy pokrótce dane uzasadniające te opinie i na ich tle postaramy się obronić nasze przekonanie o jednak relatywnie silnym zakorzeniu instytucjonalnym, a także, do pewnego stopnia, aksjologicznym polskiego społeczeństwa w Unii Europejskiej.

Obecnie 88% Polaków popiera integrację europejską (kom. nr 50, kwiecień 2017, CBOS). To bardzo wysoki wskaźnik. Jest on wyższy niż na Węgrzech (82%), w Słowacji (74%) i w Czechach (56%, komunikat nr 103, sierpień 2017, CBOS). Co więcej, w badaniu (kom. nr 50) widzimy, że największa grupa respondentów (48%) popiera wzmocnienie procesu integracji. Wzrasta także w porównaniu do roku 2012 i jest najczęściej wybierana proporcja osób (50%) uważających, że w interesie Polski jest być w grupie państw najsilniej współpracujących w UE (Komunikat nr 50, CBOS). Czyli, **Polacy nie tylko aprobują swe członkostwo w Unii, ale też deklarują w sporej części chęć wzmocnienia, a nie osłabienia procesu integracji.**

Z kolei o wymiarze aksjologicznym mówią nam o tym trochę wyniki badania Eurobarometru: **Polacy są wśród trzech społeczeństw najsilniej przekonanych o tym, że kraje Unii Europejskiej są sobie bliskie pod względem wyznawanych wartości** (Standardowy Eurobarometr 84, jesień 2015). Takie „projektujące“ pytanie odzwierciedla zapewne w jakimś stopniu nie tylko postrzeganą wspólnotę wartości, ale może być też wyrazem aprobaty dla tej wspólnoty.

Jednakże, gdy pytamy o kwestie bardziej szczegółowe, lecz też zasadnicze, jak np. wejście do strefy Euro, wówczas poziom poparcia jest niższy, a na dodatek raczej malejący na przestrzeni czasu. Na kwestie z tym związane zwracają uwagę autorzy raportu „Polacy wobec UE: koniec konsensusu“ (A.Balcer, P.Buras, G.Gromadzki, E.Smolar, Fundacja Batorego, 2016). Ich tezą jest stwierdzenie o głębokich podziałach w polskim społeczeństwie w kwestii integracji z UE. Piszą „Czasy konsensusu w tych sprawach minęły“ (Balcer i in. 2016; 2.). Ten podział to głównie odmienności w wymiarze „otwartości i zamkniętości“. Podają też przykłady konkretnych kwestii, w których spora część Polaków jest wstrzeźliwa wobec integracji (m.in. euro, rola państw narodowych). Wszystko to może prowadzić do konkluzji, że z analiz Autorów wynika raczej niski poziom zakorzenienia integracji europejskiej w polskim społeczeństwie. W naszym przekonaniu analizy te, skądinąd bardzo interesujące, prowokują do pewnych pytań i skłaniają do wyrażenia wątpliwości. Przedstawiamy je poniżej w dwóch zasadniczych punktach.

1. Sformułowanie o końcu konsensusu, o tym, że jego czasy minęły, sugeruje analizę w oparciu o dane dynamiczne, czyli porównania w czasie. Tymczasem takich danych w raporcie trudno znaleźć. Dlatego zasadnie można twierdzić, że to w istocie nic nowego i zwykle było tak, że poparcie ogólne było wyższe niż w kwestiach szczegółowych. W związku z tym nic się nie skończyło, po prostu „siła“ konsensusu zawsze była różna na różnych poziomach szczegółowości, co *nota bene* dla socjologa jest raczej normalnym społecznym zjawiskiem.
2. Pewne wyniki, na jakie powołują się Autorzy wymagają konfrontacji z wynikami np. badań CBOS, przywoływanymi wcześniej. Na przykład tezę o „zamkniętej tożsamości” narodowej Polaków

(s. 10) warto widzieć w kontekście danych wskazujących na przekonanie sporej części społeczeństwa o wspólnocie wartości społeczeństw Unii. Z kolei przytaczane dane o niewielkiej skłonności Polaków do pogłębiania integracji (s. 6–7), na podstawie Pew Research Center nie wydają się spójne z danymi CBOS wskazującymi raczej przeciwną tendencję. W sumie więc warto mieć świadomość różnorodności wyników i poddawać jej przyczyny dokładniejszej analizie, z uwzględnieniem odmiennych metodologii, itp. W sumie – potrzebna jest spora ostrożność interpretacyjna. Nie można wykluczyć także dynamiki ostatniego okresu, już roku 2017 – dane Autorów to głównie 2016, dane CBOS to już 2017. Kto wie, czy w tym okresie nie nastąpiło pewne wzmocnienie orientacji proeuropejskiej, jako reakcja na posunięcia rządu PiS.

Wnioskowanie o stopniu zakorzenienia integracji europejskiej, szczególnie w wymiarze instytucjonalnym na podstawie masowych badań opinii jest jednak dość zawodne. Dlatego warto ten obraz uzupełnić o wyniki badań oddające bardziej specyfikę wymiaru instytucjonalnego. Mamy tu na myśli analizę przygotowaną przez European Council on Foreign Relations i opublikowaną w raporcie pt.: „The invisible web – from interaction to coalition building in the EU“ (Janning, Zunneberg 2017; 22). Jest to też survey, ale ekspercki, wśród 421 profesjonalistów zajmujących się zagadnieniami europejskimi w rządach, think-tankach, uczelniach i mediach. Przeprowadzono go w okresie czerwiec-wrzesień 2016.

Autorów interesowały trzy wymiary zasadnicze dla zdolności budowania koalicji: które kraje postrzegane są jako mające bliskie interesy, które są „kontaktowane“ jako pierwsze i które są najbardziej responsywne? W ten sposób badacze chcieli odkryć właśnie ową niewidzialną sieć – praktycznych wzorów kooperacji, będących rdzeniem instytucjonalnego zakorzenienia. Przyjęta metoda wyodrębniła „wielką trójkę: Niemcy, Francję i (wciąż jeszcze, badanie robiono tuż po referendum) – Wielką Brytanię. To naturalne jądro europejskiej, zinstytucjonalizowanej kooperacji. Ale za tą trójką wyodrębniła się kolejna trójka dużych krajów unijnych: Włochy Hiszpania i Polska. W sumie kraje te zdaniem Autorów tworzą „big six“ (s. 6) europejskiej praktycznej, zinstytucjonalizowanej kooperacji, tworzą potencjał budowy koalicji. Widzimy więc, że w zdolności

kooperacyjnej liczy się potencjał wielkości, ale i dokonania europejskie. Otóż **zdaniem ekspertów, w roku 2016 Polska była silnie instytucjonalnie „usieczniona“ w strukturze i praktykach Unii Europejskiej.**

W naszym przekonaniu wyniki te uzupełniają istotną lukę, wskazując na **silny potencjał instytucjonalnego zakorzenienia.** Oczywiście, można powiedzieć, że to dane z połowy roku 2016. W końcu 2017 wynik mógł być inny. Ale nie jest to pewne. Wytworzone praktyki instytucjonalne, wzory kooperacji mają sporą bezwładność i tendencję do samoodtwarzania. Tworzą utrwalone wzory zachowań wśród profesjonalistów – typu: z kim rozmawiać, do kogo dzwonić itp. Takie wzory zachowań kooperacyjnych redukują niepewność codziennych zachowań i przez to też się utrwalają.

Podsumowując, chcemy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt wzmacniający poziom zakorzenienia instytucjonalnego i aksjologicznego. **Od roku 2004, początku polskiej obecności w UE, mija już 13 lat. W tym okresie buduje się już nowe pokolenie – nie tylko profesjonalistów unijnych, których dotyczyło ostatnie badanie, nie tylko profesjonalistów w ogóle, ale generalnie pokolenie Polaków, dla których integracja europejska i polskie w niej miejsce jest elementem „naturalnego środowiska społecznego“.** Unia wpływa na budowanie pozycji społecznej, na kariery i sytuacje coraz większych grup producentów, konsumentów i obywateli. Wpływa na realizację ich grupowych i klasowych interesów oraz różnych aspiracji i wartości. To jest instytucjonalizacja „codzienna“ i także wspólnota wartości. Czynniki te tworzą zakorzenienie strukturalne, powodujące, że przekonanie o sensowności integracji europejskiej zeszło już na poziom „behawioralny“ i nie może być łatwo zmieniane przez kolejne rządy i ekipy polityczne.

8. Czy i w jaki sposób członkostwo w UE wzmocniło w Polsce demokrację?

Jednoznaczna odpowiedź jest tu niemożliwa, gdyż: (1) nie możemy przeprowadzić porównania ze stanem bez obecności Polski w UE

– chyba, że założymy, iż rolę takiego porównania może pełnić porównanie ze stanem przed członkostwem w Unii i zadamy pytanie, czy od 2004 demokracja w Polsce rozwija się szybciej/lepiej niż do 2004. Nie dysponujemy jednak takimi analizami, a poza tym tylko częściowo odpowiedziałyby one na pytanie, gdyż wraz z upływem czasu działały też inne zmienne, nie tylko członkostwo Polski w UE, oraz (2) nie wiemy o jakie rozumienie i o jaki wymiar demokracji chodzi. Np. można stawiać tezę, że choć nadal w Polsce jest demokracja, to członkostwo w Unii okazało się relatywnie słabym zabezpieczeniem przed demontażem pewnych elementów demokracji liberalnej i silniejszym akcentowaniem demokracji aliberalnej.

Zarazem jednak z pewnością ogólna odpowiedź na tak postawione pytanie jest pozytywna. **Członkostwo w UE wzmocniło w Polsce niewątpliwie wagę proceduralnego rozumienia demokracji, wzmocniło rozumienie roli instytucji jako stabilizatorów i gwarantów. Ale też jednocześnie pokazało, że rozumienie tej roli i wagi instytucji, norm i procedur jest niemożliwe bez pewnego poziomu mobilizacji i społecznej partycypacji obywatelskiej.**

Tę dwoistość dobrze ilustruje, w naszym przekonaniu, ewolucja myślenia o roli instytucji i społeczeństwa obywatelskiego. Przez wiele lat transformacji – praktycznie do roku 2015, do przejścia władzy przez koalicję pod wodzą PiS, byliśmy przekonani, że co jak co, ale instytucje to nam się udało zbudować i ochronią one demokrację. Członkostwo w UE to przekonanie wzmocniło. Zarazem sądziliśmy, że społeczeństwo obywatelskie i partycypacja nie do końca się udały, są słabe. **Ale gdy PiS przychodzi do władzy, to błyskawicznie zmienia wiele z tych wydawało się trwałych instytucji lecz zarazem napotyka coraz silniejszy opór przeciw temu ze strony zdawałoby się słabego społeczeństwa obywatelskiego. To, co zdawało się relatywnie mocniejsze, okazuje się słabe – i odwrotnie.** A w sumie ta ewolucja pokazuje, że dla wzmocnienia instytucji demokracji znaczenie kluczowe ma publiczne uczestnictwo, nie tylko dobry „institutional design“. Zapewne to członkostwo w UE wyczuliło obywatele na sens procedur i instytucji demokracji, i dlatego miało pośrednie, ale bardzo istotne znaczenie dla ochrony instytucji demokratycznych.

9. Czy Polacy są eurosceptykami czy euroentuzjastami?

Polacy należą do najbardziej prointegracyjnie nastawionych narodów Unii Europejskiej³. Potwierdzają to liczne badania opinii społecznej – zarówno te dotyczące kwestii emocjonalnych (np. odczuć związanych z integracją europejską, przywiązania do Unii Europejskiej i jej instytucji), jak i kwestii poznawczych (dominujące wizerunki Unii wśród mieszkańców różnych państw członkowskich).

Choć w ciągu ostatnich dwóch lat wielu polityków i publicystów wypowiadało się w niechętny sposób o Unii Europejskiej – zwykle podkreślając zagrożenia związane z imigracją i polityką relokacji uchodźców – postawy Polaków wobec Unii nie uległy znaczącemu pogorszeniu. Widać to wyraźnie w cyklicznych badaniach Eurobarometru, które pozwalają na zaobserwowanie zmian w czasie, jak również na porównania pomiędzy poszczególnymi krajami Unii.

Badania te dość jednoznacznie wykazują, że **liczba Polaków deklarujących silne przywiązanie do Unii wzrasta**. W 2015 roku silne przywiązanie do Unii Europejskiej deklarowało 11% Polaków, w 2016 roku 12% badanych, a w 2017 roku 16% badanych. Brak przywiązania do Unii w 2015 roku deklarowało 9% badanych, zaś w latach 2016 i 2017 5% badanych. Ogólna liczba osób czujących emocjonalny związek z UE w większości przeprowadzonych dotąd badań Eurobarometru dwukrotnie przewyższała liczbę osób nie odczuwających związku z Unią.

Wzorzec ten widoczny jest również wtedy, gdy popatrzymy na badania analizujące wizerunek Unii Europejskiej wśród poszczególnych narodów Europy. W maju 2015 roku 53% Polaków deklarowało, że postrzega Unię pozytywnie, w listopadzie 2016 roku 51% Polaków, a w maju 2017: 50%. Negatywnie postrzega Unię Europejską znikomy odsetek badanych: w maju 2015 było to 7% badanych, w listopadzie 2016 10%, a w maju 2017 11%.

³ Por. raporty z badań Eurobarometru, np. Standard Eurobarometer 87 „Public Opinion in the European Union”, Wiosna 2017.

