

Akademia Ignatianum w Krakowie
Instytut Nauk o Polityce i Administracji
Jesuit University Ignatianum in Krakow
The Institute of Political and Administrative Science

HORYZONTY POLITYKI HORIZONS OF POLITICS



INSTRUMENTY REGULACYJNE
A SKUTECZNOŚĆ POLITYK PUBLICZNYCH
REGULATORY INSTRUMENTS
AND THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES

e-ISSN 2353-950X
ISSN 2082-5897

2022, Vol. 13, N° 42

WYDAWCA / PUBLISHER

Akademia Ignatianum w Krakowie / Jesuit University Ignatianum in Krakow

Zespół redakcyjny / Editorial Board

Wit Pasierbek SJ (redaktor naczelny / Editor-in-Chief)

Piotr Świercz (zastępca redaktora naczelnego / Deputy Editor)

Monika Grodecka (sekretarz redakcji / Secretary)

Wojciech Arndt, Wojciech Buchner, Matthew Carnes (USA), Rocco D'Ambrosio (Italy)

Patrick J. Deneen (USA), Anna Krzynówek-Arndt, Rafał Lis, Krzysztof C. Matuszek

Jan Rokita, Mateusz Pękala

Rada naukowa / International Advisory Council

prof. dr hab. Włodzimierz Bernacki (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Poland)

prof. dr Stephen Hicks (Rockford University, United States of America), prof. dr Abel

Filomeno Jacob (Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr Marek Ingot

(Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr David B. Ingram (Loyola University Chicago, United States of America), prof. dr Alvydas Jokubaitis (Vilniaus Universitetas,

Lithuania), prof. dr hab. Zdzisław Krasnodebski (Universität Bremen, Germany,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Faustino José Martínez Martínez

(Universidad Complutense de Madrid, Spain), prof. dr Ulrich Riegel (Universität

Siegen, Germany), prof. dr Stuart Sheilds (University of Manchester, United

Kingdom), prof. dr hab. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr hab. Ryszard Terlecki (Akademia

Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Ben Tonra (University College Dublin,

Ireland), prof. dr hab. Krzysztof Wach (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,

Poland), prof. dr Howard Williams (Aberystwyth University, United Kingdom),

prof. dr dr Hans-Georg Ziebertz (Universität Würzburg, Germany)

Redaktor tematyczny / Issue Editor: Mateusz Pękala

Redaktor statystyczny / Statistics Editor: Katarzyna Frodyma

Redakcja tekstów / Copy Editor: Joanna Kulawik

Proofread by: Christopher Reeves

Projekt graficzny i opracowanie techniczne / DTP: Jacek Zarzeczny

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną i oryginalną

Wszystkie artykuły są recenzowane, a ich streszczenia indeksowane w międzynarodowych bazach danych / All articles are peer-reviewed, and their summaries are abstracting in international databases, including: ProQuest, EBSCO, CEEOL, CEJSH, RePEc – EconPapers, BazEkon,

Index Copernicus, Google Scholar, ERIH Plus

e-ISSN 2353-950X ISSN 2082-5897

Adres redakcji / Publisher Address

ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków

tel. 12 39 99 651

dyżur redakcji / office hours: pn.-pt. / Mo.-Fr. 10.00-14.00

e-mail: horyzonty.polityki@ignatianum.edu.pl

<https://horyzontypolityki.ignatianum.edu.pl>



Table of Content / Spis treści

Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



Edytorial: Instrumenty regulacyjne a skuteczność polityk publicznych	5
Editorial: Regulatory Instruments and the Effectiveness of Public Policies	7

ARTYKUŁY TEMATYCZNE / THEMATIC ARTICLES

Rafał Czachor	11
Instytucja nowelizacji konstytucji: zakres, funkcje, interpretacje doktrynalne	
Marcin Kalinowski, Damian Szymczak	31
Przyczynek do analizy przejrzystości i skali outsourcingu politycznego w Polsce	
Ewa M. Kwiatkowska	55
E-recepta a wykluczenie cyfrowe – wokół potrzeby tworzenia rozwiązań prawnych	
Jakub Kwaśny	71
Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19	
Renata Śliwa	91
Recent Trends in Regulatory Design – Stakeholder Engagement in Regulatory Impact Assessment	

ARTYKUŁY VARIA / VARIA ARTICLES

Leszek Kwieciński	111
W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI	

Spis treści

Joanna Małecka	137
Export as a Factor Boosts Sme's Internationalization	
Jacek Klich	155
The Framework for Investigating Globalization's Impact on Health Systems	
Karol Chrobak	171
Structural Violence	
Teresa Mroczek, Adriana Kaszuba-Perz, Marta Czyżewska	187
Assessment of Young People's Attitudes Towards Sustainable Entrepreneurship with Machine Learning Techniques Use	
Dagmara Anna Śniowska	203
Gombrowicz w starciu z „najgorszą z dzikich małą” – o granicach w interpretowaniu literatury z perspektywy nauk społecznych	

RECENZJE / REVIEWS

Dominika Karwath-Zielińska (rec.)	217
Mateusz Nieć, Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, <i>Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia</i>	



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



Edytorial Instrumenty regulacyjne a skuteczność polityk publicznych

Zapraszamy do kontynuacji lektury tekstów z obszaru systemów stanowienia prawa, których omawianie rozpoczęliśmy w numerze poprzednim (HP 2021/41). Prezentowane artykuły z różnych perspektyw analizują instrumenty prawne mające służyć osiągnięciu celów w poszczególnych sektorach polityki publicznej. W myśl podejścia interdyscyplinarnego wychodzimy bowiem z założenia, że rozważania na temat tworzenia i stosowania aktów normatywnych nie powinny być uznawane za domenę zarezerwowaną jedynie dla prawników.

Nikogo nie trzeba przekonywać, że umiejętne stosowanie zarówno tradycyjnych, jak i nowatorskich narzędzi regulacyjnych może przyczynić się do zwiększenia skuteczności działania współczesnych państw, a negatywnie rozumiany formalizm nigdy nie powinien stanowić bariery dla sprawnego rozwiązywania istotnych problemów społecznych. Wystarczy, że procesy decyzyjne są warunkowane (utrudniane, blokowane) przez takie czynniki jak np. bieżąca gra polityczna, ograniczenia budżetowe czy głośno manifestowane (i często wzajemnie wykluczające się) żądania różnych grup społecznych.

Konieczność szybkiego i elastycznego reagowania na zmiany technologiczne (np. cyfryzacja), ekonomiczne (np. nowe formy zatrudnienia) czy społeczno-kulturowe (np. nowe postawy i oczekiwania obywateli jako odbiorców usług publicznych) sprawia, że tradycyjne formy działania władzy ustawodawczej i wykonawczej nie zawsze gwarantują sprawną realizację zadań publicznych. Z drugiej strony, w niektórych sytuacjach to właśnie instytucje państwowe odgrywają lub raczej powinny odgrywać rolę rzeczników innowacji w promowaniu korzystnych postaw i zachowań społecznych.

W poszukiwaniu sposobów na podniesienie skuteczności regulacji instytucje publiczne mają wciąż wiele do zrobienia, a sam proces wdrażania i doskonalenia nowych instrumentów nigdy nie powinien być uznany za zakończony. Szczególnie istotna jest w tym kontekście umiejętność wyciągania wniosków z popełnianych błędów lub korzystania z doświadczeń instytucji mierzących się z podobnymi problemami w innych krajach. Miejmy nadzieję, że rozwój interdyscyplinarnych badań naukowych w tym zakresie będzie impulsem, który znajdzie odzwierciedlenie w praktyce. Zbliżonej tematyce będzie poświęcone także następne wydanie „Horyzontów Polityki”.

Mateusz Pękala
redaktor tematyczny numeru



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



Editorial **Regulatory Instruments** **and the Effectiveness of Public Policies**

We would like to invite you to continue reading about the area of law-making systems, which is a topic we started in the previous issue (HP 2021/41). The articles published in this volume offer various perspectives to analyses of legal instruments aimed at achieving goals in particular sectors of public policy. In line with the interdisciplinary approach, we assume that deliberations on the law-making and application of legal regulations should not be regarded as a domain reserved only for lawyers.

No one needs to be convinced that skilful application of both traditional and innovative regulatory tools may contribute to increasing the effectiveness of modern states and that negatively understood formalism should never constitute a barrier to efficient solving of important social problems. It is enough that decision-making processes are conditioned (hindered, blocked) by such factors as: the current political game, budgetary constraints or loudly manifested (and often contradictory) demands of various social groups.

The need to react fast and flexibly to technological (e.g. digitisation), economic (e.g. new forms of employment) or socio-cultural (e.g. new attitudes and expectations of citizens as recipients of public services) changes leads to a situation in which traditional forms of activities undertaken by legislative and executive authorities do not always guarantee efficient delivery of public services. On the other hand, in some situations it is the state institutions that play/should play the role of innovation advocates in promoting favourable attitudes and social behaviours.

In terms of finding ways to increase the effectiveness of regulations, public institutions still have a lot to do, and the very process

of implementing and improving new instruments should never be considered finished. In this context, the ability to learn from mistakes and to benefit from the experience of institutions facing similar problems in other countries seem the most pertinent skills. Let us hope that the development of interdisciplinary research in this area will be an impulse that will be reflected in practice. The next issue of "Horizons of Politics" will also be devoted to a similar topic.

Mateusz Pękala
theme issue editor

ARTYKUŁY TEMATYCZNE

THEMATIC ARTICLES



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



RAFAŁ CZACHOR

<http://orcid.org/0000-0002-5929-9719>
Krakowska Akademia
im. A. Frycza Modrzewskiego
rczachor@afm.edu.pl
DOI: 10.35765/HP.2148

Instytucja nowelizacji konstytucji: zakres, funkcje, interpretacje doktrynalne

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Artykuł ma na celu wskazanie potrzeby otwarcia doktryny prawa na pozaprawne, szczególnie polityczne, interpretacje konstytucjonalizmu. W tym celu podjęto problem nowelizacji konstytucji w wymiarze normatywnym i praktycznym oraz krytycznie przybliżono treść mniej znanej polskim czytelnikom koncepcji „niekonstytucyjnych poprawek konstytucji”.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowe pytanie badawcze dotyczy tego, jaki zakres i funkcje mogą mieć nowelizacje konstytucji i jak określić granice, tak by nie naruszały one zasady demokratycznego państwa prawnego. Artykuł, zagłębiając się w szczegółowe problemy zagadnień materialnych granic dopuszczalności nowelizacji konstytucji, opiera się na metodzie dogmatycznej, posiłkując się metodą prawnoporównawczą.

PROCES WYWODU: W artykule omówiono problem definicyjnych relacji pomiędzy nowelizacją a zmianą konstytucji. Następnie wskazano, że normatywny rygorizm i doktrynalny sceptycyzm względem elastyczności przepisów ustawy zasadniczej może mieć skutki odwrotne do zamierzonych i podważać stabilność systemu politycznego.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Potwierdzono definicyjne trudności dotyczące zakresu instytucji nowelizacji oraz zaproponowano opieranie się na kryterium funkcjonalnym, tj. rozróżnianiu nowelizacji formalnych, funkcjonalnych i symbolicznych. Istotą instytucji nowelizacji konstytucji jest umiejętne balansowanie pomiędzy jej ciągłością a nowymi potrzebami. Dla zrozumienia

Sugerowane cytowanie: Czachor, R. (2022). Instytucja nowelizacji konstytucji: zakres, funkcje, interpretacje doktrynalne. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 11–29. DOI: 10.35765/HP.2148.

specyfiki funkcjonowania konstytucji w poszczególnych krajach postuluje się głębsze odwoływanie się do lokalnego kontekstu historycznego, kultury prawnej i uwarunkowań społecznych.

WNIOSKI, INNOWACJE I REKOMENDACJE: Dowiedziono, że w zakresie ustalenia dopuszczalności nowelizacji konstytucji pomocne może być przyjęcie orientacji funkcjonalistycznej. Nerozwiązanymi pozostają wątpliwości odnośnie do tego, czy ograniczanie modyfikacji treści konstytucji nie jest w istocie aktem niedemokratycznym i czy nadawanie sądownictwu konstytucyjnemu szczególnej roli nie jest transformacją demokracji ku jurystokracji. Zauważono także, że konstytucjonalizm jest zjawiskiem na tyle różnorodnym, iż uzasadniony jest pluralizm podejść badawczych.

SŁOWA KLUCZOWE:

prawo konstytucyjne, konstytucjonalizm, nowelizacja
konstytucji, doktryna niekonstytucyjnych poprawek konstytucji

Abstract

THE INSTITUTION OF CONSTITUTIONAL
AMENDMENTS: THE SCOPE, FUNCTIONS,
DOCTRINAL INTERPRETATIONS

RESEARCH OBJECTIVE: The paper argues the need of opening the legal doctrine for non-legal, particularly political interpretations of constitutionalism. Therefore it discusses the problem of constitutional amendments in both normative and practical dimensions and the less known in Poland concept of 'unconstitutional constitutional amendments'.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The paper aims to discuss the possible scope and functions of constitutional amendments as well as their limits determined by the principle of a democratic state of law. The following study gives close scrutiny to the delimitation of material boundaries of constitutional amendments, which is already a field of scholar studies as well as a judicial practice. It employs doctrinal and additionally comparative methods.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The paper starts with a discussion of the relationship between constitutional amendment and constitutional change. Consecutively, it argues that the normative rigidity and skepticism towards constitutional flexibility may result in opposite outcomes of undermining the stability of the political system.

RESEARCH RESULTS: The analysis confirms the importance of the proper delimitation and mutual relation of the constitutional amendment and

constitutional change. It advocates for using functional criteria and distinguishing formal, functional, and symbolic amendments. The proper use of amendment aims to keep a balance between the legal continuity and the new political challenges. To understand constitutional development in a particular country it is necessary to comprehensively study its historical, legal and social contexts.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

It was argued that the issue of constitutional amenability can be guided by the functionalist approach. Unresolved remain doubts regarding the unamendable constitutional norms. Are such limitations democratic, is the ultimate position of the constitutional courts in determining amendments' legality in line with democracy or rather creates juristocracy? Definitely, constitutionalism is such a multifaceted phenomenon that there is a strong need for a pluralistic methodological approach.

KEYWORDS:

constitutional law, constitutionalism, constitutional amendments, doctrine of 'unconstitutional constitutional amendments'

WSTĘP

Konstytucja, będąc najwyższym rangą aktem prawnym, a więc jednym z kluczowych regulatorów życia społecznego, odgrywa w nim szczególną rolę. Wśród gwarantów tej szczególnej roli jest trwałość jej norm. Co do zasady materializuje się ona poprzez podwyższony względem zwykłej procedury legislacyjnej tryb zmiany przepisów konstytucyjnych, a w przypadku podstaw ustroju państwa i gwarancji praw i wolności – wręcz ich niezmiennalność. Jak wskazywał Hans Kelsen:

w związku z tym, iż konstytucja jest podstawą narodowego porządku prawnego, pożądanym jawi się, by nadać jej bardziej trwały charakter niż zwykłemu prawu. Z tego powodu zmiany w konstytucji są trudniejsze niż przyjęcie bądź zmiany zwykłych aktów prawnych (Kelsen, 1945, s. 259).

Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi. Przy bliższym rozpatrzeniu problemu nowelizacji konstytucji pojawia się kilka pytań natury zarówno teoretyczno-doktrynalnej, jak i praktycznej. Podstawowe

pytanie dotyczy tego, jaki zakres i funkcje mogą mieć nowelizacje konstytucji i jak określić ich granice, tak by nie naruszały one zasady demokratycznego państwa prawnego. To z kolei wymaga rozważenia zagadnienia, jaka jest relacja pomiędzy nowelizacją a zmianą konstytucji? Czy modyfikacja treści obowiązującej ustawy zasadniczej jest jej zmianą? Jeśli w państwach demokratycznych utrudniony tryb jej zmiany ma gwarantować przetrwanie zasad ustrojowych, to czy w pewnych przypadkach nie doprowadza to do delegitymizacji konstytucji i podważenia jej autorytetu (np. poprzez takie funkcjonowanie organów władzy publicznej, uzasadnione różnego rodzaju ważkimi przesłankami, które wykracza poza określone przed wieloma laty uprawnienia konstytucyjne tegoż organu)? Czemu mogą służyć nowelizacje konstytucji, a tym samym jakie funkcje one pełnią?

Celem niniejszego artykułu jest naszkicowanie odpowiedzi na powyższe problemy badawcze. W ostatnich latach międzynarodowe badania nad konstytucjonalizmem, a w szczególności nad przedmiotowym problemem nowelizacji konstytucji, przyjęły orientację koncentrującą się na skutkowych (głównie niedemokratycznych) aspektach(zagrożeniach) nowelizacji ustaw zasadniczych, co do zasady w kontekście odchodzenia od modelu demokracji liberalnej. Orientacja ta materializuje się m.in. w wypracowaniu koncepcji „niekonstytucyjnych poprawek konstytucji”. Artykuł o ogólnoteoretycznym charakterze oraz odwołaniach się do ustaleń współczesnej doktryny obcojęzycznej ma na celu zwrócenie uwagi, że wąskie normatywne spojrzenie na zagadnienie konstytucjonalizmu nie tylko tworzy problemy natury teoretycznej (problem definicji i konstytucjonalności nowelizacji), ale także powoduje utratę z pola widzenia kwestii demokratycznej legitymizacji systemu politycznego.

NOWELIZACJA A ZMIANA KONSTYTUCJI – WĄTPLIWOŚCI DEFINICYJNE

Przez długi czas dominująca w środowisku prawniczym dogmatyka konstytucyjna, która wyłącza kwestie ustrojowe z dyskursu politycznego, traktując je zwłaszcza jako *dominium* prawnicze, odizolowane od procesów społecznych, sprawiała że zagadnienia konstytucyjne postrzegane były w ujęciu statycznym jako odizolowane od bieżącej

polityki (Stambulski, Czarnota, 2019, s. 11). Nie doceniano faktu, że system polityczny państwa, będący częścią systemu społecznego, pewną odtwarzaną praktyką społeczną, cechuje się dynamiką, dlatego nie jest wiernym powtarzaniem zachowań, które już miały miejsce w przeszłości. Pokłosiem tego jest – wśród wielu innych – problem zdefiniowania modyfikacji konstytucji w postaci jej nowelizacji i zmiany konstytucji, zakresu obu pojęć i wzajemnych relacji.

Materialny zakres modyfikacji treści konstytucji można postrzegać w kategoriach swoistego kontinuum, od zmian drobnych do bardzo poważnych, zmieniających podstawy ustroju państwa. Trudność zdefiniowania nowelizacji konstytucji jest problemem określenia „miejsca” na tymże kontinuum, poza którym znajdują się tak istotne dla systemu politycznego danego państwa modyfikacje przepisów, że właściwsze byłoby posługiwanie się pojęciem zmiany konstytucji. Przyjąć zatem należy, że każda dokonana *ex lege* modyfikacja konstytucji jest instytucją prawa (Ziemiński, 1983, s. 88–93), przybierającą postać albo zmiany (zastąpienia), albo nowelizacji.

Konstytucjonaliści pod pojęciem zmiany konstytucji rozumieją uchylenie lub nadanie innej treści wszystkim lub rozległym postanowieniom ustawy zasadniczej, a także przyjęcie nowych norm konstytucyjnych w przewidzianym dla konstytucji trybie. Bogusław Banaszak wyróżniał dwa typy zmiany – zależnie od ich zakresu – całkowite i częściowe. Zmiana całkowita oznacza przyjęcie nowej konstytucji, lecz także zmiany jej rudymenarnych postanowień, bez formalnego przyjmowania nowej ustawy zasadniczej (Banaszak, 2012, s. 63–64). Zmiana częściowa może mieć charakter formalny, a więc dokonywana jest przy spełnieniu wszystkich wymogów formalnych, lub polegać na nowej, odmiennej od wcześniejszej interpretacji treści konstytucji. Jest to wtedy nowa interpretacja „ducha” ustawy zasadniczej, bez bezpośredniego modyfikowania jej treści. Manifestować się zaś może m.in. poprzez zmieniającą się linię orzecniczą sądów konstytucyjnych. Według B. Banaszaka ze względu na charakter zmian można je określić jako: a) restytucyjne – polegające na powrocie do podstawowych zasad obowiązującej konstytucji, czyli przywróceniu jej pierwotnego ducha; b) korekcyjne – służące dostosowaniu treści konstytucji do rzeczywistości społecznej; c) innowacyjne – wprowadzające nowe i zasadnicze zmiany instytucjonalne (Banaszak, 2012, s. 65–66).

Trudna do sprecyzowania delimitacja pojęć nowelizacji i zmiany konstytucji jest dla ustrojoznawców zagadnieniem interesującym niemalże od początku nowoczesnego konstytucjonalizmu. W końcu XIX wieku Thomas Cooley pisał, że „zmiany w treści, które są niespójne z bieżącą konstytucją nie mogą być określane mianem nowelizacji (oryg. *amendment*) [...]. Zmiany muszą być w harmonii z pierwotnym tekstem, jego duchem i celem” (Cooley, 1893, s. 117). Podobnie William Marbury wskazywał, że „prawo do «ulepszania»(tj. nowelizacji ustawy zasadniczej – przyp. R.C.) nie przewiduje prawa do jej destrukcji” (Marbury, 1919, s. 225). Carl Schmitt z kolei zauważał, że „ustrojodawca może nowelizować konstytucję tylko przy założeniu, że jej tożsamość i ciągłość pozostają zachowane” (Schmitt, 2008, s. 150). Współcześnie Walter Murphy kontynuuje wcześniejsze poglądy, twierdząc że „wiązące nowelizacje mogą być poczynione tylko w ramach istniejącego systemu politycznego, nie mogą go rozkładać, przebudowywać, zastępować” (Murphy, 1995, s. 163). Wynika z powyższego, iż nowelizacje konstytucji powinny ograniczać się do udoskonaleń istniejącego tekstu, eliminowania zauważonych w nim nieścisłości, lecz nie modyfikowania jego „konstrukcji nośnej”. Mimo licznych prób, współczesna doktryna anglojęzyczna jest daleka od jednoznacznego ustalenia granic omawianej kategorii. Za nadmiernie redukcjonistyczne wydaje się podejście uznanych konstytucjonalistów: Zacharego Elkinsa, Toma Ginsburga i Jamesa Meltona, którzy piszą, że:

nazywamy konstytucyjną zmianą (oryg. *a constitutional change*) nowelizację (oryg. *anamendment*), która dokonuje się zgodnie z obowiązującą procedurą, natomiast zastąpieniem konstytucji (oryg. *a replacement*) sytuację, gdy zmiana dokonuje się niezgodnie z tą procedurą (Elkins, Ginsburg, Melton, 2009, s. 55).

Ta swoista definicyjna kapitulacja i sprowadzenie zagadnienia do kwestii proceduralnych – choć dokonane przez wspomnianych uczonych w celu ustalenia punktu wyjścia do własnych badań – potwierdza, że kontekst, uwarunkowania społeczne i historyczne poszczególnych państw, zarówno w praktyce ustrojowej, jak i poglądach doktryny, odgrywają szczególnie dużą rolę. Mimo iż niektóre wartości świata zachodniego, w tym wartość konstytucji samej w sobie, zyskały uznanie w wielu częściach globu, konstytucjonalizm nie uległ uniformizacji i globalizacji.

Istotną kwestią związaną z tym zagadnieniem jest sposób postrzegania konstytucji przez dane społeczeństwo, jego elity oraz nadawana jej rola. Może być ona zgoła odmienna – w Stanach Zjednoczonych pochodząca z 1787 roku konstytucja jest polityczno-prawnym, ale też tożsamościowym, obywatelskim fundamentem tego kraju, podczas gdy we Francji, którą można określić mianem swoistego „laboratorium ustrojowego”, ustawa zasadnicza była i jest postrzegana jako akt o „technicznym”, utylitarnym charakterze (Biskupski, 1963, s. 9–13). Odnotujmy, że Francja w latach 1791–1958 miała 15 aktów rangi konstytucyjnej, a obowiązująca konstytucja z 1958 roku była nowelizowana aż 19-krotnie (Grabowski, 2014, s. 132). Konstytucja Indii z 1950 roku modyfikowana była ponad 100 razy. Fakty te istotnie rzutują na fenomen narodowej kultury ustrojowej, która różni się w każdym kraju. Z powyższego wynika, że w niektórych kulturach prawnych formalnie wiążąca „zmiana” (nie „nowelizacja”) materialnie może kłócić się z duchem pierwotnego tekstu konstytucji i tym sposobem – jako „ciało obce” być postrzegana jako niekonstytucyjna. W innych kulturach natomiast tego rodzaju pogląd w ogóle się nie pojawi.

Odnotować należy fakt, że nowelizacja konstytucji jest również instytucją polityczną i jako taka ma duże znaczenie dla przetrwania państwa – konstytucyjna elastyczność może służyć rekonfiguracji stosunków politycznych, relacji pomiędzy aktorami politycznymi, zmniejszając przy tym koszty transakcyjne (tj. ryzyka i niepewność) takiej rekonfiguracji. Alternatywą dla niej jest bowiem m.in. niestabilność ustrojowa, w tym wychodzenie organów władzy poza konstytucyjne kompetencje, podważanie legalności rządu, delegitymizacja ustroju, zerwanie ciągłości prawnej. Uwzględnienie tych faktów przez przedstawicieli prawniczej dogmatyki prawdopodobnie zmieniłoby ich perspektywę postrzegania i hierarchię problemów ustrojowych.

Znaczenie kwestii elastyczności konstytucji dla sprawności systemu politycznego i możliwości utrzymywania przezeń homeostazy (tj. równowagi umożliwiającej odtwarzalność systemu) unaocniają politologiczne studia porównawcze nad stopniem trudności dokonywania nowelizacji w ustawach zasadniczych (Lijphardt, 2012; Lorenz 2005; Schneier 2006). Przywoływani T. Ginsburg i J. Melton, których można zaliczyć do purystów-normatywistów zawężających pole badawcze do kwestii *stricte* prawniczych, doszli jednak do wniosku, że tworzenie uniwersalnych modeli porównawczych służących

klasyfikacji nowelizacji konstytucji „jest dużym wyzwaniem, a być może nawet niemożliwe” (Ginsburg, Melton 2015, s. 686).

W związku z powyższymi problemami definicyjnymi, w celu zapewnienia jasności dalszych wywodów, uzasadnione wydaje się przyjęcie stanowiska, że zbiorczym pojęciem obejmującym jakąkolwiek zmianę w treści konstytucji jest modyfikacja. Modyfikacje mogą przybierać dwojaki charakter – nowelizacji i zmiany (zastąpienia). Nowelizacja konstytucji jest zatem instytucją prawa konstytucyjnego, zespołem norm zawartych w ustawie zasadniczej, które regulują tryb modyfikacji jej treści niedotyczących aksjologii i podstaw ustrojowych, w tym wolności i praw jednostki, stosunków wzajemnych pomiędzy głównymi organami władzy państwowej. Zmianą, zastąpieniem konstytucji należy określić przyjęcie nowego aktu tej samej rangi, derogującego akt poprzedni, a także modyfikacje przepisów mających rudymmentarny charakter, stanowiących o treści tzw. tożsamości konstytucyjnej.

W praktyce ustrojowej jednak tak precyzyjna delimitacja pojęć nie jest powszechna, bowiem niekiedy zmiana konstytucji jest przez ustawodawców określana mianem jej nowelizacji. O ile każda nowelizacja konstytucji mogłaby być określona mianem jej zmiany, potraktowana jako swoiste „zerowanie konstytucyjnego licznika”, to w praktyce częściej dochodzi do sytuacji odwrotnej, gdy zmiany konstytucji określane są – w sposób nieuzasadniony – jako li tylko nowelizacje. Przykładowo, w 1976 roku 42. poprawka, a więc nowelizacja, konstytucji Indii przewidywała jej uzupełnienie o dwa rozdziały i całościową przebudowę istniejącego modelu trójpodziału władzy. W 1986 roku formalnie określona mianem nowelizacji modyfikacja ustawy zasadniczej Grecji przyniosła zmianę systemu rządów z półprezydenckiego na parlamentarny. Odwrotna sytuacja zaistniała w wyniku nowelizacji (a w istocie zmian) ustaw zasadniczych Białorusi w 1995 roku i Turcji w 2017 roku. W ich wyniku w obu państwach ukształtował się zgoła nowy model rządów, który można określić mianem „superprezydenckich” (Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, 2011). We wszystkich przywołanych przypadkach twórcy reform skrywali głębie i doniosłość modyfikacji, posługując się pojęciem nowelizacji konstytucji.

Przyczyną faktu skrywania zmiany ustawy zasadniczej pod pojęciem nowelizacji może być wiele, w tym formalno-proceduralne,

takie jak unikanie skomplikowanej procedury uchwalenia nowej konstytucji. Uzasadnione będzie jednak przypuszczenie, że często jest to maskowanie tychże zmian legitymacją i autorytetem dotychczas obowiązującego dokumentu. Czy jednak przy dopełnieniu formalnych procedur, gdy modyfikacja treści konstytucji jest prawnie skuteczna, można mówić, że takie „ukrywanie intencji” jest zasadne? Każde pozbawione wad prawnych przyjęcie aktu normatywnego – w tym ustawy modyfikującej treść konstytucji – jest przecież emanacją woli suwerena. Zachodzi pytanie, czy ograniczanie możliwości zmieniania treści konstytucji lub też umieszczanie w niej niezmiennych przepisów nie jest w istocie przejawem braku zaufania prawodawców do samych siebie, jak i do przyszłych pokoleń? Jak w tej sytuacji legitymizować ustroj państwa, który nie odpowiada aktualnym potrzebom? (Albert, 2019, s. 43; Levinson, 1996, s. 107; Rubinfeld, 2001, s. 174). Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że sytuacja taka narusza suwerenność narodu na przestrzeni dziejów, potomkowie są bowiem ograniczani wyborami przodków. Uwypukla się tym samym immanentne napięcie pomiędzy demokracją a rządami prawa (Włoch, 2018, s. 31; Kustra-Rogatka, 2020, s. 57).

Wspomniana 42. poprawka konstytucji Indii została zablokowana przez tamtejszy sąd konstytucyjny, który w uzasadnieniu wskazał, że jej przepisy „zaburzyłyby podstawową strukturę konstytucji”. Czy jednak w zaistniałej sytuacji organy sądownictwa konstytucyjnego mogą uznać taki akt prawny za sprzeczny z konstytucją, kreując się tym samym na „strażnika demokracji” i oponując przeciw woli konstytucyjnej większości parlamentarnej? Czy oddanie decydującego głosu w sprawach ustroju sądom konstytucyjnym nie zmienia demokracji w jurystokrację? Jeśli proces tworzenia i przyjęcia konstytucji angażuje społeczeństwo, np. poprzez referendum konstytucyjne, to również nowelizacja i zmiana ustawy zasadniczej może dokonywać się w tym trybie. Być może zasadne jest stanowisko Richarda Alberta, że w takich okolicznościach proces ten nie tylko nie byłby obciążony podejrzliwością środowisk niechętnych danej reformie, ale także sprzyjałby rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i procesom deliberacji (Albert, 2019, s. 46). Wiele w tej kwestii zależy od kultury prawnej danego państwa, społecznie konstruowanej roli prawa, a w szczególności roli nadawanej konstytucji, czy też „kultury nowelizacji” (Andrews 1963; Ginsburg, Melton 2015, s. 686; Albert 2019).

FUNKCJE NOWELIZACJI KONSTYTUCJI

Różny zakres materialny nowelizacji ustaw zasadniczych jest wprost powiązany z funkcjami, które mają one pełnić. Rozróżnienie tychże funkcji wydaje się zasadnym krokiem służącym określeniu granic dopuszczalności nowelizacji konstytucji, których przekroczenie byłoby już zmianą tegoż aktu. W ślad za R. Albertem przyjąć należy, że funkcje te mogą być trojaki: formalne, funkcjonalne i symboliczne (Albert, 2019).

Do formalnych nowelizacji konstytucji zalicza się te, które wynikają z nieostrości pojęć, nieumyślnych niedopowiedzeń, oczywistych pomyłek, literówek. Przykładem może służyć sprostowanie błędów w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, w przewidzianym prawem trybie pozaustawowym, na mocy obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów RP z 26 marca 2001 roku (Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319). Co do tego typu nowelizacji w zasadzie uprawnione byłoby posługiwanie się pojęciem prostowania pomyłek.

Najbardziej pojemną, a zarazem najbardziej kontrowersyjną, wydaje się kategoria nowelizacji funkcjonalnych. To wśród nich przebiega granica pomiędzy nowelizacją a zmianą konstytucji. Modyfikacje dotyczące zasad ustroju państwa, wolności i praw jednostki, źródeł prawa i kontroli ich konstytucyjności, nadto konstrukcji prawnej organów władzy publicznej i relacji pomiędzy nimi, z całą pewnością dotyczą przywołanej „podstawowej struktury konstytucji”. Zatem ich modyfikacja oznacza zmianę, a nie nowelizację konstytucji. Tak głębokie i poważne zmiany w ustawach zasadniczych w trybie nowelizacji dokonywane są zwłaszcza w państwach transformujących się, w tym w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, współczesnej Ukrainie czy republikach Azji Środkowej (Czachor, 2019). Tytułem przykładu reform ustrojowych, które nie nastąpiły w trybie nowelizacji obowiązującego tekstu, można wskazać przejście Danii do modelu parlamentu jednoizbowego w 1953 roku czy zmianę ustroju Finlandii z półprezydenckiego na parlamentarny w 2000 roku. Obie dokonały się w drodze przyjęcia całkowicie nowych ustaw zasadniczych.

Konstytucja to tekst o silnym ładunku aksjologicznym – nowelizacja jej treści może być zatem przejawem zmian w społeczeństwie,

które dokonują się na niwie symbolicznej. Co więcej, nowelizacja tego typu może projektować, stymulować określone zmiany w sferze wartości. Jako przykład poprawka konstytucji Federacji Rosyjskiej z 2020 roku, zgodnie z którą dokonano supremacji narodu rosyjskiego w ramach „wielonarodowego ludu Rosji” (Czachor, 2020). W Polsce taki charakter miały zmiany w treści konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1976 roku, stanowiące m.in. o przewodniej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, ale także kolejne poprawki w tymże dokumencie z okresu transformacji ustrojowej w latach 1989–1992.

Konkludując, z powyższego wynika, że odpowiedź na pytanie, jak dana modyfikacja treści konstytucji wpływa na funkcjonowanie państwa, czy zmienia stosunki władzy, ułatwia określenie tego, czy jest to nowelizacja konstytucji, czy już jej jakościowo donioślejsza zmiana. W normatywnym ujęciu – konstytucjonalizmu prawniczego – uwaga będzie skupiona na zgodności modyfikacji z pierwotną treścią ustawy zasadniczej. W ujęciu funkcjonalnym – konstytucjonalizmu politycznego – na systemowych skutkach modyfikacji, w tym społecznych i politycznych.

DOKTRYNA „NIEKONSTYTUCYJNYCH POPRAWEK KONSTYTUCJI”

Początek lat dziewięćdziesiątych, a w szczególności ostateczny rozpad bloku socjalistycznego, przyniósł triumfalny pochód liberalnej demokracji na gruncie naukowym, wsparty koncepcją „końca historii” Francisa Fukuyamy i „fal demokracji” Samuela Huntingtona (Fukuyama, 2000; Huntington, 2009). W szczególności dwie pierwsze dekady XXI stulecia unaocznily, że „historia się nie skończyła”, a paleta istniejących form ustrojowych, od demokratycznych po autorytarne, wcale nie zubożała. Jednocześnie istotnym jest fakt, że pojęcie demokracji jest powszechnie wykorzystywane również przez rządy autorytarne, erozja demokracji odbywa się zaś z reguły bez rozlewu krwi, stopniowo, głównie przy użyciu środków prawnych. Doktrynalną reakcją na te wydarzenia są rozmaite nowe kategorie pojęciowe, w tym m.in. „demokracja z przymiotnikami”, „demokracja nieliberalna”, „autorytaryzm rywalizacyjny” itd. Etykietowanie

takie prowadzi do powstania „dżungli przymiotnikowych konstytucjonalizmów” (Kustra-Rogatka, 2020, s. 65). Oprócz stosunkowo uboższego potencjału heurystycznego i ich wspólną cechą jest często aksjologiczne zaangażowanie, słabo skrywana niechęć do wariacji ustrojowych odbiegających od neoliberalnego wzorca.

W tym kontekście zasadne wydaje się omówienie koncepcji zwracającej uwagę na normatywny, a nie politologiczny charakter przemian, które umownie można nazwać „zwijaniem demokracji” (oryg. *democratic rollback*) (Diamond, 2008). Z pewnością jest ona istotnym elementem reakcji neoliberalnej doktryny konstytucyjno-prawnej na zjawisko określane mianem „erozji demokracji” (Graber, Levinson, Tushnet, 2018; Frankenberg, 2020).

Doktryna „niekonstytucyjnych poprawek konstytucji” – bo o niej mowa – pozostaje w związku z powyższymi wywodami odnośnie do granic dopuszczalnych nowelizacji ustawy zasadniczej. Opiera się na tezie, że niektóre poprawki w treści ustawy zasadniczej, przy ich formalnej konstytucyjności, mogą być sprzeczne z podstawowymi zasadami i wartościami porządku konstytucyjnego danego państwa, a więc naruszają „podstawową strukturę konstytucji”. Kolejne, narastające zmiany w ustawie zasadniczej mogą w konsekwencji doprowadzić do poważnego odejścia od wartości i wzorca ustrojowego, który przyświecał twórcom pierwotnego porządku prawnego. Tym samym kolejne modyfikacje mogą skutkować faktyczną zmianą konstytucji. Zjawisko to w wielu państwach, które niektórzy określają jako „demokracje nieliberalne”, jest tym bardziej trudne do uchwycenia, że zmiany ustrojowe przeprowadzane są przy dochowaniu przewidzianych prawem procedur, niekiedy towarzyszy im przywoływanie faktu, iż podobne rozwiązania funkcjonują również w innych, demokratycznych systemach. Z tego powodu niezbędne jest całościowe spojrzenie na kierunek tych reform. Te zmiany – deklarowane jako zgodne z normami ustrojowymi i poparte społecznym mandatem – mogą prowadzić do podważenia podstawowych wartości, na podstawie których pierwotnie kształtował się system państwowy. Taki ustrojowy *patchwork*, przygotowany przez rządzących w celu podważenia istoty demokracji i eliminacji zagrożenia utraty władzy, został przez amerykańską konstytucjonalistkę Kim L. Scheppele określony mianem „potwora” (oryg. *frankenstate* jako neologizm od *Frankensteina*) (Scheppele, 2013). W związku z powyższym

doktryna niekonstytucyjnych poprawek konstytucji ma również funkcje teleologiczne w postaci prewencji procesu tworzenia tegoż „potwora”, ma być teoretyczną podstawą wzmocnienia kontroli nad potencjalnie możliwym nadużywaniem demokratycznych instytucji. Za szczególnie przydatną ocenia się ją w przypadkach państw w okresie transformacji demokratycznej, w tzw. „wrażliwych demokracjach” (Issaharoff, 2007).

W ostatnich latach doktrynę „niekonstytucyjnych poprawek konstytucji” (*unconstitutional constitutional amendments*) rozwinął izraelski badacz Yaniv Roznai (Roznai, 2017). Zgodnie z jego ustaleniami, nawet dokonywane zgodnie z normami ustawy zasadniczej modyfikacje jej treści mogą być potraktowane jako niekonstytucyjne. Chodzi tu o takie przepisy, które – przy formalnej zgodności z pozostałymi normami konstytucji – istotnie modyfikują porządek prawny, prowadząc do erozji demokracji. Proces ten dokonuje się głównie w toku określonej, motywowanej politycznie, działalności organów sądownictwa konstytucyjnego. W ujęciu prakseologicznym doktryna ta postrzegana jest jako sposób ochrony narodu jako suwerena, bowiem pozwala ona ograniczyć możliwość korzystania z prawa do zmiany treści konstytucji przez uprawnione do tego organy państwowe, pozostawiając tę kwestię do ewentualnego rozstrzygnięcia w trybie referendum konstytucyjnego. Zatem jej wykorzystanie sprzyja peptyfikacji demokracji, podkreślając zwierzchnią władzę narodu i jego dominującą pozycję względem organów wybieralnych. Atutem doktryny jest umożliwienie sędziom reagowanie na przypadki niekonstytucyjnych zmian ustrojowych *ex post*, w procedurze pozwalającej im właściwie ocenić stopień antydemokratyczności danej zmiany w sferze prawa ustrojowego (Roznai 2017).

Y. Roznai wskazuje, że jednym ze sposobów gwarancji zachowania ustroju demokratycznego i prewencji odstępowania (*backsliding*) do demokracji, pełzania w kierunku autorytaryzmu, może być ograniczenie władzy w przedmiocie modyfikowania treści konstytucji. Narzędziem w tej materii powinno być wyposażenie sądów (głównie sądów konstytucyjnych) w doktrynę niekonstytucyjnych poprawek konstytucji. Z oczywistych względów nie może ona w całości rozwiązać problemu antydemokratycznego wykorzystywania ustawowych prerogatyw organów władzy, szczególnie w sferze legislacyjnej, choć – co potwierdzają przypadki jej stosowania – może

wpłynąć na powstrzymanie określonych negatywnych tendencji. Badacz wskazuje, że stojące na straży konstytucyjności ustroju sądy powinny mieć możliwość reagowania, gdy dochodzi do zagrożenia trwałości podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa.

Przedmiotowa koncepcja znajduje zastosowanie w praktyce judykatury poszczególnych państw i jest jej znana od dłuższego czasu. Za szczególnie reprezentatywne przykłady uznać należy sprawy w Indiach i Kolumbii. W indyjskim obrocie prawnym doktryna po raz pierwszy została przywołana w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku na tle sporu pomiędzy parlamentem a Sądem Najwyższym w kwestii reformy rolnej i upaństwowienia dużych gospodarstw. Kolejny raz została przywołana w związku z długotrwałym kryzysem politycznym wywołanym niedemokratycznymi tendencjami w okresie rządów Indiry Ghandi i wzmiankowaną 42. poprawką. Główne oskarżenia dotyczyły manipulacji prawem wyborczym oraz nadużywania instytucji stanu nadzwyczajnego w celu przedłużenia swoich rządów. Doktryna została przywołana przez miejscowy Sąd Najwyższy w związku z przyjęciem 39. poprawki do indyjskiej konstytucji, zgodnie z którą wprowadzana reforma prawa wyborczego miała nie dotyczyć pozostającej u władzy premier. Sąd orzekł, że choć reforma konstytucyjna od strony formalnej nie budzi zastrzeżeń, to jest ona w swej istocie sprzeczna z „podstawową strukturą ustawy zasadniczej” (*the base structure of the constitution*), a zatem niekonstytucyjna w sensie materialnym (Hart, 1980).

Bardziej wyrazistym przykładem zastosowania doktryny była sytuacja związana z próbą zmiany normy konstytucyjnej ograniczającej liczbę kadencji prezydenta w Kolumbii. Rządzący od 2002 roku prezydent Alvaro Uribe, ciesząc się dużą popularnością, w połowie kadencji podniósł kwestię uchylecia przepisu ograniczającego możliwość pełnienia urzędu do wyłącznie jednej kadencji. Odpowiednia modyfikacja konstytucji, w trybie nowelizacji, dokonana została przez miejscowy parlament. Pod koniec drugiej kadencji popierający A. Uribe parlamentarzyści wyrazili wolę kolejnej nowelizacji konstytucji, by umożliwić mu pełnienie trzeciej kadencji z rządu. Krok ten został w lutym 2010 roku zablokowany przez kolumbijski Sąd Konstytucyjny jako niekonstytucyjny. W swoim orzeczeniu stwierdził on, iż pierwsza nowelizacja była dopuszczalna, choć stwarzała pewne przeciążenie w istniejącym *equilibrium* ustrojowym. Uznano, że

umożliwienie pełnienia A. Uribe urzędu głowy państwa przez trzecią kadencję groziłoby uzyskaniem przez niego „dużego wpływu” na inne instytucje publiczne (głównie w związku z kompetencjami nominacyjnymi prezydenta), a w konsekwencji dominacją nad tymi z nich, które mają zapewniać równowagę i wzajemne powstrzymywanie się gałęzi władzy. Sąd doszedł do takiego wniosku uważnie analizując możliwe skutki pozostawiania na urzędzie głowy państwa jednej osoby nieprzerwanie przez 12 lat. Podkreślono także możliwe pozaprawne skutki takiej sytuacji – zdominowanie przestrzeni informacyjnej oraz rozwój stosunków klientelistycznych, co pozwalałoby prezydentowi jeszcze bardziej wzmocnić swoją władzę (Landau, 2010).

Doktryna niekonstytucyjnych poprawek konstytucji wydaje się pomocna w dyskusji nad granicą dopuszczalnych nowelizacji. Zgodnie z nią poprawki niekonstytucyjne w sensie materialnym to te, które naruszają *status quo* systemu politycznego. W praktyce sądownictwa konstytucyjnego poszczególnych państw może być ona używana jako pewna rama, narzędzie kontroli konstytucyjności prawa, która każdorazowo napełniana jest treścią. Trudność w praktycznym użyciu doktryny polega na tym, że będąc rozumiana zbyt szeroko może paraliżować uzasadnione i niesprzeczne z podstawowymi zasadami demokracji zmiany ustrojowe. Co więcej, jej stosowanie wyposaża sędziów w szczególną kompetencję kontroli konstytucyjności prawa, której wykorzystanie może opierać się na takim bądź innym rozumieniu granic demokracji. Zwolennicy doktryny pokładają zbyt mocną wiarę w niezależność sądownictwa i jego zdolność do stania na straży ustroju demokratycznego. Jej zastosowanie możliwe jest wyłącznie, gdy sądownictwo zachowuje niezależność, a sędziowie posiadają autonomię wobec rządzącej elity.

