

1918
2018

Polska
w zmieniającym
się **Świecie**

Poland
in the changing
world





Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Faculty of Political Science and International Studies
University of Warsaw

Międzynarodowa Konferencja Naukowa

International Scientific Conference

1918-2018
Polaka w zmieniającym się świecie

1918-2018
Poland in the changing world

18 – 19 października 2018 r.

18 – 19 October 2018

Aula prof. Jana Baszkiewicza
Gmach Audytoryjny WNPiSM
Uniwersytet Warszawski

Prof. Jan Baszkiewicz Hall
WNPiSM Auditorium Building
University of Warsaw

Szanowni Państwo! Drodzy uczestnicy konferencji!

Przypadająca w tym roku, setna rocznica odzyskania przez Polskę niepodległości to moment zadumy nad czasem minionym, ale również pretekst do szerokiej refleksji naukowej.

Dwudniowa międzynarodowa konferencja *1918-2018: Polska w zmieniającym się świecie* to swoisty hołd dla owych stu lat odrodzonej polskiej państwowości. Czasu, który można rozpatrywać wieloaspektowo i różnorodnie, co zostanie zaprezentowane podczas naszego październikowego spotkania. Intencją organizatorów nie jest skupienie się tylko na roku 1918, kształtowaniu odbudowanego państwa polskiego, ówczesnych politycznych zwadach i sporach. To raczej ujęcie holistyczne ostatnich stu lat naszej państwowości – niejednolitej, odkupionej ofiarami i porażkami, ale również mogącej szczycić się wieloma sukcesami w obecności Polski na arenie gry politycznej. Pytanie, które staje się istotne w kontekście analizowania wieku egzystencji naszego państwa, to – czym był ten czas dla nas samych, co pozostawimy potomnym?

My, naukowcy, a szczególnie politolodzy, winniśmy stać na straży prawdy, nie omijać tematów drażliwych bądź niewygodnych. Nie naszą rolą jest beznamienne wychwalanie dzieła dwudziestolecia międzywojennego czy też dokonywanie kastracji z naszego myślenia czterdziestu lat *Polski Ludowej*. Do nas należy wyjaśnianie i wnikliwie oraz obiektywne analizowanie owych etapów polskich dziejów. Temu poświęcamy dwudniowe spotkanie wybitnych badaczy krajowych i zagranicznych, którzy konfrontując swoje doświadczenie odpowiedzą na pytanie, czym było dla Polski owych sto lat w ujęciu historii politycznej, kultury, stosunków międzynarodowych i europejskich, myśli politycznej oraz polityki społecznej.

Dziękuję Zakładowi Najnowszej Historii Politycznej Instytutu Nauk Politycznych za inicjatywę konferencji, a wszystkim organizatorom za przygotowanie naszego naukowego spotkania. Życząc owocnych obrad, wierzę, że warto spierać się o Polskę, o to, czym była, jest i będzie dla nas – tych, którzy żyjemy w tym szczególnym państwie nad Wisłą.

Prof. Stanisław Sulowski

Dziekan Wydziału Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Ladies and Gentlemen! Dear Conference Participants!

This year's 100th anniversary of Poland regaining its independence is a time of pondering about the past, including for average Polish citizens, but it is also a pretext for a deep scientific reflection.

The two-day international conference *1918-2018: Poland in the changing world* is meant as a tribute to those one hundred years of Polish restored statehood. This period may be analysed in various manners and from various perspectives, as we will see during the conference panels. The intention behind the conference was not to focus solely on the year 1918 when the shape of the restored Polish state was being determined – an uneven period of political squabbles and conflicts. Instead, the conference proposes a rather holistic take on the last 100 years of our statehood – Poland's presence in a very specific arena of political game that featured many sacrifices and failures but many successes as well. An important question that arises in the context of analysing a century of our state's existence is: what was this time to us? What will we leave for our posterity? We, scientists, and political scientists in particular, should be committed to seeking truth and we should not avoid any sensitive or inconvenient topics. It is not our task to uninterestedly praise the achievements of the inter-war period, or to erase the forty years of *People's Poland* from our thinking, however, it is our duty to explain as well as thoroughly and objectively analyse those stages of our history. And this is the subject of our meeting here – a very special meeting of Polish and foreign researchers who, by comparing their experiences, will answer the question about what this one hundred years meant to Poland in terms of its political history, culture, international and European relations, political thought and social policy.

I would like to thank the Department of Modern Political History of the Institute of Political Science for this initiative and all those involved in its organisation for preparing our scientific meeting. While wishing you fruitful discussions, I would like to say I firmly believe it is worth disputing over Poland, over what it was, what it is and what it will be to all of us who live in this special country on the Vistula River.

Prof. Stanisław Sulowski
Dean of the Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

Szanowni Państwo!

Konferencja *1918-2018: Polska w zmieniającym się świecie* to kolejne spotkanie naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, które ukazuje dorobek i kierunki badawcze pracowników naszej jednostki uniwersyteckiej. Rok jubileuszu stulecia odzyskania polskiej państwowości daje nam niepowtarzalną szansę na ukazanie owego wieku nie tylko z pozycji i teki historyka, ale także politologa, który wielokrotnie dostrzega inne fakty i doświadczenia przeszłości, a także wykorzystuje je w badaniu teraźniejszości. Nie zapominamy o historii, ale – jak pisała prof. Anna Magierska w *Dylematach Historii PRL* – „Związki między historią a polityką były zawsze bardzo mocne, a funkcjonujące powiedzenie, że historia bez polityki to drzewo bez owoców, a polityka bez historii to jak drzewo bez korzeni, zawiera w sobie całą skalę wzajemnych uwarunkowań”. I faktycznie, nasza konferencja jest swoistym ukazaniem owych zależności, związków, wpływów i niezauważanych, nieuchwytnych relacji między badaniem przeszłości i teraźniejszości.

Nasz Wydział to szczególnie konglomerat badaczy nauk o polityce, o bezpieczeństwie i o polityce publicznej. Wskazanim dyscyplinom odpowiadają tematy poszczególnych paneli poświęcone problematyce myśli politycznej, polityki historycznej, sprawom międzynarodowym i polityce społecznej. Zaprosiliśmy do udziału wybitnych naukowców z zagranicy i kraju, co jest ważne dla zaprezentowania różnych sposobów rozumienia polskich niełatwych i skomplikowanych politycznych losów ostatnich stu lat.

Odmienność naszej konferencji to również referaty główne w każdym panelu, których tezy udostępniamy dla wszystkich uczestników w książce programowej. To podstawa do dyskusji, dla szerokiego dyskursu. Zapraszamy zatem wszystkich uczestników do wzięcia w nim czynnego udziału, bowiem sprawy polskie, widziane oczami politologów, winny nakłaniać do wieloaspektowego dialogu naukowego.

Częścią naszego spotkania jest promocja najnowszej publikacji prof. Grzegorza Rydlewskiego poświęcona polskiemu rządowi. Dopełnieniem naukowej diagnozy ostatniego stulecia polskich dziejów będzie debata z udziałem premierów po roku 1989 i zaprezentowane podczas niej poglądy, doświadczenia i przemyślenia kreatorów polskiej sceny politycznej ostatnich lat dwudziestu dziewięciu.

Zapraszamy na dwudniowe obrady, będące specjalnym akcentem Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW w stulecie odzyskania niepodległości przez Polskę.

Organizatorzy konferencji

Ladies and Gentlemen!

The conference *1918-2018: Poland in the changing world* is one of the scientific meetings of the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw that presents the achievements and directions of research conducted by the employees of our university department. The 100th anniversary of Poland regaining its statehood is a unique opportunity to show this century not only through the eyes of a historian but also from the perspective of a political scientist who will notice other facts and experiences in the past that inform his research of the present. We do not forget about history but as professor Anna Magierska wrote in her *Dilemmas in the History of the People's Republic of Poland*: 'The relations of history and politics have always been very intertwined, and the popular saying – that history without politics is like a tree without fruits while politics without history is like a tree without its roots – demonstrates the scale of these mutual dependencies.' And indeed our conference in a way reveals those dependencies, relations, influences and the undiscernible, indefinable connections between researching the past and the present.

Our Faculty is a particular conglomerate of scientists studying politics, security and public policy. Those disciplines are reflected in the topics of conference panels, dedicated to political thought, historical politics, international affairs and social policy. We have invited outstanding scientists both from Poland and abroad, which is crucial to demonstrating various manners in which our difficult and complicated political experience of the last one hundred years can be perceived.

What distinguishes our conference are also the main papers, one in each panel, which are available to all conference participants in the programme book. They lay ground for discussions, as the main theses for a broad discourse. Thus, we kindly invite all participants to take active part, since the Polish affairs, as seen by political scientists, should stimulate a wide scientific dialogue. A part of our meeting will be devoted to promotion of the newest book by professor Grzegorz Rydlewski on the Polish governments and we will also hold a panel where our guests will be the prime ministers after 1989. In this way the scientific diagnosis of the last 100 years will be completed with opinions from those who shaped the political scene in the last twenty-nine years.

We invite you to the two-day discussions – the voice of the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw on the occasion of one hundred years of Poland's independence.

Conference organisers

1918-2018

Polska w zmieniającym się świecie

18 października 2018 r. (I dzień)

10:30 – 11:00

Rejestracja uczestników
Kawa powitalna

11:00 – 11:30

Uroczyste otwarcie konferencji

11:30 – 12:15

Wykład otwierający: **Prof. Jane Curry**
(Santa Clara University)

12:15 – 12:45

Przerwa kawowa

12:45 – 14:00

Panel I – Polska 1918-2018: Pamięć i historia

Moderator:

Prof. dr hab. Wojciech Jakubowski
(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Prof. dr hab. Rafał Chwedoruk
(Uniwersytet Warszawski) – referat główny

Prof. Luciano Segreto (Università degli Studi di Firenze) – koreferat

Prof. dr hab. Radosław Zenderowski
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – koreferat

14:00 – 15:00

Lunch

15:00-16:10

Panel II – Polska 1918 – 2018: Społeczeństwo i kultura

Moderator:

Dr hab. Daniel Przystek
(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Dr Seweryn Dmowski (Uniwersytet Warszawski) – referat główny

Prof. Richard Giulianotti
(Loughborough University) – koreferat

Dr Radosław Kossakowski
(Uniwersytet Gdański) – koreferat

16:10-16:30

Przerwa kawowa

16:30-17:00

Promocja książki **Prof. dr. hab.**

Grzegorza Rydlewskiego

Rządy i rządzenie w Polsce 1918-2018

17:00-18:30

Panel dyskusyjny z udziałem Premierów III RP

19 października 2018 r. (II dzień)

9:30 – 10:00

Kawa powitalna

10:00-11:10

**Panel III – Polska 1918-2018:
Bezpieczeństwo i geopolityka**

Moderator:

Dr hab. Marek Madej

(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Prof. dr hab. Jerzy Eisler (Polska Akademia Nauk) – referat główny

Dr Amelie Zima (Institut d'études politiques de Paris, SciencesPo Paris) – koreferat

Prof. dr hab. Robert Kupiecki (Uniwersytet Warszawski) – koreferat

11:10-11:25

Przerwa kawowa

11:25-12:35

Panel IV – Polska 1918-2018: Idee i koncepcje polityczne

Moderator:

Prof. dr hab. Stanisław Sulowski

(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Prof. dr hab. Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski) – referat główny

Prof. dr hab. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) – koreferat

Prof. Bianka Pietrow-Ennker (Universität Konstanz) – koreferat

Dr Lion König (University of Oxford) – koreferat

12:35-12:50

Przerwa kawowa

12:50-14:00

Panel V – Polska 1918-2018: Siła i słabość polskiego państwa w budowaniu systemu polityki społecznej

Moderator:

Prof. dr hab. Włodzimierz Anioł

(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Prof. dr hab. Grażyna Firlit-Fesnak (Uniwersytet Warszawski) – referat główny

Prof. Tomasz Ingot (Minnesota State University) – koreferat

Prof. dr hab. Adam Kurzynowski (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – koreferent

14:00-15:00

Lunch

15:00-16:10

Panel VI – Polska w UE: Między teraźniejszością, a przyszłością

Moderator:

Prof. dr hab. Konstanty Wojtaszczyk

(Uniwersytet Warszawski)

Uczestnicy:

Prof. dr hab. Józef M. Fiszer (Polska Akademia Nauk) – referat główny

Prof. dr hab. Janusz Ruszkowski (Uniwersytet Szczeciński) – koreferat

Dr Hyongki Chae (Institute for National Security Strategy, Seoul) – koreferat

16:10-16:30

Podsumowanie i zakończenie konferencji

1918-2018

Poland in the changing world

18 October 2018 (Day 1)

10:30 – 11:00

Registration
Welcome coffee

11:00 – 11:30

Opening ceremony

11:30 – 12:15

Opening lecture: Prof. Jane Curry
(Santa Clara University)

12:15 – 12:45

Coffee break

12:45 – 14:00

**Panel I – Poland 1918 – 2018:
*Memory and History***

Chaired by:

Prof. dr hab. Wojciech Jakubowski
(University of Warsaw)

Participants:

Prof. dr hab. Rafał Chwedoruk
(University of Warsaw) – main paper

Prof. Luciano Segreto (Università
degli Studi di Firenze) – paper

**Prof. dr hab. Radosław
Zenderowski** (Cardinal Stefan
Wyszyński University in Warsaw) –
paper

14:00 – 15:00

Lunch

15:00-16:10

**Panel II – Poland 1918 – 2018:
*Society and Culture***

Chaired by:

Dr hab. Daniel Przystek (University
of Warsaw)

Participants:

Dr Seweryn Dmowski (University of
Warsaw) – main paper

Prof. Richard Giulianotti
(Loughborough University) – paper

Dr Radosław Kossakowski
(University of Gdańsk) – paper

16:10-16:30

Coffee break

16:30-17:00

*Promotion of the book by prof. dr hab.
Grzegorz Rydlewski
Rządy i rządzenie w Polsce 1918-2018*

17:00-18:30

**Discussion panel with the Prime
Ministers of the Third Republic of
Poland**

19 October 2018 (Day 2)

9:30 – 10:00

Welcome coffee

10:00-11:10

**Panel III – Poland 1918 – 2018:
Security and Geopolitics**

Chaired by:

Dr hab. Marek Madej

(University of Warsaw)

Participants:

Prof. dr hab. Jerzy Eisler (Polish Academy of Sciences) – main paper

Dr Amelie Zima (Institut d'études politiques de Paris, SciencesPo Paris) – paper

Prof. dr hab. Robert Kupiecki

(University of Warsaw) – paper

11:10-11:25

Coffee break

11:25-12:35

**Panel IV – Poland 1918-2018:
Political Ideas and Concepts**

Chaired by:

Prof. dr hab. Stanisław Sulowski

(University of Warsaw)

Participants:

Prof. dr hab. Stanisław Filipowicz (University of Warsaw) – main paper

Prof. dr hab. Bogdan Szlachta (Jagiellonian University in Kraków) – paper

Prof. Bianka Pietrow-Ennker

(Universität Konstanz) – paper

Dr Lion König (University of Oxford)

– paper

12:35-12:50

Coffee break

12:50-14:00

**Panel V – Poland 1918-2018: Success
and Failings of the Polish State in
Developing Social Policy**

Chaired by:

Prof. dr hab. Włodzimierz Anioł

(University of Warsaw)

Participants:

Prof. dr hab. Grażyna Firlit-Fesnak

(University of Warsaw) – main paper

Prof. Tomasz Inglot (Minnesota

State University) – paper

Prof. dr hab. Adam Kurzynowski

(SGH Warsaw School of Economics)

– paper

14:00-15:00

Lunch

15:00-16:10

**Panel VI – Poland in the EU: Between
the Present and the Future**

Chaired by:

Prof. dr hab. Konstanty

Wojtaszczyk (University of Warsaw)

Participants:

Prof. dr hab. Józef M. Fiszer (Polish

Academy of Sciences) – main paper

Prof. dr hab. Janusz Ruzkowski

(University of Szczecin) – paper

Dr Hyongki Chae (Institute for

National Security Strategy, Seoul)

– paper

16:10-16:30

Conclusions and official ending of
the conference

Polska 1918-2018: Pamięć i historia

Pojęcie polityki historycznej funkcjonuje już prawie 200 lat, choć jego konceptualizacja naukowa to dzieło, w zależności od tego, kto zostanie uznany za prekursora, ostatnich 30 do 50 lat. *Consensus omnium* co do jego znaczenia dotyczy bardziej wypowiedzi publicystycznych aniżeli jedności wśród badaczy. W praktycznej aplikacji jest ona utożsamiana z formą instrumentalizacji przeszłości przez podmioty w imię własnych celów, pośrednio lub bezpośrednio wiążących się z legitymizacją władzy. W obszarze refleksji naukowej sposób pojmowania tejże problematyki pozostaje silnie zdeterminowany rozbieżnościami, dotyczącymi pojmowania fundamentalnych kategorii, takich jak pamięć zbiorowa i historiografia. Wszystko to zaś koresponduje z fundamentalnymi antynomiami obecnymi w naukach społecznych i humanistycznych, dotyczącymi kwestii ontologicznych i epistemologicznych. Większość badaczy pozostaje wszakże zgodna w diagnozie tego, że polityka historyczna jako praktyka, jako sfera działań podmiotu politycznego na niwie kształtowania świadomości historycznej (czy jak zwolennik innego podejścia ująłby – którejś z form pamięci zbiorowej) oraz historyczna argumentacja w politycznych debatach istniały zawsze, a więc także na długo przed konceptualizacją i umasowieniem się samego pojęcia polityki historycznej czy często alternatywnie stosowanej polityki pamięci.

Polska na każdym etapie dziejów dostarczała dowodów zasadności stosowania tego pojęcia, każdy polityk w Polsce, w tym w ostatnich stu latach, stawał się politykiem historycznym, zarówno w sen-

sie uznania historyczności jako podstawy polityki, jak i w aspekcie konieczności odwoływania się do historii jako argumentu, dostosowywania działań politycznych do stanu świadomości historycznej obywateli. W latach siedemdziesiątych XX stulecia odbyła się w RFN debata pod tytułem *Geschichte als Argument*. Można stwierdzić, że w Polsce byłaby to debata tautologiczna, a historia we wszystkich swych wariantach znajdowała takie zastosowanie, dostarczając przy tym argumentacji zarówno na rzecz legitymizacji wizji przyszłości, jak i zmiany bądź petryfikacji teraźniejszości. Polityka historyczna w ostatnich stu latach dostarczyła Polsce wszystkiego co w polityzacji historii i historyzacji polityki najlepsze i najgorsze – zarówno ideologicznych falsyfikacji przeszłości, jak też wielkich debat naukowych, gdy polemizowano na temat różnych interpretacji rodzimych dziejów. Sami zawodowi historycy w niejednej epoce tracili katedry akademickie za nieprzychylną władzom politycznym interpretację przeszłości, ale zostawali też politycznymi decydentami.

Pierre Nora, francuski historyk, który zdobył sławę redagując i współtworząc monumentalną pracę o miejscach pamięci, pisał o rozpadzie starej, dobrej Francji, o obumieraniu dawnej świadomości historycznej i nowej roli opisywanych w jego dziele miejsc i artefaktów. Stwierdził przy tym, że Francja ma specyficzną historię. Kpił z tego wybitny brytyjski intelektualista i historyk Tony Judt, pisząc, że to samo mogłoby o sobie powiedzieć wiele innych narodów, w tym Polacy. Bez względu na to, gdzie polskie spory o ro-

dzimą przeszłość zostałyby umieszczone na osi dzielącej historiografię na historycyzm i uniwersalizm, przyjmując kpiny Judta, można pokusić się o twierdzenie, że historia, a nanosząc to na mapę historiografii – historia polityczna zajęła w Polsce ważniejsze miejsce w debacie i kształtowaniu teraźniejszości i przyszłości aniżeli wśród większości innych narodów Europy.

Polityka historyczna to nie tylko fundowanie muzeów, publiczne uroczystości, praktyki komemoracyjne, ale też wielkie dyskursy i spory ideologiczne, coś więcej aniżeli zjawisko nazwane przez Niemców *Tagespolitik*. Wśród wielkich antynomii, uniwersalnych dla problematyki, można wymienić m.in. kwestię ciągłości historycznej danej społeczności, a także dystynkcję między tym co Aleide Assman określiła mianem „starej” i „nowej” polityki historycznej, upraszczając między zdolnością do samokrytycznej refleksji a odwołaniem do dziejów w celach apologetycznych.

W minionym stuleciu w Polsce funkcjonowało kilka zwartych interpretacji dziejów, ale na niwie państwowej polityki historycznej, aplikowanej poprzez instytucje publiczne w XX wieku obecnych było tylko trzy. Atrakcyjność polskiego przypadku polega na tym, że żadna z nich nie była spójna wewnątrznie. Tendencje autogloryfikacji, bezkrytycznego podejścia do rodzimej przeszłości, sienkiewiczowskiej bezproblemowości, postrzegania wszechogarniającego międzynarodowego spisku jako praźródła niepowodzeń, przypisywane były narodowej prawicy, w szeregach której w XX wieku nie zabrakło zarówno wybitnych historyków jak Władysław Koponczyński czy Waclaw Sobieski, ale też tabunów historycznych propagandystów. Paradoks polegał na tym, że ta tradycja wyrastała z na wskroś krytycznej reflek-

sji o polskich dziejach, z diagnozy historycznie ukształtowanej słabości narodu polskiego. Piłsudczykowska historiografia natomiast, która po 1926 roku została przeniesiona na grunt wielopoziomowej i zaawansowanej polityki historycznej, zawierała dozę krytycyzmu, przeniknięta była wiarą raczej w państwo aniżeli w społeczeństwo, kształtowała się na tradycji spod znaku Żeromskiego, na diagnozie słabości polskiego narodu, jego problemów z utrzymaniem nowoczesnej, stabilnej państwowości, z przeświadczenia o zacofaniu cywilizacyjnym i konieczności jego niwelacji. W swej agonalnej formule z końca lat trzydziestych stawała się w praktyce niewyszukaną gloryfikacją czynu zbrojnego, pomijającą w podręcznikach organicznikowską działalność np. w zaborze pruskim, nie stroniącą od apoteozy życiorysów wciąż czynnych dygnitarzy. Powojenna historiografia odziedziczyła elementy obu z nich, umocniła przy tym optymistyczną ocenę narodu polskiego, status Niemców jako odwiecznego wroga, uznała znaczenie czynu zbrojnego, tworząc luźny amalgamat dowolnie, niejednokrotnie woluntarystycznie wybieranych wydarzeń i postaci, wpisywanych w przyjęte założenia ideologiczne.

Tym wszakże, co łączyło ponad podziałami politykę historyczną w Polsce, było poczucie historycznej ciągłości dziejów. Nikt, w tym teoretycznie dążący do rewolucyjnych zmian społecznych komuniści, nie kwestionował jej, choć oczywiście dodano do tego po 1945 roku teleologiczny wymiar, gdzie 22 lipca 1944 roku stawał się zwycięskim finałem 1000-letnich zmagania. W różnych państwach podejmowane były próby, choć temporalne i nieudane, proklamowania dziejowej godziny zero. W Polsce nawet najwięksi rewolucjoniści potrafili przybrać w symboliczny wymiarze szaty rycerzy i wojów sprzed kilku stuleci.

Cechą polskiej myśli politycznej, ale także dyskursu historiograficznego, był okcydentalizm. Nawet stereotypowo przypisywana do tradycji antyokcydentalistycznej endecja w istocie postponowała tylko część nowoczesnego świata zachodniego. Komunizm jako ideologia wyrastał z poświeceniowych zachodnich idei, oferując poprzez leninizm obietnicę przyspieszonej, skokowej modernizacji. W tym sensie nawet potencjalni dysydenci względem okcydentalizmu zdawali się mówić: „Zachód-tak, wypaczenia-nie!”.

Słynny niemiecki historyk Leopold Ranke postulował, by traktować dzieje np. Chin czy Indii jako fragment historii naturalnej. W świecie zachodnim trwają na tym tle rozliczenia z własną przeszłością, ale także z dawną historiografią. Polska i nasza część Europy zdają się funkcjonować poza obszarem dychotomii dzielącej historię świat według schematu Zachód *versus* reszta. Ukazują to zachodnie problemy z historiograficznym ujęciem swych wschodnich sąsiadów. Z politologicznej perspektywy, w kontekście polityki historycznej, bardzo znamienne jest, dostrzeżone przez jednego ze znanych niemieckich badaczy polityki pamięci Clausa Leggewie, podejście do polskiego systemu partyjnego w Europie Zachodniej po 1989 roku, gdzie analizowano podziały socjopolityczne według osi proeuropejski okcydentalizm kontra antyzachodni nacjonalizm, co nie korelowało z dominującymi w większości państw zróżnicowaniami, choćby znanym podziałem postkomunistycznym.

Na niwie polityki historycznej oczekiwania głównych nurtów na Zachodzie wobec reszty kontynentu są jasno sprecyzowane. Kategoria pamięci zbiorowej, uniwersalna, krytyczna, liberalna, skoncentrowana na wizji przeszłości, w której dostrzegane są przede wszystkim przejawy tłumienia w dziejach wolności jednost-

ki przez podmioty kolektywne i zbiorowe, często w imię wielkich ideologii oczekuje uznania własnych win przez narody, państwa i społeczeństwa w ramach wyznania powszechnej winy, skoro historia stanowi ciąg opresji. W wiktyimizowanej przez kategorię pamięci przeszłości wszyscy popełniali zbrodnie, jedni większe, drudzy mniejsze, ale wszyscy. Wspólna pamięć europejska ma być pamięcią antyhistoryczną, stanowiąc pragmatycznie zorientowane remedium na oddziaływanie przeszłości. We wskazywanych potencjalnych wspólnych kręgach europejskiej pamięci dominują tematy (np. Holocaust, gułag, wojny i kolonializm, kryzysy gospodarcze) związane z traumami, wspólnym cierpieniem i wspólnie popełnianymi zbrodniami. Polityka historyczna w niektórych państwach Europy kontynentalnej podległa instytucjonalizacji i prawnej kodyfikacji, czego pierwszymi przejawami były penalizacje negowania Holocaustu, potem pojawiły się, poczynając od słynnego francuskiego *loi Taubira*, kolejne tego typu akty. Taki charakter miały też symboliczne oraz materialne przypadki zadośćuczynień za dawne krzywdy, np. ludom Północy w państwach nordyckich, sierotom zmuszanym do pracy przymusowej w Szwajcarii, ubolewania składane kolonizowanym ludom pozaeuropejskim. Także koncepcje społeczeństwa obywatelskiego zawierały w sobie pierwiastki ahistoryczności i antyhistoryczności, przeciwstawione porządkowi opartemu na tradycyjnych punktach odniesienia, takich jak państwo.

Trudno byłoby w pełni zaadoptować dyskutowane na Zachodzie wzorce w innych państwach, w tym we wschodnioeuropejskich realiach. Nie sposób w Polsce i podobnych krajach wejść bezkonfliktowo w krąg uniwersalnej pamięci, która oznacza w istocie przyznanie bezsensu historii, skoro przez całe stulecia pod-

chodziliśmy do dziejów teleologicznie, czekając na moment złączenia politycznego i cywilizacyjnego z Zachodem jako *sui generis* spełnienie dziejów, ale nie jako ich koniec. Wszystkie ofiary, zarówno bohaterów, jak i złoczyńców, uniwersalna pamięć zlewałaby w jedną wielką wspólną ofiarę. Cedyňa, Grunwald, Kostiuchnówka, Bzura, Lenino i Monte Cassino stawałyby się epizodami nikomu niepotrzebnych europejskich wojen domowych, a jedyne co miałyby po nich pozostać to pamięć o ofiarach i świadomość ich daremności. 11 listopada 1918 roku stawałby się w tej perspektywie epizodem europejskiego 11 listopada, dniem apolitycznej żałoby i refleksji nad bezsensownie przelaną krwią, zaś 8 maja 1945 roku to koniec wojny, gdzie po obu stronach fundamentalną rolę odgrywało zło. Strajki i protesty

wielkich grup społecznych, rewolucje itp. należałoby uznać li tylko za rodzaj psychodramy, za parawan maskujący prawdziwą opresję, nakierowaną na różne mniejszości, zwłaszcza obyczajowe.

Istotnym elementem zachodniego dyskursu stał się nurt postkolonializmu, który próbował poddać w wątpliwość same podstawy naukowego badania przeszłości. W Europie Środkowej i Wschodniej próba wykorzystania tego pojęcia w istotnym stopniu trafia w próżnię, historiograficzne konflikty ukształtowane w drugiej połowie XX wieku wiodły ku dążeniom do walki o zobiektywizowaną prawdę historyczną, a nie do dekonstrukcji ram poznania naukowego. Trudno byłoby także znaleźć odpowiedź na pytanie, kto w naszej części Europy był kolonizatorem,



kto kolonizowanym, gdzie był wschodnio-europejski odpowiednik np. belgijskiego Konga, niemieckiej Namibii czy brytyjskiej Jamajki. W Polsce, przyjąwszy antykolonialne imperatywy, należałoby przyjąć tezę, że ofiarę strukturalnej niesprawiedliwości stanowili chłopci pańszczyźniani i to ich potomkom należą się odszkodowania, zapewne wielokrotnie przewyższające wartość dotychczasowej reprivatyżacji. Doświadczenie Europy Zachodniej oraz obu Ameryk było permanentną wieloetnicznością. Polska i podobne jej kraje doświadczały zarówno podobnej multikulturowości, ale także i homogeniczności etnicznej czy wyznaniowej splecionej z państwowością, trudno byłoby o wspólny mianownik w tym aspekcie pamięci.

W świecie zachodnim, ale także w Polsce postępuje, zwłaszcza po 1989 roku, swoista prywatyzacja postrzegania dziejów, pogłębia się hegemonia spojrzenia przez pryzmat np. losów jednostkowych, czy rodzinnych, czemu towarzyszy fragmentaryzacja obrazu przeszłości. Anihilacja dotychczasowych pryzmatów ich postrzegania w ramach historii politycznej, jako dziejów państw, wielkiej polityki, wojen, konfliktów, a nawet tradycyjnej historii społecznej, patrzącej strukturalistycznie, za pośrednictwem np. ekonomii czy losów wielkich grup społecznych, jest dla narodów młodszej części Europy obarczona poważnym ryzykiem. Atrofia dotychczasowych pewników tworzy próżnię, w miejsce które wdziera się pojęcie tożsamości, często noszące znamiona etniczne czy wyznaniowe itp. Do jakich skutków prowadzi zamiana polityki na kulturę, najlepiej pokazał przypadek absurdałnego z perspektywy integracji europejskiej rozpadu Jugosławii, w miejsce której pojawiły się niewielkie państwa, gdzie rozwinały się dyskursy tożsamościowy oparty na zmitologizowanych, wypełnionych niewyszukanymi falsyfikacjami wizjach

dziejów. Wbrew intencjom promotorów wizji uniwersalistycznej pamięci zbiorowej jej efekty bywają odwrotne od zamierzonych, co pokazuje także przypadek Bliskiego Wschodu, gdzie miejsce świeckich rządów, poszukujących starożytnych i panarabskich legitymizacji ponadwyznaniowej świeckiej państwowości, zajęły atawistyczne, trybalistyczne mitologie i związane z nimi spory wyznaniowe.

Polskiej świadomości historycznej i w relacji z nią polityki historycznej z jej okcydentalistyczną historiozofią w tle towarzyszy fundamentalny paradoks. Kształtowała się ona w epigońskiej fazie *les trentes glorieuses*, jak nazwano w świecie zachodnim czas nieprzerwanego rozwoju i skoku cywilizacyjnego po II wojnie światowej. Świat, do którego aspirowała i aspiruje Polska, egzystuje w przeświadczeniu o własnym, strukturalnym kryzysie, w społeczne wyobrażenia już od lat siedemdziesiątych XX wieku wdarła się nostalgia za czasami dobrobytu i stabilności. Świat zachodni zamknął się w tym, co francuski historyk François Hartog określił mianem reżimu terażniejszości. Wskazywał on, że niegdyś interpretacje przeszłości służyły celom przyszłości, dziś stają się instrumentem terażniejszości, pokazując jej bezalternatywność, zaś remedium na problemy współczesności zamknięte jest w ramach tu i teraz. Podobne konteksty zawierało pojęcie posthistorii autorstwa Lutz Niethammera, wskazującego na społeczne przekonanie o niezmienności terażniejszej rzeczywistości. Uniwersalna pamięć wymaga elementarnej zgody w ocenie przeszłości. Świat zachodni jest tylko iluzją posthistorycznego konsensu, nawet per saldo antykolonialne rozliczenia nie cieszą się pełnym poparciem, co pokazały francuskie, brytyjskie i australijskie próby obrony dziedzictwa kolonializmu. Olbrzymia część świata zachodniego wciąż

pozostaje zakorzeniona w tradycyjnych dyskursach historycznych, a polityka historyczna nie ogranicza się do zrytualizowanych aktów komemoracyjnych przy okazji kolejnych rocznic. Bijąca europejskie rekordy jurydyzacji historii Hiszpania wciąż skoncentrowana jest na rozliczeniach z dyktaturą i wojną, odkrywane są groby pomordowanych, trwa spór o mauzoleum – miejsce pochówku krwawego dyktatora. Ustawy przyjęte w ostatnich dwóch dekadach przez większość w Kortezach uznają wszystkie ofiary, wyraźnie wskazując jednak, kto w konflikcie był obrońcą demokracji, a kto agresorem. Konsensus pozostaje jednak deficytowy także w Polsce i podobnych jej krajach. Warto zauważyć opinie konstatujące brak antykomunistycznego konsensu w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Problemem polskich debat o burzliwym minionym stuleciu nie jest dystans wobec zachodniej mody na kategorię pamięci zbiorowej. Polska sytuacja pokazuje siłę oddziaływania reżimu teraźniejszości. Historyczne podziały socjopolityczne lat dziewięćdziesiątych w Polsce dzieliły społeczeństwo wedle stosunku do czasów PRL, w kategoriach symbolicznych – na tych, co bardziej tęsknili do niedawno zlikwidowanej, ale już mitologizowanej Polski Ludowej, i na tych, którzy ulegali retoryce powrotu do II RP. Paradoksalnie

w Polsce nie trwa żadna fundamentalna debata z udziałem historyków, politologów i polityków ani na temat interpretacji polskiego międzywojnia, ani powojennej państwowości, skoncentrowani za to jesteśmy w istocie na sporze o ocenę transformacji ustrojowej w różnych jej wymiarach i elit politycznych minionego ćwierćwiecza. Bezwiednie za to w Polsce przyjmowana jest osobliwa interpretacja II wojny światowej, zrównująca uczestników i zachęcająca do wątpliwych od strony podstaw metodologicznych spekulacji na niwie historii alternatywnej na temat perspektyw sojuszu polsko-hitlerowskiego, co *ipso facto* podważa polskie atuty na niwie polityki historycznej w przestrzeni międzynarodowej. Próba prostej inkorporacji modelu uniwersalistycznej pamięci i paneuropejskich jej kręgów zdaje się skutkować uskrajnieniem polskiego dyskursu i bezwiednym dryfowaniem pomiędzy bezkrytyczną afirmacją własnej historii a bezrefleksyjną i doprowadzoną do absurdu posthistoryczną samokrytyką. Warto także zauważyć, że w okresie II RP oraz PRL myślenie Polaków o przeszłości miało charakter holistyczny, odbywało się poprzez pryzmat historii państwa, dziś następuje prywatyzacja i fragmentaryzacja dziejów. Nieprzypadkowo część obserwatorów i badaczy polskiej polityki historycznej utyskiwała na ograniczone horyzonty dyskusji. ◀

Rafał Chwedoruk

doktor habilitowany nauk humanistycznych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego; sekretarz Zakładu Najnowszej Historii Politycznej w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW; zainteresowania naukowe obejmują przede wszystkim historię myśli politycznej, ruchów społecznych oraz historii myśli socjalistycznej w Polsce i Europie; autor trzech monografii i kilkudziesięciu artykułów naukowych.



Poland 1918-2018: Memory and History

The notion of historical politics has functioned for almost 200 years, although its scientific conceptualisation is the work of the last 30 to 50 years, depending on whom we consider its precursor. *Consensus omnium* as to its meaning refers rather to journalistic opinions than to the unity of views among researchers. In its practical application, historical politics is seen as a form of instrumental use of the past by the authorities to achieve own goals which are indirectly or directly connected with legitimising their power. In terms of scientific reflection the manner in which historical politics is understood is highly determined by the discrepancies in the perception of fundamental categories, such as collective memory and historiography, while all this corresponds to the fundamental antinomies present in social and humanistic sciences as regards ontological and epistemological issues. The majority of researchers, however, agree with the diagnosis that historical politics as practice, as an area of a political actor's activity in the domain of shaping historical consciousness (or, as those in favour of a different approach would put it, one of the forms of collective memory), as well as historical argumentation presented in political debates, have existed always, even long before the conceptualisation and the mass popularity of the notion of historical politics, or the politics of memory – an alternative term which is also often used.