Z ostatnich badań Eurobarometru, przeprowadzonych wiosną 2017, wynika, że Polacy należą do narodów najbardziej pozytywnie wypowiadających się o Unii (obok Litwinów, Rumunów, Bułgarów, Irlandczyków, Luksemburczyków i Portugalczyków). **Polacy są też w grupie narodów wyrażających największy optymizm co do przyszłości Unii Europejskiej** – jedynie cztery państwa Unii mają większy odsetek eurooptymistów niż Polacy (Irlandia, Luksemburg, Malta i Dania). **W Polsce 69% badanych deklaruje optymizm co do przyszłości Unii, a jedynie 24% patrzy na przyszłość Unii pesymistycznie.** Dla porównania warto zauważyć, że w sąsiednich Czechach większość badanych (51%) deklarowała pesymizm co do przyszłości Unii, a mniejsza część badanych postrzegała przyszłość Unii optymistycznie (47%). Zatem nawet na tle państw regionu euroentuzjasm Polaków zdaje się być wysoki.

W Europejskim Sondażu Społecznym przeprowadzonym w 2014 r. zadano badanym dwa pytania, które pozwalają określić stosunek mieszkańców państw Unii do instytucji europejskich. W pierwszym spytano o zaufanie do Parlamentu Europejskiego, w drugim zaś spytano o stopień integracji Unii Europejskiej – czy integracja zaszła za daleko, czy też wręcz przeciwnie: powinna dalej postępować. O ile w całości Unii Europejskiej euroentuzjasm to domena osób młodszych i lepiej wykształconych – tak w Polsce zarówno stosunek do Parlamentu Europejskiego, jak i do integracji europejskiej, jest niezwiązany z wiekiem i jedyne słabo związane z wykształceniem (osoby lepiej wykształcone wyrażają nieznacznie wyższe zaufanie do Parlamentu Europejskiej i bardziej pozytywny stosunek do integracji europejskiej). Ogólnie jednak euroentuzjasm Polaków jest stabilny i rozpowszechniony w praktycznie całej populacji.

Wyniki tych badań sugerują, że formułowane często w wypowiedziach polityków i w artykułach prasowych prognozy wystąpienia Polski ze struktur Unii („polexit”) są mało prawdopodobne – nie znalazłyby bowiem poparcia zdecydowanej większości społeczeństwa. Warto podkreślić, że analogiczne badania prowadzone w Wielkiej Brytanii od wielu lat wykazywały silny eurosceptycyzm Brytyjczyków, zatem wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej miało dużo większą

i długotrwałą legitymizację w postawach obywateli tego państwa. **Czy można zatem z całą pewnością stwierdzić, że opuszczenie przez Polskę Unii jest wykluczone? Psychologia społeczna sugerowałaby przeciwną odpowiedź na to pytanie.**

Badania psychologiczne przekonują, że własna postawa (pozytywna bądź negatywna) wobec jakiegokolwiek problemu społecznego nie przekłada się bezpośrednio na zachowanie – zatem potencjalna decyzja o opuszczeniu UE nie jest wyłącznie wypadkową przekonań Polaków na temat Unii⁴. Poparta setkami badań teoria planowanego działania (Ajzen 1991). wskazuje na trzy podstawowe źródła ludzkich zachowań społecznych – są nimi postawy, normy społeczne i poczucie kontroli. Gdyby postawy wyjaśniały całość zachowań – wówczas opierając się na sondażach można by dobrze przewidzieć możliwe zachowania Polaków w sytuacji potencjalnego referendum dotyczącego opuszczenia Unii. Polski obywatel stojący przed taką decyzją opierałby się jednak nie tylko na swoich postawach, ale również na własnych przekonaniach o normie społecznej – czyli tym, co uważa o poglądach swojego otoczenia, autorytetów i ogólnym „duchu czasów” (Maass & Clark 1984). To powoduje, że czasem nawet poglądy wyznawane jedynie przez mniejszość społeczeństwa mogą mieć nieproporcjonalnie duży wpływ na decyzje polityczne całego społeczeństwa. **Sytuacja, w której media i politycy rozpowszechnią przekonujący obraz sugerujący anachroniczność struktur Unii Europejskiej, ich niesprawność i zagrożenia związane z integracją europejską, może stworzyć przekonanie, że normą społeczną jest euroceptycyzm – nawet w państwie, w którym obiektywnie większość obywateli to euroentuzjaści.**

Ostatnim uwarunkowaniem zachowania wymienianym w modelu Ajzena jest poczucie kontroli czyli, w tym wypadku, przekonanie, że „polexit” w ogóle jest możliwy. Tutaj można spodziewać się, że świadomo-

⁴ Metaanaliza badań nad związkiem postaw z zachowaniem wskazuje, że korelacja pomiędzy nimi wynosi $r = 0.51$, jednak w wielu kwestiach współczynnik korelacji postaw i przekonań z zachowaniami jest znacznie niższy, por. L.R. Glasman & D. Albarracín, (2006).

mość uwarunkowań geopolitycznych i ekonomicznych (związków gospodarczych z innymi państwami Unii, kosztów finansowych wynikających z ceł, ograniczeń mobilności, zagrożenia suwerenności ze strony Rosji) może ograniczać poczucie kontroli, które niezbędne jest do podjęcia takiej decyzji. Istnieją obiektywne warunki, które prawdopodobieństwo takie ograniczają.

Warto wspomnieć jeszcze o jednym zjawisku psychologicznym, które czyni „polexit” bardziej prawdopodobnym. Jest nim asymetria pozytywno-negatywna czyli ogólnie większa waga informacji negatywnych niż pozytywnych. Widać ją zarówno w podejmowaniu decyzji, w zachowaniach ekonomicznych (gdzie straty mają większą subiektywną wartość niż zyski) (Kahneman & Tversky 1979), jak i w reakcjach emocjonalnych czy myśleniu o polityce (gdzie strach posiada prymat nad nadzieją – jest emocją szybszą i łatwiej przetwarzaną nawet na poziomie mózgowym) (Jarymowicz & Bar-Tal 2006) i (Cohen-Chen, Halperin, Porat, & Bar-Tal 2014). Ta asymetria może powodować, że odpowiednie nagłośnienie zagrożeń związanych z Unią Europejską zagłuszy pozytywne przekonania i ogólny euroentuzjizm Polaków.

Na ryzyko skutecznego wykorzystania zagrożeń w ewentualnych kampaniach antyunijnych wskazują również wyniki badań sondażowych. Dane z Eurobarometru wskazują, że Polacy za największe z zagrożeń dla Unii Europejskiej uważają terroryzm (57% badanych) i imigrację (53% badanych). Tematy te – silnie eksponowane przez media i polityków – mogą wpłynąć na potencjalne odwrócenie się Polaków od integracji europejskiej pomimo obecnego dość powszechnego euroentuzjizmu.

Zatem pomimo zdecydowanie pozytywnych postaw Polaków wobec Unii Europejskiej deklarowanych w sondażach opinii publicznej (takich jak Eurostat czy Europejski Sondaż Społeczny), warto mieć świadomość pozostałych uwarunkowań decyzji politycznych. **Lęki, postrzegane zagrożenia oraz kształtowane przez media normy społeczne mogą potencjalnie zadecydować o poparciu euroceptycznych rozwiązań nawet w kraju, w którym przeważają postawy euroentuzjastyczne.**

10. Jak kształtują się tendencje migracyjne w UE i jakie są ich skutki dla Polski i całej Unii?

Swobodny przepływ pracowników stanowi jedną z centralnych wartości UE. **Mobilność między państwami UE jest promowana jako ważne, wzbogacające doświadczenie życiowe.** Skala napływu migrantów zarobkowych do krajów Zachodnich (UE 18) wprawdzie znacznie przekroczyła oczekiwania, szczególnie od momentu rozszerzenia Unii o dalsze 10 państw w 2004 roku, jednak unijny rynek pracy wchłonął migrantów, nie powodując wzrostu bezrobocia lokalnej siły roboczej, ani spadku zarobków w przyjmujących krajach (IOM, Labour Migration 2012).

Dzięki obecności Polski w UE, obywatele naszego kraju mają pełną swobodę poruszania się, w granicach określonych przez Traktat z Schengen. Zniósł on w 1995 roku kontrolę na granicach państw-sygnatariuszy, a od 2007 objął także Polskę. O tym, że jest to projekt wyjątkowo atrakcyjny, świadczy przystąpienie doń zamożnych krajów nie należących do UE (Norwegia, Islandia, Szwajcaria, Lichtenstein). Polacy mają też swobodę wyboru miejsca zamieszkania oraz podejmowania zatrudnienia. **Dzięki UE i stopniowemu otwieraniu się jej rynków pracy, Polska znajduje się zatem w centrum zachodniego świata i może korzystać z jego licznych ofert.** Oprócz rynku pracy, ważny jest rynek edukacyjny, świat kultury, itd.

Ze swobody międzynarodowych migracji, korzysta obecnie około 2,3 mln obywateli RP. Szacuje się, że tyle osób urodzonych w Polsce mieszka i pracuje za granicą, większość właśnie w krajach UE (Kaczmarczyk 2015). Główne skupiska polskich migrantów znajdują się w Wielkiej Brytanii, RFN, Irlandii i Holandii. W większości przypadków – 1,5 mln osób – są to migracje długotrwałe, to znaczy dłuższe niż rok (Slany 2014). Z drugiej strony stopniowo narasta proces imigracji do Polski, która oferuje nie tylko łatwy tranzyt do krajów UE, ale stała się krajem docelowym dla blisko miliona cudzoziemców, głównie Ukraińców, ale też Ormian, Wietnamczyków i Białorusinów (Kaczmarczyk 2015).

Wśród Polaków żyjących poza krajem najliczniejsi są migranci zarobkowi, pracujący często poniżej swych kwalifikacji. Jednocześnie

rośnie liczba polskiej młodzieży kształcącej się na zachodnich uczelniach (głównie, ale nie tylko, w ramach programu Erasmus Plus); wzrasta międzynarodowa mobilność wysoko wykwalifikowanych specjalistów oraz osób, w których zawód wpisane jest zdobywanie zagranicznych doświadczeń (np. uczeni, artyści, sportowcy, wyższa kadra zarządzająca); rośnie także liczba średniej kadry, pracującej poza krajem zgodnie ze swymi kwalifikacjami (kierowcy, mechanicy, pielęgniarki).

Heterogeniczność zbiorowości polskich migrantów pociąga za sobą różnicowanie form i sposobów komunikacji ze społeczeństwem polskim i polskimi władzami (Garapich & Praszałowicz 2014). To, że komunikacja ta przebiega w sposób intensywny jest oczywiste; migranci żyją równocześnie w dwóch krajach i dwóch kulturach, potrafią pogodzić ze sobą lojalność wobec kraju pochodzenia z lojalnością wobec kraju przyjmującego, budują złożoną tożsamość. W studiach nad migracjami, fenomen ten nazywa się transnarodowością (Faist 2013).

Badacze wskazują dodatkowo na trans-lokalny charakter tych migracji, to znaczy na silne związki między polskimi społecznościami w małych miejscowościach (np. w północnej Anglii), a rodzinnymi miasteczkami imigrantów (White 2011). **Oprócz przekazów pieniężnych, migranci transferują do swych społeczności lokalnych nowe normy, wartości, wzory zachowań. Jednocześnie wyraźne jest budowanie więzi w obrębie lokalnych społeczności imigracyjnych, które stają się autentycznymi wspólnotami.** Dają one migrantowi z jednej strony poczucie bezpieczeństwa i ułatwiają mu zdefiniowanie własnej sytuacji w nowym otoczeniu, z drugiej stanowią pomost do społeczeństwa przyjmującego i wytyczają ścieżki integracji. W tych społecznościach nadal ważną rolę odgrywają tradycyjne instytucje polonijne, takie jak duszpasterstwo i szkoły języka polskiego (uzupełniające wobec systemu szkolnictwa ogólnego), drukowana prasa oraz kluby, stowarzyszenia i usługi prowadzone przez migrantów i dla migrantów. Do dawnych instytucji wstępują nowi przybysze, przykładem może być działające współcześnie koło polskich studentów na Oxford University – założone w 1955. Instytucje takie (parafia, szkoła przedmiotów ojczyźtych, prasa) widoczne są także w krajach, w których do niedawna nie było skupisk polskiej diaspory, jak Irlandia, czy Islandia i gdzie budowane

są one od podstaw (Budyta-Budzyńska 2016). Funkcjonują one prężnie obok popularnych współcześnie polskich migracyjnych portali społecznościowych oraz innych form elektronicznego podtrzymywania więzi społecznej. **Wszystko to świadczy o postępowaniu procesu rekonstruowania wspólnoty w warunkach migracyjnych, co zapobiega wykorzenieniu.**

Najdonioślejszym efektem migracji poakcesyjnych jest coraz większa demokratyzacja i pluralizacja relacji społecznych. Aby osiągnąć swe cele, migranci polscy nie są zdani wyłącznie na struktury polonijne i ich reprezentantów, ale mogą odwołać się do instytucji europejskich, bezpośrednio do agend rządowych, czy społeczeństwa obywatelskiego w obu krajach (Garapich & Praszalowicz 2014).

Wielu młodych Polaków deklaruje obecnie chęć migracji. Nie jest to votum nieufności wobec własnego kraju, lecz poszukiwanie racjonalnej strategii życiowej, a często także wynika z ciekawości świata i ambicji edukacyjnych. Sami migranci, pytani o swe plany życiowe, często unikają deklaracji. Badacze mówią w takim przypadku o intencjonalnej nieprzewidywalności. Zwiększa się proporcja migracji wielokrotnych, wiele osób wraca do kraju i potem wyjeżdża ponownie, lub przemieszcza się z kraju do kraju. Coraz częściej w migracjach uczestniczą całe rodziny, poza Polską rodzą się i dorastają ich dzieci. W sumie w Wielkiej Brytanii, Irlandii i RFN, od 2004 roku, odnotowano 200 tys. urodzeń w rodzinach polskich obywateli. Na niepokój, który temu towarzyszy (panika moralna), badacze odpowiadają analizami rodzin transnarodowych i ich strategii życiowych.