Na marginesie refleksji nad doktryną niekonstytucyjnych poprawek konstytucji godny odnotowania jest fakt, że debata na temat ustrojów państw, a także charakteru i jakości ich demokracji, stała się domeną prawników albo też prawnicy aspirują do tego, by zdominować jakiegokolwiek inne (socjologiczne, politologiczne) perspektywy interpretacji rzeczywistości społecznej (Stambulski, Czarnota, 2019, s. 14). Taka sytuacja prowadzi do eskalacji napięcia pomiędzy wartościami demokratycznymi a wartościami konstytucyjnymi, których treść określać mogą wyłącznie prawnicy, bowiem tylko oni mogą zasiadać w sądach konstytucyjnych. Prawnicy – zarówno praktycy,

jak i przedstawiciele doktryny – kierując się wartościami demokratycznymi winni mieć świadomość i być otwarci na inne niż tylko ściśle normatywne aspekty konstytucjonalizmu. Postulat ten wynika bezpośrednio z faktu, iż system prawa ustrojowego stanowi element składowy systemu politycznego – reguluje stosunki władzy i podległości, prawa oraz obowiązki rządzących i rządzonych. System polityczny z kolei jest podsystemem systemu społecznego – jego organizacja jest uwarunkowana formą organizacji społeczeństwa jako życia zbiorowego (Ryszka, 1984, s. 360). Żaden system prawa nie przetrwa, jeśli będzie sprzeczny z podstawami ładu społecznego. Stąd też zasadne jest otwarcie debaty nad konstytucjonalizmem na aspekty społeczne i polityczne.

Dokonać się to może poprzez przyjęcie perspektywy konstytucjonalizmu politycznego, bazującego na koncepcji demokracji większościowej, otwartego na prawie wspólnoty do determinowania swojego ustroju polityczno-prawnego (Kustra-Rogatka, 2020, s. 60). Przykładem implementacji takiej orientacji był brak sądowej kontroli konstytucyjności prawa przed przyjęciem konstytucji V Republiki Francuskiej i powołania Rady Konstytucyjnej czy elastyczność ustrojowa współczesnej Nowej Zelandii.

ZAKOŃCZENIE

Z przeglądu literatury jasno wynika, że doktryna prawa nie wypracowała kryteriów wyodrębnienia instytucji nowelizacji konstytucji, choć niewątpliwie taka potrzeba jest mniej lub bardziej wyraźnie artykułowana. Potrzeba ta wynika ze znaczenia nadawanego konstytucji. Im większy nadaje się jej walor symboliczny, tym bardziej treść ustawy zasadniczej jest chroniona przed późniejszymi modyfikacjami.

W związku z powyższym uzasadnione wydaje się rozróżnianie trzech kategorii pojęciowych – modyfikacji jako terminu zbiorczego dla jakiegokolwiek ingerencji w pierwotną treść norm konstytucyjnych oraz mieszczących się w ramach modyfikacji nowelizacji i zmiany (zastąpienia) konstytucji. Dwie ostatnie kategorie różnią się od siebie zakresem materialnym, choć, rzecz jasna, precyzyjne ich wyodrębnienie możliwe jest wyłącznie w toku rozpatrywania poszczególnych przypadków.

Jak wskazano na przykładzie doktryny niekonstytucyjnych poprawek konstytucji, zagadnienie konstytucjonalności modyfikacji norm ustaw zasadniczych ma także wymierny aspekt praktyczny i dotyczy działalności organów sądownictwa konstytucyjnego poszczególnych państw. Jednocześnie otwarte pozostaje pytanie, czy brak elastyczności konstytucji, trudność dokonywania modyfikacji jej treści jest zaletą, czy wadą? Wydaje się, że umożliwienie wprowadzania zmian (zarówno poprzez odpowiednie przepisy, jak i otwartą postawę judykatury) jest niezbędne dla właściwego adaptowania się systemu politycznego danego państwa do następujących zmian.

Dogmatyczne stanowiska neoliberalistów krytykujących proces adaptacji ustrojowej wielu państw, wspierane publicystycznymi etykietami „populizmu” czy „rewizjonizmu”, należy konfrontować z dogłębną analizą stanu faktycznego i prawnego każdego z przypadków. Nie każda bowiem modyfikacja treści konstytucji wymierzona jest w trwałość dotychczasowego porządku prawnego. Dla właściwego zrozumienia istoty zagadnienia niezbędne jest otwarcie się na postrzeganie konstytucji jako „żywego prawa” organicznego porządku instytucjonalnego, będącego wytworem społecznym ściśle powiązany z sferą polityczną.

BIBLIOGRAFIA

- Albert, R. (2019). *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Andrews, W.G. (1963). *Constitutions and Constitutionalism*. New York: D. van Nostrand Co.
- Banaszak, B. (2012). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Wolters Kluwer: Warszawa.
- Biskupski, K. (1963). *Założenia ustrojowe współczesnej Francji. Ze szczególnym uwzględnieniem urzędu Prezydenta Republiki*. Toruń: Toruńskie Towarzystwo Naukowe.
- Cooley, T.M. (1893). The Power to Amend the Federal Constitution. *Michigan Law Review*, 2, 109–120.
- Czachor, R. (2019). Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza. *Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych*, 12, 35–50.

- Czachor, R. (2021). Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(61), 261–276. DOI: 10.15804/ppk.2021.03.17
- Diamond, L. (2008). The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87(2), 36–48.
- Frankenberg, G. (2020). *Authoritarianism: Constitutional Perspectives*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publ.
- Fukuyama F. (2000). *Koniec historii*. Poznań: Zysk i Spółka.
- Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713. DOI: 10.1093/icon/mov041
- Graber, M.A., Levinson, S., & Tushnet, M. (2018). *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford: Oxford University Press.
- Grabowski, R. (2014). Zasady zmiany konstytucji V Republiki Francuskiej. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2(18), 131–142.
- Hart, H.C. (1980). The Indian Constitution: Political Development and Decay. *Asian Survey*, 20(4), 428–451. DOI: 10.2307/2643867.
- Huntington, S.P. (2009). *Trzecia fala demokratyzacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa.
- Issaharoff, S. (2007). Fragile Democracies. *Harvard Law Review*, 120(6), 1405–1467.
- Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. Harvard: Harvard University Press.
- Kustra-Rogatka, A. (2020). Konstytucjonalizm a polityczność. *Krytyka Prawa*, 12(3), 50–69.
- Landau, D. (2010). Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. *Harvard International Law Journal*, 51(2), 319–378.
- Levinson, S. (1996). The Political Implications of Amending Clauses. *Constitutional Commentary*, 13(107), 107–123.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. New York: Yale Univ. Press.
- Lorenz, A. (2005). How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concept and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, 17(3), 339–361. DOI: 10.1177/0951629805052883.
- Marbury, W.L. (1919). The Limitations upon the Amending Power. *Harvard Law Review*, 33(2), 223–235.
- Murphy, W.F. (1995). Merlin's Memory: The Past and Future Imperfect of the Once and Future Polity. W.S. Levinson (Red.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment* (s. 163–190). Princeton: Princeton University Press. DOI: 10.1515/9781400821631.163.

- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2001 r. o sprostowaniu błędów. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 (Polska). <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010280319/O/D20010319.pdf>
- Rose-Ackerman, S., Desierto, D.A., & Volosin, N. (2011). Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines. *Berkeley Journal of International Law*, 29, 246–333.
- Rubinfeld, J. (2001). *Freedom and Time. A Theory of Constitutional Self-Government*. New York: Yale University Press.
- Ryszka, F. (1984). *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Scheppele, K.L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 42(4), 559–562.
- Schmitt, C. (2008). *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press.
- Schneider, E. (2006). *Crafting Constitutional Democracies: The Politics of Institutional Design*. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers.
- Stambulski, M., & Czarnota, A. (2019). Janusowe oblicze konstytucjonalizmu. *Krytyka Prawa*, 11(1), 8–17.
- Włoch, W. (2018). *Pomiędzy czystym prawem a ideą polityczną: pojęcie konstytucji w doktrynach Hansa Kelsena i Johna Rawlsa*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Ziemiński, Z. (1983). *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*. Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



MARCIN KALINOWSKI

<http://orcid.org/0000-0002-5785-6366>

Uniwersytet Łódzki
marcin.kalinowski@uni.lodz.pl

DAMIAN SZYMCZAK

<http://orcid.org/0000-0002-2369-1225>

Uniwersytet Łódzki
damian.szymczak@uni.lodz.pl

DOI: 10.35765/HP.2147

Przyczynek do analizy przejrzystości i skali outsourcingu politycznego w Polsce

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Naczelnym celem badawczym niniejszych rozważań jest przedstawienie przejrzystości oraz skali zjawiska outsourcingu politycznego w Polsce w okresie od 2007 do 2019 roku.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Kluczowym problemem poruszanym w artykule jest zewnętrzna działalność doradcza, która wspomaga ideowo, programowo i medialnie partie polityczne w toku ich bieżącej działalności. W części teoretycznej wykorzystano metodę analizy krytycznej literatury przedmiotu. W części empirycznej poddano analizie dane dostępne na stronach Państwowej Komisji Wyborczej

PROCES WYWODU: W pierwszej kolejności ustalona będzie definicja outsourcingu politycznego, w drugiej przedstawione zostanie kryterium jego oceny etycznej, w trzeciej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy outsourcing polityczny jest w Polsce transparentny, a w czwartej przedstawione będą wydatki polskich partii politycznych na działalność outsourcingową w ciągu lat 2007–2019.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Analiza wykazała, że działalność doradcza na rzecz organizacji partyjnych jest prowadzona w Polsce w warunkach mało przejrzystych dla statystycznego wyborcy oraz badacza przedmiotowego zjawiska. Ogólnie dostępne dane zawierają zbyt mało informacji w zakresie praktycznej identyfikacji pomiotów świadczących tego rodzaju działalność. Jednocześnie skala samego zjawiska – jak dowiodło badanie empiryczne – jest

Sugerowane cytowanie: Kalinowski, M. i Szymczak, D. (2022). Przyczynek do analizy przejrzystości i skali outsourcingu politycznego w Polsce. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 31-54. DOI: 10.35765/HP.2147.

na tyle szeroka, że wymaga dalszych pogłębionych badań. Artykuł ma w założeniu autorów stać się przyczynkiem do zintensyfikowania dyskusji na temat sposobu i celów wydatkowania subwencji partyjnych na usługi outsourcingowe.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Ustalenia zawarte w artykule – zarówno czynione z perspektywy teoretycznej, jak i na bazie przeprowadzonego badania empirycznego – mogą być przydatne w dyskusji interdyscyplinarnej na temat sposobu wydatkowania środków budżetowych przeznaczanych na subwencjonowanie działalności partii politycznych w Polsce. W zakończeniu autorzy sygnalizują potrzebę wprowadzenia kompleksowego systemu przepływu informacji publicznej, umożliwiającego statystycznemu wyborcy-podatnikowi weryfikację podmiotów świadczących usługi doradcze na rzecz partii politycznych oraz zakresu przedmiotowego zawieranych umów.

SŁOWA KLUCZOWE:

outsourcing polityczny, kryterium etyczne, finansowanie partii politycznych, wydatki partii politycznych

Abstract

CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF THE ROLE
OF POLITICAL OUTSOURCING IN THE LAWMAKING
PROCESS IN POLAND

RESEARCH OBJECTIVE: The main research objective of this publication is to present the transparency and scale of the political outsourcing phenomenon in Poland in the years 2007–2019.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The key problem raised in the article is the external advisory activity that supports ideologically, programmatically and medially political parties in the course of their current activities. In the theoretical part was used method of critical analysis of the literature. In the empirical part was analyzed available data on the website of the State Electoral Commission

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The reasoning will be based on the presentation of definition of political outsourcing and the criterion of its ethical evaluation. Then an attempt will be focused to answer the question whether political outsourcing is transparent in Poland. Finally will be presented the expenses of Polish political parties on outsourcing activities in the years 2007–2019

RESEARCH RESULTS: The analysis has shown that consulting activity for Polish political parties is conducted in not transparent conditions for a statistical voter and a researchers of this phenomenon. Generally available data contain

limited information on the practical identification of entities providing this kind of activity. Simultaneously the scale of this phenomenon proved by the empirical studies was so wide that it requires further detailed research. The article is intended to be a contribution to intensify the discussion on the methods and purposes of spending parties subsidies on outsourcing services.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

The conclusions contained in the article, both from the theoretical perspective and on the basis of empirical research, may be useful in the interdisciplinary discussion on the way of spending budget funds allocated to subsidize the activities of political parties in Poland. In conclusion, the authors signal the need to establish a comprehensive system of public information flow. Statistical voter-taxpayers should be able to verify the entities providing consulting services to political parties and the scope of their contracts.

KEYWORDS:

political outsourcing, ethical criterion, political party funding, political party spendings

WPROWADZENIE

Komercjalizacja współczesnej polityki oraz zależność wybieralnych polityków od przekazu medialnego (Kemp, Bahador, McMillan, 2016), technicznej informacji branżowej i wiedzy eksperckiej (Puyvelde, 2019) spowodowały w ostatnich latach rozwój i rozpowszechnienie się zjawiska outsourcingu politycznego. Mianem tym określamy działalność doradczą, która wspomaga ideowo i programowo partie polityczne w toku ich bieżącej działalności.

Korzystanie z zasobów zewnętrznych przy tworzeniu oferty programowej, strategii działania i wizerunku medialnego partii politycznych łączy w teorii i praktyce trzy składowe oceny funkcjonowania demokratycznego procesu politycznego, tj. prawną, ekonomiczną i etyczną. Przy czym kodyfikacja prawna zjawiska outsourcingu politycznego oraz jego wymiar ekonomiczny implikuje bezpośrednio i pośrednio jego ocenę etyczną.

Celem artykułu jest przedstawienie skali zjawiska outsourcingu politycznego w Polsce w okresie od 2007 do 2019 roku – zaproponowaną w badaniach cezurę czasową stanowią cztery ostatnie wybory parlamentarne w Polsce. Biorąc za punkt wyjścia fakt, że wszelkie

wydatki związane z dotacją budżetową mają charakter gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, autorzy podejmą też próbę wskazania kryterium oceny etycznej outsourcingu politycznego. Artykuł powstał na podstawie analizy raportów dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej oraz krytycznej analizy literatury przedmiotu.

CZYM JEST OUTSOURCING POLITYCZNY?

Termin *outsourcing* wywodzi się z języka angielskiego. W dosłownym znaczeniu oznacza wykorzystanie zasobów zewnętrznych. W praktyce biznesowej outsourcing polega na zleceniu wybranych prac na zewnątrz, poza strukturę organizacyjną korporacji, a tym samym na korzystaniu z produktów i usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne (Tyrańska, 2015, s. 13; Weerakkody, Irani, 2010; Quelin, Duhamel, 2003). Mamy tu zatem do czynienia z wymianą korzyści pomiędzy dwoma stronami umowy. Jedna z nich świadczy na rzecz drugiej określone usługi lub wytwarza dla niej określone dobra.

Nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta definicja outsourcingu gospodarczego. W literaturze przedmiotu podaje się natomiast liczne jego klasyfikacje. Zwykle są one oparte na celu, złożoności, zakresie przedmiotowym oraz formie wzajemnego podporządkowania obu stron umowy (Deardorff, 2006; Trocki, 2001).

W procesie politycznym outsourcing zyskuje nowe treści. Najszerszej rzecz ujmując, mianem outsourcingu politycznego można określić korzystanie przez partie polityczne z usług doradczych oferowanych przez: (1) wyspecjalizowane podmioty z branży medialnej, tj. agencje reklamowe, agencje marketingowe, agencje PR, specjalistów od czasu antenowego oraz reklam, trenerów występów publicznych; (2) ośrodki badania opinii publicznej; (3) firmy zajmujące się tworzeniem stron internetowych oraz komunikacją w mediach społecznościowych (Heiss, Schmuck, Matthes, 2019; Bene, 2017). Usługi na rzecz partii politycznych świadczą też coraz częściej przedstawiciele świata akademickiego (Podobas, 2008, s. 20–21). Istotą outsourcingu politycznego stanowi włączenie tych podmiotów w proces polityczny na etapie tworzenia oferty programowej danej partii politycznej oraz jej odbioru w dyskursie politycznym. Należy

przyjąć, że najważniejszym elementem outsourcingu politycznego jest przekazywanie wiedzy eksperckiej, dostarczanie informacji branżowej, wyników badań oraz opracowanie i realizacja odpowiedniej strategii działania, mające na celu promowanie określonych partii politycznych.

Trzeba podkreślić, że właśnie fakt promocji partii odróżnia zasadniczo outsourcing polityczny od lobbingu. Pomimo, że te dwie formy rzecznictwa interesów łączy płaszczyzna komunikacyjna oraz występowanie na wszystkich poziomach życia społecznego (lokalnym, regionalnymi, państwowym i międzynarodowym), to już zgoła odmienna jest grupa docelowa. Podmioty świadczące profesjonalne usługi lobbyistyczne rekomendują i recenzują określone inicjatywy ustawodawcze (Jasiecki, Mołęda-Zdziech, Kurczewska, 2006). Lobbing polega na kontaktowaniu się z wybieralnymi politykami i nominowanymi przez nich urzędnikami państwowymi, w celu przekonania ich do rozwiązań prawnych, oczekiwanych przez branżowe grupy nacisku (Kotler, 1994). Istotą lobbingu jest wpływanie na ośrodki władzy publicznej w celu realizacji określonych interesów ekonomicznych tychże grup. W outsourcingu politycznym chodzi zawsze o realizację interesów danej partii politycznej. Rzecz jasna, w określonych przypadkach można sobie wyobrazić sytuację, kiedy zewnętrzne usługi doradcze na rzecz partii politycznych mogą przybrać formę ukrytych działań lobbingowych. Wtedy jednak podmiot świadczący takie usługi musiałby działać niejako na „dwa fronty”. Przy dzisiejszym systemie przepływu informacji bardzo szybko doprowadziłoby to do zweryfikowania intencji takich działań przez organizacje partyjne. W szerszej interpretacji pojęcia outsourcingu politycznego autorzy wychodzą poza jego formę ściśle doradczą i konsultacyjną (tak np. Matyszkowicz, 2011). Jest on wówczas kojarzony z „przybudówkami partyjnymi”, tj. organizacjami, stowarzyszeniami, *think-tankami*, których zasadniczym i jedynym celem działania jest promowanie przekazu finansujących je partii politycznej. Inaczej mówiąc, nie chodzi tu już o przekazywanie wiedzy eksperckiej, a o działania propagandowe tych podmiotów na rzecz określonej partii politycznej.

KRYTERIUM OCENY ETYCZNEJ OUTSOURCINGU POLITYCZNEGO

Debatę nad sposobem finansowania działalności partii politycznych w systemie przedstawicielskim cechują różnorodne stanowiska, pomysły i wieńczące ją uregulowania prawno-instytucjonalne. Niezależnie od rozwiązań przyjmowanych przez poszczególne kraje, jedna kwestia wydaje się oczywista. Meandry funkcjonowania struktur wewnętrznych partii politycznych oraz ich „siła” wpływu politycznego pozostają w ścisłej korelacji ze środkami finansowymi, jakimi dysponują. W wielu państwach demokratycznych działalność partii politycznych jest dotowana ze środków publicznych. U podstaw przyjęcia takiego rozwiązania prawnego leży przekonanie, że w ten sposób zyskujemy przejrzystość w zakresie źródeł finansowania partii politycznych. W opracowaniu przygotowanym wspólnie przez OBWE i Komisję Wenecką Rady Europy podkreśla się znaczenie finansowania partii politycznych z budżetu państwa jako m.in. rozwiązania ucinającego zbyt silne powiązania partii z prywatnymi darczyńcami (*Guidelines of Political Party Regulations*, 2010). Warunkiem koniecznym przedmiotowej transparentności jest wypracowanie spójnego systemu wydatkowania dotacji publicznych. Część badaczy uznaje, że jeśli finansowanie działalności partii politycznych jest skorelowane z właściwym wydatkowaniem środków publicznych, wówczas możemy zaobserwować jego pozytywny wpływ na proces demokratyczny (Pinto-Dunschky, 2000, s. 9–10; Chmaj, Sokół, Żmigrodzki, 1997, s. 110). W takim przypadku głównym celem częściowego dotowania działalności partii politycznych z budżetu jest ograniczenie wpływu podmiotów zewnętrznych, które finansując daną partię mogłyby jednocześnie wywierać nacisk na decyzje polityczne. Innymi słowy, uznaje się, że lepiej – choćby wycinkowo – subwencjonować działalność partii, niż całkowicie uzależnić funkcjonowanie jej struktur wewnętrznych od datków i darowizn zewnętrznych. Przyjmuje się przy tym założenie, że te ostatnie są prawie zawsze związane z interesem czysto ekonomicznym darczyńców, a nie z czynnikami *stricte* ideologicznymi.

Zgodnie z artykułem 11 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku finansowanie partii politycznych z budżetu jest w Polsce jawne, stanowi bowiem podstawę wolności i demokracji (Garlicki, Zubik, 2016,

Chmaj, 2019). Z kolei wprowadzenie konstytucyjnej zasady jawności finansowania polityki pociąga za sobą następstwo zasad dodatkowych, tj.:

1. jawność źródeł finansowania partii,
2. jawność majątku partii,
3. kontrolę organów państwa nad finansami partii,
4. określenie zasad subwencjonowania partii w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym.

Biorąc za punkt wyjścia te podstawowe zasady prawne, można pokusić się o sformułowanie kryterium etycznego działalności outsourcingowej, tj.: każda usługa świadczona na rzecz partii politycznej a subwencjonowana z budżetu państwa, niezależnie od jej formy, jest neutralna społecznie, jeśli potencjalny podatnik-wyborca może zweryfikować podmiot świadczący tę usługę oraz jej zakres przedmiotowy.

Inaczej mówiąc, identyfikacja podmiotów świadczących doradztwo na rzecz partii politycznych wraz z zakresem przedmiotowym zawieranych umów jest warunkiem koniecznym utrzymania przejrzystości w zakresie wydatkowanych środków oraz transparentności w obustronnej relacji wyborca – wybieralny polityk. Takie dane powinny być ogólnie dostępne. Dopuszczalne jest przy tym pośrednictwo dodatkowego organu instytucjonalnego w dostępie do nich, przy czym organ ten musi spełniać podstawową zasadę bezstronności politycznej.

Z perspektywy społecznej oceny zjawiska outsourcingu politycznego istotna pozostaje kwestia odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy statystyczny wyborca-konsument-podatnik jest w stanie bezpośrednio i wprost zweryfikować „podmiot zewnętrzny” pozostający stroną umowy outsourcingowej: Po drugie, czy może on zweryfikować przedmiot umowy oraz kwotę na jaką opiewa?¹ Do próby odpowiedzi na te pytania, przejdziemy niżej, wskazując jednocześnie jak wcześniej przyjęte umowne kryterium etyczne jest realizowane na gruncie polskiego procesu politycznego

1 Tak, tylko przy założeniu, że są one finansowane ze środków publicznych.

CZY OUTSOURCING POLITYCZNY JEST W POLSCE TRANSPARENTNY?

W Polsce nadzór nad finansowaniem partii politycznych sprawuje Państwowa Komisja Wyborcza. Publikuje ona raporty w Monitorze Polskim (Gałązka, Solon-Lipiński, Zbieranek, 2012, s. 19). Ponadto istnieje możliwość pobrania pliku z raportem na stronie internetowej PKW. Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku nałożyła na partie obowiązek składania czterech typów informacji do PKW, które przedstawiono w zamieszczonej tabeli 1. (Chmaj, 2000, s. 66–67).

Tabela 1. Informacje składane przez partie polityczne do PKW

Artykuł ustawy o partiach	Podmiot informowany	Rodzaj informacji	Sankcja za niezłożenie informacji
34 ust. 1	PKW	O otrzymanej z budżetu państwa dotacji na działalność statutową oraz o poniesionych wydatkach na cele statutowe.	Utrata prawa do otrzymania subwencji w następnym roku kalendarzowym dotacji celowej i podmiotowej.
35 ust. 3	PKW	O utworzeniu lub likwidacji funduszu wyborczego.	Brak.
38 ust. 1	PKW	Zbiorca o źródłach pozyskania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków funduszu wyborczego w roku poprzednim.	Minister finansów na wniosek PKW może zablokować konto funduszu wyborczego na okres do 3 lat.
39. ust. 2	PKW oraz Sąd okręgowy w Warszawie	O źródłach finansowania w roku poprzednim.	Sąd Okręgowy w Warszawie wzywa właściwy organ partii do złożenia informacji w terminie 3 miesięcy. Po upływie tego terminu sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu partii z ewidencji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chmaj, 2000, s. 67.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w myśl art. 35 ust. 3 ustawy partie politycznie nie ponoszą żadnych konsekwencji za brak informacji o utworzeniu lub likwidacji funduszu wyborczego. Stanowi

to zatem typowy *lex imperfecta* (Chmaj, 2000). Sprawozdania finansowe partii politycznych, które odnajdujemy na stronach PKW, są nimi jedynie z nazwy i mają niewiele wspólnego z ich księgowym odpowiednikiem. Wszelkie dane są przedstawione w formie uproszczonej i ograniczają się do wyszczególnienia przychodów i wydatków poniesionych przez daną partię w określonym roku kalendarzowym. Wydatki są podzielone na trzy podstawowe kategorie, tj.: (1) wysokość kwoty przeznaczonej na fundusz ekspercki – ustawa nakłada na partie polityczne obowiązek przeznaczania na niego od 5 do 15% otrzymywanej subwencji. W praktyce polskiego systemu politycznego mamy do czynienia ze znacznym stopniem uznaniowości skarbników i księgowych partii w opisie i kwalifikowaniu wydatków z nim związanych; (2) wysokość kwoty przeznaczonej na fundusz wyborczy; (3) wydatki na cele statutowe, które obejmują wydatki na wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne, zużycie materiałów i energii, podatki i opłaty oraz usługi obce.

Wydatki związane z outsourcingiem politycznym obejmują fundusz wyborczy, fundusz ekspercki oraz usługi obce. To w tych pozycjach kryją się wszelkie kwoty związane z korzystaniem przez partie polityczne z usług podmiotów zewnętrznych. Są to zatem zarówno zewnętrzne ekspertyzy prawne, polityczno-socjologiczne i społeczno-ekonomiczne, jak i korzystanie z ośrodków badania opinii publicznej oraz agencji specjalizujących się w marketingu politycznym.

Dostępne dane pozwalają jedynie na zestawienie sumarycznych wydatków ponoszonych przez partie polityczne na outsourcing polityczny. W raportach PKW nie znajdziemy nic więcej. Brakuje zatem informacji, z usług jakich firm korzystała dana partia oraz informacji odnośnie do zakresu przedmiotowego danej usługi. W raportach, które każdy obywatel może pobrać ze strony PKW, widnieje jedynie informacja o załącznikach, jakie poszczególne partie dostarczyły do PKW. Jednak system przepływu informacji nie daje możliwości pobrania i wglądu do żadnego z nich. Innymi słowy, proste zestawienie kosztów księgowych przedkładanych PKW przez partie polityczne, to wszystko, czym dysponuje dziś statystyczny wyborca zainteresowany szybką ścieżką dostępu do danych odnośnie do sposobu i kierunku wydatkowania środków publicznych z tytułu subwencji.

Pochylając się nad sposobem prezentowania wydatków ponoszonych przez partie polityczne, a wpisanych w schemat raportów składanych do PKW, należy przyznać rację autorom, którzy wskazują na niemal całkowity brak kontroli społecznej nad finansami partii politycznych w Polsce (np. Jackowska; Zbieranek 2008):

Obecny system finansowania partii politycznych – pisze Ryszard Piotrowski – wymaga istotnych zmian. Powinny one polegać przede wszystkim na pełnym i rzeczywistym zrealizowaniu zasady jawności finansowania partii politycznych oraz publicznej kontroli nad tym procesem niezależnie od tego, czy chodzi o wydatkowanie środków budżetowych, czy też środków pochodzących ze składek i darowizn oraz z innych źródeł. Konieczne wydaje się urealnienie i zwiększenie uprawnień kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej w odniesieniu do finansowania działalności partii politycznych (Piotrowski, 2014).

Na szereg problemów związanych z finansowaniem partii politycznych od lat zwraca też uwagę Sieć Obywatelska Watchdog Polska². W praktyce chodzi o cztery potencjalne niebezpieczeństwa, które omówimy poniżej.

Po pierwsze, na gruncie przejrzystości wydatkowania środków budżetowych taki stan rzeczy buduje specyficzną zasłonę niewiedzy. Jeśli statystyczny podatnik-wyborca nie dysponuje dostępem do prostego systemu identyfikacji podmiotów, które wywierają wpływ na konstruowanie programu danej partii politycznej, budują jej przekaz medialny oraz prognozują poparcie wyborcze, to nie może on też wytyczyć – nawet w przybliżeniu – ram zinstytucjonalizowanego rynku politycznego. W praktyce nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że dany usługodawca zewnętrzny świadczy usługi doradcze

2 Przykładem jej działań był wniosek do partii, których przedstawiciele byli parlamentarzystami, o udostępnienie faktur opłaconych w styczniu i lutym 2013 r. Żadna z partii nie przedstawiła przedmiotowych faktur. Wobec wszystkich partii stowarzyszenie zgłosiło skargi do sądów administracyjnych. Każda ze spraw została rozstrzygnięta na korzyść stowarzyszenia. Wygrane procesy nie przyczyniły się jednak do zwiększenia jawności wydatków publicznych ponoszonych przez partie. Watchdog Polska zauważa, że „Sprawy toczone wobec partii politycznych wskazują, że problemy z jawnością nie są związane z miejscem, zajmowanym przez daną partię na scenie politycznej i rzecz można, że zachodzą ponad podziałami”. Zob. <https://informacjapubliczna.org/news/czego-ucza-sie-partie-po-przeigranych-sprawach-sadowych>

na rzecz kilku partii politycznych jednocześnie. W konsekwencji programy i postulaty polityczne nie stanowią już wyrazu „walki ideologicznej” – w dobrym tego słowa znaczeniu, czy też nie służą próbie zmiany rzeczywistości w kierunku zapewnienia optymalnej – w rozumieniu Pareta – alokacji zasobów, ale stają się „produktem” czysto biznesowym i marketingowym (Łozowska, Szymczak, 2015, s. 162–163).

Po drugie, patrząc z perspektywy podatnika, ważny jest też zakres przedmiotowy wydatków finansowanych z budżetu. Zauważmy, że np. pojęcie ekspertyz prawnych i polityczno-socjologicznych jest bardzo pojemne znaczeniowo. Może tu bowiem chodzić zarówno o wyspecjalizowane ośrodki badania opinii społecznych, jak i przedstawicieli świata akademickiego. W praktyce może zatem mieć miejsce sytuacja, kiedy komentatorzy wydarzeń publicznych ze świata akademickiego, oceniając program danej partii, czy też jej bieżące posunięcia polityczne, w istocie rzeczy komentują własne pomysły polityczne. Brak transparentności w zakresie relacji firm i doradców zewnętrznych z wewnętrznymi strukturami organizacyjnymi partii politycznych może prowadzić do tak paradoksalnych sytuacji. Zwróćmy przy tym uwagę, że nie sam fakt doradztwa jest tutaj etycznie wątpliwy – istotą wolnego rynku jest przecież wolność w uzyskiwaniu legalnych dochodów – ale właśnie brak transparentności i przejrzystości w zakresie podmiotowym i przedmiotowym tych relacji. Szczególnie aktualnie brzmi dziś konstatacja Friedricha Augusta von Hayeka, który podkreślając kluczową rolę intelektualistów w szerzeniu wiedzy i idei, zauważył, że w istocie sprowadza się ona do tego, że „ich przekonania i opinie działają jak sito, przez które wszystkie nowe koncepcje muszą przejść, zanim dotrą do mas” (Hayek, 2012, s. 17). Jeśli stoimy na stanowisku ścisłego oddzielenia zadań eksperta (funkcja doradcza i recenzencka) od zadań polityka (funkcja koncepcyjno-zarządcza), to brak transparentności w outsourcingu politycznym rodzi dwa skrajne scenariusze reorientacji ich wzajemnej relacji. Z jednej strony prowadzi do zamiany ról – ekspert staje się twórcą koncepcji, a wybieralny polityk jedynie ich głosi-cielem i wykonawcą. Z drugiej strony – jak celnie zauważa Mateusz Matyszkowicz – „grupy opiniotwórcze przestają być siłą zdolną do wywierania nacisku na polityczny establishment, a stają się podwykonawcami partyjnego przekazu” (Matyszkowicz, 2011).

Po trzecie, obawy musi też budzić brak bazy danych zawierającej szczegółowe zestawienie środków wydatkowanych przez partie na usługi outsourcingowe. Rzecz jasna, sprawozdania finansowe partii politycznych podlegają corocznym badaniom przeprowadzanym przez wykwalifikowane biura biegłych rewidentów. Należy tu jednak podnieść fakt, że biegły rewident nie dysponuje instrumentami prawnymi, pozwalającymi mu orzec o adekwatności wydatków w stosunku do przedmiotu zawieranych umów. Jego rolą jest jedynie wydanie jednoznacznej opinii, czy dany koszt księgowy znajduje swoje odzwierciedlenie w planowanym budżecie rocznym partii oraz czy został on prawidłowo zaewidencjonowany w toku zwykłych operacji księgowych. Tyle i tylko tyle. Wolność przedstawicieli partii politycznych w zakresie zawieranych umów odsuwa na dalszy plan rzeczywistą wartość rynkową ujmowanych w nich kwot. Biorąc pod uwagę to, co już powiedziano, tj. że PKW nie dołącza do sprawozdań jakichkolwiek informacji pozwalających na weryfikację sposobów wydatkowania środków publicznych, ogranicza się zaś jedynie do zestawienia kosztów, nie sposób ocenić, czy dana usługa outsourcingowa została wyceniona w wartości rynkowej. Taka sytuacja może prowadzić do wielu potencjalnych nadużyć. Załóżmy teoretycznie, że średni koszt rynkowy wykonania usługi wynosi X zł. Potencjalnie może dojść do sytuacji, w której cena danej usługi będzie zawyżona i wyniesie $2X$ zł, $3X$ zł etc. Jeżeli dana partia przedstawi faktury dokumentujące ową kwotę, to niezależnie, czy usługa była wykonana w cenie niższej, czy wyższej od średniej ceny rynkowej, taka sytuacja jest zgodna z prawem. Biegły rewident nie dysponuje przy tym narzędziami prawnymi, które umożliwiłyby mu zdyskredytowanie wartości zawieranych umów.

Po czwarte, z ekonomicznego punktu widzenia, stan „niepewności” jest kluczową zmienną określającą wybory aktorów na rynku politycznym (tak np. Downs, 1957, s. 210 i n.). W warunkach niepewności, czynnikiem, który umożliwia podjęcie racjonalnych decyzji, jest informacja (Miller, 1981). Informacja polityczna nie jest dobrem deficytowym, ale jest dobrem kosztownym. Dla statystycznego wyborcy koszt informacji potrzebny do podjęcia racjonalnej decyzji wyborczej obejmuje sumarycznie dwie składowe: koszt jej pozyskania i koszt oceny oraz dalszego przetworzenia na decyzję wyborczą. Trzeba pamiętać, że koszty przetworzenia informacji są zwykle dość

wysokie, trudno bowiem założyć, aby statystyczny wyborca dysponował wiedzą odnośnie do szerokiego spektrum dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Ze względu na fakt, że ten składnik kosztów jest zawsze bardzo subiektywny, instytucje publiczne nie mają praktycznie wpływu na jego obniżenie. Z kolei koszt pozyskiwania informacji może być maksymalnie obniżony wskutek odpowiednio profilowanych działań instytucji publicznych. Wprowadzenie systemu bezpośredniego dostępu do danych źródłowych jest dla wyborcy-podatnika zawsze lepszym rozwiązaniem niż obwarowanie dostępu do nich licznymi klauzulami zabezpieczeń. Z kolei wszelkie opracowania publicystyczne i badawcze są w istocie naznaczone określonym stopniem autorskiej interpretacji danych.

WYDATKI PONOSZONE NA OUTSOURCING POLITYCZNY W POLSCE

Dokonana przez autorów analiza sprawozdań finansowych dostarczanych przez partie do PKW (tabela 2) wskazuje, że w 2007 roku wydatki na usługi świadczone przez podmioty outsourcingowe stanowiły średnio 58% całkowitych wydatków związanych z działalnością statutową partii. Na potrzeby analizy uwzględniono partie, które nieprzerwanie od 2007 roku otrzymywały subwencję z budżetu państwa i znajdowały się w parlamencie. Wyjątek stanowi jedynie SLD, które w latach 2015–2019 znajdowało się poza parlamentem. Łączna kwota, jaką analizowane partie uzyskały w 2007 roku w ramach subwencji z budżetu państwa, wyniosła ponad 67 milionów złotych. W latach 2011–2016 udział procentowy subwencji z budżetu państwa w stosunku do całości przychodów partii politycznych wyniósł odpowiednio: PO – 49%, PIS – 49%, SLD – 44%, PSL – 45% (Finanse polskich partii, 2017, s. 43). 32 miliony złotych z tej kwoty przeznaczono na finansowanie usług podmiotów zewnętrznych.

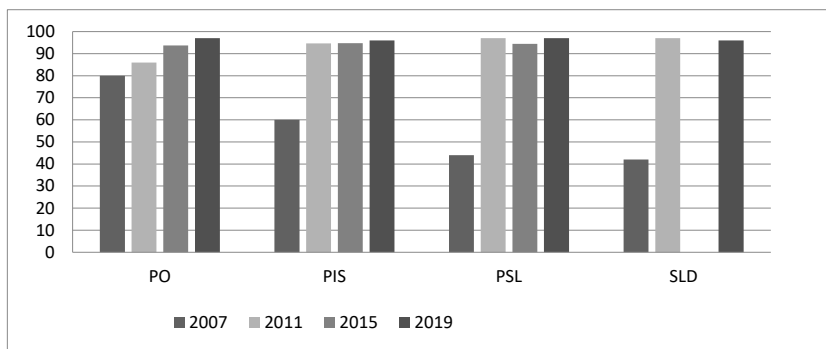
Tabela 2. Otrzymana subwencja i wydatki polskich partii politycznych w 2007 roku (w zł)

Partia	Otrzymana subwencja	Wydatki ogółem	Wydatki na usługi outsourcingowe (w % wydatków całkowitych)
Platforma Obywatelska	22 566 046	12 296 514	9 853 001 (80%)
Prawo i Sprawiedliwość	24 123 098	22 241 400	13 409 153 (60%)
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 396 348	8 422 326	3 728 249 (44%)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	12 711 015	12 699 517	5 300 381 (42%)
Ogółem	67 796 507	55 659 757	32 290 784 (58%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Cztery największe partie polityczne w Polsce, tj. PO, PIS, SLD i PSL, przeznaczały na finansowanie działalności doradczej w latach, w których odbywały się wybory parlamentarne, średnio 84,63% otrzymanych subwencji budżetowych. Wykres 1 obrazuje udział procentowy outsourcingu politycznego w ogólnych wydatkach tych partii na przestrzeni lat 2007–2019.

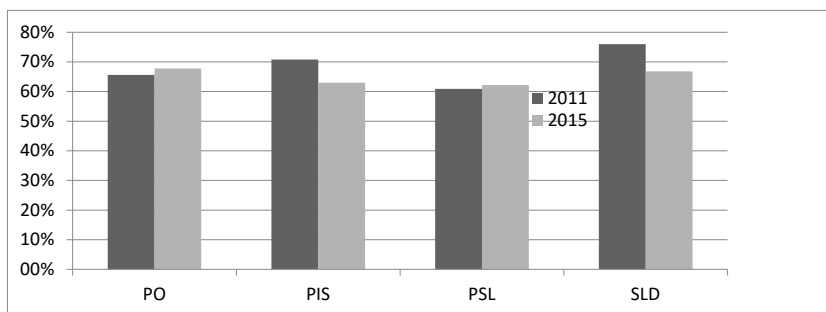
Wykres 1. Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach na kampanie parlamentarne 2007–2019 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

W przypadku każdej z partii, z wyjątkiem PSL w wyborach parlamentarnych z 2019 roku, mamy do czynienia ze wzrostem wydatków na usługi outsourcingowe. Analiza sprawozdań finansowych partii politycznych wskazuje, że spadają one w latach niewyborczych. Jest to trend całkowicie zrozumiały. Partie polityczne ogniskują swoje wysiłki w okresie kampanii wyborczej. Z kolei na wykresie 2 pokazano strukturę kształtowania się wydatków outsourcingowych.

Wykres 2. Wydatki PO, PIS, PSL, SLD na środki masowego przekazu w wydatkach outsourcingowych ogółem w wyborach parlamentarnych w 2011 i 2015 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Zasadniczą pozycję stanowią wydatki partii na środki masowego przekazu. W 2011 roku cztery największe polskie partie polityczne wydatkowały średnio 68,43% przyznanej subwencji budżetowej na szeroko rozumiany przekaz medialny. Z tego 16% stanowiły wydatki na prasę, 26,6% na telewizję i radio, 8% na Internet, 39,4% na plakaty i ogłoszenia. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, wyodrębnienie wydatków na środki masowego przekazu z ogólnej struktury wydatków jest możliwe jedynie dla lat wyborczych. Po drugie, z danych przedstawianych przez partie polityczne nie dowiemy się, jakie konkretnie środki zostały przeznaczone na dany projekt medialny, a przecież każdy wyemitowany spot reklamowy kandydata w danej stacji musi wcześniej zostać przygotowany i nagrany. Bez szczegółowej informacji finansowej nie wiemy, czy dziennikarze danej stacji uczestniczyli w przygotowaniu spotu wyborczego, programu itp., czy został on tam tylko odpłatnie wyemitowany. Dostępny obecnie zakres danych jest zbyt ogólny, aby

wyborca-podatnik mógł choćby w małym stopniu ocenić, na jakie cele przeznaczane są subwencje publiczne w latach wyborczych. W okresie międzywyborczym nie dysponuje on nawet tak uproszczoną informacją publiczną. W tabeli 3 zobrazowano wydatki partii politycznych z 2013 roku. W porównaniu z rokiem 2007, w którym odbyły się wybory parlamentarne, można zauważyć znaczący spadek współczynnika korzystania z usług outsourcingowych w przypadku każdej partii, z wyjątkiem SLD.

Tabela 3. Otrzymana subwencja i wydatki polskich partii politycznych w 2013 roku (w zł)

Partia	Otrzymana subwencja	Wydatki ogółem	Wydatki na usługi outsourcingowe (w % wydatków całkowitych)
Platforma Obywatelska	17 729 870	15 061 439	7 015 800 (47%)
Prawo i Sprawiedliwość	16 545 830	18 888 600	7 422 747 (39%)
Polskie Stronnictwo Ludowe	6 372 937	6 762 203	2 555 492 (38%)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	7 404 727	4 925 948	2 236 189 (45%)
Ogółem	274 265 364	45 638 190	19 230 228 (42%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Analiza sprawozdań partii politycznych za 2020 rok (tabela 4) uwiadcza, że wskazana tendencja utrzymała się w przypadku ugrupowań, które sprawowały w Polsce władzę do 2015 roku, tj. PO (z 47% do 30%) i PSL (z 38% do 24%). Natomiast w przypadku partii opozycyjnych widoczny jest jego wzrost w stosunku do 2013 roku.

Tabela 4. Otrzymana subwencja i wydatki polskich partii politycznych w 2020 roku (w zł)

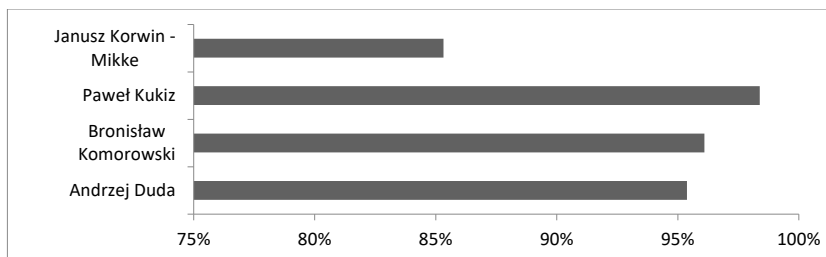
Partia	Otrzymana subwencja	Wydatki ogółem	Wydatki na usługi outsourcingowe (% wydatków całkowitych)
Platforma Obywatelska	18 71 6626	19 063 186	5 734 799 (30%)
Prawo i Sprawiedliwość	22 26 0488	20 766 284	12 110 458 (58%)
Polskie Stronnictwo Ludowe	7 380 435	7 024 097	1 682 637 (24%)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	9 702 246	6 511 260	3 379 504 (52%)
Ogółem	58 059 795	53 364 827	22 907 398 (43%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy istnieje korelacja pomiędzy wynikami wyborczymi poszczególnych partii politycznych a ich współpracą z podmiotami świadczącymi usługi outsourcingowe? Jeśli odpowiedź na to pytanie byłaby twierdząca, to rolę podmiotów outsourcingowych w kreacji rozstrzygnięć publicznych należałoby uznać za newralgiczną. W jeszcze większym stopniu uwydatnia to dylematy etyczne związane z działalnością tego typu podmiotów u źródle procesu stanowienia prawa.