In each period of its history, Poland has provided evidence that supported the

legitimacy of the use of this notion. In the last hundred years, each politician eventually became a historical politician, both as they recognised the importance of history as a foundation of politics, and as they could not escape referring to history in their reasoning, adjusting the political actions to the level of historical consciousness of citizens. In the 1970s in the Federal Republic of Germany a debate was held under the title: *Geschichte als Argument*. It may be stated that in Poland such a debate would be a tautology, and history, in all its variations, provided us with such its use, along with arguments in favour of both legitimising the vision of the future, and the change or ossification of the present. In the last hundred years historical politics has given Poland all that is best and all that is worst in the politicisation of history and in historicisation of politics, including ideological falsifications of the past and great scientific debates when various interpretations of our history clashed. In various stages of our history some professional historians were forced to resign from their academic jobs when they proposed an interpretation of the past which was not to the liking of the authorities while others became political decision-makers.

Pierre Nora, a French historian who rose to fame when he edited and co-created a monumental work on the sites of memory, wrote about the disintegration of the 'old good France', about old historical consciousness dying out and about the new role of the sites and artefacts which he described in his work.

He claimed then that France has a very specific history. Tony Judt, a prominent British intellectual and historian, derided this, arguing that many nations could say the same about themselves, including Poles. Regardless of where we place the Polish disputes about our past on the axis of historiography drawn between historicism and universalism, if we agree with Judt, we may say that in Poland, history – and in terms of historiography, political history – played a role in the debates and in shaping the present and the future that was far more important than among the majority of other European nations.

Historical politics is not solely about funding museums, public ceremonies and commemorative practices, but it also involves great discourses and ideological disputes – something more than what Germans call *Tagespolitik*. Among the great antinomies universal in this area, we may name, for instance, the issue of historical continuity of the given community, as well as the distinction between what Aleide Assman called ‘the old’ and ‘the new’ historical politics – to put it simply, between the ability of self-critical reflection and references to the past for apologetic aims.

In the past century in Poland there functioned several separate interpretations of history, however, in the field of historical politics applied by the public institutions in the 20th century, only three were present. What makes the Polish case so attractive is that none of these interpretations was internally coherent. Tendencies towards auto-glorification, uncritical approach to our history, a Sienkiewicz-like vision devoid of any drawbacks, pointing to the all-encompassing international conspiracy as a primary source of our failures

– all this was attributed to the national Right which in the 20th century featured such prominent historians as Władysław Konopczyński or Waław Sobieski, but also many historical propagandists. Paradoxically, this tradition originated from a thoroughly critical reflection on the Polish history, from a diagnosis of a historically shaped weakness of the Polish nation. On the other hand, the historiography that glorified Piłsudski, which after 1926 was transferred to the area of multi-faceted and advanced historical politics, included a grain of criticism, was permeated with the faith in the state rather than in society, was shaped by the tradition from the books of Żeromski, fed with a diagnosis according to which the Polish nation was weak, and could not handle a modern, stable statehood, and that there was civilisational backwardness which needed to be levelled. When the agony of this approach started in the late 30s, it turned in practice into an unsophisticated glorification of armed actions, passing over the organic work pursued e.g. under the Prussian rule, and not shying away from apotheoses of still active dignitaries. After the war, historiography inherited elements of both these approaches. It also strengthened the optimistic perception of the Polish nation, as it did with the arch-enemy status of Germans. Moreover, it confirmed the significance of armed actions, creating a loose amalgam of random, often autocratically selected events and figures which were then inscribed in the ideological assumptions.

However, what the various approaches to historical politics in Poland had in common, despite their differences, was the sense of continuity of history. No one questioned this, not even the communists who theoretically wanted

to introduce revolutionary social changes, although after 1945 the teleological dimension was obviously added and the 22nd July 1944 was pictured as the victorious finale of one thousand years of struggling. In various countries there were attempts, though temporal and failed, to proclaim the zero hour of history. In Poland, even the most ardent revolutionaries at times symbolically acted as if they assumed the role of knights and warriors from the past centuries.

The Polish political thought and the historiographic discourse were characterised by Occidentalism. Even the National Democratic Party, which was seen as continuing the anti-Occidental tradition, in fact disparaged only a part of the modern Western world. The ideology of communism was rooted in post-Enlightenment western ideals, offering – through Leninism – a promise of an accelerated, abrupt modernisation. Given the above, even the approach of potential dissidents to Occidentalism seemed to be: 'The West – yes, perversions – no!'

A famous German historian, Leopold Ranke, postulated that we should look at the history of, for instance, China or India, as an element of natural history. The western world still tries to come to terms with its own past, including its former historiography. Poland and our part of Europe seem to function outside the dichotomy which divides the world according to the following scheme: the West *versus* the rest. This is manifested in the western problems with how historiography depicted the West's eastern neighbours. From the perspective of political science, what is very characteristic in the context of historical politics is the approach to the Polish political system

present in Western Europe after 1989, as described by one of the German researchers studying the politics of memory, Claus Leggewie, and in which the socio-political divisions were analysed along the axis marked by pro-European Occidentalism on the one end and anti-Western nationalism on the other, which, however, did not correlate with the divisions that dominate in most countries, for instance the well-known post-communist division.

In terms of historical politics, the main trends present in the West had clearly defined expectations towards the rest of the continent. The category of collective memory – universal, critical, liberal, focused on the vision of the past filled with the instances when the freedom of individuals was suppressed by collective entities, often in the name of grand ideologies – expects that nations, states and societies will admit their faults in joint public atonement, since history is nothing but a series of oppressive acts. In the past that is victimised with the category of memory, all people are guilty of crimes – some of more grave ones, others of minor ones, but no one is without fault. The collective European memory is supposed to be an anti-historical memory, thus functioning solely as a pragmatically-oriented remedy for the impact of the past. In the indicated potential common circles of European memory the predominant topics (e.g. the Holocaust, gulags, wars and colonialism, economic crises) are those connected with traumas, collective suffering and collective crimes. In some countries of continental Europe historical politics has been institutionalised and codified in law, its first signs being the penalties for negating the Holocaust, and then similar acts followed, starting with the

well-known French *loi Taubira*. Of similar nature were also the cases of symbolic or material compensation for the past injustices, for instance those granted to the peoples of the North in the Nordic States, to orphans forced to work in Switzerland, or the sympathies extended to the colonised non-European peoples. The civil society concepts also included ahistorical and anti-historical elements, which were in contrast to the order based on such traditional points of reference as the state.

It was difficult to fully transfer the models discussed in the West to other countries, including the reality of Eastern Europe. In Poland and in similar countries it is virtually impossible to enter without any conflict the field of universal memory which in fact means that we have to admit there is little sense in history, since for centuries we adopted a teleological attitude to the past, waiting for the moment when we politically and civilisationally join the West, which was supposed to be a *sui generis* history fulfilled and not its end. All victims, both among the heroes and among the villains, would be merged by universal memory into one common victim. Cedynia, Grunwald, Kostiuchnówka, Bzura, Lenino and Monte Cassino would become merely some episodes of European civil wars that no one needs, and the only thing left would be the memory of those who died in them and the awareness their sacrifice was futile. In this vein, 11th November 1918 would become a European 11th November, a day of apolitical grief and reflection on the blood shed pointlessly, while 8th May 1945 would be the end of war where evil played the fundamental role on both sides. The strikes and protests of large social groups, revolutions, etc. would have to be considered merely a type of

role-play, a screen masking the real oppression that was aimed at various minorities, in particular in terms of various conventions.

The trend of post-colonialism has become an important element of the Western discourse, questioning even the basis of scientific study of the past. In Central and Eastern Europe the attempts at applying this notion, however, fell on barren ground, as the historiographic conflicts that emerged in the second half of the 20th century led to a struggle for an objectified historical truth and not to the deconstruction of the basis of scientific cognition. Also, it would be difficult to find an answer to the question who in our part of Europe was the coloniser and who was the colonised, or where we should search for an Eastern European equivalent of the Belgian Congo, German Namibia or British Jamaica. If we adopt an anti-colonial imperative, it should be thus assumed that in Poland the victims of structural injustice were the serfs and hence their descendants are entitled to compensation, probably of a value significantly exceeding the cost of reprivatisation so far. The experience of Western Europe and of both Americas was that of permanent multi-ethnicity, while Poland and the countries similar to ours experienced both a similar multi-cultural context, but also ethnic homogeneity, as well as religious homogeneity intertwined with the statehood, therefore it is difficult to find a common denominator as regards this aspect of memory.

In the Western world, and in Poland as well, particularly after 1989, we can observe the process of certain privatisation of the perception of the past, with a growing hegemony in terms of viewing the past, for instance, through the

stories of individuals or families, which causes fragmentation of the picture we have of the past. Annihilation of the previous perspectives within political history, understood as the history of states, of great politics, wars and conflicts and even the traditional social history within the structuralist approach, through, for instance, economy or the history of large social groups, involves a significant risk for the nations of the younger part of Europe. Disintegration of what once was certain creates a vacuum which is then filled with the notion of identity, often with ethnic, religious or similar elements involved. The results of replacing politics with culture can be best exemplified with the case of absurd, in terms of European integration, demise of Yugoslavia, in place of which there emerged small states with an identity discourse developed based on mythologised visions of the past packed with unsophisticated falsifications. Contrary to the intentions of those who promote the universalistic vision of collective memory, its effects are far from what it aims at, which can be observed also in the case of the Middle East where the secular rule, seeking ancient and pan-Arabian legitimisation of secular statehood that transcends religion, has been replaced with atavistic, tribalistic mythologies and ensuing religious conflicts.

There is a fundamental paradox inscribed in the Polish historical consciousness, and in the correlated historical politics with its occidentalistic historiosophy in the background as well. This consciousness developed in the epigonic phase of *les trentes glorieuses*, as the Western world referred to the time of incessant progress and of a civilisational leap after the Second World War. The world to which Poland

has been aspiring firmly believes in its own structural crisis; already in the 1970s the nostalgia for the times of prosperity and stability started to creep into social perceptions. The West has shut itself inside what French historian François Hartog described as the regime of the present. He indicated that formerly, interpretations of the past served to advance the goals of the future, while today they have become an instrument of the present, demonstrating the lack of alternatives and that the only possible remedy for contemporary problems is enclosed in the 'here and now'. The notion of post-history, coined by Lutz Niethammer, involved similar contexts, underlining the social conviction about the present reality being unchangeable. Universal memory requires basic agreement as to the assessments of the past. The Western world is only an illusion of a post-historical consensus, even the anti-colonial 'settling the accounts' does not enjoy full support, as confirm the French, British and Australian attempts at protecting the colonial heritage. A vast part of the West is still rooted in the traditional historical discourses and historical politics is not limited to ritualised commemorative acts performed to mark subsequent anniversaries. Spain, which in Europe has record results as regards the iuridisation of history, is still focused on settling its accounts with the dictatorship and war: the graves of those murdered are unearthened and there is an ongoing dispute over the mausoleum of the bloody dictator. The resolutions adopted in the last two decades by majority in the Cortes Generales recognise all victims, however, they clearly indicate who in this conflict defended democracy and who was an aggressor. Nevertheless, consensus is in deficit also in Poland and in similar countries. It is worth noting the opinions

which assert the lack of anti-communist consensus in the majority of Central and Eastern European countries.

The problem of Polish debates about the turbulent 20th century lies in their lack of distance towards the Western popularity of the category of collective memory. Poland's situation demonstrates how powerful the impact of the regime of the present is. Historical socio-political divisions of the 90s divided the Polish society based on the attitude one adopted towards the times of the Polish People's Republic. In symbolic categories it was a division into those who missed more the recently liquidated and already mythologised People's Poland, and into those who succumbed to the rhetoric of the return to the Second Republic of Poland. Paradoxically, in Poland there is no ongoing fundamental debate in which historians, political scientists and politicians discuss the interpretations of the interwar period or our statehood after the war. Instead, we are concentrated in fact on the dispute about how we assess our political transformation, including its various dimensions, and the political elites of the past 25 years. Meanwhile,

the peculiar interpretation of the Second World War, according to which all its participants are judged as equal, is accepted unreflectively, thus encouraging speculations – of dubious methodological foundations – in the area of alternative history on the prospects of an alliance between Poland and Nazi Germany, which *ipso facto* undercuts the Polish assets of our historical politics in the international arena. An attempt at a straight-forward adoption of the model of universal memory and its pan-European scope seems to result in the Polish discourse becoming more extreme, and in the involuntary drifting between uncritical affirmation of own history on the one hand and an unreflective, and taken to absurd levels, post-historical self-criticism on the other. Moreover, it should be noticed that in the period of the Second Republic of Poland and of the Polish People's Republic, the Polish thinking about the past was of holistic nature, and with consideration of the history of our country, while today we face privatisation and fragmentation of the past. It is not without reason that some observers and researchers of Polish historical politics complain about the limited horizons of discussion. ◀

Rafał Chwedoruk

professor of the University of Warsaw, with a PhD degree in humanities (dr hab. prof. UW); secretary of the Department of Contemporary Political History at the Institute of Political Science, Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw; his scientific interests include mainly history of political thought and social movements and history of socialist thought in Poland and Europe; author of three monographs and several dozen scientific articles.



Polska 1918-2018: Społeczeństwo i kultura

Albrecht Sonntag, kierownik największego w historii projektu badawczego z obszaru nauk społecznych, dotyczącego futbolu, na który Komisja Europejska przeznaczyła niemal 2,5 miliona euro, zapytał kiedyś retorycznie: „Dlaczego szanowani przedstawiciele nauk społecznych mieliby marnować czas i energię na tak trywialny i błahy temat jak piłka nożna? Można by sądzić, że mają dużo ważniejsze rzeczy do roboty! I dlaczego jakikolwiek publiczny organ finansujący naukę powinien przeznaczać środki na badania nad tak niestosownym i marginalnym zagadnieniem? Z pewnością można wesprzeć mnóstwo bardziej poważnych przedsięwzięć akademickich, czyż nie? No cóż, dla wielu z nas – nie”.

Mimo to jednak uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że badania społeczne nad futbolem umiejscowione w dyscyplinie nauk o polityce znajdują się *in statu nascendi*. Odzwierciedla to ogólnościwiatowy trend, zgodnie z którym główne nurty badań nad społecznymi, politycznymi i kulturowymi aspektami nowożytnej piłki nożnej wpisują się w perspektywę socjologiczną oraz antropologiczną. Pierwsza i starsza z nich wywodzi się z tradycji klasycznych badań socjologicznych nad zjawiskiem społecznym kibicowania, skupionej raczej na kwestiach patologii społecznych (takich jak np. chuliganizm stadionowy i przemoc) oraz więzi społecznej (kibice piłkarscy jako grupa społeczna, kibicowanie jako zjawisko społeczne). Druga

z nich, wywodząca się z tradycji *cultural studies*, skoncentrowana jest raczej na kulturach i tożsamościach powiązanych z futbolem oraz na jego wpływie na codzienne życie. Brak jest, szczególnie w kręgu polskiej nauki, ugruntowanej tradycji badań politologicznych nad fenomenem nowożytnej piłki nożnej.

Na temat obszaru badań politologicznych toczy się dziś wielowątkowa i złożona dyskusja, będąca elementem procesu utrwalania odrębności dyscypliny naukowej oraz tworzenia jej tożsamości. Według koncepcji Wojciecha Jakubowskiego i Łukasza Zamęckiego formalnym przedmiotem poznania nauk o polityce można określić „sferę polityczności (sferę »tego, co polityczne«) widzianą w specyficznym – metaforycznie ujmując – układzie odniesienia, który konstytuują: trójwymiarowa przestrzeń, czas i świadomość. Materialnym przedmiotem poznania są natomiast realne przejawy »tego, co polityczne«: w ujęciu tradycyjnym: »polityka« widziana przede wszystkim przez pryzmat: a) instytucji politycznych, głównie państwa (statocentryzm), bądź b) władzy (kratocentryzm); w ujęciu współczesnym: wszelkie – zarówno powyższe (państwo, władza), jak i wszystkie inne – empiryczne i metaempiryczne emanacje (fenomeny) cechy polityczności”. To, co polityczne, można również przedstawiać jako „proces społeczny, który można obserwować w wielu miejscach. Polityka to nie tylko decyzje rządów; polityka obejmuje nierówny podział

władzy w społeczeństwie, sposób walki o władzę i wpływ władzy na tworzenie i dystrybucję zasobów, szans życiowych i dobrobytu”.

Jakubowski i Zamecki proponują własną koncepcję wewnętrznej struktury politologii, na którą składają się: politologia *sensu stricto* (teoria i metodologia dyscypliny, subdyscypliny formalne i behawioralne oraz autonomiczne obszary badań politologicznych), politologia *sensu largo* (nauki o polityce publicznej jako dyscyplina pochodna nauk o poli-

tyce oraz obszary badań inter-, trans- i multidyscyplinarnych) oraz politologia *sensu largissimo* (dyscypliny powiązane z naukami o polityce oraz naukami o polityce publicznej i naukami o mediach).

Gdzie jest w tej strukturze miejsce dla badań nad współczesnym futbolem? Pozornie atrakcyjne wydaje się umiejscowienie ich w subdyscyplinach behawioralnych, w których zawierają się między innymi socjologia i antropologia polityki. Korespondowałoby to z genezą badań społecznych nad futbolem,



wywodzących się z dwóch perspektyw: socjologicznej oraz antropologicznej. Wydaje się jednak zasadne traktowanie politologicznej refleksji nad futbolem jako obszaru badań interdyscyplinarnych w ramach nauk o polityce. Jakubowski i Zamęcki słusznie zauważają, że badania interdyscyplinarne polegają na „wypracowaniu techniki badawczej łączącej metodologię różnych dyscyplin”, jednocześnie podkreślając konieczność posiadania przez badacza kompetencji w co najmniej dwóch dyscyplinach. Zaproponowane powyżej umiejscowienie badań nad piłką nożną w strukturze nauk o polityce spełnia oba te warunki.

Dlaczego zatem piłka nożna może być użytecznym narzędziem wyjaśniania i rozumienia historii politycznej i społecznej? Jak napisał znakomity historyk i sowietolog Robert Edelman, ignorowanie w badaniach historycznych czasów komunizmu czy realnego socjalizmu sportu narzuca hierarchię znaczenia zdarzeń, którą rzadko odzwierciedlają fakty. Jeśli przyjmiemy, że sport masowy w reżimach niedemokratycznych stanowił niekiedy enklawę autonomii, to właśnie tam ludzie chętniej i częściej okazywali, co tak naprawdę myślą. Przypomnę, że w ciągu ostatnich stu lat najnowszej historii Polska była suwerennym i demokratycznym państwem przez mniej niż cztery dekady. Dlaczego politolog powinien badać futbol? Ponieważ jest on, zgodnie ze stwierdzeniem Richarda Giulianottiego, światowej sławy socjologa sportu, „jedną z wielkich instytucji kulturowych, tak jak edukacja czy media masowe, która na całym świecie nadaje kształt narodowym tożsamościom i spaja je. [...] Współczesna łączność piłki nożnej i narodu jest podparta rosnącą złożonością życia społecznego i kulturowego. Kulturowa

złożoność odnosi się o ilości informacji (»wiedzy«), którą aktorzy społeczni wykorzystują w relacjach ze światem. Złożoność społeczna odnosi się do społecznych interakcji pomiędzy tymi aktorami, rozpiętości ich pozycji społecznych oraz tworzonych przez nich relacji”.

Tam, gdzie mniej uważny obserwator życia społecznego dostrzeże jedynie dwudziestu dwóch ludzi ganiających za piłką (oraz miliony ludzi śledzących tę gonitwę na żywo lub przed telewizorami), politolog powinien zobaczyć konteksty polityczne, społeczne i kulturowe, towarzyszące tej zdecydowanie najpopularniejszej dyscyplinie sportu na świecie. Powinien dostrzec zwierciadło, w którym odbija się rzeczywistość polityczno-społeczna i kulturowa, dzięki czemu procesy polityczne można obserwować w zupełnie odmiennym układzie odniesienia. Przez swą prostotę i uniwersalność piłka nożna jest ogólnoswiatowym językiem, którym tłumaczyć można globalnej publice najbardziej nawet skomplikowane zagadnienia z zakresu historii politycznej i społecznej Polski. Dlatego też jest on w istocie obszarem badań, którego znaczenia dla ogólnej refleksji nad zjawiskami polityki nie powinno się z pewnością przeceniać, ale także w żaden sposób lekceważyć.

Opowieść o polityczności polskiego futbolu w latach 1918-2018 będzie niczym innym jak historią polityczną i społeczną Polski ostatnich stu lat widzianą niejako w zwierciadle. Znajdziemy w niej odbicie napięć narodowościowo-etnicznych charakterystycznych dla okresu II Rzeczypospolitej, których symbolem będzie chociażby pamiętny, albo może „niesławny” mecz pomiędzy 1.FC Kattowitz, drużyną reprezentującą niemiecką mniejszość na Górnym Śląsku, a Wisłą

Kraków, który zdecydował o tytule mistrzowskim w 1927 roku. O politycznych aspektach tego spotkania, wygranego w niezwykle kontrowersyjnych okolicznościach, tak pisał „Przegląd Sportowy”: „Powiedzmy sobie głośno to, co sobie mówiono na ucho: zwycięstwo jedynej poważnej w kraju drużyny niemieckiej, zdobycie moralnego prymatu nie przez klub polski, lecz przez zespół uchodzący za wrogi, drażniło ambicję narodową sportowców i spotkaniu rywali nadało charakter »wojny świętej«”.

Polityczna i społeczna historia polskiego futbolu w tragiczny sposób ilustruje również realia okresu okupacji hitlerowskiej, kiedy to w warunkach konspiracyjnych i z narażeniem życia, przy bezwzględnym zakazie działalności wszelkich polskich organizacji sportowych wprowadzonym przez Niemców, organizowane były podziemne rozgrywki piłkarskie, w które w różnych formach zaangażowane były tysiące osób.

Podobnie w futbolowym zwierciadle można zobaczyć odbicie rytmu przemian polityczno-społecznych w Polsce po 1944 roku: począwszy od przejęcia politycznej kurateli nad futbolem i wplecenia go w tryby stalinowskiej propagandy oraz wewnątrzpartyjnej walki o władzę (wypracowany wówczas model reorganizacji klubów piłkarskich, które zostały oddane pod kontrolę zrzeszeń

branżowych, co w praktyce oznaczało ich wejście w orbitę wpływów komitetów i resortów nowego porządku instytucjonalnego państw demokracji ludowej, jest transnarodowym fenomenem politycznym i społeczno-kulturowym, charakterystycznym wyłącznie dla państw zza „żelaznej kurtyny”, będącym jednocześnie kolejnym przyczynkiem do badań porównawczych nad reżimami oraz instytucjami społeczno-politycznymi w Bloku Wschodnim), przez szczególnie dobrze widoczne w świecie sportu przemiany, towarzyszące odwilży politycznej lat pięćdziesiątych, aż po tworzenie się subkultur i ruchów społecznych nowego typu w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, będących zwiastunem nowej rzeczywistości społecznej i kulturalnej nadchodzącego okresu transformacji.

Dynamika i skala rozwoju społecznej, w tym politologicznej, refleksji nad fenomenem polityczności współczesnego sportu są tak znaczące, że szczęśliwie dziś żaden naukowiec zajmujący się tym zagadnieniem nie musi „usprawiedliwiać” swoich zainteresowań badawczych. Skoro więc historię polityczną i społeczną Polski można dziś opowiadać przez pryzmat zjawiska mediów, teatru czy mieszkalnictwa, to nie wydaje się istnieć jakokolwiek przeszkoda, by płaszczyzną jej narracji uczynić także piłkarskie boisko. ▶

Seweryn Dmowski

adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, zainteresowania badawcze skupiają się wokół politycznych, społecznych i kulturowych aspektów współczesnego sportu, ze szczególnym uwzględnieniem futbolu; autor i współautor publikacji naukowych wydawanych przez prestiżowe wydawnictwa zagraniczne (Palgrave Macmillan, Taylor&Francis) i krajowe; współtwórca projektu i prowadzący kurs monograficzny *Football in Europe: Political and Social Aspects*.



Poland 1918-2018: Society and Culture

Albrecht Sonntag, head of the largest research project in the field of social sciences concerning football, for which the European Commission allocated almost EUR 2.5 million, once asked rhetorically: 'Why would respectable social scientists waste time and energy on such a trivial and unimportant topic as football? It could be presumed that they have much more important things to do! And why should any public research funding body allocate any funds for research on such an inappropriate and marginal issue? A lot of more serious academic projects could surely be supported instead, couldn't they? Well, for many of us – the answer is no!'

Nevertheless, it seems reasonable to claim that social research on football in the field of political sciences remains in *statu nascendi*. This reflects the global trend, according to which the main streams of research on the social, political and cultural aspects of modern football fit into the sociological and anthropological perspectives. The first and older perspective stems from the tradition of classical sociological research on the social phenomenon of rooting for a given team, focused rather on issues of social pathologies (such as football hooliganism and stadium violence) and social ties (football fans as a social group, rooting as a social phenomenon). The second perspective, derived from the tradition of cultural studies, is focused on cultures and identities related to football and its impact on everyday life. There is a lack of a well-established tradition of political science research on the phenomenon of

modern football, especially in the sphere of Polish science.

The scope of political scientific research is now the subject of multi-threaded and complex discussions, which is characteristic of the process in which a scientific discipline reinforces and shapes its independent identity. According to the concept developed by Wojciech Jakubowski and Łukasz Zamęcki, the formal definition of the field of political science can be specified as 'the sphere of 'that which is political' seen within a specific – metaphorically speaking – reference system delineated by: three-dimensional space, time, and awareness. On the other hand, the material field of study includes the actual manifestations of 'that which is political': in a traditional understanding – 'politics' perceived mainly in relation to: a) political institutions, mainly the state (state-centrism) or b) power (power-centrism); in a modern understanding: all – both the above-mentioned (state, power), as well as all other – empirical and meta-empirical emanations (phenomena) of the features of 'that which is political'. That which is political can also be viewed as a 'social process that can be observed in many places. Politics comprises not only decisions made by authorities. It includes the unequal division of power within society, the manners of fighting for power and their impact on creating and distributing resources, life chances and prosperity'.

Wojciech Jakubowski and Łukasz Zamęcki formulated their own definition of the structure of political science, dividing

it into: strict political science in its strict sense [sensu stricto] (theory and methodology of political science, formal and behavioural sub-disciplines, and autonomous fields of political research), political science in its broad sense [sensu largo] (the study of public policy as a discipline related to political science, as well as inter-, trans- and multi-disciplinary political research) and political science in its broadest sense [sensu largissimo] (disciplines related to political science, study of public policy, and media studies). Where does contemporary football research fit into this structure? One might be tempted to place it among the behavioural sub-disciplines which include, for instance, sociology and anthropology of politics. This would correspond with the sociological and anthropological origins of social research on football. Therefore, classifying political analysis of football as an interdisciplinary area of political science is fully justified. Jakubowski and Zamecki rightly point out that interdisciplinary research consists in 'developing a research technique which combines methodologies from various disciplines', while also emphasising that researchers should demonstrate competence in at least two disciplines. The above-defined classification of football studies within the structure of political science meets both of those requirements

Why, then, can football be a useful tool for explaining and understanding political and social history? As an excellent historian and sovietologist Robert Edelman wrote, disregarding sport in historical research of the times of communism or the real socialism imposes a certain hierarchy of the significance of events, which is rarely reflected by the facts – if we assume that mass sport in non-democratic regimes was now and then an enclave of autonomy, it was there that people more

willingly and more openly showed what they really thought. Let me remind you that out of the last hundred years of recent history, Poland has been a sovereign and democratic state for less than four decades. Why should a political scientist study football? Because football is, according to Richard Giulianotti, a world-renowned sociologist of sport, 'one of the great cultural institutions, and, like education and the mass media, it has played a key role in shaping and cementing the sense of national identity throughout the world. (...) The modern nexus of football and nation is underpinned by the increasing complexity of social and cultural life. Cultural complexity refers to the quantity of information ('knowledge'), which actors use in dealing with the world. Social complexity refers to social interactions of these actors, the breadth of their social positions, the relationships that they form.' Where a less attentive social observer can see only twenty-two people chasing the ball (and millions of people following this chase live or in front of their TV sets), the political scientist should see the political, social and cultural contexts that accompany this by far the most popular sport in the world. The political scientist should see a mirror in which the political, social and cultural reality is reflected, thanks to which political processes can be observed in a completely different frame of reference. Football, because of its simplicity and universality, constitutes a global language that can explain even the most complex issues from the political and social history of Poland to the global audience. Therefore, it is in fact an area of research whose significance for the general reflection on political phenomena should neither be overestimated, nor underestimated in any way.

The story of the political nature of Polish football in the years 1918-2018 will

be nothing more than the political and social history of Poland over the last century as seen in a mirror. We will find in it a reflection of national-ethnic tensions characteristic of the Second Republic of Poland, epitomised by a memorable or perhaps 'infamous' decisive match between 1.FC Kattowitz, a team representing the German minority in Upper Silesia, and Wisła Kraków, which determined the 1927 champion. This is what *Przegląd Sportowy*, a sports daily, wrote about the political aspects of this match, which was won in extremely controversial circumstances: 'Let us say loudly what had been said in secrecy: the victory of the only serious German team in Poland, the fact that moral primacy was gained not by a Polish club, but by a team considered as hostile, irritated the national ambition of athletes and bestowed on the rivals' meeting the character of a 'holy war'. The political and social history of Polish football also illustrates the tragic reality of the German occupation, when thousands of people – in underground conditions and risking their lives – were involved, in various forms, in organising underground football matches, disregarding the absolute prohibition of all Polish sports organisations introduced by the Germans. Similarly, in the football mirror, one can see the reflection of the rhythm of political and social changes in Poland after 1944: from extending the political tutelage over football and weaving it into the

Stalinist propaganda and the inner-party struggle for power (the model of reorganizing football clubs developed at that time – in which the clubs were put under the control of industry associations, which in practice subordinated them to the committees and ministries of the new institutional people's democracy order – is a transnational political and socio-cultural phenomenon, characteristic only of the countries on the east side of the Iron Curtain, which is also a further contribution to comparative research on regimes and socio-political institutions in the Eastern Bloc), through transformations particularly visible in the world of sports accompanying the Khrushchev Thaw of the 1950s, to the formation of subcultures and social movements of a new type in the seventies and eighties, which were a harbinger of the new social and cultural reality of the upcoming transformation period.

The dynamics and the scale of development of the social reflection, including the reflection in political science, on the phenomenon of political nature of contemporary sports are so significant that luckily today no scientist dealing with this issue needs to 'justify' his/her research interests. Since Poland's political and social history can now be narrated through the prism of the media, theatre or housing phenomena, there does not seem to be any obstacle to making the football field a platform for its narration. ◀

Seweryn Dmowski

assistant professor at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw, his research interests include political, social and cultural aspects of modern sport, with particular focus on football; author and co-author of scientific papers published by prestigious Polish and foreign publishing houses (Palgrave Macmillan, Taylor&Francis); co-creator and lecturer of the monographic course *Football in Europe: Political and Social Aspects*.



Polska 1918 – 2018: Bezpieczeństwo i geopolityka

„...Co nam obca przemoc wzięła, szabłą odbierzemy...” – śpiewamy bezrefleksyjnie słowa naszego hymnu narodowego, nie zastanawiając się głębiej nad ich sensem. A przecież powinny one wywoływać przynajmniej dwie wątpliwości natury ogólnej. Po pierwsze, od ponad stu pięćdziesięciu lat – przede wszystkim za sprawą postępu technicznego – szabły (rozumiane dosłownie) przestały być jednym z głównych środków „odbierania” komukolwiek czegokolwiek. Druga sprawa jest chyba jeszcze istotniejsza. Otóż zacytowane słowa *Mazurka Dąbrowskiego*, który – jak wiadomo – został napisany przez Józefa Wybickiego we Włoszech w 1797 roku, odnosiły się do zupełnie innej sytuacji Polski (krótko po trzecim rozbiorze) i do kompletnie odmiennego kształtu Europy. Hasło odbierania szabłą tego, „co nam obca przemoc wzięła”, miało wówczas swój zarówno realny (militarny u boku Napoleona Bonaparte), jak i głęboko symboliczny wymiar (postulat odbudowy niepodległej Rzeczypospolitej).

Tymczasem obecnie sytuacja wygląda zupełnie inaczej i szczerze wątpię, aby naprawdę było wielu takich moich rodaków, którzy śpiewając dzisiaj hymn narodowy, myśleliby o odebraniu (siłą!) Litwie (będącej zresztą podobnie jak Polska członkiem NATO i Unii Europejskiej) oraz Białorusi i Ukrainie terenów niegdyś należących do Rzeczypospolitej, a aktualnie znajdujących się w granicach wymienionych państw. Ten jeden przykład pokazuje, jak z kruchą materią mamy tutaj do czynienia.

Jest przy tym zrozumiałe, że kwestia zapewnienia Polsce bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej była zarówno celem strategicznym, jak i zadaniem bieżącym dla wszystkich kolejnych ekip politycznych (z wyjątkiem niemieckich władz okupacyjnych) rządzących nad Wisłą od 1918 roku. Oczywiście inaczej na tę kwestię spoglądali przedstawiciele różnych orientacji politycznych w powstałej w następstwie I wojny światowej niepodległej i suwerennej (do roku 1926 również demokratycznej) II Rzeczypospolitej. Odmienne komuniści – z nadania Kremla – w sposób dyktatorski rządzący w nie-suwerennej Polsce w latach 1944–1989. Jeszcze inaczej zaś na ten problem patrzyli i patrzą przedstawiciele różnych sił politycznych działających w spluralizowanej, wolnej, niepodległej i demokratycznej III Rzeczypospolitej.

To odmienne spojrzenie na tę nader ważną problematykę jest tyleż efektem różnic dzielących II Rzeczpospolitą od Polski pod władzą komunistyczną, a tej z kolei od III Rzeczypospolitej, co najróżniejszych zmian (politycznych, społecznych, kulturowych, cywilizacyjnych, mentalnych itd.), jakie w świecie zaszły w ciągu minionych stu lat. Po I wojnie światowej w Europie jako siła napędowa państwa narodowego – zwłaszcza (choć nie tylko) – w nowo powstałych państwach dominował – mniej czy więcej wyraźny – nacjonalizm co najmniej nieprzychylnie nakierowany na wszelkich „obcych”, „wrogów”, „innych” itp. W praktyce wszystkie państwa chciały objąć jak największe terytorium i skuścić na nim jak najwięcej ludzi, upatrując

w nich przyszłych żołnierzy na wypadek kolejnej wojny. Powszechne stało się więc w ówczesnej Europie wysuwanie oficjalnie lub półoficjalnie roszczeń terytorialnych pod adresem sąsiadów.

Stary Kontynent podzielił się na te państwa, które w następstwie zmian granicznych po I wojnie światowej powstały lub po latach odzyskały niepodległość: Czechosłowacja, Estonia, Finlandia, Irlandia, Jugosławia, Litwa, Łotwa i Polska, bądź jak Francja, Grecja, Rumunia i Włochy powiększyły swoje terytorium. Z drugiej strony plasowały się państwa, które poniosły znaczące straty terytorialne, a niekiedy wręcz uległy politycznej dekompozycji i utraciły swój mocarstwowy status: Austro-Węgry, Bułgaria, Niemcy, Rosja i Turcja. To one przede wszystkim głosiły hasła rewizji granic na własną korzyść, chociaż roszczenia terytorialne wobec sąsiadów zgłaszały także niektóre państwa (w tym Polska) z poprzedniej grupy. Warto tutaj zwrócić uwagę na fundamentalną różnicę w porównaniu z III Rzeczpospolitą, która nigdy nie kwestionowała granic państw ościennych, ani żadne z nich nie wysuwało pod jej adresem roszczeń terytorialnych. Nie da się już tego powiedzieć o Polsce Ludowej, której granica zachodnia do końca lat sześćdziesiątych nie była formalnie uznawana na Zachodzie. Trudno też pominąć graniczny konflikt polsko-czechosłowacki w latach 1945-1946, który – niewiele brakowało – mógł się przekształcić w konfrontację militarną między tymi dwoma krajami.

Przywódcy wielkich mocarstw w 1919 roku decydujący o kształcie Europy (zwłaszcza może prezydent Stanów Zjednoczonych Woodrow Wilson) w niemalym stopniu kierowali się swoistym idealizmem i wydawali się być przesiąknęci wiarą w to, że nie będzie już w przyszłości takich krwawych wojen, jak ta niedawno zakończona. Być

może właśnie dlatego, tworząc międzynarodową organizację – Ligę Narodów, która miała przyczynić się do utrzymania światowego pokoju, dość długo nie widzieli w niej miejsca dla największych przegranych: Niemiec i Rosji, a potem Związku Radzieckiego. Wcześniej, za sprawą triumfu polityki izolacjonistycznej po drugiej stronie Atlantyku, w Lidze Narodów nie znalazły się Stany Zjednoczone. Siłą rzeczy więc organizacja ta (przynajmniej w wymiarze realnym nie deklaratywnym) cieszyła się raczej ograniczonym uznaniem międzynarodowym, a jej autorytet stopniowo – zwłaszcza w latach trzydziestych – malał. Wydaje się też, że główne zwycięskie mocarstwa – Francja i Wielka Brytania – nie były zbyt zainteresowane w umacnianiu jej pozycji, preferując „dyskretną” własną politykę w węższym gronie, przy czym wraz z upływem lat Paryż coraz bardziej uzależniał swoją politykę zagraniczną od Londynu. W tym „koncercie europejskich mocarstw” – poza dwoma wymienionymi państwami uczestniczyły zwykle Włochy, których pozycja była jednak znacznie słabsza oraz w pewnych okresach (wymienne) Niemcy i Związek Radziecki. Trudno przy tym nie zauważyć, że od połowy lat trzydziestych systematycznie rosła w tej konfiguracji pozycja III Rzeszy, z kulminacyjnym momentem w czasie konferencji monachijskiej.