Migracje powrotne, trudne do prawidłowego oszacowania, prawdopodobnie stanowiły w latach 2008–2011 między 23% a 32% migracji czasowych (Slany 2014). Widoczny jest wpływ migrantów powrotnych na rodzime otoczenie, często inicjują oni zmiany pod wpływem doświadczeń zagranicznych, wprowadzają nowe zwyczaje, nowe wartości, wykorzystują zdobyte kwalifikacje, inwestują przywiezione oszczędności. Jednak okazuje się, że polskie instytucje bywają nieprzygotowane na przyjęcie migrantów powrotnych, którzy na przykład pod wpływem kłopotów z polską szkołą (badacze diagnozują tu liczne napięcia), decydują się na ponowny wyjazd. Jednak ogólnie rzecz biorąc, „**umasowienie**

migracji daje szanse na zmiany strukturalne” i niesie ze sobą pewien potencjał modernizacyjny (Kaczmarczyk & Okólski 2008; Brzozowski & Kaczmarczyk 2014).

Badania wskazują, że migracje kształtują nie tylko rynek pracy, ale także codzienne życie Europejczyków i to w stopniu o wiele większym, niż się to powszechnie zakłada (Salamońska & Recchi 2016). Dotyczy to Polaków, zarówno emigrantów oraz ich bliskich, którzy nigdy nie opuścili kraju, jak również migrantów powrotnych. „Według danych z Diagnozy Społecznej osoby z dosw iadczeniami migracyjnymi lepiej oceniają swoje szanse na polskim rynku pracy, sa bardziej pewne siebie i swoich moźli iwosć i, krytyczne wobec religijnych czy politycznych autorytetów” (Brzozowski & Kaczmarczyk 2014).

Ponadto, **UE daje szanse ludności na obszarach przygranicznych na życie w dwóch krajach jednocześnie i to w sensie dosłownym.** Mieszkańcy Szczecina cieszą się, iż ich miasto, które leży na peryferiach Polski, znalazło się nagle w centrum Zachodniej Europy; do Berlina jest ze Szczecina bliżej, niż do Poznania. Po stronie niemieckiej Polacy często kupują domy (zatem i mieszkają), robią zakupy, studiują, korzystają z usług medycznych.

Jednocześnie migracje stają się przyczyną napięć politycznych. Europa stoi obecnie w obliczu poważnych wyzwań, w związku z napływającymi z krajów trzecich strumieniami imigrantów, w tym uchodźców. Strumienie te wezbrały w 2014 roku, osiągnęły szczyt w latach 2015 i 2016, a zostały ograniczone od 2017 roku (Eurostat 2017). Emocje budzi pochodzenie przybyszów (głównie Bliski Wschód oraz Afryka) i ich odmienna kultura, powodująca obawy o to, czy będą oni w stanie i czy będą chcieli przystosować się do społeczeństw przyjmujących. Tej sytuacji, określanej w publicznym dyskursie jako kryzys migracyjny, towarzyszy poważny kryzys polityczny oraz kryzys wartości. Zamiast odpowiadać na wyzwanie konstruktywnie, z pozycji swej siły, Europa wydaje się odpowiadać z pozycji lęku, w duchu obłączonej twierdzy (Ambrosi 2017). W świecie zachodnim mówi się o sekurytyzacji polityki imigracyjnej, czyli o uczynieniu jej częścią polityki obronnej. Ugrupowania populistyczne w wielu krajach używają retoryki anty-imigracyjnej jako oręża w walce o wyborców.

Populiści straszą zalewem Europy przez uchodźców, utożsamiają ich z migracją zarobkową, oskarżają o terroryzm. Ignorują równocześnie fakt, iż 86% z 14 mln współczesnych uchodźców żyje w krajach rozwijających się, a nie w krajach rozwiniętych (Zimmermann 2016).

Tymczasem nasilenie nastrojów anty-imigracyjnych może uderzyć we wszystkich imigrantów w UE, w tym w Polaków mieszkających poza krajem. Obawy te urzeczywistniły się w Wielkiej Brytanii w 2016 roku, podczas referendum w sprawie opuszczenia przez ten kraj UE. Wtedy zwolennicy Brexitu obiecywali obcięcie świadczeń dla polskich imigrantów oraz ograniczenia ich przyjmowania oraz pobytu w tym kraju. Na tym przykładzie wyraźnie widać, że **udział polskich władz w formułowaniu pozytywnych programów przyjmowania i integrowania przybyszów, leży w interesie obywateli RP** (por. KBnM PAN 2016, PTS 2016). Badacze podkreślają dodatkowo, że wprowadzanie restrykcji imigracyjnych jest na ogół przeciwnie skuteczne (Massey et al. 2016) oraz, że napływ cudzoziemców na rynek pracy, nie tylko nie wpływa na wzrost bezrobocia lokalnej siły roboczej, pozbawionej kwalifikacji zawodowych, lecz wręcz przeciwnie – podnosi jej status (Zimmermann 2016). Formułowane są zatem postulaty dążenia do silniejszej integracji wewnętrznej UE, aby jako silny i sprawny organizm mogła sprostać wyzwaniom imigracyjnym.

11. Czy uprzedzenia antyimigranckie oddalają nas od Unii?

W 2015 roku ponad milion osób wystąpiło o przyznanie statusu uchodźcy w krajach członkowskich Unii Europejskiej, z czego ponad dwie trzecie zgłoszeń przypadło na Niemcy, Węgry, Szwecję i Austrię⁵. Byli to w przeważającej mierze uciekinierzy z Syrii, Afganistanu, jak również Kosowa, Albanii, Iraku i państw afrykańskich. Jednocześnie – głównie

⁵ Eurostat – Asylum Quarterly Report 2016.

drogą morską – do państw Unii Europejskiej dotarła liczna grupa imigrantów z Algierii, Libii, Egiptu i innych państw Afryki Północnej. Odpowiedzią na te ruchy migracyjne była ustalona w 2015 roku polityka relokacji 160 tysięcy osób wymagających ochrony międzynarodowej, co pozwoliłoby na odciążenie Grecji i Włoch, do których docierały najliczniejsze grupy uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu.

Stosunek władz polskich do polityki relokacji od wyborów parlamentarnych 2015 roku jest jednoznacznie negatywny – podobnie jak Węgry, Polska odmówiła uczestnictwa w programie pomimo ryzyka kar ze strony Unii Europejskiej. Stosunek Polaków do kwestii relokacji uchodźców od początku był również zdecydowanie negatywny. **Badanie Eurobarometru z 2017 roku wskazuje, że Polacy należą do narodów najbardziej niechętnych europejskiej polityce migracyjnej; 42% Polaków jest przeciwnych wspólnej polityce w tym zakresie, a 49% popiera ją. Tylko w trzech państwach Unii (Czechy, Węgry i Estonia) poziom niechęci wobec wspólnej polityki w tym zakresie jest większy.** Dla porównania – w Hiszpanii 86% badanych wyraziło poparcie dla wspólnej polityki migracyjnej, ale też np. w Holandii (84%) i Niemczech (83%) poparcie było znacznie wyższe niż w Polsce – pomimo, że nie są to kraje graniczne Unii, zatem nie są bezpośrednimi beneficjentami polityki relokacji.

Jeszcze w 2010 roku Polacy nie wyróżniali się stosunkiem do imigrantów na tle pozostałych państw Unii. W szeroko zakrojonych badaniach uprzedzeń prowadzonych przez Instytut Badań nad Konfliktem i Przemocą na Uniwersytecie w Bielefeld mierzone stosunek mieszkańców ośmiu państw Unii Europejskiej do różnych grup dyskryminowanych i mniejszościowych (Zick, Küpper & Hövermann 2011). O ile w Polsce zaobserwowano najwyższy poziom homofobii i antysemityzmu spośród badanych państw, tak jeśli chodzi o uprzedzenia antyimigranckie Polacy nie różnili się od Portugalczyków czy Włochów i byli znacznie przychylniejsi imigrantom od Węgrów. Podobnie było zresztą ze stosunkiem do muzułmanów: odsetek islamofobów w Polsce nie był wyższy niż we Włoszech, w Niemczech czy na Węgrzech.

Stosunek Polaków do imigrantów na tle innych państw europejskich można również określić na podstawie wyników Europejskiego

Sondażu Społecznego z 2014 roku, który zawierał moduł pytań dotyczących stosunku Europejczyków do imigracji. Badania te nie wykazały by poziom niechęci Polaków wobec imigrantów w 2014 roku (a więc przed kryzysem migracyjnym) znacząco różnił się od pozostałych państw Unii. Zapytany o to, czy przyjęcie imigrantów jest dobre czy złe dla gospodarki, przeciętny Polak wybierał środkową odpowiedź w skali („ani dobre, ani złe”, czyli 4,87 na skali gdzie 0 oznaczało „złe” a 10 oznaczało „dobre”). Był to podobny wynik jak w Holandii, Francji, Belgii czy Austrii. Zdecydowanie bardziej niechętni imigrantom okazali się Czesi i Słowacy, zaś najwięcej korzyści dla gospodarki widzieli w imigrantach Szwajcarzy, Skandynawowie (Szwecja, Norwegia, Finlandia) i Niemcy. W sondażu zapytano też bardziej bezpośrednio, czy imigracja czyni kraj gorszym czy lepszym miejscem do życia. Tu również odpowiedzi Polaków (5,48 na skali gdzie 0 oznaczało „czynią kraj gorszym” a 10 „czynią kraj lepszym”) nie odbiegały znacząco od średniej europejskiej – przeciętny Polak odpowiadał na to pytanie podobnie jak Duńczyk, Norweg czy Szwajcar. Zdecydowanie bardziej pozytywnie oceniali imigrantów Szwedzi, a najbardziej negatywnie – Czesi i Austriacy.

Poważna zmiana w tym zakresie nastąpiła w czasie kryzysu imigracyjnego roku 2015 i najprawdopodobniej ma ona związek ze sposobem przedstawiania tego kryzysu przez polityków i przez media. Przeprowadzone w 2017 roku badanie Eurobarometru wskazuje, że dziś 53% Polaków uważa napływ imigrantów za poważne zagrożenie dla Unii Europejskiej (jest to drugie po terroryzmie najczęściej wskazywane przez Polaków zagrożenie). Ze wszystkich państw UE tylko w Estonii (62%), Danii (56%), Czechach (54%) i na Węgrzech (60%) w badaniach Eurobarometru odnotowano większy odsetek osób postrzegających imigrantów jako centralne zagrożenie dla Unii. W państwach, które stały się celem nasilonej imigracji w ostatnich latach, odsetek ten był znacznie niższy (np. 40% w Niemczech i we Włoszech, 31% w Hiszpanii, 32% w Grecji). Zdaje się to potwierdzać znaną w psychologii społecznej hipotezę kontaktu (Pettigrew & Tropp 2013), głoszącą że **największa niechęć wobec obcych pojawia się tam, gdzie nie ma okazji do osobistego kontaktu z obcymi.** Polacy – podobnie jak Estońcy czy Czesi

– **nie mieli okazji do kontaktu z imigrantami, co w efekcie sprzyja lękowym reakcjom.** Ostatnia edycja Polskiego Sondażu Uprzedzeń wykazała, że w 2017 roku tylko co dziesiąty Polak deklarował jakikolwiek kontakt z muzułmanami, a co dwudziesty deklarował, że poznał w swoim życiu uchodźcę (Stefaniak, Malinowska, Witkowska 2017). Jednocześnie osoby mające kontakt z muzułmanami wyrażały zdecydowanie większą akceptację dla przyjęcia uchodźców – były gotowe zaakceptować ich jako swoich sąsiadów, współpracowników czy nawet małżonków kogoś z rodziny.

Kwestia imigracji została w Polsce bardzo silnie powiązana z terroryzmem – Polacy postrzegają muzułmańskich imigrantów głównie przez pryzmat ryzyka zamachów i eskalacji zbiorowej przemocy. Jakakolwiek wiedza o korzyściach związanych imigracją i obecnością społeczności muzułmańskich w Europie jest niezmiernie rzadko obserwowana w badaniach sondażowych, a skojarzenia islamu z terroryzmem przeważają (Stefaniak 2015). Brak bezpośrednich kontaktów z muzułmanami uniemożliwia konfrontację tego stereotypu z rzeczywistością. Wpływa to również na wizerunek Unii Europejskiej: Polacy zdają się sądzić, że skoro w zachodnich krajach Unii mieszka dużo muzułmanów, to największym zagrożeniem związanym z obecnością w Unii jest właśnie terroryzm. Dane z Eurobarometru wskazują, że faktycznie Polacy uważają dziś terroryzm za największe z zagrożeń dla Unii Europejskiej (w 2017 roku sądziło tak 57% badanych).

Postrzeganie UE przez pryzmat zagrożeń terroryzmem jest typowe dla państw, w których do zamachów terrorystycznych nie dochodziło (w Czechach 59% badanych wskazuje na takie zagrożenie dla UE, na Łotwie 69%, na Cyprze 58%), natomiast jako zdecydowanie mniej istotne traktują to zagrożenie obywatele państw, w których zamachy takie miały miejsce (Wielka Brytania: 37%, Francja: 42%, Niemcy: 34%). Obywatele tych państw w większym stopniu niż Polacy dostrzegają zagrożenia dla UE związane ze zmianami klimatu (np. 31% Szwedów – w porównaniu do 5% Polaków), sytuacją finansów publicznych w krajach Unii (29% Niemców i 30% Holendrów – w porównaniu do 10% Polaków), a w końcu z ogólną sytuacją ekonomiczną (31% Greków, 21% Portugalczyków – i jedynie 11% Polaków).