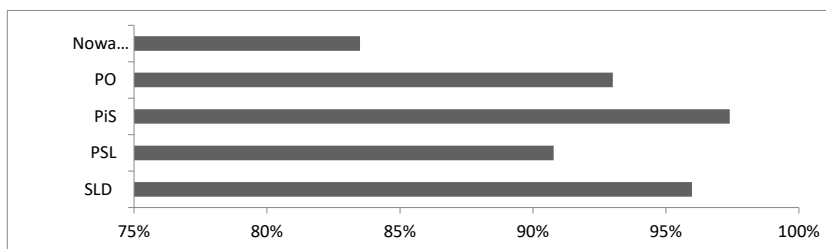
Trzeba podkreślić, że decydenci z ramienia czołowych polskich partii politycznych zdają się zwracać coraz większą uwagę na tę sferę działalności partyjnej. Z ugruntowanych demokracji płynie dziś jasny sygnał, że wybory przekształcają się stopniowo w produkt zaawansowanej technologii medialnej. Część badaczy przyznaje jednocześnie, że mamy do czynienia z głębokim kryzysem medialnym, którego istotą jest zakwestionowanie odpowiedzialności mediów opiniotwórczych przez anonimowe źródła i przecieki, „których część okazała się elementem kampanii politycznej interferencji” (Lepore, 2018, s. 708).

Wykres 3. Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach komitetów wyborczych na kampanię prezydencką w 2015 r. (w %)



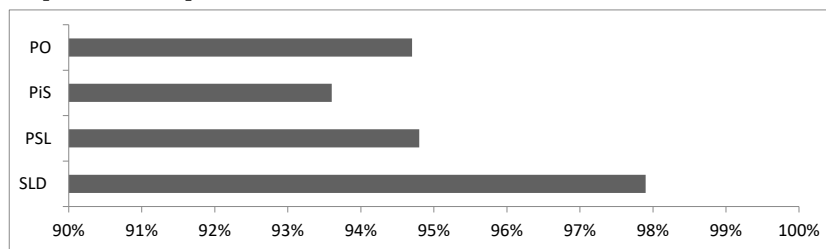
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Wykres 4. Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach polskich partii na kampanię do parlamentu europejskiego w 2014 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Wykres 5. Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach polskich partii na kampanię samorządową w 2014 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Dane zamieszczone na wykresach 3, 4 oraz 5 wskazują, że – niezależnie od typu kampanii wyborczej – współczynnik korzystania

z usług podmiotów zewnętrznych przez partie polityczne utrzymuje się w Polsce na bardzo wysokim poziomie. Interesująco pod tym kątem wypadają ugrupowania związane z Januszem Korwin-Mikem, które za każdym razem cechują się nieco niższym wskaźnikiem porównawczym.

Przeprowadzona analiza sprawozdań związanych z okresowymi wyborami wskazuje, że w wielu przypadkach dochodziło do sytuacji, w której ponad 95% wydatków związanych z kampanią danej partii zostało przeznaczone na opłacenie usług podmiotów zewnętrznych wyspecjalizowanych w marketingu politycznym. W związku z tym można zaryzykować hipotezę, że kampanie niektórych partii politycznych pozostają niemal w pełni kreacją tychże podmiotów. Dalsze utrzymywanie stanu rzeczy, w którym podmioty świadczące usługi doradcze na rzecz partii politycznych pozostają w cieniu gabinetów decydentów politycznych, a ich kompleksowa weryfikacja jest możliwa jedynie na podstawie wyroków sądów (WSA, 2013; WSA, 2019; NSA, 2014), prowadzi wprost do postępującej degradacji źródeł procesu stanowienia prawa. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku profesjonalnych lobbystów, którzy pośrednicząc w procesie stanowienia prawa także zbyt często pozostają anonimowi dla statystycznego wyborcy konsumenta-podatnika. O ile jednak lobbining doczekał się w poszczególnych państwach członkowskich UE i Stanach Zjednoczonych regulacji ustawowych, to w przypadku outsourcingu politycznego nie podjęto dotychczas żadnej takiej próby. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to o tyle istotne, że ostateczny kształt podziału i redystrybucji zasobów społecznych wyłania się jako efekt finalny nieprzejrzanego społecznie procesu, dodatkowo finansowanego w znacznej części ze środków budżetowych. Autorzy zdają sobie sprawę, że używając określenia „ostateczny kształt” stosują swego rodzaju skrót myślowy. W rzeczywistości każda polityka sektorowa jest wypadkową konsultacji branżowych, konsultacji społecznych oraz skutkiem działań lobbystycznych. Trudno przy tym oszacować, jaki wpływ na jej ostateczny kształt mają poszczególne składowe, choć wydaje się, że najmniejsza „siła” sprawcza przypada dziś konsultacjom społecznym.

PODSUMOWANIE

Postępujący proces urynkowienia polityki oraz wzrost znaczenia mediów społecznościowych spowodował, że partie polityczne zostały niejako „zmuszone” do korzystania z doradztwa zewnętrznego w celu tworzenia spójnego i nowoczesnego przekazu politycznego. W takim wydaniu outsourcing polityczny jest jeszcze jednym ze sposobów budowania stabilnych fundamentów organizacji partyjnych oraz zaplecza eksperckiego. Pozwala też partiom politycznym na poszukiwanie przewagi konkurencyjnej na rynku wyborczym.

Przy ocenie doradztwa na rzecz partii politycznych należy mieć stale na uwadze, że zamierzenia i inicjatywy wyborcze przybierają po ich dojściu do władzy postać konkretnych programów podziału i redystrybucji zasobów publicznych. W literaturze przedmiotu z zakresu nauk politycznych dominował do niedawna pogląd, że postulaty zgłaszane przez partie w toku kampanii wyborczych nie mają z zasady swojego praktycznego odzwierciedlenia. „W trakcie kampanii wypowiada się mnóstwo słów, składa wiele obietnic, jakby nie wierząc, że przyjdzie moment, kiedy trzeba będzie je spełnić” (Stephanopoulos, 1999, s. 106). Koniec wyborów oznaczał dotąd stopniowe wyciszenie populizmu wyborczego. A nacechowany znaczącym ładunkiem emocjonalnym przekaz wyborczy zastępowała przewidywalność i kontynuacja. Wzrost znaczenia polityków oraz partii populistycznych, który obserwujemy od niedawna w zachodnich systemach demokratycznych, liczne próby praktycznej realizacji ich postulatów oraz trwały trend we wzroście roli państwa w gospodarkach wysoko uprzemysłowionych, zmieniły ten stan rzeczy. Choć, rzecz jasna, w ugruntowanych systemach demokratycznych, te procesy przybierają różnorodne formy. Najlepszym tego przykładem są ostatnio Stany Zjednoczone z postulatami zgłaszanymi przez byłego już prezydenta i obecną administrację Joe Bidena. W konsekwencji oznacza to, że na rzeczywisty proces podziału środków budżetowych mogą wprost uzyskać wpływ podmioty, które w zaciśnięciu gabinetów kreują programy partii politycznych. Jeśli system przepływu informacji na temat tych podmiotów i rodzaju usług, które świadczą na rzecz wybieralnych polityków, jest jasny i przejrzysty, to jest to tylko zwykła komercjalizacja współczesnej polityki.

Zasadniczy problem powstaje wówczas, kiedy finansowanie usług podmiotów doradczych środkami publicznymi toczy się

w warunkach nieczytelnych i mało przejrzystych dla statystycznego wyborcy-podatnika. Analizy przeprowadzone przez autorów zdają się dowodzić, że polski system polityczny jest obecnie tego niechlubnym przykładem. Jednocześnie wydatki na outsourcing polityczny stanowią w Polsce znaczący składnik wydatków partyjnych, finansowanych subwencją z budżetu państwa. Brak kompleksowego systemu przepływu informacji publicznej w zakresie identyfikacji podmiotów doradczych, świadczących usługi na rzecz partii politycznych, prowadzi do braku odpowiedzi na zasadnicze pytanie zadawane z pozycji obserwatora sceny publicznej, tj. jakie podmioty są rzeczywistymi kreatorami, z jednej strony opinii publicznej, a z drugiej – konkretnych programów wydatkowania środków budżetowych.

Uzdrowienie obecnej sytuacji wymaga daleko idących zmian w ustawodawstwie. Autorzy rekomendują wprowadzenie czytelnego systemu przepływu informacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za monitoring wydatków partii politycznych a statystycznym wyborcą-podatnikiem. W założeniu umożliwiałby on pozyskiwanie dwóch najważniejszych informacji związanych z zewnętrznym doradztwem politycznym, tj. weryfikację podmiotów je świadczących oraz szczegółową ocenę zakresu przedmiotowego zawieranych umów. Zasadniczy problem w jego wprowadzaniu tkwi w prostej konstatacji, że organy ustawodawcze rekrutują się w znakomitej większości ze struktur organizacji partyjnych (Barczewska, 2014, s. 48). Mamy tu zatem do czynienia ze swego rodzaju „kwadraturą koła”.

Na zakończenie można pokusić się o generalny wniosek, że outsourcing polityczny jest zjawiskiem na tyle złożonym, że wymaga szerokiego spektrum badań interdyscyplinarnych. Ekonomiczne spojrzenie, które reprezentują autorzy, może pogłębić i znacząco uzupełnić dominujące dziś w literaturze podejście z zakresu nauk politycznych i prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- Barczewska, A. (2014). Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych a kontrola ich wydatkowania w Polsce po 1989. *Facta Simonidis*, 7, 29–64.
- Bene, M. (2017). Go viral on the Facebook! Interactions between candidates and followers on Facebook during the Hungarian general election campaign of 2014. *Information, Communication & Society*, 20 (4), 513–529.
- Chmaj M., Sokół W., & Żmigrodzki M. (1997). *Teoria partii politycznych*. Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.
- Chmaj, M. (2008). Jawność finansowania polityki. W: M. Chmaj (Red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim* (s. 30–41). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chmaj, M. (2019). *Komentarz do Konstytucji RP Art. 11, 13*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Deardorff, A.V. (2006). Comments on Mankiw and Swagel; The politics and economic of offshore outsourcing. *Journal of Monetary Economics*, 53, 1057 – 1061.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper&Row.
- Gałązka M., Solon-Lipiński M., & Zbieranek J. (2012). *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Garlicki, L., Zubik, M. (Red.) (2016), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz II*. Wydawnictwo Sejmowe: Warszawa.
- Gendźwiłł, A., Bukowaska, G., Haman, J., Sawicki, A., & Zbieranek, J. (Red.) (2017). *Finanse polskich partii*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Guidelines of Political Party Regulations* (2010).Strasbourg.
- Hayek von, A.F. (2012). *Intelektualiści a socjalizm*. Warszawa: Wydawnictwo Prohibitia.
- Heiss, R., Schmuck, D., & Matthes, J. (2019). What drives interaction in political actors' Facebook posts? Profile and content predictors of user engagement and political actors' reactions. *Information, Communication & Society*, 22(10), 1497–1513.
- Jackowska, A., & Zbieranek, J. (2008). Społeczna kontrola finansowania partii politycznych. W J. Zbieranek (Red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola* (s. 36–42). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Jasiecki, K., Molęda-Zdziech, M., & Kurczewska, U. (2006). *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

- Kemp, G., Bahador, B., McMillan, C., & Rudd, Ch. (Red.) (2016). *Politics and the Media*. Auckland, Auckland: University Press.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 (2009) (Polska). <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>
- Kotler, Ph. (1994). *Marketing*. Warszawa: Gebethner & Ska.
- Lepore, J. (2018). *My Naród. Nowa historia Stanów Zjednoczonych*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Łozowska, A., & Szymczak, D. (2015). Outsourcing w działalności polskich partii politycznych. W: M. Sołtysik, S. Wawak (Red.), *Współczesne trendy w outsourcingu* (s. 155–164). Kraków: Wydawnictwo Mfiles.pl.
- Matyszkowicz, M. (2011, 6 października). Outsourcing polityczny – media i inteligencji. *Rzeczpospolita*. <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoleczne/art14202621-outsourcing-polityczny-media-i-inteligencji>
- Miller, A.T. (1981). Some Concepts for Measuring the Economic Value of Rural Data; Discussion. *American Journal of Agriculture Economics*, 63(2), 346–352.
- Pinto-Duschinsky, M. (2000). Rola pieniędzy politycznych. W: M. Walecki. (Red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne* (s. 9–23). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Piotrowski, R. (2014). Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP. *Studia Iuridica Lublinensia*, 22, 279–295.
- Podobas, I. (2008), Marketing polityczny a wzrost wydatków na kampanie polityczne. W M. Chmaj (Red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim* (s. 10–29). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. IOSK 611/14.
- Quelin, B., & Duhamel, F. (2003). Bringing together strategic outsourcing and Corporate Strategy: Outsourcing motives and wishes. *European Management Journal*, 21 (5), 647–661.
- Schumpeter, J.A. (1995). *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stephanopoulos, G. (1999). *Cały Clinton. Wspomnienia doradcy prezydenta*. Warszawa: Wydawnictwo MAGNUM.
- Trocki, M. (2001). *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Tyrańska, M. (2015). Istota i znaczenie outsourcingu w działalności przedsiębiorstwa. W M. Sołtysik, S. Wawak (Red.), *Współczesne trendy w outsourcingu* (s. 13–20). Kraków: Wydawnictwo Mfiles.pl.
- Van Puyvelde, D. (2019). *Outsourcing US Intelligence: Contractors and Government Accountability*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Weerakkody, V., & Irani, Z. (2010). A value and risk analysis of offshore outsourcing business models: an explanatory study. *International Journal of Production Research*, 48(2), 613–634.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. IOSK 611/14.

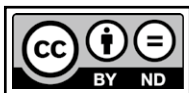
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r. II SAB/Wa 416/13.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604 (2022) (Polska). <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970980604/U/D19970604Lj.pdf>

<https://pkw.gov.pl/> [Państwowa Komisja Wyborcza]

<https://informacjapubliczna.org/> [Sieć Obywatelska Watchdog Polska]

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



EWA M. KWIATKOWSKA

<http://orcid.org/0000-0001-7576-1996>
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
ekwiatkowska@kozminski.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2163

E-recepta a wykluczenie cyfrowe – wokół potrzeby tworzenia rozwiązań prawnych

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Przedstawienie możliwości wykorzystywania funkcjonalności e-recept w Polsce w perspektywie uwarunkowań społecznych, demograficznych i technicznych oraz wskazanie koniecznych zmian w tym zakresie.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: W celu przeanalizowania, czy w świetle uwarunkowań prawnych i społecznych e-recepty mogą przynosić świadczeniobiorcom dodatkowe – w porównaniu do papierowych recept – korzyści, przeanalizowano dane statystyczne i regulacje prawne, wykorzystując metodę logiczno-językową.

PROCES WYWODU: Na kanwie postępującej cyfryzacji i procesu starzenia się społeczeństw przedstawiono poziom e-wykluczenia, ze szczególnym uwzględnieniem seniorów. Scharakteryzowano funkcjonowanie Internetowego Konta Pacjenta (IKP) i e-recepty oraz wskazano na konieczne do wprowadzenia zmiany, tak aby funkcjonalność e-recepty nie zależała od poziomu kompetencji cyfrowych świadczeniobiorców.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Wśród seniorów w Polsce wykluczenie cyfrowe wynosi blisko 57%. Odsetek posiadających aktywną aplikację IKP jest niewielki, szczególnie wśród osób starszych. Tym samym dla większości pacjentów e-recepta sprowadza się do posiadania wydruku informacyjnego o e-receptie lub 4-cyfrowego kodu.

Sugerowane cytowanie: Kwiatkowska, E.M. (2022). E-recepta a wykluczenie cyfrowe – wokół potrzeby tworzenia rozwiązań prawnych. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 55–69. DOI: 10.35765/HP.2163.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: W związku z wysokim poziomem e-wykluczenia, szczególnie w populacji osób starszych, konieczne jest implementowanie, wraz z rozwiązaniami cyfrowymi, rozwiązań prawnych umożliwiających pełne korzystanie z usług zdrowotnych także osobom nieposługującym się nowoczesnymi technologiami. Rozwiązaniem takim mogłoby być wprowadzenie obowiązku etykietowania leków wydawanych w aptece, tak aby do informacji dotyczących recepty i leku, które aktywny użytkownik IKP znajduje na swoim koncie, dostęp mieli także e-wykluczeni.

SŁOWA KLUCZOWE:

e-recepta, Internetowe Konto Pacjenta (IKP),
wykluczenie cyfrowe, Internet, osoby starsze

Abstract

**E-PRESCRIPTION AND DIGITAL EXCLUSION – ABOUT
THE NEED TO CONSTRUCT LEGAL SOLUTIONS**

RESEARCH OBJECTIVE: Presenting prospects to use the functionality of e-prescriptions in Poland in the view of social, demographic, and technical conditions and suggesting necessary changes in this regard.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: In order to examine if e-prescriptions, in the light of legal and social conditions, can bring additional benefits compared to paper prescriptions, statistical data and legal regulations were analysed with the use of logical-linguistic method.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: Following the level of e-exclusion as a starting point, the progressive digitisation and the aging of societies were described, with particular emphasis on seniors. The functioning of IKP (Internet Patient Account) and e-prescription was characterised, suggesting necessary changes so that the functionality of the e-prescription would not be depended on the level of digital competence of the beneficiaries.

RESEARCH RESULTS: Among seniors in Poland, digital exclusion amounts to almost 57%. The percentage of those with an active IKP (Internet Patient Account) application is small, particularly among the elderly. Hence, an e-prescription comes down for most patients to having information about the e-prescription printed out or receiving a 4-digit code.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Considering the high level of e-exclusion, emerging mainly in the elderly population, it is essential to implement, combined with digital solutions, legal solutions permitting the full use of health services also by people who do not use modern

technologies. One such solution could be to introduce requirement to label all drugs dispensed by the pharmacy, so that also e-excluded persons could have access to the same information about the prescription and the drug that an active IKP (Internet Patient Account) user finds on his or her account.

KEYWORDS:

e-prescription, Internet Patient Account (IKP), digital exclusion, Internet, elderly

WPROWADZENIE

Świat staje się coraz bardziej cyfrowy. Transformacja cyfrowa umożliwia wprowadzanie nowych funkcjonalności. Wiele procesów przenosi się do sieci. Dokumenty, takie jak e-recepta, wystawiane są w formie elektronicznej, co niejednokrotnie pozwala na szybsze i bardziej efektywne funkcjonowanie jednostek i całego społeczeństwa. Jednocześnie jednak w Europie obserwuje się proces starzenia się społeczeństw. W szczególności dotyczy to Polski jako jednego z najszybciej starzejących się krajów UE. W 1990 roku w Polsce odsetek osób w wieku 65 lat i więcej (tzw. wskaźnik starości) wynosił 10,2%, a w 2020 Polacy w tym wieku stanowili już 18,6% ludności (GUS, 2021a, s. 16–17).

Postępujące ucyfrowienie coraz większej liczby obszarów funkcjonowania społeczeństwa i żyjących w nim jednostek, a także starzenie się społeczeństwa, stanowi wyzwanie dla rządzących. Taki stan rzeczy wymaga wypracowywania nowych metod regulacji uwzględniających zarówno przemiany technologiczne, jak i ograniczenia występujące w społeczeństwie. Do ograniczeń tych należy nie tylko brak dostępu do sieci internetowej czy też brak sprzętu umożliwiającego łączenie się z Internetem, ale przede wszystkim brak umiejętności oraz niezdaranie sobie sprawy z korzyści, jakie może nieść za sobą korzystanie z Internetu. Bariery w używaniu sieci może być także obawa przed oszustwem lub kradzieżą, do których może dojść w Internecie. Dlatego też państwo – jako gwarant zapewniający równe traktowanie jednostki w społeczeństwie – musi zapewniać regulacje i rozwiązania umożliwiające – zarówno tym włączonym, jak i wykluczonym cyfrowo – dostęp do tożsamyh produktów i usług, szczególnie w tak

ważnym sektorze, jak sektor ochrony zdrowia. W procesie stania się prawa kluczową rolę powinny odgrywać czynniki społeczne. Należy brać pod uwagę postępujący rozwój technologiczny, ale również zmiany demograficzne i społeczne. Wymaga to odpowiedniej reakcji prawodawcy. Celem artykułu jest przedstawienie stanu rzeczy w omawianym obszarze na przykładzie wdrożonego od 8 stycznia 2020 roku powszechnego obowiązku wystawiania i funkcjonowania w systemie ochrony zdrowia e-recept, a także wskazanie konieczności implementowania rozwiązań prawnych w tym obszarze. Wszystkie te działania powinny prowadzić do stanu, w którym postęp technologiczny będzie ułatwiać świadczeniodawcom oferowanie usług, a świadczeniobiorcom korzystanie z nich bez względu na ich ewentualny e-analfabetyzm i strach przed korzystaniem z najnowszych technologii. Przyjmowane rozwiązania powinny bowiem traktować w taki sam sposób wszystkich, niezależnie od dostępu do usług cyfrowych i umiejętności oraz chęci posługiwania się nimi. W artykule podjęto wieloaspektową analizę aktualnej sytuacji w tym obszarze. Przedstawiono postulaty *de lege ferenda*.

WYKLUCZENIE CYFROWE W STARZEJĄCYM SIĘ SPOŁECZEŃSTWIE

W społeczeństwie polskim, a w szczególności w grupie najstarszych Polaków, obserwowane jest występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego. Wyniki otrzymane w przeprowadzonym w latach 2018–2019 na reprezentatywnej zarówno pod względem wieku, płci oraz miejsca zamieszkania próbie blisko 6000 Polaków, w wieku 60 lat i więcej (najstarszy respondent miał 106 lat), ogólnopolskim badaniu PolSenior2 wskazują, że jedynie około 43% seniorów używało Internetu (<https://polsenior2.gumed.edu.pl/>; Kwiatkowska, 2020). Oznacza to, że w okresie, w którym prowadzone były te badania, blisko 57% seniorów nie używało Internetu (było osobami wykluczonymi cyfrowo), w tym ponad 44% osób w grupie wiekowej 60–74 lat i ponad 87% najstarszych Polaków, czyli osób w wieku 75 lat i więcej (Kwiatkowska, 2021).

Pozyskane w badaniu PolSenior2 informacje znajdują odzwierciedlenie w wynikach badań prowadzonych rokrocznie przez GUS.

W 2018 roku ponad 46% osób w grupie wiekowej 55–74 nigdy nie korzystało z Internetu, w tym blisko 60% osób w wieku 65–74 i 37% w wieku 55–64. Warto podkreślić, że w grupie wiekowej 45–54 odsetek osób niekorzystających z Internetu wynosił ponad 16%, ogółem zaś, wśród osób w wieku 16–74 ponad 18% (GUS, 2018). W 2019 roku odsetek nigdy niekorzystających z Internetu obniżył się we wszystkich grupach wiekowych objętych badaniem. Wśród najstarszych zaobserwowano spadek – o 7,1 p.p. w grupie wiekowej 55–74, w tym o 8,2 p.p. wśród osób w wieku 55–64 i o 6,6 p.p. w grupie 65–74. W dalszym ciągu jednak wśród osób w wieku 55–74 blisko cztery osoby na dziesięć (ponad 39%) nigdy nie korzystały z Internetu, w tym ponad 53% osób w wieku 65–74 i prawie 29% w wieku 55–64. W grupie wiekowej 45–54 odsetek ten zmniejszył się o 2,6 p.p. do poziomu blisko 14%, a ogółem, czyli dla osób w wieku 16–74 spadł o 2,8 p.p. i wyniósł 15,5% (GUS, 2020a).

Pandemia COVID-19 zmieniła sposób funkcjonowania społeczeństwa. Wiele aktywności przeniesione zostało do sieci. Wyniki badań przeprowadzonych przez GUS w 2020 roku wskazują na zmniejszenie się, w porównaniu do badań z lat poprzednich, odsetka osób niekorzystających z Internetu praktycznie we wszystkich, poza najmłodszą, grupach wiekowych (w objętych analizą latach 2018–2020 wyniki otrzymane w grupie wiekowej 16–24 obarczone są znacznym błędem losowym). W 2020 roku wśród osób w wieku 55–74 odsetek nigdy niekorzystających z Internetu wynosił 35% i obniżył się o 4,3 p.p. w stosunku do roku poprzedniego. W dalszym ciągu jednak blisko 48% osób w wieku 65–74 i blisko 25% w wieku 55–64 nigdy nie korzystało z Internetu. Po raz pierwszy, w grupie wiekowej 45–54 odsetek niekorzystających z sieci spadł do poziomu jednocyfrowego i wyniósł blisko 9%, ogółem zaś, wśród osób w wieku 16–74 wyniósł ponad 13% (GUS, 2021b). Jak wskazują przedstawione dane, mimo obserwowanego obniżania się wskaźników obrazujących brak korzystania z Internetu, odsetek tych, którzy nie korzystają z sieci, pozostaje w dalszym ciągu na wysokim poziomie. Poziom wykluczenia cyfrowego, rozumianego jako niekorzystanie z Internetu, jest wysoki, szczególnie wśród najstarszych – zarówno tych badanych rokrocznie przez GUS, jak i w jeszcze starszej grupie objętej w latach 2018–2019 badaniem PolSenior2. Dane wskazują rokroczne zmniejszanie odsetka osób, które z powodu braku korzystania z Internetu

są automatycznie wykluczone cyfrowo. Jednak, mimo obserwowalnego zmniejszania się odsetka osób nigdy niekorzystających z sieci, w dalszym ciągu blisko połowa osób w wieku 65–74 (prawie 48%) nigdy nie korzystała z Internetu. Wśród starszych Polaków odsetek ten będzie jeszcze wyższy. Porównanie wyników otrzymanych w badaniu PolSenior2 z danymi GUS z 2020 roku wskazuje na niewielkie zmniejszanie się odsetka niekorzystających z sieci w grupie wiekowej 60–74. W badaniu realizowanym w latach 2018–2019 było to ponad 44%, a w 2020 roku blisko 41% (GUS, 2021b; Kwiatkowska, 2021).

Co więcej, istnieje również znaczna część użytkowników, którzy, mimo że mają dostęp do sieci, korzystają z Internetu jedynie w ograniczonym zakresie. Nie wiedzą, jak radzić sobie z licznymi, nowymi funkcjonalnościami (Neto i Flynn, 2019, s. 5). Zgodnie z wynikami zrealizowanego w latach 2018–2019 badania PolSenior2 najczęściej seniorów wykorzystywało się do: wyszukiwania informacji np. o towarach, usługach (blisko 35% osób w wieku 60+, w tym blisko 45% osób w wieku 60–74 i ponad 9% w grupie wiekowej 75+), wysyłania i odbierania e-maili (blisko 22% osób w wieku 60+, w tym blisko 29% w wieku 60–74 i ponad 4% w grupie 75+), wyszukiwania informacji dotyczących zdrowia (blisko 22% osób w wieku 60+, w tym blisko 28% w wieku 60–74 i blisko 7% w wieku 75+) czy korzystania z bankowości online (ponad 19% seniorów w wieku 60+, w tym blisko 26% osób w wieku 60–74 i blisko 4% w wieku 75+). Co więcej, już tylko blisko 7% seniorów w wieku 60+, w tym prawie 9% w wieku 60–74 i tylko ponad 1% w wieku 75+ z sieci korzystało w celu załatwienia spraw w urzędach, czyli z e-administracji (Kwiatkowska, 2021). Wyniki badania GUS z 2020 roku potwierdzają, że osoby starsze (grupa wiekowa 60–74), nawet mimo panującej pandemii COVID-19, korzystały z niewielu funkcjonalności Internetu. Podobnie jak w przypadku przeprowadzonego wcześniej badania PolSenior2 głównymi celami używania przez nich Internetu były: dostęp do informacji (44%, w tym czytanie wiadomości – blisko 40% oraz wyszukiwanie informacji o towarach i usługach – ponad 31%), komunikowanie się (ponad 40%, w tym wysyłanie i odbieranie e-maili – ponad 28%), e-zdrowie (32%, w tym wyszukiwanie informacji na temat zdrowia własnego lub bliskich – blisko 29%). Korzystanie z bankowości internetowej deklarowało jedynie ponad 22% osób w wieku 60–74 i blisko połowa osób w wieku 16–74 (GUS, 2021b).

INTERNETOWE KONTO PACJENTA

Internetowe Konto Pacjenta (IKP) jest bezpłatnym, powszechnie dostępnym dla każdego, kto ma numer PESEL, portalem internetowym, aplikacją wprowadzoną przez Ministerstwo Zdrowia umożliwiającą pacjentom wgląd do ich danych medycznych. Każda osoba pełnoletnia może mieć pełen dostęp do swojego konta. W przypadku dzieci dostęp do ich IKP po zalogowaniu się na swoje konto ma przedstawiciel ustawowy, którym najczęściej jest rodzic. Małoletni od 16. roku życia może korzystać z wybranych funkcjonalności IKP, nie dysponując jednak pełnymi uprawnieniami, ale po ukończeniu przez niego 18. roku życia konto z ograniczonymi uprawnieniami zmienia się automatycznie w konto osoby pełnoletniej, do którego rodzic przestaje mieć dostęp. W IKP znajdują się m.in. informacje o: e-receptach (w tym kod realizacji recepty) i poziomie ich realizacji oraz dawkowaniu przepisanych leków, e-skierowaniach, odbytych w ramach NFZ wizytach lekarskich czy też wynikach testu na koronawirusa. Po zalogowaniu się można również pobrać certyfikat szczepienia przeciwko COVID-19. Zalogowanie do IKP umożliwia także otrzymywanie, przy wykorzystywaniu uprzednio zdefiniowanego na koncie adresu e-mail lub numeru telefonu, kodów recept i skierowań przez e-mail lub SMS (<https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta/pytania-i-odpowiedzi>).

Do 31 grudnia 2019 roku (od 8 stycznia 2020 wdrożono obowiązek wystawiania e-recept) tylko ponad 907 tys. IKP zostało aktywowanych (Centrum e-Zdrowia, 2021a), co stanowiło niecałe 2,4% liczby osób w Polsce¹. Mimo panującej pandemii COVID-19, ogłoszonego zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491) oraz przeniesienia wielu codziennych aktywności do sieci, na koniec 2020 roku tylko ponad 4,6 mln IKP było aktywnych (Centrum e-Zdrowia, 2021a), co stanowiło zaledwie 12,2% ogółu osób uprawnionych

1 Zgodnie ze stanem z dnia 31.12.2019 r. w Polsce było 38 382 576 osób (GUS, 2020b).

do posiadania IKP². Mimo pandemii oraz uruchomienia w 2020 roku w IKP funkcjonalności, pozwalających m.in. na sprawdzenie wyniku testu na COVID-19 czy też uzyskanie informacji o nałożonej kwarantannie, zwiększenie liczby aktywnych IKP nie było w tym okresie znaczące. Do 12 września 2021 roku aktywnych było łącznie około 12,2 mln IKP (Centrum e-Zdrowia, 2021b), co stanowi blisko 32% uprawnionych do posiadania IKP (GUS, 2021c). W grupie wiekowej 75+, czyli wśród najstarszych, tylko około 164 tys. posiadało aktywne IKP (Centrum e-Zdrowia, 2021b), co stanowi niespełna 6,1% osób w tej grupie wiekowej³.

Obecnie, nawet mimo wdrożenia w 2021 roku kolejnych funkcjonalności związanych m.in. z możliwością zarejestrowania się online na szczepienie przeciwko COVID-19 czy też dostępem do unijnego certyfikatu COVID, powszechne korzystanie z IKP w dalszym ciągu jest fikcją. Ogółem, mniej niż co trzecia osoba ma aktywne IKP, natomiast wśród osób w wieku 75+ nawet co szesnasta osoba nie ma aktywnego IKP. Dla osób, które nie używają aktywnie Internetu, problemem może być już samo zalogowanie się do konta, gdyż wymaga ono użycia podpisu elektronicznego (<https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta/pytania-i-odpowiedzi>). Można tego dokonać m.in. posiadając e-dowód⁴ lub, co prostsze i bardziej powszechne, Profil Zaufany lub Tymczasowy Profil Zaufany, czy też bez posiadania Profilu Zaufanego przez konto internetowe w wybranych bankach – mojeID (Centrum e-Zdrowia, Jak zalogować się na Internetowe konto Pacjenta. Instrukcja dla użytkownika, 28.09.2021). Najprostszy dostęp do Profilu Zaufanego możliwy jest przez świadczące taką usługę banki, w których użytkownik korzysta z bankowości elektronicznej (e-bankowości). W przypadku braku konta z dostępem do e-bankowości w jednym ze świadczących taką usługę banków konieczne

2 Zgodnie ze stanem z dnia 31.12.2020 r. w Polsce było 38 265 013 osób (GUS, 2021c).

3 Zgodnie ze stanem z dnia 31.12.2020 r. w Polsce było 2 697 462 osób w wieku 75+ (GUS, 2021c).

4 Aby korzystać z elektronicznych funkcji e-dowodu – np. logować się do IKP – niezbędne jest posiadanie: czytnika do e-dowodu oraz zainstalowanie oprogramowania do obsługi e-dowodu E-dowód menadżer i E-dowód podpis elektroniczny lub smartfona z anteną NFC oraz zainstalowanie aplikacji eDO App (<https://www.gov.pl/web/e-dowod>, 28.09.2021).

jest potwierdzenie wypełnionego online wniosku o uzyskanie Profilu Zaufanego w punkcie potwierdzającym lub podczas rozmowy video z urzędnikiem (<https://pz.gov.pl/pz/registerMainPage>). Co więcej, zakładając Profil Zaufany należy, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5 i 6 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji, podać adres poczty elektronicznej i numer telefonu komórkowego (Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego, Dz.U. poz. 1194), a tymi nie każdy uprawniony dysponuje. Wobec wysokiego poziomu e-analfabetyzmu, szczególnie wśród osób starszych, posiadanie i posługiwanie się np. e-dowodem lub samo założenie Profilu Zaufanego czy też posiadanie aktywnych usług bankowości online w konkretnym banku – moje ID, a następnie zalogowanie się w IKP, może być trudne, a w wielu wypadkach wręcz niemożliwe.

FUNKCJONOWANIE E-RECEPTY

E-recepta jest elektronicznym dokumentem, na którego podstawie farmaceuta wydaje lek. Do 7 stycznia 2020 roku, zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 666 ze zm.) znowelizowanym art. 9 pkt 18 lit a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem rozwiązań w obszarze e-zdrowia (Dz.U. poz. 1590), recepty mogły być wystawiane w postaci papierowej. Obowiązek wystawiania e-recept wszedł więc w życie 8 stycznia 2020 roku. Od tego dnia recepta, zgodnie z art. 95b ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 974 z późn. zm.), wystawiana jest w postaci elektronicznej lub papierowej. W ten drugi sposób możliwe jest to jedynie w wyliczonych w art. 95b. ust. 2 przypadkach, m.in. braku dostępu do systemu teleinformatycznego (Platformy P1). Powszechnie e-recepta zastąpiła więc papierową, tradycyjną receptę.

Przepisana świadczeniobiorcy przez uprawnioną osobę recepta na leki⁵ zawiera – zgodnie z art. 96a ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo

⁵ W tekście, określenia „lek” użyto na opisanie wymienionych w art. 96a ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo farmaceutyczne: produktu leczniczego,

farmaceutyczne – m.in.: informacje dotyczące leku, w tym jego nazwę (art. 96a ust. 1 pkt 4 lit. a), sposób dawkowania albo stosowania (art. 96a ust. 1 pkt 4 lit. e), a także informacje na temat daty realizacji recepty, w tym datę jej wystawienia oraz ewentualne wskazanie, od kiedy recepta może być realizowana (art. 96a ust. 1 pkt 5 lit. a i b). Na jednej e-receptce przepisany jest jeden lek, jednak świadczeniodawca w celu usprawnienia realizacji recept może połączyć je w pakiet (art. 96a ust. 9). Po wystawieniu e-recepty (pakietu e-recept) pacjent otrzymuje m.in. wyżej wymienione informacje, a także 4-cyfrowy kod dostępu, umożliwiający – w połączeniu z identyfikatorem pacjenta, którym dla większości jest numer PESEL – dostęp do recepty (art. 96b ust. 1). Informacje te świadczeniobiorca otrzymuje na wskazany w IKP adres poczty elektronicznej (art. 96b ust. 2 pkt 1) lub numer telefonu w postaci wiadomości zawierającej przynajmniej kod dostępu i informację dotyczącą konieczności podania numeru PESEL w celu realizacji recepty (art. 96b ust. 2 pkt 2), lub w postaci wydruku informacyjnego w przypadku, gdy nie wskazano w IKP adresu e-mail lub numeru telefonu, a także na żądanie pacjenta (art. 96b ust. 2 pkt 3). Wydruk nie jest jedyną możliwą formą przekazania informacji o wystawionej e-receptce. Informacje te pacjent może otrzymać w innej formie, zawierającej np. 4-cyfrowy kod dostępu oraz nazwę leku (art. 96b ust. 2 pkt 3). Jeśli pacjent ma aktywne IKP, to dostęp do wyżej wymienionych informacji znajdzie, zgodnie z art. 96b ust. 2a, w IKP, w zakładce „Recepty” – „Moje recepty”, a także na jego żądanie w użytkowanej przez niego aplikacji mobilnej (art. 96b ust. 2b) – mojeIKP lub mObywatel. Użytkownikom IKP umożliwiono bowiem zainstalowanie aplikacji mobilnych – dedykowanej ochronie zdrowia aplikacji mojeIKP i związanej nie tylko z ochroną zdrowia aplikacji mObywatel. Aplikacje te dają dostęp do wybranych funkcjonalności IKP – pozwalają m.in. na wgląd i wyszukiwanie wystawionych e-recept oraz ich realizację przez zeskanowanie w aptece kodu QR (bez potrzeby podawania 4-cyfrowego kodu recepty i numeru PESEL pacjenta). Aplikacje te umożliwiają również każdej osobie, która aktywowała IKP, upoważnienie osoby trzeciej m.in. do wglądu i realizacji e-recept za pomocą aplikacji mobilnej (<https://pacjent.gov>).

środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobu medycznego.

pl/aktualnosc/mojeikp-na-komorke-lub-tablet; <https://www.gov.pl/mobywatek/recepty-w-smartfonie>).

Korzystanie z e-recepty wiąże się z występowaniem zarówno pozytywnych, jak i – szczególnie dla e-wykluczonych – negatywnych aspektów omawianego rozwiązania. Niewątpliwą zaletą jest wyeliminowanie błędów wynikających z nieczytelnie wypisanych recept. Co więcej, lekarz POZ, a po udostępnieniu danych w IKP przez pacjenta także inni lekarze, mają możliwość wglądu w znajdującą się w jednym miejscu historię leczenia farmakologicznego. Dodatkową zaletą, szczególnie w czasach pandemii, jest możliwość otrzymania recepty bez konieczności osobistego kontaktu z lekarzem, w efekcie konsultacji telefonicznej, podczas której lekarz podaje 4-cyfrowy kod dostępu do e-recepty. Jeśli pacjent otrzymał więcej niż jeden lek, to każdy z nich można kupić w innej aptece, gdyż na każdy została wystawiona odrębna e-recepta. Należy jednak pamiętać, że kolejne opakowanie tego samego leku musi być wykupione w tej samej aptece.

Pacjentom posiadającym aktywne IKP e-recepta daje także m.in. możliwość: wglądu we wszystkie wystawione recepty, sprawdzenia poziomu ich realizacji i zweryfikowania adresu apteki, w której rozpoczęto realizację danej e-recepty (w niej kontynuowana jest jej realizacja), a także sposobu dawkowania leków czy też zamówienia z poziomu IKP w przychodni POZ recepty na stale przyjmowane leki. W przeciwieństwie do papierowej recepty nie odbiera się w przychodni druk recepty. Dla pacjentów nieposiadających aktywnego IKP informacje umieszczone na e-receptce i związane z nimi rozwiązania nie są jednak informacjami i rozwiązaniami, z którymi będzie mógł się zapoznać i z których będzie mógł skorzystać – znajdują się one w IKP. Do części z nich będzie miał dostęp jedynie w przypadku otrzymania od lekarza wydruku informacyjnego o e-receptce, na podstawie którego farmaceuta wyda lek. Wydruk ten nie jest jednak dokumentem, a jedynie informacją o wystawionej e-receptce. Jego zgubienie nie oznacza utraty możliwości wykupienia leku, o ile pacjent będzie znał 4-cyfrowy kod dostępu. Dla użytkowników IKP sytuacja jest prostsza – kod można sprawdzić w IKP.

Dla osób, które nie mają aktywowanego IKP, e-recepta, a właściwie wydruk informacyjny o e-receptce, niewiele różni się od recepty papierowej. Osoby te nie mogą korzystać ze wszystkich

funkcjonalności, które ma ten elektroniczny dokument. Niebędący w stanie zalogować się do IKP m.in. nie otrzymają informacji o e-receptce SMS-em lub e-mailem. Dla takich osób e-recepta ogranicza się do dysponowania wydrukiem informacyjnym o e-receptce lub 4-cyfrowym kodem, za pomocą którego mogą wykupić przepisany lek. Różnica między receptą występującą w postaci papierowej, a tą elektroniczną polega na możliwości wykupywania leków będących w zbiorczym pakiecie e-recept, znajdującym się na jednym wydruku informacyjnym o wystawionych e-receptach, w różnych aptekach. Jednak w przypadku zapisania więcej niż jednego opakowania tego samego leku na e-receptce (np. recepta roczna), pacjent musi pamiętać, w jakiej aptece pierwsze opakowanie zostało wykupione. Następne muszą być zrealizowane w tym samym miejscu.

WNIOSKI

Projektując i wdrażając przepisy prawne, racjonalny prawodawca powinien dysponować wiedzą o występujących i mogących wystąpić w przyszłości zależnościach między implementowanymi przepisami a efektami ich stosowania. Staranna legislacja wymaga takiego formułowania przepisów, które będą skutkować tworzeniem regulacji spełniających wymóg wyboru właściwych środków, służących osiągnięciu zamierzonych celów, tak aby ich stosowanie nie wykluczało kogokolwiek z dostępu do usług, szczególnie w tak wrażliwym sektorze, jakim jest ochrona zdrowia.

Dla e-wykluczonych, czyli osób, które nie tylko nie posiadają dostępu do Internetu, lecz także nie potrafią lub nie chcą z niego korzystać, omówione rozwiązania właściwie nie zmieniają sposobu korzystania z tych usług. Aby w pełni móc korzystać np. z funkcjonalności e-recepty, niezbędne jest posiadanie aktywnego IKP. Niestety może to jednak być niewykonalne z powodu m.in. braku sprzętu, dostępu do sieci lub umiejętności. Świadczeniobiorcy, w tym szczególnie osoby starsze, mogą też nie mieć zaufania do technologii i dlatego nie chcą korzystać z takich niezrozumiałych dla siebie usług – nawet, a może szczególnie, przy pomocy osób trzecich.

Proces legislacyjny nie powinien być oderwany od otoczenia społecznego. Wręcz przeciwnie – prawodawca powinien brać pod uwagę

uwarunkowania społeczne i technologiczne. Z uwagi na istnienie, nie tylko wśród osób starszych, zjawiska e-wykluczenia konieczne jest podejmowanie działań, które pozwolą nie tyle na cyfrowe włączenie wykluczonych, ile na tworzenie uwarunkowań prawnych pozwalających na dostęp do takich samych usług i informacji dla wszystkich, bez względu na umiejętności cyfrowe. Rozwiązanie takie mogłoby polegać np. na wprowadzeniu obowiązku etykietowania przez farmaceutę przy realizowaniu recepty leków, co pozwoliłoby e-wykluczonym lub też nieużywającym IKP na dostęp do informacji m.in. na temat świadczeniodawcy, miejsca realizacji recepty i informacji na niej się znajdujących tożsamych z tymi, które użytkownik IKP może znaleźć na swoim koncie.

Państwo nie powinno nikogo zmuszać do włączenia cyfrowego. Część osób pozostanie wykluczona cyfrowo, część będzie korzystała z Internetu w ograniczonym zakresie. Nie należy zmuszać ich do korzystania z e-usług, nawet przy zapewnieniu obsługi, np. przez asystenta cyfrowego lub oferowanie kursów szkoleń. Powinno się zapewnić taki sposób świadczenia usług, by obywatele posiadali prawo do pozostania e-wykluczonymi, bez automatycznego, nawet częściowego wykluczania ze świadczeń ochrony zdrowia, choćby przez zmniejszanie dostępu do takich informacji, jakie posiadają użytkownicy cyfrowych aplikacji. Konieczne jest implementowanie odpowiednich instrumentów regulacyjnych, tak aby nikt nie był wykluczony ze świadczeń ochrony zdrowia.

Celowe jest takie stanowienie prawa, które będzie przeciwdziałać pogłębianiu się nierówności w zapewnianiu opieki zdrowotnej, tak aby e-wykluczeni nie stawali się automatycznie wykluczeni ze świadczeń. Stanowienie prawa, szczególnie w tak ważnym obszarze jak ochrona zdrowia, powinno skutkować tworzeniem rozwiązań ułatwiających życie e-wykluczonym. Dlatego też rozwiązania prawne i faktyczne powinny prowadzić do takiego regulowania omawianej materii, aby możliwe było korzystanie z nowoczesnych funkcjonalności nawet bez konieczności bycia aktywnym w sieci.