Jednym z najważniejszych, o ile wręcz nie najważniejszym problemem, przed jakim stała II Rzeczpospolita, było zapewnienie sobie – za sprawą sojuszy wojskowych – bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Nie było to przy tym zadanie łatwe, tak ze względu na brak chętnych do wchodzenia w aliansy z Polską, jak i wyraźnej ochoty Polski do wiązania się sojuszami wojskowymi z innymi państwami. Uwaga ta dotyczy między innymi braku determinacji ze strony Polski przy równoczesnej niechęci Czechosłowacji w kwestii przy-

stąpienia II Rzeczypospolitej do skupiającej Jugosławię, Rumunię i Czechosłowację „Małej Ententy”. Wszystkie te trzy państwa – podobnie jak Polska – były w okresie międzywojennym sojusznikami Francji. Obok Francji Polskę łączył też sojusz z Rumunią, ale – pomijając nawet jej słabość militarną i ekonomiczną – miał on ostrze antyradzieckie, a nie antyniemieckie. Przypomnijmy, że Wielka Brytania stała się sojusznikiem II RP dopiero w 1939 r., po udzieleniu jej pierwotnie jednostronnych gwarancji bezpieczeństwa granic.

W sytuacji, gdy Polacy nie byli w stanie pozyskać wartościowych, trwałych i silnych sojuszników, starali się w maksymalnym stopniu zapewnić bezpieczeństwo swojemu państwu własnymi siłami. W latach trzydziestych towarzyszyła temu głoszona przez Warszawę polityka dyplomatyczna równego dystansu wobec Związku Radzieckiego, z którym stosowny układ zawarto w 1932 roku, oraz wobec Niemiec, z którymi podpisano odpowiednie porozumienie niespełna dwa lata później. Równocześnie przez cały czas przeznaczano duże sumy na potrzeby Wojska Polskiego. Co więcej, w połowie lat trzydziestych w widłach Wisły, która miała chronić od zachodu przed atakiem ze strony Niemiec, oraz Sanu, który miał osłaniać od wschodu przed uderzeniem radzieckim, ogromnym wysiłkiem podjęto budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego. Stanowił on nie tylko centrum przemysłu obronnego, ale także był – i w jakimś stopniu pozostał po dzień dzisiejszy – przedmiotem dumy Polaków. Niestety, do momentu wybuchu II wojny światowej nie ukończono budowy sporej części zakładów; niektóre przed rokiem 1939 nie zdążyły natomiast osiągnąć poziomu produkcji docelowej. Niemniej jednak inwestycje realizowane w ramach COP przyczyniły się do przynajmniej częściowego rozwiązania problemu bezrobocia i przeludnienia wsi

w centralnej i południowej Polsce, występującego szczególnie jaskrawo w okresie Wielkiego Kryzysu.

W tym miejscu pragnę podzielić się pewną opinią, z jaką spotkałem się jakiś czas temu. Otóż pojawił się w Polsce pogląd, że budowa COP była poważnym błędem. W myśl tej – praktycznie nie do zweryfikowania – hipotezy zamiast przeznaczać ogromne środki na budowę oraz modernizację zakładów przemysłowych, produkujących na potrzeby wojska, należało w obliczu narastającego zagrożenia ze wewnętrznego wyasygnować je na zakup najnowocześniejszej broni za granicą, co naturalnie – gdyby z różnych zresztą powodów było możliwe – oznaczałoby szybsze i lepsze uzbrojenie Wojska Polskiego. Naturalnie nie wiadomo, czy rzeczywiście Polska mogłaby w trybie niemal alarmowym w latach 1935-1939 kupować we Francji, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, a do 1938 roku także w III Rzeszy najnowocześniejszy sprzęt bojowy, ale nie uważam, aby tej opinii w ogóle nie należało brać pod uwagę w naszych analizach.

Dzisiaj wiemy zresztą dużo więcej. Na ogół w nauce nie bywa kwestionowany pogląd, że mimo niewspółmiernych do możliwości finansowych młodego państwa ogromnych wydatków zbrojeniowych nie było wówczas w praktyce możliwe zapewnienie Polsce bezpieczeństwa własnymi siłami. Ale – nie wolno też zapominać – że jest to nasza współczesna ocena, na którą rzutuje w sposób decydujący nasza wiedza o tym, co stało się później. Mam na myśli klęskę wrześniową i postawę zajęętą po niemieckiej agresji na Polskę przez jej sojuszników: Francję i Wielką Brytanię. Formalnie – tak uważa część francuskich i brytyjskich badaczy – oba mocarstwa wywiązały się ze zobowiązań sojusznicznych i 3 września 1939 roku wypowiedziały wojnę III Rzeszy, ale w praktyce nie

udzieliły wówczas Polsce niemal żadnej pomocy militarnej. Nie wolno też jednak zapominać, że optykę ówczesnego społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza może kół rządzących, kształtowały doświadczenia zwycięskiego powstania wielkopolskiego, a przede wszystkim wielkiej wygranej w wojnie z bolszewikami w 1920 roku. Natomiast na opinie formułowane przez współczesnych polskich historyków niewątpliwie rzutowały też późniejsze traumatyczne doświadczenia okupacyjne.

Wypada się zatem zgodzić z Robertem Kupieckim i Markiem Madejem, którzy trafnie podsumowując politykę bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej napisali, że „działania państwa w ramach jego logiki normatywnej i instytucjonalnej ocenić należy jako pragmatyczne, aktywne i prowadzone bez złudzeń co do istniejących »warunków gry«. Ze strony Polski była ona ofensywna w odniesieniu do tworzenia zasad kierujących bezpieczeństwem międzynarodowym oraz defensywna tam, gdzie sama konstrukcja ówczesnego bezpieczeństwa zbiorowego wymuszała takie zachowania (kwestie narodowościowe i arbitrażowe). Ochrona granic, kwestie terytorialne, obrona przed skargami mniejszości, wykorzystywanie L[igi] N[arodów] do deeskalacji konfliktów politycznych z sąsiadami, czy też inicjatywy poszerzenia i uniwersalizacji norm stabilizujących stosunki międzypaństwowe, tworzą bilans polityki racjonalnej i nie uchylającej się od korzystania z istniejącego instrumentarium bezpieczeństwa zbiorowego. Udział w pracach organizacji promował też podmiotowość państwa polskiego i świadomość jego interesów wśród ówczesnych państw”.

Wspomniałem już, że w okresie międzywojennym jedną z głównych sił „napędowych” w państwach europejskich był nacjonalizm. Nie inaczej było w Polsce,

gdzie jednak – przypomnijmy – ponad 30% społeczeństwa stanowili obywatele niepolskiego pochodzenia: Ukraińcy, Żydzi, Białorusini, Niemcy, Litwini, Czesi itd. Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja po II wojnie światowej i będących jej następstwem migracjach ludności, kiedy to Polska stała się państwem homogenicznym (95% obywateli stanowią obywatele narodowości polskiej) i w praktyce jednowyznaniowym (87% osób deklaruje przywiązanie do katolicyzmu, cokolwiek miałyby to znaczyć).

Jednak mimo wszystko to nie to w największym stopniu odróżniało Polskę pod władzą komunistyczną od II Rzeczypospolitej. Przede wszystkim przez cały ten okres – przy wszystkich kolejnych „przymrozkach” i „odwilżach” – mieliśmy do czynienia z państwem rządzonym w sposób niedemokratyczny, chociaż charakter dyktatury ewoluował i ulegał trwałym lub nietrwałym zmianom. Nie chciałbym w tym miejscu wracać do starego sporu o naturę systemu panującego w PRL i podejmować dyskusji, czy można w wypadku powojennej Polski mówić o ustroju totalitarnym, a jeżeli tak, to w którym momencie procesu historycznego. Naturalnie najwięcej cech wypełniających klasyczne definicje państwa totalitarnego można dopatrzeć się w Polsce z okresu stalinowskiego. Po 1956 roku zważywszy na istotę systemu był to raczej reżim autorytarny, wszelako w sferze planów i projektów rządzących aż do 1989 roku pozostawał aktualny koncept totalitarny. Jednocześnie trzeba pamiętać, że rzeczownik „totalitaryzm” i przymiotnik „totalitarny” nie tylko w języku polskim mają negatywną konotację. Nierzadko w politycznym ferworze określenia te bywają używane na zasadzie obelgi, inwektywy. Właśnie w taki sposób niekiedy posługują się nimi publicyści i politycy, którzy pragną dać wyraz swojej niechęci czy wręcz wrogości wobec PRL.

Nie zastanawiają się przy tym zwykle nad tym, czy państwo niesuwerenne, jakim stale przecież była Polska Ludowa, w ogóle może być uznawane za totalitarne, skoro jedną z immanentnych cech klasycznych reżimów totalitarnych jest – mniej czy więcej realne – dążenie do panowania na świecie (także lub może głównie drogą wojny i podboju) oraz globalność celów politycznych. Tymczasem nikt poważnie nie może utrzymywać, że jest w stanie wskazać takie elementy w uzależnionej od Związku Radzieckiego i nieposiadającej globalnych interesów PRL.

Niezależnie od wszelkich zmian – przez cały czterdziestopięcioletni okres istnienia (1944-1989) – Polska Ludowa była pozbawiona w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym suwerenności. Stosunkowo często można się też spotkać z opinią głoszącą, że PRL była państwem o ograniczonej suwerenności – oczywiście ograniczonej przez ZSRR. Pozostaje faktem, że w zakresie polityki zagranicznej, ale też wielu aspektów polityki wewnętrznej, rządzona przez komunistów Polska stale była uzależniona od gospodarzy Kremla, chociaż stopień podległości i uzależnienia w różnych okresach bywał naturalnie zmienny. Nie dałoby się jednak wykreślić prostej linii

opadającej, wyznaczającej stopniowe łagodzenie tej zależności: od bezwzględnego i nierzadko brutalnego dyktatu w czasach, gdy na czele ZSRR stał Józef Stalin, po quasi-partnerskie relacje w drugiej połowie lat osiemdziesiątych między gen. Wojciechem Jaruzelskim a sekretarzem generalnym Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Michaiłem Gorbaczowem. Prawdopodobnie podległość Polski wobec ZSRR lepiej byłoby przedstawić za pomocą sinusoidy. Czasem bowiem presja radziecka była silniejsza i bardziej bezwzględna, innym razem zaś relatywnie słabsza, co w żadnym razie nie musiało oznaczać, że była przez to mniej skuteczna. Nie można też jednak zapominać, że część badaczy uważa, iż Polska Ludowa nie tyle była podporządkowana ZSRR i uzależniona od decyzji i poleceń płynących z Moskwy, co przez cały okres istnienia pozostawała pod radziecką okupacją i była pozbawiona nawet pozorów suwerenności. Tymczasem pod okupacją radziecką przez ponad pół wieku pozostawały państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia, a przecież ich status był zdecydowanie gorszy od PRL.

Wydaje się, że całą tę złożoność można przynajmniej do pewnego stopnia próbować wytłumaczyć w następujący sposób.



Otóż można przyjąć, że Polska Ludowa była państwem formalnie niepodległym, ale nie suwerennym. Posiadała bowiem takie atrybuty przynależne każdemu niemal organizmowi państwowemu jak międzynarodowe uznanie. Nie tylko była członkiem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego, ale także utrzymywała stałe stosunki dyplomatyczne z kilkudziesięcioma państwami świata zachodniego. Była również członkiem założycielem Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz wielu innych instytucji międzynarodowych. Na marginesie wypada przypomnieć, że – w wyniku presji ze strony Stalina – do grona założycieli ONZ należały też Białoruś i Ukraina, choć nawet teoretycznie nie były wówczas odrębnymi państwami, lecz stanowiły integralną część Związku Radzieckiego. Oficjalnie władze ZSRR motywowały to żądanie ogromnymi ofiarami, jakie Białoruś i Ukraina poniosły pod okupacją niemiecką, i rolę, jaką w zwycięstwie nad III Rzeszą odegrali pochodzący z tych terenów czwonoarmiści. Wątpliwe wydaje się, aby zachodni przywódcy przyjmowali tę argumentację za dobrą monetę, lecz w czasie wojny zachowywali się tak, jak gdyby w to wierzyli, ponieważ była im niezbędna radziecka pomoc w zwycięstwie nad Niemcami, a później nad Japonią. W rzeczywistości – chociaż nie przyznawano się do tego – gospodarze Kremla po prostu chcieli mieć w ten sposób trzy głosy, a nie jeden w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ.

Jednym z czynników decydujących o tym, że dane terytorium uznajemy za odrębne państwo, jest przypisane mu prawo emisji własnej waluty. Do momentu wprowadzenia 1 stycznia 2002 roku w jedenastu państwach Unii Europejskiej euro jako obowiązującej waluty (pierwszej ponadpaństwowej) prawo emisji pieniędzy było zarezerwowane wyłącznie dla poszczególnych państw (nie dysponowały nim

ani gubernie, ani stany, ani departamenty, ani województwa, ani żadne tego typu struktury regionalne). Tymczasem PRL posiadała prawo emisji własnych pieniędzy, choć ówczesny złoty nie był walutą wymienną, a co więcej – w świetle obowiązujących wówczas przepisów – w ogóle nie wolno było polskich pieniędzy wywozić za granicę.

Innym ważnym atrybutem państwowości, chociaż naturalnie niewymagany bezwzględnie, jest także prawo posiadania własnej armii. Nie inaczej było w Polsce po II wojnie światowej. Niemniej jednak nie można zapominać, że na czele Ludowego Wojska Polskiego przez 7 lat stał radziecki marszałek Konstanty Rokossowski, do roku 1956 większość najważniejszych stanowisk w siłach zbrojnych zajmowali radzieccy generałowie i oficerowie, a od 1955 roku LWP było podporządkowane strukturom Układu Warszawskiego. Trzeba też pamiętać, że na terytorium polskim – w praktyce poza jakąkolwiek kontrolą ze strony władz PRL – stacjonowało na stałe kilkadziesiąt tysięcy żołnierzy Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej, wyposażonych w najnowocześniejszy sprzęt bojowy, w tym – jak się później okazało – także w broń nuklearną. Niezależnie od tego Sowieci na terytorium Polski w największej tajemnicy przechowywali także setki głowic jądrowych, na wypadek wojny przeznaczonych do użycia przez LWP.

Naturalnie jednym z atrybutów choćby tylko formalnie niepodległego państwa jest władza ustawodawcza i wykonawcza, ale w wypadku PRL trzeba pamiętać o ich podporządkowaniu kierownictwu partyjnemu. Wspomnieć wreszcie trzeba także symboliczne atrybuty państwowości jak flaga, barwy, hymn narodowy i godło państwowe. W tym zakresie komuniści – w porównaniu z innymi państwami bloku radzieckiego – zmienili w Polsce relatyw-

nie niewiele. Barwy biało-czerwone oraz hymn pozostały niezmiennione, a w wypadku godła usunięto „jedynie” złotą koronę z głowy orła. Trudno byłoby to uznać za „brutalną ingerencję” w kontekście tego, co z godłem państwowym uczyniono na przykład na Węgrzech, gdzie herb Lajosa Kossutha po prostu zastąpiono czerwoną gwiazdą. Mimo wszystkich poczynionych powyżej zastrzeżeń można chyba jednak przyjąć, że formalnie rzecz biorąc PRL była państwem niepodległym, lecz pozbawionym suwerenności.

W historiografii toczy się jak dotąd nierozstrzygnięty spór o to, czy układ zależności Polski od ZSRR należałoby uznać za wasalny, satelicki, kolonialny, czy był to typ protektoratu, dominacji, czy też Polska znajdowała się jedynie w radzieckiej strefie wpływów? A może w różnych okresach wszystkie te i inne jeszcze niewymienione tutaj elementy w większym czy mniejszym stopniu mieszały się ze sobą i wzajemnie przenikały lub występowały obok siebie? To znowu są pytania, na które badacze nie potrafią jeszcze przekonywająco odpowiedzieć. Wielkie jest w tym zakresie materii pomieszanie – nie mało też zwykłej demagogii.

Historycy poszukują też dla PRL swoich punktów odniesienia we wcześniejszych epokach. Gdy jest mowa o kwestii suwerenności i niepodległości w dziejach ojczyźnych, najczęściej przywoływany jest przykład Królestwa Polskiego z lat 1815–1830. Przypomnijmy więc, że kolejni carowie Rosji: Aleksander I i Mikołaj I byli zarazem królami Polski. Ten pierwszy – w końcu 1815 roku – nadał Królestwu Polskiemu liberalną jak na owe czasy Konstytucję, określającą ustrój państwowy, która zapewniała ogółowi mieszkańców wolność wyznania, wolność słowa i nietykalność osobistą. Utworzono pochodzący z wyborów sejm i mianowany przez mo-

narchę senat, zachowano odrębną administrację, osobny skarb i polskie wojsko, na czele którego wkrótce stanął brat cara, Wielki Książę Konstanty, który zresztą zapisał się w pamięci Polaków jak najgorzej. To głównie za jego sprawą systematycznie łamane było prawo, więzienia wypełniały się więźniami politycznymi, a Konstytucja coraz bardziej była oderwana od praktyki dnia codziennego. Naturalnie wszystkie kluczowe decyzje odnośnie do Królestwa Polskiego były podejmowane lub przynajmniej konsultowane w Petersburgu, jak w latach Polski Ludowej miało to miejsce w Moskwie. Nawiasem mówiąc, nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy przez przyszłe pokolenia PRL nie będzie traktowana analogicznie jak obecnie traktowane jest Królestwo Kongresowe – państwo połączone unią personalną z Cesarstwem Rosyjskim, z własnym pieniądzem, armią, parlamentem, a jednak ani wówczas, ani obecnie nie traktowanym jako w pełni niepodległe i suwerenne.

Na arenie międzynarodowej w jakimś stopniu punktem odniesienia dla PRL może być Państwo Francuskie marszałka Philippe’a Petaina z okresu przed zajęciem przez Niemców w listopadzie 1942 roku tzw. strefy wolnej. Należy więc przypomnieć, że na mocy konwencji o zawieszeniu broni z 22 czerwca 1940 roku Francja formalnie została podzielona na kilka nierównych części. Największa, okupowana przez Niemców strefa północna obejmowała około 66 proc. powierzchni kraju wraz z całym atlantyckim wybrzeżem i oczywiście Paryżem. Natomiast na południu kraju utworzono tzw. strefę wolną, administrowaną przez rząd francuski. Jego najsilniejszymi atutami było imperium kolonialne na trzech kontynentach wraz ze stacjonującymi tam wojskami, czwarta co do wielkości flota wojenna świata z bazami nad Morzem Śródziemnym, wreszcie licząca sto tysięcy żołnierzy

armia rozejmowa. Państwo Francuskie utrzymywało stosunki dyplomatyczne z kilkudziesięcioma państwami świata, w tym ze Związkiem Radzieckim do lata 1941 roku i Stanami Zjednoczonymi do listopada 1942 roku. Ponadto w Vichy zachowano francuskie barwy narodowe (czerwono-biało-niebieskie), *Marsylianka* nadal była hymnem, ale już republikańską triadę Wolność-Równość-Braterstwo zastąpiono nową: Praca-Rodzina-Ojczyzna. Najważniejsze wszakże było to, że wszelkie najważniejsze decyzje dotyczące całej Francji zapadały w Berlinie.

Dotychczas wspominałem o ograniczeniach suwerenności w wymiarze międzynarodowym, ale przecież nie wolno zapominać, że PRL była także pozbawiona suwerenności w wymiarze wewnętrznym, gdyż władze komunistyczne nie posiadały społecznej legitymizacji, jaką uzyskuje się w następstwie wolnych i demokratycznych wyborów. W PRL aż do czasu wyborów do nowo utworzonego Senatu z 4 czerwca 1989 roku ani razu nie przeprowadzono bowiem takich wyborów, których wyniku zarazem by nie sfałszowano. Suweren – naród przez 45 lat nie miał możliwości ani razu przemówić w wyborach własnym, niezafałszowanym głosem.

Już tylko same problemy z suwerennością – niepodległością Polski Ludowej pokazują, że w żadnym razie nie można jej do końca traktować tak samo jak II i III Rzeczypospolitej. W milczący sposób przyjmowano bowiem do wiadomości (zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie), że rzeczywistym gwarantem przyznanej Polsce przez Wielką Trójkę zachodniej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jest Związek Radziecki. Dawano przy tym Polakom do zrozumienia, że ta „opieka” ze strony ZSRR jest prowadzona w ich „najlepiej pojętym interesie”. Równocześnie tereny przed wojną należące do Niemiec,

a w 1945 roku włączone w granice Polski nazwano „Ziemiemi Odzyskanymi”. To historycznie naciągane określenie miało swój sens polityczny i częściowo terapeutyczny, gdyż umożliwiało komunistycznej władzy – przynajmniej do pewnego stopnia – odwracanie uwagi opinii publicznej od ziem utraconych na Wschodzie, a zarazem podtrzymywanie w społeczeństwie obawy przed zagrożeniem płynącym ze strony niemieckiego rewizjonizmu i rewanżyzmu.

Zresztą w latach 1944–1989 kwestia międzynarodowego bezpieczeństwa nie była w Polsce szerzej podnoszona, choć wróg – nie tylko Polski, lecz całego bloku radzieckiego – przez cały czas był wyraźnie określony: „kraje kapitalistyczne”, „amerykański imperializm”, „zachodniomiecki rewizjonizm”, NATO i generalnie Zachód. PRL była zaledwie niewielkim elementem składowym w dwubiegunowym, podzielonym świecie. Było to może najbardziej widoczne po utworzeniu w 1955 roku Układu Warszawskiego, w którym – o czym wielokrotnie przypomniano – Ludowe Wojsko Polskie było drugą po radzieckiej siłą zbrojną. Naturalnie nie przypomniano już, że w żaden sposób nieporównywalną z potęgą Armii Radzieckiej. To było oczywiste dla wszystkich.

Gwarantem bezpieczeństwa państw członkowskich Układu Warszawskiego, ba, światowego pokoju, miał być sam Układ Warszawski nieprzerwanie dowodzony przez radzieckich marszałków i generałów i utożsamiany w praktyce z całą potęgą militarną. Przekonywano przy tym na każdym kroku o „zwartości socjalistycznej wspólnoty” i niezawodności sojuszniczej Układu Warszawskiego. Nie jestem pewien, czy z tym ostatnim stwierdzeniem zgodziliby się Czesi i Słowacy, którzy w sierpniu 1968 roku stali się ze strony Układu Warszawskiego przedmio-

tem „braterskiej agresji” – jak trafnie nazwał inwazję mającą na celu pacyfikację Praskiej Wiosny jeden z czeskich autorów. Największą akcją militarną w całej swojej historii Układ Warszawski przeprowadził bowiem nie przeciwko któremuś z członków NATO, ale przeciwko własnemu członkowi: Czechosłowacji.

W nocy z 20 na 21 sierpnia rozpoczęła się zbrojna interwencja wojsk Układu Warszawskiego. Wojska inwazyjne pierwszego rzutu liczyły 250 tys. żołnierzy i około 4200 czołgów, a wraz z drugim rzutem w sumie około 450 tys. żołnierzy i blisko 6500 czołgów. Dorównywały w ten sposób liczebnością alianckim wojskom lądującym w Normandii w czerwcu 1944 roku. Oczywiście zdecydowanie największą część wojsk inwazyjnych stanowiły jednostki Armii Radzieckiej. Niemniej jednak w Operacji „Dunaj” uczestniczyła też m.in. 2. Armia Wojska Polskiego dowodzona przez gen. Floriana Siwickiego. Kontyngent polski wynosił 24 341 oficerów i żołnierzy, 647 czołgów, 566 transporterów, 191 dział i moździerzy, 84 działa przeciwpancerne, 96 dział przeciwlotniczych, 4798 samochodów i 36 śmigłowców. Po II wojnie światowej wojska polskie poza granicami kraju nigdy i nigdzie nie były zaangażowane w takiej skali. Podobnych środków użyto tylko do tłumienia robotniczego buntu na Wybrzeżu w grudniu 1970 roku, a jeszcze większych jedenaście lat później podczas wprowadzania stanu wojennego. Jak widać, w czasach PRL woj-

sku – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym – w znacznym stopniu przypadła rola typowo policyjna. Miało ono w praktyce przede wszystkim stabilizować sytuację społeczno-polityczną, a nie bronić przed najazdem z zewnątrz, co było głównym zadaniem Sił Zbrojnych II Rzeczypospolitej. Gdy myślimy o bezpieczeństwie PRL w wymiarze międzynarodowym, można jeszcze tylko ironicznie dodać, że dziesięć lat później dowódca LWP planował „bronić” ojczyzny w rejonie: Kopenhagi, Amsterdamu i Antwerpii, oczywiście przy „taktycznym nuklearnym wsparciu” ze strony Armii Radzieckiej.

W tym gronie specjalistów najmniej mogą powiedzieć o bezpieczeństwie w wymiarze międzynarodowym III Rzeczypospolitej. Ograniczę się tylko do jednej konstatacji. Od 1999 roku jest ona pełnoprawnym członkiem NATO – największego i najsilniejszego w dziejach ludzkości sojuszu polityczno-wojskowego. Stawiane często w Polsce pytanie, czy w razie wrogiego ataku Sojusz Północnoatlantycki (w praktyce chodzi tutaj o Stany Zjednoczone) udzieli Polsce efektywnej pomocy militarnej, powinno być chyba nieco inaczej sformułowane. Czy NATO – działając nie tylko odstraszająco – jest w stanie zawczasu zareagować tak, aby do takiej sytuacji w ogóle nie doszło. Innymi słowy, czy jest w stanie zapobiegać wojnie przed wojną. Głęboko wierzę, że tak, lecz nigdy nie chciałbym się znaleźć w takiej sytuacji. ◀

Jerzy Eisler

profesor nauk humanistycznych, historyk, dyrektor Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie; od czterdziestu lat związany z Instytutem Historii PAN, w którym od 2011 r. kieruje Zakładem Badań nad Dziejami Polski po roku 1945; znawca najnowszych dziejów Francji oraz historii Polski po II wojnie światowej; autor, współautor oraz redaktor licznych publikacji książkowych, a także ponad pięciuset recenzji oraz artykułów naukowych i popularnonaukowych.



Poland 1918-2018: Security and Geopolitics

'...What the foreign power has seized from us, we shall with sabre retrieve...'

– we sing unreflectively the words of our National Anthem, not really pondering about their meaning. However, they should provoke at least two doubts of general nature. Firstly, for over one hundred and fifty years – mainly as a result of technical progress – sabres (understood literally) have not been among the main means of 'retrieving' anything from anyone. The second matter seems even more important. Namely, the lyrics of *Dąbrowski's Mazurka* cited above, which – as we all know – were written by Józef Wybicki in Italy in 1797, referred to a completely different situation of Poland (which was shortly after the Third Partition), and to a completely different shape of Europe. The call to retrieve with a sabre 'what the foreign power has seized from us' was at that time both rooted in reality (the military actions under the command of Napoleon Bonaparte), and also had its deeply symbolical dimension (the call for reconstruction of an independent Poland).

Now the situation has changed entirely and I sincerely doubt whether many of my compatriots singing the National Anthem would actually consider retrieving (with violence!) from Lithuania (which, just as Poland, is a member of NATO and the European Union), Belarus and Ukraine those territories which once belonged to the Republic of Poland but now are within the borders of the above-mentioned countries. This one example only demonstrates how delicate is the issue we discuss here.

At the same time, there is no disagreement that since 1918 onwards the issue of Poland's security in the international arena has been both a strategic goal and the main task on the agenda of all subsequent political groups in power in Poland (apart from the German occupation authorities). Obviously, the representatives of various political parties in the independent, sovereign (and since 1926 also democratic) Second Republic of Poland that was created as a result of the First World War had their own views on this matter. Of a different opinion were the communists, who – with the support from the Kremlin – ruled in a non-sovereign Poland in a dictatorship-like manner in the period 1944-1989. The representatives of various political groups in the pluralistic, free, independent and democratic Third Republic of Poland had yet a different understanding of this issue.

These disparate views on this vital matter are both an effect of the differences between the Second Republic of Poland, Poland under the communist rule and the Third Republic of Poland, and a result of various changes (of political, social, cultural, civilisational, mental nature, etc.) that have taken place in the world during the last 100 years. After the First World War, the dominant ideology behind the nation state – in particular (although not exclusively) in the newly established states – was, a more or less exuberant, nationalism, with an attitude towards any 'strangers', 'enemies', 'the other', etc. that was adverse, to say the least. In practice, all countries wanted to secure the largest possible territory, with the highest population which could be inducted into army

should another war broke out. Thus, it was common at that time in Europe that countries officially or semi-officially laid territorial claims towards the neighbouring states.

'The Old Continent' became divided into those countries which were established or reinstated as a result of the changed borders after the First World War: Czechoslovakia, Estonia, Finland, Ireland, Yugoslavia, Lithuania, Latvia, Poland, and such countries as France, Greece, Romania and Italy, which enlarged their territories. On the other end, there were those countries which suffered significant territorial losses, and in some cases even a process of political decomposition, losing their empire status: Austria-Hungary, Bulgaria, Germany, Russia and Turkey. They were the ones which propagated the idea of revision of borders to their advantage, although territorial claims towards the neighbouring countries were laid also by some states from the former group (including Poland). It is worth noticing here the fundamental difference in comparison to the Third Republic of Poland which has never questioned the way the borders of its neighbouring countries were delineated, and has not had to face any territorial claims from its neighbours either. This, however, cannot be said about the Polish People's Republic whose western border had not been formally acknowledged by the West until the end of the 60s. Also, one cannot ignore the border conflict between Poland and Czechoslovakia in the years 1945-1946, which almost ended in an armed confrontation.

The leaders of the superpowers who in 1919 decided the shape of Europe (with president of the United States Woodrow Wilson possibly in particular) were to a large extent guided by their specific idealism and seemed firm in their belief

that there would never be another war that cruel as the one that had just ended. This perhaps may be the reason why for a long time they had not considered it necessary that the international organisation established to maintain global peace, the League of Nations, should include those countries which suffered the greatest losses – Germany and Russia, and later the Soviet Union. Earlier, due to a triumph of isolationist policy on the other side of the Atlantic, the United States refused to join the League of Nations. Given the above, this organisation enjoyed rather limited respect in the international arena (at least in terms of real actions and not declarations), and its importance gradually diminished, particularly in the 30s. Also, it seems that the main winning countries, France and Great Britain, were not that interested in strengthening the League's position, preferring rather own 'discreet' politics in a smaller circle, though with the passing of years the foreign policy of Paris was increasingly conditional on the decisions made in London. Apart from the two countries mentioned above, this 'concerto of European superpowers' usually featured also Italy – whose position was, however, considerably weaker – and in some periods (interchangeably) Germany and the Soviet Union. It is difficult not to notice that from the mid-30s onwards the Third Reich started to have a stronger say in this configuration, which was most visible during the Munich conference.

One of the important, or perhaps the most important, problems of the Third Republic of Poland was ensuring its international security through military alliances. It was not an easy task as the countries were not willing to form alliances with Poland and Poland as well was not eager to be bound by military agreements with other states. This comment refers, for

instance, to the lack of determination on the part of Poland, and the simultaneous reluctance of Czechoslovakia, as regards Poland's accession to the Little Entente, to which Yugoslavia, Romania and Czechoslovakia were members. In the inter-war period all these three countries were allies to France, as was also Poland. Apart from France, Poland had an ally also in Romania, but – even leaving aside the country's military and economic weakness – this alliance was an anti-Soviet and not anti-German shield. Let us remember that Great Britain became the ally of the Second Republic of Poland only in 1939, after it was given, at first unilateral, guarantees of border security.

Thus, as Poland was not able to gain valuable, stable and strong allies, it tried to ensure its maximum security on its own. In the thirties, this was accompanied by its diplomatic policy based on maintaining an equal distance towards both the Soviet Union, with which it signed an appropriate agreement in 1932, and towards Germany, with which it signed its agreement nearly two years later. Simultaneously, large amounts of money were invested in the Polish Army. Moreover, in the mid-thirties, in the bifurcation of the Vistula River – a river seen as a protection against the German attack on the West – and the San River – a safeguard against any potential Soviet attack – the works to create the Central Industrial District started, though not without effort. The District was not only a centre of the defence industry but also a source of pride for the Polish people, and to some extent this is still true today. Unfortunately, the construction of a large part of factories was halted by the outbreak of the Second World War; and some had not managed to reach its target production levels by 1939. However, the investments started within the District at least to some ex-

tent solved the problem of unemployment and overpopulation in the villages of central and southern Poland that was particularly stark during the Great Crisis.

Here I would like to share with you an opinion I have come across lately. Namely, there appeared a view in Poland that the construction of the Central Industrial District was a grave mistake. According to this hypothesis, which is virtually unverifiable, instead of spending large sums on the construction and modernisation of factories supplying the army, in the light of the increasingly imminent threat of war, these sums should have been used to purchase modern weaponry from abroad, which naturally – had it been possible at all – would mean that the Polish army would have been equipped faster and better. Obviously, we do not know whether Poland would have been able to purchase, in a nearly emergency manner, the most modern combat equipment in the years 1935-1939 from France, Great Britain and the United States, and until 1938 also from the Third Reich, however, I think this opinion should not be entirely excluded from our analyses.

Today we know a lot more. In the scientific discourse there is usually no contradicting the opinion that in practice Poland was not able to guarantee its security on its own, even with the military expenses that were incommensurably large in comparison to the financial abilities of a young state. Still, we should not forget that this is our contemporary assessment, which is highly influenced by our knowledge about what happened later. I refer here to the defeat in September and the reaction of our allies, France and Great Britain, after the German attack on Poland. From the formal perspective, both countries kept their obligations under the alliance and on 3 September 1939 declared

war on the Third Reich – as some French and British researchers maintain – however, in practice they did not provide Poland with any military assistance. Also, we should not forget that the perspective of the Polish society of the day, and of the ruling elite perhaps in particular, were shaped by the experience of the victorious Wielkopolska uprising, and primarily the great victory in the war against the Bolsheviks in 1920. The opinions of contemporary Polish historians are, on the other hand, greatly shaped by the later traumatic experiences of the occupation.

Thus, we cannot but agree with Robert Kupiecki and Marek Madej who have accurately summed up the security policy of the Second Republic of Poland: ‘the activities of the state within its normative and institutional logic should be assessed as pragmatic, active and conducted without any illusions as to the existing <<rules of the game>>. On the part of Poland, the game was offensive in terms of creating principles of international security, and defensive where this was required due to the construction of collective security of that time (ethnic and arbitration issues). Protection of borders, territorial issues, defence against the claims from minorities, relying on the League of Nations to de-escalate political conflicts with the neighbouring countries, or the initiatives for more broad and universal standards stabilising the international relations – all this adds up to a picture of a rational policy, one that did not shy away from using the available instruments of collective security. Moreover, participation in the works of this organisation promoted Poland as an independent state and made other countries aware of its interests.’

As I have already mentioned, in the interwar period one of the main driving forces in the European countries was

nationalism. Poland was no exception in this regard, however – let us remember – more than 30% of the population was of non-Polish origin: Ukrainians, Jews, Belarussians, Germans, Lithuanians, Czechs, etc. After the Second World War and the migrations that followed, the situation changed significantly and Poland became a homogeneous country: (95% of citizens were Polish) and in practice a mono-religious one (87% of the population declared attachment to Catholicism, regardless of what this actually meant).

However, this was not the element which made Poland under the communist rule so different from the Second Republic of Poland. First of all, throughout this entire period – with all alternating periods of ideological ‘frost’ and ‘thaw’ – we witnessed a state which was governed in a non-democratic manner, although the nature of this dictatorship evolved and underwent changes – some of them temporary and some of them more permanent. I do not wish to revive here the old dispute over the nature of the political system in the Polish People’s Republic, nor to trigger discussions on whether the interwar Poland can be called a totalitarian system, and if yes – in which period of the historical process exactly. Certainly, the period bearing the highest number of features which fall under the classic definition of a totalitarian state is Poland in the Stalinist period. After 1956, if we focus on the essence of the system, it was rather an authoritarian regime, however, in terms of the plans and projects of the ruling group, until 1989 the totalitarian concept was still valid. Nevertheless, we must not forget that the reception of the noun ‘totalitarianism’ and the adjective ‘totalitarian’ is negative not only in the Polish language. It is not seldom that when the political fever takes hold, these words are uttered as an insult, an invective.

tive. This is the manner in which they are used at times by journalists and politicians who wish to express their aversion or even hostility towards the Polish People's Republic. They seem not to take into account the fact that it is questionable whether a non-sovereign state, and the Polish People's Republic was exactly that, can be categorised as a totalitarian state at all, when one of the intrinsic characteristics of classic totalitarian regimes is an ambition to rule the world (also, or possibly mainly, through war and aggression), regardless of whether its success was probable, as is the global scope of political goals. And no one can earnestly argue that there were such elements in Poland at that time – with its dependence on the Soviet Union and the lack of global interests.