Lęk Polaków przed imigrantami i muzułmanami może też wpływać znacząco na stosunek Polaków do Unii Europejskiej a nawet zwiększać chęć wystąpienia z Unii. Niedawne badanie przeprowadzone przez instytut IBRIS wykazało, że ponad połowa Polaków (51,2%) poparłoby odmowę przyjęcia uchodźców nawet za cenę konieczności opuszczenia Unii Europejskiej, a 56,5% Polaków poparłoby taką odmowę wtedy, gdy groziłaby za nią utrata funduszy unijnych (Dąbrowska 2017).

Podsumowując, **antyimigranckie i islamofobiczne uprzedzenia, które nasiliły się w Polsce w ostatnich dwóch latach, mogą mieć poważne konsekwencje dla miejsca Polski w Unii Europejskiej.** Postawy Polaków, które jeszcze niedawno nie różniły się od postaw mieszkańców pozostałych państw regionu, dziś czynią Polskę krajem zdecydowanie odmiennym – swego rodzaju bastionem uprzedzeń antyimigranckich. Wynika to w dużej mierze z braku bezpośrednich kontaktów i doświadczeń: to media są dziś głównym źródłem wiedzy, generując lęki przed zamachami terrorystycznymi i aktami przemocy. **Tak znacząca odmiennosc przekonań Polaków od poglądów dominujących w zachodnich krajach Unii Europejskiej – powiązana z silnymi lękami antyuchodźczymi i antymuzułmańskimi – może ułatwić izolację Polski i wpłynąć na jej marginalizację w Unii Europejskiej.**

12. Czy system edukacyjny w Polsce odpowiada nowoczesnym wzorcom kształcenia i standardom UE?

Część elit rządzących i stanowiących prawo zachowało pozostałości po minionym ustroju i wywodzące się z przeszłości wzorce centralizmu w strategii etatystycznej rządzenia, wspartej ideologią populizmu i neoliberalizmu. **Zapewne okres socjalistycznej państwowości utrwalił wśród Polaków na długie lata tradycję wrogiej postawy wobec władz państwowych, ale także wzmocnił u części środowiska pedagogicznego poczucie omnipotencji, wyższości autorytetu władzy i instytucji nad osobami, którym powinny one służyć.** Postulat Konferencji Rekto-

rów Akademickich Szkół Polskich, zapisany w Uchwale Zgromadzenia Plenarnego KRASP z dn. 6 maja 2000 r. powołania Rady Edukacji Narodowej jako (...) instytucji obejmującej swymi doradczymi i opiniodawczymi zadaniami obszar zarówno oświaty jak i szkolnictwa wyższego nie został zrealizowany.

Potwierdzałoby to jedność i integralny charakter systemu edukacji narodowej. Instytucja taka – Rada Edukacji Narodowej (lub ciało o podobnej nazwie) – powinna znaleźć właściwe umocowanie jako stały organ, co najmniej w części pochodzący z wyboru. Rada Edukacji Narodowej – gdyby powstała – mogłaby stać się członkiem działającej w krajach Unii Europejskiej Sieci Narodowych Rad ds. Edukacji (National Education Councils Network). Taka Rada jednak nie powstała. Nie znajdujemy się we wspomnianej w uchwale Sieci Narodowych Rad ds. Edukacji. Brak Krajowej Rady Edukacji, a więc organu społecznej kontroli powoduje, że w kluczowej dla całego społeczeństwa dziedzinie edukacji nadzór ten, być może celowo, jest blokowany przez rządzących także w naszym kraju. Jak widać, **nie wszystko, co jest wartością w edukacji i dla edukacji w ramach UE było dostrzegane i wdrażane w życie przez poprzednie formacje polityczne.**

Program „Europa 2020”, ogłoszony w 2011 r. przez Radę Europejską jako element strategii UE, określa przekształcanie państw członkowskich zgodnie z modelem gospodarczym opartym na wiedzy i innowacjach, niskoemisyjnej gospodarce i wysokiej stopie zatrudnienia oraz na spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, dzięki czemu ma nastąpić m.in. wzrost poziomu scholaryzacji przedszkolnej do 90%. Można też zajrzeć do dokumentów rządowych. Jednym z ostatnio opublikowanych jest Program Operacyjny „Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020”, z którego treści jednoznacznie wynika, że: w ostatnich latach obserwowany jest w Polsce dynamiczny wzrost liczby dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej – już 72,0% dzieci w grupie wieku 3–5 lat jest objętych edukacją przedszkolną. Poziom ten nadal jest jednak niewystarczający w świetle wymogów nałożonych na Polskę przez Radę UE, które zobowiązują do intensyfikacji opieki nad dziećmi oraz edukacji przedszkolnej.

W żadnym zakresie treści preambuły Ustawy o systemie oświaty, ani całej ustawy, nie ma mowy o tym, że źródłem stanowienia prawa dla systemu edukacyjnego w RP jest jakikolwiek podmiot władz UE. Ustawa była wielokrotnie nowelizowana od czasu wstąpienia Polski do UE, a zatem gdyby obowiązywały takie ustalenia, to musiałyby znaleźć odzwierciedlenie w treści preambuły. Tymczasem, polscy prawnicy komentują: Wśród źródeł prawa, do jakich odsyła preambuła, znalazły się w takich dokumentach jak: Konstytucja RP, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. oraz Konwencja o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r. Obok tych aktów wskazano także na Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r., która formalnie nie jest źródłem prawa, ale powszechnie uznawana jest za manifest międzynarodowej ideologii praw człowieka. Także w najnowszej publikacji komentującej prawo oświatowe w RP nie ma mowy o tym, że jednym z podstawowych źródeł tego prawa jest prawo UE. Zdumiewające może być stwierdzenie, aczkolwiek w pełni uzasadnione, że: **Prawo oświatowe nie występuje jako odrębna gałąź prawa w polskim systemie prawa. Przynależy do systemu prawa administracyjnego.** Warto jednak podkreślić, że dopiero dodatkowe posiłkowanie się normami z zakresu prawa pracy, prawa cywilnego czy finansowego, umożliwia kompleksowe zestawienie problematyki prawno-oświatowej.

O edukacji w polskim systemie szkolnictwa publicznego nie rozstrzygają jedynie ustawy i akty wykonawcze do nich, autorstwa MEN. Jest cały szereg ustaw rządowych, przygotowywanych i nowelizowanych przez Sejm z inicjatywy innych resortów, zespołów poselskich czy inicjatywy Prezydenta, które zawierają drobne, ale w istocie kluczowe rozstrzygnięcia dla procesu kształcenia i wychowania. Jakoś prawnicy nie są zainteresowani uporządkowaniem wiedzy na ten temat, tylko najczęściej koncentrują się w komentarzach na Ustawie o systemie oświaty i Ustawie Karta Nauczyciela. Kiedy procedowane są w Sejmie ustawy, które umożliwiają wprowadzanie zmian i ich realizowanie w przedszkolach oraz szkołach czy placówkach opiekuńczo-wychowawczych, to w sytuacji niezadowolenia z nich, pojawiają się inicjatywy obywatelskie. Ich celem jest m.in. uświadamianie społeczeństwu zalet lub zagrożeń

jurydyzacji edukacji w polskich szkołach. Nie bez powodu rządzący chcąc wprowadzić reformę ustrojową szkolnictwa, jak ta w 2017, nie kierują jej jako projekt rządowy, tylko poselski, by tym samym uniknąć obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych. Wystarczy zajrzeć na stronę Trybunału Konstytucyjnego, aby przekonać się, jak wiele aktów wykonawczych ministra edukacji czy przyjętych przez Sejm nowelizacji ustaw jest kwestionowanych jako niezgodnych z Konstytucją RP. **Trybunał wielokrotnie uzasadniał w wyrokach, że regulacje oświatowe, podobnie zresztą jak w innych sferach życia publicznego, jako materia konstytucyjna, dotyczą bezpośrednio praw człowieka, praw obywatelskich i praw dziecka, a zatem powinny być przygotowywane ze szczególną starannością.** Polskę jednak nie obowiązują żadne projekty, dyrektywy czy zachęty UE w sprawie edukacji, gdyż ta jest wyjęta spod jej jurysdykcji.

Oprócz zaistnienia ustroju demokratycznego w państwie, niezbędna jest jeszcze demokracja w obszarach oświaty, życia społecznego i gospodarczego. Ustrój demokratyczny pozbawiony demokracji w powyższych obszarach życia nie ma sensu, gdyż powtórzyłby jedynie obraz zakłamania społeczeństw pseudodemokratycznych. Przenoszenie do polityki oświatowej modelu antagonistycznego podziału istniejących doktryn, ideologii czy teorii na „swoje” i „obce”, „przyjazne” i „wrogie” zawsze będzie oznaczało powrót do zimnowojennej, autorytarnej gry na rzecz niszczenia, wyparcia, całkowitej likwidacji wszystkich tych podejść, które nie mieszczą się w kategorii odpowiadającej władzy, a więc w kategorii: „my”, „nasi”, „swoi”, czyli politycznie, aksjologicznie i ideologicznie „poprawni”. To właśnie w tak antagonistycznie konstytuowanym dyskursie i praktyce edukacyjnej każdy „inny”, „obcy” i „odmienny” jest wrogiem i zagrożeniem, niepożądanym przez władze rodzajem czy typem kierunku myśli, teorii lub doktryn, z którymi nawet nie ma co polemizować, tylko należy je zniszczyć, aby nie doszły do władzy i nie zakwestionowały dominującej tożsamości. W państwie demokratycznym nie należy godzić się z tak konstruowaną przez polityków władzy rzeczywistością, w której nie ma możliwości na przekroczenie podziału „my-oni”, gdyż poza logiką antagonistyczną istnieje jeszcze nieantagonistyczna, odzwierciedlająca toczące się między

poszczególnymi środowiskami politycznymi i naukowymi nieantagonistyczne spory o istotę przemian w edukacji.

Antyunijna polityka władzy będzie zatem skutkować w polityce oświatowej i koniecznych, a niedokonanych jeszcze, zmian wewnętrznych, dydaktycznych i kulturowych oraz tym, co mogłoby sprzyjać przenikaniu najlepszych praktyk pedagogicznych i rozwiązań prawnych jak i brakiem wsparcia finansowego dla lokalnych inicjatyw edukacyjnych w kraju. **Gdyby Polska, rządzona przez PiS (albo jakiegokolwiek inne ugrupowanie), zdecydowała się na wyjście z UE, np. po 2020 r., to najważniejszym, długofalowym, skutkiem tego kroku byłoby wyłączenie Polskiego Biura Eurydice, które działa od roku 1996, a od roku 1998 wchodzi w skład FRSE (Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji).** W roku 1997 Polska przystąpiła do programu Sokrates i wtedy właśnie przeniesiono biuro do Fundacji, która od lat wdraża w Polsce programy unijne, począwszy od Sokratesa, poprzez Uczenie się przez całe życie, po obecny program Erasmus+. Funkcjonowanie Eurydice i Narodowej Agencji Programu Erasmus+ w jednej instytucji daje różne możliwości wsparcia i współpracy, które co roku owocują rozmaitymi rozwiązaniami. FRSE stwarza warunki do wzmocnienia przekazu sieci i daje szansę na dotarcie do tych użytkowników, do których samodzielnie byłoby trudniej Eurydice trafić. Z kolei Eurydice dostarcza informacji wspierających i ułatwiających sformułowanie koncepcji badań w dziedzinie edukacji.

Trudniej będzie o realizację wspólnych priorytetów europejskich, które zostały sformułowane w strategiach Europa 2020 oraz Edukacja i Szkolenia 2020. Możemy utracić środki na realizację wielu ogólnopolskich programów współfinansowanych przez UE, jak np. Program Erasmus+ w sektorach „Kształcenie i szkolenia zawodowe” oraz „Edukacja dorosłych”. Wspólnotowość europejska w odniesieniu do edukacji i polityki oświatowej państwa widoczna jest w ramach różnych projektów wpisanych do Szóstego Programu Ramowego Badań i Rozwoju Technicznego Unii Europejskiej – np. „Calibrating e-Learning in Schools”, w ramach którego prowadzone są badania w zakresie testowania i ewaluacji narzędzi informatycznych przez polskich nauczycieli. Wśród zespołów zajmującym się unijnymi inicjatywami edukacyjnymi

w sektorze „Edukacja szkolna” i „Młodzież” – w ramach programu Erasmus+ – prowadzone są badania, a także powstają kompleksowe rozwiązania umożliwiające rozwijanie polskiego systemu edukacji. Władze MEN mają jednak świadomość tego, po co wprowadzają określoną zmianę edukacyjną, tylko ukrywają przed społeczeństwem jej rzeczywiste cele.