BIBLIOGRAFIA

- Centrum e-Zdrowia (2021). *Jak zalogować się na Internetowe konto Pacjenta. Instrukcja dla użytkownika*. Pozyskano z: https://pacjent.gov.pl/sites/default/files/2021-06/IKP%20instrukcja_10.06%20am_4.pdf (dostęp: 28.09.2021).
- Centrum e-Zdrowia (2021a). *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej danych na temat liczby osób, które mają aktywne IKP* (24.05.2021; WPE.0112.1.2021; 2021-15126).
- Centrum e-Zdrowia (2021b). *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej danych na temat liczby osób, które mają aktywne IKP* (15.09.2021; WPE.0112.1.2021; 2021-29103).
- GUS (2018). *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2018 roku*. (Excel, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarstwach domowych w 2018 roku – część 2*).
- GUS (2020a). *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2019 roku*. (Excel, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarstwach domowych w 2019 roku – część 2*).
- GUS (2020b). *Rocznik Demograficzny 2020*, tablice w formacie XLSX.
- GUS (2021a). *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 31.XII*. Warszawa, Szczecin: GUS.
- GUS (2021b). *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2020 roku*. (Excel, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarstwach domowych w 2020 roku – część 2*).
- GUS (2021c). *Rocznik Demograficzny 2021*, tablice w formacie XLSX.
- Kwiatkowska, E.M. (2020). *Wykluczenie cyfrowe*. Referat na ogólnopolską konferencję PolSenior2 – moduł 1, sytuacja socjalno-ekonomiczna osób starszych. Gdańsk 23 listopada. <https://konferencjapolsenior2.pl/> (dostęp: 4.08.2021).
- Kwiatkowska, E.M. (2021). *Analfabetyzm cyfrowy – czy stanowi problem?* Referat na XVII Zjazd Polskiego Towarzystwa Nadciśnienia Tętniczego. Gdańsk 24–26 czerwca.
- Neto, A.P., & Flynn, M.B. (2019). *The Internet and Health in Brazil: Trends and Challenges*. W A.P. Neto, M.B. Flynn (Red.), *The Internet and Health in Brazil: Challenges and Trends*. Switzerland: Springer.
- <https://www.gov.pl/web/e-dowod> (dostęp: 28.09.2021).
- <https://www.gov.pl/web/mobywatele/recepty-w-smartfonie> (dostęp: 28.09.2021).

<https://pacjent.gov.pl/aktualnosc/mojeikp-na-komorke-lub-tablet>
(dostęp: 28.09.2021).

<https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta/pytania-i-odpowiedzi>
(dostęp: 3.09.2021).

<https://polsenior2.gumed.edu.pl/> (dostęp: 3.09.2021).

<https://pz.gov.pl/pz/registerMainPage> (dostęp: 28.09.2021).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



JAKUB KWAŚNY

<http://orcid.org/0000-0002-0786-304X>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
kwasny@uek.krakow.pl

DOI: 10.35765/HP.2180

Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19¹

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest określenie wyzwań stojących przed polskimi samorządami we wdrażaniu e-administracji oraz analiza koniecznych zmian – będących następstwem pandemii COVID-19 – w zakresie regulacji dla skutecznej realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest określenie sposobu skutecznej reakcji na zmiany w zakresie funkcjonowania Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) oraz wdrażania i realizacji polityk publicznych przez władze lokalne. Metodologia badawcza opiera się na dwóch technikach – krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu oraz analizie i prezentacji wyników badań przeprowadzonych wśród samorządowców.

PROCES WYWODU: Wywód składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej scharakteryzowano istotę i cel rozwoju e-administracji, a także określono uwarunkowania prawne związane z ich wdrażaniem. W drugiej części skoncentrowano się na przedstawieniu wyników badań własnych na temat skutków pandemii Covid-19 dla wdrażania e-administracji w JST.

1 Projekt finansowany w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” w latach 2019–2022 nr projektu: 021/RID/2018/19, kwota finansowania: 11 897 131,40 zł.

Sugerowane cytowanie: Kwaśny, J. (2022). Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 71–90. DOI: 10.35765/HP.2180.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że pomimo rosnących kompetencji cyfrowych, możliwości cyfryzacji nie są w pełni wykorzystywane. Dodatkowo, w samorządach obszar ten nie stanowi priorytetu w realizowanych politykach publicznych. Większość JST nie ma strategii wdrażania nowoczesnych e-usług publicznych, a zmiany mają charakter akcydentalny. Wśród barier wskazuje się skomplikowane przepisy i wysokie koszty ich wdrażania oraz użyteczność dla odbiorców.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Dalszy rozwój e-administracji w samorządach wymaga uproszczenia przepisów, strategicznego planu integrującego różne systemy oraz zapewniającego ich interoperacyjność. Stwarza to potrzebę opracowania i realizacji strategii lokalnych w celu poprawy jakości świadczonych e-usług i zapewnienia ich przejrzystości z poszanowaniem prywatności obywateli.

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd, e-administracja, polityka publiczna, pandemia

Abstract

E-GOVERNMENT IN POLISH CITIES AS A RESULT
OF THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to identify the challenges faced by Polish local governments in implementing e-administration and to analyze the necessary changes – resulting from the Covid-19 pandemic – in the field of regulations for the effective implementation of public policies at the local government level.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main problem is to determine how to effectively respond to changes in the functioning of local government units in terms of satisfying citizens' needs. The research methodology is based on two techniques: a review of the literature on the subject and the analysis of the results of surveys conducted among local government officials.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: consists of two essential elements. The first characterizes the essence and purpose of the development of e-administration and specifies the legal conditions. The second part focuses on the results of own research on the pandemic effects for the development of e-administration in local governments.

RESEARCH RESULTS: The analysis shows that despite the growing digital competences this area is not a priority within the framework of public policies. As the study shows, most of the surveyed officials declare to not have a strategy for implementing public e-services, and the changes are incidental. The most

important barriers include complex regulations and high costs of their implementation as well as their usefulness for citizens.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: Further implementation of e-administration requires both: the simplification of the regulations and a strategic plan ensuring the integration of various systems and their interoperability. This creates the need to develop and implement long-term strategy plans in order to improve e-services provided by local governments.

KEYWORDS:

local government, e-administration, public policy, pandemic

1. WSTĘP

Rozwój nowoczesnych technik komunikacji oraz samego Internetu zrewolucjonizował podejście do sposobu świadczenia usług publicznych i komunikowania się z interesariuszami. Pojawiają się coraz to nowe kanały komunikacji, tj. media społecznościowe, użyteczne aplikacje, platformy zakupowe, e-sklepy, bankowość elektroniczna, rozbudowane witryny internetowe itp. Świadczy to nie tylko o popularności tych narzędzi, ale także rosnącej świadomości o korzyściach, jakie niesie za sobą przenoszenie kolejnych elementów działalności do przestrzeni wirtualnej. Proces ten został przyśpieszony – stając się niejako koniecznością – w wyniku wprowadzenia obostrzeń w związku z pandemią Covid-19 (Hodźić i in., 2021). Szereg zmian zostało wdrożonych również w sektorze publicznym, dla którego rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną jest szansą nie tylko poprawy świadomości obywatelskiej i budowy społeczeństwa informacyjnego, ale także wzrostu efektywności pracy, ograniczenia kosztów i poprawy wizerunku. A w przypadku pandemii COVID-19 pomogły one również w zwalczaniu negatywnych skutków wywołanych pandemią (Ullah i in, 2021)

Celem badania było określenie głównych wyzwań, jakie stoją obecnie przed Jednostkami Samorządu Terytorialnego (JST), a także barier we wdrażaniu e-administracji na poziomie lokalnym. Badanie umożliwiło również identyfikację problemów regulacyjnych oraz propozycji działań mających skutecznie wpływać na rozwój e-usług

świadczonych przez polską administrację, w tym w szczególności polskie samorządy. Ponadto badanie miało na celu próbę zanalizowania zmiany świadomości polskich samorządowców i ich stosunku do wdrażania rozwiązań z obszaru e-administracji w następstwie pandemii COVID-19.

2. METODOLOGIA BADAWCZA

Metodologia badawcza opiera się na dwóch technikach – krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu oraz badaniach jakościowych, w których jako podstawowe narzędzie badawcze zastosowano ustrukturyzowany kwestionariusz ankiety oraz jako uzupełnienie do badania zogniskowane wywiady grupowe (ang. *Focus Group Interview*). Proces gromadzenia danych przeprowadzono z wykorzystaniem techniki CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*). Respondenci zostali poproszeni o wypełnienie elektronicznego kwestionariusza ankiety, opracowanego z wykorzystaniem narzędzia *Google Forms*. W kwestionariuszu badawczym wyróżnione zostały trzy części:

1. Profil respondenta.
2. Poziom kompetencji cyfrowych badanych respondentów.
3. Stosunek do e-administracji przed i po wybuchu pandemii COVID-19.

W badaniu wzięło udział 106 przedstawicieli sektora samorządowego (wszyscy z wyższym wykształceniem), głównie kierowników jednostek oraz władz wykonawczych poziomu gminnego (48%) i miast na prawach powiatu (26%), powiatowego (11%) i wojewódzkiego (9%). Większość stanowili mężczyźni (ok. 63%) i osoby w wieku 36–45 lat (57%). Badanie przeprowadzono w latach 2020–2021 wśród samorządowców z województw małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego i łódzkiego. Uzyskano wyniki łącznie z 64 różnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badań ankietowych zostały w kolejnym etapie poddane dyskusji w dwóch różnych grupach focusowych (ośmioosobowych). W przypadku pierwszej byli to zaproszeni eksperci (osoby zatrudnione w administracji samorządowej, niebędące w ścisłym kierownictwie) oraz osoby zarządzające jednostkami samorządu terytorialnego (organ wykonawczy) w drugiej. Grupa badawcza nie miała charakteru reprezentatywnego, jednak wyniki

badań i ich walor poznawczy mogą być uogólnione i stanowić punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie.

3. ISTOTA I UWARUNKOWANIA PRAWNE ROZWOJU E-ADMINISTRACJI

Pojęcie e-administracji jest definiowane jako świadczenie usług publicznych z użyciem elektronicznych form komunikacji (ICT, ang. *Information and Communications Technologies*) prowadzące do zwiększenia efektywności działań administracji publicznej (Dias, 2019a). Sprawnie działająca administracja powinna przede wszystkim pełnić funkcję łączącą różne grupy społeczne, klientów e-administracji i podejmować takie działania, których zadaniem jest dostosowanie swoich usług do istniejących potrzeb i uwarunkowań (Wilk, 2014, s. 18). Celem e-administracji jest zatem podniesienie jakości życia korzystających z jej usług, poprawa efektywności oraz zwiększenie transparentności działań administracji publicznej (Snellen, 2002; Pina i in., 2007). Rozwój cyfrowych usług w tym obszarze traktuje się jako szansę na szybszy rozwój gospodarczy krajów Unii Europejskiej (Novotny i Sabati, 2006), zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji (Haręża, 2011) oraz poprawę interakcji z obywatelami. Komisja uznała ponadto transformację cyfrową administracji jako kluczowy element sukcesu jednolitego rynku (Nowina-Konopka, 2017). Jej powodzenie wymaga jednak wymiany informacji między różnymi instytucjami i bezpiecznej współpracy pomiędzy różnymi systemami informatycznymi (Grodzka, 2007). To właśnie interoperacyjność, czyli zdolność różnych systemów teleinformatycznych (aplikacji) i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz realizacji wspólnych celów, jest dziś kluczowym wyzwaniem – tak w wymiarze krajowym, jak i europejskim (program ISA) – jakie stoi przed polską administracją i wdrożonymi dotychczas rozwiązaniami (Kwaśny, 2013).

Dzięki e-administracji można nie tylko zwiększyć dostępność do usług publicznych czy poprawić przejrzystość działań, ale także skomputeryzować administrację i podnieść poziom wiedzy cyfrowej (Trajovik, 2010, s. 17). Często podkreśla się wiele korzyści, wśród których najczęściej pojawiają się:

- poprawa efektywności działania administracji (Dixon, 2010) i wzrost jakości usług (Osimo, 2008);
- zwiększona transparentność działań (Noveck, 2009; Chun i in., 2010);
- zwiększone zainteresowanie sprawami publicznymi wśród obywateli i łatwiejszy kontakt z administracją (Lazer i in., 2009),
- wzrost poziomu zaufania do administracji publicznej (Bonsón i in., 2012).

Co więcej, pojawił się nawet pogląd, że automatyzacja administracji publicznej i oparcie procesu decyzyjnego na algorytmach może w przyszłości wyeliminować tradycyjną biurokrację (Snellen, 1998). Rzeczywistość jednak zweryfikowała to podejście i wskazała je jedynie jako sposób na zmniejszenie kosztów w przyszłości (Reddick, 2005).

Najważniejszymi – obecnymi w zagranicznej literaturze – determinantami rozwoju e-usług publicznych na poziomie lokalnym są m.in. presja społeczna i rozwiązania prawne (Dias, 2020). Zwraca się szczególnie uwagę na kluczową rolę rządu centralnego w zapewnianiu odpowiedniego finansowania i infrastruktury technicznej oraz umiejętności samych urzędników, a także podkreśla się znaczenie skutecznego przywództwa na poziomie lokalnym we wdrażaniu zmian (Bigdeli i in., 2013, s. 828).

Od strony popytowej najważniejszymi elementami – niezbędnymi do skutecznej implementacji e-rozwiązań – są przede wszystkim łatwość ich użytkowania, kompatybilność i wiarygodność. Przy czym ten ostatni element jest kluczowy i jednocześnie najbardziej problematyczny dla administracji publicznej. Musi bowiem przekonać obywatela nie tylko do nowych rozwiązań, ale także do samej siebie (Carter i Bélanger, 2005). Przy wykorzystaniu modelu *blockchain* administracja może jednak zwiększać zaangażowanie obywateli pod warunkiem autonomiczności i transparentności stosowanych rozwiązań, uwzględniając przy tym kwestie poszanowania prywatności obywateli (Kassen, 2021).

Postęp techniczny i rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), a także sama pandemia COVID-19 spowodowały zwiększone zainteresowanie innowacyjnymi rozwiązaniami nie tylko w obszarze e-administracji, ale także do wykorzystania danych i optymalizacji świadczonych usług w zakresie ochrony zdrowia oraz informacji. O ile – jak wynika z raportu ONZ nt.

e-administracji – w początkowym etapie pandemii wykorzystanie Internetu do walki z pandemią było stosunkowo proste (ograniczało się do suchych informacji na stronach internetowych), o tyle w kolejnych fazach państwa zdecydowały się na wykorzystanie nie tylko mediów społecznościowych, ale również dedykowanych aplikacji covidowych. Rekomendacje, jakie wynikają z analizy *UN E-Government Survey 2020* w części dotyczącej skutków pandemii COVID-19, odnoszą się w krótkim okresie do: rozwoju komunikacji dwukierunkowej z obywatelami; popularyzacji wykorzystania przez administrację publiczną mediów społecznościowych i platform komunikacyjnych; zapewnienia praw człowieka (takich jak ochrona prywatności) w coraz bardziej cyfrowym świecie. W perspektywie średniookresowej do: budowy strategicznych partnerstw pomiędzy różnymi grupami interesariuszy w obszarze digitalizacji; zwiększenia finansowania samorządów lokalnych w zakresie rozwoju e-administracji; dostarczania nowoczesnych rozwiązań w obszarze edukacji oraz udostępniania zbiorów. Z kolei w dłuższej perspektywie sugeruje się zwiększone inwestycje w nowoczesne technologie (sztuczna inteligencja, *block-chain*), wykorzystanie robotyzacji i dronów oraz rewizję systemów bezpieczeństwa, jak i rozwiązań legislacyjnych w ochronie prywatności (ONZ, 2020). Pandemia spowodowała również pojawienie się postulatów nt. zmiany metodologii samego raportu i jego zasadniczą rewizję w kierunku badania skuteczności stosowanych narzędzi (Misuraca i in., 2022). Rekomendacje ONZ wpisują się na poziomie lokalnym w szerszy kontekst idei *smart cities* (Chourabi i in., 2018) i stanowią obszar zainteresowań nie tylko naukowych, ale również decydentów politycznych (Pereira i in., 2018). W literaturze istnieje powszechna zgoda zarówno co do tego, że rozwój e-administracji przyspiesza implementację inteligentnych rozwiązań w miastach (Lytras i Serban, 2020), jak i co do potrzeby zmiany modelu samego miasta i jego rozwoju, w kierunku bardziej konkurencyjnym i zrównoważonym (Clark i in., 2015). Koncepcja ta daleko wykracza poza jej pierwotne rozumienie jako wdrażania nowoczesnych rozwiązań z zakresu ICT, kładąc przy tym nacisk na jakość życia – w tym poprawę warunków ekonomicznych i ekologicznych (Kourtiti i Nijkamp, 2012) – oraz partycypację społeczną. Jest to również istotny priorytet w działaniach finansowanych z funduszy unijnej polityki spójności (Masik i Studzińska, 2018). Inny aspekt, bardzo mocno widoczny

w rekomendacjach ONZ, to zapewnienie prywatności obywateli oraz wdrożenie rozwiązań legislacyjnych mających na celu ochronę praw obywatelskich w kontekście wszechobecnej cyfryzacji. Skutki pandemii COVID-19 – a w szczególności wywołane nią niepokoje społeczne – pokazały, że harmonizacja postępu technicznego i życia społecznego nie tylko rodzi szereg niebezpieczeństw, ale wymagać będzie zupełnie nowych rozwiązań (Grinn i in., 2022).

Rozwój e-administracji w Polsce oraz proces informatyzacji sektora publicznego można podzielić na cztery zasadnicze okresy. Lata 1990–2000 to czas informatyzacji spontanicznej, wywołanej szybkim postępem technicznym. W latach 2000–2004 głównym celem polskiej administracji było przyjęcie *aquis communautaire* oraz dostosowanie wszelkich rozwiązań informatycznych do wymagań Unii Europejskiej. Lata 2004–2012 to etap informatyzacji rozproszonej, w którym pojawiło się wiele autonomicznych projektów informatycznych, realizowanych przez różne podmioty sfery publicznej oraz okres od 2012 roku (Kwaśny, 2013), który to trwa nadal i jest próbą zintegrowania różnych systemów wraz z nadaniem im nowej architektury. Pierwsze ważniejsze działania w kierunku rozwoju e-administracji w Polsce podjęte zostały w lipcu 2000 roku, kiedy to Sejm RP w drodze uchwały wezwał rząd do pełniejszego wykorzystania możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Od tego czasu powstało wiele opracowań o charakterze strategicznym, mających określić plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego na lata 2001–2006 (ePolska), e-administracji na lata 2005–2006 oraz kolejne do roku 2013 oraz do 2020 (Kozłowska, 2010). Jako priorytet uznano wówczas usługi świadczone na rzecz firm i te usprawniające działalność administracji centralnej. W dalszej perspektywie preferencje dotyczyły e-usługi dla obywateli w zakresie podatków i zasiłków, a trzecim – e-tożsamość oraz szereg rozwiązań związanych z deklaracjami celnymi czy pośrednictwem pracy (Jedlińska i Rogowska, 2016). Wdrażanie e-administracji na poziomie lokalnym nie było priorytetem władz centralnych i miało charakter rozproszony.

W polskim systemie prawnym najważniejsze były: ustawa o podpisie elektronicznym, ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Swoistą rewolucją była również ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku, kiedy to utworzono urzędowy

publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) oraz wprowadzenie w 2014 roku zasad i warunków korzystania z ePUAP (elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej). Istotne było również przyjęcie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010 (Rada Ministrów, 2007), które uruchomiło swoistą lawinę zmian prawnych umożliwiających cyfryzację na szeroką skalę. Zmiany musiały bowiem zostać wprowadzone w wielu innych aktach prawnych, począwszy od ustaw regulujących funkcjonowanie samej administracji, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez zmiany w prawie budowlanym, telekomunikacyjnym, o ochronie danych osobowych czy o narodowym zasobie archiwalnym i wielu innych. Z kolei w 2016 roku przyjęto ustawę o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, której celem było wprowadzenie do polskiego prawa rozporządzenia w sprawie eIDAS (UE, 2014), gwarantującego obywatelom UE możliwość posługiwania się elektronicznym podpisem w każdym kraju członkowskim. Istotnym przyspieszeniem dla zmian w zakresie cyfryzacji administracji w Polsce była sytuacja związana z pandemią COVID-19. Ustawami z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz ustawą z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych wprowadzone zostały zmiany w prawie, umożliwiające doręczenia przez urzędy wydruku dokumentu – który pierwotnie został przygotowany w postaci elektronicznej – również za pomocą wskazanego przez uczestnika postępowania, sposobu doręczenia za pomocą adresu elektronicznego. Pandemia COVID-19 zbiegła się również z toczącą się dyskusją w organach administracji unijnej na temat *Digital Services Act* (DSA) oraz *Digital Market Act* (DMA). W przypadku DSA rezultatem ma być wypracowanie szczegółowego mechanizmu zgłaszania i usuwania nielegalnych treści, kompleksowych przepisów w sprawie reklam internetowych, w tym reklam ukierunkowanych, oraz umożliwienia opracowywania i użytkowania inteligentnych kontraktów (Komisja, 2020). Z kolei DMA ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego przez promowanie skutecznej konkurencji na rynkach cyfrowych, a w szczególności uczciwego środowiska platform internetowych (Komisja, 2020a). Celem tych inicjatyw – przyjętych przez PE końcem roku 2021 – jest zwiększenia

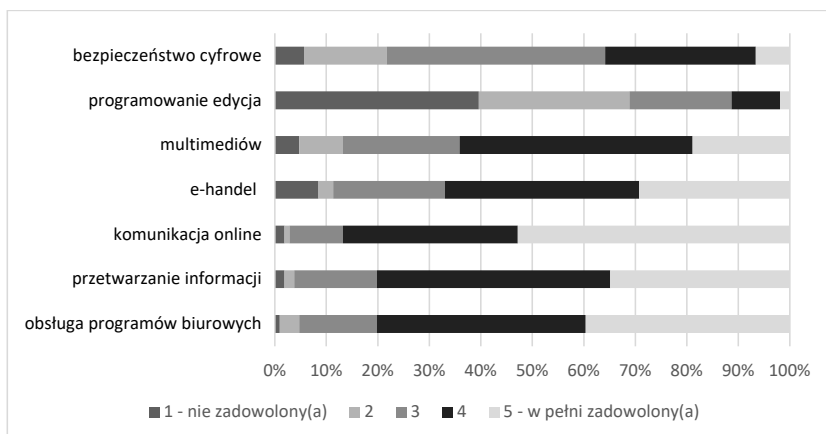
bezpieczeństwa obywateli i ochrony ich praw w otoczeniu cyfrowym na całym jednolitym rynku. Stanowią one też uzupełnienie i zmieniają dyrektywę 2000/31/WE o handlu elektronicznym, w której zapewniono podstawowe ramy funkcjonowania jednolitego rynku usług cyfrowych i nadzoru nad takimi usługami. Nowe prawo ma chronić nie tylko prywatność konsumentów i walczyć z nadużyciami ze strony wielkich firm, ale też przedsiębiorców przed nieuczciwymi praktykami gigantów cyfrowych, z których korzystają do sprzedaży swoich produktów. W obu tych dokumentach kładzie się duży nacisk na prawa obywatelskie i konieczność ochrony prywatności obywateli UE, co jest również ważnym elementem w projektowaniu przyszłych rozwiązań w obszarze e-administracji.

4. WDRAŻANIE E-ADMINISTRACJI W POLSKICH SAMORZĄDACH – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Opisane zmiany w podejściu do rozwoju e-administracji, jak i w rozumieniu samego pojęcia, które dalece wykraczają poza rozwiązania czysto techniczne, są konsekwencją rosnącej świadomości społecznej oraz przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Zasadne zatem wydaje się pytanie, na ile pandemia COVID-19 zmieniła podejście oraz zainteresowanie lokalnych decydentów nowoczesnymi rozwiązaniami na poziomie samorządowym. Respondenci w pierwszym etapie badania poproszeni zostali o samoocenę własnych kompetencji cyfrowych. Analiza danych zawartych na wykresie 1 pozwala stwierdzić, że badani to osoby w dużej mierze zadowolone ze swoich kompetencji cyfrowych w zakresie wykorzystania narzędzi komputerowych do obsługi programów biurowych, poszukiwania informacji, komunikacji online, a także zakupów internetowych oraz edycji multimediów, nieposiadające jednak umiejętności programowania czy zapewnienia bezpieczeństwa w sieci.

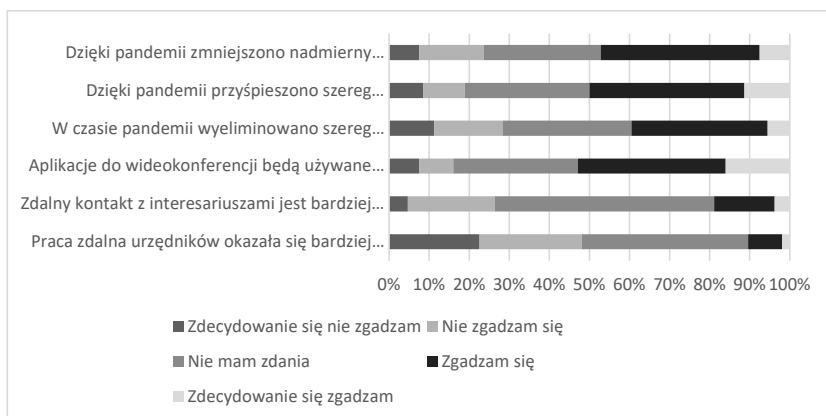
Następnie respondenci poproszeni zostali o ustosunkowanie się do sześciu stwierdzeń (wykres 2). Na podstawie udzielanych odpowiedzi można stwierdzić, że o ile zdalna praca i ograniczenie kontaktu obywateli z urzędem nie pozostanie na dłużej praktyką w polskich samorządach (większość badanych nie zgodziła się ze stwierdzeniem o większej efektywności pracy zdalnej oraz kontaktu

Wykres 1. Kompetencje cyfrowe badanych samorządowców (samoocena własnych kompetencji cyfrowych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Wykres 2. Skutki pandemii COVID-19 w opinii badanych samorządowców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

z interesariuszami), o tyle należy się spodziewać, że organizacja wielu wydarzeń, w tym spotkań i narad za pomocą narzędzi do wideokonferencji, będzie spuścizną okresu odosobnienia. Badani potwierdzają korzyści, jakie niosą za sobą spotkania online, jak chociażby brak kosztów transportu. W dobie pandemii udało się też wyeliminować

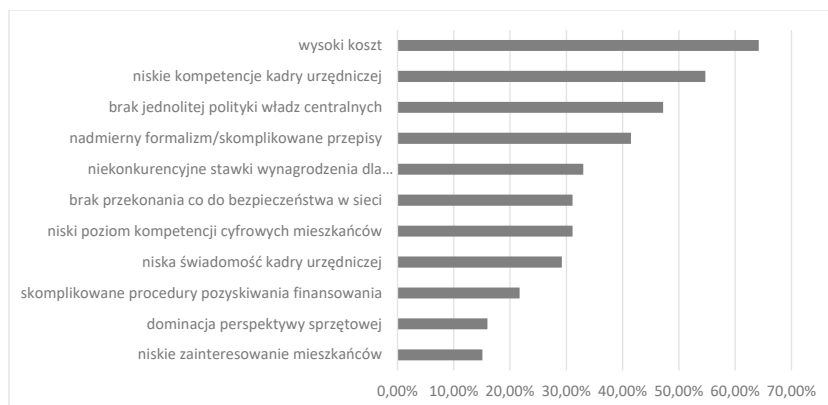
szereg zbędnych dotychczas czynności urzędniczych, zmniejszając nadmierny formalizm i upraszczając procedury.

W kolejnym etapie badania respondenci poproszeni zostali o wybranie lub zaproponowanie głównych – ich zdaniem – barier hamujących rozwój e-administracji w Polsce. Najczęściej wskazany był wysoki koszt nowoczesnych rozwiązań, jak również wciąż niskie kompetencje kadry urzędniczej. Często wskazywanym problemem – poza wymienionymi wyżej – jest również brak jednolitej polityki władz centralnych względem cyfryzacji usług publicznych. Rozproszenie odpowiedzialności w tej materii nie służy budowie spójnej architektury cyfrowej polskiej administracji. Bardzo ważnym elementem mogącym usprawiedliwić zapóźnienie cyfrowe administracji względem sektora prywatnego są niekonkurencyjne stawki wynagrodzenia dla specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii i informatyków. Ważnym elementem – znacznie częściej podejmowanym w badaniach zagranicznych autorów – jest bezpieczeństwo stosowanych rozwiązań, które pojawiło się w ok. 30% wskazań (wykres 3). Ponadto respondenci wskazali na perspektywę sprzętową, która w kolejnym etapie badania focusowego została poddana szerszej dyskusji. Uczestnicy badania określili, że model finansowania e-administracji w Polsce (również ten z wykorzystaniem funduszy unijnych) prowadził do wdrażania rozwiązań, których celem nie była użyteczność dla obywateli, a konieczność wydatkowania i rozliczenia projektu

Akcydentalny charakter wdrażanych zmian i tzw. „cyfryzacja rozproszona” w polskiej administracji objawia się jeszcze jednym ważnym zjawiskiem. Owo rozproszenie dotyczy nie tylko poszczególnych poziomów administracji publicznej, ale również poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów miast i gmin. Większość z badanych przyznała, że urzędy, w których pracują, nie mają specjalnej komórki (wydziału) odpowiedzialnego za rozwój e-usług. Nie posiadają również, w znakomitej większości, żadnych planów czy strategii oraz nie dysponują wykonaną wcześniej diagnozą potrzeb obywateli w zakresie rozwoju cyfrowych udogodnień (wykres 4).

Pozytywnym zjawiskiem – będącym efektem pandemii CoVID-19 – jest natomiast wzrost zainteresowania tą tematyką nie tylko wśród decydentów, ale również samych mieszkańców. Jak zadeklarowali badani (75%), w ich jednostkach samorządowych zainteresowanie

Wykres 3. Bariery wdrażania e-administracji w polskich samorządach w opinii badanych samorządowców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wykres 4. Planowanie strategiczne rozwoju e-administracji i rozwiązań smart w polskich samorządach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

mieszkańców kontaktem elektronicznym oraz możliwością procedowania ich spraw bez konieczności osobistej wizyty w urzędzie wzrosło. To z pewnością przełożyło się na większą świadomość cyfrową oraz zainteresowanie e-administracją samych urzędników (wykres 5).

Wykres 5. Zainteresowanie e-usługami publicznymi przed i w trakcie pandemii COVID-19



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W kolejnej fazie badania wyniki ankietowe zostały przedstawione dwóm grupom focusowym i przedyskutowane w kontekście wyzwań, jakie stoją dziś przed administracją samorządową w Polsce. Podsumowując najważniejsze z nich to:

- pozyskanie wysokiej klasy specjalistów (informatyków),
- rozwój baz danych i otwarty dostęp do informacji,
- elektroniczny obieg dokumentów, w tym zastosowanie rozwiązań chmurowych,
- wykorzystanie analizy danych (ang. *big data*),
- bezpieczeństwo systemów ICT,
- organizacja pracy (w tym wykorzystanie pracy zdalnej),
- kształcenie kadry w zakresie rozwiązań e-usług oraz cyberbezpieczeństwa,
- zapewnienie użyteczności (ang. *user experience*) oferowanych systemów.

5. WNIOSKI

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że wśród polskich samorządowców rośnie aktywność w zakresie wykorzystywania nowoczesnych rozwiązań i aplikacji mobilnych. Osoby mające wpływ na wdrażanie zmian w tym zakresie w JST same korzystają

z możliwości, jakie daje im dzisiaj cyfryzacja. Pandemia COVID-19 przyspieszyła w sposób niespotykany dotychczas działania mające na celu wdrażanie e-usług publicznych i rozwój systemów komunikacji na odległość, jak również zainteresowanie tymi kwestiami zarówno po stronie obywateli, jak i decydentów. Oznacza to, że projektując przyszłe rozwiązania w tej dziedzinie należy się kierować nową „zdalną rzeczywistością” (Rozkhova i in., 2021) oraz antycypować zupełnie nowy styl życia (Siriwardhana i in., 2020). Warto zwrócić też uwagę na akcydentalny charakter wdrażanych zmian oraz brak jasnej strategii wdrażania e-administracji w polskich samorządach. W konsekwencji wprowadzane rozwiązania dotyczą mniej skomplikowanych spraw, brakuje również kompleksowych platform (w tym aplikacji mobilnych) elektronicznej obsługi obywatela, z uwzględnieniem ich użyteczności i wygody (UX). Cyfryzacja świadczonych e-usług publicznych czy zwiększenie dzięki temu partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym stanowi wciąż wyzwanie. W konsekwencji wdrażane zmiany w sposób ograniczony wpływają na jakość świadczonych usług publicznych, nie wspominając już o przewidywaniu przyszłych zdarzeń. Wciąż niska jest świadomość zagrożeń, jakie niesie za sobą postępująca cyfryzacja oraz poziom wiedzy urzędników w zakresie cyberbezpieczeństwa.

W dłuższej perspektywie postuluje się uproszczenie przepisów mających ułatwić elektroniczny obieg dokumentów oraz proces ich archiwizacji, również w tych bardziej skomplikowanych działaniach. Bardzo istotne jest również wprowadzenie jasnych zasad gromadzenia danych i zakresu ich przetwarzania oraz mechanizmów ochrony prywatności obywatela (Lin i in., 2021). Zwraca się także uwagę na opracowanie mechanizmu finansowania zewnętrznego dla nowych rozwiązań w polskich samorządach, które wyeliminują tzw. perspektywę sprzętową (orientacja na zakup niekoniecznie użytecznych rozwiązań) oraz patologiczne zjawisko projektowania e-usług, których celem samym w sobie jest pozyskanie i rozliczenie uzyskanego grantu.

Istotnym problemem wydaje się również niekonkurencyjny poziom wynagrodzeń, jaki sektor publiczny może zaoferować specjalistom w tym zakresie oraz niski poziom wiedzy w obszarze cyberbezpieczeństwa. W tym przypadku należy w kolejnej perspektywie unijnej, w ramach środków na tzw. pomoc techniczną, zapewnić odpowiednie finansowanie dla systemu szkoleń i wsparcia kształcenia

ustawicznego oraz przemysleć tworzenie centralnych lub regionalnych (na poziomie województw) centrów usług informatycznych dla JST. Ponadto rekomenduje się opracowanie lokalnych strategii wdrażania zmian w obszarze e-administracji oraz scentralizowanie niektórych procesów. Centralizacja pozwoli na ujednoczenie stosowanych rozwiązań – szczególnie w przypadku e-administracji i wyeliminowanie różnic, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi JST (w różny sposób wyposażonymi w możliwości finansowe, techniczne i osobowe). Dodatkowo – mając świadomość, że zmiany wywołane pandemią będą mieć charakter trwały – koordynacja działań na poziomie centralnym (lub regionalnym) pozwoli ujednoczyć standard obsługi obywatela w sprawach pozostających w gestii samorządów. Cyfryzacja powinna być postrzegana jako szansa na automatyzację i uproszczenie procedur, oszczędność czasu i pieniędzy, a także jako narzędzie wspomagające w podejmowaniu decyzji zarządczych. W tym celu rekomenduje się nie tylko zaplanowanie działań (w ramach lokalnych strategii rozwoju), ale także wydzielenie odrębnych jednostek projektujących możliwe do wdrożenia narzędzia tak w zakresie przetwarzania danych (zużycie mediów, liczba pasażerów komunikacji publicznej), udostępniania informacji, komunikacji z interesariuszami, jak i dostępności e-usług. Wydaje się, że to, co sektor prywatny już dawno zrozumiał i realizuje, dla samorządów nadal jest wyzwaniem.

BIBLIOGRAFIA

- Bigdeli, A.Z., Kamal, M.M., & Cesare, S. (2013). Electronic information sharing in local government authorities: Factors influencing the decision-making process. *International Journal of Information Management*, 33, 816–830.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29, 123–132.
- Carter, L., & Bélanger, F., (2005). The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, 15(1), 5–25. DOI: 10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-Garcia, J.R., Mellouli, S., Nahon, K., & Scholl, H.J. (2012). Understanding smart cities: An

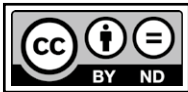
- integrativeframework. Paper presented at the Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2289–2297. DOI: 10.1109/HICSS.2012.615.
- Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15, 1–9.
- Clark, G., Couturier, J., Kelly, J., & Moonen, T. (2015). *Globalisation and Competition: The New World of Cities*. Cities Research Center.
- Dias, G.P. (2019). Are smart cities reshaping local e-government research? *14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI), Coimbra, Portugal*, 1–4. DOI: 10.23919/CISTI.2019.8760778.
- Dias, G.P. (2019). Fifteen years of e-government research in Ibero-America: a bibliometric analysis. *Government Information Quarterly*, 36(3), 400–411. DOI: 10.1016/j.giq.2019.05.008.
- Dias, G.P. (2020). Determinants of e-government implementation at the local level: an empirical model. *Online Information Review*, 44 (7), 1307–1326. DOI:10.1108/OIR-042020-0148.
- Dixon, B.E. (2010). Towards e-government 2.0: An assessment of where e-Government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 15(2), 418–454.
- Grinin, L., Grinin, A., & Korotayev, A. (2022). *COVID-19 Pandemic as a Trigger for the Acceleration of the Cybernetic Revolution, Transition from E-Government to E-State, and Change in Social Relations*. Technological Forecasting & Social Change. DOI: 10.1016/j.techfore.2021.121348.
- Grodzka, D. (2007). E-administracja w Polsce. *Infos Biuro Analiz Sejmowych*, 18.
- Hareża, A. (2011). Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej. *Prawo mediów elektronicznych, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, 1, 27–28.
- Hodźić, S., Ravšelj, D., & Jurlina Alibegović, D. (2021). E-Government Effectiveness and Efficiency in EU-28 and COVID-19. *Central European Public Administration Review*, 19(1), 159–180.
- Jedlińska, R., & Rogowska, B., (2016). Rozwój e-administracji w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 123, 137–147.
- Kassen, M. (2021). Understanding decentralized civic engagement: Focus on peer-to-peer and blockchain-driven perspectives on e-participation. *Technology in Society*, 66. DOI: 10.1016/j.techsoc.2021.101650.
- Komisja Europejska (2020). *Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniające dyrektywę 2000/31/WE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=PL> (dostęp: 20.02.2022 r.).

- Komisja Europejska (2020a). *Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych) 842 final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=PL> (dostęp: 20.02.2022 r.).
- Kowalczyk, M. (2009). *E-urząd w komunikacji z obywatelem*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kourtit, K., & Nijkamp, P., (2012). Smart cities in the innovation age, Innovation. *The European Journal of Social Sciences*, 25(2), 93–95.
- Kozłowska, D. (2010). *Aktywna biblioteka: Miejsce dla obywateli: e-administracja*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego.
- Kwaśny, J., (2013). Uwarunkowania rozwoju e-administracji w polskich samorządach. W Z. Rykiel, J. Kinal (Red.), *Kultura i administracja w przestrzeni społecznej internetu* (101–116). Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Lin, J., Carter, L., & Liu, D. (2021) Privacy concerns and digital government: exploring citizen willingness to adopt the COVIDSafe app. *European Journal of Information Systems*, 30(4), 389–402. DOI: 10.1080/0960085X.2021.1920857.
- Lazer, D., Nebolo, M., Esterling, K., & Goldschmidt, K. (2009). *Online town hall meetings*, Washington, D.C.: Congressional Management Foundation.
- Lytras, M.D., & Serban, A.C. (2020). E-Government Insights to Smart Cities Research: European Union (EU) Study and the Role of Regulations. *IEEE Access*, 8, 65313–65326. DOI: 10.1109/access.2020.2982737.
- Masik, G., & Studzińska, D. (2018). Ewolucja koncepcji i badania miasta inteligentnego. *Przegląd Geograficzny*, 90(4), 557–571. DOI: 10.7163/PrzG.2018.4.2.
- Misuraca, G., & Medaglia, R., Aquaro, V. (2022). Re-designing the UN e-Government Survey in light of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Towards a Post-COVID Digital Society. W E. Loukis (Red.), *Proceedings of the 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2021* (198–202). Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/3494193.3494221.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433. DOI: 10.1111/0033-3352.00196.
- Muksin, A., & Avianto B. N. (2021). Governance innovation: One-stop integrated service to enhance quality service and public satisfaction. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 16(1), 40–60.

- Nowina-Konopka, M. (2017). Europejska koncepcja e-government w świetle wskaźników Komisji Europejskiej. *Zeszyty Prasoznawcze*, 2(230), 329–349 DOI: 10.4467/22996362PZ.17.021.7301.
- Noveck, B. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Institution Press.
- Novotny, D., & Sabati, Z. (2007). Internet enabled public services as a driver of economic growth—case study eCroatia 2006. *Journal of Information and Organizational Sciences*, 31(1), 141–156.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf/](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf/) (dostęp: 20.02.2022).
- Osimo, D. (2008). *Web 2.0 in Government: Why and How*. JRC Publications Repositorium. Luxembourg OPOCE2008, JRC45269. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC45269> (dostęp: 26.02.2022).
- Pereira, G. V., Parycek, P., Falco, E., & Kleinhans, R. (2018). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Inf. Polity*, 23(2), 143–162.
- Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2007). Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration*, 8 (2), 449–472. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x.
- Rada Ministrów (2007). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie „Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010”. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070610415/O/D20070415.pdf>. Akt utracił moc. (dostęp: 10.05.2021).
- Reddick, C.G. (2005). Citizen interaction with e-government: From the streets to servers?. *Government Information Quarterly* 22, 38–57.
- Rozhkova, D., Rozhkova, N., & Blinova, U. (2021). Development of the e-Government in the Context of the 2020 Pandemics. W T. Antipova (Red.) *Advances in Digital Science. ICADS 2021. Advances in Intelligent Systems and Computing*, 1352, 465–476. DOI.10.1007/978-3-030-71782-7_41.

- Snellen, I. (1998). Street-level Bureaucracy in an Information Age. W I. Snellen, W. Donk (Red.), *Public administration in an information age: A handbook* (497–505). Amsterdam: IOS Press.
- Snellen, I. (2002), *Electronic governance: Implications for citizens, politicians, and public servants*. *International Review of Administrative Sciences*, 68(2), 183–198.
- Siriwardhana, Y., De Alwis, C., Gur, G., Ylianttila, M., & Liyanage, M. (2020). The Fight against COVID-19 Pandemic with 5G Technologies. *IEEE Engineering Management Review*, 48(3), 72–78. DOI: 10.1109/emr.2020.3017451.
- Trajkovic, V. (2010). *ICT for Local Governments. Standards, Principles and Best Practices*. Skopje: NALAS.
- Unia Europejska (2014). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania publicznego w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=PL> (dostęp: 12.03.2021).
- Ullah, A., Pinglu, Ch., Ullah, S., Abbas, H., & Khan, S. (2021). The Role of E-Governance in Combating COVID-19 and Promoting Sustainable Development: A Comparative Study of China and Pakistan. *Chinese Political Science Review*, 6, 86–118. DOI: 10.1007/s41111-020-00167-w.
- Wilk, S. (2014). *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



RENATA ŚLIWA

<http://orcid.org/0000-0001-5029-8798>
Pedagogical University of Cracow
renatasliwa@gmail.com

DOI: 10.35765/HP.2177

Recent Trends in Regulatory Design – Stakeholder Engagement in Regulatory Impact Assessment

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: Justification of stakeholder engagement as a possible pillar of efficient regulatory governance

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: To visualize the significance of stakeholder engagement to regulation, the OECD data on stakeholder engagement are interpreted. Then, the case studies of the stakeholder engagement within regulatory impact assessment procedures in the European Union, Korea and the United Kingdom are highlighted. The methodology is based on the comparative analysis of the OECD secondary data and case study comparative analysis.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: Starting from a view of regulatory policy as the realization of policy goals with regulation, law, and other instruments through which a higher standard of living of the population can be achieved. Concluding with the reasoning that stakeholder engagement is a crucial component of a check-and-balance mechanism in regulatory governance.

RESEARCH RESULTS: The stakeholder-engagement-driven three-layer division covers: Policy-driven layer (strategy) determined by the contemporary challenges stemmed from emancipation of association consciousness and movements and ICT revolution; Administration-driven layer (operationalization) determined by effectiveness and efficiency as well as public service imperatives;

Suggested citation: Śliwa, R. (2022). Recent Trends in Regulatory Design – Stakeholder Engagement in Regulatory Impact Assessment. *Horizons of Politics*, 13(42), 91–107. DOI: 10.35765/HP.2177.

Governance-driven layer serving as the exponent of varieties of conflicting and complementing ideas and interest of social groups, check and balance in the process of monitoring, legitimization and accountability of regulators while wide-spreading the essential public services.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Stakeholder engagement as a crucial part of regulatory impact assessment has been the pivotal element of the systemic adjustments reaching out to the behavioral adaptations, and to the institutionalization of evidence-based policy making.

KEYWORDS:

stakeholders' engagement, regulatory impact assessment, regulatory trends

1. INTRODUCTION

Significant increase of data flow caused by ease of access to information, development of new services and applications together with increasing complexity of the markets challenge the traditional process of regulation and call for rethinking of the existing approach to regulation of an economy.