Irrespective of all the changes – throughout the entire period of 45 years of its existence (1944-1989), the Polish People's Republic was deprived of its sovereignty in both its internal and external dimension. Quite often we can also find opinions that the People's Poland was a state of a limited sovereignty – limited, of course, by the Soviet Union. It is a fact that in terms of foreign policy, as well as many aspects of internal policy, Poland under the communist rule was constantly dependent on the authorities at the Kremlin, although the extent of this dependence, naturally, differed depending on the period. Nevertheless, we cannot draw a straight sloping line to outline the gradual weakening of this dependence – from the merciless and often brutal diktat when the Soviet Union was led by Joseph Stalin, to quasi partner-like relations between general Wojciech Jaruzelski and the General Secretary of the Central Committee of the Communist Part of the Soviet Union, Mikhail Gorbachev, in the second half of the 80s. A sine wave would

probably better depict the evolution of Poland's subordination to the USSR. At times the Soviet pressure was stronger and more ruthless, while in other moments it was relatively weaker, which does not mean it was not equally effective. What is more, we may not forget that some researchers think that the People's Poland was not only subordinated to the USSR and dependent on the decisions and instructions coming from Moscow, but also throughout the entire period of its existence it was under the Soviet occupation and was deprived of any even seeming sovereignty. However, the countries which were in fact under the Soviet occupation for almost half a century were the Baltic States: Lithuania, Latvia and Estonia, and their status was substantially inferior to that of the Polish People's Republic.

It seems that this entire complexity can be explained at least to some extent in the following manner. It may be assumed that the People's Poland was a formally independent, but not a sovereign state, for it had attributes of statehood such as international recognition. Not only it was a member of the Council for Mutual Economic Assistance and the Warsaw Pact but it also maintained permanent diplomatic relations with several dozen Western states. It was also one of the founding members of the United Nations and many other international organisations. Incidentally, it should be mentioned that – as a result of the pressure exerted by Stalin – the group of Founding Members of the UN included also Belarus and Ukraine, although they were not even theoretically separate countries at that time, but formed an integral part of the Soviet Union. Soviet authorities officially motivated their demand with great sacrifices made by both Belarus and Ukraine under German occupation and the role

played by the Red Army soldiers coming from these territories in the victory over the Third Reich. It seems doubtful that the Western leaders accepted these arguments at face value but during the war they behaved as if they had believed in the truth of these arguments because they needed Soviet aid to defeat Germany and later Japan. In reality – although it was not admitted loudly – the Kremlin’s masters simply wanted to have three votes instead of one at the United Nations General Assembly.

One of the criteria to determine whether a given territory is a separate state is the right to issue its own currency. Until on 1 January 2002 the euro was introduced in eleven Member States of the European Union as the official and the first supra-national currency, the right to issue money had been reserved to individual countries (no provinces, states, departments, voivodships or other regional structures of this type had had this right). The Polish People’s Republic, however, enjoyed the right to issue its currency, although zloty at that time was a non-convertible currency and what is more, under the law in force at the time, it was prohibited to take Polish currency out of the country.

Another important attribute of statehood, which of course is not an absolute requirement, is the right to have its own army. Poland after the Second World War was not deprived of this right. However, one cannot forget that the Polish People’s Army was for 7 years under the command of Marshal of the Soviet Union Konstantin Rokossovsky and until 1956 all the most important positions in the armed forces had been occupied by Soviet generals and officers. From 1955 the Polish People’s Army was subordinated to the structures of the Warsaw Pact. It also needs to be remembered that tens

of thousands of soldiers of the Northern Group of the Soviet Army stationed in the Polish territory – practically outside any control of the government of the Polish People’s Republic – equipped in the most modern military equipment including, as it turned out later, nuclear weapons. In addition, the Soviets also in greatest secrecy stored hundreds of atomic warheads in the Polish territory intended to be used by the Polish People’s Army in case of war.

Naturally one of the attributes of at least formally independent state is legislative and executive power, however in the case of the Polish People’s Republic one needs to remember about their subordination to the party leadership. Finally, symbolic attributes of statehood such as the flag, the colours, the national anthem and the state emblem should be mentioned. In this regard the communists did not relatively change much in Poland in this regard compared to other countries in the Soviet bloc. Red and white colours and the anthem remained unchanged and in case of the emblem – the eagle was ‘only’ deprived of its golden crown. It could hardly be seen as a brutal intervention in the context of what happened e.g. to the national emblem in Hungary where the Kossuth coat of arms was simply replaced with a red star. Despite all of the reservations made above we can assume that, formally speaking, the Polish People’s Republic was an independent, albeit not sovereign, state.

A yet unresolved dispute exists between historiographers as to whether the relation of dependence of the People’s Poland on the Soviet Union should be considered as one of a vassal state, a satellite, a colony or whether it was a type of protectorate, domination or was Poland only in the Soviet sphere of influence?

Or maybe in different periods the above models together with other elements mixed and mingled or existed side by side? The researchers have so far failed to provide a definitive answer to these questions. There has been plenty of confusion in this field and quite a deal of simple demagoguery.

Historians have been looking for some point of reference for the Polish People's Republic in previous historic periods. As far as the issue of sovereignty and independence of the Polish People's Republic is concerned the example of the Kingdom of Poland from the years 1815–1830 is often cited as a point of reference in Polish history. Let us recall then that subsequent tsars of Russia: Alexander I and Nicholas I used at the same time the title of the King of Poland. The first of them, Alexander I of Russia, at the end of 1815 granted to the Kingdom of Poland a Constitution, considered among the most liberal constitutions of its time, promising freedom of speech and religion, as well as the right of personal inviolability to all Polish citizens. An elective parliament (Sejm) was created with an upper house (Senate) appointed by the monarch, a separate administration and separate treasury were kept, as well as the Polish army of which the command was taken by the brother of the tsar, Grand Duke Constantine who incidentally left the Poles the worst memory of his brutal regime. It was mainly due to him that the law was systematically breached, the prisons filled with political prisoners and everyday life diverged further and further from the Constitution. Naturally, all the important decisions concerning the Kingdom of Poland were made or at least consulted in St Petersburg, like in the times of the People's Poland when that took place in Moscow. Incidentally a question arises here as to whether the Polish People's Republic will

not be considered by the future generations similarly to how we treat today the Congress Kingdom of Poland – as a state linked by personal union with the Russian Empire with its own currency, army and parliament but neither at that time nor today considered as fully independent and sovereign.

On the international arena, the French State of Marshal Philippe Petain from the period before the November 1942 German annexation of the so-called free zone may, in some way, be the reference point for the Polish People's Republic. It should therefore be recalled that by virtue of the ceasefire convention of 22 June 1940 France was officially divided into several uneven parts. The biggest part, occupied by Germans, was the northern part, which covered about 66 percent of the country together with the whole Atlantic coast and, naturally, Paris. In contrast, the so-called free zone administered by the French government was created in the south of the country. Its strongest assets were the colonial empire on three continents together with the armed forces quartered there, the fourth largest navy in the world with bases on the Mediterranean Sea and, finally, the armistice army numbering one hundred thousand soldiers. The French State maintained diplomatic relations with several dozen countries in the world, including the Soviet Union up until the summer of 1941 and the United States of America up until November 1942. Moreover, the French national colours (red, white, and blue) were kept in Vichy, the Marseillaise was still the national anthem, but the republican triad Liberty, Equality, Fraternity was replaced by a new one: Work, Family, Fatherland. What was most important, however, was the fact that all the most essential decisions concerning the whole of France were made in Berlin.

I have so far mentioned sovereignty constraints in the international dimension, but surely it cannot be forgotten that the Polish People's Republic was also deprived of sovereignty in the internal dimension since the Communist authorities did not have social legitimacy attained as a result of free and democratic elections. Prior to the elections of 4 June 1989 to the newly created Senate, the elections held in the Polish People's Republic had all been rigged. Not once throughout forty-five years, did the sovereign, that is the nation, have the possibility to speak out in its own undistorted voice during elections.

The problems with Poland's sovereignty alone, so with Poland's independence, show that under no circumstances can the country be treated in exactly the same way as the Second and the Third Polish Republic. It was silently accepted (both in the West and in the East) that the real guarantor of Poland's western border, which was set by the Big Three at the Oder and the Lusatian Neisse rivers, is the Soviet Union. At the same time, Poles were given to understand that the Soviet Union's "custody" was provided "to their best interest". Simultaneously, the territories which had been owned by Germany before the war and which were incorporated into the Polish borders in 1945 were called the Recovered Territories. This historically far fetched denomination had its political sense and, in part, its therapeutic sense since it made it possible for the Communist authorities – at least to some degree – to divert the public opinion's attention from the lost territories in the East and, at the same time, to sustain the nation's fear of the threat of the German revisionism and revanchism.

In any case, in the years 1944-1989 the issue of international safety was not widely

raised in Poland, although the enemy of not only Poland but also of the whole Soviet Block was all the time clearly defined: "the capitalist countries", "the American imperialism", "the West German revisionism", NATO, and the West in general. The Polish People's Republic was merely a component in a bipolar, divided world. It was perhaps most visible after the creation of the Warsaw Pact in 1955, in the framework of which – as has frequently been brought up – the Polish People's Army was, just after the Soviet one, the second armed force. It was naturally not mentioned that it was not in any way comparable to the might of the Soviet Army. This was obvious to all.

The guarantor of safety for the Member States of the Warsaw Pact and even the guarantor of world peace was supposed to be the Warsaw Pact itself, continuously led by Soviet marshals and generals and, in practice, equated with the entire military power. The 'density of the Soviet community' and the allied reliability of the Warsaw Pact were argued at every turn. I am not sure whether the Czech and Slovak people would agree with the latter, as they were the ones who became victims of the Warsaw Pact's 'brotherly aggression' in August 1968 – a term accurately used by one of the Czech authors to describe the invasion destined to pacify the Prague Spring. The biggest military action that the Warsaw Pact carried out in all of its history was aimed not against one of the members of NATO but against its own member – Czechoslovakia.

During the night of 20 to 21 August, the military intervention of the armed forces of the Warsaw Pact began. The invasion forces of the first throw were made up of 250 thousand soldiers and around 4200 tanks and, together with the second

throw, they altogether numbered around 450 thousand soldiers and nearly 6500 tanks. In terms of numbers, these forces equalled the allied forces which landed in Normandy in June 1944. Naturally, the units of the Soviet Army constituted the biggest part of the invasion forces. Nevertheless, the Polish Second Army led by general Florian Siwicki participated, among others, in Operation Danube. The Polish contingent equalled 24,341 officers and soldiers, 647 tanks, 566 transporters, 191 cannons and mortars, 84 anti-tank cannons, 96 anti-aircraft cannons, 4,798 cars and 36 helicopters. After the Second World War, the Polish armed forces abroad have never been involved anywhere else on such a scale. Similar means were only used to suppress the workers rebellion in northern Poland in December 1970. Even greater means were used eleven years later during the introduction of Martial law.

As can be seen, in the time of the Polish People's Republic, the armed forces – both in the internal and international dimension – had a typical police role. In practice, they were there mainly to stabilise the socio-political situation and not to defend the country from an outside invasion, which had been the main task

of the armed forces of the Second Polish Republic. When we think about the safety of the Polish People's Republic in the international dimension, it can only be ironically added that 10 years later the commanders of the Polish People's Army planned to 'defend' their homeland in the region of Copenhagen, Amsterdam and Antwerp, naturally with the 'tactical nuclear support' of the Soviet Army.

In this circle of specialists, I cannot say much more about the safety of the Third Polish Republic in the international dimension. I will confine only to one ascertainment. Since 1999 it has been a legitimate member of NATO – the biggest and the strongest political and military alliance in human history. The question often posed in Poland as to whether the North Atlantic Alliance (in practice, it is about the United States) will provide Poland with effective military support in case of an enemy invasion should be phrased somewhat differently. Is NATO able – not only by acting as a deterrent – to react up front so that such a situation never happens? In other words, is it able to prevent war before it happens? I deeply believe that it is possible, but I would never like to find myself in such a situation. ◀

Jerzy Eisler

humanities professor, historian, director of the branch of the Institute of National Remembrance in Warsaw; member of the Institute of History at the Polish Academy of Sciences for forty years, where since 2011 he has been the head of the Department of Research on the History of Poland after 1945; expert on the contemporary history of France and the history of Poland after WWII; author, co-author and editor of numerous books and more than five hundred scientific reviews and academic and popular articles.



Polska 1918-2018: Idee i koncepcje polityczne

1. Dlaczego zajmujemy się kwestią odzyskania niepodległości? Zakładam, że mamy ochotę wyjść poza ramy myślenia obrzędowego, oznaczającego powielanie truizmów. W punkcie wyjścia należy wyrzec się pewnej pokusy: pokusy ujmowania niepodległości – mówiąc językiem Kanta – jako „rzeczy samej w sobie”. Istnieją różne analizy, interpretacje, różne obrazy „niepodległości”. Nasze myślenie dotyczące niepodległości jest pewnym specyficznym doświadczeniem. Jego sens jest złożony, wieloznaczny. Doświadczenie to ma, oczywiście, wymiar historyczny.

Jeśli prawda wszelkiego myślenia jest zawsze zawarta w jego własnej historii, przy pojęciu prawdy wypada postawić znak zapytania. *Panta rhei* – co jest prawdą? Wyśpiewujemy rocznicowe hymny, ale przypomnijmy sobie – jeden z bohaterów bardzo popularnej w okresie międzywojennym powieści Juliusza Kaden Bandrowskiego *Generał Barcz*, mówi z gorzkimi sarkazmem, mając na myśli obraz spraw polskich, o „radości z odzyskanego śmietnika”. Z kolei autor świeżo wydanej pracy – *Polska niepodległość 1918* (M. Rezler) – stawia po raz kolejny pytanie: „polska niepodległość – wysiłek narodu czy... szczęśliwy przypadek?”.

Historia myślenia jest więc zawsze historią dylematów. Problem niepodległości jest w istocie wielkim wyzwaniem i interpretacyjnym. Cały temat jawi się zawsze w kostiumie, który stwarzają rozmaite teorie, koncepcje, interpretacje, ideologie. Jest ich wiele.

Postawmy zatem ważne pytanie? Jakie sprężyny wprawiają w ruch maszynę na-

szych interpretacji – w jaki sposób „konfigurowane” są obrazy, które tworzą ośnowę naszego sposobu myślenia? Na tym pytaniu chciałbym skupić uwagę. Mam więc zamiar – mówiąc nieco inaczej – zarysować pewien problem hermeneutyczny. Uwagi, które przedstawię, będą oznaczały podjęcie próby „rozumienia naszego rozumienia” całej rocznicowej problematyki. Ostatecznie jest to rzecz niebłaha – „rozumienie rozumienia” to fundamentalny wymóg racjonalności krytycznej, a więc także racjonalności poznawczej, racjonalności naukowej.

2. A zatem – jakimi drogami kroczy nasze myślenie na temat niepodległości? jaki ono ma sens? Pierwsze sugestie interpretacyjne powinny – jak uważam – dotyczyć najszerszej rozumianego kontekstu historycznego, czy też najszerszej widzianego horyzontu rozumienia. Ten kontekst określa pojęcie *nowoczesności*. Uważam, iż w rozważaniach, które mają w jakiś sposób zdynamizować naszą obrzędową, rocznicową refleksję, należy ten kontekst wyraźnie zaznaczyć. Podkreśliłmy też wyraźnie przy tej okazji – pytania dotyczące przeszłości są zarazem pytaniami dotyczącymi przyszłości. Mówiąc kim byliśmy, próbujemy zrozumieć, kim jesteśmy, zaczynamy też zastanawiać się nad tym, kim możemy się stać.

Polska musiała uporać się z dwoma wyzwaniami, które pozostawił wiek XIX – z utratą niepodległości i z wyzwaniami nowoczesności. Z jednym z nich sobie jakoś poradziła, z drugim już mniej.

Polska odzyskuje niepodległość, gdyż zostały wprawione w ruch moce nowo-

czesności – imperia upadają. Ich istnienie było – w dużej mierze – realizacją popędu władzy, sięgającego swymi korzeniami świata antycznego (wraz z późniejszymi modyfikacjami, rzecz jasna). Wojna stała się wielkim paroksyzmem, wyzwalającym energię przemiany, wysuwającym na plan pierwszy nowe siły, takie jak nacjonalizm i radykalne ruchy rewolucyjne. W Europie rozpoczyna kosmogoniczne przesilenie – powstaje nowa Europa narodów.

Dziś – nie zapominajmy – zostały wprawione w ruch moce „drugiej nowoczesności”; mamy do czynienia z nowymi paroksyzmami. Co oznacza utrzymanie niepodległości w realiach drugiej nowoczesności...? Jest o czym myśleć.

Erupcję nowych sił było widać na mapach. Wiek XIX miał swoje mapy, wiek XX nie oglądał się już na nie, stworzył swoje własne. Wiek XXI będzie z pewnością także je miał. Jak będą wyglądały? Wiek XX był stuleciem narodów i nacjonalizmów. Dziś mamy do czynienia z parodystycznymi powtórzeniami pewnych gestów i pewnych tendencji, ale tamtej rzeczywistości już nie ma i nie ma ludzi, którzy mogliby odegrać niegdyś role. Dzisiejsi nacjonałiści są rozkapryszonymi dziećmi europejskiego dobrobytu. Działają w post-rzeczywistości, w przestrzeni znaków (w istocie w przestrzeni symulakrów). Nowym kanonem staje się „geografia performatywna”, a więc fantasmagorie nakładane na istniejące mapy. Na przykład nasze międzymorze. Co z tego będzie wynikać na dłuższą metę?

3. Pojęcia i e p o d l e g ł o ś c i i n o w o c z e s n o ś c i mogą się do siebie zbliżać, ale mogą się też od siebie oddalać. Tak to właśnie wyglądało w polskiej tradycji. Zaważmy, w romantyzmie zdecydowanie oddalają się od siebie. Romantycy gardzą nowoczesnością, gardzą Zachodem,

rozwijają swe koncepcje w opozycji do wszelkich fascynacji obcą cywilizacją. Zachód to dla romantyków upadły Babilon; Zygmunt Krasiński powie, że francuską literaturę „czuć krawcem”. Jednym z elementów romantycznego imaginarium jest gloryfikacja słowiańskości – przykładem najwymowniejszym są oczywiście wykłady Mickiewicza w *Collège de France*. Warto to dzisiaj odnotować i mocno podkreślić.

W drugiej połowie XIX wieku wygląda to już trochę inaczej. Nowoczesność – czy ściślej mówiąc modernizacja – stawiane są na pierwszym miejscu. Odzyskanie niepodległości widziane jest nie tyle jako p o w r ó t do przeszłości, ale jako a f i r m a c j a nowej tożsamości. To innowacyjne *credo* jest formułowane bardzo mocno. Koncepcji pojawia się jednak wiele. Mamy do czynienia z dwoma świetnymi przykładami myślenia krytycznego – szkoła krakowska i Brzozowski – oraz wieloma przykładami myślenia imitacyjnego – Prus, Powidaj, Dmowski. To myślenie imitacyjne powróci z wielką siłą w okresie tzw. *transformacji*.

4. Trzy płaszczyzny, trzy rejestry przestrzeń myślenia – co my w istocie gotowi jesteście nazwać „myśleniem”?

4.1 Interpretacja kiczotwórcza – myślenie obrzędowe to ważny aspekt świata polityki. W społeczeństwie masowym polityka staje się powoli jednym z nurtów popkultury, kicz jednym z jej emblematów. Instrumentarium komunikowania tworzone jest w oparciu o stylistykę kiczu, poprzez nieustanną repetycję motywów, niosących mocne przesłanie i jednocześnie zubażającej sens tworzonych obrazów. Kicz to zubożenie i stylistyczne uproszczenie. To epatowanie hasłami i natrętna obecność wciąż powtarzanych figur. W tym tkwi siła kiczu – cała jego moc. Krew musi być naprawdę czerwona, a jeleń musi stanąć na rykowisku. Ale nie

lekceważmy tego aspektu – tak właśnie powstaje *imaginarium* tożsamości, tak zaczynają żyć projekty polityczne, które niejako „nabierają ciała” w szerszym kręgu odniesienia. Imaginarium to wyobrażenia i obrazy. Na tej płaszczyźnie rozgrywa się dramata tożsamości. Tak było w wieku XIX, XX, tak jest obecnie.

Obrazów jest wiele – obrazy walki z jednej strony, obrazy pracy z drugiej. Obrazy pojednania i obrazy zemsty. Martyrologia i praca organiczna. Obrazy „przebóstwienia” i obrazy odkupienia związanego z odrzuceniem wiary. To *imaginarium* narodowe jest bogate, wieloznaczne, pełne sprzeczności. Kim jesteśmy, jaką prawdę odnajdujemy w naszych losach? Te pytania są – jeśli myślimy o szerszym kręgu odniesienia – zakodowane w obrazach, a nie w uczonych wywodach i traktatach. Polityczny obrządek demokracji ma u swych podstaw liturgię kiczu. Nieustanną ekspozycję prawd przejawskawionych, jednostronnych, przystrojonych w jarmarczne szaty. Mają one pobudzać emocje. W domenie interpretacji kiczotwórczej nie ma żadnego porządku, żadnej spójności. Panuje tu raczej chaos. Najbardziej liczy się „siła rażenia”, nośność, a nie troska o refleksję i prawdę (choć te słowa – refleksja i prawda – mogą być oczywiście używane, bo się znakomicie sprzedają).

4.2 Mitologia – krąg nowych mitów założycielskich

Mity te nabierały kształtu w zmaganiach z doświadczeniem utraty niepodległości, stanowiły ekspresję pragnień i ambicji powiązanych z nadzieją gruntownej przemiany – z obrazami nowej rzeczywistości, z oczekiwaniami na zasadniczą odmianę losu. Były projekcją myśli, ale także projekcją emocji związanych z doświadczeniem kryzysu, upadku, ale też powracającej wiary w możliwość odrodzenia.

Naszą uwagę przykuwa zazwyczaj *romantyczny mit martyrologiczny*. Jest on obrazem wielkiej przemiany, wizją odkupienia i zbawienia przedstawiającą Polskę jako nowego mesjasza, Chrystusa narodów. Łączy on pierwiastki soteriologii chrześcijańskiej z politycznym wizjonerstwem, mającym źródła w natchnieniu poetyckim. Ukazuje dzieło przemiany jako owoc cierpienia – przedstawia męczeństwo jako najwyższej miary zasługę duchową, mającą bezpośredni sens eschatologiczny i polityczny. Bez romantycznej eschatologii i martyrologii trudno pojąć *logos* polskich powstań, uchwycić sens walki o niepodległość widzianej ostatecznie jako „przebóstwienie” narodu, wymagające – na pierwszym miejscu – najdalej idącej ofiary. Romantyczna aura martyrologiczno-straceńcza, gloryfikacja obrazów męczeństwa i śmierci,



powróci w mitologii smoleńskiej. Innym przykładem trwałości wzorca ukształtowanego w nurcie mistycznego wizjonerstwa i politycznej ekstazy, świadectwem trwałości romantycznej matrycy, eksponującej obraz duchowego zespolenia i oczyszczenia powiązanego z kultem męczeństwa, siły, a także z polityczną religią duchowego starszeństwa, mogą być koncepcje obozu narodowo-radykalnego.

Inną koncepcję tożsamości przedstawia *masoński mit regeneracji* związany z wiarą w potęgę *rozumu i prawa* – znajdzie on swój wyraz w koncepcjach Oświecenia, kulminacją będzie dzieło Konstytucji 3 maja. Wątki oświeceniowe umocnią się w kręgach spiskowców-wolnomularzy. Odgrywać będą i w wieku XIX, i później kluczową rolę jako źródło żywotnej i trwałej inspiracji. Jego głównym motywem jest idea wolności oraz idea rządów prawa.

Dalej – *mit ozdrowieńczej przemiany cywilizacyjnej* (związany głównie z pozytywizmem). Pojawia się on w dwóch postaciach – *imitacyjnej i katartycznej*. Najmocniej jest w istocie zakorzeniony w obrazach modernizacji imitacyjnej. Czasami przybiera groteskową formę, wtedy, gdy wkracza na tory modernistycznej socjologii i z obsesyjną dosłownością rozstrzuwa wizje organicznej przemiany, która ma stworzyć podstawy zdrowego społeczeństwa. Ten mit ozdrowieńczej kuracji, ukształtowany w wieku XIX, wykazuje wielką żywotność – powraca w wielu wariantach. Najmocniej zmanifestował ponownie swą obecność u schyłku XX w., jako osnowa ideologiczna tzw. transformacji – zwłaszcza w koncepcjach transformacji związanych z apoteozą rynku – w wizji zbawiennej przemiany, którą zapewni „niewidzialna ręka” rynku. W postaci rozproszonej, mniej skondensowanej ma wiele cząstkowych wcielen. Można na to przykład mówić o mitologii metamorfozy dotyczącej świata nauki, zgodnej

z prostym *credo* – „bądźmy tacy jako Oni”, tam w prawdziwym świecie, gdzie zawsze biło serce cywilizacji, gdzie szczywały najwyżej indeksy cytowań i najwyższy był zawsze *impact factor* (bliźniacza para – Kudrycka i Gowin). W nurcie modernizacji imitacyjnej mieszczą się też klasyczne koncepcje nacjonalistyczne (Dmowski), łączące elementy ewolucjonistycznej socjologii z obrazami nowoczesności jako zwrotu antytradycjonalistycznego, wyzwalającego energię cywilizacyjnej przemiany (potępienie romantyzmu).

Formę bardzo szlachetną, pełną wyrafinowania, osiągnął on w krytycznej filozofii Stanisława Brzozowskiego – jako wizja katharsis, wizja wydobywania się z gorsetu kultury dzieciństwa. Mamy tu do czynienia z koncepcją polskiej nowoczesności, zakładającą oczyszczenie z miazmatów przeszłości, a więc usunięcie złych nawyków blokujących ekspansję twórczej energii. Nowoczesność u Brzozowskiego oznaczać ma odrzucenie bigoteryjnej zachowawczości narzucającej kult fikcji, pozwalającej szukać prawdy w kręgu iluzji, w dusznej atmosferze „Polski dzieciństwa”, na „szczelnie zabitym deskami Sienkiewiczowskim Olimpie”. Oczyszczenie w nurtach nowoczesności jest – jak przekonuje – warunkiem przeżycia. Według Brzozowskiego intuicyjne przywiązanie do rodzimoci nie może być żadnym wzorcem tożsamościowym – wymachiwanie sztandarami zaścianka traktuje jako przejaw niedojrzałości.

Mity te nie tworzą żadnej spójnej całości – przeciwnie, popadają we wzajemne konflikty. Jest wszakże rzeczą znamionną i bardzo zastanawiającą, iż na obszarach interpretacji kiczotwórczej, a więc na obszarach polityki, zostały one ze sobą pomieszane. Mit martyrologiczny – mroczny, ocierający się o krawędzie śmierci, można więc łączyć (zespalać różne fragmenty) z masońską

mitologią zbawiennego światła rozumu. Mit romantyczny łączy się też z mitologią modernizacyjną (kult przegranych powstań i jednoczesna afirmacja elektromobilności).

Mitologii nie można jednak – pod żadnym pozorem – lekceważyć. Tworzy ona osnowę narodowego *imaginarium*, a więc obrazów, znaków i symboli wprawiających w ruch masową wyobraźnię. Tylko mity – a nie dyskurs naukowy – mają też możliwość uruchamiania zbiorowych emocji. Polityczna rola mitów (być może rola nadrzędna?) jest więc kwestią, którą należy bardzo gruntownie przemyśleć.

4.3 Przestrzeń dyskursu – wzorce racjonalności krytycznej

Dyskursy naukowe – historyczne, politologiczne, filozoficzne – powinny świat naszych wyobrażeń porządkować. Ich wpływ jest jednak ograniczony – wobec mitów są bezsilne (zdawał sobie z tego sprawę Brzozowski – kształtując swoją krytykę polskiej tradycji w przestrzeni pomiędzy filozofią i mitem). Ugruntowanie wzorców racjonalności krytycznej w sferze debat obejmujących szersze kręgi jest właściwie niemożliwe. Dziś – wraz z rozwojem nowych środków przekazu – sytuacja jeszcze bardziej się skomplikowała. Czy można utrzymać rygor krytycznego myślenia w realiach *postprawdy*, poruszając się w przestrzeni baniek internetowych? Nie powinno to oczywiście oznaczać kapitulacji – edukacja zgodna z wymogami racjonalności krytycznej nie przestaje być głównym zadaniem uniwersytetu. Bez niej demokracja traci swoje podstawy.

W polskiej tradycji mamy bardzo budujące przykłady rzetelności, trzeźwości i krytycznej, demaskatorskiej determinacji, które ukazują *ethos* prawdy jako główną przesłankę myślenia. Na pierwszym miejscu należy tu postawić dokonania krakowskiej szkoły historycznej – dzieło wielkie, zna-

czące i niestety – przez dzisiejszy świat polityki – całkowicie ignorowane. Rzetelność, odwaga, nieustępliwość – na tych cnotach opiera się dyskurs krytyczny zainicjowany przez *Szkołę*. Wyobraźmy sobie, jakiej odwagi i siły wymagało zanegowanie kanonu martyrologicznej pychy – tuż po upadku powstania styczniowego – i wysunięcie tezy o „samozawinionym upadku”. Wezwanie do ekspiacji, do porzucenia „fałszywej historii”, która – jak to ujmował Szujski – stać się musi „mistrznią fałszywej polityki”. Musimy się zmienić w sposób radykalny, aby powstrzymać „metempsychozę grzechów narodowych”, jak mówił Szujski. Historycy z Krakowa propagują model myślenia historycznego (tożsamościowego), który oparty jest na wzorcach racjonalności krytycznej. Łączą też problem poznania i dążenia do prawdy z problemem wysiłku moralnego – Walerian Kalinka próbuje nadać tej idei sens najgłębszy, przenosząc swe rozważania dotyczące przeszłości na płaszczyznę, którą wyznaczają pojęcia grzechu, winy i ekspiacji. Puenty są oczywiste – polskie myślenie i polskie życie musi zmienić swój kształt – musi toczyć się zgodnie z wymogami nowoczesności, która w dziedzinie polityki podyktowała już dawno swe werdykty. Oznacza to wezwanie do pokory, do odrzucenia absurdów przeszłości (*liberum veto* i *liberum conspiro*), które Polskę pograżały.

5. Ołtarze prawdy - koniec historii (wariant polski)

Nawiązując do tradycji krytycznego myślenia, warto zadać pytanie odnoszące się do realiów chwili obecnej. Jak to dziś jest z „moralnością prawdy” czy też, ujmując rzecz inaczej, ze zdolnością i wolą mówienia prawdy? Czy doświadczenie wolności znalazło swój trwały wyraz w sferze myślenia? Postawmy następujące pytanie – czy polityka prawdy (tzw. polityka historyczna) środowisk aspirujących do miana „oboza niepodległościowego” wyrasta rzeczywiście z woli mówienia

prawdy, z rzetelnego namysłu nad historią, z uczciwej analizy? Odpowiedź jest stanowcza – nie. Wolę mówienia prawdy i zdolność mówienia prawdy zastępuje w istocie dewocja antykomunistyczna.

W myśleniu musi być zawarty pierwiastek moralny; w polskiej refleksji dotyczącej kwestii niepodległości jest on bardzo wyraźnie widoczny (romantycy, szkoła krakowska, pozytywści, Brzozowski). Dziś mamy do czynienia z przewagą poznawczych i moralnych falsyfikatów – ze spoglądaniem na historię ostatnich dziesięcioleci poprzez pryzmat antykomunistycznej dewocji, a więc ze swoistą formą zaślepienia. Panoszy się zatem, jak powiedziałby Szujski, „fałszywa historia”. Wyjaśniając kwestię bliżej – chodzi tu o zastępowanie wysiłku rozumienia historii moralizatorską pogardą i pychą; w polityce oznacza to zastąpienie autentycznych ocen moralnych formułami politycznego potępienia – zastąpienie myślenia i moralności przez naiwny, pełen samouwielbienia osąd „partyjny”. Jest to moralność ideologicznego odwetu, która znajduje swój mało budujący wyraz w takich pojęciach jak „dezubekizacja”, a więc w słowach, które są elementem politycznego slangu. Symptomatyczne i bardzo niepokojące – w dziedzinie prawodawstwa, wśród przedstawicieli władzy prawodawczej mamy do czynienia z myśleniem na poziomie slangu. Analizę historii zastępuje slang. Logos polskich dziejów krystalizuje się w postaci politycznych obelg...? Ile warta jest prawda zasklepiona w pojęciu *dekomunizacji* (także

slang)? Oto koniec historii – permanentna, wieczna dekomunizacja! Ołtarze „prawdy” stają się postumentami czasu zastygającego. Naród zatopiony w pozie wiecznego mściciela ścigającego cienie i widma *komuny*. Oto Polska „przebóstwiona”, przekraczając progi wieczności. Lepszego pomysłu na inscenizację dziejowego triumfu, a więc obalenia *komuny*, nie ma? Po raz kolejny zatem nasze myślenie narodowe przesuwają się na płaszczyznę fantasmagorii. Jaki pożytek – zastanówmy się – przynieść na przykład może rugowanie z obrazu historii wszystkiego, co wiąże się z dokonaniami lewicy? I znowu analizę zastępuje slang – pojęcia takie jak *lewactwo* stają się substytutem myśli. Pytanie retoryczne – jak bardzo pomoże nam to w zmaganiach z wyzwaniami drugiej nowoczesności?

Konkluzja (nieobowiązkowa, dla najbardziej cierpliwych) – nasze myślenie tożsamościowe przypomina rumowisko. Elementy kiczu pomieszano z elementami mitologii. Wszystko łączy się z wszystkim w obrzędach jarmarcznej fanfaronady, w porywach (pseudo)patriotycznej gadatliwości. W domenie myślenia zapanował chaos. Potrzebna jest odnowa elementarnych zdolności moralnych oraz intelektualnych związanych z wysiłkiem mówienia prawdy. Oto główne pytanie rocznicowe – co dziś w Polsce oznaczać może wysiłek mówienia prawdy? Czy może zapanować porządek, w którym historycy reprezentujący szkołę krakowską, czy też Brzozowski mieć będą do powiedzenia więcej niż trefnisie, organizatorzy politycznych widowisk? ▶

Stanisław Filipowicz

profesor nauk humanistycznych, kierownik Zakładu Historii Myśli i Ruchów Społecznych Instytutu Nauk Politycznych WNPiSM UW; zainteresowania naukowe koncentruje wokół tradycji liberalnej, demokracji, myśli Oświecenia i amerykańskiej tradycji politycznej; członek Komitetu Nauk Politycznych, Rady Naukowej Instytutu Studiów Politycznych PAN; członek Polskiego Towarzystwa Historycznego oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Politycznych; autor wielu monografii naukowych.



Poland 1918-2018: Political Ideas and Concepts

1. Why do we dwell upon the issue of regaining independence? I assume we want to venture beyond the framework of ritual thinking, not to repeat the same truisms again. However, at the onset, we should resist a certain temptation – the temptation to think about independence, in Kant's terms, as the 'thing-in-itself'. There are various analyses, interpretations and images of 'independence'. The way we think about it constitutes a specific experience, whose meaning is complex and ambiguous. This experience has, quite naturally, its historical dimension.

If the truth about any vein of thought always lies in its own history, then the notion of truth should be followed by a question mark. *Panta rhei* – what is true? We sing the anniversary anthems, but let us recall that one of the protagonists in a very popular interwar novel by Juliusz Kaden Bandrowski, *Generał Barcz*, refers to the state of Polish affairs with a bitter sarcasm as 'the joy at having regained one great mess'. On the other hand, the author of a newly published work *Polish Independence 1918* (M. Rezler) once again puts the following question: 'Polish independence – a result of the toil of the nation or... a lucky coincidence?'

The history of thought is thus always a history of dilemmas. The issue of independence is in fact a great interpretative challenge. It is always clad in a costume that is built up from various theories, concepts, interpretations and ideologies. And these come in a multitude.

Let us then frame an important question: what are the factors which spin our in-

terpretations? How are the images which form the cornerstones of our way of thinking 'configured'? This is the question I would like to devote some attention to. What I plan to do – to put it slightly differently – is to outline a certain hermeneutical dilemma. The remarks presented below will be formulated in an attempt at 'understanding our understanding' of the whole anniversary theme. After all, this is by no means a trivial thing – 'understanding the understanding' is a fundamental requirement for critical rationality, and hence also for cognitive and scientific rationality.

2. Therefore – what are the paths that we take when we think about Poland's independence – what is its sense? Our first interpretative suggestions should – in my opinion – refer to the historical context in its broadest possible meaning, or, in other words, the broadest horizon of understanding. This context is determined by the notion of *m o d e r n i t y*. If these deliberations are to somehow breathe dynamism into our ritual, anniversary reflection, I believe this context should be clearly underlined. What should be also emphasised here is that any questions about the past are also questions about the future. By stating who we were, we try to figure out who we are, and we begin to ponder over who we may become.