Od 2000 r. na skutek przyjęcia Strategii Lizbońskiej ministrowie edukacji zgodzili się na dobrowolną współpracę, w ramach której wprowadzają w swoich krajach mechanizmy tzw. miękkiego prawa, czyli uwzględniają w reformach szkolnictwa wytyczne UE, uzgodnione wskaźniki, prowadzą analizy porównawcze i wymieniają dobrymi praktykami w zakresie realizowanych celów strategicznych UE w dziedzinie edukacji. Eurydice odgrywa zatem istotną, ale pozbawioną zewnętrznej, niezależnej weryfikacji naukowej rolę w procesie reformowania systemu szkolnego w każdym z państw UE. Te bowiem realizują w szkolnictwie cele, które zostały przedłożone w strategiach „Europa 2020” czy „Europa i Szkolenia 2020”. Potwierdza to dyrektor generalny FRSE Paweł Poszytek we wstępie do raportu wydanego na 20-lecie Eurydice w Polsce: (...) dane i wyniki badań, także te dostępne w publikacjach Eurydice, są często wykorzystywane podczas reformowania systemów edukacji, zarówno w zmianach prowadzonych na szeroką skalę (jak obecnie w Polsce), jak i w przypadkach drobnych korekt poszczególnych elementów systemu. To, na co zgodził się jeden minister edukacji, wcale jednak nie musi być wdrażane przez jego następcę, tym bardziej, kiedy – jak miało to miejsce jesienią 2015 r. – następuje radykalna zmiana polityki państwa także w dziedzinie oświaty. Można zatem dociekać, czy i w jakim zakresie nadal realizowane są przez rząd PIS – w zmienionym przecież kontekście politycznym i instytucjonalnym – tak priorytetowe na lata 2016–2020 cele, do urzeczywistnienia których zobowiązał się wcześniejszy rząd PO i PSL, jak:

- ✓ użyteczna i wysokiej jakości wiedza, umiejętności i kompetencje uzyskane w ramach uczenia się przez całe życie, koncentrowanie się na efektach uczenia się na rzecz zatrudnialności, innowacji, aktywnego obywatelstwa i dobrostanu;

- ✓ edukacja włączająca, równouprawnienie, sprawiedliwość, nie-dyskryminacja i promocja kompetencji społecznych;
- ✓ otwarta i innowacyjna edukacja i szkolenia, w tym korzystanie w pełni z możliwości, jakie zapewnia era cyfrowa;
- ✓ wsparcie dla nauczycieli, trenerów, dyrektorów i liderów szkół i innych przedstawicieli kadry oświatowej;
- ✓ przejrzystość i uznawanie umiejętności i kwalifikacji w celu ułatwienia uczenia się i mobilności na rynku pracy;
- ✓ zrównoważone inwestycje, jakość i skuteczność systemów edukacji i szkoleń.

13. W jaki sposób członkostwo Polski w UE poszerza możliwości edukacyjne młodego pokolenia?

Poszerzenie możliwości edukacyjnych młodych pokoleń w UE wynika z drożności systemów szkolnych na wszystkich ich poziomach, uznawalności świadectw i dyplomów, otwartości granic, a wraz z nimi swobodnego dostępu do instytucji, wymiany młodzieżowej i kadr nauczycielskich oraz wspomaganiu rozwoju organizacji społecznych, pozarządowych jako kluczowych dla kształcenia społeczeństwa. Ograniczenia wynikają z faktu koniecznego podporządkowania się dyrektywom Komisji Edukacyjnej UE, jeśli polski rząd chce korzystać ze środków UE. Od tego uzależnione jest finansowanie i rozliczanie projektów edukacyjnych. **Coraz trudniej jest kontrolować i zmieniać system szkolny jedynie w obrębie granic państwa.** W wyniku globalizacji, polityki oświatowe państw narodowych utraciły swoją zewnętrznie względną suwerenność ze względów głównie ekonomicznych, gospodarczych, toteż poddawane są – jak pisze Bob Jessop – „splątanym hierarchiom”, równoległym sieciom władzy lub innym formom (...) *kompleksowej współzależności na różnych poziomach rządu i różnych funkcjonalnych obszarach jego aktywności.* (Jessop 2016:16)

Przyjęte przez polski rząd do realizacji ustalenia Komisji Edukacji UE dotyczą siedmiu celów strategicznych w zakresie benchmarków,

które wyznaczają (...) *średni europejski wynik do osiągnięcia do roku 2020, przy czym państwa członkowskie mogą ustalać własne poziomy odniesienia według swoich możliwości i celów (pierwsze dwa benchmarki wyznaczone zostały jako wymienione wyżej cele wymierne strategii Europa 2020 w zakresie edukacji):*

- 1) Nodsetek młodzieży nie kontynuującej naukę powinien być mniejszy niż 10%,
- 2) odsetek 30–34-latków z wykształceniem wyższym lub równoważnym powinien wynosić co najmniej 40%,
- 3) co najmniej 95% dzieci między 4 rokiem życia a wiekiem rozpoczęcia obowiązkowej nauki w szkole powinno uczestniczyć w edukacji przedszkolnej,
- 4) odsetek 15-latków z niskimi osiągnięciami w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych powinien być mniejszy niż 15%,
- 5) co najmniej 15% dorosłych powinno uczestniczyć w kształceniu lub szkoleniu (w ciągu 4 tygodni przed badaniem),
- 6) w zakresie mobilności edukacyjnej:
- 7) co najmniej 20% osób kończących studia wyższe w UE powinno mieć za sobą okres nauki lub szkolenia za granicą związany ze studiami wyższymi (w tym praktyki zawodowe), odpowiadający co najmniej 15 punktom ECTS lub trwający co najmniej trzy miesiące,
- 8) co najmniej 6% osób w wieku 18–34 lat posiadających kwalifikacje w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego powinno mieć za sobą okres nauki lub szkolenia za granicą związany z kształceniem i szkoleniem zawodowym (w tym z praktykami zawodowymi), trwający co najmniej dwa tygodnie lub mniej, jeżeli jest poświadczony dokumentem Europass,
- 9) powinno być zatrudnionych co najmniej 82% absolwentów szkół w wieku 20–34 lat, którzy ukończyli kształcenie lub szkolenie co najwyżej 3 lata przed rokiem odniesienia (Strategia 2017).

Należy zatem odpowiedzieć sobie na pytanie, w jakim stopniu i czy w ogóle uwzględniamy w badaniach wiedzę o zakresie międzynarodowego, heterarchicznego „sterowania” także polskim szkolnictwem w wyniku *ad hoc* lub *ex post* wywieranego nań wpływu przez różnego rodzaju sygnowanie przez przedstawicieli rządu, korporacji, agencji czy mię-

dzynarodowych organizacji różnego rodzaju deklaracji reform (zmian), wskaźników czy strategii ich osiągnięcia. Z publikacji Senatu RP z 2012 r. wynika, że wraz z przystąpieniem państw Grupy Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej w 2004 r. rozpoczęła się realizacja zadań w ramach uzgodnionych ramowo obszarów międzyrządowej współpracy z udziałem zarówno instytucji rządowych, jak i pozarządowych, która objęła także edukację. Deklaracja premierów państw V4 uwzględnia bowiem szkolnictwo, wymianę młodzieży i naukę (Informacja 2012). Grupa Wyszehradzka finansuje swoje zadania w powyższym zakresie z funduszy Sekretariatu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego z siedzibą w Bratysławie (Międzynarodowy 2017). Ekspansja korporacji transnarodowych w warunkach słabnącej pozycji państw narodowych w UE na poziomie wewnątrz krajowym (...) *ujawnia się w bezpośrednim wpływie na polityków i decyzje polityczne, które mają służyć do osiągnięcia celów i realizacji interesów przedsiębiorstw. W wypadku państw macierzystych chodzi głównie o wpływ na procesy polityczne poprzez działania lobbingsowe* (Wyciślak 2008; 111).

Edukacja nie jest w takim ustroju dobrem wspólnym, ponadpartyjnym, obywatelskim, a więc dobrem publicznym, ale staje się dobrem władztwa edukacyjnego uwikłanego w trzy rodzaje zależności: sieci/interakcje międzyludzkie, organizacje o różnym stopniu zbieżności interesów i rozproszonej kontroli oraz porządek instytucjonalny w wyniku redukcji przez władze niekorzystnych następstw strategii jej działania, które są heterarchicznie współzarządzane. Do tego dochodzą ograniczenia wzajemnych niedostosowań w komunikacji między różnymi podmiotami, środowiskami socjalizacji, wychowania i kształcenia oraz porządkami instytucjonalnymi, które kierują się różnymi typami racjonalności, interesami i odmiennością tożsamości społeczno-kulturowej. Zdaniem Boba Jessopa: (...) *jeśli stosowanie heterarchii nabiera coraz większego znaczenia, to dlatego, że narastające współzależności nie poddają się już tak łatwo zarządzaniu przez rynki i hierarchie* (Jessop 2016;17).

Brakuje w Polsce badań wtórnych, które weryfikowałyby raporty sieci Eurydice, która przez pierwsze dziesięć lat od powstania w 1980 r., zanim nastąpił szerszy dostęp do Internetu, działała głów-

nie jako swego rodzaju międzynarodowe centrum wymiany informacji o edukacji dla ministrów 28 państw członkowskich UE oraz Albanii, Bośni i Hercegowiny, Macedonii, Islandii, Liechtensteinu, Czarnogóry, Norwegii, Serbii, Szwajcarii i Turcji. Tymczasem w świetle Rezolucji Rady Europy z 1990 r. w sieci tej wprowadzono (...) *duże zmiany w zakresie i celu działalności Eurydice i odtąd sieć miała za zadanie udział w opracowywaniu analiz porównawczych, raportów i badań poświęconych wspólnym zagadnieniom priorytetowym, określonym między innymi przez Komitet ds. Edukacji*. Na podstawie Rezolucji sieć opracowała metodologię prowadzenia analizy porównawczej systemów edukacji, realizuje badania tematyczne określonych aspektów systemów edukacji i publikuje wskaźniki dotyczące edukacji we Wspólnocie (Krauz-Mozer, Borowiec 2008).

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza i dominującej w wysokorozwiniętych krajach świata (należących do OECD) powstały wspólnoty polityczne i biznesowo-gospodarcze międzypodmiotowe sieci zainteresowane problematyką edukacji generując koordynację współzależnych działań. *konstruowanie rzeczywistości odbywa się również poprzez kreowanie instytucji europejskich i powiązanych z nimi interesów społecznych* (Grosse 2016; 93). To stosunki międzynarodowe (...) *odkryły „reżimy międzynarodowe”, m.in. formy współpracy międzynarodowej, umożliwiające uniknięcie międzynarodowej anarchii, a jednocześnie omijające państwo narodowe – co opisano jako „współzarządzanie bez rządu”* (Jessop 2016;14). **W społeczeństwach otwartych, pluralistycznych, demokratycznych nie ma wyłącznie centrowego rządzenia szkolnictwem nawet wówczas, jeśli system szkolny jest skonstruowany hierarchicznie i podporządkowany władzy państwowej. Pojawia się w nim bowiem kilka ośrodków władzy, które wchodzą ze sobą w relacje, usieciowienie, sprzężenia w zależności od podzielanych lub rozbieżnych interesów.** Ministerstwo Edukacji Narodowej nie posiada autonomii operacyjnej, gdyż działania jego kierownictwa są, z jednej strony, podporządkowane programowi wyborczemu rządzącej partii politycznej, a z drugiej strony, ministrowi finansów, od którego zależy dostęp do środków budżetowych w państwie. **Polityka obecnego rządu wyraźnie przeciwstawia się poprawności politycznej (ideologicznej), która**

warunkuje m.in. dostęp do środków UE na edukację, ze względu na odmienną ideologię polityczną sprawujących w RP władzę.

Współczesną komparatystykę pedagogiczną interesują procesy globalizacji ogarniające tak cały glob (w przypadku oświaty jest to np. kwestia powszechnego obowiązku szkolnego, ochrona środowiska), jak i zmiany w systemach szkolnych zachodzące na odmiennych ich poziomach, a w swoisty sposób reagujących na zachodzące w państwie zmiany (np. rozpoczynanie obowiązku szkolnego, autonomia nauczycieli, decentralizacja szkolnictwa itp.). Można dociekać, jakie zjawiska i procesy edukacyjne ulegają deterytorializacji (np. wychowanie do pokoju, do wszechświata itp.), kiedy to wykorzystuje się wzajemne uwarunkowania tego, co lokalne, i tego co globalne. *„Odterytorialnienie” oznacza także, że procesy globalizacji uruchamiają interakcje i więzi nie na dystans, ale „w poprzek” terytorium, a procesy bez dystansów są relatywnie oderwane od konkretnej lokalizacji. (...) „Sprasowanie czasu i przestrzeni” w ich wypadku oznacza, że istnieje siła wyrrywająca je z ich „czasu historycznego” (etapu i typu rozwoju). Siła ta narzuca im mało znane instytucje i procedury, wprowadzając racjonalne, ale przeznaczone na pewno dla innego stadium rozwoju i innej skali* (Krauz-Mozer, Borowiec 2008; 11). Nie oznacza to uniwersalizacji edukacji, jej ujednolicania, ale uwzględnianie dialektyki, wzajemności parcjalnych powiązań i wpływów między państwami i ich systemami edukacyjnymi w wyniku dyfuzji usług, technologii, informacji i ludzi.

14. Jak edukować społeczeństwo, a zwłaszcza ludzi młodych, w dzisiejszej atmosferze wzrostu nastrojów nacjonalistycznych oraz negowania idei, na których oparto i rozwinięto integrację europejską?

Podstawową wartością w Europie stała się idea integracji. Ojcowie założyciele Wspólnot: Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak wywodzili się z terenów pogranicza i przyszłość Europy widzieli we współpracy a nie konfrontacji. Dzisiaj ta idea

jest coraz częściej kontestowana, a obywatele UE wyrażają rozczarowanie przebiegiem integracji. Sprzyja temu wzrost postaw nacjonalistycznych oraz wzrost poparcia dla partii populistycznych, z których część sprawuje władzę w państwach członkowskich UE. Szczególnie niebezpieczny jest rozwój takich postaw w środowisku młodych ludzi – mimo, że w Polsce jest najwyższy odsetek osób popierających integrację w ramach UE. **Wydaje się, że po okresie swoistej euforii związanej ze zmianami w Polsce i integracją europejską w którymś momencie zapomniano, że nic nie jest dane raz na zawsze, a społeczeństwo, a zwłaszcza młodzież, należy odpowiednio edukować.** W efekcie pozostawiony obszar zagospodarowały ruchy populistyczne i radykalne, w tym reprezentujące radykalny katolicyzm (często powołujące się na nauki Jana Pawła II, ale je całkowicie wypaczając lub ignorując). **Dzisiaj trudno raczej liczyć na wsparcie integracji europejskiej ze strony publicznej edukacji.** Stąd też celowym byłoby opracowanie programu edukacyjnego społeczeństwa z udziałem organizacji pozarządowych, środowiska naukowego, liberalnych środowisk katolickich oraz mass mediów nie działających w ramach oficjalnej propagandy rządowej. Istotą tego programu winno być wskazywanie wartości funkcjonujących w ramach UE, ich zgodności z systemem aksjologicznym naszego społeczeństwa, omówienie korzyści wynikających z udziału Polski w procesach integracyjnych, niebezpieczeństw wynikających ze znalezienia się Polski na peryferiach głównego nurtu integracji europejskiej.