Regulators face such goal conflicts as between investment and competition and between very high-risk investment and universal service. And there are always regulators to match the appropriate mix of the policies calibrating high-price-inducing concentration allowing to make high-cost investment profitable (Genakos et al., 2018, pp. 45–100)², as well as securing such policy objectives as customers rights to access to the high quality through more regulation. The incentives transmitted by regulation of pricing, cross- and direct subsidies, or entry activate only if appropriate regulatory governance has been implemented (Menard, Shirley, 2008). Regulatory governance represents the constraint mechanisms used to hinder regulatory discretion

² And, as regarding such research evidence as provided by Genakos et al. highlight the positive impact of market concentration in the mobile telecommunications industry on prices and investment per operator (more concentration on the market cause the increase of individual bill by more than 16% and the investment per operator by over 19%).

as well as enable to find the solution for the goal conflicts that may arise in relation to the hindrance (Levy, Spiller, 1994, pp. 201–246).

The paper aims to justify and unfold the position of stakeholders in the process of regulating economy.

2. REGULATORY GOVERNANCE – ADJUSTMENT OF REGULATORY DESIGN

2.1. Retrospect outline

Governance as the very objective of government and its administration has been the subject of multitude research debates at least since the beginning of the last century. Firstly, as a politics and administration dichotomy, then as a science of administration ruled by principles, and then as political science with its politics and democracy implications, and as an efficiency-driven, and business-like set of operations, and as the emulation of the sense of distinctiveness – “*public administrationists*” (Henry, 1975), and from the 1990s, as multi-faceted approach of governance encompassing public, private and civil collaboration, networking, participation, and stakeholder matrix.

Recognition of the importance of the stakeholder engagement as the essence of recent governance approach to public regulation is the reaction to the excesses of heavily centralistic, as well as new-public-management approaches. In the evolutionary context, it appears as the moderation of bureaucratic exaggeration in resource wastefulness by prescriptive government, and endeavors toward cost reduction and efficiency increases delivered by market-driven governance. Although the governance of the new type of paradigm of public administration pays tribute to the efficiency prerequisite, its principal justification goes to accepting the immense capacity of civil society networks in enhancing its self-governance in respect to law- and regulation-making, as well as policy formulation (impact assessment instrument for example) and functioning (ex post evaluation). Equal attention is here forwarded toward the Public Value management (Moore, 1995) type of governance, meaning that such values as justice, broadened participation and representation are

not less relevant than efficiency of performance. The coordinative function of governmental administration is not belittled here. It is, however, reconfigured toward the non-governmental actors' participation. Their embeddedness in networks and societal organization³ and their capacity in enriching the processes of producing and delivering public-good-sort of service make them not just consultants but co-creators of central decision-making products. What makes this participatory approach particularly promising and challenging, at the same time, is that the boundaries of responsibilities are not explicit, power inter-dependence is prevalent, and autonomy stemmed from self-governing is critical.

Paradigm of public administration focused on governance is a result of the evolutionary probes to merge the positive potential derivable out of the activity of civil society constrained by judicial oversight (Tocqueville, 1976), and predictability and reliability of Weber's central state administration (Weber, 2002).

The recent concept of Neo-Weberian State emerged unfolding the potential of governance by highlighting such imperatives of nowadays public administration as: more responsibility of the central, regional and local state as the main facilitator of solutions to many contemporary challenges (as responsive democracy, supported by tools for public consultation and representation of citizens' interests and opinions), increased role played by civil servants, more emphasis on efficient service to citizens, the perception of administrative law as a guarantor of fundamental rights and principles of cooperation between the state and the citizen, cultivating the idea of public service with its own status, culture and operating conditions, reorientation from an inward-looking approach of bureaucratic rules to an outward-looking approach prioritizing citizens' needs, increasing role of *ex-post* control in achieving results (Torfing, Andersen, Greve, Klausen, 2020, pp. 74–88; Pollitt, Bouckaert, 2004).

The institutional and administrative innovations were perceived as instruments that could make society's competitive interests more satisfied. The operationalization of the innovations that obviously

3 Networks and/or partnerships of non-government organizations, local communities, regional organizations, private companies, governmental units or levels.

triggers the emergence and/or alteration of relationships, networks, institutional and organizational structures, pictures the evolutionary processes in the administrative sphere of the state even more explicitly. Parallely, the investigation of the processes has revealed the institutional, operational as well as political constraints. And the constraints have been redefining not just the evolutionary process itself, but also reconstructing its factors of impact. Therefore, the immanent features of public sector in the evolutionary process of improvement can act both as stimulating and dissimulating (Kettel, 2015, p. 16).

2.2. Insights into the regulatory governance based on participation

Considering regulatory impact assessment as a developing regulation-making innovation in the times of increasingly complex and dynamic societies, as well as the competitive fight for power, legitimacy and trust is what constitutes governance challenge of our time. Active civic society embedded in its tradition-driven responsibility and intrinsic socio-political virtues is the vital requisite of the social order formation as much as is state administrative apparatus, both with the latent ability to act as drivers as well as impediments.

Etymological basis of the word *governance* provides with its meaning as the manner of steering, governing, directing, controlling a group of people or a state. The point of departure in governance is concentration on stakeholders as groups of society representing competing interests in regulatory-making process (pressure groups).

Relying on Mancur Olson's presumption, pressure-potent groups composed out of arrays of societal interests are mainly economic-interest-driven and composed of self-interest driven agents. Following Earl Latham's assertion that "(...) the structure of society is associational", that "Groups are basic (...)", and that "What is true of society is true of the ... economic community" (Latham, 1952, p. 10) warrants the perception of society as an important ingredient of the analysis on regulatory nature.

Vincent Ostrom underlined "the flexibility that public authorities need in order to deliver public services to the relevant publics in an

efficient manner” (Cole, McGinnis, 2015, p. 267). He emphasized the fundamental aspects of community relations (not the specific levers of power that public administrator can manipulate most easily). Polycentricity as a central issue of Vincent Ostrom’s investigations focused on “delicate balancing act between strategic entrepreneurship and emergent dynamics and weaves an ever-changing web of cooperation and competition among its many components parts” (McGinnis, Ostrom, 2011, p. 15–16).

Olson’s confirmation of the counterbalancing power of pressure groups consecutively sets the grounds to support the influential nature of emerging participatory approach to governance and regulation. Pressure group attitudes analyzed by Olson are treated herein as stakeholders’ engagements in the process of law- and regulation-making. There are, however, significant rights attributed to the order-making/procedure-making role of the state or to any authoritarian entity with legitimate power.

2.3. Interest groups and good governance

The common interest of citizens is good governance, meant as effective and efficient governmental and non-governmental engagements to make people better-off – that is to sense more freedom and social security.

Pluralists appeal for more constitutional power for all kinds of private associations, as well as the limited control of the government over their plurality (Sunstein, 1985, pp. 32–33). The private associations put between two extremes – authoritarian state and anarchic *laissez-faire* individualism appear as “a cushion between the individual and the state (...)” in seeking of proper social order (Olson, 1971, p. 111).

In this spirit, the fundamentals of Commons reasoning are that it’s not free market mechanisms or the collective actions by government that would rise desired effects for the different groups of the economy, but less “disparity in the bargaining power of these different groups” and the strengthening of “pressure groups forced through the necessary reforms”. The reform is prerequisite for the potential of pressure group to be operationalized since the legislature are controlled by politicians and the mighty of this world (Ibidem).

Arthur F. Bentley having said that “when the groups are adequately stated, everything is stated”, pointed to the group interests as being basic for the sustainable social order. Since, as he claimed: “(J)ust as the idea of the individual interest was a fiction, so was the idea of the national interest” (Betley, 1949, pp. 263, 217–222, 271, 422, 443–444), “the existing state of society” is the resultant of the balance of group pressures and government is mere considered as “the adjustment or balance of interests” (Betley, 1949, pp. 258–259, 264).

David Truman complemented Arthur Betley’s by pointing that organized and effective group pressures emerge when necessary (a variant of the sociological theory of voluntary associations). Along with more specialization and social complexity, more associations are needed, as they are to satisfy the needs of society (Truman, 1951, pp. 23–33, 39–43, 52–56, 57). Truman’s approaching from another side, indicates that the “inescapable” increase in the number of associations will inevitably have its impact on government. The associations will acquire connections with the institutions of government whenever government is important to the groups in question (Truman, 1951, pp. 52, 55), what is especially evident in the economic sphere (Olson, 1971, p. 123).

3. STAKEHOLDER-ENGAGEMENT – DRIVEN REGULATORY GOVERNANCE

3.1. Methodology

To visualize the significance of stakeholder engagement to regulation, the OECD data on stakeholder engagement are interpreted. The data shed some light on the stakeholder engagement function in regulatory governance as advocated in *the 2012 Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance and Reviewing the Stock of Regulation* (2020). Then, the case studies of the stakeholder engagement within regulatory impact assessment procedures in the European Union, Korea and the United Kingdom are highlighted.

The analytical scheme highlights the notion of regulatory policy as a background and exposes the three-layer analysis.

Starting from a view of regulatory policy as the realization of policy goals with regulation, law, and other instruments through which a higher standard of living of the population can be achieved, the importance of stakeholder engagement in the processes of policy making, regulation, or law as tools for raising welfare is pointed out. Stakeholder engagement is an important component of a check-and-balance mechanism in regulatory governance. The stakeholder-engagement-driven three-layer division covers:

Policy-driven layer (strategy) determined by the contemporary challenges stemmed from emancipation of societal / association consciousness and movements and ICT revolution;

Administration-driven layer (operationalization) determined by effectiveness and efficiency as well as public service imperatives;

Governance-driven layer (fine tuning) serving as the exponent of varieties of conflicting and complementing ideas and interest of social groups, check and balance in the process of monitoring, legitimation and accountability of regulators while wide-spreading the essential public services.

The special focus of the paper is on the emerging regulatory trend in some of the most competitive world economies.

The research question indicates a search for justification of stakeholder engagement (the role of pressure groups, interest groups) as a possible pillar of efficient regulatory governance.

The hypothesis boils down to the statement that associations can have more and more to do with the regulatory frameworks of the state parallelly to the development of the systemic, more transparent, and participatory approach to regulation and policy making (Regulatory Impact Assessment). The methodology is based on the comparative analysis of the OECD secondary data and case study comparative analysis.

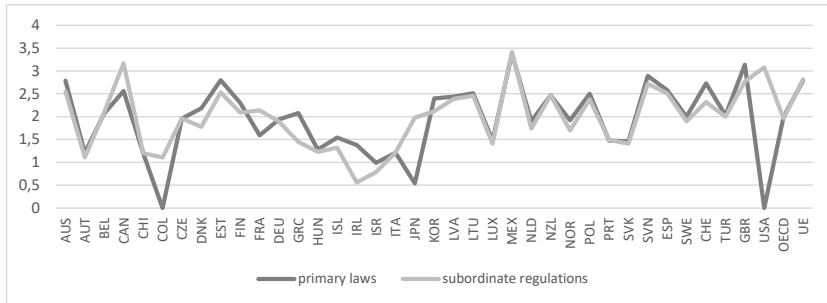
3.2. The outline of stakeholder engagement in the process of regulatory impact assessment in the world

The information crucial to decide if to regulate and/or how to regulate provided by RIA, support the regulatory decisions with the cost and benefits insights. RIA being “*a core regulatory management tool*” helps

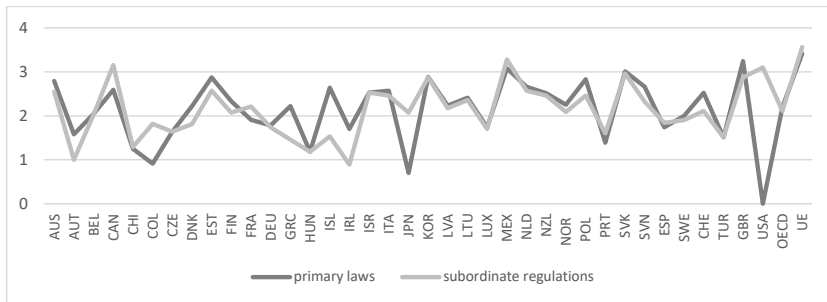
to ground the decision on evidence by considering all alternative solutions, delivering the knowledge on costs and benefits to stakeholders, analyzing impacts of potential solutions.

The maximum score for Regulatory Impact Assessment (RIA) as well as for Stakeholder Engagement is four.

Graph 1. Stakeholder engagement in developing new regulations, 2014



Graph 2. Stakeholder engagement in developing new regulations, 2017



Source: OECD.2019. Government at Glance. Regulatory Governance.

In terms of stakeholder engagement analyzed through its methodology existence, oversight, systemic adoption and transparency, the most active countries were:

- in 2014: Canada (3,17), Mexico (3,42), Great Britain (3,14), the United States (3,08),
- in 2017: Canada (3,15), Mexico (3,28), Great Britain (2,87 in subordinate law, 3,24 in primary law), the United States (3,1), the European Union (3,56 in subordinate regulations, 3,41 in primary laws), Korea (2,87 in subordinate law, 2,88 in primary law).

The cases of the Republic of Korea, Great Britain and the European Union are representative ones as they achieved in 2017 one of the highest levels of RIA indicator as well as stakeholder engagement indicator.

3.3. Korea, European Union, and United Kingdom case studies

Great Britain and the Republic of Korea are the economies in the first twenty of the most competitive countries (Global Competitiveness Report 2019)⁴ in the world as ranked within Global Competitiveness Index 4.0 by World Economic Forum. And the group of first twenty the most competitive economies comprise 7 EU-members (Global Competitiveness Report 2019).

The presentation of all the three jurisdictions concentrates on the main bodies, key activities, and current operations.

The Republic of Korea

The main bodies working to engage stakeholders in regulatory processes are: Regulatory Reform Committee (RRC), Regulatory Reform Office (RRO), the research centers Korea Development Institute and the Korea Institute of Public Administration, e-Legislation Center, Regulatory Information Portal. All the entities engaged in the regulatory assessment process contribute to the quality of the tool and ultimately to the final regulation⁵.

Key actions being taken within greater stakeholder involvement in regulatory processes include: the Public-Private Joint Regulation

4 "National competitiveness defined as the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity".

5 They review regulatory proposal from central administrative agencies by monitoring evaluation and stakeholder engagement processes, administer, oversight, and steer the operations by administrative agencies, support impact analysis, guide, train, conduct evaluations, inform the public in advance of upcoming consultations, and publish feedback on comments made by regulatory agencies.

Advancement Initiative (embedded within RRO's duties and additionally led by non-government organizations) that regularly consults with stakeholders; petition system "Regulatory Reform Sinmungo", designed to alert the government against unnecessary burdens on businesses and citizens; rule "Cost-in, Cost-out" to maintain the stable level of total cost of regulation.

Korea has significantly improved its regulatory policy system in recent years. *Ex-post* evaluation is mandatory for all regulations drafted by the executive, and central ministries are required to outline a planned evaluation plan under each RIA. Korea is making efforts to systematically put this approach into practice. RIAs are conducted for all lower-level (subordinate) regulations in Korea and for primary laws initiated by the executive. To improve the quality of RIAs and reduce the burden of preparing RIA statements, e-RIA was launched in May 2015, providing public officials with the data necessary for cost-benefit analysis. Consultation is carried out for all regulations initiated by the executive branch, and recent efforts are aimed at increasing the transparency of consultation processes. The e-Legislation Center and the Regulatory Information Portal, launched in 2016, inform the public in advance of upcoming consultations, and regulators are required to provide feedback on comments submitted through these portals. The RIA and stakeholder engagement metrics presented for primary laws only include processes led by the executive branch, which initiates about 13% of primary laws in Korea.

Great Britain

The main bodies working to engage stakeholders in regulatory processes are the Regulatory Policy Committee (RPC), the Better Regulation Executive (BRE), the National Audit Office (NAO). The institutional setup in Great Britain is characterized by independent scrutiny of evidence information provided toward building regulatory proposals within RIA system (RPC), but also by the focus on framing changes in regulatory policy (BRE in the Department for Business, Energy and Industrial Strategy), and by the permanent monitoring the effectiveness of the regulatory policy frameworks as a whole, including the conduct of value-for-money analysis, as well

as identifying the areas of policy where the regulation is deemed to be even more effective (NAO).

Key actions being taken within greater stakeholder involvement in regulatory processes include Business Impact Target and Cutting Red Tape programs to lower regulatory costs for business in relation to all regulations in Great Britain.

The UK is investing in the regulatory policy regime, with particular concern for the impact of regulation on business competitiveness. UK government departments regularly conduct *ex-post* reviews, particularly for all measures affecting business following the introduction of the Small Business, Enterprise and Employment Act in 2015. Consultations are being carried out for all regulations in the UK. The Cabinet Office is adapting sets of consultation rules. Examples of innovative approaches to strengthening the regulatory process through the use of RIAs, both as a tool and as a process, such as for example using a 'dialogue app' as an additional form of support to engage stakeholders on modern employment practices. Preliminary and final impact assessments incorporating stakeholder comments are conducted for all regulations except for deregulatory and low-cost acts that qualify for fast-track procedures. Initial review notices have recently been introduced to alert regulators at an early stage if there are concerns about the quality of the RIA to allow sufficient time for improvement.

The European Union

The main bodies working to engage stakeholders in regulatory processes are the European Commission⁶, with its Secretariat General to oversee Better Regulation (providing capacity support, recommending system improvements); the Regulatory Scrutiny Board

6 Preparing since 2015 preliminary impact assessments with alternative regulatory approaches consulted for 4 weeks, followed by a full impact assessment; after the initial feedback period a 12-week public consultation is carried out; after publishing the legislative proposal with the full impact assessment on the internet it waits for 8 weeks for the Commissioners to approve the proposal, and then those pieces of legislation subject to public consultation are consulted for 4 weeks.

with Secretariat General serving also for the entity (monitoring the quality of all RIA and major evaluations); the European Parliament's Directorate for Impact Assessment (reviewing RIA attached to draft legislation, conducting more insightful analysis as well as providing RIA for amendments at the request of EP committees); the European Court of Auditors (audits of regulatory management system concerning the results of its performance).

Key actions being taken within greater stakeholder involvement in regulatory processes include Call for Evidence on Have Your Say portal, a "one in, one out" approach⁷, the Fit for Future Platform⁸, the Have Your Say: Simplify portal⁹, the Regulatory Fitness and Performance (REFIT) programme¹⁰, Annual Burden Survey and REFIT scoreboard¹¹, the Joint Legislative Portal¹².

Better Regulation Package of 2015 (by the EC) made important changes to its Better Regulation policy, refined in 2017. *Ex ante* impact assessments continue to be carried out for key pieces of primary legislation and subordinate legislation. The *ex post* evaluation system (systematic evaluations of individual regulations, comprehensive "Fitness checks" of policy sectors) has been improved by allowing comments on evaluation schedules for 4 weeks and on the main elements of all evaluations for 12 weeks.

7 Offsetting regulatory burdens by removing costs while introducing new ones in the same policy area especially for small and medium enterprises.

8 A high-level expert group (member states, the committee of the Regions, the European Economic and Social Committee, stakeholders representing business and non-governmental organizations).

9 Gathering suggestions on the annual work programme for the simplification of existing EU law by making suggestions for simplification and review of EU legislation by the representants of the EC, member states, stakeholders from outside of the government.

10 Encompass the activities seeking to identify opportunities to simplify the existing law and reduce the costs of regulation.

11 Dedicated to monitor the effects of activities of simplification and reducing red type.

12 An instrument to help to catalogue and make easier to find all the evidence underpinning a given initiative.

4. POLICY-, ADMINISTRATION-, AND GOVERNANCE – INDUCED ADJUSTMENTS OF REGULATORY FRAMEWORKS

The conclusion drawn from the comparative analysis are included in the Table 1.

Table 1. Summary of case study comparative analysis

Rationale for introducing stakeholder engagement	South Korea	United Kingdom	European Union
Policy-driven layer			
more transparency of consultation processes	e-RIA; e-Legislation Center; Regulatory Information Portal	independence of Regulatory Policy Committee; "dialogue app"; National Audit Office	Call for Evidence on Have Your Say portal; Joint Legislative Portal
Administration-driven layer			
less cost of regulation	Regulatory Reform Sinnungo; Cost-in, Cost-out; e-RIA	Business Impact Target; Cutting Red Type	One-in, One-out, REFIT program and scoreboard
Governance-driven layer			
better quality regulation	a set of strong institutions including research centers that monitor cost-effectiveness and streamlining consultation of regulatory ideas with stakeholders in a systemic mode, especially within Public-Private Joint Regulation Advancement Initiative	strong institutional set up with the particular emphasis on the independence playing a role	the Joint Legislative Portal; Regulatory Scrutiny Board

Source: own elaboration on the basis on OECD data and information

The most pressing problems of contemporary society resonate more, highlighting the issue of transparency of public decision and law making as a core of political challenge. E-RIA, e-Legislation Center,

Regulatory Information Portal in South Korea, independence of Regulatory Policy Committee, “dialogue app”, National Audit Office in the United Kingdom, or Call for Evidence on Have Your Say portal, Joint Legislative Portal in the EU regulatory administration open up the process of public being a part of a regulatory domain. The most short-term effect of modifications in the regulatory decision-making process is the reduction of costs of implementing regulations. These savings can be manifested not only in greater efficiency and lower costs of proceedings aimed at adopting new regulations or adjusting existing ones, but also in lower compliance costs resulting from greater respect to the introduced regulations. Involving citizens, businesses, and stakeholders in the decision-making process can lead to lower compliance costs through better quality of laws and policies. Publicly disclosing draft regulations and allowing for proposals of modifications not only creates significant potential for shaping policies and laws that are more consistent with public preferences and increase responsiveness of the recipients of the introduced norms, but also gives the regulatory system a check-and-balance property. The introduced regulations produce better effects as the system remains more open to a wider range of interests, potentially decreasing the dominance of the strongest pressure groups, contributing to a greater democratization of the public decision-making process, or enabling mutual control and counteractions of various interest groups.

5. CONCLUSION

More transparent, less costly, and more institutionalized and systemic (policy, administration, governance) development of making the regulation is focused on the RIA as a tool and a process. RIA has been embedded as a promising instrument to manage the regulatory process. The core driver of the assessing the draft law by interested parties was the advancement and popularization of electronic tools of distance communication. Stakeholder engagement as a crucial part of regulatory impact assessment has been the pivotal element of the systemic adjustments reaching out to the behavioral adaptations. The e-RIA procedure in Korea is estimated to have contributed to the “behavioral change” observed in government officials in

policy design and development, but also to the institutionalization of evidence-based policy making (OECD, 2017, p. 87).

Justification of stakeholder engagement within RIA arrangements based on its contributing to lower cost of (introducing) regulation, reduced compliance costs, lowered cost of respecting regulation, higher responsiveness of the addressees of the regulation within the framework of the created policies, and the check-and-balance properties of regulatory system unfolds substantial role of the stakeholders to the development of the systemic, more transparent, and participatory approach to regulation and policy making.

REFERENCE

- Betley, A.F. (1949). *The Process of Government*. Evanston: Principia Press.
- Cole, D.H., & McGinnis, M.D. (Eds.). (2015). *Ostrom Elinor and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science*, vol. 1. London: Lexington Books.
- Genakos, C., Verboven, F., & Valletti, T. (2018). Evaluating market consolidation in mobile communications. *Economic Policy*, 33(93), 45–100.
- Global Competitiveness Report (2019). Retrieved 20.09.2020, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/>
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35, 378–386.
- Latham, E. (1952). *The Group Basis of Politics*. Cornell University Press.
- Levy, B., & Spiller, P.T. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 201–46.
- McGinnis, M., & Ostrom, E. (2011). Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. *Public Administration Review*, 72 (1), 15–25.
- Menard, C., & Shirley, M.M. (Eds.).(2005). *Handbook of new institutional economics*. Springer Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Pubic Value: Strategic Management in government*. Cambridge: HUP.
- OECD. (2017). Regulatory Policy in Korea. Towards better regulation. *OECD Reviews of Regulatory Reform*.
- OECD. (2019). *Government at Glance. Regulatory Governance* Retrieved 12.05.2020, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en

- OECD. (2020). Reviewing the Stock of Regulation. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: HUP.
- Pollitt, Ch., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Sunstein, C.R. (1985). Interest Groups in American Public Law. *Stanford Law Review*, 38, 29–81.
- Tocqueville, de A. (1876). *Democracy in America*, vol. 1. Boston: John Allyn.
- Torfinn, J., Andersen, L.B., Greve, C., & Klausen, K.K. (2020). Neo-weberian State. In *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing, Policy, Administrative and Institutional Change series*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Truman, D.B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

ARTYKUŁY VARIA

VARIA ARTICLES



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



LESZEK KWIECIŃSKI

<http://orcid.org/0000-0003-3678-6132>
Uniwersytet Wrocławski
leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2201

W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem głównym artykułu jest identyfikacja mechanizmu IPCEI, który jest innowacyjnym narzędziem europejskiej polityki przemysłowej. Pierwszym celem szczegółowym jest wskazanie kluczowej roli państw w tym mechanizmie, który można utożsamiać z tzw. nowym podejściem międzyrządowym. Drugi cel wiąże się z opisem nowego podejścia do projektów innowacyjnych w skali europejskiej, czyli budowaniem i zarządzaniem całym łańcuchem wartości projektu (GVC – *Global Value Chain*). Ostatni, trzeci cel szczegółowy wiąże się z nowym podejściem do polityki przemysłowej i badawczo-rozwojowej UE.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: W artykule poddany będzie analizie mechanizm IPCEI (*Important Projects for Common European Interest*). W opracowaniu została zastosowana metoda systemowa średniego rzędu, dzięki której opisane są wzajemne systemowe relacje formalno-instytucjonalne między politykami i działaniami strukturalnymi UE oraz neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru, który wykorzystany został do analizy mechanizmów i oczekiwanych efektów wynikających z IPCEI. Zastosowane techniki badawcze to analiza dokumentów oraz obserwacja jawna, pośrednia. Teorią, która będzie pomocna przy analizie implementacji mechanizmu IPCEI i jego użyteczności względem dwóch horyzontalnych polityk UE będzie nowe podejście międzyrządowe.

Sugerowane cytowanie: Kwieciński, L. (2022). W kierunku nowej polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Rola mechanizmu IPCEI. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 111–135. DOI: 10.35765/HP.2201.

PROCES WYWODU: W hipotezie badawczej falsyfikowanej w pracy założono, że IPCEI jest potencjalnie skutecznym mechanizmem wspierania międzynarodowej konkurencyjności UE, ale jego efektywność wiązać się będzie z właściwym definiowaniem wyzwań strategicznych Unii, precyzyjnie określoną i respektowaną współpracą na linii UE – państwa członkowskie i wreszcie mierzalnymi efektami zmian społeczno-ekonomicznych dla obywateli i firm unijnych. Artykuł kończy analiza dotychczasowych działań na rzecz implementacji tego mechanizmu wraz ze wskazaniem jego kluczowych czynników powodzenia.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W wyniku analizy dowiedziono, że powodzenie implementacji mechanizmu IPCEI zależeć będzie od przesłanek politycznych, instytucjonalnych, technologicznych oraz społecznych, które będą stanowiły o skuteczności państw, elastyczności i otwartości instytucji europejskich (głównie Komisji Europejskiej) oraz innowacyjności i konkurencyjności europejskiego przemysłu.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Wnioski będą skupiały się na wskazaniu potencjalnych korzyści i zagrożeń wynikających z implementacji zarówno prawnego mechanizmu IPCEI, jak i jego społeczno-ekonomicznych skutków.

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka przemysłowa, Unia Europejska, nowe podejście międzyrządowe, IPCEI.

Abstract

TOWARDS A NEW INDUSTRIAL
POLICY OF THE EUROPEAN UNION.
THE ROLE OF THE IPCEI MECHANISM

RESEARCH OBJECTIVE: The main aim of the article is to identification the IPCEI mechanism, which is an innovative tool of European industrial policy. The first detailed goal is to indicate the key role of states in this mechanism, which can be equated with the a new intergovernmental approach. The second goal is related to the description of a new approach to innovative projects on a European scale, i.e. building and managing the entire project value chain. The last, third specific objective is related to the new approach to the EU industrial and research and development policy.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The article will analyze the IPCEI mechanism. The study will use the middle-order system method, which describe the mutual formal and institutional systemic relations between

EU policies and structural actions and the neo-institutionalism of rational choice, which be used to analyze the mechanisms and expected effects resulting from the IPCEI. The research techniques used are the analysis of documents observation. The theory that will be helpful in analyzing the implementation of the IPCEI mechanism will be the new intergovernmental approach.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The research hypothesis falsified in the article assumes that the IPCEI is a potentially effective mechanism for supporting the international competitiveness of the EU, but its effectiveness will be associated with the proper definition of EU strategic challenges, precisely defined and respected cooperation between the EU and the Member States and, finally, measurable effects of social and economic changes. economic benefits for EU citizens and businesses. The article ends with an analysis of the activities carried out to date for the implementation of this mechanism.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Conclusions will focus on identifying the potential benefits and threats of the implementation of both the legal IPCEI mechanism and its socio-economic consequences.

KEYWORDS:

industrial policy, European Union, new intergovernmental approach, IPCEI.

WPROWADZENIE

Obecne uwarunkowania formalno-prawne UE (traktatowe, pozatraktatowe) oraz globalne wyzwania strategiczne, do których można zaliczyć procesy wpisane w paradygmat zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego czy koncepcję IV rewolucji technologicznej, wymuszają na Unii Europejskiej, jak i państwach członkowskich, permanentne działania na rzecz podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej. Dodatkowo procesy te są obecnie silnie warunkowane wpływem i skutkami pandemii COVID-19 oraz utożsamiane w literaturze przedmiotu z efektem „czarnego łabędzia”. Efekt ten oznacza wydarzenie trudne do przewidzenia, ale mające ogromny wpływ na ludzi, społeczeństwa i gospodarkę – zarówno pozytywny, jak i negatywny. W praktyce wydarzenia tego typu zmieniają radykalnie warunki działania podmiotów publicznych i prywatnych (Antipova, 2020, s. 355–366;

Goodwell, 2020, Mazzoleni i in., 2020, s. 117–118; Cifra, Molnar, 2020, s. 36–45). Państwa członkowskie UE, uwzględniając powyższe zmienne – zarówno reaktywnie, jak i prospektywnie – muszą permanentnie modyfikować zakres współpracy, nawet w utrwalonych strukturach czy obszarach integracji. Dodatkowo gwarantować także współuczestnictwo, partycypację wielopoziomowo i wielosektorowo zorientowanych interesariuszy (aktorów niepublicznych). Wszystko to oznacza, że dzisiejsze państwo w procesie integracji europejskiej musi relatywnie szybko i sprawnie uczestniczyć w podejmowaniu zobowiązań wynikających z procesu integracyjnego przy zagwarantowaniu maksymalnej ochrony swych interesów, a także umiejętnie i efektywnie włączać wszelkiego typu podmioty, które uczestniczą w projektowaniu oraz wdrażaniu działań. Z kolei instytucje unijne zobowiązane są do wspierania państw w tych działaniach.

W związku z tym należy szukać takich modeli integracyjnych, które będą czerpały z tradycyjnych rozwiązań typu intergovernmentalnego, a jednocześnie uwzględniały nowe koncepcje wielopoziomowego zarządzania czy sieci polityki. Państwa członkowskie i UE muszą być skuteczne zarówno w relacjach wertykalnych, jak i horyzontalnych (sieciowych) (Demertzis i in., 2018; Badford, 2020, Czaputowicz, 2018).

Jednym z kluczowych obszarów integracyjnych, w których zmiany globalne, w tym determinowane w wyniku pandemii COVID-19, wymuszają i wymuszają będą permanentną modyfikację, jest międzynarodowa konkurencyjność gospodarcza UE, a w jej ramach polityka przemysłowa i polityka konkurencji, stanowiące dwa kluczowe filary Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE). Międzynarodowa konkurencyjność gospodarcza UE jest determinowana przez czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Do kluczowych aspektów zewnętrznych zaliczyć należy: globalne zmiany związane z IV rewolucją technologiczną, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, a także globalne strategie gospodarcze Chin (konceptcja pasa i drogi), merkantylistyczną politykę handlową USA (*Build Back Better World* – priorytet eksportu, interwencjonizm w imporcie, powiązanie siły gospodarczej z siłą wojskową, strategiczność wybranych dóbr i technologii, konkurencja w miejsce kooperacji z UE), konsekwencje Brexitu czy kwestionowany system handlu międzynarodowego w ramach WTO. Z kolei czynniki wewnętrzne można podzielić na te

mające charakter pozytywny, prointegracyjny, wśród których z kolei wyróżnić należy: założenia strategii gospodarczo-społecznych UE (Strategia lizbońska z 2001 roku, Strategia Europa 2020, Biała Księga o przyszłości Europy z 2017, plan obecnej Komisji Europejskiej „Unia, która mierzy wyżej”), wskazywanie JRE jako wspólnego mianownika dla procesów gospodarczych, gdyż jest to najwyższy etap integracyjny, w którym uczestniczą bez wyjątku wszystkie państwa członkowskie UE. Z drugiej strony wskazać należy na procesy, które silnie różnicują państwa członkowskie i negatywnie wpływają na międzynarodową konkurencyjność Unii Europejskiej, jak: skutki pandemii COVID-19 i potrzeba interwencji w postaci krajowych planów odbudowy, zróżnicowanie w obszarze innowacyjności mierzone indeksem European Innovation Scoreboard (EIS), czy przede wszystkim niedopasowanie kompetencyjne w ramach dwóch kluczowych filarów JRE, czyli polityki konkurencji (pomocy publicznej) i polityki przemysłowej (Thöne, Kreuter, 2020; Lopez, 2015, s. 203–204; Petersmann, 2018, s. 4; Kwieciński, 2018, s. 79–92). W tym ostatnim kontekście paradygmat JRE z zakazem lub znacznym ograniczeniem pomocy państwa staje się jedną z głównych przeszkód dla konkurencyjności firm europejskich na arenie światowej. Wskazane powyżej determinanty uzasadniają potrzebę nowej, ofensywnej europejskiej polityki przemysłowej z bardziej liberalną, ale przemyślaną i strategicznie zorientowaną pomocą publiczną. W kontekście tematyki niniejszego artykułu istotne jest nowe podejście do Jednolitego Rynku Europejskiego poprzez wyodrębnienie priorytetowych obszarów wsparcia (mikroelektronika, elektromobilność, sztuczna inteligencja, gospodarka wodorowa, bezemisyjny transport), które to dodatkowo będą uwolnione z restrykcyjnych i krępujących ich rozwój zasad pomocy publicznej (Hette, 2020).

Jednym z „nowych” narzędzi takich działań mogą stać się tzw. ważne projekty wspólnego europejskiego zainteresowania IPCEI (*Important Projects for Common European Interest*). Instytucja ta ma łączyć w sobie globalne i strategiczne wyzwania dla europejskiej polityki przemysłowej (wymiar zewnętrzny), jak i dawać możliwość dla przyszłościowo zorientowanej polityki konkurencji (pomocy publicznej), a w konsekwencji zliberalizowania JRE oraz określenia nowych zasad współpracy na linii UE – państwa członkowskie (wymiar wewnętrzny).

Celem głównym artykułu jest identyfikacja mechanizmu IPCEI, będącego innowacyjnym narzędziem zarządzania polityką przemysłową i konkurencji na poziomie europejskim. Jego innowacyjność wiąże się z trzema aspektami, które stanowią cele szczegółowe niniejszego artykułu. Pierwszym celem szczegółowym jest wskazanie kluczowej roli państw w tym mechanizmie, który można utożsamiać z nowym podejściem międzyrządowym i opisywanym tam mechanizmem konstruowanego *spill-overu*. Drugi cel wiąże się z opisem nowego podejścia do projektów innowacyjnych czy, szerzej, gospodarczo-przemysłowych w skali europejskiej, czyli budowaniem i zarządzaniem całym strategicznym łańcuchem wartości projektów (SVC – *Strategic Value Chain*). Ostatni, trzeci cel szczegółowy dotyczy nowego podejścia do polityki przemysłowej w powiązaniu z zasadami pomocy publicznej w ramach JRE. W opublikowanym Komunikacie z 10 marca 2020 (COM 2020 102 final) „A New Industrial Strategy for Europe” zaprezentowano nowe wytyczne do kreowania polityki przemysłowej, a w konsekwencji konkurencyjności międzynarodowej UE.

W opracowaniu zostaną zastosowane metody badawcze właściwe dla nauk o polityce i administracji, tj. metoda systemowa średniego rzędu, dzięki której opisane będą wzajemne systemowe relacje formalno-instytucjonalne między politykami i działaniami strukturalnymi UE, w szczególności odnoszące się do polityki przemysłowej i polityki konkurencji oraz neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru, który wykorzystany zostanie do analizy mechanizmów i oczekiwanych efektów wynikających z IPCEI. Zastosowane techniki badawcze to analiza dokumentów oraz obserwacja jawna, pośrednia. Teorią pomocną przy analizie implementacji mechanizmu IPCEI i jego użyteczności względem dwóch horyzontalnych polityk UE będzie nowe podejście międzyrządowe. Wnioski będą skupiały się na wskazaniu potencjalnych korzyści i zagrożeń wynikających z implementacji zarówno prawnego mechanizmu IPCEI, jak i jego społeczno-ekonomicznych skutków. W hipotezie badawczej falsyfikowanej w pracy założono, że IPCEI jest potencjalnie skutecznym mechanizmem wspierania międzynarodowej konkurencyjności UE, ale jego efektywność wiązać się będzie z właściwym definiowaniem wyzwań strategicznych UE, precyzyjnie określoną i respektowaną współpracą na linii UE – państwa członkowskie i wreszcie mierzalnymi efektami zmian społeczno-ekonomicznych dla obywateli i firm UE.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I UE W PROCESIE KREOWANIA MIĘDZYNARODOWEJ KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARCZO- -TECHNOLOGICZNEJ – W KIERUNKU NOWEJ MIĘDZYRZĄDOWOŚCI

Kształtowanie poziomu międzynarodowej konkurencyjności UE nie zachodzi w próżni i nie dzieje się samoistnie. Wpływ na nią mają zarówno czynniki zewnętrzne związane z procesami globalizacji, jak i międzynarodową polityką innych uczestników międzynarodowych stosunków gospodarczych, a także z kontekstami wewnętrznymi odnoszącymi się do kwestii gospodarczych, społecznych, politycznych lub instytucjonalnych. W niniejszych rozważaniach szczególnie ważkim zagadnieniem jest identyfikacja mechanizmów kreowania międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej państw albo organizacji międzynarodowych. O ile bowiem głównym celem podmiotów gospodarczych jest przetrwanie na rynku i maksymalizacja zysku w długim okresie, o tyle dla państwa lub organizacji cele te wiążą się ze skutecznym i efektywnym rozwiązywaniem złożonych problemów społeczno-gospodarczo-środowiskowych, dla których nadrzędną wartością jest zwykle poprawa jakości życia społeczeństwa (Misala, 2000).

W związku z powyższym, w rozważaniach nad międzynarodową konkurencyjnością UE pojawiają się dwa zasadnicze wymiary. Pierwszy ma charakter podmiotowy i wiąże się z regulowaniem zależności na linii Unia Europejska – państwa członkowskie – rynek (przedsiębiorstwa), a w konsekwencji przyjęcia koncepcji integracji europejskiej. Drugi ma charakter funkcjonalny i odnosi się do spraw, problemów, zagadnień, które w wyniku interakcji wyżej określonych podmiotów i koncepcji powinny być rozwiązane, jak np. zagadnienia środowiskowe, technologiczne, społeczne, zdrowotne itp.

W tym miejscu uwaga zostanie poświęcona zagadnieniom podmiotowym (strukturalnym), które determinować będą możliwość rozwiązania wyzwań funkcjonalnych, przedstawionych w dalszej części opracowania.

Logika rozwoju procesów integracji europejskiej zawsze wiązała się z rozstrzygnięciem dylematów – ile i jakie państwo, ile i jaki rynek, ile i jaka UE w procesie integracji, a w efekcie, jaki model integracji.

Biorąc pod uwagę kwestie międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej Unii Europejskiej, która była głównym motywem wspomnianych strategii i planów rozwojowych tej organizacji, zauważyć należy, że wszelkie wskazywane tam działania zawsze były swego rodzaju relacją na linii władza (państwo-UE) – rynek. Przy czym rola państw czy organizacji, jaką jest UE, polegać powinna na wytwarzaniu bodźców blokujących pojawiające się negatywne efekty zewnętrzne, jak np. wykluczenie części społeczeństwa z udziału w efektach polityki, redystrybucja środków finansowych w obrębie wąskich grup interesu, nieracjonalne wydatkowanie środków publicznych itd. Wynika to z faktu, że rynek sam w sobie nie jest w stanie ani zredukować przeciwstawnych interesów, ani ograniczać efektów zewnętrznych. Rynek wymaga więc innych instytucji i tylko wówczas, gdy jest przez nie regulowany, staje się napędem rozwoju społeczno-gospodarczego, którego cele określone zostały w art. 2,9,11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

W takim ujęciu relacji państwo – rynek w procesie integracji europejskiej dostrzec można główne założenia liberalnych teorii międzyrządowych. W teoriach tych zasady liberalizacji odnoszące się głównie do JRE powinny wzmacniać potencjał państw i w efekcie ekspansję gospodarczą przedsiębiorstw. W tym kontekście integracja europejska może być postrzegana jako proces, w którym rządy państw członkowskich próbują zmobilizować i zakumulować środki aktorów niepublicznych (przedsiębiorstw, sektora nauki i badań itp.) w interesie zwiększenia własnej potęgi oraz siły UE jako całości. W myśl tego założenia integracja europejska dokonuje się w sferze polityki niskiej, odnoszącej się do kwestii gospodarczych, technologicznych lub środowiskowych, a nie w sferze polityki wysokiej, dotyczącej suwerenności, bezpieczeństwa albo tożsamości narodowej.

Fakt uwzględnienia w procesie integracji instytucji niepaństwowych oraz powiązanie ich aktywności i znaczenia z tzw. zagadnieniami polityki niskiej powoduje, że mamy do czynienia z cechami nowego podejścia międzyrządowego. Nowy intergovernmentalizm nie traktuje międzyrządowości jako synonimu застоju lub cofania się integracji. Wyzwaniem dla tego podejścia jest zrozumienie i antycypacja niestabilności i niepewności oraz zwiększenia zakresu integracji, poszukiwania konsensualnych rozwiązań politycznych,

a w konsekwencji alternatywa dla koncepcji integracji zróżnicowanej czy segmentacji politycznej (Ziółkowska, 2016, s. 34; Junge, 2007, s. 528–545), które mogą stać się drogą do ewolucyjnych procesów dezintegracji w ramach UE. Procesy takie są opisywane w literaturze przedmiotu jako tzw. dynamika reakcji przeciwstawnych (Mahoney, 2000, s. 507–548). Charakteryzują się one kwestionowaniem kolejnych inicjatyw mających pogłębić integrację.

Kwestią, którą należy w tym miejscu podkreślić, jest szczególna rola państw członkowskich w całym procesie integracyjnym. W nowym ujęciu międzyrządowym dominuje bowiem tzw. państwowość członkowska (*member statehood*), czyli taka forma państwa, w której jego władza i wpływ zależne są od charakteru i zakresu uczestnictwa państwa i jego aktorów niepaństwowych w transnarodowych sieciach. Takie ujęcie procesów integracji europejskiej, które daje dużą siłę oddziaływania państwom członkowskim, a jednocześnie włącza kluczowych aktorów niepublicznych w obręb rozwiązywania złożonych potrzeb społecznych, jak klimat, energia, jakość życia powoduje, że mamy do czynienia z sytuacją win-win (Bickerton i in., 2013, s. 703–722). W pojęciu państwowości członkowskiej można doszukać się elementów koncepcji sieci polityki, gdyż państwa, aby osiągnąć swoje cele w procesie integracyjnym, muszą bazować na zasobach „swoich” narodowych interesariuszy, czyli np. przedsiębiorstw, jednostek naukowych, organizacji pracodawców itp. Interesariusze ci, wsparci przez państwa członkowskie na szczeblu ponadnarodowym, mają interes zarówno w wyborze określonej polityki i jej mechanizmów, jak i zdolność wpływu na jej realizację. W odniesieniu do analizowanej problematyki możemy mówić o tzw. sieciach epistemicznych (technologiczno-politycznych), które charakteryzują się (Prowan i in., 2007):

- kształtowaniem relacji o sumie dodatniej (strategie win-win), z których korzystają wszyscy zainteresowani (eliminacja zjawiska *free riders*);
- silnymi horyzontalnymi współzależnościami (globalne łańcuchy wartości);
- regularnością interakcji;
- użytecznością zasobów powstałych w wyniku działań sieci dla otoczenia.

W ramach tych sieci aktorzy publiczni i prywatni wymieniają między sobą zasoby wiedzy, informacji, technologii, usług, władzy,

finansów, przy czym dominuje podejście do rozwiązywania złożonych problemów, a nie maksymalizacji indywidualnej użyteczności. Jednakże sytuacja państwowości członkowskiej zakłada, że to państwa członkowskie (rządy) z racji uprawnień formalnych (traktatowych) i nieformalnych (pozatraktatowych) definiują agendę działań, która następnie umożliwi włączanie się podmiotów niepaństwowych (tzw. konstruowany *spill-over*). Pierwotna jest zatem aktywność i inicjatywa państw, które jednakże do swojego działania potrzebują zdywersyfikowanych zasobów. W efekcie pojawia się model państwa sieciowego, sprawnego na poziomie supranarodowym i narodowym.