Poland had to face two challenges thrown at it in the 19th century – the loss of independence and the challenges posed by modernity. It rose to the first challenge, but did not cope quite as well with the other.

Poland regained its independence as a result of the forces of modernity that had

started to break through, making great empires collapse. The fact that these empires existed in the first place was, to a large extent, a manifestation of the drive for power, rooted in as far back as the ancient world (though it had obviously undergone various modifications throughout the centuries). The war became a great paroxysm, triggering the flood of change and moving new powers to the foreground, including nationalism and radical revolutionary movements. Europe arrived at a cosmogonic turning point and a new Europe of nations was born.

We should not forget that today the forces of the 'second modernity' have emerged and we witness new paroxysms. What does it mean to retain independence in the reality of the second modernity...? It certainly is something to think about.

The eruption of new forces could be traced on the maps. The 19th century had its maps but the 20th century would not even look at them and created its own ones. The 21st century will undoubtedly have its own maps as well. What will they look like? The 20th century was the century of nations and nationalisms. Today, we observe how certain gestures and trends are repeated but they seem rather a parody – that old reality is gone, together with all the people who could take on erstwhile roles. Today's nationalists are spoiled children of European prosperity. They move within post-reality, within the sphere of signs (or simulacra, in fact). 'Performative geography' becomes a new standard, introducing phantasmagoria to the existing maps. One such example is our idea of *intermarium*. What will all this result in in a longer perspective?

3. The notions of independence and modernity may come together but may also come apart. And this is actually what happened in the Polish tradition. We should

note that in the Romantic period these concepts were definitely seen as distant from each other. Romantics despised modernity, they despised the West, and they developed their concepts in opposition to any fascination with foreign civilisation. The West was seen by Romantics as a fallen Babylon; Zygmunt Krasiński said that the French literature has 'tailor's fingerprints all over it'. One of the elements of the Romantic *imaginarium* is glorification of all that is Slavic – the lectures Mickiewicz gave in *Collège de France* being its most meaningful example. This should be noted and strongly underlined today.

In the second half of the 19th century the situation changes somewhat. Modernity – or more precisely modernisation – is given priority. Regaining independence is perceived not only as a return to the past but also as an affirmation of the new identity. This innovative *credo* is formulated in quite resolute terms. However, there appear numerous concepts. We can name two great examples of critical thinking – the Cracow historical school and Brzozowski – and numerous examples of imitative thinking (Prus, Powidaj, Dmowski). This imitative thinking came back with great force in the period of so-called 'transformation'.

4. Three dimensions, three registers of the sphere of thought – what are we willing to call a 'thought'?

4.1 Kitsch-generating interpretation – ritual thinking is an important aspect of the world of politics. In mass society politics gradually becomes one of the elements of pop culture, and kitsch – one of its emblems. The instruments of communication are created based on the stylistics of kitsch, through endless repetition of motives which convey powerful messages but at the same time impoverish the meaning of the images they create. Kitsch

is tantamount to impoverishment and stylistic simplification. It is about shocking the audience with slogans and about persistent presence of recurring figures. This is where its power, all of its might, is hidden. Blood has to be red for real and the landscape in the painting has to be completed with a rutting deer. However, let us not dismiss this aspect too easily – after all, this is how the *imaginarium* of identity is created, this is how political projects are conceived, only later ‘gaining weight’ within a broader frame of reference. *Imaginarium* is about images and depictions. This is where the drama of identity unfolds. It happened in the 19th century, it happened in the 20th century, and it happens now.

These images are numerous – on the one hand, the images of fight, and images of work on the other. Images of reconciliation and images of revenge. Martyrology and organic work. Images of divinisation and images of redemption connected with renouncing faith. This national *imaginarium* is rich, unambiguous and full of contradictions. Who are we? What truth do we read from our history? These questions – if we think about a broader frame of reference – are coded in images, not in scholarly disquisitions or treatises. The political rite of democracy is founded on the liturgy of kitsch: an endless presentation of truths which are exaggerated, one-sided, clothed in a commonplace attire. These truths are supposed to evoke emotions. In the domain of kitsch-interpretation there is no order, no coherence. It is reigned by chaos. What counts most is the power of impact, popularity, and not attention to reflection and truth (although these words – reflection and truth – may be indeed used as they sell very well).

4.2 Mythology – new founding myths

These myths were shaped through struggling with the experience of the loss of in-

dependence, they expressed desires and ambitions linked with the hope for a fundamental change – with the images of new reality, with expectations for a radical turn of fate. They were projections of thoughts but also of emotions provoked by the experience of a crisis, a fall, and they were also projections of the persistent faith that a rebirth is still possible.

Our attention is drawn usually to **the Romantic martyrological myth**. It is an image of great transformation, a vision of redemption and salvation, with Poland in the role of a new messiah, the ‘Christ of Nations’. This myth combines elements of Christian soteriology with political visionary plans, rooted in poetic inspiration. It depicts the effect of such transformation as the fruit of suffering – according to the myth, martyrdom is the highest spiritual achievement, bearing a direct eschatological and political meaning. The Romantic eschatology and martyrology is key to understanding the *logos* of Polish uprisings, to grasp the meaning of the fight for independence seen as ‘divinisation’ of the nation that required – above all – ultimate sacrifices. The Romantic martyrological and desperate aura, glorification of the images of martyrdom and death – these will come back in the mythology of the Smoleńsk catastrophe. The concepts of the national-radical camp may be seen as another example of the long-lasting impact of the model shaped by the mystic visionaries and political ecstasy, an evidence that the Romantic matrix radiating the images of spiritual union and purification is for some still relevant, since linked with the cult of martyrdom and strength, as well as with the political religion of spiritual seniority.

A different identity concept is inscribed in the **Masonic myth of regeneration related to the faith in the power of reason and law** – this will be visible in the concepts

developed in the Enlightenment period, culminating in the Constitution of 3 May. The Enlightenment ideas will gain even more importance in the circles of Masonic conspirators. Both in the 19th century and afterwards, they will play a key role as the source of vital and enduring inspiration. This myth is centred around the idea of freedom and the rule of law.

Then – ***the myth of healing civilizational transformation*** (related mainly to positivism). It appeared in two forms – ***the imitative one and the catharsis-inducing one***. It is rooted most firmly, in fact, in the images of imitative modernisation. At times, it becomes grotesque – when it crosses paths with modernist sociobiology, thus with an obsessive literalness painting visions of organic transformation which is supposed to lay the ground for a sane society. The myth of a healing treatment, shaped in the 19th century, is still quite persistent and it comes back in various forms. Its most conspicuous return could be observed at the end of the 20th century, in the form of the ideological backdrop for the so-called ‘transformation’ – visible specifically in the transformation theories built around glorification of the market, in the vision of a salutary change to be brought about by the ‘invisible hand’ of the market. In its scattered, less condensed form it has had many partial incarnations. We can refer here, for instance, to the mythology of metamorphosis regarding the world of science, in line with a simple *credo* – ‘let us be the same as They are’, there, in that real world, which has always been the heart of civilisation, where the citation indexes and the *impact factor* have always soared higher (the twin couple of Kudrycka and Gowin). The vein of imitative modernisation includes also classic nationalist concepts (Dmowski) which combine elements of evolutionary sociobiology with the images of modernity seen as an anti-traditionalist

turn triggering civilizational changes (condemning Romanticism).

It has achieved a very noble, refined form in the critical philosophy of Stanisław Brzozowski – as a vision of *katharsis*, a vision of shaking off the straitjacket of the childish culture. It is a concept of Polish modernity which assumes that we should get rid of the miasma of the past, and thus eliminate bad habits which block the expansion of creative energy. Modernity in Brzozowski’s works means that we should reject the bigoted conservatism and the cult of fiction it forces on us as it leads us to search for the truth among illusions, in the stifling atmosphere of the ‘childish Poland’, on the ‘god-forsaken Olympus created by Sienkiewicz’. Stepping into the waters of modernity for purification is – as he argues – a condition of survival. According to Brzozowski, intuitive attachment to what is native cannot be relied upon as an identity model – to Brzozowski, waving the banners of provincialism was a sign of immaturity.

Those myths do not form any coherent whole – on the contrary, they continually conflict each other. However, it is characteristic and very puzzling that in the area of kitsch-interpretation, and thus in the area of politics, they have been mixed together. The martyrological myth – dark, bordering on the verge of death – can be thus combined (by joining its various elements) with the Masonic mythology of the ‘light of reason’ which brings salvation. Also, the Romantic myth merges with the mythology of modernisation (the cult of the failed uprisings on the one hand, and the affirmation of electro-mobility on the other).

However, the power of mythology should not be underestimated, under no circumstances. It is the fabric of the national *imaginarium*, that is the images, signs and symbols which stimulate mass imagina-

tion. And only myths – and not the scientific discourse – have the capacity for stirring up mass emotions. Therefore, the political role of myths (and a superior one perhaps?) is an issue which should be analysed thoroughly.

4.3 Sphere of discourse – models of critical rationality.

Scientific discourses – in the area of history, political science or philosophy – should bring order to the world of our ideas. However, their impact is limited – they are powerless against the myths (this was clear to Brzozowski who developed his criticism of the Polish tradition in the space between philosophy and myth). It is virtually impossible to have the models of critical rationality become an established element of the debates involving a broader public. Today – as a result of the development of new means of communication – the situation is even more complicated. Is it feasible to keep the discipline of critical thinking in the world of post-truths, in the reality of Internet bubbles? This obviously does not mean that we should surrender – education based on the requirements of critical rationality still remains the main task of universities. Without it, democracy is left without its basis.

In the Polish tradition there are inspiring examples of consistency, clear judgement and critical determination to unmask the truths that focused on the ethos of truth as the main condition of thought. First to be mentioned should be the achievements of the Cracow historical school – a great work of immense significance which, sadly, is ignored by the today's political world. Consistency, courage, tenacity – these are the virtues around which the critical discourse initiated by this historical school is centred. Surely, contradicting the ideals of martyrological arrogance – shortly after the January Uprising was suppressed – and

proposing a thesis on the 'fall that was self-inflicted' required great courage and strength. Appealing to the nation to expiate, to abandon 'false history', which – as put by Szujski – is sure to become a 'master of false politics'. We need to change radically, to halt the 'metempsychosis of national sins', as Szujski argued. Historians from Cracow propagated a model of historical (identity) thought which was based on the standards of critical rationality. Moreover, they linked the issue of cognition and seeking the truth with the issue of moral effort. Walerian Kalinka tried to confer the deepest meaning to this idea by placing his analysis of the past in the sphere delineated by the notions of sin, fault and expiation. The conclusions are obvious – Polish thought and Polish life have to change their shape – they have to develop according to the requirements of modernity which in the area of politics had dictated its verdicts already long ago. This means a call for humility, to reject the absurd ideas from the past (*liberum veto* and *liberum conspiro*) that destroyed Poland.

5. The altars of truth – the end of history (Polish scenario)

In reference to the tradition of critical thinking, it is worth to formulate a question about the present reality. Where are we today with the 'morality of truth' or, to put it in other words, with the ability and the will to speak the truth? Has the experience of freedom found its reflection in the sphere of thought? Let us then frame the following question – does the politics of truth (the so-called historical politics) really stem from the will to speak the truth, from an authentic consideration of history, from an honest analysis, in the circles which aspire to be called the 'independence camp'? The answer is indisputable: no. The will to speak the truth and the ability to speak the truth is in fact replaced with anti-communist zeal.

Thinking has to include a moral element; this element is very visible in the Polish reflections on the issue of independence (Romantics, the Cracow historical school, positivists, Brzozowski). Today, we observe a prevalence of cognitive and moral falsifications – including looking at the history of the last decades through the lens of anti-communist zeal, which is a certain form of blindness. Thus, ‘false history’, as Szujski would say, predominates. To clarify it further – what we see are attempts at replacing the effort to understand history with moralising contempt and arrogance; in politics this means that authentic moral assessment is traded for forms of political condemnation – replacing thinking and morality with naïve, self-conceited, ‘party-line’ judgement. It is the morality of ideological revenge, which is manifested, sadly, in such ideas as the so-called ‘dezubekizacja’ (a vetting law), that is in the words which are an element of political slang. This is symptomatic and very disturbing – in the domain of law, among the representatives of the legislative bodies we observe thinking at the level of slang. Analysis of history is replaced with slang. The *logos* of Polish history becomes crystallised in the form of political insults...? What is the worth of the truth sealed up in the notion of *decommunization* (a slang word again)? This is the end of history – a permanent, eternal decommunization! The altars of ‘truth’ become the monuments of the time standing

still. The nation sunken in the pose of an eternal avenger chasing shadows and apparitions of the communist era. This is Poland ‘divinised’, crossing the threshold of eternity. Is there really no better idea for staging the historical triumph, that is *overthrowing communism*? Thus, one more time our national thinking moves to the realm of phantasmagorias. Let us ponder – what will be the benefits of removing from history everything that is related to the achievements of the Left? Again, analysis is replaced with slang – such notions as leftism are now becoming a substitute for thoughts. A rhetorical question then – how will this help us face the challenges of the second modernity?

Conclusion (non-obligatory, only for those who are most patient) – our thinking about our identity resembles a heap of rubble. Elements of kitsch have been mixed with elements of mythology. Everything is linked with everything against the backdrop of commonplace fanfaronade, along the surges of (pseudo)patriotic garrulousness. In the domain of thinking chaos reigns. We need a revival of elementary moral and intellectual abilities related to the effort of speaking the truth. And the main anniversary question is: what can the effort of speaking the truth mean in Poland today? Will there be a time when the historians representing the Cracow school, or Brzozowski, will be given more attention than jesters, organisers of political shows? ◀

Stanisław Filipowicz

humanities professor, head of the Department of History of Thought and Social Movements at the Institute of Political Science, WNPiSM, University of Warsaw; his academic interests include the liberal tradition, democracy, Enlightenment philosophy and American political tradition; member of the Committee of Political Science and of the Scientific Council of the Institute of Political Studies at the Polish Academy of Sciences; member of the Polish Historical Society and the Polish Society of Political Studies; author of numerous scientific monographs.



Polska 1918-2018: Siła i słabość polskiego państwa w budowaniu systemu polityki społecznej

Niniejszy tekst jest próbą syntetycznego opisu aktywności państwa polskiego i jego sprawstwa w budowaniu normatywnego i instytucjonalnego systemu polityki społecznej w minionym stuleciu. Dotyczy dziedziny polityki wewnętrznej nowożytnego państwa, stanowiącej instrumentalny przedmiot polityki, zorientowany na realizację celów i zadań społecznych zgodnie z koncepcją ustroju państwa, bieżących uwarunkowań politycznych i ekonomicznych, a nierzadko także z odniesieniem do tradycji i historycznych doświadczeń państwa w rozwiązywaniu kwestii społecznych (problemów społecznych).

Abstrahując od wielości definicji polityki społecznej obecnych w dorobku polskiej i światowej nauki w minionym stuleciu¹, ukazujących zmienność jej rozumienia w czasie i przestrzeni geograficznej, polityka społeczna państwa wydaje się być najbliższa idei państwa w rozumieniu Arystotelesa – jako „wspólnoty szczęśliwego życia, obejmującego rodziny i rody, dla celów doskonałego i samowystarczального bytowania”, podejmującego starania o to, „aby życie było dobre”². Jakkolwiek idealistycznie pojmował wiel-

ki Stagiryta cele państwa, sfera ludzkiego bytowania jest nieodłącznym elementem każdej definicji polityki społecznej rozumianej jako przedmiot działania państwa. Natomiast ocena tego, na ile realizacja funkcji socjalnej państwa przybliżyła byt jednostek i rodzin do doskonałości, samowystarczalności i dobrego życia, ma charakter relacyjny w stosunku do rozumienia tych pojęć w danym porządku politycznym, ekonomicznym i społecznym (kręgu cywilizacyjnym).

Analiza siły i słabości państwa polskiego minionych 100 lat z perspektywy jego działań politycznych (rozumianych jako strategia, program, działanie) na rzecz kreowania ładu społecznego³ stanowi raczej zaniedbany temat w polskich analizach politologicznych. Wypracowanie kryteriów oceny siły i słabości tego obszaru polityki państwa jest niezwykle ważnym, ale i trudnym wyzwaniem z uwagi na wielość komponentów materialnych i niematerialnych takiej analizy oraz zmienność ich znaczenia w czasie.

Niniejsze studium stanowi próbę oceny zaledwie kilku wymiarów aktywności i sprawności polskiego państwa w dziedzinie polityki społecznej, wyodrębnionych na wysokim poziomie ogólności, zważywszy na wymóg jednorodności

1 Ryszard Szarfenberg zidentyfikował 50 definicji autorów anglojęzycznych i niemieckich oraz 23 definicje polskich autorów. Zob.: R. Szarfenber, *Definicje polityki społecznej*, szarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf, (dostęp: 20.08. 2018).

2 Zob.: Arystoteles, *Polityka*, [w:] *Dzieła wszystkie*, t. 6, Warszawa 2001, s. 49.

3 Ład społeczny (porządek społeczny) to stan funkcjonowania instytucji i przebiegu zachowań jednostek, zapewniający istnienie, trwanie i rozwój zbiorowości jako całości, zob.: *Encyklopedia PWN w trzech tomach*, t. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 22.

i aktualności kryteriów oceny polityki społecznej polskiego państwa w trzech jakże różnych pod względem politycznym i ustrojowym etapach nowożytnej historii Polski: Są to:

- Cele i wartości (doktryna, strategia, program) polityki społecznej;
- Zakres przedmiotowy (dziedziny, grupy, społeczeństwo) i instrumenty polityki społecznej;
- Obecność, stabilność, integralność, zdolności organizacyjne i finansowe instytucji politycznych w budowaniu i administrowaniu systemu polityki społecznej.

Poza oceną pozostaje kontekst „miękkich” kryteriów oceny siły i słabości polityki społecznej państwa polskiego, mianowicie postaw społeczeństwa (grup społecznych) wobec doktryny/ programu i sposobu realizacji polityki społecznej w praktyce politycznej oraz postrzegania państwa jako wspólnoty politycznej, gwarantującej trwanie, rozwój i bezpieczeństwo obywateli. Zagadnienie to wymaga podjęcia odrębnych interdyscyplinarnych studiów porównawczych, bowiem wiedza na ten temat ma charakter wybiórczy, niepozwalający na formułowanie kompleksowej oceny tego zagadnienia.

II Rzeczpospolita: 1918–1939

Podjmując dzieło budowy ustroju socjalnego Polski po 11 listopada 1918 roku, kluczową kwestią stało się spolonizowanie, scalenie obcego ustawodawstwa, które regulowało w trzech zaborach sprawy socjalne. „Porządek prawny różnił się bowiem znacząco; dotyczyło to m.in. regulacji umów o pracę, działalności związków zawodowych, czasu pracy, ubezpieczeń społecznych, działań

inspekcji pracy”⁴. Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1919 roku wskazywał, że podstawą programu rządowego było „dążenie do wprowadzenia jednej ustawy, obejmującej wszystkie rodzaje ubezpieczeń społecznych, opartej na zasadzie nie tylko jedności kodyfikacji, ale i jedności organizacji”⁵. Taki wymóg dotyczył wszystkich zagadnień socjalnych znajdujących się w gestii tego resortu.

Trudno wskazać dokument programowy określający program polityki społecznej II Rzeczypospolitej, natomiast jego rekonstrukcja jest możliwa w oparciu o pierwsze akty normatywne regulujące sprawy socjalne – Dekrety Naczelnika Państwa w latach 1918-1919⁶, zakres zadań Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, treść wystąpienia ministra zdrowia publicznego⁷ Tomasza Janiszewskie-

4 J. Auleytner, A. Rajkiewicz, *Kwestie społeczne i ich rozwiązywanie w dwudziestoleciu międzywojennym*, [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018, s. 31.

5 T. Sznuć, *Zadania polskiej polityki państwowej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych*, Biuletyn MPIOS 1919, nr 3, s. 172-173.

6 Dekret o 8-mio godzinnym dniu pracy z 23 listopada 1918 r.; Dekret o stowarzyszeniach z 3 stycznia 1919 r.; Dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności Inspekcji Pracy z 3 stycznia 1919 r.; Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami z 27 stycznia 1919 r.; Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych z 8 lutego 1919 r.

7 Ministerstwo Zdrowia Publicznego istniało w latach 1918-1923, później większość jego kompetencji przekazano głównemu podmiotowi rządowemu w obszarze polityki społecznej – Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej, (od 1932 r. Ministerstwo Opieki Społecznej). Zob.: B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 25.

go w Sejmie Ustawodawczym 14 marca 1919 roku, odnoszącego się do „wszelkiej pracy społecznej”, oraz ustawę o opiece społecznej z 1923 roku.

Jeżeli dopełnimy powyższy zarys programu lekturą Konstytucji II RP z 1921 roku, gwarantującej obywatelom RP podstawowe prawa społeczne⁸, to uzasadniona będzie opinia, że u progu odbudowy struktur państwa sformułowano perspektywiczną wizję zaangażowania państwa w kształtowanie polityki społecznej w następujących obszarach: szeroko rozumiana problematyka pracy najemnej (ochrona pracy, sprawy bezrobocia, kwestia mieszkaniowa, organizacja czasu wolnego), ubezpieczenia społeczne, opieka społeczna, ochrona zdrowia, emigracja, działania na rzecz osłabienia dotkliwości kwestii mieszkaniowej. W sferze koncepcyjnej można zauważyć silny nurt myślenia o państwie jako kluczowym podmiocie modernizującym system zarządzania ryzykiem socjalnym, z tendencją do poszerzania zakresu instrumentów na rzecz rozwiązywania nabrzmiałych kwestii socjalnych. Szeroka perspektywa socjalnego programu państwa polskiego odzwierciedlała postawy elit władzy wobec ówczesnych kwestii społecznych, ich otwartość na ideę państwa interwencji socjalnej, wysoki poziom wiedzy o właściwych dla poszczególnych dziedzin i nowocześniejszych instrumentach działania. Był to jeden z atutów młodego państwa polskiego, przejaw jego determinacji i siły.

Z perspektywy ewolucji przedmiotu (dziedziny i adresaci) instrumentów polityki społecznej w minionym stuleciu można powiedzieć, że polityka społeczna II Rzeczypospolitej była zbieżna z ówczesnym rozumieniem w Europie

⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1921, nr 44, poz. 267.

celów i zakresu interwencjonizmu państwa, skupionego na łagodzeniu kwestii socjalnych za pomocą świadczeń społecznych w ramach systemowej ochrony pracowników najemnych przed ryzykami socjalnymi (ubezpieczenia społeczne, regulowanie stosunków pomiędzy pracodawcami i pracownikami, ochrona pracy pracowników najemnych) oraz interwencji i doraźnego ratownictwa socjalnego wobec najbardziej zagrożonych/upośledzonych jednostek i grup społecznych (opieka społeczna).

Odwołując się do definiowania polityki społecznej w refleksji naukowej, można powiedzieć, że polityka społeczna II Rzeczypospolitej była przede wszystkim polityką socjalną (*Sozialpolitik*), w warstwie aksjologicznej – wskazać elementy zasady pomocniczości (subsydiarności), solidaryzmu społecznego, dobra wspólnego. Rozważając politykę społeczną dwudziestolecia międzywojennego z perspektywy współczesnych modeli polityki społecznej, najbliższą byłoby jej do modelu elementarnego z pewnymi elementami rozwiązań charakterystycznych dla modelu motywacyjno-korporacyjnego w systemie ubezpieczeń społecznych.

W wymiarze koncepcji zakresu i sposobu rozwiązywania ówczesnych kwestii socjalnych działania państwa polskiego nie odbiegały od polityki większości państw Europy Zachodniej w tym zakresie. Godzi się także przypomnieć aktywną obecność Polski na forum powstałej w 1919 roku Międzynarodowej Organizacji Pracy – jako członka założyciela,⁹ uczestnika w pracach Komisji Mię-

⁹ Członkami-założycielami MOP były takie państwa, jak: Belgia, Kuba, Czechosłowacja, Francja, Włochy, Japonia, Polska, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Por. *Międzynarodowa Organizacja Pracy. 90 lat istnienia*, MP i PS, Warszawa 2009. s. 8.

dzynarodowego Prawa Pracy przygotowanej Konstytucję MOP, regularnego uczestnika w Konferencjach Ogólnych, sygnatariusza 18 konwencji MOP.

Po stronie sukcesów II Rzeczypospolitej w budowaniu systemu polityki społecznej wskazałabym przede wszystkim unifikację i scalenie organizacyjne ubezpieczeń społecznych, stworzenie podstaw prawnych i instytucjonalnych dla ochrony pracy, przeciwdziałania bezrobociu, opieki społecznej, ochrony zdrowia, edukacji podstawowej, aktywnej polityki zatrudnienia.

Słabością systemu polityki społecznej w okresie międzywojennym były niewspółmiernie niskie w stosunku do ambitnego programu reform socjalnych możliwości finansowe państwa¹⁰; nakłady z budżetu państwa na finansowanie świadczeń znacząco odbiegały od wydatków socjalnych innych krajów Europy¹¹. Selektywność systemu ochrony pracy oraz wyraźna dychotomia pomiędzy dostępem do świadczeń socjalnych mieszkańców wsi i miast oznaczały wyłączenie z systemu polityki społecznej wielu grup pracowników najemnych oraz mieszkańców wsi.

10 W sprawozdaniu badającej stan polskich finansów Komisji Doradców Finansowych prof. Edwina Kemmerera czytamy m.in.: „[...] program społeczny Polski [...] nie mieści się w ramach wytrzymałości ekonomicznej Państwa i wydaje się zbyt ambitnym”. Por. *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera*, t. 1: *Budżet. Rachunkowość państwowa. Podatki*, Kraków 1926, s. 90-92.

11 Wydatki *per capita* na cele polityki społecznej wynosiły w Polsce 2,07 gr, we Francji 7,66, w Niemczech 22,97. Por. P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania, instytucje, działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 78.

Efektywność państwa osłabiały także spory parlamentarne wokół programu reform socjalnych i instrumentów interwencji socjalnej państwa, niestabilność instytucji polityki społecznej, w tym kierownictwa Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej¹² (od 1932 r. Ministerstwa Opieki Społecznej).

Polska Rzeczpospolita Ludowa: lata 1945-1989

Analiza polityki społecznej w okresie Polski Ludowej nasuwa pewne problemy i trudności związane z wyodrębnieniem przedmiotu tej polityki z całokształtu działalności państwa socjalistycznego, podporządkowanego zgodnie z jego doktryną realizacji celów społecznych, zawierających syntezę dążeń społecznych¹³. Już w Manifeście PKWN z 22 lipca 1944 roku, stanowiącym deklarację polityczną tymczasowej władzy wykonawczej na wyzwolonych terenach Polski, za kluczowe zadanie nowej władzy uznano „natychmiastową poprawę bytu szerokich rzesz narodu [...], odbudowę i rozbudowę instytucji ubezpieczeń społecznych [...], ochronę pracy [...], rozładowanie nędzy mieszkaniowej [...], płace zapewniające minimum egzystencji [...], odbudowę szkolnictwa i zapewnienie bezpłatnego nauczania na wszystkich szczeblach”¹⁴. W 1947 roku Waław Szubert napisał, iż „polityka społeczna ulega na naszych oczach ewolucji, potwierdzającej jej żywotność i zdolność do odegrania pozytywnej roli w ramach

12 W latach 1918-1939 funkcję ministra resortu powierzano kolejno 14 osobom.

13 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 31.

14 Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. https://pl.wikipedia.org/wiki/Manifest_Polskiego_Komitetu_Wyzwolenia_Narodowego, (dostęp: 17.08. 2018).

nowego ustroju”¹⁵. Wskazał także pięć działań polityki społecznej o wiodącym wówczas znaczeniu: zatrudnienie, płace, ubezpieczenia społeczne, ochronę pracy, ustrój pracy¹⁶.

15 W. Szubert, *Nowe drogi polityki społecznej*, „Myśl Współczesna” 1947, nr 11.

16 Tamże.

Jednak realizacja celów społecznych w Polsce Ludowej w drugiej połowie lat czterdziestych oraz pierwszej połowie lat pięćdziesiątych była w istocie okresem demontażu systemu polityki społecznej wypracowanego w okresie międzywojennym i marginalizacji nauki o polityce społecznej. Przyjęto bowiem założenie, iż problemy społeczne ulegną rozwiązaniu wraz z wdrożeniem podstawowego prawa ekonomii socjalistycz-



nej, mówiącego o „optymalnym zaspokajaniu stale rosnących materialnych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa drogą nieprzerwanego wzrostu i doskonalenia produkcji”¹⁷. Podporządkowane państwu planowanie gospodarcze miało rozwiązać główne problemy rozwoju gospodarczego i wzrostu dobrobytu społeczeństwa¹⁸. W opinii badaczy tego okresu budowana przez komunistów polityka społecznej „nie była już sferą nakierowaną na przeciwdziałanie negatywnym skutkom kwestii społecznych, nie była również nastawiona na [...] zaspokojenie potrzeb społecznych [...], miała przede wszystkim służyć realizacji celów politycznych i gospodarczych”¹⁹.

Po 1956 roku, pod niewątpliwym wpływem protestu robotniczego w Poznaniu i tzw. październikowego przesilenia politycznego, rozpoczyna się etap rozwoju socjalistycznej polityki społecznej, rozumianej jako „działania, którego celem jest bezpośrednie zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności, a w szczególności ludzi pracy i członków ich rodzin”²⁰, realizowanej przez scentralizowane państwowe struktury administracji centralnej i terenowej. Wyodrębniono kluczowe dziedziny polityki państwa tworzące zakres socjalistycznej polityki społecznej. Były to: polityka zatrudnienia, polityka kształtowania dochodów z pracy, polityka ochrony pracy oraz ochrony środowiska, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka

ochrony zdrowia²¹. Koncepcje rozwoju poszczególnych dziedzin, struktur organizacyjnych i instrumentów działania w następnych latach podlegały nieustannej ewolucji, której źródeł należy szukać w co najmniej kilku czynnikach: ideologizacji polityki społecznej, słabej korelacji pomiędzy polityką społeczną a polityką gospodarczą, monopolu partyjnego kierownictwa w procesie podejmowania decyzji, nikłym wpływie zaplecza eksperckiego i dorobku nauki na kierunek i sposób reform społecznych, skali i sile protestów społecznych.

W opinii badaczy polityki społecznej za najkorzystniejszy okres jej rozwoju w Polsce Ludowej uważa się dekadę lat siedemdziesiątych, z wyraźnie zdefiniowanym przez PZPR pod przewodnictwem Edwarda Gierka kierunkiem modernizacji kraju, w tym także zdecydowanym „postępem” w poprawie warunków bytu i ochrony socjalnej obywateli. Z perspektywy powolnych zmian w poprzedniej dekadzie istotnie można mówić o znaczącym przyspieszeniu i zakończeniu procesu ujednoczenia uprawnień pracowniczych (objęcie wszystkich grup pracowników i przyznanie im takich samych praw i obowiązków)²², upowszechnieniu systemu ubezpieczeń społecznych poprzez objęcie systemem ludności rolniczej²³, profesjonalizacji i rozszerzeniu zakresu świadczeń z pomocy społecznej, przyjęciu nowych zasad funkcjonowania zakładowego funduszu socjalnego, funduszu nagród oraz

17 M. Nasiłowski, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, cz. I, SGPiS, Warszawa 1970, s. 8.

18 P. Grata, A. Kurzynowski, *Demontaż polityki społecznej w okresie stalinizmu*, [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej...*

19 Tamże, s. 71.

20 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna...*, s. 46.

21 Tamże, s. 47.

22 Ustawa z 26 czerwca 1974 r., Kodeks Pracy, DzU 1974, nr 24, poz. 141.

23 Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, DzU 1977, nr 32, poz. 140.

funduszu mieszkaniowego²⁴, wydłużeniu urlopów macierzyńskich, wprowadzeniu nieodpłatnego urlopu na wychowanie małego dziecka, a także możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę²⁵. Powołano z powrotem resort odpowiedzialny za sprawy społeczne – Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Równocześnie w drugiej połowie lat siedemdziesiątych spadała realna wartość świadczeń w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia, wzrastało różnicowanie różnych portfeli świadczeń emerytalnych i znaczących dla legitymizacji ustroju grup zawodowych (np. górnicy, milicja, wojskowi). Pogłębiający się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych kryzys gospodarczy stanowił coraz bardziej widoczną barierę w realizacji tak szeroko podjętego programu reform systemu polityki społecznej. Druga połowa lat siedemdziesiątych to także nietypowy w porównaniu z wcześniejszymi etapami renesans aktywności obywatelskiej – stopniowe odradzanie się aktywności oddolnych inicjatyw społecznych, powstawanie nieformalnych grup (samo)pomocy i samokształcenia, mimo reglamentacji i cenzury wolnej myśli.

Coraz bardziej widoczna niesprawność państwa socjalistycznego, jego niewydolność w zaspokajaniu elementarnych potrzeb społecznych Polaków, brak realnych perspektyw rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju były kluczowym motorem buntu społecznego i protestów robotniczych w sierpniu 1980 roku. Powstanie masowego ruchu

24 Ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i funduszu mieszkaniowego, DzU 1973, nr 27, poz. 150.

25 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1976 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, DzU 1975, nr 9, poz. 53.

społecznego „Solidarność” było czymś więcej niż upomnieniem się „mas pracujących” o dostęp do praw społecznych, było także wyrazem protestu wobec monopolu władzy komunistycznej, skutecznym przejawem upodmiotowienia społeczeństwa w zabieganiu o realizację swoich dążeń i obrony swoich praw²⁶. Niemniej w ocenie deficytu i zaniechania władzy w realizacji socjalistycznej polityki społecznej istotny wydaje się fakt, że wśród 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego, ogłoszonych 17 sierpnia 1980 roku, 13 z nich dotyczyło spraw pracowniczych i socjalnych związanych bezpośrednio z poprawą warunków bytu polskiego społeczeństwa²⁷.

Żaden z nich nie został zrealizowany w latach osiemdziesiątych. Ten okres został zdominowany przez walkę polityczną partii komunistycznej o utrzymanie władzy, przy równoczesnym podejmowaniu działań interwencyjnych dla złagodzenia skutków inflacji, mających na celu ochronę biologicznych podstaw egzystencji rodzin i grup społecznych zagrożonych skrajnym ubóstwem materialnym. Wprowadzano regulacje rewaloryzacji płac i świadczeń społecznych i podejmowano próby ochrony ich wartości na poziomie umożliwiającym zachowanie dotychczasowego (i tak na ogół niskiego) standardu życia, zaś w końcu – rozdzielnictwo podstawowych dóbr konsumpcyjnych w coraz bardziej widocznej „gospodarce niedoboru”. Był to okres widocznej stagnacji, a także re-

26 Uchwała Programowa I Krajowego Zjazdu delegatów NSZZ „Solidarność”, cz. I, s. 3, Kraków 1981, <http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/I-KZD-uchwala-programowa.pdf>, (dostęp: 11.08.2018).

27 21 postulatów MKS, <https://pl.wikipedia.org/wiki/21-postulatów-MKS>, (dostęp: 16.08.2018).

gresu socjalistycznej polityki społecznej, szczególnie w obszarze zatrudnienia, ochrony pracy, wartości świadczeń socjalnych w stosunku do ciągle rosnących kosztów utrzymania i niedostatku podstawowych dóbr konsumpcyjnych.

Z perspektywy klasyfikacji modeli polityki społecznej jej socjalistyczny system okresu realnego socjalizmu określa się najczęściej jako państwowo-kolektywistyczny lub biurokratyczno-kolektywistyczny. W opinii Mirosława Książkopolskiego „miał on wiele cech wspólnych zarówno z modelem instytucjonalno-redystrybucyjnym, jak i modelem motywacyjnym polityki społecznej. Z pierwszym łączyło go traktowanie państwa jako »gestora« niemal wszystkich świadczeń i usług, dążenie do powszechności polityki społecznej, nie tyle prawo każdego do otrzymania pomocy, co zagwarantowanie każdemu prawa do pracy [...], z drugim [...] silne uzależnienie praw socjalnych od statusu danej osoby na rynku pracy oraz dominującej roli techniki ubezpieczeniowej w konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego”²⁸.

Do atutów socjalistycznego państwa w realizacji polityki społecznej zaliczam długofalową strategię budowy powszechnego systemu ochrony socjalnej opartej na zasadzie sprawiedliwości społecznej, odwołującej się do idei równości szans wszystkich ludzi pracy. Jej dopełnieniem stała się z czasem idea zapewnienia gwarancji socjalnych kategoriom ludności o ograniczonych możliwościach udziału w społecznym podziale pracy. Pełne zatrudnienie, uwalniające społeczeństwo od ryzyka bezrobocia,

²⁸ M. Książkopolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

z pewnością pracy i płacy, oraz likwidacja bezdomności, analfabetyzmu i ubóstwa absolutnego stanowią niewątpliwie pozytywne rezultaty socjalistycznego modelu polityki społecznej.