W badaniach opinii publicznej dotyczącej integracji europejskiej, przeprowadzonych przez CBOS w kwietniu 2017 r. okazało się, że najbardziej krytycznie do Unii Europejskiej nastawieni są przedstawiciele młodego pokolenia (w wieku 18–24 lata). **O ile w całej badanej populacji negatywny stosunek do Unii wyrażało tylko 8% respondentów, to w grupie ludzi młodych udział ten wynosił 22%. Zaskakujące może być też to, że co dziesiąty młody Polak, w świetle w/w badań, jest zwolennikiem wyjścia Polski z UE.** Ten dość krytyczny stosunek ludzi młodych do Unii, w porównaniu ze średnim i starszym pokoleniem, można wyjaśniać m.in. tym, że ci pierwsi nie mieli okazji porównać warunków życia w kraju przed akcesją Polski do UE z warunkami, jakie

uksztaltowały się później, w znacznym stopniu dzięki funduszom unijnym i możliwościom rozwojowym w ramach Unii.

15. Co może sprowadzić Polskę na peryferia integracji europejskiej?

Peryferyjność Polski w obszarze integracji europejskiej wynikać może przede wszystkim z polityki rządu RP, gdyż jego działania i relacje z instytucjami UE wpływać będą na miejsce zajmowane przez Polskę w Unii. Wpływ na to będą miały zarówno polityka wewnętrzna (naruszanie reguł praworządności, marginalizacja Trybunału Konstytucyjnego, a być może wkrótce także Sądu Najwyższego, zmiany w ustroju sądów powszechnych, ograniczanie wolności słowa) oraz w polityce zagranicznej (w tym w relacjach z UE, które stanowią odrębny segment polityki). Także naruszanie prawa UE, brak współpracy z instytucjami europejskimi (Komisja Wenecka), niewykonanie orzeczenia zabezpieczającego Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie wycinki w Puszczy Białowieskiej (po raz pierwszy w historii państwo nie wykonało orzeczenia zabezpieczającego Trybunału), zarzucanie UE naruszanie suwerenności Polski powodują realne niebezpieczeństwo doprowadzenia do końca procedury na rzecz umocnienia praworządności a także wszczęcia procedury z art. 7 TUE. Skutkować to może także wysokimi karami finansowymi oraz ograniczeniem środków pomocowych dla Polski.

W zakresie strategii polskiej głównym niebezpieczeństwem stać się może brak decyzji w sprawie przystąpienia do strefy euro; w świetle prowadzonej polityki przez UE wyraźnie zmierza się do stworzenia „twardego jądra” integracji z państw strefy euro z własnym budżetem. Poza Polską inne państwa objęte w tym zakresie derogacją nie wykluczają przyjęcia euro, a Bułgaria, Chorwacja i Rumunia wręcz wyrażają gotowość przyjęcia wspólnej waluty. Realizacja tej koncepcji wyłączy państwa pozostające poza strefą euro z uczestnictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji unijnych i umiejscowi je na obrzeżach głównego nurtu integracji.

W zakresie polityki zagranicznej widoczny jest brak realnych sojuszników w realizacji koncepcji rządu polskiego, który nie posiada zdolności koncyliacyjnych w polityce zagranicznej. Ewentualne sojusze mają charakter doraźny. Sztandarowy projekt polityczny PiS koalicji państw Międzymorza, które miało stworzyć pod przewodnictwem Polski swoistą przeciwwagę dla zachodnich państw UE, jest praktycznie projektem martwym, do realizacji którego nie zamierzają się przyłączać inne państwa. Wyrażany przez polityków węgierskich wyraźny zawód z powodu nie poparcia przez Polskę propozycji zmian w umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą (spowodowanych ostatnimi zmianami przepisów o szkolnictwie mniejszościowym na Ukrainie), na co wyraźnie na Węgrzech liczą, może skutkować zmianą stanowiska Węgier przy dyskusji nad zastosowaniem wobec Polski art. 7 TUE.

16. Czy i w jakiej sytuacji polskie społeczeństwo (jego większość) skłonne byłoby zaakceptować wyjście Polski z UE?

W naszym przekonaniu generalnie opcja ta jest bardzo mało prawdopodobna (wyjścia Polski z UE), w związku z tym rozpatrywanie szans jej poparcia przez większość Polaków to głównie myślowy eksperyment. Uważamy, podobnie jak niektórzy analitycy (np. Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Klaus Bachmann), że **relatywnie bardziej prawdopodobna jest opcja przesuwania się Polski na peryferyjne, zmarginalizowane miejsce w UE.** Będziemy jej członkiem, lecz będzie to już coraz mniej znaczyć (o ile pamiętamy, to właśnie Bachmann sformułował ten pogląd). **Tak więc to nie tyle Polska będzie odchodziła z Unii, co Unia będzie się stopniowo odsuwała od Polski, integrując się silniej w obrębie mniejszej grupy państw.** Takiego wariantu wykluczyć nie można i zastanawianie się nad jego ewentualnym społecznym poparciem może niestety być rozpatrywaniem realnej opcji.

Uważamy, że stopień społecznego poparcia zarówno dla mniej realnego wariantu wyjścia jak i bardziej realnego wariantu marginalizacji zależy od dwóch grup czynników: politycznych i ekonomicznych,

a przede wszystkim od ich interakcji – a dokładniej od tego, czy politycy chcieliby i umieli narzucić narrację wskazującą, że to Unia odpowiada za zmniejszenie finansowania i osłabienie korzyści ekonomicznych płynących z naszego członkostwa.

Wielokrotnie wskazywano bowiem, że **że polska świadomość pro-unijna jest dość silnie „zmerkantylizowana“, to znaczy, że to wymiar postrzeganych finansowych korzyści głównie buduje poparcie dla UE.** Ta jednowymiarowość poparcia (ale i potencjalnej rezerwy) wobec integracji uległa zapewne ostatnio pewnemu uzupełnieniu o znaczenie wymiaru demokracji, gdy Unia zaangażowała się w spory nt. polskich zmian instytucjonalnych. *Nota bene*, pojawienie się tego wymiaru demokratyzacyjnego nie jest zapewne już tak jednoznacznie pozytywnie oceniane przez Polaków jak wymiar finansowy – dla jednych to obrona demokracji, ale dla innych zapewne „mieszanie się“ Unii nie w swoje sprawy. Przy tej niejednoznaczności nadal najważniejszy pozostaje wymiar ekonomiczny.

Jeśli w wyniku działań polityków, głównie w sferze reform instytucjonalnych zagrażających instytucjom liberalnej demokracji, dojdzie do interwencji UE skutkującej osłabieniem strumienia finansowego dla Polski, to pod pewnymi warunkami poparcie społeczne dla Unii może być zagrożone. Głównym warunkiem byłoby to, gdyby rządzącym udało się narzucić narrację, że to Unia jest „sprawcą“ i przyczyną obniżenia finansowania, a nie, że jest to skutek działań polskiego rządu. Krótko mówiąc, **gdyby rządzącym udało się zamienić w świadomości ludzi skutki z przyczynami, wówczas poparcie dla Unii by osłabło i przyzwolenie dla pozostawania Polski „na uboczu“ unijnym mogłoby rosnąć.** Jeśli by jednak taka narracja odwracająca skutki i przyczyny była nieskuteczna, jeśli spora część społeczeństwa uważałaby, że przyczyną była tu polska polityka, wówczas nawet wsparcie dla unijnej integracji mogłoby rosnąć.

To, który z tych wariantów miałby miejsce zależy zapewne od ogólnej oceny sytuacji gospodarczej i siły utrzymywania się poparcia dla układu rządzącego. Ale – i to jest nasza konkluzja – w ostatecznej instancji liczy się skuteczność narzucania własnej interpretacji przez władze (lub opozycję).

17. Jakie są główne korzyści ekonomiczne dla Polski związane z integracją europejską (handlowe, transferowe, rozwojowe itp.)?

Korzyści ekonomiczne związane z integracją europejską wynikają przede wszystkim z czterech regulacji wprowadzonych przez Unię. Jest to swoboda przepływu towarów, swoboda przepływu osób, swoboda przepływu kapitału oraz swoboda świadczenia usług. Przyniosło to wymierne korzyści, w porównaniu do sytuacji, w której Polska nie stałaby się członkiem Unii Europejskiej.

Najważniejsze korzyści są następujące:

- wyższe PKB na 1 mieszkańca – obok Słowacji, Polska charakteryzowała się w całym okresie uczestnictwa w UE najwyższym wzrostem realnego PKB;
- wzrost PKB na 1 mieszkańca w relacji do średniej unijnej – obecnie jest to około 70%;
- wyższe nakłady inwestycyjne (o co najmniej 10%);
- wyższe zatrudnienie (o co najmniej 10%);
- niższe bezrobocie (o co najmniej 35%);
- wzrost udziału w handlu światowym;
- wyższa wartość eksportu (o co najmniej 25%);
- powstanie nadwyżki handlowej w miejsce deficytu handlowego – dotyczy polskich przedsiębiorstw;
- wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce;
- wielokrotny wzrost inwestycji polskich za granicą;
- przyspieszenie procesów modernizacyjnych polskiej gospodarki;
- wzrost wydajności gospodarki;
- wzrost zaufania ze strony rynków światowych, w tym światowego rynku finansowego;
- znaczna poprawa infrastruktury, zwłaszcza transportowej;
- największy, obok Słowacji i Bułgarii, wzrost dochodów gospodarstw domowych;
- zmniejszenie odsetka gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem;
- znaczna poprawa sytuacji polskiego rolnictwa, głównie dzięki dopłatom bezpośrednim.

Istotna część tych korzyści wynika z faktu, iż Polska jest największym beneficjentem unijnego budżetu, co w dużej mierze wynika z sukcesów negocjacyjnych dotyczących budżetu na kolejne okresy siedmioletnie.

Teoretycznie mogą być inne – oprócz członkostwa w Unii Europejskiej – czynniki, które mogły mieć częściowy wpływ na przedstawione efekty, jednak kluczową rolę odegrało członkostwo.

Do wymienionych powyżej korzyści stricte ekonomicznych należy dodać korzyści rozwojowe, wynikające z większego (choć cały czas niestety zbyt niskiego) udziału Polski w europejskiej przestrzeni naukowej i edukacyjnej, co jest kluczowym czynnikiem rozwoju kraju w dłuższym okresie.

18. Czy nasz kraj powinien wejść do strefy Euro?

Jakie korzyści i zagrożenia są z tym związane?

Obecnie Unia Europejska liczy – po uwzględnieniu Brexitu – 27 państw. Spośród nich 19 państw przyjęło Euro jako walutę krajową. Poza strefą Euro pozostaje 8 państw, oprócz Polski są to: Dania, Szwecja, Czechy, Węgry, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja. Przy tym Dania jest to jedyne państwo, które korzysta z opcji niewchodzenia do strefy Euro (taką opcję miało też Zjednoczone Królestwo). Pozostałe kraje z formalnego punktu widzenia są zobowiązane do przyjęcia Euro, chociaż nie ma określonej daty, kiedy miałyby to nastąpić.

W tym tekście nie zajmujemy się tym, czy Polska ma szanse spełnienia kryteriów wejścia do strefy Euro. Jak wiadomo, jest to pięć warunków:

- 1) Inflacja określona jako średnia ze stóp inflacji z ostatnich dwunastu miesięcy mierzonych w skali rocznej (indeks HICP) jest nie większa niż wartość odniesienia, określona jako średnia stopa inflacji z trzech krajów Unii Europejskiej o najniższej inflacji plus 1,5 punktu procentowego.

- 2) Relacja deficytu budżetu do PKB jest nie większa w danym roku i w dwóch poprzedzających latach niż 3%.
- 3) Relacja długu publicznego do PKB jest nie większa niż 60%.
- 4) Długoterminowa stopa procentowa, określona jako średnia (z ostatniego roku) stopa dochodu dziesięcioletnich obligacji skarbowych (rządowych) jest nie większa niż wartość odniesienia, określona jako średnia stopa dochodu dziesięcioletnich obligacji rządowych z trzech krajów Unii Europejskiej o najniższej inflacji plus 2 punkty procentowe.
- 5) Kurs waluty krajowej względem Euro jest stabilny, co w praktyce oznacza uczestnictwo w Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym II (ERM II) przez dwa lata, czyli pozostawanie kursu w przedziale dopuszczalnych zmian oraz uniknięcie dewaluacji waluty krajowej.

Oczywiście przykłady z przeszłości (np. Grecja) wskazują, że zdarzało się, iż do strefy Euro przyjmowany był kraj niespełniający niektórych kryteriów. Wynika z tego, iż mieliśmy często w tych sprawach do czynienia z decyzjami czysto politycznymi, a nie ekonomicznymi.

Spełnianie przedstawionych kryteriów z Maastricht, nawet, jeśli Polska nie wstępowałaby do strefy Euro, jest niewątpliwie korzystne dla gospodarki, zwłaszcza jeśli chodzi o kryteria fiskalne (dług publiczny i deficyt budżetowy).

Podstawowym celem Polski wchodzącej do strefy Euro jest realna konwergencja, czyli szybszy wzrost gospodarczy (PKB na 1 mieszkańca), co powoduje zmniejszanie różnicy w PKB na mieszkańca do krajów wyżej rozwiniętych. W konsekwencji powinno to oznaczać wzrost dochodów gospodarstw domowych. Warto jednak zwrócić uwagę, iż konieczność spełnienia kryterium niskiej inflacji może oznaczać spowolnienie tempa wzrostu PKB.