Dodatkowo, w nowym ujęciu międzyrządowym instytucje europejskie, w tym głównie Komisja Europejska, odgrywają rolę *playmakera* (rozgrywającego), balansując między interesami państw, grup interesu czy wreszcie samych instytucji europejskich. Zjawisko to jest opisywane w literaturze przedmiotu jako szczególna sytuacja negocjacyjna (Burns, 2004, s. 1–18).

Można zatem założyć, że koncepcja nowej międzyrządowości powinna stanowić swego rodzaju najniższy wspólny mianownik, a więc umożliwiać kreowanie zdywersyfikowanych sieci i narzędzi, w ramach których państwa członkowskie zachowują swoją wiodącą rolę, instytucje unijne pełnią rolę koordynatorów i facilitatorów owej współpracy, a podmioty niepubliczne (biznes, jednostki naukowo-badacze) są włączane w realizację supranarodowych przedsięwzięć. Dodatkowo, w tak zarysowanym procesie kluczowym celem jest zaspokajanie złożonych potrzeb społecznych, wpisujących się w koncepcje zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego czy IV rewolucji przemysłowej, a także cele samej UE.

Jednym z pierwszych obszarów, w których można doszukać się zastosowania koncepcji nowej międzyrządowości, są założenia nowej polityki przemysłowej UE, a w szczególności nowy mechanizm IPCEI.

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA UE, CZYLI NOWE ZASADY WSPÓŁPRACY SUPRANARODOWEJ

Współczesne procesy przemian społeczno-gospodarczych charakteryzują się kilkoma kluczowymi czynnikami. Wśród nich najczęściej

wymieniane są: technologia, środowisko, rozwój (szczególnie zrównoważony/zintegrowany), przemysł (w rozumieniu reindustrializacji, przemysłu 4.0), a w konsekwencji nowe sposoby pracy, produkcji, usług i życia. Klaus Schwab, założyciel i prezes Światowego Forum Ekonomicznego, w swej książce *Czwarta rewolucja przemysłowa* zauważa, że proces ten w sposób zasadniczy zmieni nasz sposób życia i pracy. Charakterystyczne dla niej nowe technologie, łączące świat fizyczny, cyfrowy i biologiczny, wpłyną na wszystkie dyscypliny nauki i gospodarki, na branże przemysłowe i na rządy, rzucą wręcz wyzwanie samemu pojmowaniu humanizmu (Schwab 2018).

Znaczenie przemysłu w rozwoju społeczno-gospodarczym jest wieloaspektowe. Można wskazać cztery istotne obszary, w których przemysł odgrywa zasadniczą rolę:

1. Ułatwienia w handlu oraz sieciowanie usług – dobra przemysłowe stanowią obecnie 70% globalnego handlu, a dodatkowo 30–55% globalnych zasobów pracy zlokalizowanych jest właśnie w przemyśle (McKinsey, 2015).
2. Innowacje i produktywność – przemysł ma największy wkład w poziom produktywności pracy w państwach UE (37%), co jest wynikiem stosowania innowacji, które ową produktywność znacząco podnoszą (UNIDO, 2015; Deloitte, 2017).
3. Badania i rozwój technologiczny – sektor produkcyjny przeznaczają ponad 75% wydatków na badania i rozwój, co w efekcie sprzyja tworzeniu się międzynarodowych łańcuchów wartości (Deloitte, 2017).
4. Rozwój rynków pracy – rozwój przemysłu pociąga za sobą rozwój kompetencji i umiejętności pracowników, a w konsekwencji pozwala na osiąganie ponadprzeciętnych zarobków w porównaniu do innych podmiotów sektora prywatnego.
5. Przemysł europejski jest światowym liderem w wielu sektorach, odpowiadając za 20% całkowitej wartości dodanej UE i zapewniając miejsca pracy dla 35 mln osób w UE (18% wszystkich pracujących w UE). Przemysł europejski generuje 80% eksportu towarów i to głównie jemu UE zawdzięcza swoją pozycję czołowego globalnego dostawcy oraz miejsca przeznaczenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Komunikat Komisji Europejskiej COM, 2020, s. 102).

Z przedstawionych powyżej argumentów wyraźnie wynika, że wzrasta znaczenie rozwoju przemysłu oraz form organizacyjno-instytucjonalnych, wspomagających jego transformację w kierunku kształtującego się paradygmatu czwartej rewolucji przemysłowej.

Również w samej UE zauważono pilną potrzebę działań w obszarze zasad funkcjonowania przemysłu. W tym duchu, w marcu 2019 roku Rada Europejska zaapelowała o kompleksową i długoterminową strategię UE dla przemysłu oraz o zintegrowane podejście na rzecz pogłębionego i silniejszego jednolitego rynku. Potrzeba nowej drogi dla europejskiego przemysłu znalazła odzwierciedlenie w wytycznych politycznych przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen, priorytetach określonych przez Parlament Europejski i w programie strategicznym Rady na lata 2019–2024, w Europejskim Zielonym Ładzie oraz w Strategii Komisji na rzecz kształtowania cyfrowej przyszłości Europy.

Równocześnie okazało się, że konkurencyjność przemysłowa nie może być dokonana w obecnie istniejącym „gorsecie zasad” JRE, a w szczególności ograniczeniu pomocy publicznej. Reguły JRE, jak i polityki konkurencji (pomocy publicznej), kształtowane były w latach osiemdziesiątych XX wieku przy okazji prac nad Jednolitym Rynkiem Europejskim. O ile zasady liberalizacji JRE w obrębie czterech swobód zdynamizowały rozwój wewnętrznej kooperacji gospodarczej, to już zasady pomocy publicznej mocno ograniczyły konkurencyjność globalną przemysłu europejskiego. Jeszcze na przełomie XX i XXI wieku, gdy wysoko rozwinięte firmy europejskie radziły sobie w konkurencji globalnej, problem ten nie był aż tak widoczny. Dziś, gdy wspomniane wyżej determinanty zewnętrzne i wewnętrzne kształtują nowe wyzwania społeczno-technologiczne, Unia Europejska musi zdecydowanie na nie odpowiedzieć.

Procesy zmian w obszarach dotyczących polityki konkurencji i polityki przemysłowej UE były i są realizowane zarówno na płaszczyźnie formalnej (traktatowej, instytucjonalnej), jak i nieformalnej (rzecznictwa interesów, działalności aktorów niepublicznych). W wymiarze formalnym pierwsze decyzje zostały podjęte przez Komisję Europejską już w 2005 roku. W dokumencie pod nazwą State Aid Action Plan (SAAP) wskazano dozwolone narzędzia pomocy publicznej w zakresie polityki przemysłowej. W dokumencie

tym przedstawiono, jakie przesłanki powinny mieć inicjatywy ubiegające się o takie wsparcie, tj. (European Commission COM (2005) 107):

- konieczność interwencji państwa;
- efekt zachęty – pomoc musi zmienić zachowanie zainteresowanego przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową aktywność, którego nie wykonałby bez pomocy państwa lub przeprowadziłby to w ograniczonym zakresie;
- proporcjonalność – kwota pomocy musi być ograniczone do minimum;
- negatywny wpływ na konkurencję i handel wewnętrzny między państwami członkowskimi musi pozostać ograniczony;
- przejrzystość zasad przyznanej pomocy.

Drugim i zdecydowanie bardziej kluczowym narzędziem regulacji pomiędzy polityką konkurencji a polityką przemysłową był Traktat o funkcjonowaniu UE. W tym dokumencie prawa pierwotnego UE nie zniesiono owego kompetencyjnego niedopasowania między tymi oboma politykami. W dalszym ciągu polityka przemysłowa pozostała domeną państw członkowskich, o czym świadczą zapisy art. 6 lit. B, zaliczające tę sferę do kompetencji wspierających, koordynujących czy uzupełniających oraz art. 173 pkt. 1,2,3, w których wyraźnie rozgranicza się pierwotną rolę państw członkowskich względem UE *stricte* w polityce przemysłowej. W tym kontekście znajdujemy realizację założeń nowego podejścia międzyrządowego, a w szczególności pojęcia państwowości członkowskiej.

Z drugiej strony działania w zakresie polityki przemysłowej realizowanej przez państwa członkowskie są poważnie ograniczane przez przepisy dotyczące pomocy publicznej. W myśl art. 3 pkt. 1.b do kompetencji wyłącznych UE zalicza się „ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Dopełnieniem tych regulacji są zapisy zawarte w art. 107 pkt. 1, 2, 3. W art. 107 pkt. 1. stwierdza się, że

Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym [...].

Za dopuszczalną pomoc publiczną uznaje się jedynie działalność państw członkowskich określoną w art.107 pkt. 2 i 3, a odnoszącą się do (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012):

- pomocy o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom;
- pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec;
- pomocy przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych.

W wyżej wymienionych działaniach stosowane jest selektywne lub narodowe podejście do pomocy publicznej i jest ona kontrolowana przez KE i co do zasady ograniczana. Wynika to z założenia, że każde z państw będzie preferowało „swoje”, narodowe przedsiębiorstwa i rozwiązania. Co więcej, zakres dopuszczalnej pomocy publicznej w niewielkim stopniu lub w ogóle nie koresponduje z przedstawionymi powyżej determinantami współczesnych wyzwań dla międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej UE.

W związku z powyższym, w dyskusjach nad nowymi regulacjami dotyczącymi konkurencyjności przemysłu europejskiego pojawiła się także argumentacja wskazująca, że unijne przepisy dotyczące pomocy państwa powinny być przyznawane na takich samych zasadach jak wsparcie podobnych sektorów w państwach trzecich. Podkreślano także, iż Komisja Europejska zgromadziła zbyt dużo władzy i w związku z tym powinna pozostawiać więcej miejsca na politykę krajową (Ambroziak, 2017). Tu należy wskazać działania mające charakter nieformalny, polityczny, które przyspieszyły prace nad wprowadzeniem w życie zapisów dotyczących mechanizmu IPCEI.

Bazując bowiem na powyższych przesłankach, w 2012 roku została powołana grupa „przyjaciół przemysłu” (ang. *Friends of Industry*)

przez siedemnaście państw członkowskich. Grupa ta przyjęła dokument nazwany deklaracją wiedeńską¹. Stwierdza się w nim, że

przepisy europejskie są regułami starego świata, a przez to ograniczają możliwości pojawienia się europejskich mistrzów. W zglobalizowanej gospodarce duże kraje (bloki) wspierają swój przemysł i UE powinna zrobić to samo zamiast obwiniać inne państwa, które subsydują swój przemysł (Vienna Declaration: https://www.bmdw.gv.at/dam/jcr:75056d34-f60e-4812-aad8-93fb08dbc485/Vienna_Declaration_Barrierefrei.pdf, s. 6–7).

Uzupełnieniem powyżej przedstawionych działań nieformalnych było stanowisko samych zainteresowanych, a więc przedstawicieli przemysłu europejskiego. W czerwcu 2019 roku Okrągły Stół Przemysłowców przedstawił wizję europejskiego przemysłu do 2030 roku. W dokumencie tym wskazano, że przemysł europejski jest gotowy, aby ponieść współodpowiedzialność za transformację UE. Do tego potrzebuje jednak nowoczesnej polityki przemysłowej, skupionej wokół trzech strategicznych imperatywów (A vision for the European industry until 2030, 2019):

- zrównoważonej transformacji;
- globalnej konkurencyjności;
- integracji społecznej.

Realizację tych trzech wyzwań, które wprost wpisują się w paradygmat zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, można osiągnąć jedynie poprzez zintegrowane podejście realizowane w ramach strategicznych łańcuchów wartości (czyli sieci współzależnych i powiązanych ze sobą podmiotów gospodarczych tworzących przyszłą wartość dodaną wokół produktu, procesu lub usługi). Termin „łańcuch wartości” jest związany zarówno z zestawem współzależnych działań gospodarczych, tworzących wartość dodaną wokół produktu, procesu lub usługi, jak i grupą powiązanych ze

¹ Sygnatariuszami deklaracji wiedeńskiej są następujące państwa: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Francja, Grecja, Niemcy, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Szwecja. Grupa jest otwarta na inne państwa członkowskie. Patrz więcej: <https://www.bmdw.gv.at/en/Topics/Europe-and-EU/Austria-in-the-European-Union/Seventh-Friends-of-Industry-Ministerial-Conference.html>.

sobą podmiotów gospodarczych, działających w strategicznej sieci obejmującej firmy różnej wielkości, w tym MŚP, sektory i granice.

Strategiczne łańcuchy wartości (SVC) mają znaczenie systemowe i wyraźnie przyczyniają się do wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności. Charakteryzują się trzema następującymi wymiarami (Report from the High-Level Strategy Group on Industrial Technologies, 2018):

- innowacyjnością technologiczną, tj. łańcuchem wartości opierającym się na wykorzystaniu strategicznych kluczowych technologii prorozwojowych, przełomów technologicznych, głównych wyników badań i rozwoju lub innowacji przełomowych (np. autonomiczna jazda, technologie niskoemisyjne);
- potencjałem gospodarczym i rynkowym, tj. łańcuchem wartości mającym znaczną wagę ekonomiczną, rzeczywistą lub potencjalną;
- społecznym i politycznym znaczeniem dla całej Europy, tj. łańcuchem wartości wnoszącym istotny wkład w europejskie wyzwania społeczne i/lub cele polityki (np. zmiany klimatu, starzenie się społeczeństwa, rynek pracy).

Łańcuch wartości ma również zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa i autonomii Europy. W świecie, w którym coraz więcej procesów przemysłowych jest w pełni ze sobą powiązanych, niektóre kluczowe technologie muszą być produkowane i intelektualnie obecne w Europie, aby osiągnąć pewien stopień niezależności technologicznej, na przykład w zakresie infrastruktury krytycznej, komponentów lub zestawów własności intelektualnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Z powyżej przedstawionych przesłanek – mających charakter zarówno formalno-prawny, jak i polityczno-ekonomiczny – kluczowe było znalezienie takich form wsparcia polityki przemysłowej, w których będzie ono kierowane – po pierwsze do wielu graczy z różnych państw członkowskich UE, po drugie do strategicznych branż, dających UE realne szanse na uzyskanie przewagi na rynkach globalnych (patrz koncepcja SVC) i wreszcie, po trzecie nie zakłóci konkurencji na JRE.

Właśnie taką możliwość i optykę zapewniają działania realizowane w oparciu o zapisy art. 107 pkt. 3 litera C, w którym stwierdza się, że zgodna z JRE jest „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji

ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mające na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”.

IPCEI – STRATEGICZNY INSTRUMENT MIĘDZYNARODOWEJ KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARCZEJ UE

Przywołane powyżej działania formalno-prawne (SAAP, Traktat o funkcjonowaniu UE), jak i nieformalne (deklaracja wiedeńska, Wspólna wizja Okrągłego Stołu Przemysłowców) pozwoliły na przyjęcie szczegółowych wytycznych odnośnie do kryteriów, mechanizmów oraz rodzajów IPCEI. Zostały one przedstawione po raz pierwszy w 2014 roku w Komunikacie Komisji (2014/C 188/02). W dokumencie tym Komisja Europejska zdefiniowała wymogi dla projektów, w których podejmowane są inicjatywy prywatne, wspierające przełomowe innowacje, a które nie są realizowane ze względu na znaczne ryzyko, jakie za sobą pociągają. 25 listopada 2021 KE przedstawiła uaktualnione wytyczne w odniesieniu do IPCEI obowiązujące od 1 stycznia 2022 roku.

W szczególności Komisja przyjęła, że projekty realizowane w ramach IPCEI muszą spełniać następujące przesłanki (Komunikat Komisji Europejskiej (2014/C 188/02) oraz C (2021) 8481 final):

- wspólny cel – projekt musi mieć znaczący wpływ na wzrost gospodarczy, zrównoważony rozwój lub tworzenie wartości w całej UE;
- projekt musi obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie, chyba że wyjątkowo mniejsza liczba jest uzasadniona charakterem projektu;
- wykazać należy pozytywne skutki uboczne (*spill-over*) na rynek wewnętrzny/społeczeństwo Unii, a także wyniki projektu będą przekazywane przez uczestniczące w nim przedsiębiorstwa europejskiej społeczności naukowej i przedstawicielom sektora innym niż uczestniczące przedsiębiorstwa i państwa;
- celem działań jest opracowanie technologii i procesów, które wykraczają poza aktualny stan techniki i umożliwią znaczące zmniejszenie wpływu na środowisko;

- realizacja projektu musi wiązać się również ze znacznym ryzykiem technologicznym i finansowym;
- niezbędne jest współfinansowanie przez beneficjenta (orientacja popytowa);
- w wyniku projektu musi nastąpić pierwsze wdrożenie przemysłowe (FID – *first industrial deployment*), które pozwala na opracowanie nowego produktu o wysokiej zawartości badań, rozwoju i innowacji (SVC);
- stosowany będzie mechanizm wycofania, w wyniku którego przedsiębiorstwa, których projekty przyniosą dodatkowe dochody netto, spłaca odpowiednim państwom członkowskim część pomocy otrzymanej ze środków publicznych.

Bazując na powyższym Komunikacie KE w lutym 2019 roku zidentyfikowano zestaw sześciu strategicznych łańcuchów wartości, które powinny być realizowane w ramach mechanizmu IPCEI (Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, European Commission, 2019, s. 13–14):

- czyste, połączone i autonomiczne pojazdy;
- inteligentne zdrowie;
- przemysł o niskiej emisji CO₂;
- technologie i systemy wodorowe;
- przemysłowy Internet rzeczy;
- cyberbezpieczeństwo.

Do grudnia 2021 roku Komisja Europejska wyraziła zgodę na uruchomienie czterech projektów w ramach mechanizmu IPCEI, ale odnoszących się do dwóch obszarów, tj. mikroelektroniki (1 projekt), baterii (2 projekty) oraz transportu (1 projekt) – patrz tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie dotychczas realizowanych projektów w ramach mechanizmu IPCEI

	IPCEI 1 (2018–24) Mikroelektronika	IPCEI 2 (2020–31) Łańcuch wartości baterii I	IPCEI 2A (2021–28) Łańcuch wartości baterii II	IPCEI 4 (2020) Infrastruktura transportowa
Rodzaje technologii (projektów)	półprzewodniki, chipy, zaawansowany sprzęt optyczny, kompozyty alternatywne dla krzemu	surowce i materiały, ogniwa i moduły, systemy baterii, recykling i rafinacja materiałów		infrastruktura drogowo-kolejowa Fehmarn-Belt (Niemcy, Dania)
Uczestniczące państwa	Niemcy, Francja, Włochy, Wlk. Brytania	Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Polska, Szwecja	Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Polska, Szwecja, Chorwacja, Hiszpania, Finlandia, Grecja, Słowacja	Dania, Niemcy
Pomoc publiczna (mld euro)	1,75	3,2	2,9	3
Finansowanie prywatne (mld euro)	6,25	5,2	7,1	9,3
Liczba projektów	40	40	42	30
Liczba powiązań kooperacyjnych	100	100	300	200

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strony Komisji Europejskiej https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_18_6862; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_19_6705; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_226; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_501.

Kolejne obszary IPCEI, które mają być uruchamiane od 2022 roku odnoszą się do następujących obszarów (Ibidem):

- High-Performance Computer – Big Data (Luksemburg, Włochy, Francja, Hiszpania);
- czyste i autonomiczne pojazdy;

- przemysł niskowęglowy;
- AI – Internet rzeczy;
- gospodarka wodorowa;
- cyberbezpieczeństwo.

Zakres zaangażowania podmiotowego (KE, państwa członkowskie, grupy interesów), a także zakres regulacji (Traktat o funkcjonowaniu UE, Komunikaty KE), a w efekcie zawiązane przedsięwzięcia w ramach IPCEI spowodowały, że zastosowane tu podejście znalazło swoje rozwinięcie w innych inicjatywach europejskich na rzecz przemysłu i innowacyjności. Wskazać tu można Nową Strategię Przemysłową UE (Komunikat Komisji Europejskiej COM (2020) 102 final), przedstawioną przez KE w maju 2020 roku. W dokumencie tym znajdujemy działania bazujące na rozwiązaniach wypracowanych w ramach IPCEI, do których w głównej mierze zaliczyć należy:

1. Przegląd zasad pomocy państwa dotyczących projektów IPCEI, w tym projektów z zakresu transformacji energetycznej.
2. Nowe ramy regulacyjne dotyczące zrównoważonych baterii.
3. Plan działania w sprawie surowców krytycznych, obejmujący wysiłki w celu zacieśnienia partnerstw międzynarodowych w zakresie dostępu do surowców w takich obszarach, jak: elektromobilność, baterie, energia ze źródeł odnawialnych, produkty lecznicze, przemysł lotniczy i kosmiczny, obronność i aplikacje cyfrowe.
4. Ustanowienie Europejskiego Sojuszu na rzecz Czystego Wodoru. Następnymi w kolejności mogłyby być: sojusz na rzecz niskoemisyjnych gałęzi przemysłu, sojusz na rzecz przemysłowych chmur obliczeniowych i platform przemysłowych oraz sojusz na rzecz surowców.
5. Powołanie pluralistycznego i otwartego forum przemysłowego, na bazie którego Komisja przeprowadzi szczegółowe badanie i analizę potrzeb przemysłu oraz określi ekosystemy wymagające podejścia dostosowanego do ich potrzeb.
6. Uruchomienie partnerstw publiczno-prywatnych w programie „Horyzont Europa”. Na bazie Nowej Strategii dla Przemysłu i pierwszych doświadczeń związanych z realizacją projektów IPCEI, Komisja zaproponowała w lutym 2021 roku ustanowienie 10 nowych partnerstw europejskich między

Unią Europejską, państwami członkowskimi lub przemysłem. Ich celem jest przyspieszenie przejścia do osiągnięcia zielonej, neutralnej dla klimatu i cyfrowej Europy oraz zwiększenie odporności i konkurencyjności europejskiego przemysłu. Unia Europejska zapewni finansowanie w wysokości prawie 10 mld euro, które partnerzy uzupełnią o co najmniej równoważną kwotę inwestycji. Wśród powołanych partnerstw znaleźć można (Strona Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe_pl):

- wspólne przedsięwzięcie pomiędzy Europą a krajami rozwijającymi się w zakresie badań klinicznych;
- wspólne przedsięwzięcie na rzecz innowacji w dziedzinie zdrowia;
- wspólne przedsięwzięcie na rzecz kluczowych technologii cyfrowych;
- partnerstwo europejskie na rzecz ekologicznej Europy opartej na obiegu zamkniętym;
- partnerstwo na rzecz czystego wodoru;
- partnerstwo na rzecz ekologicznego lotnictwa;
- wspólne Europejskie Przedsięwzięcie Kolejowe;
- europejski system zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR);
- partnerstwo na rzecz inteligentnych sieci i usług;
- partnerstwo w dziedzinie metrologii.

PODSUMOWANIE – WNIOSKI

W zmieniającym się świecie międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej, bazującej na nowych technologiach będących skutkiem IV rewolucji przemysłowej, Unia Europejska cierpi na niedopasowanie mechanizmów wewnętrznej konkurencji (zasad pomocy publicznej), zarządzanych przez Komisję Europejską z mechanizmami polityki przemysłowej zarządzanych przez państwa członkowskie (Sauter, 1997, s. 3; Lopez, 2015, s. 203–204; Jansen, 2016, s. 575–602). Prowadzi to do spadku konkurencyjności samej UE, jak i, przede

wszystkim, firm europejskich. Sytuacja ta, potęgowana wpływem i pierwszymi skutkami pandemii COVID-19, wymaga szybkiego i sprawnego przeciwdziałania, ale przede wszystkim zgodnej współpracy między instytucjami unijnymi, w tym przede wszystkim KE, jak i państwami członkowskimi. Jak wykazano powyżej, takim właśnie mechanizmem dla realizacji wspólnych celów dla wspólnych efektów może stać się IPCEI oraz efekty *spill-over* z niego płynące. Skuteczne zastosowanie mechanizmu IPCEI pozwala bowiem na:

- zachowanie sprawczości państw członkowskich w kluczowych obszarach jego kompetencji, do jakich należy polityka przemysłowa, co jest bezpośrednim nawiązaniem do tzw. państwowości członkowskiej w ramach nowego podejścia międzyrządowego;
- zachowanie koordynacji działań przez KE, która odgrywa rolę swego rodzaju *playmakera* zarówno między państwami członkowskim, jak i między państwami a instytucjami unijnymi czy między firmami europejskimi;
- realizację strategicznych działań na bazie SVC, pozwalającego realizować inicjatywy od pomysłu, badań, przez pierwsze wdrożenia aż po masową produkcję;
- osiągnięcie pozytywnych efektów ekonomicznych, technologicznych, środowiskowych i społecznych.

Oczywiście efekty pierwszych dwóch inicjatyw, czyli mikroelektroniki i baterii realizowanych przy wykorzystaniu mechanizmu IPCEI, pozwolą wstępnie ocenić, czy firmy europejskie są w stanie skutecznie podnosić swą międzynarodową konkurencyjność w kluczowych obszarach współczesnego rozwoju technologicznego, do których zalicza się: elektromobilność, baterie, energię ze źródeł odnawialnych, produkty lecznicze, przemysł lotniczy i kosmiczny, obronność i aplikacje cyfrowe. Z pewnością już dziś można stwierdzić, że szeroka parycypacja europejskiego przemysłu oraz sektora badawczo-rozwojowego w projektowanych przedsięwzięciach jest porządnym krokiem w kierunku bardziej prorynkowego, otwartego, wspólnego, strategicznego i globalnego działania państw członkowskich. Działania te dają także Komisji Europejskiej możliwość pokazania się jako instytucji responsywnej, konstruktywnej, która mając swoje cele, potrafi je współrealizować zarówno z podmiotami publicznymi, jak i prywatnymi, nie tracąc nic ze swojej podmiotowości i autonomii.

BIBLIOGRAFIA

- Ambroziak, A. A. (2017). State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union. W A.A. Ambroziak (Red.) *The New Industrial Policy of the European Union – Contributions to Economics*. Springer (e-book).
- Antipova, T. (2020). *Coronavirus Pandemic as Black Swan Event, International Conference on Integrated Science*. Institute of Certified Specialist, Perm: Springer.
- Bickerton, Ch.J., Hodson, D., & Puetter, U.(2013). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Burns, C. (2004). Codecision and the European Commission: a study of a declining influence? *Journal of European Public Policy*, 11(1), 1–18. DOI: 10.1080/1350176042000164271.
- Czaputowicz, J. (2018). *Teorie integracji europejskiej*. Warszawa: PWN.
- Czifrai, G., & Molnar, Z.(2020). COVID-19 and Industry 4.0. *Research Papers Faculty of Materials Science and Technolgy in Trnava*, 28(46), 36–45.
- Deloitte (2017). *Exponential Technologies in Manufacturing*. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/collections/exponential-manufacturing/DUP_Exponential-Manufacturing.pdf
- Demertzis, M.J., Pisany-Ferry, J., Sapir, A., Wieser, T., & Wolff, G. (2018). One size does not fit all: European integration by differentiatio. *Bruegel Policy*, 3, 1–12.
- European Commission (2005). *State aid action plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*. (Consultation document). COM (2005) 107. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0107&from=EN>
- European Commission (2019, June). *A vision for the European industry until 2030. Final report of the Industry 2030 high level industrial roundtable*. <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/339d0a1b-bcab-11e9-9d01-01aa75ed71a1>
- Goodell, J.W. (April 2020). COVID-19 and finance: Agendas for future research. *Finance Research Letters*. DOI: 10.1016/j.frl.2020.101512
- Hettne, J. (2020). European industrial policy and state aid – a competence mismatch? *Europapolitisk analys*, 1 (dostęp online: 15.06.2021 www.sieps.se).
- Jansen, P. (2016). The Interplay between Industrial Policy and State Aid: Natural Combination of Strange Bedfellows. *European State Aid Law Quarterly*, 4, 575–602.

- Junge, K. (2007). Integracja zróżnicowana. W M. Cini (Red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa: PWE.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów (2020, 10 marca). *Nowa Strategia Przemysłowa dla Europy*. Bruksela. COM (2020) 102 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>
- Komunikat Komisji Europejskiej. *Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania* (2014/C 188/02). Dz.U. UE C, 20 czerwca 2014 r. oraz C(2021) 8481 final z dnia 25.11.2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=EN)
- Kwieciński, L. (2018). Polityka w zakresie badań i rozwoju technologicznego Unii Europejskiej jako przykład integracji formalnie i faktycznie zróżnicowanej. *Politeja*, 3(54), 79–92.
- López, J.J.P. (2015). *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
- Mazzoleni, S., Turchetti, G., & Ambrosino, N. (2020). The COVID-19 outbreak: From “black swan” to global challenges and opportunities. *Pulmonology*, 26(3), 117–118.
- McKinsey Global Institute. (November 1, 2012). *Manufacturing the Future: The next era of global growth and innovation*. Report. https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/the%20future%20of%20manufacturing/mgi_%20manufacturing_full%20report_nov%202012.pdf
- Misala, J. (2000). *Istota i mierniki międzynarodowej konkurencyjności gospodarki*. Warszawa: SGH.
- Petersman, E.-U. (2018). How should the EU and other WTO members react to their WTO governance and WTO Appellate Body crises? *Working Paper, EUI RSCAS*, 71.
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the Network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal Management*, 33, 479–516. DOI: 10.1177/0149206307302554
- Report from the High-Level Strategy Group on Industrial Technologies ‘Re-finding industry’* of 23.2.2018. (pozyskano ze strony Komisji Europejskiej) http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/re_finding_industry_022018.pdf

- Sauter, W. (1997). *Competition Law and Industrial Policy in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwab, K. (2018). *Czwarta rewolucja przemysłowa*. Warszawa: PWN.
- Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry (2019). Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, European Commission, Brussels. (pozyskano ze stron Komisji Europejskiej) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_en
- Thöne, M., & Kreuter, H. (2020). *European public goods. Concept for a strong Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.U. UE C 326/47, 26 X 2012.
- UNIDO (2015). *Industrial Development report*. https://www.unido.org/sites/default/files/2016-06/16-06-8_UNIDO_AR2015_eBook_web_0.pdf
- Ziółkowska, J. (2016). Systematyzacja pojęć i koncepcji związanych ze zjawiskiem integracji zróżnicowanej i segmentacji politycznej. W T.G. Grosse (Red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu* (s. 34). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Strony internetowe Komisji Europejskiej:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_18_6862
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_19_6705
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_226
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_501
https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe_pl

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



JOANNA MAŁECKA

<http://orcid.org/0000-0002-5017-0417>
Poznań University of Technology
joanna.malecka@put.poznan.pl

DOI: 10.35765/HP.2140

Export as a Factor Boosts SMEs Internationalization

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to examine the role and importance of factors: (1) company size on the value of generated exports, (2) the aspect of the country of origin of enterprise on the value of generated exports and also (3) to define relations between these two factors.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: SMEs are of particular importance for all micro and macroeconomic indicators. Their specificity and peculiarity, manifested in the possibility of fast adaptation to a turbulent economic environment, which affects their effectiveness on foreign markets. The issue was considered on the basis of the analysis of the relevant literature and the results of own research with the use of two-factor analysis of variance and χ^2 test.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: Based on the relevant literature and the organisation theory, groups of factors determining the internationalisation processes of SMEs are described and then export results for selected EU countries are presented. To obtain the presented research results, tools of mathematical analysis and statistical tests of independence were applied.

RESEARCH RESULTS: The obtained causal relations and theoretical-empirical conclusions point to export as a factor stimulating SMEs internationalisation, which is directly correlated with the examined factors due to the lack of sufficient evidence to reject the adopted research hypotheses regarding the independence of the examined correlations.

Suggested citation: Małeczka, J. (2022). Export as a Factor Boosts SMEs Internationalization. *Horizons of Politics*, 13(42), 137-153. DOI: 10.35765/HP.2140.

CONCLUSION, INNOVATIONS, AND RECOMENDATIONS: It has been proved that the size of enterprises and the country they come from influence the value of exports generated by them, and a direct relationship between these factors has been proven to exist. It is important to determine the so-called country barriers, the elimination of which through the creation of conditions conducive to SME development on both the national and top-down EU policy level may favour the development of internationalisation of this sector.

KEYWORDS:

internationalization, SME, export, stimulating factors, structural factors

INTRODUCTION

The factors that stimulate globalization processes, such as: (1) an increase in trade freedom and (2) investment, (3) changes in the scope of and (4) access to information technology as well as transformations in (5) the field of and (6) access to information and communication technologies, affect all enterprises regardless of their organizational structures, which, in conjunction with their resources, significantly determine the potential and expansion prospects and the forms of its implementation. The progressing globalization process is often accompanied by the growth of enterprises, regardless of their size. Thus, both large companies, which are active in many foreign markets, and micro, small and medium-sized enterprises directly cooperate with them are important in terms of internationalisation. The most relevant theories describing patterns of internationalisation found in the literature include seven contemporary models: (1) stage approach, (2) resource approach, (3) network approach, (4) international entrepreneurship approach, (5) management-strategic approach, (6) protoholistic approach and (7) alternative approach (Wach, 2012). Companies representing the SME sector usually implement the internationalisation process in stages and only a few of them are created on the basis of the born-global principle. This directly affects their effectiveness. Nevertheless, it does not devalue their significance and role played in individual economies of the world, because it is these smallest economic entities that may be of crucial importance for certain economic areas, as well as the innovative activities they create.

The issue of SMEs is a complex one. The same qualitative and quantitative characteristics that define their flexibility and agility, at the same time may limit their development. One of the manifestations of SME progress is the beginning of internationalization process. Their presence and activity is very important also because they have some specific features, which become visible especially in the period of economic downturn. In certain situations, SMEs may act as shock absorbers of the crisis for the reason that they react differently to it than large companies (Małecka, 2015, pp. 91–122).

In the whole group of OECD countries, SMEs account for approximately 99% of all enterprises and are responsible for the creation of 50–60% of the added value. Of these, about one third of the economically active people find employment in a micro enterprise (OECD, 2020; OECD, 2017, p. 6). In Poland, they are exactly the same as the EU average (98.8%), however, with a different internal structure in which microenterprises significantly dominate (Poland: 95.5% EU: 92.9%, respectively). The variation is also significant for small companies (respectively in Poland: 3.4% in EU: 6.0%) (PARP, 2017). International statistics highlight the huge potential of Poland, especially when taking into account the coefficients of saturation of the economy with enterprises by the number of firms per 1000 inhabitants, which is significantly lower than the EU average (respectively for Poland: 42 firms, EU average: 46 firms), which classifies Poland in 21st place among EU countries.

Against the background of structural factors and factors stimulating SME internationalisation described in the relevant literature, the aim of the article is to examine the role and significance of (1) company size on the value of generated exports, (2) the aspect of the country of origin of enterprises on the value of generated exports, and (3) to define relations between these two factors.

METHODOLOGY

Due to the purpose of publication, which is the identification and analyse the factors affecting the involvement in international trade of surveyed enterprises (size of the enterprise, country from which the enterprise originates), selected elements of mathematical analysis in

the field of stochastic processes were used in the calculation procedures. An important element of the analyses carried out in this way is the assumption that obtaining a result that is not significant is not tantamount to a statement that the adopted null hypothesis is true, but only a recognition that there is no sufficiently strong evidence at a given moment to reject it. Therefore, the study was conducted using a two-factor analysis of variance and χ^2 test for the significance level of $\alpha=0.05$ and $\alpha=0.01$. For the comparative study an EU country considered highly developed – Germany – and an EU country classified as developing – Poland – were selected. The presented export values were hierarchised with respect to enterprises of all sizes: micro, small, medium and – for comparison – large. The identification and attempt to determine the factors boost SME internationalisation and their impact on the opportunities of international expansion of enterprises has been carried out on the basis of the available relevant literature, divided into the scope of the role and importance of the factors: (1) stimulating and (2) structural. Empirical research was based on statistical data and results published by national and international research institutions.

STRUCTURAL AND STIMULATING FACTORS THE OF SMES INTERNATIONALIZATION

The analysis of internationalisation factors directly conditioning the process of enterprise's internationalisation is widely discussed in the relevant literature and constitutes the substance of the scientific discourse undertaken. It constitutes a distinct research issue both by analysing the involvement of large enterprises and the increasingly active micro, small and medium-sized firms in this field.

Based on the relevant literature and the theory of industrial organisation, it is possible to identify two groups of factors that determine the internationalisation processes of SMEs – namely the factors (1) STRUCTURAL and their aspects: a) supply, b) demand and c) competitive and (2) STIMULATING in an internal division into: a) push, b) pull and c) interactive (Susman, 2007, pp. 104–106; Etemad, Wright, 2003, pp. 63–74) (chart 1).

Chart 1: Structural and stimulating factors of SMEs internationalisation

FACTORS FOR THE SMES'S INTERNATIONALIZATION		
(1) STRUCTURAL		
<p>1A SUPPLY</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – scale economics 2 – R + D size 3 – marketing expenses 4 – capital costs 5 – Industry age 6 – increase in production 	<p>1B DEMEND</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – unification of market demand in global scattered industries 2 – local dependence of market demand in global integrated industries 3 – size of domestic market 4 – size of the foreign market 	<p>1C COMPETITIVE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – oligopolistic competition 2 – mimicry / isomorphism 3 – strategic networks 4 – the impact of a shared environment
(2) STIMULATING		
<p>2A PUSH</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – resources that can be used in a more extensive market 2 – entrepreneurship of managers and intellectual possibilities 3 – supersaturated home markets and high competition 4 – significant operating costs in the country and state initiatives supporting export and investments 	<p>2B PULL</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – board, absorbent foreign market and the potential to intensify sales 2 – expected lower costs and higher profitability 3 – monopolistic advantages over foreign companies 4 – friendly atmosphere to make investments 5 – facilities and proposals of host countries 	<p>2C INTERACTICE</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – willingness to acquire new technologies and diversification of activity risk 2 – orientation towards increase marked differentiation 3 – intent to obtain raw materials and materials not available in the country

Source: own study based on own studies and Susman, 2007 and Etemad, Wright, 2003.

As mentioned earlier, the most relevant theories describing patterns of internationalisation cited in the literature include seven contemporary models: (1) stage, (2) resource, (3) network, (4) international entrepreneurship approach, (5) management-strategic approach, (6) protoholistic, and (7) alternative approach. The implementation of internationalisation processes by SMEs is most often carried out in a manner that is not only staged, but definitely limited primarily to neighbouring countries (Wach, 2019, 2012; Kasperkowiak, Małeczka, 2018b). The consequence of such choices, which – due to the specificity of their activity and usually the lack of defined strategy of action – is the inability to achieve optimal production values and sales results. Hence, economies of scale (1QA-1) belonging to supply-side factors – are assumed to be one of the main barriers to direct investment by small and medium-sized enterprises (Małeczka, 2020, 2015, pp. 91–122). Simultaneously, thanks to their special features – such

as the ability to operate in a narrow specialization and the ability to adapt to customer expectations – enterprises from the SME sector achieve significant results in niches and market fragments that are not profitable for large corporations. Due to the increase in the scope of operations, they are able to efficiently create global value chains due to organizational and operational agility (see also: Małecka, 2021, 2018; Edwards et al., 2019; Wach, 2016, pp. 153–165). It is worth mentioning that the current digitization is a source of opportunities for increasing scale, reducing costs, as well as creating new business models (Camare, Tueska, 2017; Goldfarb, Tucker, 2017; McKinsey, 2016; 2015, 17.02.2022). In addition, this process enables access to: new markets, skills acquisition, employees and technology use, and facilitates collaboration and communication, which is important in the face of incoming 5.0 technology.

The necessity to incur high R&D expenditures (1A-2) – which is another supply-side factor – in the standard segments of the global industry, makes it profitable only with a large scale of production – especially with R&D expenditures, which, not being the domain of SMEs, are mainly developed in the structures of large companies

Marketing expenditure (1A-3) may also significantly determine the development and scale of SME business activities. Indeed, in some industries advertising constitutes a key element of communication and is the main source of information for customers and potential business partners. By promoting and disseminating marketing information content, it is possible to realize the benefits of economy of scale. Unfortunately, marketing outlays are not a permanent element in the SME development strategy, which do not perceive the market opportunities created in this way but rather as the cost that must be borne today (Kasperkowiak, Małecka, 2018a, p. 813).

Lack of financial reserves and difficulties in obtaining funds from the money or capital market – requiring appropriate security – mean that we can still talk about credit discrimination of micro, small and medium-sized enterprises (Łuczka, Małecka, 2017, p. 376–384; Galbraith, 1957, pp. 124–133).

In general terms, the view is that the older the industry, the more the entry barriers increase, because only when the industry is at an early stage of development, the small businesses can gain leading positions. With the *aging of the industry* – as the industry/product/

service is popularized over the years – the scale of production and sales is gaining in importance. As the industry matures, the likelihood of foreign direct investments by SMEs will decrease hence the age of the industry is also a determinant of SME internationalisation (1A-5).

On the other hand, when analysing the factor concerning the growth of production (1A-6), reference should be made to the theory of enterprise growth, which assumes the simultaneous growth of small firms with the development of the corresponding industry. Thus, the level of industrial growth is important in the context of new entries undertaken by small companies. The higher it is, it implies the faster SMEs decision to invest abroad.

The dispersion of the global industry creates gaps and niches that provide SMEs with the opportunity to start cooperation with large companies operating globally. Hence the demand factors: (1) unification of market demand in global, dispersed industries (1B-1), (2) local dependence of market demand in global integrated industries (1B-2), (3) the size of the domestic market (1B-3) and (4) the size of the foreign market (1B-4), as they do not depreciate the unification of demand on the world market in individual specialization and industries. This situation reduces the risk and outlays related to obtaining information – thus, there is a chance for the internationalization of SMEs, which favours their investments in selected market segments (Rymarczyk, 2017; 2012, pp. 570–572). The last analysed group of factors – competitive factors (1C) – also influence international SME activity. The parallel behaviour of oligopolistic competition (1C-1) in integrated global markets illustrates the imitation effect (Knickerbocker, 1973). This is one competitor following the other, the involvement of one large enterprise in direct investment in a given foreign country, which prompts the other to undertake a similar investment in that country, for fear of a significant weakening of its own market position and an rival's rating increase, who may try to block new entries. The activity of large corporations is always accompanied by the activity of SMEs, which then manage gaps and exploit secondary, not always obvious and exposed subcontracting opportunities of the so-called fragmentary niches (Coltori, Venanzi, 2017).

Another structural factor – mimicry (1C-2)– is a term that occurs in various areas and means imitating or becoming similar in terms of behaviour or appearance. Whereas isomorphism (1C-2) is defined as

similarity in form, relationship or appearance with a different origin (www.wordnik.com, access: 22.02.2020). The result of cooperation of small enterprises with large is the imitation of their behaviour by SMEs. Both indicators refer to the transfer of the so-called *good organisational practices and corporate governance*, as well as copying solutions functioning in large economic entities, including the acquisition by SMEs of proven methods of operation (Malecka, 2021, 2018; Richbellet, Watts, Wardle., 2006, pp. 496–514; Moen, Heggeseth, Lome, 2016, pp. 659–678).

Branches of industry – considered *mature* – are often accompanied by outsourcing – the phenomenon of large groups passing on non-leading, score areas of activity, which is another determinant of SME development (Lileeva, Trefle, 2010, pp. 1051–1099). For smaller companies acting as subcontractors, the concerns are in fact key customers, following which they are moving abroad, so as not to lose the opportunity to sell the main part of their products/services. On this basis, strategic global networks are created that enable participating companies to reduce the risk and costs of international trade (Wach, 2019; Hoffman, Viswanathan, 1997). This situation clarifies the domestic market, provides knowledge of foreign markets, promotes domestic supply to the external market, therefore it can be concluded that the intensification of activity within the common market is conducive to the creation of investments by SMEs abroad.

Another group of factors are (2) STIMULATING factors, with an internal division into: (a) push, (b) pull, (c) interactive (Susman, 2007, p. 104–106). Studies of this group of factors carried out in Germany do not explicitly identify one of them as a group of essential determinants (OECD, 2020; 1997, pp. 45–64). The most relevant factors were found to be: (1) the opportunity to increase sales and development abroad in the long term (2B-1), (2) motivation and support of the company's management board (2A-1), (3) the opportunity to achieve long-term profits (2B-2). Among the determinants also identified: (4) the use of own know-how and production techniques (2C-1) and (5) good recognition of foreign markets (2A-1). At the same time, on the basis of the answers provided, it was possible to select the barriers of internationalization: (1) insufficient qualifications of managers, (2) poor knowledge of the country of potential activity (legal regulations, existing bureaucratic rules, economic conditions and trends – e.g. inflation), (3) difficulties in the area of communication

and coordination, as well as (4) control of foreign activities (Du, Te-mouri, 2014). Determinants limiting development also include: (5) potential high initial outlays, (6) little possibility to apply the existing business concept on foreign markets, (7) strict law and insufficient financial resources. Identical factors – however in a different order and importance – of impact on internationalization processes have been identified by entrepreneurs from other EU countries, (OECD, 2020; 1997, pp. 45–64).

In the case of rapid development, there may be also: (8) increased demand for qualified management staff, (9) increased capital and technical resources and (10) the problem in the area of supporting the leadership and leadership skills of SMEs owners and managers (OECD, 2020; 2019; 2010; Małecka, 2020; Goldman Sachs, 2015). All surveyed groups considered the most important motive for international SME activity to be increasing sales and foreign market share (2B-1). Noteworthy is the relatively lower perception of the importance of the factor of government incentives for SMEs, which was considered as an ambivalent factor – neither encouraging nor repelling (Rymarczyk, 2017; 2012, p. 570).