Po stronie słabości socjalistycznego państwa w realizacji polityki społecznej wskazałabym przede wszystkim takie, jak: utylitarne traktowanie polityki społecznej jako instrumentu legitymizacji władzy partii komunistycznej, scentralizowany system podziału dóbr i dostępu do świadczeń i usług zgodnie z regułą, że każdemu należy się to samo i tyle samo, czyli wszystkim równy udział w bogactwie i ubóstwie²⁹, uprzedmiotowienie społeczeństwa i niewykorzystanie potencjału aktywności obywateli w kształtowaniu indywidualnych warunków życia i dobra wspólnego, brak dialogu społecznego i diagnozy problemów społecznych, doraźne i na ogół spóźnione reformy polityki społecznej pod presją protestów społecznych, nieustanne „ruchome piaski” możliwości finansowych państwa.

III Rzeczpospolita

W analizie tego etapu istnienia polskiego państwa najczęściej wyodrębnia się dwa etapy: czas zasadniczej transformacji systemowej w latach 1989-2003 oraz okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej po 2004 roku. Jednak w niniejszej analizie nie uwzględniam tego podziału, bowiem efekty modernizacyjne członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie przyczyniły się „do zejścia od szlaku, czy znaczącej modyfikacji szlaku, na którym polityka społeczna znalazła się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, wraz z rozpoczęciem procesu rady-

²⁹ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985, s. 17.

kalnego wprowadzenia mechanizmów wolnorynkowych do gospodarki³⁰.

Na początek należy skonstatować, iż transformacja polityki społecznej nie została poprzedzona jakimkolwiek bilansem otwarcia, diagnozą stanu wyjściowego, naznaczeniem celów zmian i programu działania. Sprawy społeczne nie znalazły równoznacznego miejsca w strategii zmian gospodarczych i politycznych. Zdaniem wielu polityków społecznych brak strategii rozwoju społecznego był najpoważniejszym mankamentem pakietu reform podjętych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych³¹, a w opinii prof. Antoniego Rajkiewicza nie przyjęto wówczas nawet „prowizorium socjalnego”³². Słabością państwa polskiego okresu transformacji stał się brak zdolności do sformułowania długofalowych celów rozwoju społecznego i wycofanie się z odpowiedzialności za kształtowanie bezpieczeństwa społecznego obywateli.

Od początku transformacji – pomijając nieobecność w praktyce politycznej deklarację premiera pierwszego demokratycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego o budowie ustroju opartego na społecz-

30 M. Książkowski, *Kierunki ewolucji polityki społecznej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, red. C. Żołędowski, B. Rysz-Kowalczyk, M. Duszczak, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 358.

31 L. Dziewięcka-Bokun, Z. Pisz, *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej*, [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej...*, s. 139.

32 Wywiad z profesorem Antonim Rajkiewiczem opublikowany, [w:] E. Leś, *Polityka społeczna w Polsce w okresie zmian ustrojowych. Zbiór rozmów z przedstawicielami nauki*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1992, s. 31-39.

nej gospodarce rynkowej³³ – polityka społeczna postrzegana była zarówno w retoryce, jak i w praktyce politycznej elit rządzących jako obciążenie procesu reform, a nie inwestycja warunkująca rozwój gospodarczy. Przebieg i sposób wdrażania reform społecznych w Polsce po 1989 roku podporządkowany został doktrynie liberalnej, niechętniej państwowej aktywności socjalnej. Narracja liberalna głównego „guru” szokowej terapii transformacji gospodarki Leszka Balcerowicza, odmawiająca rację bytu polityce społecznej, przypisywanie jej demoralizującego wpływu na obywateli i odpowiedzialność za obniżenie tempa rozwoju gospodarczego³⁴, wyznaczyła odstępianie państwa od jego zobowiązań socjalnych. Charakterystyczne były w tym szczególnie: odstępianie od zasady

33 Także w Konstytucji z 1997 r. znalazł się zapis, iż „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski” (DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 20). Żadna formacja polityczna sprawująca władzę w Polsce po 1989 r. nie podjęła próby interpretacji tego zapisu w języku praktyki politycznej. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza ustrój, w którym akceptuje się rynkowe zasady liberalizmu gospodarczego i równocześnie podkreśla rangę celów społecznych. Przyjmuje się, że polityka społeczna stanowi czynnik wzrostu gospodarczego. Państwo socjalne ma obowiązek prowadzić politykę wyrównującą dysproporcje w poziomie życia obywateli i zadań, w którym będzie taki podział odpowiedzialności i zadań, w którym będzie tyle społeczeństwa ile to możliwe i tyle państwa ile to konieczne. Zob.: L. Dziewięcka-Bokun, Z. Pisz, *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej*, [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej...*, s. 142.

34 L. Balcerowicz, *O kilku sprawach społecznych*, cyt. za: A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Interart, Warszawa 1996, s. 19.

„pewności pracy i płacy” i wygenerowanie przez nieprzemyślany i nieracjonalny proces restrukturyzacji gospodarki masowego bezrobocia, odstąpienie od włączenia bezrobocia do katalogu ryzyk socjalnych, objętych świadczeniami w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, eliminowanie lub istotne ograniczenia socjalnej funkcji zakładów pracy, wyprzedaż infrastruktury społecznej i komercjalizacja usług publicznych (oświata, nauka, kultura, zdrowie), uwolnienie cen, zniesienie dotacji do wielu podstawowych dóbr konsumpcyjnych, wprowadzenie repartycyjno-kapitałowego systemu ubezpieczeń społecznych.

Wprowadzone zmiany nie stanowią spójnego programu przekształceń polityki społecznej, czytelnego i zrozumiałego dla ogółu obywateli. Upředmiotowione w okresie Polski Ludowej społeczeństwo nie było przygotowane do przebudowy systemu społecznego przy ograniczonej pomocy struktur państwa. Jeżeli dodamy do powyższego obrazu zmienność i doraźność celów i instrumentów polityki społecznej, niedojrzałość (nieumiejętność) elit politycznych do sprawowania władzy zapewniającej ciągłości działań, budowania stabilnych ram normatywnego i instytucjonalnego ładu społecznego (np. permanentna i nieskuteczna reforma zdrowia, zmiana wieku emerytalnego), słabość dialogu społecznego, to nie mogą stanowić zaskoczenia społeczne konsekwencje transformacji systemu polityki społecznej państwa po 1989 roku. Wśród nich za najważniejsze uważam takie, jak: pogłębianie się obszarów ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia społecznego, wysokie tempo pogłębiania nierówności dochodowych, niepewność społeczna, masowa emigracja zarobkowa, głęboki kryzys demograficzny,

dezintegracja społeczna. Do pozytywnych aspektów przemian zaliczam zaś przede wszystkim: rozwój samorządności terytorialnej, wzrost odpowiedzialności samorządu za kształtowanie lokalnej polityki społecznej, rozwój gospodarki społecznej, w tym organizacji pozarządowych.

Podzielam pogląd Mirosława Księżopolskiego, iż oparta na doktrynie liberalnej strategia rozwoju polityki społecznej w III Rzeczypospolitej podważyła kluczowe wartości polityki społecznej: konkurencja, niepewność i nierówność zastępują w coraz większym stopniu solidarność, bezpieczeństwo socjalne i równość³⁵. W opinii przywołanego powyżej badacza modeli polityki społecznej nie można mówić dzisiaj o istnieniu w Polsce jakiegoś w pełni ukształtowanego modelu polityki społecznej; właściwe dla tego modelu określenie to paternalistyczno-rynkowa hybryda³⁶.

Wnioski końcowe

Podsumowując wcześniejsze rozważania, uzasadniony wydaje się wniosek, że strategię działania państwa w obszarze polityki społecznej były silnie uwarunkowane brakiem ciągłości doktryny państwa i jego ustroju politycznego, uniemożliwiającym kontynuację i rozbudowę systemu polityki społecznej na fundamentach wypracowanych w dekadach poprzedzających kolejną transformację ustroju państwa. Ten aspekt oceny słabości państwa należy dopełnić diagnozą skali kwestii społecznych odziedziczonych przez II Rzeczpospo-

35 Zob. M. Księżopolski, *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 279.

36 Tamże, s. 281.

litą po okresie zaborów oraz ogromu zniszczeń materialnych i ludnościowych u progu Polski Ludowej, wyznaczających zakres potrzeb socjalnych (społecznych) polskiego społeczeństwa ponad realne możliwości finansowe państwa polskiego. W obydwu wymienionych etapach rozwoju polskiego państwa wiele elementów polityki społecznej miało charakter ratownictwa, działań doraźnych, osłabiających proces budowy stabilnego (normatywnie i instytucjonalnie) systemu polityki społecznej państwa.

Z kolei pierwsza w historii mijającego stulecia pokojowa transformacja systemu po 1989 roku nie została wykorzystana dla modernizacji systemu polityki społecznej, zapewniającej kontynuację i zmianę z wykorzystaniem publicznej (narodowej) infrastruktury społecznej i znaczącego kapitału ludzkiego dla przebudowy systemu w kierunku społecznej gospodarki rynkowej.

Ograniczony zakres sprawstwa struktur państwa w zakresie przebudowy systemu społecznego, dostosowania struktur i zasad działania w obszarze polityki społecznej do charakterystycznych dla danego okresu starych i nowych kwestii społecznych oraz potencjału – materialnego, kulturowego, organizacyjnego – społeczeństwa w danym czasie

uzasadnia tezę o słabości państwa polskiego w kształtowaniu ładu społecznego w Polsce w minionym stuleciu i jego ograniczonej legitymizacji jako gwaranta praw socjalnych i postępu społecznego. W żadnym okresie istnienia państwa polskiego w minionym 100-leciu nie można sformułować pozytywnej oceny polityki społecznej polskiego państwa z perspektywy wzrostu poczucia bezpieczeństwa społecznego jego obywateli, rozumianego jako stan poczucia pewności, gwarancje jego zachowania oraz szansa na jego poprawę³⁷.

Słabością państwa polskiego minionego 100-lecia było nikłe wykorzystanie bogatego dorobku nauki o polityce społecznej. Selektywne i utylitarne wobec doraźnych, nierzadko partykularnych celów danej formacji politycznej traktowanie rezultatów badań i rekomendacji nauki o polityce społecznej stanowi „grzech zaniechania” państwa polskiego, zmarnowanie jej dorobku diagnostycznego i aplikacyjnego w budowaniu państwa kształtującego system społeczny na miarę nie tylko potrzeb, ale i wartości Polaków. ◀

37 R. Jakubczak i in., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2016.

Grażyna Firlit-Fesnak ▶ ▶ ▶

politolog, profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, kierownik Zakładu Migracji i Stosunków Etnicznych w Instytucie Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW; badaczka zagadnień rodziny, polityki rodzinnej, równego traktowania kobiet i mężczyzn, migracji i polityki migracyjnej; autorka i współautorka licznych publikacji z wymienionych obszarów badawczych; członkini Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk.



Poland 1918-2018: Successes and failings of the Polish state in developing social policy

This text is an attempt to synthetically describe the activity of the Polish state and its effectiveness in building a normative and institutional system of social policy throughout the past century – a field of internal policy of the modern state which is an instrumental policy object, oriented at achieving social goals and tasks in accordance with the concept underlying the state's political system, current political and economic circumstances, and often with reference to the state's tradition and historical experience in addressing social issues (social problems).

Leaving aside the multiple definitions of social policy formulated in Polish and global scientific works throughout the past century¹, which show that the understanding of that notion changed depending on the time and geographical location, the social policy of the state seems to be closest to Aristotle's concept of a state: 'a community of well-being in families and aggregations of families for the sake of a perfect and self-sufficing life', making 'the good life possible.'² However idealistically the great Stagirite understood the goals of the state, the sphere of human existence is an inseparable element of

1 Ryszard Szarfenberg identified 50 definitions of English-speaking and German-speaking authors and 23 definitions of Polish-speaking authors, see: R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej* [Definitions of social policy], szarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf (accessed on 20 August 2018).

2 See: Aristotle, *Polityka* [Politics], in: *Dzieła wszystkie* [Complete works], vol. 6, Warsaw 2001, p. 49.

every definition of social policy seen as the object of state action.

On the other hand, the assessment of the extent to which the implementation of the state's social function helps individuals and families live a life closer to perfection, self-sufficiency and good life is relational upon the understanding of these concepts in a given political, economic and social order (civilisational circle).

The analysis of successes and failings of the Polish state over the past 100 years from the perspective of its political activities (understood as strategies, programmes, actions)³ is a rather neglected topic in Polish political analyses. The development of evaluation criteria for assessing the strengths and weaknesses in this area of state policy is both an extremely important and difficult challenge, due to the multitude of tangible and intangible components of such analysis and the changeability of their significance over time.

This analysis is an attempt to assess only a few dimensions of the activity and efficiency of the Polish state in the field of social policy, identified at a high level of generality, considering the requirement of uniformity and validity of the evaluation

3 Social order refers to the functioning of institutions and behaviours of individuals which ensure the existence, duration and development of the community as a whole, see: *Encyklopedia PWN w trzech tomach* [PWN Encyclopaedia in three volumes], vol. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 1999, p. 22.

criteria for assessing the social policy of the Polish state in three quite different political and systemic stages of modern Polish history: These criteria include:

- goals and values (doctrines, strategies, programmes) of social policy,
- material scope (areas, groups, society) and social policy instruments,
- presence, stability, integrity, organisational and financial capacity of political institutions in building and administering the social policy system.

In addition to the assessment, there is the context of 'soft' evaluation criteria for assessing the successes and failings of the social policy of the Polish state, namely the attitudes of society (social groups) towards the doctrine/programme and towards the way of implementing social policy in political practice, and perceiving the state as a political community guaranteeing the survival, development and security of its citizens. This issue requires separate interdisciplinary comparative studies since the knowledge on this subject is selective and therefore does not allow for a comprehensive assessment.

The Second Polish Republic: 1918 – 1939

What became a key issue in the efforts to build Poland's social system after 11 November 1918, was polonisation, i.e. consolidation of foreign legal systems which regulated the social issues in the three annexed parts of Poland. The legal order differed significantly; this concerned, for instance, employment contracts, operation of trade unions, working time, social security, and labour inspection.⁴ The Bulletin of

4 J. Auleytner, A. Rajkiewicz, *Kwestie społeczne i ich rozwiązywanie w dwudziestoleciu międzywojennym* [Social issues and solutions in the interwar period], in: *Stulecie polskiej polityki*

the Ministry of Labour and Social Welfare of 1919 indicated that the governmental programme was 'aimed at introducing one law which will cover all types of social security, based not only on the unity of codification, but also on the unity of the organisation.'⁵ This requirement concerned all social issues falling under the authority of the Ministry of Labour and Social Welfare.

It is difficult to indicate a policy document setting the social policy agenda of the Second Polish Republic, but it is possible to reconstruct such agenda based on the first normative acts regulating social issues – the Decrees of the Chief of State issued in the years 1918-1919,⁶ the scope of tasks of the Ministry of Labour and Social Welfare, the speech of the Minister of Public Health⁷

społecznej 1918-2018 [The Centenary of Polish social policy 1918-2018], Ministry of Family, Labour and Social Policy, National Centre for Culture, Warsaw 2018, p. 31.

5 T. Sznuk, *Zadania polskiej polityki państwowej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych* [Tasks of the Polish state policy in the field of social security], *Biuletyn MPiOŚ 1919* [Bulletin of the Ministry of Labour and Social Welfare], no. 3, pp. 172-173.

6 The Decree on Eight-Hour Working Day of 23 November 1918, the Decree on Associations of 3 January 1919, the Temporary Decree on the Establishment and Operation of the Labour Inspection of 3 January 1919, the Decree on the Organisation of State Employment Services and Assistance to Refugees of 27 January 1919, the Decree on the Temporary Provisions on Employees' Trades Unions of 8 February 1919.

7 The Ministry of Public Health existed in the years 1918-1923, afterwards most of its competences were transferred to the main government unit responsible for social policy, i.e. to the Ministry of Labour and Social Welfare, (as of 1932 – the Ministry of Social Welfare), see: B. Wasutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych* [The administrative, governmental and local government system], Poznań 1937, p. 25.

Tomasz Janiszewski before the Polish Parliament (Sejm) of 14 March 1919, regarding 'all social work', and the social welfare law of 1923.

If we complete the above outline of the agenda with the provisions of the Constitution of the Second Polish Republic of 1921, which guaranteed Polish citizens basic social rights,⁸ it will be justified to state that at the beginning of the reconstruction of state structures a forward-looking vision of the state's involvement in shaping social policy was formulated as regards the following areas: the broadly understood problem of hired labour (employment protection, unemployment issues, housing, organisation of leisure), social security, social welfare, healthcare, emigration, actions to address the housing problem. In the conceptual sphere, one can notice a strong trend of thinking about the state as a key actor modernising the social risk management system, with a tendency to expand the range of instruments for addressing the most pressing social issues. The broad perspective of the Polish state's social programme mirrored the attitudes of the power elites towards the social issues of the day, their openness to the idea of a welfare state, a high level of knowledge about the modern action instruments appropriate for specific fields. It was one of the major assets of the young Polish state, a manifestation of its determination and strength.

From the perspective of how the object (both the field and its recipients) of social policy instruments evolved in the past century, we may say that the social policy under the Second Polish Republic was concurrent with the understanding of the objectives and scope of state intervention in Europe at that time, focused on mitigating

8 The Act of 17 March 1921 – the Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws of 1921, no. 44, item 267.

social problems by means of social benefits as part of systemic protection of hired labourers against social risks – social security, regulation of the relationship between employers and workers, employment protection for hired workers, and on intervention and emergency social rescue for the poorest/most disadvantaged individuals and social groups – social welfare.

In reference to the definition of social policy in the scientific reflection, one can say that the social policy under the Second Polish Republic was primarily of welfare nature (*Sozialpolitik*), while in the axiological dimension one can point to its principles of subsidiarity, social solidarity and the common good. If we analyse the social policy of the interwar period from the perspective of contemporary models of social policy, it would be closest to the rudimentary model with some elements of solutions characteristic of the industrial achievement-performance and corporatist model in the social security system.

When it comes to the concept of the scope and manner of solving social issues of the time, the actions of the Polish state did not differ significantly from the policies of most Western European countries in this regard. It is also worth recalling Poland's active presence in the International Labour Organisation created in 1919 – as a founding member,⁹ a participant in the work of the Commission on International Labour Legislation preparing the ILO Constitution, a regular participant in ILO General Conferences, and a signatory to 18 ILO conventions.

Among the successes of the Second Polish Republic in building a social policy system,

9 The founding members of the ILO were the following countries: Belgium, Cuba, Czechoslovakia, France, Italy, Japan, Poland, the United Kingdom and the United States, cf. International Labour Organisation ... op. cit. p. 8.

I would firstly point out the unification and organisational integration of the social security system, the creation of legal and institutional foundations for the labour protection system, counteracting unemployment, instituting social welfare, healthcare, basic education, and active employment policy.

The failing of the social policy system in the interwar period consisted in the financial capacity of the state being disproportionately low in relation to the ambitious programme of social reforms;¹⁰ the expenditures from the state budget for financing social services considerably differed from social spending in other European countries.¹¹ The selectivity of the labour protection system and a clear dichotomy in access to social benefits between rural and urban residents translated into many groups of hired workers and rural residents being excluded from the social policy system.

The state's effectiveness was also weakened by parliamentary disputes over the

10 In the report of the American Commission of Financial Advisers to Poland chaired by professor Edwin Kemmerer, which examined the state of Polish finances, we can read, for instance: '(...) Poland's social programme (...) falls outside the economic strength of the state and seems too ambitious', cf. *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E. W. Kemmerera*, t. 1: *Budżet. Rachunkowość państwa. Podatki* [Reports and recommendations of the American Commission of Financial Advisers to Poland chaired by Professor E. W. Kemmerer, vol. 1: Budget. Public Accounting System. Taxes], Cra-cow 1926, pp. 90-92.

11 Per capita expenditures for social policy goals amounted in Poland to 2.07 groszy, in France – to 7.66, in Germany – to 22.97. Cf. Paweł Grata, *Polityka społeczna drugiej Rzeczypospolitej, Uwarunkowania, instytucje-działania* [The social policy of the Second Polish Republic. Conditions, institutions, activities], Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, p. 78.

programme of social reforms and instruments of social intervention, the instability of social policy institutions, including the senior officials of the Ministry of Labour and Social Welfare¹² (as of 1932 – the Ministry of Social Welfare).

The Polish People's Republic (1945-1989)

The analysis of social policy in the period of the Polish People's Republic presents certain problems as it is difficult to separate the subject of this policy from the totality of activities of the socialist state, which were subordinated – in accordance with the doctrine – to the achievement of social goals including a synthesis of social aspirations.¹³ Already in the Manifesto of the Polish Committee of National Liberation of 22 July 1944, a political declaration of the interim executive government on the liberated Polish territories, the key task of the new government was formulated as: 'immediate improvement of the lot of the great mass of the nation (...), the reconstruction and expansion of social security institutions (...), labour protection (...), addressing housing scarcity (...), raising minimum wages to ensure subsistence income (...), rebuilding the educational system and providing free education at all levels (...)'.¹⁴ In 1947, Waclaw Szubert wrote that 'social policy is evolving before our eyes, confirming its vitality and ability to play a positive role in the

12 In the years 1918-1939, 14 people were successively entrusted with the function of the Minister of (Labour) and Social Welfare.

13 Waclaw Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej* [Subject, genesis and scope of socialist social policy], in: *Polityka społeczna* [Social policy], A. Rajkiewicz (ed.) PWE, Warsaw 1979, p. 31.

14 The Manifesto of the Polish Committee of National Liberation (PKWN) of 22 July 1944 https://pl.wikisource.org/wiki/Manifest_Polskiego_Komitetu_Wyzwolenia_Narodowego (accessed on 17 August 2018).

new political system.¹⁵ He also pointed to five social policy sections of the leading importance at the time: employment, wages, social security, labour protection, and the work system.¹⁶

However, the time of implementing social goals in the Polish People's Republic in the second half of the 1940s and in the first half of the 1950s was in fact a period of dismantling the social policy system developed in the interwar period and of marginalising social policy science. It was assumed that social problems would be solved with the implementation of the fundamental law of socialist economy that proposed 'the optimal satisfaction of constantly growing material and cultural needs of society through the constant growth and improvement of production.'¹⁷ State-controlled economic planning was supposed to solve the main problems of economic growth and improve the well-being of society.¹⁸ In the opinion of researchers of this period, the social policy developed by communists 'was no longer a sphere aimed at counteracting the negative effects of social issues, neither was it focused on (...) meeting social needs (...); it was primarily intended to achieve political and economic goals.'¹⁹

After 1956, undoubtedly under the influence of the workers' protest in Poznan and

15 W. Szubert, *Nowe drogi polityki społecznej* [New paths of social policy], 'Myśl Współczesna' 1947, no. 11.

16 Ibid.

17 M. Nasiłowski, *Ekonomia polityczna socjalizmu* [The political economy of socialism], Part I., SGPiS, Warsaw 1970, p. 8.

18 P. Grata, A. Kurzynowski, *Demontaż polityki społecznej w okresie stalinizmu* [Dismantling the social policy during the stalinist era], in: *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918-2018* [The Centenary of Polish social policy 1918-2018], op.cit.

19 Ibid., p. 71.

the so-called Polish October, there began the stage of development of socialist social policy, understood as *an activity whose aim is to directly meet the important needs of broad swathes of the population, in particular working people and their family members*,²⁰ implemented by centralised state structures of central and local administration. The key areas of state policy were identified to form the scope of socialist social policy: employment policy, employment income policy, policy of labour and environmental protection, social security policy, and health protection policy.²¹ The concepts of developing specific fields, organisational structures and action instruments in the following years were subject to constant evolution whose sources should be sought in at least several factors: ideologisation of social policy, weak correlation between social policy and economic policy, monopoly of the party leadership in the decision-making process, low impact of expert support and the achievements of science on the direction and manner of implementing social reforms, the scale and strength of social protests.

In the opinion of social policy researchers, the most favourable period of the social policy development in the Polish People's Republic was the decade of the 1970s, when the modernisation direction was clearly defined by the Communist Party (Polish United Workers' Party, PZPR) under the leadership of Edward Gierek, including the significant 'progress' in improving the living conditions and social protection of Polish citizens. Given the slow pace of changes in the previous decade, there was indeed a significant acceleration and

20 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej* [Subject, genesis and scope of socialist social policy], in: *Polityka społeczna* [Social policy], A. Rajkiewicz (ed.) PWE, Warsaw 1979, p. 46.

21 Ibid., p. 47.

then completion of the process of unifying workers' rights (all groups of workers were granted the same rights and obligations),²² the widespread take-up of the social security system through the inclusion of the farming population,²³ professionalization and expansion of social welfare assistance, adoption of new rules for the operation of the company social fund, company bonus fund and workers' housing fund,²⁴ extension of maternity leave, introduction of unpaid child-rearing leave, and the possibility of early retirement.²⁵ The ministry responsible for social affairs, i.e. the Ministry of Labour, Wages and Social Affairs, was re-established. At the same time, in the second half of the 1970s, the real value of benefits decreased in relation to the average salary, while there was an increase in the diversification of various portfolios of pension benefits and those that were instrumental for the legitimisation of the system of privileges for specific professional groups (e.g. miners, militiamen, members of the army). The deepening economic crisis in the second half of the 1970s constituted an increasingly visible barrier to the implementation of the broad agenda of social policy reforms. The second half of the 1970s witnessed also an unusual renaissance of civic activity when compared to previous years – with a gradual rebirth of grassroots social initiatives, the emergence of informal groups of

22 The Act of 26 June 1974 The Labour Code, Journal of Laws of 1974, no. 24, item 141.

23 The Act of 27 October 1977 on Pension Security and Other Benefits for Farmers and Their Families, Journal of Laws of 1977, no. 32, item 140.

24 The Act of 23 June 1973 on the Principles of Creation and Division of the Company Bonus Fund, Company Social Fund and Workers' Housing Fund, Journal of Laws of 1973, no. 27, item 150.

25 The Regulation of the Council of Ministers of 7 March 1976 on Early Retirement Scheme, Journal of Laws of 1975, no. 9, item 53.

(self-)help and self-education, despite the restrictions and censorship imposed on the freedom of thought.

The growing incapacity of the socialist state, its inefficiency in meeting basic social needs of Polish citizens, the lack of reasonable prospects for economic and social development of the country – all this played a crucial role in sparking the social revolt and workers' unrest in August 1980. When the social mass movement of 'Solidarity' emerged, it was about much more than just the 'working masses' demanding access to social rights – it was also a protest against the monopoly of the communist rule, an effective manifestation of the society's self-empowerment in its fight for its aspirations and standing up for its rights.²⁶ However, when assessing the deficiencies and omissions of the authorities in implementing the socialist social policy, it seems important to underline that among the 21 demands of the Inter-factory Strike Committee announced on 17 August 1980, 13 of them concerned workers' rights and welfare issues and called specifically for improved living standards for the Polish society.²⁷

None of them was met in the 80s. This period was dominated by the political fight over power within the communist party, along with intervention actions to mitigate the effects of inflation, protection of the biological bases of existence for families and social groups at risk of extreme poverty, introducing regulations on revalorisation of salaries

26 Resolution on the Programme of the 1st National Convention of Delegates of the 'Solidarity', part 1, p. 3, Cracow 1981, <http://www.solidarnosc.org.pl/images/files/I-KZD-uchwala-programowa.pdf> (accessed on: 11 August 2018)

27 21 Demands of the Inter-factory Strike Committee (MKS), <https://pl.wikipedia.org/wiki/21-postulatów-MKS> (accessed on: 16 August 2018)

and social benefits and attempts to protect their value at the level which would guarantee the former living standard (which in general was already quite low), and lastly, distribution of basic consumer goods in the reality of the increasingly acute 'shortage economy'. It was a period of visible stagnation, marked also by a decline of the socialist social policy, in particular as regards employment, labour protection, and the value of social benefits in relation to the constantly growing cost of living and the shortage of basic consumer goods.

In terms of the classification of social policy models, the socialist system of social policy of the period of real socialism is most often described as state-collectivist or bureaucratic-collectivist. According to Mirosław Książopolski, 'many of its features were the same as in the institutional-redistributive and the industrial achievement-performance model of social policy. With the former it shared the attitude towards the role of the state, perceived as the <administrator> of nearly all benefits and services; the aim to make social policy universal, not so much in terms of everyone having the right to obtain assistance but rather in terms of guaranteeing everyone the right to work (...), while with the latter (...) it shared the fact that the social rights heavily depended on the status of a person on the labour market, as well as the insurance method having a dominant role in how the social security system functioned.'²⁸

What should be mentioned as an asset of the socialist state as regards implementation of the social policy is the long-term strategy to create a universal system of

social protection, based on the principle of social justice and the belief that all those who work should enjoy equal opportunities. With time, it was complemented with the idea of providing social guarantees to those categories of citizens who had limited possibilities of taking part in the social distribution of labour. Full employment that liberates society from the risk of unemployment and guarantees work and salary, as well as elimination of homelessness, illiteracy and absolute poverty, are undoubtedly the positive results of the socialist model of social policy.

Among the failings of the socialist state in implementing its social policy I would indicate mainly the following: using the social policy as a tool for legitimising the rule of the communist party; a centralised system of distribution of goods and of access to benefits and services, according to the principle that everyone is entitled to the same and in the same amount, i.e. everyone receiving an equal share in wealth and in poverty;²⁹ the objectification of society and disregarding the role of the citizens' potential in shaping individual living conditions and the common good; the lack of social dialogue and the lack of a diagnosis of social problems; ad hoc social policy reforms, introduced usually too late and only because of the social protests; the constant 'quicksands' in terms of the state's financial capacities.

The Third Republic of Poland

In the analysis of this period of Polish history typically two stages are distinguished: the period of the main system transformation in the years 1989-2003 and the period

28 M. Książopolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej* [Social Policy in Selected Countries and Social Policy Models], in: *Polityka społeczna* [Social Policy], G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (ed.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 2007.

29 J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [Dilemmas of Justice], in: *Polityka społeczna w okresie przemian* [Social Policy in the Times of Transformation], A. Piekara, J. Supińska (ed.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warsaw 1985, p. 17.

which started with Poland's accession to the EU in 2004. However, in the analysis below I will not follow this division since the modernisation effects of Poland's membership in the European Union have not contributed to 'abandonment or significant alteration of the course set for the social policy at the beginning of the 90s, when the process of radical introduction of free market mechanisms started.'³⁰

At the beginning it should be stated that the transformation of social policy had not been preceded with any opening balance or a diagnosis of its condition, no goals had been set and no action plans had been developed. In the strategy concerning the economic and political changes the social issues were not given equal attention. According to many politicians, experts in social policy, the lack of a strategy for social development was the major downside of the reform package adopted in Poland in the 90s,³¹ and according to professor Antoni Rajkiewicz not even a provisional arrangement³² was made in this area back

30 M. Książkowski, *Kierunki ewolucji polityki społecznej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej* [Directions of the Evolution of Social Policy in Poland After the Accession to the European Union], in: *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej* [A Decade of Membership in the European Union. Social Policy Perspective], C. Żołędowski, B. Rysz-Kowalczyk, M. Duszczyk (ed.), Warsaw 2015, Dom Wydawniczy Elipsa, p. 358.

31 L. Dziewięcka-Bokun, Z. Pisz, *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej* [Social policy in the times of political transformation], in: *Stulecie polskiej polityki...* [The centenary of Polish social policy...], op. cit. p. 139.

32 An interview with professor Antoni Rajkiewicz in: E. Leś, *Polityka społeczna w Polsce w okresie zmian ustrojowych. Zbiór rozmów z przedstawicielami nauki* [Social policy in Poland in the transformation period. Interviews with representatives of science], Institute of

then. The failing of the Polish state in the transformation period lies in its inability to formulate long-term social development goals and in its choice to withdraw from the responsibility for shaping the social security of its citizens.

From the start of the transformation process – apart from the declaration of the first prime minister of the democratic government, Tadeusz Mazowiecki, on building a political system based on social market economy³³, which, however, had no continuation in the political practice – social policy was seen, both at the level of rhetoric and at the level of political decisions made by the ruling elite, as a burden for the reform process and not as an investment necessary for the economic development. The course and manner of implementing social reforms in Poland after 1989 was governed

Social Policy, University of Warsaw, Warsaw 1992, pp. 31-39.

33 In the Constitution of 1997 the following article was included: *A social market economy, based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and co-operation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland* (Article 20) (Dz. U. 1997, no. 78, item 483). No ruling party in Poland after 1989 has made an attempt at interpreting this provision within the language of political practice. Social market economy is a system in which free market liberal principles are accepted and at the same time the importance of social goals is underlined. It is assumed that social policy is a factor of economic growth. The duty of a social state is to pursue a policy of levelling the disproportions in the living standard of its citizens, with a division of responsibilities and tasks in which there will be as much of society as possible and as much of the state as necessary. See: L. Dziewięcka-Bokun, Z. Pisz, *Polityka społeczna doby zasadniczej transformacji ustrojowej* [Social Policy in the Times of Political Transformation], in: *Stulecie polskiej polityki...* [The Centenary of Polish social policy...], op. cit. p. 142.

by the liberal doctrine which did not favour the state's social activity. The liberal narrative of the main 'guru' of the shock-therapy economic transformation, Leszek Balcerowicz, who saw social policy as unjustified, a source of demoralising influence and a factor slowing down the pace of economic development,³⁴ determined the state's withdrawal from social obligations, including in particular: rejecting the principle of 'guaranteed work and salary' and generating mass unemployment, as a result of the imprudent and irrational process of economic restructuring; the decision not to include unemployment in the catalogue of social risks covered with benefits under the social security system; eliminating or significantly limiting the social function of work places; selling off the social infrastructure and commercialisation of public services (education, science, culture, healthcare); deregulation of prices; cutting off subsidies for many basic consumer goods; introduction of mixed pay-as-you-go and funded system of social security. The introduced changes did not form a coherent programme of transformations in the area of social policy that would be clear and understandable for the general public. After being objectified under the communist rule, Polish society was not prepared for the restructuring of the social system with only limited assistance from the state's structures. If we complete the picture outlined above with the ever changing and temporal social policy goals and instruments, the immaturity (incapacity) of the political elite in exercising power, thus failing to ensure continued actions and a stable framework for a normative and institutional social or-

34 L. Balcerowicz, *O kilku sprawach społecznych* [On several social issues], cited in: A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej* [The essence of social policy], in: *Polityka społeczna. Materiały do studiowania* [Social policy. Study materials], A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Interart, Warsaw 1996, p. 19.

der (e.g. the endless and ineffective health-care reform, change of the retirement age), and weak social dialogue, then it cannot come as a surprise that among the most important social consequences of the transformation of the social policy system after 1989 we can name for instance: expansion of poverty areas, social marginalisation and exclusion, fast pace of income inequalities growing, social insecurity, mass emigration for economic reasons, severe demographic crisis, social disintegration. Among the positive aspects of the changes, I place mainly the growing role of the territorial self-government, increased responsibility of the self-government for the shape of the local social policy, and the development of social economy, including non-governmental organisations. I agree with Mirosław Książkowski that in the time of the Third Republic of Poland, the strategy for development of social policy based on the liberal doctrine undermined the key values of social policy – competition, insecurity and inequality have been increasingly replacing solidarity, social security and equality.³⁵ According to Książkowski, a researcher of social policy models, in Poland there is no one fully shaped model of social policy – the present one can be referred to as a paternalistic-market hybrid.³⁶

Final conclusions

To sum up the above analysis, it seems justified to conclude that the strategies adopted by the state in the area of social policy were highly conditioned by the lack of continuance of the state doctrine and the political system, which made it impos-

35 See: M. Książkowski, *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie* [Polish Social Policy and the European models], in: *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość* [Social Europe. Illusion or reality], W. Anioł, M. Duszczak, P. W. Zawadzki (ed.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warsaw 2011, p. 279.

36 *Ibid.*, p. 281.

sible to continue and develop the social policy system on the grounds laid down in the decades preceding subsequent political transformations. This aspect of the assessment of the state's failings should be accompanied with a diagnosis of the scale of social problems inherited by the Second Republic of Poland after the period of the Partitions, and the immense material and human damage on the verge of the People's Republic of Poland, determining the scope of social needs of the Polish society that could not be met in the light of the real financial possibilities of the Polish state. In both stages of the Polish state many elements of social policy were characterised by emergency, ad hoc and short-term actions, thus weakening the process of building a stable (in normative and institutional terms) social policy system.

Moreover, the political transformation of 1989, the first one in the history of the 20th century that was carried out peacefully, was not seen as an opportunity of modernising the system of social policy to ensure continuation and changes, with the use of the public (national) social infrastructure and the significant human capital in reorganising the system towards social market economy.