Należy mieć pewne obawy, czy ewentualna decyzja o wejściu do strefy Euro będzie miała u podstaw argumenty ekonomiczne, a nie jedynie argumenty typu politycznego. Gdyby jednak argumenty ekonomiczne były brane pod uwagę, należy rozważyć korzyści i koszty (ewentualnie zagrożenia) związane z wejściem do strefy Euro. Z punktu widzenia roku 2017 są one następujące.

Korzyści ekonomiczne ze wspólnej waluty:

- Posiadanie przez Polskę waluty światowej (taką jest euro) w charakterze waluty krajowej oznacza eliminację premii za ryzyko kursu walutowego, która jest zawarta w stopach procentowych. To prowadzi do następujących pozytywnych skutków:
 - wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce, w tym większy napływ kapitału zagranicznego;
 - zmniejszenie ryzyka destabilizujących przepływów kapitałowych, wynikających z efektu „flight to quality”, tzn. ucieczki inwestorów na rynki, na których transakcje dokonywane są w walutach światowych;
 - zmniejszenie stóp procentowych, co ułatwia finansowanie przedsiębiorstw i zmniejsza ich koszt kapitału, jak również ułatwia finansowanie gospodarstw domowych;
 - eliminacja kosztów transakcyjnych wynikających z zamiany złotego na euro i odwrotnie;
 - spadek ryzyka rynkowego polskich przedsiębiorstw, prowadzących wymianę z zagranicą (eksporterów i importerów);
 - spadek ryzyka makroekonomicznego;
 - zwiększenie wymiany handlowej z krajami strefy Euro.
- Innym korzystnym efektem wejścia do strefy Euro jest w pewnym sensie „automatyczne” wprowadzenie waluty światowej na polski rynek finansowy, co powinno oznaczać:
 - wzrost konkurencyjności i zmniejszenie kosztów pośrednictwa finansowego;
 - zwiększenie integracji finansowej z krajami Unii Europejskiej.

Koszty (ewentualnie zagrożenia) wejścia do strefy Euro:

- Podstawowym kosztem (rozumianym oczywiście ekonomicznie, a nie księgowo) wejścia do strefy Euro jest rezygnacja z niezależnej polityki pieniężnej prowadzonej obecnie przez Narodowy Bank Polski. W polityce tej stosowane są narzędzia dostosowane do potrzeb krajowej gospodarki, np. krajowe stopy procentowe (w szczególności stopa referencyjna). Po wejściu do strefy Euro polityka pieniężna byłaby prowadzona przez Europejski Bank Centralny, co oznacza, że niekoniecznie byłaby dostosowana do sytuacji asymetrycznych

szoków w polskiej gospodarce w porównaniu z gospodarką strefy Euro. Jednak **im bardziej cykl koniunkturalny w Polsce jest zbieżny z cyklem koniunkturalnym w strefie Euro, tym mniejsze zagrożenie wynikające z możliwości asymetrycznych szoków.**

- Jako zagrożenie można też wskazać fakt, iż przyjęcie wspólnej waluty oznacza rezygnację z ewentualnej stabilizującej roli płynnego kursu walutowego. W pewnym zakresie było to widoczne w okresie światowego kryzysu finansowego, gdy deprecjacja polskiego złotego względem euro spowodowała wzrost wartości eksportu netto. Z drugiej jednak strony, płynny kurs walutowy może mieć wpływ destabilizujący przy efekcie „flight to quality”, co, jak wskazywalibyśmy, nie miałyby miejsca w sytuacji wspólnej waluty.
- **Czasem wskazuje się też, iż po przyjęciu wspólnej waluty może nastąpić wzrost cen podstawowych towarów, co może być zjawiskiem niekorzystnym dla gospodarstw domowych. Jednak jak wskazują doświadczenia innych krajów (np. Słowacji), wzrost ten nie jest duży (zaokrąglenia cen) i raczej krótkotrwały⁶.**
- Innym kosztem – lecz jednorazowym – jest sam koszt wymiany waluty krajowej na euro oraz związane z nim koszty przygotowania (w tym edukacji) społeczeństwa do tej operacji.

Odpowiedź na pytanie, czy Polska powinna wejść do strefy Euro, nie jest prosta. Po pierwsze, decyzja o wejściu do strefy Euro (z punktu widzenia Polski, a nie strefy Euro) powinna być oparta przede wszystkim o kryteria ekonomiczne, nie zaś ewentualne względy polityczne, aczkolwiek decyzja o przyjęciu wspólnej waluty oznacza konieczność zmian w Konstytucji. Po drugie, **docelową korzyścią z wejścia do strefy Euro powinna być konwergencja realna.** To zaś jest możliwe wtedy, gdy gospodarka strefy Euro będzie charakteryzować się trwałym wzrostem, zaś gospodarka Polski będzie na tyle mocna, że będzie przygotowana do zmagania się z asymetrycznymi szokami, których skutki

⁶ Użyteczny i przekonujący przegląd skutków w zakresie cen wewnętrznych wynikających z wejścia do strefy Euro zawiera najnowszy raport Fundacji im. R. Schumana (Gorzelałak i in. 2017)

niekoniecznie mogą być niwelowane przez politykę pieniężną Europejskiego Banku Centralnego⁷.

Pojawia się oczywiście ryzyko niewchodzenia do strefy Euro. Po pierwsze, wynika ono z braku wymienionych wyżej korzyści z posiadania wspólnej waluty. Po drugie, jest pewne zagrożenie kontynuacji realnej konwergencji – której doświadczamy od 2004 roku – w przypadku dezintegracji Unii Europejskiej i jej praktycznego podziału na dwie strefy: strefa Euro i pozostałe kraje. To zagrożenie jest tym mniejsze, im bardziej rozwinięta i mniej narażona na szoki jest gospodarka. W obecnej sytuacji polskiej gospodarki takie zagrożenie jednak cały czas istnieje.

19. Czy w UE potrzebna jest ściślejsza integracja finansowa?

Integracja finansowa oznacza przede wszystkim integrację rynku finansowego. Można uznać, że rynek finansowy (czyli jego instrumenty, a także usługi) jest zintegrowany, jeśli wszyscy uczestnicy tego rynku, po pierwsze, funkcjonują w tych samych warunkach prawnych, po dru-

⁷ Na stronie internetowej polskiego Ministerstwa Finansów widnieje następujący komunikat dotyczący miejsca Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej: „Przy obecnym stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w zakresie poziomu rozwoju (mierzonego np. przez PKB *per capita*) – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Analiza sytuacji na poziomie europejskim wskazuje natomiast, iż ustabilizowanie sytuacji w strefie euro – stanowiące niezbędny warunek dla ewentualnej akcesji Polski do obszaru wspólnej waluty – stanowi odległą, wciąż niejasną perspektywę. Z tego względu priorytetem polskiej polityki gospodarczej jest obecnie zwiększenie potencjału i konkurencyjności gospodarki. Decyzja o niekontynuowaniu prac w zakresie przygotowań do wprowadzenia euro nie oznacza zaprzestania działań na rzecz wzmocnienia konkurencyjności i elastyczności polskiej gospodarki oraz zwiększenia stopnia podobieństwa gospodarczego do strefy euro”. EURO – Min. Finansów, 29.11.2017. Zawarte w tym komunikacie sformułowanie: „Decyzja o niekontynuowaniu prac w zakresie przygotowań do wprowadzenia euro” oznacza *de facto* niewywiązywanie się naszego kraju ze zobowiązań traktatowych, zawartych przy wstępowaniu Polski do UE. W Traktacie akcesyjnym Polska zobowiązała się do przyjęcia euro, więc „prace w zakresie przygotowań do wprowadzenia euro” powinny trwać nieustająco, chociaż termin ich zakończenia nie został w Traktacie ustalony.

gie, mają jednakowy dostęp do instrumentów i usług finansowych, po trzeciej, brak jest asymetrii w traktowaniu ich przez rynek. **Korzyści ze ścisłej integracji finansowej są następujące: efektywna dywersyfikacja inwestycji i podział ryzyka, lepsza alokacja kapitału, co w efekcie przynosi korzyści oraz stymulowanie wzrostu gospodarczego.**

Można wyróżnić trzy typy miar integracji finansowej:

- Pierwsza grupa miar ma u podstaw różnice w cenach lub stopach zwrotu aktywów finansowych pochodzących z różnych krajów. **Pełna integracja rynku finansowego oznacza, że działa prawo jednej ceny, czyli instrumenty o takich samych charakterystykach (przepływy pieniężne i ryzyko) powinny mieć tę samą cenę (lub dawać tę samą stopę zwrotu).** Ten typ miar integracji finansowej ma u podstaw różnice w poziomach i w zmienności (mierzonej za pomocą odchylenia standardowego) odpowiednich stóp dochodu lub stóp procentowych.
- Druga grupa miar ma u podstaw informacje; ściślej rozróżnia wpływ informacji na ceny rynkowe od wpływu innych czynników (np. bariery wejścia na rynek). W warunkach zintegrowanego rynku finansowego portfele inwestorów powinny być zdywersyfikowane. Oznacza to niewielki wpływ lokalnych informacji na ceny, zaś większy wpływ na te ceny informacji globalnych, czyli ten sam poziom ryzyka systematycznego w różnych krajach. Brak spełnienia tego warunku oznacza brak pełnej integracji. Ten typ miar integracji finansowej ma u podstaw poziom wyjaśnienia zmian w cenach i stopach poprzez czynniki wspólne dla różnych rynków.
- Trzecia grupa miar ma u podstaw wielkość różnicy między popytem i podażą na różnych rynkach inwestycyjnych. W szczególności dotyczy to możliwości inwestowania na rynkach innych krajów.

Analiza stopnia integracji finansowej w Unii Europejskiej wskazuje, że praktycznie pełną integracją charakteryzują się rynki pieniężne. Od czasu wprowadzenia wspólnej waluty obserwuje się coraz większą integrację rynków obligacji, a zwłaszcza w strefie Euro. Mniejsza jest integracja rynków akcji, gdzie obserwuje się tzw. „home bias”, czyli znaczny udział akcji z krajowego rynku w portfelach instytucjonalnych

inwestorów. Można też zaobserwować znaczną integrację w zakresie regulacji prawnych, co wynika z harmonizacji regulacji na obszarze Unii Europejskiej. Podobna cecha – znaczny stopień integracji – dotyczy systemów płatności i rozliczania transakcji. Nie ulega wątpliwości, że **wspólna waluta sprzyja integracji finansowej. W tym zatem sensie kraje strefy Euro są mocniej zintegrowane.**

Integracja finansowa przynosi korzystne efekty przede wszystkim wtedy, gdy integrujące się rynki nie różnią się zbyt, jeśli chodzi o poziom rozwoju systemu finansowego. Jeśli ta różnica jest duża, może to prowadzić to nierównowagi między integrującymi się rynkami. Ponadto nadmierne „ufinansowanie” (*financialization*) może przynosić negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Nie wydaje się jednak, aby obecnie było to kluczowe zagrożenie na rynkach Unii Europejskiej.

Ściślejsza integracja finansowa w Unii Europejskiej powinna następować stopniowo, z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nierównego poziomu rozwoju systemu finansowego w różnych krajach. Należy unikać również nadmiernego wzrostu sektora finansowego w relacji do gospodarki realnej.

20. W kierunku jakiego modelu kapitalizmu Polska będzie prawdopodobnie ewoluować, jeśli znacząco rozluźni związki z głównym nurtem integracji europejskiej?

- 1) Rozluźnienie związków” można rozumieć na dwa podstawowe sposoby: A. jako pozostanie Polski w UE, ale poza strefą euro w sytuacji, gdy Unia zdecyduje się na realizację scenariusza 3 zawartego w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy* z marca 2017 r. (White Paper 2017) („ci, którzy chcą więcej, robią więcej”); B. jako wynik działań obecnych władz zmierzających do wyprowadzenia Polski z UE (*Polexit*). Każdy z tych dwu przypadków miałby negatywny wpływ na ukształtowany w okresie transformacji polski model kapitalizmu. O ile jednak w pierwszym przypadku doszłoby do wyraźnej jego erozji, o tyle w drugim – do jego destrukcji i zastą-

pienia innym, zdecydowanie mniej efektywnym modelem lub nawet systemem, który trudno byłoby uznać jako kapitalistyczny.

- 2) **Obserwując zachowania władz na arenie międzynarodowej oraz pobudzanie przez nie nastrojów antyunijnych w kraju, można przyjąć, że nadrzędna strategia, aczkolwiek nieoficjalna i skrywana, jest ukierunkowana na *Polexit*. Wśród ważnych przyczyn jej nieujawniania można wskazać bardzo wysokie poparcie dla członkostwa w UE w sondażach oraz zakres problemów, z którymi musi zmierzyć się Wielka Brytania po referendum. Można się jednak spodziewać, że nasilająca się antyunijna retoryka będzie stopniowo zmniejszać poparcie dla członkostwa w UE. **Sytuacja sprzed kilku lat, kiedy doszło do silnego i szybkiego spadku poparcia społecznego dla członkostwa Polski w strefie euro pokazuje, jak podatne na skokowe zmiany mogą być opinie w kluczowych dla przyszłości kraju kwestiach nawet przy braku odpowiednich, obiektywnych przesłanek.****
- 3) Hipotezy „skrywanej strategii *Polexitu*” nie można oczywiście udowodnić, ale jest też coraz więcej okoliczności utrudniających jej odrzucenie. Po pierwsze, jeśli władzy zależałoby na pozostaniu w UE, to należałoby się spodziewać, że silnie zaangażuje się w dyskusję nad przedstawionymi przez Komisję potencjalnymi kierunkami zmian, a przede wszystkim w forsowanie preferowanego przez siebie wariantu (prawdopodobnie scenariusza 2 lub 4). Za takim zaangażowaniem w dyskusję przemawiałoby to, że Komisja wszystkie scenariusze traktuje równoprawnie i nie sugeruje własnych preferencji.⁸ Po drugie, **zaakceptowaną przez rząd *Strategię odpowiedzialnego rozwoju (SOR)* cechuje wyraźna aunjność, a w zasadzie antyunijność.** Należałoby się bowiem spodziewać, że ze względu na szczególnie mocno akcentowaną przez wicepremiera M. Morawieckiego konieczność przechodzenia do zaawansowanych technologii i innowacji jako najważniejszych źródeł wzrostu gospo-

⁸ Pewne sprecyzowanie tych preferencji pojawiło się w dorocznym orędziu C. Junckera o stanie Unii Europejskiej z 14 września 2017 r.

darczego i konkurencyjności, SOR będzie wyraźnie ukierunkowana na intensyfikację współpracy naukowo-technicznej w ramach UE. Nawet jeśli rząd nie opowiadałby się za scenariuszami Komisji, które oznaczają ogólne pogłębienie procesu integracji, to priorytety SOR z powodzeniem można było wkomponować w scenariusz 4 („robić mniej, ale efektywniej”).