EXPORT AS THE FIRST STAGE OF SMEs INTERNATIONALISATION

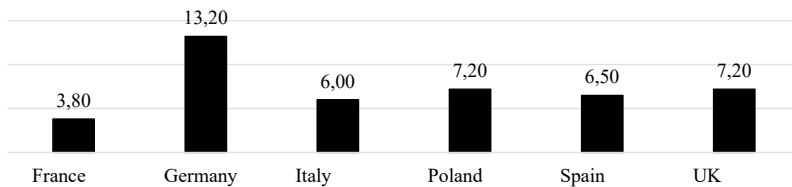
Export, perceived as the first step to internationalization – next to other forms of foreign activity, i.e. transit trade, refining trade, import, sale of a licence or a foreign trade subsidiary, it is the most frequently selected form of establishing cooperation with foreign markets by SMEs (Wach, 2012, Rymarczyk, 1996, pp. 120–145). The preferred structure of cooperation is to start international exchanges with neighbouring countries in stage process (Wach, 2019, 2012; Maciejewski, Wach, 2019, s. 151–167; Kasperkowiak, Małecka, 2018b; Małecka, 2017; Fujita, 1998, pp. 92–96).

Analysing data from Europe, the value of exports – among others, SMEs of France, Germany, Italy, Poland, Spain and Great Britain – in 2017 increased by 7.27% compared to 2016. However, these values in relation to the base year (2011) increased only in the case of Poland (by 10.41%) and Spain (by 6.22%) (OECD, 17.02.2022). Extreme

export throughout the surveyed period was achieved by SMEs from Germany and Italy. On the other hand, the value of exports of large enterprises operating in Germany in the whole period under study was more than twice as high as in other countries. SMEs statistics operating in Italy are similar to German ones. However, data analysis since 2011 shows a decreasing trend in both countries among SMEs, while among large enterprises, only in Italy and the United Kingdom, an increase was recorded. Comparing enterprises by size, both the number of SMEs and large enterprises show progressive values (respectively France, Germany, Italy, Poland, Spain, UK: SME: 14.67%; 4.62%; 8.20%; 7.75%;10.92%;6.42%; large companies: 4.62%; 15.77%; 11.08%; 13.47%; 6.54%; 6.37%). Taking into account the average from all years for all countries, it can be stated that the average statistical value of SME exports of one surveyed country is one third lower than that of large enterprises. Therefore, it can be clearly stated that Germany's economic dominance over other European countries, among enterprises of all sizes: both among SMEs and large companies.

Foreign trade of enterprises registered in Poland in comparison with the EU looks promising: the percentage of exporters in Poland in 2015 amounted to 7.2% (EU average 7.1%) and the number of exporters is characterised by a systematic, dynamic positive growth (by 37% over the last three years) (figure 1).

Figure 1: Percentage of exporters in selected European countries in 2015 [w%]



Source: own elaboration based on PARP, 2017.

However, the value of exports does not show the same trend, as the average value of exports for Poland per company was EUR 1.5 million compared to about 3 million in the EU, as well as the propensity to conduct international business (respectively: Poland: 11.2%, EU: 15.2%) (PARP, 2017, p. 7).

EXPORT AS A FACTOR STIMULATING SMEs
INTERNATIONALISATION PROCESSES
IN THE LIGHT OF EMPIRICAL STUDIES

The purpose of the article is to examine the role and significance of (1) company size on the value of generated exports, (2) the aspects of the country of origin of enterprises on the value of generated exports, and (3) to define relations between these two factors. Thus, the existence of dependencies among companies undertaking international expansion activities through exports was investigated using the tools of mathematical analysis and stochastic processes using tests of independence, posing three research hypotheses:

H_0^1 : the country of origin of the enterprise does not affects the value of exports obtained by enterprises

H_0^2 : the size of enterprises does not affects the value of export generated by companies

H_0^3 : there is no relationship between the country and the size of enterprises affecting the value of exports.

The level of the achieved factor was defined by data belonging to a nominal scale. Companies, from 6 countries, were analysed, obtaining groups differing in size, country, or these two factors simultaneously – size and country. Separation of the impact of company size from the impact of country was made by conducting an analysis of variance in a two-way classification. The calculation procedures resulted in variance estimates for $\alpha=0.05$ and $\alpha=0.01$ (table 1).

Table 1. Results of the two-factors analysis of variance

<i>Sources of variability</i>	<i>Statistics for groups</i>					
	<i>SK</i>	<i>df</i>	<i>Variance</i>	<i>F</i>	<i>α: 0.05</i>	<i>α: 0.01</i>
Total	1.58	47				
Groups:	1.57	23				
• enterprise size	6.72	3	2.24	565.95	3.03	4.72
• country	3.19	5	6.37	161.1	2.64	3.9
Interaction	5.8	15	3.87	97.74	2.13	3.11
Statistical error	9.5	24	3.96			

where:

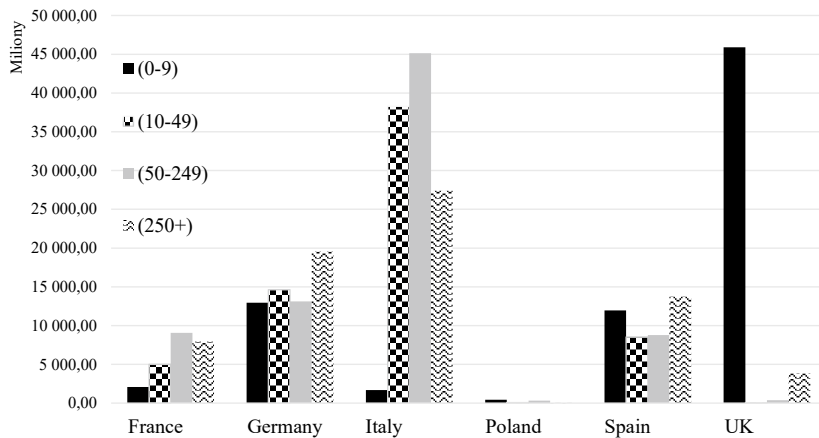
SK – sum of squares (SK of Effect between groups and SK of error within group)

F = Effect mean square / Error mean square

Source: own study.

The value of the χ^2 test statistic was also calculated examining the dependence of country on company size. With a number of degrees of freedom $df=15$, behaviour was tested for significance levels of $\alpha=0.05$ and $\alpha=0.01$ (figure 2).

Figure 2. χ^2 test values for selected EU countries



Source: own study.

Based on the results of the bivariate analysis of variance with repetition of export values depending on the size of the company and the country, the null hypotheses H_0^1 , H_0^2 and H_0^3 cannot be confirmed, at the risk of committing an error of the first kind, with probability $\alpha < 0.05$ as well as $\alpha < 0.01$. This means that the country in which the enterprises operate affects the export values obtained and the size of the enterprises affects the export value generated by them. The export value obtained for companies of the size under study depends on the country from which these companies originate, i.e. there is a relationship between the size of the company and the country, influencing the export values generated by the companies regardless of their size.

CONCLUSION

SMEs, due to their specificity, export is the most frequently chosen form of foreign involvement and usually the first step to start internationalization of enterprises in a stage process. The distinguished and described factors significantly affecting the expansion process: (1) stimulating and (2) structural, of which the most important are the group of factors of the first type – pulling factors. Especially those related to the possibility of expanding markets and participation in them, gaining long-term profits and building a competitive market position, which also affects the risk diversification aspect, as well as the motivation and competence of SME managers, usually being the owners this companies size also.

The analysis of structural factors showed the possibilities of: (1) SMES development in market niches – so-called local market spaces, (2) creating innovation, as well as (3) cooperation with large corporations and gaining the benefits – especially in the field of copying the so-called good business practices and implementation of corporate governance, implementing management transparency, (4) subcontracting cooperation, and (5) the learning opportunities. The results of our own research indicated mainly structural factors in addition to limitations in accessing capital for development, which results both from insufficient knowledge of the possibilities of obtaining an effective source of financing, the use of alternative solutions and the availability of appropriate knowledge resources.

The presented results and analyses give a picture of the influence of both (1) structural factors – which are determinants of expansion and FDI of SMEs and (2) stimulation factors. Whereby, among structural factors, those related to competition exude similarly to large and smaller enterprises. The globally integrated industry is contrasted with the dispersed industry – which will be confronted by the prevailing COVID-19 virus pandemic from the beginning of 2020. Technological intensity promotes the development of foreign investment of SMEs in global industries with dispersed global production, which at the same time limits the possibility of cooperation during the pandemic and forces the introduction of changes in globally integrated industries.

The analysis carried out on the basis of the relevant literature confirmed the empirical research and analyses of two-factor variance in the field of SMEs operating in the EU. By comparing the performance of companies doing business in 6 different it has been proved that the size of enterprises affects the value of export generated by them, while the value of export obtained for enterprises of a given size depends on the country from which these enterprises originate, i.e. there is a relationship between the size or the enterprise and the country, affecting the value of export generated by the studied enterprises.

This indicates a further direction of research in terms of both the barriers to internationalisation, the prioritisation of which will be verified by COVID-19, but above all the opportunities and chances for the development of international co-operation activities tailored to and exploited by the SME sector from the various European countries studied.

REFERENCES

- Coltori, F., Venanzi, D. (2017). Productivity, Competitiveness and Territories of the Italian Medium-Size Companies. *International Journal of Economics and Finance*, 9(12).
- Du, J., & Temouri, Y. (2014). High – growth firms and productivity: evidence from the United Kingdom. *Small Business Economics*, 44, 123–143.
- Edwards, K., Cooper, RG., Vedsmand, T., & Nardelli, G. (2019). Evaluating the Agile-Stage-Gate Hybrid Model: Experiences From Three SME Manufacturing Firms. *International Journal Of Innovation And Technology Management*, 16(8). WOS: 000516568700001.
- Etemad, H., & Wright, R. (2003). *Globalization and Entrepreneurship*. The McGill International Entrepreneurship series. Glos: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fujita, M. (1998). *The Transnational Activities of Small and Medium-Sized Enterprises*. Springer Science Business Media, B.V.
- Galbraith, J.K. (1957). Market Structure and Stabilization Policy. *The Review of Economics and Statistic*, 39(2), 124–133.
- Goldfarb, A., & Tucker, C. (2017). Digital Economics. *Working Paper 23684*. National Bureau of Economic Research.
- Hoffman, D.L., & Viswanathan, R. (1997). Strategic Alliances and Small Business. *Journal of Business and Entrepreneurship*, 9 (1).

- Kasperkowiak, W., & Małecka, J. (2018a). External Sources of Risk. In The SME Internationalization – selected aspects (1–12). *The 12th IDOSE 2018 Prague*. WOS: 000455809400081.
- Kasperkowiak, W., & Małecka, J. (2018b). Impact of political risk on internationalization of SMEs. *5th ISC “Modern Economics” Vigo (218–225)*. WOS: 000472641400027.
- Knickerbocker, F.T. (1973). *Oligopolistic reaction and multinational enterprise*. Boston: Harvard University Press.
- Lileeva, A., & Trefler, D. (2010). Improved Access to Foreign Markets Raises Plant – Level Productivity For Some Plant. *The Journal of Economics*, 125(3), 1051–1099.
- Łuczka, T., & Małecka, J. (2017). Selected Factors Affecting the Choice of Financial Instruments by Small and Medium – Sized Enterprises in Poland. *Business and Non – profit Organizations Facing Increased Competition and Growing Customers Demands*, 16, 376–388.
- Maciejewski, M., & Wach, K. (2019). What determines export structure in the EU countries? The use of gravity model in international trade based on the panel data for the years 1995–2015. *Journal of International Studies*, 12(1), 151–167. DOI: 10.14254/2071-8330.2019/12-1/10.
- Małecka, J. (2015). Revenues, Expenses, Profitability and Investments of Potential Contenders for the Status of a Listed Company in Poland. *Oeconomia Copernicana*, 6 (4), 91–122. DOI: 10.12775/OeC.2015.031; WOS: 000216511300006.
- Małecka, J. (2017). The role of SMEs in international trade: Selected aspects. *Institute of Economic Research Working Papers*, 68.
- Małecka, J. (2018). Alternative Sources of Financing for SMEs in Poland in the Light of Empirical Research. *The 2nd Entrepreneurship and Family Enterprise Research International Conference Proceedings*, vol. 2, EFERIC. DOI: 10.3390/proceedings2241521.
- Małecka, J. (2020). *Instrumenty rynku kapitałowego w zarządzaniu finansami mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Cechy przedsiębiorcy a wybór źródła finansowania*. Warszawa: PTE.
- Małecka, J. (2021). *Alternatywne źródła finansowania w zarządzaniu finansami mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Cechy przedsiębiorcy a wybór źródła finansowania*. Warszawa: PTE.
- Moen, O., Heggseth, A.G., & Lome, O. (2016). The positive effect of motivation and international orientation on SME growth. *Journal of Small Business Management*, 54(2), 659–678.
- [OECD] (1997). *Globalization and Small and Medium Enterprises (SMEs). Synthesis Report*, t. 1. Paris: OECD Publishing.
- [OECD] (2010). *High-Growth Enterprises – What governments can do to make a difference*, Paris: OECD Publishing.

- [OECD] (2017). *Enhancing the contributions of SMEs in a global and digitalized economy*. Paris: OECD Publishing.
- [OECD] (2020). *Globalization and Small and Medium Enterprises (SMEs). Synthesis Report*, Paris: OECD Publishing.
- [PARP] (2017) Sektor MSP w Polsce i UE. Warszawa: PARP.
- Richbell, S., Watts, H., & Wardle, P. (2006). Owner – managers and business planning in the small firm. *International Small Business Journal*, 24(5), 496–514.
- Rymarczyk, J. (1996). Organizacja handlu zagranicznego w przedsiębiorstwie. *Prace naukowe AE we Wrocławiu*, 1(713), 137–145.
- Rymarczyk, J. (2012). *Biznes międzynarodowy*. Warszawa: PWE.
- Rymarczyk, J. (2017). *Handel zagraniczny. Organizacja i technika*. Warszawa: PWE.
- Susman, G. I. (2007) *Small and Medium Enterprises and the Global Economy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Wach, K. (2013). Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw: rozwój przez umiędzynarodowienie. *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 246–257. [https://scholar.google.pl/scholar?q=Wach,+K.+\(2012\).+Europeizacja+ma%C5%82ych+i+%C5%9Brednich+przeds%C4%99biorstw:+rozwoj+C3%B3j+przez+umi%C4%99dzynarodowienie.+Przedsi%C4%99biorczo%C5%9B%C4%87-Edukacja,+246-257&hl=pl&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar](https://scholar.google.pl/scholar?q=Wach,+K.+(2012).+Europeizacja+ma%C5%82ych+i+%C5%9Brednich+przeds%C4%99biorstw:+rozwoj+C3%B3j+przez+umi%C4%99dzynarodowienie.+Przedsi%C4%99biorczo%C5%9B%C4%87-Edukacja,+246-257&hl=pl&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar)
- Wach, K. (2016). Innovative Behaviour of High-Tech Internationalized Firms: Survey Results from Poland. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 4(3), 153–165.
- Wach, K. (2019). *Internationalization of Firms in the Perspective of International Entrepreneurship*. Warszawa: PWN.

Internet sources

- www.data.oecd.org/entrepreneur/enterprises-by-business-size.htm
- www.data.oecd.org/searchresults/?q=SME
- www.goldmansachs.com/citizenship/10000-small-businesses/UK/news-and-events/gew-2015-f/unlocking-uk-productivity.pdf
- www.mckinsey.de/files/mck_industry_40_report.pdf
- www.mckinsey.pl/wp-content/uploads/2016/08/Cyfrowa-Polska.pdf
- www.media.nesta.org.uk/documents/growth_dynamics.pdf
- www.nber.org/papers/w23684
- www.oecd.org/sdd/business-stats/entrepreneurship-at-a-glance-222669
- www.oecd.org/sdd/business-stats/entrepreneurship-at-a-glance-22266941.htm

www.read.oecd-ilibrary.org/employment/entrepreneurship-at-a-glance-2017/employment-by-enterprise-size-business-economy_entrepreneur_aag-2017-table25-en#page1
www.wordnik.com/words

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



JACEK KLICH

<http://orcid.org/0000-0002-1860-9178>
Cracow University of Economics
uuklich@cyf-kr.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2209

The Framework for Investigating Globalization's Impact on Health Systems

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: This perspective article aims to identify the main channels through which globalization influences health systems.

THE PROBLEM AND RESEARCH METHODS: The research problem concerns the ways globalization influences the demand and the supply side of health systems. Meta-analysis was implemented and five databases were explored for the period 2005–2020.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The introduction presents the methodology and the added value of the article. The main body of the article presents globalization's impact on the supply side (a flow of pharmaceuticals and medical equipment, new health care providers and new services, medical tourism, and transnational regulations leading to better access to health care) and demand side of health systems (easier access to hazardous goods and services, faster spread of infectious diseases, faster development of civilization diseases, and healthism) followed by discussion and conclusions.

RESEARCH RESULTS: The article offers a framework for investigating globalization's impact on health systems where the supply and demand side of health systems are indicated.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The article concludes that the flows of goods, services, and people are the leading

Suggested citation: Klich, J. (2022). The Framework for Investigating Globalization's Impact on Health Systems. *Horizons of Politics*, 13(42), 155-169. DOI: 10.35765/HP.2209.

channels of the impact of globalization on health systems. The negative effects of the current SARS-CoV-2 pandemic notwithstanding, in the long run, the influence of globalization on health systems is *per saldo* positive.

KEYWORDS:

globalization, globalization's impact on health,
health care systems, migrations, medical tourism.

INTRODUCTION

In the time of the SARS-CoV-2 pandemic, the issue of globalization's impact on health requires further elaboration. Named also COVID-19, the current pandemic dominates not only public debates but also academic inquiries¹. The effects of the inflow of globalization on public health and health systems have been researched over the last decades. To measure such an influence is difficult partly due to the heterogeneity of both phenomena: globalization and health.

Globalization does not have one definition (Roudometof, 2021). It is understood in this article as a dynamic multidimensional process pushed by technological progress and carried out through free trade, liberal principles of capital transfer, intensive migration of people, and exchange of ideas. The cornerstone of globalization is the development of transport, telecommunications, and the fast flow of information (big data). Globalization has a significant impact on the environment (pollution resulting from the massification of passenger and freight transport, climate changes, intensive urbanization, etc.), and people (in a broadly defined economic, social and political context). *Ipso facto* globalization affects health. The complexity and multidimensionality of globalization have far-reaching consequences concerning its measurement and assessment. Since globalization comprises multiple, interacting policy dynamics, reliance on evidence

¹ A quick inquiry (using the keyword: COVID-19) in GoogleScholar on December 17, 2021, resulted in about 4 430 000 publications including about 105 000 published in 2021 alone. A similar search in ScienceDirect gave 98 539 results (of which 42 112 were research articles) and 66 606 were published in 2021.

from multiple disciplines and research methodologies is required (Labonté, 2018). This in turn is a considerable challenge.

Health also does not possess one commonly accepted definition. Here, a slightly modified WHO definition of health is used and is understood as a state of physical, mental and social well-being (not merely the absence of disease or infirmity) and – after Huber, Knottnerus, Green, et al. (2011) – the ability to adapt and self-manage in the face of social, physical, and emotional challenges. A health system is defined as a formal structure (composed of all organizations, people, and actions whose primary intent is to promote, restore, or maintain health) for a defined population.

Globalization processes influence health through multiple channels: from health systems through financing reforms to migration flows, via trade and investment treaties, labour market, and the spread of unhealthy commodities or through deploying human rights and environment protection treaties, and strengthening health diplomacy efforts, to create more equitable and sustainable global health outcomes (Labonté & Schrecker, 2007).

The studies of the impact of globalization on health are dominated by a disciplinary approach. Here medical sciences (especially epidemiology) take lead followed by economics, geography, sociology, and political science. Most often the impact of globalization on health is presented according to a positive vs negative scheme where the latter prevails. In the vast majority of the publications, globalization is treated homogeneously (just as a factor).

There is a limited number of publications on conceptual frameworks addressing the impact of globalization on health systems thus an adequate methodology to analyze this impact remains a challenge (Brown & Labonté, 2011). Huynen, Martens and Hilderink (2005) propose a multi-nature and multi-level framework for population health which is a twelve-field matrix. Although it is extensive, it slightly underestimates the economic dimension of the impact of globalization on public health. A more narrow perspective is used by Brown and Labonté (2011) but their analysis is limited to HIV/AIDS. The so far known proposals are either very extensive or very narrow.

The framework proposed in this article may be considered as a new, more comprehending model of the inflow of globalization on health systems for at least three reasons.

First, globalization is analyzed here as a heterogeneous phenomenon composed of four constituent components: a flow of goods and services, flow of capital, flow of people, and flow of ideas which are linked to directions of the impacts of globalization on health systems. Second, while the economic perspective is spin, a multispecialty approach is necessary to analyze the directions of the impact of globalization on health systems. Such an approach may contribute to minimizing a kind of research gap diagnosed by Murray, Bisht, Baru, et al. (2012). They reported on the dominance of “population health science” perspectives and the relative lack of social science perspectives. This article contributes to filling such a research gap. Third, the impact of globalization on health care systems is presented following the division of health systems into the supply – (resources available by health systems to meet health needs) and demand-side (effective health needs) which is also a new element.

The article aspires to contribute to the response to one of the *big* research questions posed by Axford (2021) i.e. *Should we generate generalizable knowledge about the global in systematic ways that cut across entrenched academic disciplines?* since it touches on economic, political science, international trade, strategic management, and international law perspectives.

The topic of the article can also be perceived as a kind of bridge between the two recent thematic issues of *Horyzonty Polityki* namely Vol. 12, No. 40 (“Covid-19 Pandemic: Challenges for the Polish and European Economy”) and Vol. 12, No. 39 (“Globalisation – the Issue of Political Power in the Contemporary World”).

1. METHOD AND RESEARCH TOOLS

In this perspective article, the main method used was a meta-analysis where such databases as EBSCOhost (including Health Source and Medline), JSTOR, OECD iLibrary, Open Knowledge Repository and ScienceDirect were explored. The keywords used were: globalization, health, and health system (in various combinations) for the period: 2005–2020. The study selection process was performed in three steps. First, after the elimination of duplications (the results

of a search came from five databases indicated above), the titles of the articles chosen were checked against the goal of the article. Then abstracts of all publications chosen in the first step were studied and compared with the article's goal. Finally, sixty-seven publications were selected for final analysis. As occurred later, not all of them matched with the topic and goals of the article. A substantive approach to public policy analysis (Lester & Stewart, 2000) was implemented.

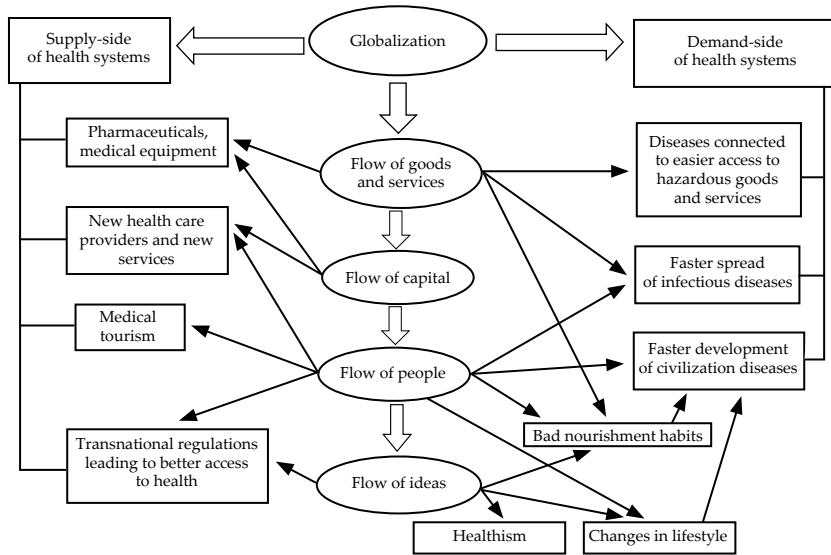
A perspective article requires maximum brevity², therefore the content of this article can be seen as an invitation to further discussion. The results of the analysis will not be presented in a formal academic manner as in a classic systematic review (see Agbo, Mahmoud, Eklund, 2019 for comparison), i.e. without tables. Also, the structure of the article does not mirror the standard format of a systematic review.

2. THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON HEALTH CARE SYSTEMS

The essence of this article is shown in Fig.1. The findings presented below are used just as illustrations of identified main directions of the impact of globalization on health systems and can be further developed.

2 Also the upper limit of a size of an article submitted to *Horyzonty Polityki* has to be taken into account.

Fig. 1. Globalization impact on supply and demand-side of health systems



Source: author’s own based on Klich, 2021, p. 51.

2.1. The impact of globalization on the supply-side of health care systems

The supply-side of health systems is affected mainly by the flow of goods and services, the flow of people, and the flow of capital and may take the following forms.

2.1.1. Better supply of pharmaceuticals and medical equipment

Despite some regulatory (licensing, national drug registration systems, marketing authorization, and reimbursement policy) and budgetary (payers’ budgets) constraints one may argue that globalization leads to the increase in the volume of pharmaceuticals (Kanavos, Vadoros, Garcia-Gonzalez, 2009), medical equipment and products of positive influence on health (Goldman, Yee, Holmgren, et al., 2008) available on the market. Such a positive picture may be

somewhat distorted by the tensions that emerged during the first wave of COVID-19 when the growing domestic demand for surgical masks and respirators in China led to a reduction in Chinese exports to other countries (Bradsher & Alderman, 2020). Another negative consequence of shortages could be also „vaccine nationalism“ (Zhou, 2021) experienced especially by middle and low-income countries in the first phase of the SARS-CoV-2 pandemic.

2.1.2. New health care providers and new services

The flow of people and growing migration may increase the migration of medical workers to other countries (Schultz & Rijks, 2014). The migration of medical workers mainly nurses and doctors, but also care workers (Misra, Woodring, Merz, 2006) takes place everywhere, but the main flow comes from less developed to highly developed countries (Suciu, Popescu, Ciumageanu et al., 2017; Schumann, Maaz, Peters, 2019). Such a brain drain impacts negatively migrant-sending countries (Ortiga & Rivero, 2019).

When the migration of people is followed by a flow of capital it may lead to the establishment of new health care providers in new territories, for example, centres of Chinese (acupressure, acupuncture, herbal therapies) or Indian medicine (Ayurveda) in Western countries. These processes are partially supported by the flow of ideas and knowledge about different cultures.

2.1.3. Medical tourism³

Migration processes may affect also patients and take the form of medical tourism. This fast-growing business is understood as a journey with the clear aim of obtaining healthcare services abroad (de Arellano, 2007). The reasons for moving abroad for health treatment are most often the high cost of health services in the tourist's home country, waiting lists for scheduled treatments or the unavailability

³ Placing medical tourism on the supply-side of the health care system does not mean that some of its features cannot be placed also on the demand side.

of certain services in the home country (MacReady, 2007). The dominant direction of the flow of the patients is from highly developed to less developed, mainly Asian, countries (Pocock & Phua, 2011) impacting national health systems there (Béland & Zarzeczny, 2018). Among the most favoured medical procedures sought by medical tourists, one may find cosmetic surgery, dentistry, cardiovascular, orthopaedics, cancer, reproductive surgeries, weight loss, cans, tests, and health screening. Medical tourism, especially reproductive tourism (assisted fertility services), rises the tensions between the global marketplace and national policies (Martin, 2009)⁴. Medical tourism is hard to monitor and estimate, and its market value varies considerably from several billion to USD 100 billion yearly (Dang, Nguyen, Wang et al., 2020, p. 2).

2.1.4. Transnational regulations leading to better access to health care

Transnational regulations, originating from the flow of ideas, impact all components of globalization including global health governance (Morin & Blouin, 2019). Among the leading organizations shaping the transnational regulations impacting health care systems are World Health Organization, World Bank (Tichenor & Sridhar, 2017), and the European Union (Wismar, Palm, Figueras et al, 2011). Transnational regulations have a direct impact on access to health care (for example Directive 2011/24/EU) and pharmaceuticals (Pezzola & Sweet, 2016).

2.2. The impact of globalization on the demand-side of health systems

Globalization through the free movement of goods and services and the free movement of people and ideas may lead to increasing demand for health services. Also, the negative effects of globalization on climate can lead to population health problems (Cheng, 2018).

4 Since Poland amended the anti-abortion law in 2019 making it more restrictive, Polish women started travelling to neighbouring countries (mainly to the Slovak Republic) to get abortions.

2.2.1. Diseases connected to easier access to hazardous goods and services

Development of international trade and increasing supply of tobacco (Lee, Carpenter, Challa et al., 2009), alcohol, and highly processed food (Parziale & Ooms, 2019) accompanied by the development of fast-food chains leading to obesity (Fox, Feng, Asal, 2019) and other non-communicable diseases (Baker, Kay, Walls, 2014) are well documented in the literature. There is also some evidence that global trade is linked with the rise of chronic disease in many low and middle-income countries (Labonté, Mohindra, Lencucha, 2011). A separate but very interesting issue is the strategy of globally operated food producers (broadly defined) and its consequences for national economies and individual consumers (Busscher, Colombo, van der Ploeg et al., 2020).

2.2.2. Faster spread of infectious diseases

Free movement of people correlates with the transmission of infectious diseases (Cheng, 2018) and the actual (i.e. at the time of writing) case of the SARS-Cov2 pandemic is a good example⁵. The list of infectious diseases covers also HIV, bird flu, and avian influenza A(H5N1) virus. Movements of people also lead to the spread of local diseases to other continents and areas. The latter can be illustrated by cases of malaria in the USA. In 2019 total of 872 malaria cases in the USA were recorded (Centers for Disease Control and Prevention, 2020). Ebola virus could be also a good example here (Harman & Wenham, 2018).

2.2.3. Faster development of civilization diseases

Diabetes, hypertension, ischemic heart disease, obesity, stroke, heart attack, atherosclerosis, bronchial asthma, allergies, kidney stones,

⁵ As of December 18, 2021, there were 274 009 990 total COVID-19 cases reported globally and 5 348 943 total deaths (COVID-19 Dashboard, 2021).

osteoporosis, AIDS, tuberculosis, cancer, mental diseases (such as anorexia, neurosis, depression, alcoholism, drug addiction) and gastrointestinal diseases (such as caries, peptic ulcer disease, gastro-esophageal reflux disease) commonly known as civilization diseases are connected to changes in lifestyle and diet (Cuevas García-Dorado, Cornselsen, Smith et al., 2019). These changes are fueled mainly by the Westernization of consumption (Kasa, 2008) and the flow of new ideas which may impact negatively lifestyles like gaming and hazard (Luke, 2010) and nutrition habits.

Although the aetiology of the above-mentioned diseases does not allow to link them directly with globalization, the higher incidence of some of these diseases in the population of migrants is documented in the literature (Modesti, Bianchi, Borghi et al. 2014; Ledoux, Pilot, Diaz et al. 2018) thus one may argue that globalization (here: free movement of people) leads to an increase in civilization diseases.

2.2.4. *Healthism*

One positive example of the flow of ideas globally is healthism defined as „the preoccupation with personal health as a primary...focus for the definition and achievement of well-being; a goal which is to be attained primarily through the modification of lifestyles” (Crawford, 1980, p. 378). The positive influence of healthism notwithstanding, one should acknowledge that when put in the extreme, healthism may lead to orthorexia nervosa (ON), a type of disordered eating understood as pathological healthy eating obsession (Bóna, Túry, Forgács, 2019).

3. DISCUSSION

The proposed framework is not free from limitations and weaknesses. First, the identified directions of globalization’s impact on health systems (mainly through public health) do not cover for example a level of competition among producers and health care providers. Consequently, such an important factor as the price offered/expected by producers/providers is missing. Second, directions identified on

the demand side are impacted also by other factors. This refers especially to the faster spread of infectious diseases which is determined also by settlement and population characteristics (Sigler, Mahmuda, Kimpton et al., 2020). Also, the aetiology of civilization diseases is connected with other factors. Also, free movement of ideas, changes in lifestyle (the Westernization) and culture could be further developed. Third, health systems are reduced to the supply-demand side thus some other important components (like health prevention and health promotion) are missing. Fourth, the distinction between the supply and demand side of the healthcare system is not always sharp and clear (see medical tourism). Fifth, some other important factors like global governance in general and global health governance in particular, are absent in the article. The latter is of special importance in the era of the fight against the COVID-19 pandemic and the role of WHO in ensuring access to vaccines. The above-mentioned limitations automatically define the topics of further research and may be perceived as an invitation for academic debate leading to necessary adjustments of the proposed framework. One should also acknowledge that the publications mentioned in this article are only examples thus a more rigorous and therefore, extended and in-depth analysis of the available literature is recommended.

4. CONCLUSIONS

Globalization impacts public health on a growing scale and is intensively researched. The proposed framework indicates that the flow of goods and services and the flow of people are the leading channels of the impact of globalization on health systems and allows maintaining that globalization, in the long run, has *per saldo* positive impact on health systems and public health. The leading argument here is that globalization facilitates access to drugs (including innovative ones), modern medical equipment, medical materials and health services. Such a judgement can be questioned especially now, during the COVID-19 pandemic, when the flow of people and social mobility is perceived as the main reason for the spread of the disease. One should keep in mind, however, that the current epidemiological environment is rather an exception, not the rule.

REFERENCES

- Agbo, C.C., Mahmoud, Q.H., & Eklund, M. (2019). Blockchain Technology in Healthcare: A Systematic Review. *Healthcare, 7*(2), 56. DOI: 10.3390/healthcare7020056.
- de Arellano, A.B.R. (2007). Patients without Borders: The Emergence of Medical Tourism. *International Journal of Health Services, 37*(1), 193–198. DOI: 10.2190/4857-468G-2325-47UU.
- Axford, B. (2021) Editorial. *Globalizations, 18*(5), 683–684. DOI: 10.1080/14747731.2020.1841542.
- Baker, P., Kay, A., & Walls, H. (2014). Trade and investment liberalization and Asia's noncommunicable disease epidemic: a synthesis of data and existing literature. *Global Health, 10*(66). DOI: 10.1186/s12992-014-0066-8.
- Béland, D., & Zarzeczny, A. (2018). Medical tourism and national health care systems: an institutionalist research agenda. *Global Health, 14*(68). DOI: 10.1186/s12992-018-0387-0.
- Bóna, E., Túry, F., & Forgács, A. (2019). Evolutionary Aspects of a New Eating Disorder: Orthorexia Nervosa in the 21st Century. *Psychological Thought, 12*(2), 152–161. DOI: 10.5964/psyct.v12i2.356.
- Bradsher, K., & Alderman, L. (2020). The World Needs Masks. China Makes Them, but Has Been Hoarding Them. *The New York Times*, March 13, 2020. Retrieved June 18, 2021, from <https://www.nytimes.com/2020/03/13/business/masks-china-coronavirus.html>.
- Brown, G.W., & Labonté, R. (2011). Globalization and its methodological discontents: Contextualizing globalization through the study of HIV/AIDS. *Global Health, 7*(29). DOI: 10.1186/1744-8603-7-29.
- Busscher, N., Colombo, E.L., van der Ploeg, L., Gabella, J.I., & Leguizamón, A. (2020) Civil society challenges the global food system: the International Monsanto Tribunal. *Globalizations, 17*(1), 16–30. DOI: 10.1080/14747731.2019.1592067.
- Cheng, A. (2018). Remote village to metropolis: how globalisation spreads infectious diseases. *The Conversation*. Retrieved January 14, 2021, from <https://theconversation.com/remote-village-to-metropolis-how-globalisation-spreads-infectious-diseases-92216>.
- Centers for Disease Control and Prevention (2020). Center for Surveillance, Epidemiology, and Laboratory Services. National Notifiable Diseases Surveillance System. *Weekly cases of notifiable diseases, United States, U.S. territories, and Non-U.S. Residents weeks ending July 18, 2020 (Week 29)*. Table 1v Malaria; Measles. Retrieved January 26, 2021, from <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/90903>.

- COVID-19 Dashboard (2021). Johns Hopkins University of Medicine. Coronavirus Resource Center. Retrieved December 18, 2021, from <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Crawford, R. (1980). Healthism and the Medicalization of Everyday Life. *International Journal of Health Services*, 10(3), 365–388. Retrieved June 18, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/45130677>.
- Cuevas García-Dorado, S., Cornselsen, L., Smith, R. et al. (2019). Economic globalization, nutrition and health: a review of quantitative evidence. *Global Health*, 15(15). DOI: 10.1186/s12992-019-0456-z.
- Dang, H-S., Nguyen, T-M-T., Wang, C-N., Day, J-D., & Dang, T.M.H. (2020). Grey System Theory in the Study of Medical Tourism Industry and Its Economic Impact. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, 961. DOI: 10.3390/ijerph17030961.
- Directive 2011/24/EU of The European Parliament and of The Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. *Official Journal of the European Union*. 4.4.2011, L 88/45.
- Fox, A., Feng, W., & Asal, V. (2019). What is driving global obesity trends? Globalization or „modernization“?. *Global Health*, 15(32). DOI: 10.1186/s12992-019-0457-y.
- Goldman, A.S., Yee, R., Holmgren, C.J. et al. (2008). Global affordability of fluoride toothpaste. *Global Health*, 4(7). DOI: 10.1186/1744-8603-4-7.
- Harman, S., & Wenham, C. (2018). Governing Ebola: between global health and medical humanitarianism. *Globalizations*, 15(3), 362–376. DOI: 10.1080/14747731.2017.1414410.
- Huber, M., Knottnerus, J.A., Green, L, et al. (2011). How should we define health? *British Medical Journal*, 343, d4163. DOI: 10.1136/bmj.d4163.
- Huynen, M.M., Martens, P., & Hilderink, H.B. (2005). The health impacts of globalisation: a conceptual framework. *Global Health*, 1(14). DOI: 10.1186/1744-8603-1-14.
- Kanavos, P., Vандoros, S., & Garcia-Gonzalez, P. (2009). Benefits of global partnerships to facilitate access to medicines in developing countries: a multi-country analysis of patients and patient outcomes in GIPAP. *Global Health*, 5(19). DOI: 10.1186/1744-8603-5-19.
- Kasa, S. (2008). Globalizing Unsustainable Food Consumption: Trade Policies, Producer Lobbies, Consumer Preferences, and Beef Consumption in Northeast Asia. *Globalizations*, 5(2), 151–163. DOI: 10.1080/14747730802057480.
- Klich, J. (2021). *Kreowana i rzeczywista odpowiedzialność państwa. Studium sektora ochrony zdrowia państw postsocjalistycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Labonté, R. (2018). Reprising the globalization dimensions of international health. *Global Health*, 14(49). DOI: 10.1186/s12992-018-0368-3.

- Labonté, R., Mohindra, K.S., & Lencucha, R. (2011). Framing international trade and chronic disease. *Global Health*, 7(21). DOI: 10.1186/s12992-014-0066-810.1186/1744-8603-7-21.
- Labonté, R., & Schrecker, T. (2007). Globalization and social determinants of health: Promoting health equity in global governance (part 3 of 3). *Global Health*, 3(7). DOI: 10.1186/1744-8603-3-7.
- Ledoux, C., Pilot, E., Diaz, E. et al. (2018). Migrants' access to healthcare services within the European Union: a content analysis of policy documents in Ireland, Portugal and Spain. *Global Health*, 14(57). DOI: 10.1186/s12992-018-0373-6.
- Lee, K., Carpenter, C., Challa, C. et al. (2009). The strategic targeting of females by transnational tobacco companies in South Korea following trade liberalisation. *Global Health*, 5(2). DOI: 10.1186/1744-8603-5-2.
- Lester, J.P., & Stewart J.Jr. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Australia, United States: Wadsworth Thomson Learning.
- Luke, T.W. (2010). Gaming Space: Casinopolitan Globalism from Las Vegas to Macau. *Globalizations*, 7(3), 395–405. DOI: 10.1080/14747731003669800.
- MacReady, N. (2007). Developing countries court medical tourists. *Lancet* 369(9576), 849–1850. Retrieved December 18, 2020, from [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(07\)60833-2.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(07)60833-2.pdf)
- Martin, L.J. (2009). Reproductive Tourism in the Age of Globalization. *Globalizations*, 6(2), 249–263. DOI: 10.1080/14747730802500398.
- Misra, J., Woodring, J., & Merz, S.N. (2006). The globalization of care work: Neoliberal economic restructuring and migration policy. *Globalizations*, 3(3), 317–332. DOI: 10.1080/14747730600870035.
- Modesti, P.A., Bianchi, S., Borghi, C. et al. (2014). Cardiovascular health in migrants: current status and issues for prevention. A collaborative multidisciplinary task force report. *Journal of Cardiovascular Medicine*, 15(9), 683–692. DOI: 10.2459/JCM.0000000000000069.
- Morin, J., & Blouin, C. (2019). How environmental treaties contribute to global health governance. *Global Health*, 15(47). DOI: 10.1186/s12992-019-0493-7.
- Murray, S.F., Bisht, R., Baru, R., et al. (2012). Understanding health systems, health economies and globalization: the need for social science perspectives. *Global Health*, 8(30). DOI: 10.1186/1744-8603-8-30.
- Ortiga, Y.Y., & Rivero, J.A. (2019). Bodies of work: skilling at the bottom of the global nursing care chain. *Globalizations*, 16(7), 1184–1197. DOI: 10.1080/14747731.2019.1576321.
- Parziale, A., & Ooms, G. (2019). The global fight against trans-fat: the potential role of international trade and law. *Global Health*, 15(46). DOI: 10.1186/s12992-019-0488-4.

- Pezzola, A., & Sweet, C.M. (2016). Global pharmaceutical regulation: the challenge of integration for developing states. *Global Health*, 12(85). DOI: 0.1186/s12992-016-0208-2.
- Pocock, N.S., & Phua, K.H. (2011). Medical tourism and policy implications for health systems: a conceptual framework from a comparative study of Thailand, Singapore and Malaysia. *Global Health*, 7(12). DOI: 10.1186/1744-8603-7-12.
- Roudometof, V. (2021). The new conceptual vocabulary of the social sciences: the 'globalization debates' in context. *Globalizations*, 18(5), 771–780. DOI: 10.1080/14747731.2020.1842107.
- Schultz, C., & Rijks, B. (2014). Mobility of Health Professionals to, from and within the European Union. International Organization for Migration (IOM). *IOM Migration Research Series*, 48. Retrieved December 8, 2020, from https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs48_web_27march2014.pdf.
- Schumann, M., Maaz, A., & Peters, H. (2019). Doctors on the move: a qualitative study on the driving factors in a group of Egyptian physicians migrating to Germany. *Global Health*, 15(2). DOI: 10.1186/s12992-018-0434-x.
- Sigler, T., Mahmuda, S., Kimpton, A. et al.(2020). The Socio-Spatial Determinants of COVID-19 Diffusion: The Impact of Globalisation, Settlement Characteristics and Population. *Research Square*. Retrieved February 4, 2021, from <https://orcid.org/0000-0002-7789-0916>.
- Suciu, S.M., Popescu, C.A., Ciumageanu, M.D. et al. (2017). Physician migration at its roots: a study on the emigration preferences and plans among medical students in Romania. *Human Resources for Health*, 15(6). DOI: 10.1186/s12960-017-0181-8.
- Tichenor, M., & Sridhar, D. (2017). Universal health coverage, health systems strengthening, and the World Bank. *British Medical Journal*, 358, j3347. DOI: 10.1136/bmj.j3347.
- Wismar, M., Palm, W., Figueras, J., Ernst, K., & van Ginneken, E. (Eds.) (2011). Cross-border Health Care in the European Union. Mapping and analysing practices and policies. *Observatory Studies Series*, 22. World Health Organization. Retrieved January 5, 2021, from: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/135994/e94875.pdf.
- Zhou, Y.R. (2021): Vaccine nationalism: contested relationships between COVID-19 and globalization. *Globalizations*. DOI: 10.1080/14747731.2021.1963202.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42

KAROL CHROBAK

<http://orcid.org/0000-0002-0922-5252>
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
karol_chrobak@sggw.edu.pl
DOI: 10.35765/HP.2207

Structural Violence

They make a desert and call it “peace”
(Tacitus, 1999, p. 22)

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The article aims to analyse the concept of structural violence to outline its essential theoretical references.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main problem raised in the text is the distinction of structural violence against other forms of violence. The article uses the method of conceptual analysis supplemented with case studies.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The definition of structural violence proposed in the paper emphasizes the presence of intentional or unintentional systemic conditions that violate or limit the rights of individuals or groups. In the order of analysis, structural violence is first distinguished from other forms of violence: personal and legitimist. There are three forms of structural violence manifestation: social injustice, direct violence caused by an unjust social system, and a permanent threat embedded in the social system. In connection with the above, the possibility of identifying structural violence with theoretical tools developed by John Rawls to specify the conditions of structural justice is indicated. As a critical complement to this approach, a caveat is discussed that shows that however useful, Rawls’s approach may not be sufficient. Finally, the issue of cultural and symbolic violence is analysed.

RESEARCH RESULTS: The conclusion drawn from the presented analysis is that structural violence is inextricably linked with social structure. A significant difficulty in minimizing it is that its sources are often invisible, remaining

Suggested citation: Chrobak, K. (2021). Structural Violence. *Horizons of Politics*, 13(42), 171–186. DOI: 10.35765/HP.2207.

somewhat outside the framework of the current social paradigm. Therefore, the fight against this type of violence requires far-reaching interventions at the level of public awareness.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Recommendations that can be derived from the above considerations focus on the need to conduct social campaigns that have the opportunity to gradually change social awareness and the often unconscious social status quo.