The limited scope of the agency of the state structures as regards the reorganisation of the social system and the adjustment of the structures and operating principles in the

field of social policy to address the old and new social problems characteristic of this period and to the society's potential (material, cultural, organisational) at that time, justifies the thesis on the failing of the Polish state in shaping the social order in Poland in the past century, and on its limited legitimisation as a guarantor of social rights and progress. In the past 100 years there is no period in the history of the Polish state which may be described as one with a good social policy, that is a social policy ensuring citizens a growing sense of social security, understood as a feeling of stability, with a guarantee that it will be maintained and with prospects for its improvement.³⁷

In the past 100 years the Polish state only scarcely used the vast scientific achievements in the field of social policy. Research results and scientific recommendations were used in a selective and utilitarian manner, often to achieve particular objectives of a given political party, which is a 'sin of omission' on the part of the Polish state, resulting in wasted diagnostic and application potential of social science in shaping the social system which would live up not only to the needs but also to the values cherished by Polish people. ◀

37 R. Jakubczak et al., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* [National Security of Poland in the 21st century. Challenges and strategies], R. Jakubczak, J. Flis (ed.), Warsaw 2016.

Grażyna Firlit-Fesnak

political scientist, professor with a PhD degree in humanities in the field of political science (prof. zw. dr hab.), head of the Department of Migration and Ethnic Relations of the Institute of Social Policy at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw; her research interests focus on family studies, family policy, gender equality, migration and migration policy; author and co-author of numerous publications in these fields; member of the Committee for Migration Studies at the Polish Academy of Sciences.



Polska w UE – między teraźniejszością, a przyszłością

Wstęp

Celem niniejszego referatu jest próba dokonania bilansu dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE), czyli zestawienie poniesionych kosztów i osiągniętych korzyści (zysków) oraz analiza sukcesów i porażek polskiej polityki unijnej w latach 2004-2018, a także ukazanie jej perspektyw na tle ewolucji UE dziś i w przyszłości. Przedmiotem tego referatu jest więc próba pokazania wpływu akcesji na sytuację społeczno-polityczną i gospodarczą Polski oraz na zmianę jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Mówiąc wprost, jest on poświęcony pozytywnym i negatywnym skutkom akcesji Polski do UE oraz perspektywom naszego dotychczasowego członkostwa w Unii Europejskiej i jej przyszłości.

W opracowaniu tym stawiam wiele hipotez i tez dotyczących członkostwa Polski w UE oraz Unii i jej perspektyw. M.in. stwierdzam, że dla akcesji i członkostwa Polski w UE nie było i nie ma alternatywy, że UE wymaga jednak dalszego pogłębiania i poszerzania, bez których to procesów grozi jej marginalizacja w stosunkach międzynarodowych i rozpad. Sygnałem ostrzegawczym powinien tu być brexit¹. UE powinna nadal być dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw narodowych. Potrzebuje ona jednak nowej aksjologii, nowych przywódców, odbiurokratyzowania i powinna

służyć nie tylko elitom politycznym, lecz przede wszystkim obywatelom państw członkowskich. Ponadto stwierdzam, że polityka unijna Polski nie powinna być li tylko polityką roszczeniową i traktującą UE jako bank, który udziela nieoprotocentowanych i bezzwrotnych pożyczek i kredytów. Ponadto próbuję odpowiedzieć na wiele pytań dotyczących powyższych tez i hipotez, a szczególnie dotyczących dotychczasowego członkostwa Polski w UE i jej perspektyw w XXI wieku.

Nie jest to jednak zadanie łatwe, bo na temat Unii Europejskiej i polskiej polityki unijnej oraz jej dotychczasowych sukcesów, porażek, kosztów i korzyści mamy rozbieżne opinie, tak wśród elit politycznych (partyjnych), jak i zwykłych obywateli. Jest to efekt niewiedzy oraz zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązaliśmy z akcesją i członkostwem Polski w Unii Europejskiej oraz z jej różnymi wizjami, często mocno upartyjnianymi. Dzisiaj bowiem z jednej strony opowiadamy się za Unią silną, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i bezpieczeństwa na świecie, a z drugiej strony boimy się Unii, którą *de facto* rządzi niemiecko-francuski duet, dbający o suwerenność i interesy swoich państw, co notabene jest prawdą. Świadczy o tym m.in. tzw. deklaracja z Mesebergu, którą w lipcu 2018 roku podpisali prezydent Francji Emmanuel Macron i kanclerz Niemiec Angela Merkel. Przewiduje ona budowę czegoś na kształt francusko-niemieckiej strefy bezpieczeństwa. Oba kraje zadeklarowały umocnienie swoich pozycji w UE i NATO. Zarazem

1 J.M. Fiszer, *Szansa i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 4(59)2017, s. 214-250.

w deklaracji tej obydwa kraje opowiedziały się za odejściem od zasady jednomyślności w sprawach polityki zagranicznej i obrony UE na rzecz głosowania większościowego². Dziś w wielu krajach, także w Polsce, oskarża się Unię Europejską, że „odeszła od wartości chrześcijańskich”, że „poszła w lewo, ku neoliberalizmowi, a nawet w stronę lewactwa”³.

Mamy więc różne wizje Unii Europejskiej, różne spojrzenia na UE i na efekty po czternastu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na potrzebę włączenia Polski w jej decyzyjny mainstream oraz podkreśla się pozytywny bilans naszego członkostwa w UE, a z drugiej strony pokazuje niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli dla Polski oraz eksponuje się głównie negatywne skutki naszej akcesji i członkostwa w Unii Europejskiej⁴. Zarzuca się UE brak zdecydowania, nadmierny biurokratyzm, niezdolność do mówienia jednym głosem na arenie międzynarodowej, wytyka partykularyzmy oraz inne grzechy i mankamenty⁵.

Trzeba jednak przyznać, że w tej krytyce jest wiele racji. UE bowiem od kilku

2 M. Świerczyński, *Zjednoczmy wszystkie siły*, „Polityka” nr 36(3176), 5-11 IX 2018, s. 49.

3 J.M. Fiszer, *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” nr 26/2018, s. 39-54; M. Janicki, *Ucieczka na Zachód*, „Polityka” nr 34(3256), 26 III – 1 IV 2014, s. 12.

4 J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej: 2004-2018. Próba bilansu*, „Biuletyn Analiz i Opinii” nr 03/2018(32), s. 2-12; R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka” nr 29 (2936), 7-13 V 2014, s. 24-26.

5 M. Schulz, *Skrępowany OLBRYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014, s. 41.

lat dryfuje, jest pasywna tak w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Już wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w dniach 22–25 maja 2014 roku pokazały, że Europejczycy, w tym również Polacy, są niezadowoleni oraz zagubieni i jest im dziś coraz trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za dziesięć, dwadzieścia lat. Sondaże mówią, że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami⁶. W UE mamy też dużą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miałości i sprzedajności elit i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Tymczasem przywódcy unijni są zagubieni, wręcz bezradni wobec kolejnych problemów i kryzysów, czego wyrazem jest tzw. kryzys uchodźczy, który głęboko podzielił UE. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności⁷.

Brak zdecydowanych działań Unia podniosła do rangi politycznego *credo*. Ma problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych pedantyczna, wręcz natrętna. Kryzys na Ukrainie i wojna w Syrii pokazały to, o czym wiadomo od dawna, a mianowicie, że UE *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz że jest w tym zakresie podzielona. Jak już wspominałem, RFN i Francja forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do poli-

6 *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza” nr 28, 31 V – 1 VI 2014, s. 23.

7 M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka” nr 6 (3421), 4-10 VI 2014, s. 58-60. Zob. także: M. Schulz, *Skrępowany OLBRYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA, Warszawa 2014.

tyki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Udają, że nie widzą, iż Rosja Władimira Putina, podobnie jak dawniej carska i radziecka Rosja, delegitymizuje państwa ościenne. Paraliżuje ich modernizację, demoralizując i korumpując ich elity. Prowokuje wojny graniczne, by w końcu wchłonąć je jako „kraje zaprzyjaźnione” czy „bratnie narody”⁸.

Na tego typu zachowania nie powinno być przyzwolenia, bo jest to polityka destrukcyjna, która prowadzi do rozbicia jedności Unii i jej rozpadu. To sprawia, że Unia Europejska jest dziś słaba i lekceważona tak przez Stany Zjednoczone, jak i inne mocarstwa na czele z Chinami i Rosją⁹. Jednocześnie ta sama Unia wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo oraz awans cywilizacyjny i rozwój społeczno-gospodarczy tych krajów, na czele z Polską, które do niej wstąpiły czternaście lat temu. Na przykład w 1989 roku PKB Polski był porównywalny z ukraińskim, wynosząc około 7 tys. USD, który dziś jest ponad trzykrotnie większy (około 22 tys. USD), a PKB Ukrainy nadal nie przekracza 7 tys. USD¹⁰. Zaś suwerenność i niepodległość Ukrainy są poważnie zagrożone, a Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej może czuć się bezpiecz-

8 P. Bielecki, *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza” nr 16, 7 I 2015, s. 3.

9 M. Madej, *Wpływ udziału w Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, red. F. Tereszkiwicz, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 244-271. Por. także: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV(20), 2011, s. 76-84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2007, s. 112-119.

10 A. Krzemiński, *Car jest nagi*, „Polityka” nr 29 (2967), 8 II 2017, s. 58.

nie i nadal dynamicznie się rozwijać. Po-myślna i bezpieczna przyszłość Polski jest uzależniona od dalszego rozwoju Unii Europejskiej i naszej obecności w systemie euroatlantyckim, który musi pozostać trwałym fundamentem bezpieczeństwa Europy i świata w XXI wieku.

Droga Polski do członkostwa w Unii Europejskiej rozpoczęła się w 1989 roku wraz z transformacją ustrojową, która wymagała podjęcia radykalnych działań umacniającej pozycję Polski w zmieniającym się po upadku komunizmu łańdź międzynarodowym. Podpisana w 1991 roku umowa stowarzyszeniowa ze Wspólnotami Europejskimi, złożenie oficjalnego wniosku o przystąpienie do Unii Europejskiej (1994 r.), przyjęcie Narodowej Strategii Integracji (1997 r.), a następnie rozpoczęcie (w 1998 r.) negocjacji akcesyjnych ukazują, jak długą drogę musiała pokonać Polska, aby zniwelować różnice rozwojowe uniemożliwiające włączenie się do struktur euroatlantyckich. Konsekwentne dążenie do postawionego celu doprowadziło Polskę do podpisania Traktatu Akcesyjnego i pełnego członkostwa z dniem 1 maja 2004 roku. Bezspornie, pasmo tych zdarzeń przekonuje, że życie polityczne w Polsce w latach 1989–2018 kształtowało się pod wpływem akcesji do UE, początkowo w związku z przedakcesyjnymi działaniami dostosowawczymi do jej standardów politycznych, gospodarczych i społecznych, określonych w tzw. kryteriach kopenhaskich, a następnie dzięki wykorzystaniu możliwości rozwoju, jakie dało nam unijne członkostwo¹¹.

11 C. Żołędowski, B. Rysz-Kowalczyk, M. Duszczak, *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, s. 9.

Jak już wspominałem, Polska po długich przygotowaniach i negocjacjach akcesyjnych, które nie zawsze były dla nas korzystne, została w dniu 1 maja 2004 roku członkiem Unii Europejskiej. Na ten moment czekaliśmy *de facto* aż 15 lat, poczynając od 1989 roku, kiedy to Polska po 45 latach komunizmu wreszcie stała się suwerennym i demokratycznym państwem oraz ogłosiła chęć „powrotu do Europy”¹². Po 1989 roku marzyliśmy o szybkim powrocie do wolnej i demokratycznej Europy. Chcieliśmy jak najszybciej znaleźć się w Unii Europejskiej, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie. Nasza droga do Unii Europejskiej nie była jednak ani łatwa, ani prosta, ale zakończyła się sukcesem. Był to sukces konsekwentnej polityki zagranicznej i efekt żmudnej pracy całego społeczeństwa, które po 1989 roku znalazło się w ciężkim położeniu i szansę na lepszą zmianę upatrywało w akcesji Polski do struktur euroatlantyckich, tj. do NATO i Unii Europejskiej. Członkostwo w NATO i UE miało zabezpieczyć Polskę przed neoimperialną polityką Rosji, która była przeciwna polskim aspiracjom euroatlantyckim i sprzeciwiała się poszerzeniu

12 Dużą rolę w reorientacji polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku i w „powrocie Polski do Europy” odegrał rząd pierwszego od 45 lat niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego, bez którego nie weszlibyśmy ani do NATO, ani do Unii Europejskiej. Zob. szerzej na ten temat: A. Wielowiejski, *Tadeusz Skuteczny*, „Gazeta Wyborcza” nr 38, 12-13 IX 2015, s. 36-37; A. Brzeziecki, *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera*, Znak, Kraków 2015; R. Graczyk, *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zyska i S-ka, Warszawa 2015; J. Ciesielska-Klikowska, *Polski zwrot na Zachód. Współpraca polsko-niemiecka na rzecz integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską (1990-2004)*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasik, M. Stelmach, K. Żakowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 45-64.

NATO i UE na Wschód. Rosja podejmowała wówczas intensywne działania na rzecz integracji proradzieckiej przestrzeni, czego wyrazem była ogłoszona w 2003 roku przez Władimira Putina koncepcja Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG), która miała utrudnić akcesję do UE państwowom należącym wcześniej do sowieckiego imperium¹³.

Sukcesy

Dzisiaj oczywiste jest, że akcesja Polski do UE stała się wręcz przełomową cezurą w powojennej historii Polski, a zwłaszcza jeśli idzie o jej politykę wewnętrzną i zagraniczną. Wejście Polski do struktur euroatlantyckich miało duże znaczenie dla jej dalszego rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz umocnienia pozycji na arenie międzynarodowej. Przyniosło Polsce i jej obywatelom wiele wymiernych korzyści materialnych i pozamaterialnych. Jedną z nich jest możliwość swobodnego poruszania się po większości krajów Europy bez odczuwania fizycznych granic oraz międzynarodowych ograniczeń¹⁴. M.in. dlatego też

13 J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(60)2018, s. 264-289; M. Kaczmarski, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*, Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych, nr 8, s. 5-9; M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014, s. 41-46.

14 J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, red. J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2015, s. 23-50. Por. także: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, Wydawnictwo: PRESSCOM, Wrocław 2014; *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004-2014)*, red. K.A. Wojtaszczyk,

dziś, 14 lat po akcesji do UE aż 88% ankietowanych Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Zwolennicy przynależności Polski do UE zdecydowanie dominują we wszystkich grupach społeczno-demograficznych i w elektoratach wszystkich ugrupowań cieszących się obecnie największym poparciem społecznym¹⁵.

Polskie działania ukierunkowane na pełne członkostwo w Unii Europejskiej były umotywowane wieloma czynnikami. Wstąpienie do elitarnego ugrupowania było dla Polski potwierdzeniem „powrotu do Europy” oraz do wspólnego respektowania wyznawanych wartości i ich umacniania. Akcesja stwarzała możliwość współdecydowania w kwestiach dotyczących aktualnych przedsięwzięć i przyszłego rozwoju Wspólnoty oraz w kwestiach międzynarodowych, a więc przekładała się na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej. Niewątpliwie istotne znaczenie miał wymiar ekonomiczny, ponieważ z europejskimi funduszami strukturalnymi wiązano ogromne nadzieje na restrukturyzację polskiej gospodarki oraz podniesienie poziomu życia polskich obywateli. Od momentu akcesji do końca lutego 2018 roku wartość transferów finansowych z budżetu UE do Polski wyniosła ponad 147,34 mld euro. Uwzględniając wysokość dokonanych przez Polskę wpłat do budżetu Unii Europejskiej, które w podanym okresie wyniosły ponad 48,03 mld euro, należy zwrócić uwagę na bardzo korzystny dla strony polskiej bilans przepływów finansowych (wartość otrzymanych środków przewyższyła składki do budżetu UE o 99,14 mld euro)¹⁶. Analiza czter-

nastu lat członkostwa Polski we Wspólnocie zawiera udział rozdysponowania unijnych środków, z którego wynika, że otrzymane transfery pieniężne w głównej mierze skierowane były na realizację polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej¹⁷. Właściwe wykorzystanie środków finansowych, których beneficjentem była Polska, wymagało szczegółowego przygotowania planu ich alokacji w podziale na poszczególne programy. Obecnie zakończyły się dwa okresy programowania, w których alokacja środków finansowych skierowanych do Polski z Unii Europejskiej została zawarta w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006 (NPR) oraz w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 (NSRO). Dokumentem, który określił kierunki rozdysponowania przez Polskę funduszy unijnych w najbliższych latach, została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku Umowa Partnerstwa. W perspektywie finansowej 2014–2020 na realizację polityki spójności w Polsce UE przeznaczyła 82,5 mld euro, natomiast na realizację wspólnej polityki rolnej 32,1 mld euro¹⁸.

Bilans naszego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej pokazuje, że Polska potrafiła wykorzystać dane jej szanse rozwoju, wynikające z akcesji, o czym świadczy wyraźna poprawa podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych, które przytaczam w zakończeniu niniejszego opracowania. Systematyczny wzrost gospodarczy oraz uniknięcie recesji podczas globalnego kryzysu finansowego wpłynęły na postrzeżenie Polski

pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r., www.mf.gov.pl, (dostęp: 30.03.2018).

17 Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne, red. K. Przybylska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2015, s. 16.

18 Tamże, s. 20.

M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

15 *Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty*. Komunikat z badań, nr 56/2018, CBOS, Warszawa, IV 2018, s. 10-11.

16 Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe*

jako stabilnego i odpowiedzialnego kraju. Widoczne zmiany wynikające z akcesji i członkostwa wpłynęły również na weryfikację obaw polskiego społeczeństwa, które przed 2004 rokiem straszono Unią Europejską. Już jubileusz pierwszego dziesięciolecia naszego członkostwa w UE zamknął się 72% poparciem dla obecności Polski w Unii, gdzie większościowa akceptacja członkostwa została odnotowana we wszystkich badanych grupach społeczno-

demograficznych¹⁹. Członkostwo wpłynęło również na nasz awans polityczny w UE i dało możliwość współdecydowania o kierunkach rozwoju Wspólnoty, szczególnie podczas sprawowania przez Polskę pre-

¹⁹ *Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015, s. 13.*



zydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku. Był to również cenny czas na wypracowywanie umiejętności dbania o realizację strategicznych interesów narodowych przy współpracy z Unią Europejską. Jednym z największych osiągnięć politycznych Polski już w pierwszej dekadzie były negocjacje budżetowe na lata 2014–2020, podczas których udało się wynegocjować w sumie aż 441 mld złotych²⁰.

Dzięki akcesji do UE Polska zyskała dostęp do środków finansowych skierowanych na działania proinnowacyjne oraz B+R (badania plus rozwój), które stwarzały możliwość podnoszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców, a tym samym wzrostu gospodarczego kraju. We wspieraniu innowacyjności istotne znaczenie miał szeroki dostęp do funduszy strukturalnych, których beneficjentami były zarówno duże firmy, jak i mikroprzedsiębiorstwa, firmy z polskim bądź zagranicznym kapitałem oraz przedsiębiorstwa z długim stażem na rynku pracy oraz te, które dopiero rozpoczynały swoją działalność. Dla polskich przedsiębiorców środki finansowe z budżetu UE stały się impulsem rozwojowym, dzięki którym zrealizowano 62,6 tys. różnych projektów o łącznej wartości dofinansowania 85,5 mld złotych. Dzięki Programowi Operacyjnemu Innowacyjna Gospodarka w latach 2004–2013 wdrożono 551 nowych technologii w przedsiębiorstwach, wprowadzono 2960 e-usług oraz wsparto 972 innowacyjne pomysły w ramach tzw. inkubatorów²¹. Najwięcej projektów dotyczyło następujących obszarów: przedsiębiorczość, innowacje, badania i rozwój, kapitał ludzki oraz społeczeństwo informacyjne²². Wszystko to wpłynęło na zajęcie

24. miejsca w rankingu *Bloomberg Global Innovation Index 2014*, który prezentuje 50 państw, wykazujących się najwyższym współczynnikiem innowacyjności. Na zajęcie tak wysokiej pozycji wśród badanej grupy ponad 200 państw wpływ miała liczba spółek giełdowych w dziedzinie zaawansowanych technologii, gdzie Polska uplasowała się na 13. miejscu, wskaźnik wielkości potencjału przemysłowego (15. miejsce) oraz aktywność patentowa (18. miejsce). Zaangażowanie środków publicznych na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki przełożyło się na awans i zajęcie 22. pozycji w rankingu *Bloomberg* w roku 2017²³.

Ze zwiększeniem udziału wydatków na działalność badawczo-rozwojową ścisły związek miał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Moment akcesji był dla Polski kluczowym czynnikiem, który wpłynął na wzrost wiarygodności i atrakcyjności naszego kraju dla zagranicznych inwestorów. Już w pierwszej dekadzie członkostwa w UE wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekroczyła wartość 100 mld euro, z czego 85% BIZ pochodziło z państw członkowskich UE²⁴. Tak wysoki udział krajów Unii Europejskiej wynikał z głębszej konwergencji polskiej gospodarki z państwami członkowskimi, ujednoliconych standardów oraz stabilizacji w dziedzinie regulacji prawnych. Według rankingu *Bloomberg* z 2014 roku Polska została uznana za kraj charakteryzujący się największą atrakcyjnością inwestycyjną w Europie Wschodniej i Azji Centralnej, zajmując 26. pozycję w skali globalnej. Istotne znaczenie w postrzeganiu Polski jako kraju atrakcyjnego dla lokowania kapitału wpływ miał rozmiar i potencjał chłonnego

20 *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 11.

21 Tamże, s. 16.

22 Tamże, s. 12.

23 *The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking*, www.bloomberg.com, (dostęp: 04.04.2018).

24 *Polskie 10 lat w Unii. Raport...*, s. 86.

rynku wewnętrznego oraz produktywność i kwalifikacje polskich pracowników.

Akcesja i włączenie do jednolitego rynku wspólnotowego wymusiło na polskich przedsiębiorstwach zwiększenie wydajności produkcji i pracy przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, zapewniających przewagę konkurencyjną. Z napływem kapitału zagranicznego i podnoszeniem konkurencyjności polskiej oferty handlowej pojawiła się ścisła współzależność, ponieważ napływ środków inwestycyjnych stał się istotnym czynnikiem stymulującym modernizację polskiej gospodarki. Zagraniczne firmy stały się również źródłem finansowania działalności badawczo-rozwojowej, a ich udział w polskich wydatkach przeznaczonych na B+R wyniósł 13,3% w 2012 roku (w 2003 roku udział ten wynosił zaledwie 4,6%)²⁵.

Nasuwa się tutaj pytanie, co *summa summarum* Polska i Polacy zyskali dzięki członkostwu w UE? Z perspektywy 14 lat od akcesji do Unii Europejskiej widać wyraźnie, że Polska i Polacy więcej zyskali, aniżeli stracili. Między innymi:

- przystąpienie Polski do NATO w 1999 roku, a następnie włączenie w strukturę Unii Europejskiej miały kluczowe znaczenie dla podwyższenia statusu i wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej. Zerwanie politycznych i gospodarczych więzi ze Związkiem Sowieckim, a następnie konsekwentne działania w kierunku nawiązywania ściślejszej współpracy z Zachodem, należy ocenić jako ogromny sukces odniesiony w wymiarze geopolitycznym. Polska wzmocniła bowiem swoją autonomię

w stosunkach międzynarodowych, a dzięki udziałowi w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała większe możliwości oddziaływania na stosunki międzynarodowe;

- przystąpienie Polski do struktur organizacji przyczyniło się do zwiększonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale również do wzrostu aktywności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw na rynkach Wspólnoty. Osiągnięcie sukcesu na rynkach zagranicznych było jednym z głównych motywów, który skłonił polskie firmy do podjęcia międzynarodowej działalności;
- poprawiła się jakość i warunki życia Polaków dzięki przyjęciu przez Polskę unijnych standardów, m.in. w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, polityki społecznej;
- znacznemu polepszeniu uległo bezpieczeństwo naszego kraju;
- polska gospodarka została włączona do Jednolitego Rynku UE, co dało jej nowe możliwości rozwoju;
- polscy przedsiębiorcy uzyskali dobre warunki do aktywnego włączenia się do Jednolitego Rynku UE. Tym samym otrzymali szansę rozwoju i poprawy konkurencyjności; duże znaczenie miał fakt, iż dzięki uzyskanym okresom przejściowym realizacja procesów dostosowawczych była wspomagana przez ogromne środki finansowe UE, udostępniane Polsce w ramach funduszy strukturalnych;
- na akcesji sporo zyskała polska wieś i rolnicy. Bez zasilania środkami z budżetu UE trudno byłoby dokonać

²⁵ Tamże, s. 94.

przekształceń strukturalnych w zafanym wówczas polskim rolnictwie;

- w Polsce dokonał się daleko idący postęp cywilizacyjny, m.in. dzięki udziałowi w polityce badawczo-rozwojowej UE i nieskrępowanemu dostępowi do jej potencjału naukowego i edukacyjnego polskiego społeczeństwa, zwłaszcza uczącej się i studiującej młodzieży;
- nastąpiło otwarcie się Polski i zapoznanie Polaków z innymi narodami Europy, ich kulturą, co dało impuls do rozwoju polskiej kultury.

Porażki

Nie wolno jednak zapominać także o negatywnych skutkach akcesji do UE, wynikających z utraty części suwerenności przeniesionej na poziom ponadnarodowy, która wymaga większego zaangażowania w prowadzoną politykę oraz rozwój Wspólnoty. Wraz z akcesją Polska utraciła możliwość prowadzenia w pełni samodzielnej polityki, skoncentrowanej na własnym interesie narodowym. Tym samym stała się współodpowiedzialna za rozwiązywanie unijnych kryzysów i problemów oraz musi partycypować w ich kosztach. Przykładem jest tutaj kryzys uchodźczy i kwestia przyjmowania imigrantów przez kraje członkowskie. Niestety, tutaj zawiedliśmy UE, zwłaszcza naszych zachodnich sąsiadów, którzy na swoje terytorium przyjęli zbyt dużo uchodźców i potrzebowali pomocy. Kryzys migracyjny (uchodźczy) mocno podzielił UE i nie pozostał bez wpływu na relacje między jej państwami członkowskimi, w tym także na stosunki polsko-niemieckie²⁶. Ujawnił on wiele problemów

26 J.M. Fiszer, *The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implemen-*

międzynardowych, ludzkich dramatów i cierpienia oraz nietolerancji wobec jednostek potrzebujących pomocy. W dużym stopniu podzielił narody i skłócił państwa europejskie oraz pokazał brak jedności i jednomyślności UE w rozwiązywaniu trudnych problemów. Podczas gdy państwa Europy Zachodniej skonfrontowane zostały z nową sytuacją, to kraje Europy Środkowej i Wschodniej opowiedziały się w tym czasie za daleko idącą izolacją wobec problemów związanych z masową imigracją ludności. Narastające różnice między Europą Zachodnią a Środkową i Wschodnią doprowadziły z jednej strony do pochopnych i nieprzemyślanych decyzji nakazujących wszystkim państwom członkowskim przyjęcie określonych kwot imigrantów, z drugiej zaś nasiliły tendencje izolacjonistyczne, prowokując tym samym zarzuty o braku europejskiej solidarności w obliczu kryzysu migracyjnego. Nie pozostały również bez wpływu na relacje bilateralne, w tym także na stosunki polsko-niemieckie, które od 2015 roku znalazły się w głębokim kryzysie.

Natomiast jednym z kluczowych czynników, który determinował działania polskiej dyplomacji nakierowane na pełne członkostwo Polski w Unii Europejskiej, była konwergencja naszej gospodarki i państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z priorytetów UE jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi, o czym świadczą wysokie nakłady na realizację polityki spójności ekonomicznej, na którą w okresie programowania budżetu na lata 2014-2020 przeznaczono prawie jedną trzecią budżetu Wspólnoty²⁷. Dzięki akcesji Polska stała się beneficjentem

tation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 3(62), 2018, s. 155-187.

27 *Dekada Polski w Unii Europejskiej...*, s. 34.

tych środków, które w znacznym stopniu poprawiły kondycję narodowej gospodarki i pozwoliły zniwelować przepaść rozwojową dzielącą ją od państw Europy Zachodniej. Jednak w pierwszej dekadzie naszego członkostwa została odnotowana tendencja pogłębiania różnic w PKB *per capita* na poziomie regionalnym. Jedną z głównych przyczyn narastających różnic w poziomie dochodu w poszczególnych regionach Polski była nadmierna koncentracja środków unijnych na rozwój infrastruktury, która przekładała się na szybszy rozwój najbogatszych województw (mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego). Możliwość współfinansowania unijnych projektów w tych regionach przekładała się na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, prowadzącej do polaryzacji ekonomicznej wokół rejonów metropolitalnych. W przypadku biedniejszych regionów Polski (województwo lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie) paradoksalną sytuacją były nakłady finansowe na rozwój infrastruktury transportowej, która stwarzała możliwość odpływu zasobów ku regionom bardziej rozwiniętym²⁸.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska została włączona do jednolitego rynku wewnętrznego Wspólnoty, zapewniającego swobodny przepływ osób, kapitału, towarów i usług. Dzięki akcesji polscy pracownicy zyskali stopniowy dostęp do zagranicznych rynków pracy, prowadzący jednak do fali emigracji, która uwidoczniła się bezpośrednio po akcesji. W pierwszej dekadzie członkostwa odnotowano prawie 140% wzrost liczby osób wyjeżdżających do „starych” państw członkowskich UE. Choć zjawisko migracji zarobkowej można uznać za pozytywny aspekt akcesji, który dał obywatelom możliwość swobodnego przemieszczania i podejmowania pracy

w pozostałych państwach członkowskich UE, to nie należy zapominać o jej szeregu negatywnych konsekwencjach dla polskiej gospodarki. Odpływ młodych osób w wieku produkcyjnym, którzy w przedziale wiekowym 20-39 stanowili ok. 61% ogółu emigrantów, doprowadził do zaburzenia struktury wiekowej naszego społeczeństwa, przyczyniając się do jego „starzenia” i powstawania problemów finansowych systemu ubezpieczeń społecznych. Kolejnym negatywnym następstwem był tzw. drenaż mózgow, który zawsze prowadził do emigracji specjalistów o wysokich kwalifikacjach zawodowych²⁹.

Bilans członkostwa przyniósł Polsce również negatywne konsekwencje, wynikające ze swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału. Wejście na wspólny rynek postawiło przed polskimi przedsiębiorstwami konieczność sprostania zagranicznej konkurencji, z którą wiązały się wysokie nakłady finansowe na modernizację czynników produkcyjnych oraz podnoszenie efektywności pracy. Polskie produkty, szczególnie pochodzące z sektora rolno-spożywczego, musiały sprostać unijnym standardom i zaostrozonym wymogom higieniczno-sanitarnym, co w wielu przypadkach znacząco wpływało na cenę, która osłabiała ich konkurencyjność na unijnym rynku. Negatywnym zjawiskiem była dysproporcja pomiędzy rządowym wsparciem rodzimych przedsiębiorstw w porównaniu do tworzenia jak najkorzystniejszych warunków dla zagranicznych inwestorów, dla których otwarcie polskiego rynku stało się szansą na wykorzystanie taniej i stosunkowo wykształconej siły roboczej. Działania te w połączeniu ze wsparciem inwestycyjnym ze strony Unii Europejskiej wpłynęły na sytuację, w której polska gospodarka stała się silnie egzogeniczna. Tanie koszty

28 Tamże, s. 49-51.

29 Tamże, s. 267-269.

produkcji, które były utrzymywane jako czynnik wpływający na atrakcyjność inwestycyjną Polski, doprowadziły do tzw. pułapki średniego dochodu oraz pogłębiania różnic w poziomie rozwoju i dochodu w poszczególnych regionach Polski³⁰.

Kolejnym, negatywnym problemem, wynikającym z akcesji Polski do UE, stał się rosnący poziom zadłużenia zagranicznego, wynikający z łatwego dostępu do zewnętrzznego finansowania oraz obecności zagranicznych instytucji bankowych. W 2013 roku zadłużenie publiczne przekroczyło poziom 58% PKB, natomiast zadłużenie prywatne ok. 75% PKB³¹. Praktyka i doświadczenia innych państw pokazują, że upowszechnianie konsumpcyjnego stylu życia może wpłynąć na wystąpienie kryzysu zadłużeniowego oraz zmniejszenie odpowiedzialności państwa za sferę socjalną, będącą efektem koniecznych do wprowadzenia cięć budżetowych.

Analizując skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nie należy zapominać o poniesionych kosztach dostosowawczych do unijnych standardów, które pojawiły się jeszcze przed akcesją. Przepaść rozwojowa między rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej wymusiła na polskiej gospodarce gruntowną modernizację, która była jedyną szansą na podniesienie konkurencyjności w obliczu otwarcia się na gospodarkę wolnorynkową. Choćby okres ten pozytywnie wpłynął na zmniejszenie przepaści rozwojowej dzielącej nasz kraj od rozwiniętych państw Europy Zachodniej, to Polska nadal musi dokładać wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać swój potencjał i umacniać swoją pozycję gospodarczą. Jest to szczególnie ważne w kontekście przyjęcia wspólnej

30 *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2015, s. 32-34.

31 Tamże, s. 34.

waluty euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym³².

Perspektywy – scenariusze pozytywne i negatywne

Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski pokazują, że członkostwo w UE nie jest tylko kwestią kierunku polityki zagranicznej, czy też najlepszą opcją finansowania modernizacji gospodarki narodowej. Jego znaczenie nie ogranicza się też do decyzji o zniesieniu granic celnych oraz barier dla ruchu osobowego. Dla Polski UE to przede wszystkim wybór cywilizacyjny. Potrzebujemy Unii, by być krajem demokratycznym, bezpiecznym i wolnym. Państwem nowoczesnym, wspierającym godne życie wszystkich obywateli, z rozwiniętą gospodarką opartą na wiedzy, będącą źródłem społecznego dobrobytu.

Ogólnie rzecz biorąc, dotychczasowe doświadczenia Polski pokazują, że członkostwo w UE obok pewnych mankamentów, niesie dla każdego kraju olbrzymie szanse na jego rozwój i dokonanie skoku cywilizacyjnego. Nie zwalnia to jednak nikogo z odpowiedzialności za losy państwa, ani nie powinno prowadzić do przekazania całości władzy do unijnych instytucji.

Polska w dalszym ciągu powinna dokładać wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać swój potencjał i umacniać swoją pozycję polityczną i gospodarczą tak w UE, jak i poza Unią. Jest to szczególnie ważne w kontekście przyszłego przyjęcia wspólnej waluty euro, którą Polska zobowiązała się przyjąć w momencie podpisania traktatu akcesyjnego. Polska powinna wyciągnąć wnioski z kryzysu, który wystąpił w strefie euro i zadbać o długoterminowy wzrost gospodarczy i stabilność

32 *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, red. G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk, Warszawa 2014, s. 57-58.

makroekonomiczną. Tym samym powinna zadbać o wzrost innowacyjności polskiej gospodarki oraz umiejętności wypracowywania długoterminowej równowagi zewnętrznej, utrzymującej względnie stały kurs w stosunku do euro.

Dziś i w przyszłości nie jest to już takie pewne, m.in. dlatego, że w najbliższych latach zmniejszy się strumień pieniędzy płynących z UE do Polski. Komisja Europejska pokazała już pierwszą propozycję unijnego budżetu na lata 2021-2027, która nie jest korzystna dla Polski. Uwzględnia bowiem skutki brexitu, który spowoduje spadek wpływów do budżetu UE od płatników netto, a nowe unijne inicjatywy wymagają zwiększonego finansowania. Nasze główne dotychczasowe źródło dochodów, czyli fundusze strukturalne, może się skończyć lub zostanie mocno zmniejszone. Ponadto nowe unijne inicjatywy, na przykład dotyczące utworzenia specjalnego funduszu dla podejmujących reformy krajów strefy euro albo funduszu wspomagającego kraje przyjmujące imigrantów, także okroją unijny budżet do podziału. Dlatego już rozpoczęła się batalia o unijne środki na lata 2021-2027. Każdy kraj członkowski UE będzie walczył o jak najwyższe środki dla siebie. Będzie tego również próbować Polska i pozostałe państwa członkowskie.

Polska jest dziś w Unii niemal osamotniona, bo władze naszego państwa wolą się kłócić z Komisją o zasady praworządności, a nie o budżet. W efekcie tego w negocjacjach budżetowych prawdopodobnie sukces osiągną inni naszym kosztem. Co więcej, jestem pewien, że jeśli w tej sprawie Polska liczy na wsparcie Niemiec czy Francji, to może się mocno rozczarować. W latach 2021-2027 transfery z budżetu UE do Polski zostaną więc mocno okrojone. Według propozycji Komisji Europejskiej mają wynieść 64,4 mld euro wobec

83 mld euro w obecnej perspektywie. Zatem średnio zamiast blisko 12 mld euro rocznie do Polski napływałoby bezzwrotne finansowanie warte 9 mld euro. Obniżka dotknie głównie publicznych inwestycji infrastrukturalnych i modernizacyjnych w rolnictwie. Ogólny wpływ na wszystkie inwestycje sięgnąć ma 4-5 mld euro rocznie, czyli zmniejszy udział inwestycji w PKB o około 0,75 pkt. proc. Będzie to wpływ odczuwalny. Składka Polski do budżetu UE wynosi obecnie 4 mld euro rocznie, czyli jesteśmy beneficjentem netto na sumę 8 mld euro rocznie. W nowej perspektywie finansowej składka wyniesie około 5 mld euro rocznie, czyli korzystne dla Polski saldo ulegnie zmniejszeniu o połowę, do 4 mld euro rocznie. Będzie to więc poważne zmniejszenie, ze skutkami odczuwalnymi w finansach publicznych i na rynku walutowym³³.