- 4) Po przeprowadzonej na początku transformacji stabilizacji makroekonomicznej a następnie w wyniku wprowadzanych reform instytucjonalnych i strukturalnych, stopniowo ukształtował się **efektywny model polskiego kapitalizmu**. Można przyjąć, że **jest to pewien model hybrydowy w pozytywnym znaczeniu tego słowa. Łączy on w sobie dosyć dobrze cechy tzw. modelu anglosaskiego opartego na przedsiębiorczości z cechami tzw. modelu kontynentalnego, w którym relatywnie duży wpływ na podział dochodów mają osłony socjalne.**
- 5) Efektywność polskiego modelu kapitalizmu znajduje wyraz w wynikach międzynarodowych badań porównawczych. Branko Milanovic, znany ekspert w zakresie podziału dochodów, poddał syntetycznej analizie dokonania 28 krajów postkomunistycznych w okresie 1990–2013 (Milanovic 2015). Autor nie ogranicza się do tempa wzrostu, lecz uwzględnia dodatkowe dwa kryteria: wzrost stopnia nierówności w podziale PKB (wzrost współczynnika Giniego o więcej 10 pkt. proc.) oraz zakres konsolidacji demokracji. Chociaż osiągnięcia tych krajów autor ocenia ogólnie jako rozczarowujące w stosunku do oczekiwań z początku transformacji, to jednak Polska odnotowała według przyjętych kryteriów największy sukces. Dorobek polskiej transformacji bardzo wysoko ocenił też w nowym opracowaniu Bank Światowy na podstawie „pięciokąta polityk i instytucji” (Lessons... 2017). Za najważniejszą pozytywną lekcję uznaje się w nim podporządkowanie działań wszystkich kolejnych 17 rządów pewnej nadrzędnej wizji kraju: zbudowaniu cechującej się solidarnością gospodarki rynkowej za pomocą polityk i instytucji ukierunkowanych na jak najszybsze dogonienie krajów zachodniej Europy. Autorzy zauważają, że podobną wspólnotę celu i kontynuację reform udało się wcześniej osiągnąć tylko krajom za-

liczanym do tzw. pierwszej generacji tygrysów azjatyckich, ale nie w warunkach systemu wielopartyjnej demokracji. **Syntetycznym wyrazem efektywności polskiego modelu kapitalizmu jest postępujący przez cały okres transformacji proces konwergencji czyli doganiania przez Polskę wysoko rozwiniętych krajów UE, w tym Niemiec.** Według Banku Światowego, szybki wzrost gospodarczy w okresie transformacji pozwolił Polsce, która realizowała wizję „gospodarki rynkowej społecznie odpowiedzialnej” (*socially responsible market economy*) osiągnąć status tzw. nowego kraju o wysokim dochodzie (*new high income country*) (Lessons2017). Ocena ta sugeruje, że kluczowy dokument gospodarczy nowych władz powinien dotyczyć *Strategii Kontynuacji Odpowiedzialnego Rozwoju*, a jego centralną osią nie powinna być koncepcja pułapki średniego poziomu rozwoju.

- 6) W kształtowaniu się modelu kapitalizmu bardzo ważną rolę odegrało silne zakotwiczenie reform najpierw w zamierzonym (przodakcesyjne programy dostosowawcze) a następnie w rzeczywistym członkostwie w UE. **Podobnie jak w innych krajach członkowskich, polski model jest wypadkową wspólnego komponentu ustawodawstwa unijnego (*acquis*) oraz komponentu krajowego.** Jeszcze przed rozszerzeniem UE o kraje postkomunistyczne i przed wybuchem obecnego kryzysu światowego stało się jasne, że znaczenie komponentu krajowego jest na tyle silne, że trudno jest mówić o istnieniu unijnego czy nawet zachodnioeuropejskiego modelu kapitalizmu. Pojawiły się przesłanki przemawiające za wyodrębnieniem w Europie Zachodniej czterech submodeli: rynkowego (Wielka Brytania), kontynentalnego (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy), socjaldemokratycznego (Dania, Finlandia, Szwecja) i śródziemnomorskiego (Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy) (Amable 2003).
- 7) Kryzys strefy euro, będący w dużej mierze konsekwencją kryzysu światowego, w różnym stopniu dotknął poszczególne submodele. W wyniku pewnych słabości struktury instytucjonalnej strefy euro oraz błędów w polityce ekonomicznej niektórych krajów członkowskich doszło wśród nich do wyraźnej polaryzacji. Coraz częściej

zaczęto stosować rozróżnienie między tzw. krajami rdzenia i krajami peryferyjnymi lub między krajami Północy i krajami Południa. Nasilające się stany nierównowagi handlowej i płatniczej między obydwoma grupami krajów stały się źródłem poważnych napięć politycznych i zaczęły zagrażać przyszłości nie tylko strefy euro, ale całej UE⁹.

- 9) Po decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE kluczowego znaczenia dla przyszłości UE nabrały relacje między Francją i Niemcami. Chociaż obydwa te kraje były tradycyjnie zaliczane do tego samego submodelu kapitalizmu europejskiego (kontynentalnego), to jednak w okresie kryzysu strefy euro różnice między nimi stały się bardziej wyraźne, a problemy gospodarcze Francji zaczęły stopniowo upodabniać ją do krajów peryferyjnego Południa. Zaostrzenie się różnic w poglądach na temat właściwego sposobu rozwiązywania problemów wynikających z kryzysu skierowały zainteresowanie badaczy na pewne głębsze uwarunkowania o charakterze historycznym kulturowym. Brunnenmeier, James i Landau przeprowadzili dogłębną analizę uwarunkowań, które doprowadziły do ukształtowania się w Niemczech i Francji dwu przeciwstawnych „filozofii ekonomicznych” (Brunnenmeier i in. 2017). Najbliższe lata pokażą, czy dojdzie do pewnej konwergencji obydwu stanowisk, czy też umocni się dominacja „filozofii ekonomicznej” Niemiec. Zaproponowana przez E. Macrona strategia gospodarcza, która dała mu tak wyraźne zwycięstwo wyborcze, a także skuteczność działań podjętych przez Hiszpanię i Portugalię w celu wyjścia z kryzysu, wydają się przemawiać za tym, że **na dalszym kształcie integracji europejskiej silnie zaważy „filozofia ekonomiczna” Niemiec. Dla Polski, dla której Niemcy są zdecydowanie najważniejszym partnerem gospodarczym, byłoby to zjawisko korzystne, ponieważ ukształtowany u nas w czasie transformacji model kapitalizmu jest w dużej mierze zbieżny z modelem niemieckim, co ułatwiałoby**

⁹ Problem ten jest przedmiotem bardzo ważnej dla przyszłości UE dyskusji. Zob. m.in. Mayer (2012); Blyth (2013); Sinn (2014); Sandbu (2015).

wkomponowywanie się w przyszłą architekturę instytucjonalną i strukturę gospodarczą UE, czyli w rodzący się model kapitalizmu unijnego.

- 9) **Polska powinna podążać w kierunku modelu kapitalizmu unijnego niezależnie od tego, czy i kiedy znajdzie się w strefie euro, a nawet niezależnie od tego, że może znaleźć się poza UE.** Nacisk kładziony do wyborów w 2015 r. na przestrzeganie reguł dobrej polityki ekonomicznej uchronił Polskę przed światowym kryzysem i przybliżył nas do rdzenia strefy euro (krajów „Północy”). Odejście od tego kierunku strategii gospodarczej będzie oznaczało dryfowanie w stronę problemów doświadczanych przez kraje peryferyjne strefy euro (kraje „Południa”). Proces ten już się rozpoczął, ponieważ *SOR* oparta jest *implicite* na dwu przeciwstawnych modelach kapitalizmu: a) kapitalizmu, w którym kluczową rolę odgrywają innowacje, wysokie technologie, konkurencyjność etc. oraz b) kapitalizmu silnie etatystycznego, wsobnego (izolacjonistycznego) i mocno upolitycznionego. Zależność między obydwoma modelami polega na tym, że długookresowe, nadrzędne cele, które zdecydowanie dominują w warstwie propagandowej, są wzięte z pierwszego modelu, natomiast instrumenty do ich realizacji i cele krótkookresowe są zaczerpnięte z modelu drugiego. **Działania podjęte przez obecne władze znalazły wyraz we wzroście etatyzmu nie tylko w jego wymiarze regulacyjnym, ale także własnościowym.** Zwrot w stronę etatyzmu nie polega przy tym na tworzeniu przejrzystych reguł działania rządu i państwa, lecz na poszerzaniu zakresu decyzji uznaniowych, podyktowanych interesem politycznym.
- 10) **Na dłuższą metę odchodzenie od modelu kapitalizmu unijnego oznaczać będzie przekształcenie się polskiego modelu w „kapitalizm koleśi” (*crony capitalism*), charakteryzujący się ścisłymi związkami między elitami politycznymi i gospodarczymi.** Model ten występował w okresie powojennym w wielu krajach Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej (w tym w Korei Płd.) cechujących się niskim stopniem praworządności i małą skutecznością ograniczeń konstytucyjnych wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz dużą rolą państwa w gospodarce (Haber 2002). Je-

śli zakres praworządności będzie ulegał w Polsce ograniczeniu, to władze chcąc zachęcić do inwestycji podtrzymujących wzrost potencjalnego PKB, będą skłonne zastosować suboptymalny model, który zapewni uprzywilejowanym przedsiębiorcom stabilność praw własności i który pomoże im budować pozycję monopolistyczną. Zagrożenie polegające na degeneracji sprawnych modeli kapitalizmu w „kapitalizm koleśi” dotyczy nie tylko gospodarek wschodzących, ale również krajów wysoko rozwiniętych, w tym Stanów Zjednoczonych¹⁰. Porównawcze badania empiryczne pokazują, że skłonność przedsiębiorstw do innowacji jest dodatnio skorelowana z poziomem praworządności i demokracji (Nguyen i in. 2016).

- 11) **Przy najlepszych wynikach procesu transformacji wśród wszystkich krajów postkomunistycznych, radykalna krytyka i zmiana modelu gospodarczego była dla obecnej władzy niezbędna, aby w sposób bardziej przekonujący uzasadnić konieczność przeprowadzenia daleko idących zmian w systemie sprawowania władzy oznaczających zakwestionowanie ładu konstytucyjnego.** Retoryka w rodzaju „Polska w ruinie” czy „Polska w pułapce średniego poziomu rozwoju” pozwalała ponadto stworzyć pozory, że gospodarka źle działa, a to stwarzało wrażenie celowości zmian w strukturze resortowej i tym samym dla zmian kadrowych w administracji i spółkach skarbu państwa.
- 12) **Niezbędnym komponentem modelu „kapitalizmu koleśi” jest populizm, ponieważ jest on bardzo elastycznym sposobem politycznej legitymizacji, który pozwala pominąć standardowe odniesienia ideologiczne** (Aligica, Tarko 2014). Elastyczność ta jest tak duża, że pozwala danej partii utożsamiać interes swojego elektoratu z interesem narodu i prowadzić politykę skierowaną przeciw elitom nawet wówczas, gdy przejęła władzę i sama już buduje nową elitę. Ze względu na korzystne efekty transformacji i ograniczone skutki kryzysu światowego, w Polsce brak było obiektywnych przesłanek dla oddolnego populizmu ekonomicznego. Stąd dla przejścia władzy

¹⁰ Zagrożenie to wnikliwie analizuje L. Zingales (2012).

konieczne stało się odgórne uruchomienie populizmu¹¹ i wykreowanie jego „podaży”, tak aby w efekcie pojawił się na niego „popyt”¹². Brak było również silnych przesłanek dla populizmu politycznego. Okazało się jednak, że znaczna część elektoratu jest bardzo podatna na „podaż” populizmu w postaci takich „importowanych” zagrożeń, jak uchodźcy i terroryzm.

Obecnie w Polsce realizowane są zmiany w prawie, które summarycznie można określić jako fazę instytucjonalizacji populizmu ekonomicznego i politycznego. Jeśli proces ten się powiedzie, to polski model kapitalizmu ulegnie trwałemu przeobrażeniu w kierunku niższej dynamiki rozwojowej i większej podatności na kryzysy. Ponowne silniejsze ukierunkowanie kraju na proces integracji europejskiej jest najlepszym sposobem ograniczenia tych zagrożeń.

¹¹ Rozróżnienie między populizmem oddolnym i odgórnym wprowadza i analizuje w odniesieniu do krajów postkomunistycznych Agh (2016).

¹² Na temat popytowych i podażowych źródeł populizmu zob. Guiso, Herrera, Morelli, Sonno (2017) oraz Rodrik (2017).