Zakończenie

Niniejsze syntetyczne opracowanie pokazuje, że po dwudziestu dziewięciu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i czternastu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych państw Europy było niezbędnym. Było to jedyne właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego i geoeconomicznego położenia oraz historycznych doświadczeń. Wpłynęło na zmianę postrzegania naszego państwa ze słabego, zacofanego postkomunistycznego kraju na stabilnego i odpowiedzialnego partnera. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczyniło się do umocnienia jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Wbrew wcześniejszym obawom nie zaszkodziło naszej tożsamości narodowej. Przyczyniło się do rozwoju

³³ S. Gomułka, *Budżet pełen innowacji*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2018, s. A27.

społecznego, politycznego i gospodarczego Polski, która dziś należy do najszybciej rozwijających się państw w Europie. Osiągamy dziś najwyższe w historii wskaźniki dochodu na mieszkańca i jakości życia w sensie absolutnym, ale też – co ważniejsze – w stosunku do Europy Zachodniej. PKB na mieszkańca, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, wynosi 2/3 poziomu krajów Europy Zachodniej, a do końca tej dekady sięgnie 70%. To widać nie tylko po poziomie dochodów Polaków i jakości życia (co potwierdza m.in. ciągle poprawa wskaźnika Better Life Index publikowanego przez OECD), ale i po wynikach badań GUS z końca 2017 roku nt. „Jakość życia w Polsce”. Wynika z nich, że Polacy nigdy wcześniej w historii nie byli bardziej zadowoleni ze swojej sytuacji ekonomicznej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Bez wątpienia Polska dziś byłaby na peryferiach Europy, zagrożona przez nasilający się rosyjski neoimperializm i niemiecki nacjonalizm³⁴.

Musimy jednak pamiętać, że żyjemy w świecie coraz bardziej zglobalizowa-

³⁴ *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady...*; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2013.

nym i dynamicznie zmieniającym się, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania. W naszym więc narodowym interesie jest ustanawianie wspólnych dla całej UE wartości, zasad i norm oraz ich przestrzeganie. Przekazaliśmy Wspólnocie już sporą część praw i dlatego mamy prawo, aby oczekiwać solidarnego, podmiotowego i równego traktowania. Co więcej, przekazaliśmy je nie tylko organom, w których jesteśmy reprezentowani, ale też niezależnemu organowi, tj. Komisji Europejskiej. Dzisiaj ogromna większość obywateli naszego kraju ocenia to pozytywnie. Ważne jest, abyśmy zachowali swobodę decydowania o następnych krokach, które są niezbędne dla dalszego rozwoju UE oraz umocnienia miejsca i roli w niej suwerennej i demokratycznej Polski.

Tutaj warto przypomnieć, że Unia Europejska nie jest państwem i zapewne nigdy nim nie będzie, natomiast do państwa powołały do życia Unię oraz decydują o jej charakterze i determinują jej działalność. Państwa członkowskie, tak że Polska, są podmiotami pierwotnymi, a UE jest podmiotem wtórnym i pełni wobec nich służebną rolę. Państwa mogą istnieć bez UE lub dobrze funkcjonować poza Unią, ale Unia Europejska nie może funkcjonować bez państw członkowskich. Już ten fakt pokazuje, jak ważne jest miejsce i rola każdego państwa narodowego w Unii Europejskiej. ◀

Józef M. Fiszer

historyk, politolog, europeista, profesor nauk humanistycznych, kierownik Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN oraz Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych Uczelni Łazarskiego w Warszawie; wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN; członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich oraz wielu rad naukowych i redakcyjnych w kraju i za granicą; redaktor naczelny kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”; autor i redaktor ponad 400 prac naukowych z zakresu europeistyki i międzynarodowych stosunków politycznych, historii najnowszej Polski, Niemiec, Rosji oraz Stanów Zjednoczonych.



Poland in the EU – between the present and the future

Introduction

The aim of this paper is to attempt weighing up Poland's membership in the European Union (EU), i.e. to make a cost-benefit analysis and analyse the successes and failures of the Polish EU policy in 2004-2018, and show its prospects in the context of the evolving EU today and in the future. Consequently, the subject of this paper is an attempt to show the impact of Poland's accession on its socio-political and economic situation and the change of its position and role in the international arena. Put simply, the paper discusses the positive and negative effects of Poland's accession to the EU as well as the prospects of our membership in the EU and its future.

In this paper I propose many hypotheses and theses regarding Poland's membership in the EU as well as the European Union and its prospects. One of my conclusions is that there has been no alternative to Poland's EU accession and membership and that the EU nonetheless requires further integration and enlargement, without which it may face international marginalisation and collapse. Brexit should be a case in point.¹ The EU should remain a voluntary union of democratic and sovereign nation states. However, it requires a new system of values, new leaders and debureaucratisation,

and it should serve not only the political elites but first and foremost the citizens of its member states. Furthermore, I posit that the Polish EU policy should not be confined to the entitlement mentality and treating the EU as a bank that grants interest-free and non-repayable loans. In addition, I am trying to answer many questions about the aforementioned theses and hypotheses, in particular about Poland's membership in the EU and its prospects in the 21st century.

However, this is not an easy task due to divergent views on the European Union and the Polish EU policy as well as its past successes, failures, costs and benefits, both among Polish political (party) elites and ordinary citizens. This is a result of ignorance, inflated expectations that Poles held regarding Poland's EU accession and membership as well as various, often highly partisan visions of the European Union. On the one hand, we advocate a strong EU that protects our interests in Europe and international security but on the other hand we fear the EU, which is in fact ruled by the German-French duo, looking after its own sovereignty and interests, which, incidentally, is true. This can be illustrated by the Meseberg Declaration signed by French President Emmanuel Macron and German Chancellor Angela Merkel in July 2018. The declaration envisions the development of a type of a French-German security zone. Both countries declared their commitment to strengthening their position within the EU and NATO. At the same time, both countries subscribed to the idea of abandoning the unanimity rule in

¹ J.M. Fiszer, *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski* [Opportunities and threats for the European Union after Brexit. Implications for Poland], in: 'Myśl Ekonomiczna i Polityczna', no. 4(59)2017, pp. 214-250.

matters of EU foreign policy and defence for majority voting.² In many countries, including Poland, the EU is now being accused of 'straying from Christian values' or 'going left-wing, towards neoliberalism or even extreme leftism.'³

Accordingly, there are different visions of the European Union, different views on the EU and on the outcome of fourteen years of Poland's EU membership, both positive and negative, determined by party (political) affiliation and the system of values upheld. On the one hand, Poles accept this organisation, indicate the need to include Poland in the EU decision-making mainstream and highlight the positive aspects of our EU membership; on the other hand, they expose the dangers and threats to Poland that come from Brussels and mainly emphasise the adverse effects of our EU accession and membership.⁴ The EU is accused of indecisiveness, excessive bureaucracy and the inability to speak with one voice in the international arena and is reproached for particularism as well as other vices and shortcomings.⁵

2 M. Świerczyński, *Zjednoczmy wszystkie siły* [Let's join all forces], 'Polityka', no. 36(3176), 5-11.09.2018, p. 49.

3 J.M. Fiszer, *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie* [Germany and France in the European Union after Brexit], 'Rocznik Polsko-Niemiecki', no. 26/2018, pp. 39-54; M. Janicki, *Ucieczka na Zachód* [Escape to the West], 'Polityka', no. 34(3256), 26 March – 1 April 2014, p. 12.

4 J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej: 2004-2018. Próba bilansu* [Poland in the European Union 2004-2018. Initial analysis], 'Biuletyn Analiz i Opinii', no. 03/2018(32), pp. 2-12; R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju* [An empire of peace and quiet], 'Polityka', no. 29 (2936), 7-13.05.2014, pp. 24-26.

5 M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa Europy* [A giant tied up. Last chance for Europe], MUZA SA, Warsaw 2014, p. 41.

Admittedly, there is much truth to those criticisms, as the EU has been adrift for several years, being passive in both domestic and foreign policy. Already the European Parliament election held on 22-25 May 2014 showed that Europeans, including Poles, feel dissatisfied and lost and that it is increasingly difficult for them to imagine what the European Union will look like in ten or twenty years. Opinion polls show that more than 60% of Europeans are afraid that their children will live a worse life than they have.⁶ There is also a whole host of aggrieved, excluded and offended people in the EU who attribute their failures to the apathy and venality of the elites and demand that we stop submitting to the rule of cosmopolitan bureaucrats and financiers. Meanwhile, EU leaders are at a loss, if not utterly helpless in the face of emerging problems and crises, as reflected by the so-called refugee crisis, which has deeply divided the EU. They deal with the economy on a macro scale while people are struggling with everyday problems.⁷

The EU has elevated the lack of decisive action to its political creed. Struggling to make decisions, it tends to be slow and indecisive in urgent matters and pedantic or even importunate in petty matters. The Ukrainian crisis and Syrian war demonstrated what had been known for a long time, namely that the EU has in fact no common foreign and security policy and that it is divided in that regard. As I men-

6 *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński* [Less Europe, More Europe. Adam Leszczyński interviews Ivan Krastev], 'Gazeta Wyborcza', no. 28, 31 May – 1 June 2014, p. 23.

7 M. Ostrowski, *Koniec marzeń* [End of dreams], 'Polityka', no. 6 (3421), 4-10.06.2014, pp. 58-60. See also: M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa Europy* [A giant tied up. Last chance for Europe], MUZA, Warsaw 2014.

tioned earlier, Germany and France have been advancing their own interests within the EU; furthermore, they have been doing so in partnership with Russia and in opposition to the US international policy. They pretend not to notice that Vladimir Putin's Russia, similar to the Tsarist and Soviet Russia in the past, delegitimises its neighbouring countries. It frustrates their modernisation efforts by depraving and corrupting their elites. It provokes border wars to eventually absorb them as 'friendly countries' or 'brotherly nations'.⁸

This type of behaviour should not be tolerated, as this is a destructive policy that leads to the destruction of EU unity and the collapse of the EU. The upshot is that today the European Union is weak and ignored by both the United States and other powers, such as China and Russia.⁹ At the same time, the EU still has a powerful appeal, as illustrated by the queue of countries applying for membership and thereby seeking technological advancement and socio-economic progress, above all Poland, which joined the EU fourteen

8 P. Bielecki, *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?* [Who will surrender first – the European Union or Putin?], 'Gazeta Wyborcza', no. 16, 7.01.2015, p. 3.

9 M. Madej, *Wpływ udziału w Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa* [The impact of the participation in the Common Defence and Security Policy on the Polish security policy], in: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady* [Poland in the European Union. Analysis of the decade] F. Tereskiewicz (ed.), The Chancellery of the President of the Republic of Poland, Warsaw 2013, pp. 244-271. Cf. also: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [The need for an amended EU security strategy], 'Bezpieczeństwo Narodowe', no. IV(20), 2011, pp. 76-84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa* [Common foreign and security policy], 'Sprawy Międzynarodowe', no. 4, 2007, pp. 112-119.

years ago. For instance, the Polish GDP was comparable to that of Ukraine in 1989, at approximately USD 7,000; it has since more than tripled (to approximately USD 22,000), while the Ukrainian GDP has yet to exceed USD 7,000.¹⁰ Furthermore, Ukraine's sovereignty and independence are seriously threatened, whereas Poland, being a NATO and EU member, can feel safe and continue to thrive. A prosperous and secure future of Poland depends on the further growth of the European Union and our presence in the Euro-Atlantic system, which needs to remain a solid foundation of European and global security in the 21st century.

Poland's road to EU membership began in 1989 with systemic transformation, which required radical action to strengthen the country's position in the evolving post-communist international order. The 1991 Europe Agreement signed with the European Communities, filing an official application for EU membership (1994), adopting the National Integration Strategy (1997) and opening the accession negotiations (1998) demonstrate the long journey that Poland had to make to bridge the development gaps and be able to join the Euro-Atlantic structures. Consistency in pursuing that objective led Poland to sign the Treaty of Accession and full membership on 1 May 2004. Beyond question, this chain of events demonstrates that Polish political life in 1989-2018 was influenced by EU accession, initially due to pre-accession alignment with EU political, economic and social standards set out in the so-called Copenhagen Criteria, and later as a result of using the growth opportunities

10 A. Krzemiński, *Car jest nagi* [The emperor is naked], 'Polityka', no. 29 (2967), 8.02.2017, p. 58.

that EU membership gave us.¹¹

As I mentioned earlier, after lengthy preparations and accession negotiations, which were not always favourable to us, Poland became a member of the European Union on 1 May 2004. As a matter of fact, we had been waiting as many as 15 years for that moment, starting from 1989, when Poland finally became a sovereign and democratic state after 45 years of communism and announced its desire to 'return to Europe.'¹² After 1989, we dreamt about a quick return to a free and democratic Europe. We wanted to join the European Union, the guarantor of our inter-

11 C. Żołądowski, B. Rysz-Kowalczyk, M. Duszczyk, *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej* [A decade of membership in the European Union. Social policy perspective], Dom Wydawniczy ELIPSA, Warsaw 2015, p. 9.

12 Instrumental in the reorientation of the Polish foreign policy after 1989 and in 'Poland's return to Europe' was the government led by the first non-communist prime minister in 45 years, Tadeusz Mazowiecki, without whom we would not have been a member to NATO or the European Union. See more on this subject: A. Wielowiejski, *Tadeusz Skuteczny* [Tadeusz the Effective], in: 'Gazeta Wyborcza', no. 38, 12-13.09.2015, pp. 36-37; A. Brzeziecki, *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera* [Tadeusz Mazowiecki. Biography of our prime minister], Znak, Cracow 2015; R. Graczyk, *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego* [From entanglement to authenticity. Political biography of Tadeusz Mazowiecki], Zyska i S-ka, Warsaw 2015; J. Ciesielska-Klikowska, *Polski zwrot na Zachód. Współpraca polsko-niemiecka na rzecz integracji Rzeczpospolitej Polskiej z Unią Europejską (1990-2004)* [Poland turning to the West. Polish-German cooperation for the integration of the Republic of Poland with the European Union (1990-2004)], in: M. Pietrasik, M. Stelmach, K. Żakowski (eds.), *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń* [Poland's foreign policy. 25 years of experience], Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, pp. 45-64.

ests in Europe and worldwide, as soon as possible. Our road to the European Union was neither easy nor simple, yet it ended in success. It was a success of a consistent foreign policy and a result of arduous effort from the whole society, which found itself in a dire situation after 1989 and was pinning its hopes for a positive change on Poland's accession to the Euro-Atlantic structures, i.e. NATO and the European Union. NATO and EU membership was to protect Poland against the neo-imperial policy of Russia, which opposed Poland's Euro-Atlantic aspirations as well as NATO and EU enlargement eastwards. At the time, Russia was working intensely to integrate the post-Soviet space, as reflected by the concept of Single Economic Space (SES) announced by Vladimir Putin in 2003, which was intended to make EU accession more difficult for the countries of the former Soviet Empire.¹³

Successes

It seems obvious today that Poland's accession to the EU became a milestone in the post-war history of Poland, especially with regard to its domestic and foreign policy. Poland's integration into the Eu-

13 J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej* [Russia's stance on Poland's accession to NATO and the European Union], 'Myśl Ekonomiczna i Polityczna', no. 1(60)2018, pp. 264-289; M. Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej* [Russian policy on the European Union], Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych, no. 8, pp. 5-9; M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014* [Poland's security dilemmas in relation to the crisis and the Ukrainian conflict in 2013-2014], in: K. Czornik, M. Lakomy (eds.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku* [Dilemmas of the Polish security policy at the beginning of the second decade of the 21st century], Katowice 2014, pp. 41-46.

ro-Atlantic structures had major significance to its further political and socio-economic growth as well as the strengthening of its position in the international arena. It has brought Poland and its citizens many measurable material and non-material benefits. One of them is the freedom of movement across most European countries without the sense of physical borders and international restrictions.¹⁴ This is one of the reasons why today, fourteen years after the country's accession to the EU, as many as 88% of Poles polled support Poland's EU membership. Advocates of the Polish EU membership prevail by a wide margin among all socio-demographic groups and voter bases of all major political parties at the moment.¹⁵

Polish efforts aimed at full EU membership were motivated by numerous factors.

14 J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej* [Positive and negative experience of Poland after ten years of membership in the European Union], *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie* [Ten years of Poland's membership in the European Union. Initial analysis and a new opening], J. M. Fiszer (ed.), Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences (ISP PAN), Warsaw 2015, pp. 23-50. Cf. also: J. Sługocki (ed.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne* [Ten years of Polish experience in the European Union. Legal and administrative issues], Wydawnictwo: PRESSCOM, Wrocław 2014; K. A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (eds.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004 - 2014)* [Poland in the European integration process. The decade of experience (2004-2014)], Faculty of Journalism and Political Science. University of Warsaw, Warsaw 2014.

15 *Polityka zagraniczna Polski - oceny i postulaty* [Polish foreign policy - evaluations and proposals]. Research report no. 56/2018, CBOS, Warsaw, April 2018, pp. 10-11.

To Poland, entering this elite organisation validated its 'return to Europe' and the mutual respecting and fostering of values upheld. The accession created an opportunity to co-decide on the EU's current ventures and future growth as well as international matters, and thus translated into security and political stability. The economic aspect was undoubtedly of major significance, as the European Structural Funds raised high hopes for restructuring the Polish economy and improving the living standards of Polish citizens. From the moment of accession to the end of February 2018, Poland received more than EUR 147.34 billion in financial transfers from the EU budget. Taking into account the Polish contributions to the EU budget in that period, which exceeded EUR 48.03 billion, one should note the highly favourable balance in terms of financial flows from the Polish perspective, the amount of funds received exceeding contributions to the EU budget by EUR 99.14 billion.¹⁶ The analysis of fourteen years of Poland's EU membership includes the breakdown of EU funds allocation, which indicates that the financial transfers received were mainly allocated to Cohesion Policy and the Common Agricultural Policy.¹⁷ The proper use of funds received by Poland required a detailed allocation plan broken down into individual programmes. Recently, two programming periods have ended, in which the allocation of EU funds in Poland was included in the 2004-2006 National De-

16 Ministry of Finance, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r.* [Financial transfers between Poland and the EU budget as of 28 February 2018], www.mf.gov.pl, [30.03.2018].

17 *Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne* [Poland's decade in the European Union. Selected economic and social issues], K. Przybylska (ed.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Cracow 2015, p. 16.

velopment Plan (NDP) and the 2007-2013 National Strategic Reference Framework (NSRF). The document that defined the areas to which EU funds were to be allocated by Poland in the coming years is the Partnership Agreement approved by the European Commission on 23 May 2014. Under the Financial Perspectives 2014-2020, the EU earmarked EUR 82.5 billion for Cohesive Policy in Poland and EUR 32.1 billion for the Common Agricultural Policy.¹⁸

The overview of our EU membership shows that Poland was able to take advantage of the growth opportunities the accession provided, as illustrated by a visible improvement across basic socio-economic indicators that I mention in the conclusion of this paper. Systematic economic growth and avoiding recession during the global financial crisis influenced the perception of Poland as a stable and responsible country. Visible changes arising from Poland's EU accession and membership also helped allay concerns of Polish society, which had been threatened with the European Union before 2004. A survey conducted ten years after our accession already saw 72% of Poles support their country's EU membership, with majority approval for the membership recorded across all socio-demographic groups polled.¹⁹ Our EU membership has also contributed to our political promotion within the EU and enabled us to participate in the decisions on the EU's development, especially during the Polish Presidency of the Council of the European

¹⁸ Ibid., p. 20.

¹⁹ *Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE* [Economic and social effects of Poland's membership in the European Union. Note in relation to the eleventh anniversary of Poland's accession to the European Union], Polish Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2015, p. 13.

Union in 2011. This was also a valuable time for developing skills in pursuing strategic national interests in partnership with the European Union. One of Poland's greatest political achievements in the first decade of its EU membership was the 2014-2020 budget negotiations, which saw Poland secure as much as PLN 441 billion.²⁰

As a result of its accession to the EU, Poland gained access to innovation and R&D funds that provided the opportunity to make Polish businesses more competitive and thus stimulate economic growth. Major drivers of innovation included wide access to the Structural Funds, whose beneficiaries included both large companies and micro-enterprises, Polish and foreign-owned companies as well as long-standing enterprises and fledgling start-ups. To Polish entrepreneurs, EU funds became a stimulus for growth that helped implement 62,600 various projects for a total of PLN 85.5 billion in funding. Under the Operational Programme Innovative Economy, 551 new technologies were implemented in enterprises, 2,960 e-services were introduced and 972 innovative ideas were supported as part of the so-called business incubators between 2004 and 2013.²¹ Most projects were carried out in the following areas: entrepreneurship, innovation, research and development, human capital and information society.²² All of this contributed to Poland being ranked 24th in the *Bloomberg Global Innovation Index 2014*, which lists the top 50 most innovative countries. Such a high rank among more than 200 countries under study can be attributed to the number of listed companies in the field

²⁰ *Polskie 10 lat w Unii. Raport* [Poland's 10 years in the European Union. Report], Polish Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2014, p. 11.

²¹ Ibid., p. 16.

²² Ibid., p. 12.

of advanced technologies, where Poland came in 13th, as well as the manufacturing capability (15th place) and patent activity (18th place). Committing public funds to improve innovation of the Polish economy translated to Poland's rise in Bloomberg rankings to the 22nd place in 2017.²³

The increased share of R&D spending was closely connected with the influx of foreign direct investment (FDI). The moment of accession was a key factor that increased Poland's credibility and appeal in the eyes of foreign investors. The amount of foreign direct investment already exceeded EUR 100 billion in the first decade of Poland's EU membership, of which 85% came from EU member states.²⁴ Such a large share of EU members resulted from a higher degree of economic convergence with the member states, harmonised standards and stabilisation in the field of legal regulations. According to Bloomberg's 2014 ranking, Poland was recognised as the most attractive investment market in Eastern Europe and Central Asia, ranking 26th globally. A major factor in the perception of Poland as an attractive investment destination was the size and potential of its absorptive market as well as the productivity and skills of Polish employees.

The accession and integration into the EU single market forced Polish companies to increase manufacturing efficiency and labour productivity using advanced technologies to ensure competitive advantage. The inflow of foreign capital and increasing competitiveness of Polish products and services formed a strong relationship, as investment funds became a significant stimulus to Polish economic modernisation. Foreign companies also became

²³The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking, www.bloomberg.com, [04.04.2018].

²⁴ *Polskie 10 lat w Unii. Raport ...*, p. 86.

a source of R&D financing, with their share in Polish R&D spending rising to 13.3% in 2012 from merely 4.6% in 2003.²⁵

Now, this raises the question: all things considered, what have Poland and Poles gained from EU membership? From the perspective of 14 years since the accession to the EU, it is apparent that Poland and Poles have gained more than lost. Listed below are the main points to consider:

- Poland's accession to NATO in 1999, and its subsequent integration into the European Union, was of key importance for the elevation of Poland's status and image in the international arena. Severing political and economic ties with the Soviet Union and a consistent policy of closer partnership with the West should be regarded as an enormous geopolitical success. This is because Poland strengthened its autonomy in international relations and, by participating in the EU foreign policy mechanisms, increased its potential to exert influence on international relations
- Poland's integration into the EU contributed to an increased influx of foreign direct investment as well as greater investment activity of Polish enterprises in EU markets. Achieving success in international markets was one of the main motives that encouraged Polish businesses to undertake operations on an international scale
- the quality of life and living conditions of Poles have improved since Poland adopted EU standards in environmental protection, food safety, social policy and other areas

²⁵ *Ibid.*, p. 94.

- our country's security has improved considerably
- the Polish economy was integrated into the EU Single Market, which provided it with new growth opportunities
- Polish entrepreneurs were provided with good conditions to actively join the EU Single Market. Consequently, they were offered the opportunity to grow and improve their competitiveness, not least because, due to the transitional periods that Poland negotiated, the alignment processes were supported by substantial funds provided to Poland from the EU under the Structural Funds
- Polish rural areas and farmers have gained significantly from the accession. Without EU budget appropriations, it would have been difficult for once backward Polish agriculture to undergo structural transformation
- Poland has witnessed remarkable socio-economic progress, not least because of its participation in the EU R&D policy and unrestrained access to its scientific and educational potential given to Polish society, especially to young people in education
- Poland opened to the world and Poles were introduced to other European nations and cultures, which prompted the development of Polish culture.

Failures

However, one should not forget about the negative effects of EU accession, arising from the partial loss of sovereignty transferred to the transnational level, which requires greater commitment to the policy pursued by the EU and its development. By joining the EU, Poland lost the power to carry out a fully independent policy cen-

tred on its own national interest. Consequently, it became jointly responsible for solving EU crises and problems and has to participate in their costs. A case in point is the refugee crisis and the reception of immigrants by the member states. Unfortunately, we failed the EU in this regard, and in particular our western neighbours that took in too many refugees and needed help. The migrant (refugee) crisis has strongly divided the EU and put a strain on relations between its member states, including Polish-German relations.²⁶ It has revealed many international problems, human tragedies and suffering as well as intolerance towards those in need. To a large extent, it has caused a rift and discord between European nations and states, exposing a lack of unity and unanimity in the EU when it comes to solving difficult problems. While Western European countries were confronted with the new situation, Central and European countries chose to distance themselves as much as possible from any problems resulting from mass immigration. The mounting differences between Western Europe and Central and Eastern Europe led to hasty and misguided decisions to impose specific migrant quotas on all member states while reinforcing isolationist tendencies, thereby provoking accusations of lack of European solidarity in the face of migration crisis. They also left a mark on bilateral relations, including Polish-German relations, which have experienced a severe crisis since 2015.

Furthermore, one of the key factors that determined Polish diplomatic efforts

26 J.M. Fiszer, The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implementation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe, 'Myśl Ekonomiczna i Polityczna', no. 3(62), 2018, pp. 155-187.

targeted at full EU membership was economic convergence with the EU member states. One of EU priorities is to reduce disparities between the levels of development in the member states, as reflected by high expenditure on economic cohesion policy, which accounted for nearly one third of the EU budget in the Programming Period 2014-2020.²⁷ The accession made Poland a beneficiary of those funds, which have significantly improved the condition of the Polish economy and helped bridge the development gap that separated it from Western European countries. However, the first decade of our EU membership saw an increasing disparity in GDP per capita at the regional level. One of the main reasons for the widening income gap between individual Polish regions was the excessive concentration of EU infrastructure funding, which translated into a faster growth of the wealthiest provinces (Mazowieckie, Dolnośląskie, Śląskie and Wielkopolskie). The ability to co-finance EU projects in those regions translated into an increase in their investment attractiveness, which in turn led to economic polarisation around metropolitan areas. Poorer Polish regions (Lubelskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie) were faced with a paradoxical situation where expenditure on transport infrastructure created the possibility of capital outflow to more developed regions.²⁸

By joining the European Union, Poland was integrated into the EU single internal market, which ensures the free movement of persons, capital, goods and services. As a result of the accession, Polish employees gradually gained access to foreign labour markets; however, this led to a wave of emigration that occurred immediately after the accession. The first

²⁷ *Dekada Polski w Unii Europejskiej...*, p. 34.

²⁸ *Ibid.*, pp. 49-51.

decade of Poland's EU membership witnessed a nearly 140% surge in emigrants to the 'old' EU member states. Although labour migration may be considered a positive aspect of the accession, which enabled citizens to freely move and seek employment in other EU member states, one should not forget about a number of negative consequences it entails for the Polish economy. The outflow of young workers, who constituted approximately 61% of all emigrants aged 20-39, distorted the age structure of our population, contributing to its ageing and causing financial problems of the social insurance system. Another negative outcome was the so-called brain drain, which always leads to the emigration of highly skilled professionals.²⁹

Poland's EU membership also brought about negative consequences for the country resulting from the free movement of goods, services and capital. Entering the common market forced Polish companies to compete against international competition, which involved high expenditures on upgrading factors of production and improving labour productivity. Polish products, in particular agri-food products, had to meet EU standards and rigorous sanitation and hygiene requirements, which often had a significant impact on the price and consequently reduced their competitiveness in the EU market. Another negative phenomenon was the disproportion between government support for Polish enterprises compared to creating as favourable conditions as possible for foreign investors, for whom the opening of the Polish market became an opportunity to take advantage of inexpensive and relatively educated labour force. Combined with investment support from the European

²⁹ *Ibid.*, pp. 267-269.

Union, those actions contributed to a situation where the Polish economy became strongly exogenous. Low production costs, which were maintained as one of the contributing factors behind Poland's appeal to foreign investors, led to the so-called middle-income trap and increasing the disparities of development and income between Polish regions.³⁰

Another negative aspect arising from Poland's accession to the EU was the growing external debt levels, a consequence of easy access to external funding and the presence of foreign banking institutions. In 2013, the public and private debt exceeded 58% and approximately 75% of the GDP respectively.³¹ The practice and experience of other countries show that promoting consumerism may trigger a sovereign debt crisis and reduce the government's responsibility for social policies as a result of necessary budget cuts.

When analysing the effects of Poland's EU membership, one should also mention the costs of alignment with the EU standards incurred prior to the accession. The development gap between developed Western European countries necessitated thorough modernisation of the Polish economy, which was the only chance to improve competitiveness in the face of embracing the free market. Although that period helped narrow the development gap separating our country from developed Western European countries, Poland still needs to make every effort to fully realise its potential and strengthen its economic position. This is especially important in the context of adopting the euro as the single currency, to which

30 *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej* [A summary of the Polish membership in the European Union], M. Witkowska (ed.), Warsaw 2015, pp. 32-34.

31 *Ibid.*, p. 34.

Poland committed itself in the Accession Treaty.³²

Prospects — positive and negative scenarios

The positive and negative experiences of Poland show that EU membership is not only a matter of foreign policy orientation or being the best option for financing the modernisation of the national economy. Moreover, its significance is not confined to the decision to open customs borders and lift barriers to the free movement of persons. To Poland, the EU is first and foremost a civilisational choice. We need the EU in order to be a democratic, safe and free country; a modern country that supports a decent life for all citizens, with a developed knowledge-based economy that is a source of social welfare.

Generally speaking, Poland's past experiences show that EU membership, despite certain shortcomings, provides every country with enormous opportunities for its growth and substantial progress. However, this does not absolve anyone from the responsibility for their country, nor should it entail transferring the whole power to EU institutions.

Poland still should make every effort to fully realise its potential and strengthen its economic position, both in and outside the EU. This is especially important in the context of adopting the euro as the single currency in the future, to which Poland committed itself when signing the Accession Treaty. The country should learn from the euro area crisis and ensure long-term economic growth and macroeconomic stabil-

32 *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa* [Selected aspects of Poland's functioning in the European Union. An analysis of ten years of membership], G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk (ed.), Warsaw 2014, pp. 57-58.

ity. Consequently, it should make sure to increase the innovativeness of the Polish economy and be able to achieve long-term external balance to maintain a relatively stable euro exchange rate.

This is no longer certain, not least because the funding stream from the EU to Poland is going to grow thinner. The European Commission has already showed the first EU budget proposal for 2021-2027, and it is not favourable for Poland. This is because the proposal takes into account the consequences of Brexit, which will reduce the total EU budget contributions from net contributors; meanwhile, new EU initiatives require increased funding. Our main source of income, the Structural Funds, may dry out or be significantly cut down. Moreover, new EU initiatives such as the special fund for reforming euro area countries or the fund supporting the countries that take in immigrants will further deplete the common EU budget. This is why the battle for EU funds for 2021-2027 has already begun. Every EU member state will fight to take as great a share as possible, including Poland. Today, our country is virtually isolated in the EU, as the Polish government prefers to argue with the Commission over the rule of law rather than the budget. As a result, the budget negotiations will likely be won by other countries at our cost. Furthermore, I am certain that if Poland is counting on Germany's or France's support on the matter, it may become sorely disappointed. Consequently, the transfers from the EU budget to Poland will be heavily trimmed. The European Commission proposal puts them at EUR 64.4 billion as compared to EUR 83 billion in the current perspective. It follows that instead nearly EUR 12 billion, Poland would receive EUR 9 billion in non-repayable annual funding. The cutback will mainly affect public investments in infrastructure and farm modernisation. The overall impact on

all investments is expected to reach EUR 4-5 billion annually, reducing the investment-to-GDP ratio by approximately 0.75 p.p., an appreciable decrease. Poland's annual contribution to the EU budget is currently EUR 4 billion, which means that we are a net recipient of EUR 8 billion per annum. The new financial perspective sets the annual contribution at approximately EUR 5 billion, thereby cutting Poland's net receipts in half, to EUR 4 billion. Understandably, this will be a serious cutback that will ripple through public finances and the exchange market.³³

Conclusion

This synthetic analysis demonstrates that twenty-nine years after Poland began its systemic transformation and fourteen years following its accession to the European Union there is no doubt that our membership in this peculiar, voluntarily integrated union of sovereign European countries was necessary. It was the only right solution for Poland, which stemmed from its geopolitical and geoeconomic situation and historical experience. It has helped shift the perception of Poland from a weak, backward post-communist country to a stable and responsible partner. Poland's membership in the European Union contributed to the strengthening of its position and role in the international arena. Contrary to earlier concerns, it has not harmed our national identity. Instead, it was instrumental in the social, political and economic development of Poland, which is one of the fastest-growing countries in Europe today. Today our per capita income and quality of life indicators are at a record high, both in absolute terms and, more importantly, compared to Western Europe. The PPP adjusted GDP per capita constitutes two-thirds of the Western European

33 S. Gomułka, *Budżet pełen innowacji* [A budget full of innovations], 'Rzeczpospolita', 4 July 2018, p. A27.

levels and is projected to reach 70% by the end of the decade. This is reflected not only by Poles' income levels and the quality of life, as evidenced by the steady rise of the OECD Better Life Index, but also by the late 2017 survey by the Polish Central Statistical Office entitled 'The Quality of Life in Poland'. According to the survey, Poles have never been more satisfied with their economic situation. By contrast, rejecting EU membership would reduce our potential and chances of playing a significant role in both European and global politics. Beyond question, Poland would now be on the periphery of Europe, threatened by the surge of Russian neo-imperialism and German nationalism.³⁴

All the same, we need to remember that we are living in an increasingly globalised and rapidly evolving world that continues to pose new threats and challenges. It is

³⁴ *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady* [Poland in the European Union. Analysis of the decade]; J. M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego* [The Euro-Atlantic system before and after the end of cold war. Its nature, objectives, tasks and role in building a new global order], Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences (ISP PAN), Warsaw 2013.

therefore in our national interest to establish and uphold values, rules and norms that are shared by the entire EU. We have already transferred a fairly large share of powers to the EU, which is why we have the right to expect solidary, subjective and equal treatment. Moreover, we transferred them not only to those bodies on which we have a representation but also to the independent body that is the European Commission. Today, a vast majority of Polish citizens view this in a positive light. It is important that we retain the freedom to choose the next steps necessary for the further growth of the EU and the strengthening of a sovereign and democratic Poland and its position and role within the EU. It is also worth reminding that the European Union is not and will presumably never be a state; rather, it was states that brought the EU into being and it is states that determine its nature and the way it operates. The member states, including Poland, are primary subjects whereas the EU is a secondary subject, serving a subsidiary role with respect to its members. While states can exist without the EU or function well outside the EU, the European Union cannot function without its member states. This very fact shows how important the position and role of each nation state is in the European Union. ◀

Józef M. Fiszer

historian, political scientist, expert on Europe, humanities professor, head of the Department of European Studies at the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences and at the Department of International Political Relations at the Łazarski University in Warsaw; vice-chair of the Committee of Political Science of the Polish Academy of Sciences; member of the Polish Society of European Studies and of numerous scientific and editorial boards in Poland and abroad; editor-in-chief of the quarterly 'Economic and Political Thought'; author and editor of over 400 scientific papers on European studies, international relations and the contemporary history of Poland, Germany, Russia and the United States



Organizatorzy / Conference Organisers

Honorowy Przewodniczący / Honorary Chairman

prof. dr hab. Stanisław Sulowski

Przewodniczący / Chairman

dr hab. Daniel Przastek

Kierownicy Naukowi / Scientific Supervisors

prof. dr hab. Wojciech Jakubowski

dr Seweryn Dmowski

dr Marcin Tobiasz

Komitet Naukowy / Scientific Committee

dr hab. Marek Madej

dr hab. Anna Szustek

dr Jadwiga Nadolska

dr Bartosz Pieliński

Komitet Organizacyjny / Organising Committee

dr Tomasz Godlewski

mgr Ewa Bogusławska

mgr Wiktor Jasionowski

mgr Paweł Mrowiński

mgr Jakub Nowotarski

mgr Anna Olejniczak

lic. inż. Maciej Pietrasiak

Aleksandra Papuga

Edycja / Editing

mgr Dorota Pasiak-Wąsik

Tłumaczenie / Translations

mgr Katarzyna Dmowska



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

niepodległa

POLEKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