KEYWORDS:

structural violence, direct violence, cultural violence, structural justice, structural injustice

INTRODUCTION

Violence is the subject of everyday conversations, political debates, and scientific analysis. It is a borderline phenomenon in which relations with loved ones significantly suffer, and the social and political order breaks down. The appearance of violence in relationships between individuals or groups proves that the existing rules of co-existence cease to apply, and we are entering shaky ground, where these rules give way to physical or psychological abuse. The early liberal thinkers referred to this state as the “state of nature.” However, being in a situation marked by violence, we do not think this is natural. On the contrary, we see it as a symptom of the breakdown of a particular order, which we feel obligated to rebuild. It is difficult since violence as a border concept is highly vague and challenging to grasp unequivocally. This difficulty applies particularly to one form of violence, namely structural violence, which is – broadly speaking – the consequence of functioning in specific social and economic structures.

This article aims to explain the meaning of the concept of structural violence and outline the theoretical complications that are associated with it. Due to the theoretical character of the conducted research, the method of conceptual analysis was chosen as the leading one. To increase its practical character, the proposed concepts and classifications are illustrated with real life cases of violence. The order of the research is as follows. In the first place, it concerns the juxtaposition

of this form of violence with its other forms. Then, I consider the relationship between structural violence and the concept of structural justice as a kind of its theoretical counter-pole. Finally, I close my research with comments on cultural and symbolic violence.

TYPES OF VIOLENCE

Cecil Coady (2008, pp. 22–25) distinguishes three understandings of violence: narrow, broad, and legalistic. Violence in the first sense most closely corresponds to the common understanding of violence, where – without going into complexities of this definition – it is a direct, physical, or mental violation of the other person’s integrity. It is violence, which we can also call “personal” or “direct” since the intention of this type of action is always directed against a specific person. For example, we can cite here the definition of John Harris, who “an act of violence [understands as] (...) injury or suffering (...) inflicted upon a person or persons by an agent who knows (or ought reasonably to have known), that his actions would result in the harm in question.” (Harris, 1980, p. 19). This kind of interpretation of the concept of violence can be considered as prototypical to the other two.

The second understanding of violence is the broad understanding (also called “extended”), in which violence is treated as synonymous with injustice and social inequality. This understanding corresponds to the concept of structural violence. It refers to social and institutional solutions that limit the possibilities of realizing individuals’ or groups’ physical and mental potential. The uniqueness of the phenomenon of structural violence lies in the fact that it can be realized without any perpetrator and without its subject’s awareness of being its actual victim. As a result, the classic definitions of violence do not apply to this form of violence, or they apply, but only to a limited extent. Hence, it should be assumed that structural violence is a unique case of the paradigmatic phenomenon of the direct violence. Therefore, following Barbara Chyrowicz, we can state that: “individually exercised violence may be considered a paradigm of structural and political violence” (Chyrowicz, 2014, p. 184).

In the third – “legalistic” – sense, the category of violence becomes related to the concept of the legal order. Any action that violates this

order is treated as violence; any action that establishes or protects it (even if it involves the use of force) is not considered to be violence. Robert P. Wolff, for example, defines legalistic violence as “the illegitimate or unauthorized use of force to effect decisions against the will or desire of others.” (Wolff, 1969, p. 606).

In summary, there are three types of violence:

1. Personal (direct) violence – taking place in the relationship: “person vs person,”
2. Structural violence – taking place in the relationship: “system vs person,”
3. Legalistic violence – taking place in the relation: “person vs system.”

The first type is prototypical, while the other two extend the understanding of the act of violence to the contexts of a person’s relationship to the current political system/legal order.

STRUCTURAL VIOLENCE

The “father” of the concept of structural violence is considered to be Johan Galtung, the founder of the academic field of peace studies. According to Galtung, this kind of violence manifests itself in situations where “human beings are being influenced so that their actual somatic and mental realizations are below their potential realizations” (Galtung, 2009, p. 80). Galtung’s definition is radical in its essence, as the point of reference is not so much the current state of the victim but its potential state. In this case, Galtung inverts the metaphysical relation of actuality to potentiality:

in classical metaphysics – writes Barbara Chyrowicz – being in potency (having potential) consists in actualizing, i.e., reaching the optimum (the being actualizes its potency), while Galtung understands actuality as a factual state that is defective if ‘here and now’ it does not reach the optimum available (Chyrowicz, 2014, pp. 191).

Behind this radical definition of violence lies an equally radical ideal of peace. As Galtung claims: “an extended concept of violence leads to an extended concept of peace” (Galtung, 2009, p. 99), which is not only a negative ideal (lack of personal violence) but becomes

a positive postulate: peace is the implementation of the principles of social justice. With the bar set so high, it turns out “that peace theory is intimately connected not only with conflict theory, but equally with development theory” (Galtung, 2009, p. 99). Thus, violence that abuses social peace turns out to be an unjust social system that leads to the creation of such unwished-for social phenomena as: poverty enclaves,¹ an unfair system of remuneration for employees (e.g., gender pay gap), the inefficiency of the health care system towards specific social groups, inequality in access to education, etc. *Therefore, structural violence can be understood broadly as the intentional or unintentional violation or limitation of the rights of individuals or groups resulting from systemic conditions. These conditions might occur within institutional, cultural, and social systems.*

FORMS OF MANIFESTATION OF STRUCTURAL VIOLENCE

Structural violence can manifest in three ways: (1) as social injustice in the absence of any acts of violence in the narrow sense (for example, lack of access to the education system), (2) as an act of direct violence caused by an unjust social or institutional system (brutality of prisoners, suicide) and (3) as a constant threat, inscribed somehow in the social system, of launching a reaction based on violence (docility of the discriminated minority to unjust law because of fear of possible reprisals). In the latter case, it is also sometimes referred to as “dormant violence,” that is, one that is invisible but can be mobilized at any moment (cf. Lawrence & Karim, 2007, p. 393).

In the case of (1) and (2), the violence is carried out by individual actions. In the first case, this involvement is passive, as it consists only in completing the procedures required by the system. In the second, it is active because it implements the subjective intention of

¹ The definition of poverty as a form of structural violence can be found in Steven Lee: “Poverty (...) is an institutional injustice that causes or contributes to causing significant harm. In my understanding, it is only when someone’s poverty is a harmful injustice that someone is affected by poverty” (Lee, 2009, p. 323).

the perpetrator based on certain systemic conditions (or because of them). Type (2) violence shows how closely structural violence is related to direct violence. This mutual dependency is particularly evident in the case of economic violence, which in turn results in a whole range of social pathologies. This relationship is strongly emphasized by Pierre Bourdieu, who wrote that:

the structural violence exerted by the financial markets, in the form of layoffs, loss of security, etc., is matched sooner or later in the form of suicides, crime and delinquency, drug addiction, alcoholism, a whole host of minor and major everyday acts of violence (Bourdieu, 1998, p. 40).

The difficulty in distinguishing between type (1) and (2) of structural violence lies in differentiating between passive and active involvement cases.² This distinction can be better explained by using the idea of immoral law in terms of Lon Fuller. In his opinion, one of the criteria of the morality of law is its clarity and consistency (Fuller, 1969, pp. 63–70). The legitimacy of these criteria can be explained as follows: the lack of clarity of legal regulations, not to mention their internal consistency, may make it a tool of violence in the hands of courts or officials issuing arbitrary decisions. Therefore, an unclear law is immoral as it opens up more room for manoeuvre for individuals wishing to exploit structural violence actively.

The concept of structural violence significantly “differs” from the prototypical understanding of violence as direct violence. In the first place, structural violence does not have to meet the three critical conditions of Harris’ definition: (a) it does not have to be “aimed” at specific persons, (b) it does not have to be originating from an identified person of the perpetrator, and (c) it does not have to be intentional. That structural violence does not have to be intentional significantly distinguishes it from personal violence. Structural violence can result

2 The latter case poses an additional problem which is determining to what extent the act of violence is the result of structural conditions and to what extent it is the result of an autonomous decision of the perpetrator. Depending on its interpretation, the same act may be regarded either as a manifestation of structural violence or as an isolated instance of direct violence. An important indicator in this case, in favour of interpreting an action as a manifestation of structural violence, is the possibility of its location into a broader phenomenon or trend.

from neglect or a lack of awareness. This makes structural violence much less visible and, therefore, easily disappearing from sight. The question of responsibility is vague in a similar way: although the effects of structural violence can be as painful as direct physical violence, either the perpetrator's responsibility is blurred behind the veil of bureaucracy (it is enough to recall the arguments of Adolf Eichmann from the Jerusalem trial), or the perpetrator is impossible to identify or to catch (because, for example, of having been dead).

In the case of structural violence, just as the question of responsibility is blurred, so is the concept of the victim. The victim does not always have to be aware of being in a subordinate relationship and sometimes may even consider it completely normal or even desirable. The victim's unawareness may come from two sources. It may be either because (1) the victim simply does not know a social order other than that in which they were born (for example, the caste system in India) or because (2) they had been gradually deprived of their freedoms so that they had time to get adapted to unfavourable living conditions. Kornel Filipowicz aptly captured the latter case in the poem *Slavery*. At the end of it, he writes about the failure of perceiving the lack of freedom which has been lost increasingly over time: "(...) we will not know about it / We will be convinced / That it should be like this / Because it has always been so."

Since structural violence can take almost imperceptible forms, it is also referred to as "tacit violence" or "slow violence." The latter is defined by Rob Nixon as follows: "By slow violence I mean a violence that occurs gradually and out of sight, a violence of delayed destruction that is dispersed across time and space, an attritional violence that is typically not viewed as violence at all" (Nixon, 2011, p. 2). This violence, which is almost unnoticeable, leads imperceptibly to the suffering of victims whom no one even perceives as victims. The victims of armed conflicts may include, for example, children born decades afterwards. An example is the use of Agent Orange by US troops during the Vietnam War. Currently, this herbicide and defoliant is gradually poisoning the population who ingest it along with the meat of animals grazing in contaminated areas (cf. Nixon, 2011, pp. 13–14). A similar phenomenon of – let us say – delayed violence occurs in the case of violence caused by the explosive remnants of war (such as anti-personnel mines in the former Yugoslavia).

STRUCTURAL JUSTICE & INJUSTICE

It has been already mentioned above that the concept of structural violence is a fundamentally radical category, as its point of reference is not the current state of the victim but their ideal state. For the present study, I assume that the counter-pole for structural violence is the concept of the “decent society.” In principle, it is a society whose institutions do not violate the rights of citizens and thus do not expose them to humiliation or exclusion. This concept was introduced by Avishai Margalit, who in the book *The Decent Society* describes it as follows: “a decent society is one whose institutions do not humiliate people. I distinguish between a decent society and a civilized one. A civilized society is one whose members do not humiliate one another, while a decent society is one in which the institutions do not humiliate people” (Margalit, 1998, p. 1). The concept of a decent society is closely related (although it is not identical, cf. Margalit, 1998, pp. 284–291) with the concept of a just society in John Rawls. This similarity is essential as it allows the use of the notion of the basic structure („the arrangement of major social institutions into one scheme of cooperation” [Rawls, 1999, p. 47]) and the principles of justice to a deeper understanding of the foundations of a decent society. It should be recognized that any violation of the principles of justice by the basic structure results in a breach of the principle of public decency and thus generates some form of structural violence. Therefore, it is worth quoting these principles and briefly considering them:

First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.

Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone’s advantage, and (b) attached to positions and offices open to all (Rawls, 1999, p. 53).

The above principles define the terms of distributive justice. The goods covered by these conditions are, first, fundamental freedoms – such as freedom of speech, conscience, freedom of movement – and, second, economic goods. The first principle concerns the equal right

of every person to goods of the first kind (considering the respect for the similar freedoms of every other person). On the other hand, the second rule covers justified cases of unequal access to goods of the second type. Principle 2a indicates a moral condition that any system-level inequality must meet. This principle states that “while the distribution of wealth and income need not be equal, it must be to everyone’s advantage” (Rawls, 1999, p. 53). It is also called the “maxi-min rule” as it assumes that any systemic change involving economic inequalities should be designed to bring maximum benefit to those worst off. At the same time, it should be borne in mind that Rawls’s principles are arranged in order of significance. Therefore, in their light, economic differences are permissible only insofar as they do not violate the equal distribution of fundamental freedoms. Principle 2b postulates that all positions and offices – relevant to the distribution of economic goods – should be access opened. This general concept of justice, which also defines the ideal of a just society, can be reduced to a simple rule:

All social values – liberty and opportunity, income and wealth, and the social bases of self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone’s advantage (Rawls, 1999, p. 54).

However, it should be borne in mind that Rawls’s idealistic view of individuals as essentially identical may eventually lead to social injustice. This injustice stems from structural solutions that are blind to the essential differences between, on the one hand, privileged groups and, on the other, marginalized groups (hence this type of injustice is called “structural”). The latter include women, people with disabilities, people discriminated against because of race, ethnicity, sexual orientation, etc.

According to Christopher Maboloc, Rawls’s theory, while focusing solely on institutional justice, overlooks the influence of cultural factors on the chances of individuals to participate in goods. He states that the structural conditions imposed by the principles of justice as fairness are not sufficient as practical social and cultural conditions may influence the final position of an individual (cf. Maboloc, 2018, p. 1186). Iris Marion Young describes these conditions as “structural inequalities” (cf. Young, 2009, p. 363). Structural inequalities can take

many forms, depending on the positioning of individuals along the social axis of status, power, access to resources for the development of competencies and the acquisition of goods. All these issues – according to Young – cannot be reduced only to the issue of redistribution of goods. She writes that:

There are many such claims about justice and injustice in our society which are not primarily about the distribution of income, resources, or positions. A focus on the distribution of material goods and resources inappropriately restricts the scope of justice because it fails to bring social structures and institutional contexts under evaluation (Young, 1990, p. 20).

The analysis of structural violence – besides institutional conditions – must also address the issue of social inequalities. The latter can be measured by the level of social inclusion and cohesion. What should be considered in assessing them are, for example, the level of discrimination and social stigma, the level of social stratification, inequalities in the labour market, the lack of appropriate support programs for groups most at risk of social exclusion, or simply the inability to effectively use these programs. By focusing on the distribution of social goods (inclusive redistribution), Rawls's solutions lose sight of who the people are who are supposed to benefit from them. This omission was first noticed by social movements of the 1980s (mainly feminist and anti-racist activists), which drew attention to the phenomenon of overlooking such aspects as gender or race within the dominant paradigm of equality and inclusion. The key principle the paradigm is based on is the principle of non-discrimination (which consists in applying the same principles of assessment and distribution to all people regardless of their social status, gender, race, etc.).

The approach focused on the category of structural inequalities emphasizes that the difference-blind approach not only fails to identify persistent structural inequalities but may even lead to their legitimacy and further reinforcement. Hence, to remove social injustice, it is necessary to pay attention to the differences between groups and take actions to compensate for unfavourable positioning in the social structure, revalue specific properties, activities, or social characteristics, and strengthen disadvantaged members groups. In the first place, these actions should concern disabled people (entirely omitted

by John Rawls; cf. Nussbaum 2007, p. 33), who, equalled with all other citizens, are in a lost cause. For example, a person in a wheelchair who tries to get to the office, which can be accessed only by stairs, will not be pleased in any way knowing that all citizens are treated equally by the office. The point here is not the equality of rights but the equality of opportunities in using these rights.

According to critics of the universalist approach (represented, for example, by John Rawls), it is not enough to talk about equality in the sense of an individual 'piece of cake,' but instead to consider the equality of access to certain goods in the context of mutual relations of all members of a given community. In this approach, instead of talking about equal rights, one should rather talk about equal opportunities (Cavanagh, 2003, p. 121). Equal chances should not be confused here with equal opportunities. While the opportunities, for example, to apply for specific positions, might be equal for different groups, the chances of obtaining them may differ significantly. Opportunities are contextual and require considering specific social and cultural conditions to remove external constraints (e.g., prejudices, unequal access to education, etc.) that may significantly reduce the chances of members of a specific social group in getting access to a given type of goods.

As a summary of the issue of structural injustice, it seems appropriate to quote the words by Bertrand Russell. In *Sceptical Essays*, he claims that social equality should be understood as the equality of social relations that do not make either party envious because of having a less privileged position. He points out, however, that this definition applies only to those – as Avishai Margalit might say – civilized societies that are free from prejudices and where citizens are not “tainted” by the belief in the natural character of social inequalities:

I should (...) define justice as the arrangement of producing the least envy. This would mean equality in a community free from superstition, but not in one which firmly believed in social inequality (Russell, 2004, pp. 154–155).

STRUCTURAL VIOLENCE AND CULTURAL VIOLENCE

After what has been said above, there is another point worth addressing related to structural violence. Namely, one should consider the issue of the relationship between structural and cultural violence (of which symbolic violence is a particular case). This problem is not simple, as culture influences social structures, and the latter may impact in return the cultural system that legitimizes them. So, it is best to start with the definition. Johan Galtung defines cultural violence as follows: these are

those aspects of culture, the symbolic sphere of our existence – exemplified by religion and ideology, language and art, empirical science and formal science (logic, mathematics) – that can be used to justify or legitimize direct or structural violence (Galtung, 1990, p. 291).

This definition indicates that cultural violence is different from structural violence and can serve to justify (or legitimize) it. This kind of cultural legitimacy of the social structure is, for example, the case of the subordinate position of women in comparison to men in some Muslim countries. Similarly, structural violence can be further used to legitimize certain acts of direct violence. Although the above description implies a layered relationship between the three indicated forms of violence, Galtung finds this way of presenting their interdependence misleading. Instead, he claims that they constitute three aspects of violence, each of which – under favourable circumstances – can be fundamental and lead to the other two (hence he considers the triangle diagram to be more adequate to illustrate their interdependencies).

As an example, Galtung gives the history of slavery. In this case, the first “step” was direct violence (capture, transport, forced labour), which only after many years of practicing “settled down” in the form of structural violence (white race supremacy), and finally – after the disappearance of the classic forms of slavery – took the form of “subcutaneous” social tensions and “faded” academic categories (like “discrimination” and “prejudice”). According to Galtung, this kind of academic “sanitation of language (...) itself [is a form of] cultural violence” (Galtung, 1990, p. 295).

In closing this section, it can be stated that the three indicated forms of violence define three dimensions within which the phenomenon of violence functions. Each of these dimensions has an entirely different dynamics and time perspective, making it possible for them to interact in many different configurations. Direct violence is related to short-time events meaning short episodes of individual actions. Structural violence, in turn, has the character of long-term trends, which may even last for generations. Finally, cultural violence – the longest of them all – takes the form of, let us say, “pulsating background” and thus constitutes the final point of reference for the other two. Thus, guided by structural and cultural violence categories, the social researcher enters a broad, historical time dimension. In this context, they fulfil the expectations of Fernand Braudel included in the essay *History and Sociology*. The French historian writes there as follows:

A sociology of events clutters up our libraries, the files of governments and businesses. Far be it from me to revolt against the fashion or declare it useless. But whatever can its scientific value be, if it does not record the direction, the speed or slowness, the ascent or descent of the movement that carries along any social phenomenon, and if it does not attach itself to the movement of history, to the resounding dialectic which runs from the past to the present, and even to the future? (Braudel, 1980, pp. 79–80).

CONCLUSION

The researchers distinguished the examples of structural violence indicated in the article based on an arbitrarily assumed field of observation, intentionally narrowed in terms of a specific research goal. However, all these phenomena are closely related, as they are a manifestation of one, common to all of them, original violent structure. Hence, direct violence is still the theoretical point of reference for all researchers of structural violence (although it does not have to appear as one of its aspects). The main difficulty associated with countering violence is that its one case that has been fought in one area may soon come to the fore in another, so far less protected or simply overlooked. In this sense, we can talk about the plasticity of violence, which can smoothly adapt to the existing possibilities of expression. For example, where

it can no longer take the form of physical discrimination, it can still manifest as “innocent” legalistic violence. This explains why the fight against structural violence sometimes resembles the fight against the mythical Lernaean Hydra, which, when Hercules cut off one of her heads, immediately replaced it with another.

The fight against structural violence is so difficult, above all, because it deals with contents that most of the society is simply unaware of. Since these contents are located below the threshold of consciousness most people take them over completely mechanically (along with the acculturation process) and further reproduce. Efforts to neutralize this content must take the form of a gradual re-education of the society, especially of the youngest generation. It is the young people who should be the key to overcoming the violent status quo. Changing their worldview – which is surely simpler than it would be in the case of older generations – will affect both their parents’ generation as well as – in foreseeable future – the forthcoming one. Activities of this kind can be undertaken both by primary and higher education (in the latter case, a special role should be assigned to social and humanities departments). An important role should also be played by grassroots social initiatives (foundations, social movements, civic initiatives), which would raise the awareness of the problem among wide social groups. To fight structural violence, it is surely not enough to have conscious and committed politicians, it is necessary to have a conscious and committed society.

REFERENCES

- Barker, R. (2001). *Legitimizing Identities. The Self-Presentations of Rulers and Subjects*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511490163
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of Resistance: Against the New Myths of Our Time*. Cambridge: Polity Press. <https://www.wiley.com/en-ie/Acts+of+Resistance:+Against+the+New+Myths+of+Our+Time-p-9780745622170>
- Braudel, F. (1980). *On History*. Chicago: Chicago University Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/O/bo5965711.html>
- Cavanagh, M. (2002). *Against Equality of Opportunity*. Oxford: Clarendon Press.
- Chyrowicz, B. (2014). Przemoc bez nienawiści? [Violence without Hate?]. *Ethos*, 27(2), 184–201. DOI: 10.12887/27-2014-2-106-09

- Coady, C. (2008). *Morality and Political Violence*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511811586.
- Fuller, L.L. (1969). *The Morality of Law*. New Haven/London: Yale University Press.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291–305. DOI: 10.1177/0022343390027003005.
- Galtung, J. (2009). Violence, Peace and Peace Research. In V. Bufacchi (Ed.), *Violence. A Philosophical Anthology* (pp. 78–109). Palgrave MacMillan. <https://link.springer.com/book/9780230537705>.
- Harris, J. (1980). *Violence and Responsibility*. London/Boston/Henley: Routledge. <https://www.routledge.com/Violence-and-Responsibility/Harris/p/book/9780367469016>
- Lee, S. (2009). Poverty and Violence. In V. Bufacchi (Ed.), *Violence. A Philosophical Anthology* (pp. 322–333). Basingstoke: Palgrave MacMillan. <https://link.springer.com/book/9780230537705>
- Lawrence, B.B., & Karim, A. (Eds.). (2007). *On Violence*. Durham: Duke University Press. <https://www.dukeupress.edu/on-violence>
- Maboloc, Ch.R. (2019). What is Structural Injustice?. *Philosophia*, 47(4), 1185–1196. DOI: 10.1007/s11406-018-0025-3.
- Margalit, A. (1998). *The Decent Society*. Cambridge MA/London: Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674194373>
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge MA/London: Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674072343>
- Nussbaum, M. (2007). *Frontiers of Justice*. Cambridge MA/London: Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674024106>
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674000780>
- Russell, B. (2004). *Sceptical Essays*. London/New York: Routledge. <https://www.routledge.com/Sceptical-Essays/Russell/p/book/9780415325080>
- Tacitus. (1999). *Agricola and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolff, R.P. (1969). On Violence. *The Journal of Philosophy*, 66(19), 601–616. DOI: 10.2307/2024177.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691152622/justice-and-the-politics-of-difference>
- Young, I.M. (2009). Structural Injustice and the Politics of Difference. In T. Christiano & J. Christman (Eds.), *Contemporary Debates in*

Political Philosophy (1st ed., pp. 362–383). Oxford: Wiley-Blackwell.
DOI: 10.1002/9781444310399.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



TERESA MROCZEK

<http://orcid.org/0000-0002-6064-9528>
University of Information Technology
and Management, Rzeszow
tmroczek@wsiz.edu.pl

ADRIANA KASZUBA-PERZ

<http://orcid.org/0000-0001-9660-5140>
Rzeszow University of Technology, Rzeszow
aperz@prz.edu.pl

MARTA CZYŻEWSKA

<http://orcid.org/0000-0001-6709-6842>
Pedagogical University of Krakow
marta.czyzewska@up.krakow.pl

DOI: 10.35765/HP.2214

Assessment of Young People's Attitudes Towards Sustainable Entrepreneurship with Machine Learning Techniques Use

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The main purpose of the research is to assess whether the young generation in Poland has the potential to build sustainable companies by evaluating the attitudes of university students towards sustainable entrepreneurship..

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The readiness to create a sustainable enterprise was assessed on the basis of self-assessment of pro-social attitudes, business intentions and knowledge of social and environmental aspects in business with the use of multidimensional analysis based on machine learning methods.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: A significant challenge for policymakers, scientists and entrepreneurs is solving important social and environmental problems through the development of sustainable entrepreneurship. The implementation of this concept requires efforts to educate and shape pro-social attitudes, especially among the young generation. Therefore, the research focuses on identifying and assessing the attitudes and awareness level of pro-social

Suggested citation: Mroczek, T., Kaszuba-Perz, A. i Czyżewska, M. (2022). Assessment of Young People's Attitudes Towards Sustainable Entrepreneurship with Machine Learning Techniques Use. *Horizons of Politics*, 13(42), 187–202. DOI: 10.35765/HP.2214.

aspects in business and recognition of entrepreneurial intentions among representatives of this generation.

RESEARCH RESULTS: The research results show that young people have an intuitive sense of what sustainable business is all about, but the formal knowledge in this area is low. Financial aspects, i.e. the possibility of obtaining significant income from own business, as well as independence and the possibility of being a manager, turned out to be much more motivating for entrepreneurship than the possibility of changing the world for the better, helping local communities or protecting the environment.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: The innovative approach to multidimensional data analysis highlighted the lack of knowledge and insufficient level of pro-social attitudes among the young generation, which is a particularly worrying phenomenon in the context of formulated challenges and social and environmental needs.

KEYWORDS:

machine learning; social entrepreneurship, sustainable entrepreneurship

INTRODUCTION

The need to educate entrepreneurship and its impact on undertaking entrepreneurial challenges is of interest to practitioners as well as many researchers (Dickson *et al.* 2008; Martin *et al.* 2013; Nabi *et al.* 2017; Pasierbek & Pera 2018; Suska 2018; Thompson *et al.* 2010). Taking into account the complexity of conditions of modern enterprises, scientists and practitioners more and more often focus on issues related to the ideas of sustainable entrepreneurship and social entrepreneurship as concepts directing business towards social and environmental issues. Technological progress contributes to permanent changes in social functions, human psyche, and finally the image of the Earth as a planet. Will these changes ensure a good quality of life also for future generations? This question is often raised by researchers in many fields, and by practitioners and policy makers.

For this reason, the need to conduct research in the field of education and shaping awareness and attitudes towards sustainable entrepreneurship seems to be very important, which is reflected in the research presented in this article.

Companies focused on sustainable development are often managed in an unconventional manner, going beyond standard management activities, and therefore they can play a particularly important role in reviving local economies and overcoming crises, including those caused by the COVID-19 pandemic. Currently and after the pandemic, sustainable entrepreneurship will face new challenges and problems. That is why it is so important to support and diversify sustainable entrepreneurship, which is playing an increasingly important role in shaping the reality today and in the future. To achieve this it is necessary to educate the young generation and shape attitudes that encourage them to take up the challenges of the modern world and solve serious social and environmental problems, e.g. by creating mission-oriented, profit-oriented ventures (Kickul *et al.* 2018).

The aim of the study is to assess whether the young generation in Poland has the potential to build sustainable companies by evaluating the attitudes of university students towards sustainable entrepreneurship. To achieve this goal, research was carried out among students of two universities in Poland: Pedagogical University of Krakow (PUC) and Rzeszów University of Technology (RUT), examining the state of their knowledge, awareness and attitudes towards sustainable entrepreneurship, and diagnosing their business intentions.

Machine learning method – rule induction was used to analyze the data collected in the surveys. This made it possible to identify relationships between respondents' characteristics in terms of their awareness and knowledge of specific aspects of sustainable entrepreneurship and business intentions.

As the research issues are interdisciplinary in nature, the results constitute the basis for further research that would provide a way to formulate recommendations for building curricula aimed at filling the gaps in the education of entrepreneurship, sustainable entrepreneurship, economics, management, as well as sociology, psychology and ecology.

The article is structured as follows; the first part is a literature review of the research subject, the second is a presentation of the research methodology, and the third is a discussion of the obtained results. It ends with a summary, conclusions and an outline of future research directions.

REVIEW OF THE LITERATURE

Sustainable and pro-social entrepreneurship is perceived as a multifaceted phenomenon combining the social, environmental and economic dimensions between entrepreneurial processes, market changes, and large-scale social changes (Johnson and Schaltegger, 2019). The development of entrepreneurship as such is shaped by a wide range of socio-economic aspects (Khan *et al.*, 2005). The complexity, the multiplicity of factors determining business success, but also the transformation of business priorities, prompts a rethinking of the entrepreneurship education model by placing greater emphasis on social entrepreneurship and moving from the model of “learning about entrepreneurship” to the model of “learning for social entrepreneurship” (Pache and Chowdhury, 2012). Taking into account the multidimensionality of sustainable entrepreneurship, it is worth appreciating the importance of competences as one of the most important factors shaping sustainable entrepreneurship. The existing competency framework for sustainable entrepreneurship has been verified in surveys conducted among potential entrepreneurs by Ploum *et al.* (2017).

An interesting approach to sustainable entrepreneurship was presented by Shepherd and Patzelt (2011), who define this concept as paying attention to nature conservation, supporting life and communities in search of perceived opportunities to create future products, processes and services for profit, where profit is broadly understood as including benefits economic and non-economic for individuals, economy and society. Murzyn *et al.* (2020) pointed to the need to educate young people in the field of social entrepreneurship, presenting several practical recommendations resulting from research conducted in Poland, North Macedonia, Italy and Jordan. They defined a social enterprise as a business, market-oriented and usually associated with the local community, dealing with important and neglected social problems and / or having a clear social impact through an innovative approach. In the specificity of social entrepreneurship, the local context is emphasized, pointing to the need for education and involvement in solving local problems (M. Starnawska, 2018).

In Poland, the framework for social entrepreneurship was established in the National Program for Social Economy (www.ekonomia-spoleczna.gov.pl).

Therefore, it seemed reasonable to verify the results of the adopted framework and action plans by conducting research assessing the level of knowledge of social aspects in business of representatives of the young generation and their attitudes towards sustainable entrepreneurship.

METODOLOGY. RULE INDUCTION

The research was carried out in Poland among groups of students at RUT and PUC. The questionnaire was completed by 335 respondents. They were asked about their intentions and entrepreneurial motives which might encourage them to start their own business, as well as obstacles preventing them from taking up this challenge, and whether they assess themselves as entrepreneurial persons, or as responsible for the community in their environment, responsibly using natural resources. They also assessed the impact of local companies on the natural environment and neighboring communities. The study likewise assessed young people's knowledge of corporate social responsibility (CSR) law and the importance of individual areas of CSR. They also made suggestions on the possibility of increasing the involvement of enterprises in social activities. The questionnaire was built on the basis of many years of experience of the authors in the field of practice, education, and research on sustainable entrepreneurship. In turn, an innovative, authors' research approach based on artificial intelligence methods, in particular, a machine learning method – rule induction, was used for multidimensional data analysis.

Rule induction enables to infer new knowledge based on regularities hidden in data. Data from which the rules were induced, were expressed in the form of a decision table (Table 1). Rows of the decision table represent cases (respondents' answers), while columns represent variables creating a set of entrepreneurial competencies (attributes). The following were adopted as dependent variables (i.e. decision in Table 1): university, gender, year of studies, professional situation and material status. This enabled to identify of pro-social competences and behaviors or the lack of them due to the aforementioned demographic and social characteristics.

Table 1. Example of a decision table

Cases	Attributes			Decision
	Sustainable entrepreneurship in school curricula	Sensitivity to human needs	Support in setting up a sustainable business	Attitudes towards sustainable entrepreneurship
1	yes	high	medium	positive
2	yes	low	low	negative
3	yes	low	high	positive
4	no	low	low	negative
5	no	high	medium	positive
6	no	low	high	negative

Source, own elaboration.

The importance of the rules was evaluated by two parameters: 1) supportSize – the sum of all cases correctly classified by a rule during training; and 2) the Laplace estimate of the rule's confidence (Cestnik 1990). Only the most important rules were identified.

Usually, the rules are expressions of the following form: (attribute_1, value_1) & ... & (attribute_n, value_n) → (decision, value). If the conditions of the rule are satisfied, then, the cases belong to the decision value given in the conclusion. The rule induction method based on rough sets was chosen because it has excellent accuracy, in particular, the LEM2 algorithm (Grzymala-Busse 2010; Narsale and Agarwal 2019; Wang et al. 2016; Zhang et al. 2016; Kopczyński et al. 2016).

Generally, the procedure of the LEM2 is as follows:

1. selection of a decision's value (decision-value), creating a set D of all cases for the selected decision-value,
2. indicating of all attribute-value pairs and creating sets $[(\text{attribute-value})]$ of all cases for each attribute-value pair,
3. selection of an attribute-value pair with $|[(\text{attribute-value})] \cap D|$ is maximum; if there are more such pairs, selection of the pair with the smallest cardinality; if there are more such pairs, select first pair,
4. if selected $[(\text{attribute-value})] \subseteq D$ the rule can be created, if $[(\text{attribute-value})] \not\subseteq D$ step 3 should be repeated to select another (attribute-value) pair(s) until $[(\text{attribute-value})] \cap \dots \cap [(\text{attribute-value})] \subseteq D$,

5. if $[(\text{attribute-value})] \cap \dots \cap [(\text{attribute-value})]$ is minimal complex the rule can be created,
6. the procedure should be repeated until all cases decision-value will be covered.

An example of a decision table is shown in Table 1.

In Table 1 Sustainable entrepreneurship in school curricula, Sensitivity to human needs, Support in setting up a sustainable business are the attributes. The Propensity towards one's own business is the decision. In Table 1 there are two decision values: *positive* and *negative*: (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*positive*) = {1, 3, 5} and (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*negative*) = {2, 4, 6}.

To induce a rule for a positive decision value in the first step the set $D = \{1, 3, 5\}$ is created. In the second step of the algorithm LEM2 all attribute-value pairs are computed:

$[(\text{Sustainable entrepreneurship in curricula-yes})] = \{1, 2, 3\}$

$[(\text{Sustainable entrepreneurship in curricula-no})] = \{4, 5, 6\}$

$[(\text{Sensitivity to human needs-high})] = \{1, 5\}$

$[(\text{Sensitivity to human needs-low})] = \{2, 3, 4, 6\}$

$[(\text{Support in setting up a sustainable business-high})] = \{3, 6\}$

$[(\text{Support in setting up a sustainable business-medium})] = \{1, 5\}$

$[(\text{Support in setting up a sustainable business-low})] = \{2, 4\}$

In the third step the attribute-value pairs with the largest $|[(\text{attribute-value})] \cap D|$ are identified. Three attribute-value pairs – (Sustainable entrepreneurship in curricula-*yes*), (Sensitivity to human needs-*high*) and (Support in setting up a sustainable business-*medium*) – have maximal intersection at equal two but only the last two have smallest cardinality also equal two. If all criteria are equal, the first pair (Social sensitivity-*high*) is selected. $[(\text{Sensitivity to human needs-high})] = \{1, 5\} \subseteq D$. The first rule is created:

(Sensitivity to human needs-*high*) \rightarrow (Propensity towards own business-*positive*)

The rule cover cases {1, 5}. The case {3} for positive decision value is not covered. From the rest of attribute-value pairs the (Support in setting up a sustainable business-*high*) have maximum intersection and smallest cardinality. However, $[(\text{Support in setting up a sustainable business-high})] = \{3, 6\} \not\subseteq D$ so the third step should be repeated. Two attribute-value pairs: (Sustainable entrepreneurship in curricula-*yes*)

and (Sensitivity to human needs-*low*) have maximum intersection with set {3}. The cardinality of the (Sustainable entrepreneurship in curricula-*yes*) pair is smaller than (Sensitivity to human needs-*low*), so this pair is selected. And $[(\text{Support in setting up a sustainable business-}i\text{high})] \cap [(\text{Sustainable entrepreneurship in curricula-}i\text{yes})] = \{3, 6\} \cap \{1, 2, 3\} = \{3\} \subseteq D$ so the candidate for the minimal complex is the set $[(\text{Support in setting up a sustainable business-}i\text{high})] \cap [(\text{Sustainable entrepreneurship in curricula-}i\text{yes})]$. In the fifth step, for both attribute-value pairs of the candidate for the minimal complex it is checked whether deleting any of them causes that reduced candidate $\subseteq D$. As a result, the minimal complex is identified: $[(\text{Support in setting up a sustainable business-}i\text{high})] \cap [(\text{Sustainable entrepreneurship in curricula-}i\text{yes})]$. The second rule can be created:

(Support in setting up a sustainable business-*high*) & (Sustainable entrepreneurship in curricula-*yes*) \rightarrow (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*positive*).

All cases for the positive decision value (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*positive*) = {1, 3, 5} are covered by the first and second rules.

The procedure should be repeated for negative value of the decision (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*negative*). In result the rules induced are as follows:

(Support in setting up a sustainable business-*low*) \rightarrow (Attitudes towards sustainable entrepreneurship, *negative*)

(Sustainable entrepreneurship in curricula-*no*) & (Support in setting up a sustainable business-*high*) \rightarrow (Attitudes towards sustainable entrepreneurship-*negative*).

It should be noted that the attribute Sensitivity to human needs was not used in rules. Only attributes with the highest priority are selected. This is because the LEM2 algorithm induces a minimal set of rules, which covers all cases from the dataset and classifies them correctly.

RESEARCH RESULTS

The questionnaire was completed by 335 respondents, including 65% of students at RUT and 35% of PUC. The largest group – 64% – were studying finance and accounting, 30% administration, 5% social

economy and 1% management. Half of the respondents represented first-cycle studies, the other half – second-cycle studies; 33% the first year of studies, 36% second and 27% – fourth year of studies. The vast majority – 78% studied in full-time studies, the rest – in part-time studies. 88% of the respondents were women. 62% lived in rural areas, 19% in cities with more than 100,000 inhabitants, 9% in cities up to 20,000 inhabitants, 10% in cities between 21 and 100,000 inhabitants. 60% of the respondents lived in Podkarpackie, 31% – in Małopolskie, 9% in other regions. 53% of the respondents did not work, 29% had a part-time job, 13% worked in private companies, 5% in public administration, 1% ran their own businesses already. 88% assessed their material status as good or average, 7% as very good. Only 5% rated it as unsatisfactory or very bad. 43% of respondents declared being in a relationship with another person, and 57% were single.

Rules analysis

The analysis of the rule's induction was conducted for gender, year of studies, university, professional situation and material status separately in regard to 10 closed questions of the questionnaire. The number of rules for the abovementioned metric questions is presented in Table 2.

Table 2. The number of rules induced

Metrics	No. of rules
university	61
year of studies	81
gender	47
professional situation	72
material status	31

Source: own study based on the conducted research.

Regarding limitation of the paper only the most important rules have been selected with the supportSize value of no less than 20 cases supporting individual rules.

61 rules in regard with *the university* were generated describing the diversity of respondents. The example of a rule structure is as follows:
IF *Knowledge of term: cross – sectoral cooperation* **IS** *Yes*
 & *Thinks he/she is entrepreneurial person (resourceful, organized and thrifty)* **IS** *Rather yes*
 & *Knowledge of term: corporate governance* **IS** *No*
 & *Lack of capital as a discouraging factor from own business* **IS** *Hard to say*
THEN *the name of the university* **IS** *RUT*
 (supportSize=26; laplace=0.931).

It can be interpreted that there is a rule according to which students from RUT lack knowledge about corporate governance, however they understand the term of cross-sectoral cooperation and perceive themselves as rather enterprising people, and the lack of capital is a factor that moderately prevents them from starting their own business.

Below only the interpretation of the strongest rules are presented.

When analyzing the issues related to knowledge in the field of pro-social and pro-environmental involvement of business, it is worth verifying whether the respondents' knowledge grows with the subsequent years of educating young people. For the *year of study* criterion, 82 rules were generated, the most important of which were identified for the first- and the second-year students:

- first-year students more frequently postpone decisions regarding their own business for a further, indefinite future (supportSize = 30; laplace = 0.8611) and they do not know the concepts of Cause Related Marketing nor CSR (supportSize = 20; laplace = 0.8077) but the possibility of obtaining significant income as well as independence are very important factors stimulating them to start their own business,
- second-year students plan their own businesses, and the relationship between entrepreneurs and employees in terms of working conditions, social sphere, occupational health and safety, etc. are definitely an important area of CSR. An opportunity to obtain significant income and independence are important factors motivating to set up own business (supportSize = 18; laplace = 0.7917).

Among the answers of students of subsequent years such strong rules cannot be identified.

Gender differentiation is an interesting criterion differentiating entrepreneurial attitudes that is frequently analyzed. In this respect, 48 rules characterizing the respondents according to gender, were identified.

The most important rules that describe women are as follows:

- they do not know the concept of social reporting and consider themselves as rather responsible persons for the community living in their environment and an important factor motivating them to their own business is the desire to achieve success as an entrepreneur (supportSize = 32; laplace = 0.9429),
- in turn, for those who know the concept of corporate governance and perceive it as rather important areas of CSR, a factor that discourages them from running their own business is the lack of business contacts (supportSize = 33; laplace = 0.9444),
- women are also characterized by the rule showing that they do not know any regulations regarding social involvement of business or are able to indicate the examples. Moreover, they are familiar with the concept of sustainable development and cross-sectoral cooperation, and perceive respecting human rights as a very important aspect of CSR (supportSize = 41; laplace = 0.9545).

As men were underrepresented in the study, thus the indicator laplace was considered in this part of the analysis. For men, 13 rules were generated, which show that they consider it rather important to disseminate good practices in the field of CSR, and intersectoral cooperation as important. When it comes to plans for their own business, they postpone it for future. They are most motivated to set up their own business by getting independence and becoming their own boss, as well as a possibility to obtain subsidies for their start-up and development of the company. They admit to a lack of knowledge of CSR (laplace=0.7143).

The other subgroup of men can be described by the rule indicating that they plan their own business and they know what CSR is. They are driven to business by the possibility of pursuing their passions, the possibility of creating jobs and the possibility of obtaining grants for the start and development of their company.

Analyzing the *professional status*, 73 rules were generated. The strongest rules reveal that:

- working people know the concept of cross-sectoral cooperation and would be significantly encouraged to start their own business by getting independence and the opportunity of obtaining significant income (supportSize = 24; laplace = 0.8621),
- among the employees there is also a subgroup that does not know the terms of Cause Related Marketing or social reporting but declare knowledge of the concept of sustainable development, and at the same time their independence, as well as the possibility of obtaining a significant income, would encourage them to start their own business. Among the areas of CSR, this group considers the relations of entrepreneurs with employees as particularly important regarding working conditions, social sphere, health, and safety, employee training development (supportSize = 25; laplace = 0.8667),
- non-working people do not know the concept of social reporting, and a very important motivator for them to start their own business is the possibility of obtaining significant income and gaining independence. They believe that an important area of CSR is caring for the ethical behavior of competitors and contractors in economic cooperation and competition (supportSize = 21; laplace = 0.8462).

Analyzing the diversity of respondents in terms of *material status*, as many as 20 rules for people declaring a good financial situation turned out to be significant. The vast majority of respondents assessed their material status as good and the most evident characteristics of this subgroup show that:

- respecting human rights and corporate governance are important aspects of CSR in small businesses. They are also people who know what CSR is (supportSize = 85; laplace = 0.9773),
- they know the concepts of cross-sector cooperation and eco/social labeling (supportSize = 107; laplace = 0.9818).

Summing up, the analysis of the rules shows that students, however, when thinking about their own business, are primarily guided by personal motivations, such as the possibility of obtaining significant income and gaining independence. Social factors and concern for the environment turned out to be much less important, although they

are noticed by young people who, despite their economic studies, do not have knowledge in the field of sustainable entrepreneurship.

CONCLUSIONS

Research has shown that the young generation in Poland is insufficiently prepared to implement the concept of sustainable entrepreneurship. An important conclusion that emerges from the analysis of the research carried out, and in particular from the analysis of the induced rules, is that the young people seem to have an intuitive sense of what sustainable business is all about, but formal knowledge in this area is low. Financial aspects, i.e. the possibility of obtaining significant income from own business, as well as independence and the possibility of being a manager, turned out to be much more motivating for entrepreneurship than the possibility of changing the world for the better, helping local communities or protecting the environment. Young people hardly perceive their own business as a tool that could help them change the world for the better, help local communities or protect the environment. Similarly to the results of the research by M. Starnawska (2018), this research shows that in education of social entrepreneurship, attention should be paid to emphasizing the local context, teaching the young generation to diagnose needs and adapting social entrepreneurship education programs flexibly to local conditions. There is a need to increase the emphasis on knowledge development in this area, taking into account that care for sustainable development is relatively the least important factor when starting your own business.

The rule induction method as an innovative approach in multidimensional data analysis allowed the identification of common features characterizing individual subgroups and enabled a relatively fuller look at a range of pro-social aspects in the business. Application of the machine learning method made it possible to identify relationships between respondents' characteristics in terms of their awareness and knowledge of specific aspects of sustainable entrepreneurship and business intentions. Answering the question about the existence of the potential for building sustainable enterprises in Poland, it can be stated that this potential (at least in the analyzed

two regions) is still small, and the young generation is insufficiently prepared.

Due to the limitations of the article, it is not possible to present detailed analyzes of all induced rules for individual subgroups, but the practical dimension of this analysis allows for detailed design of changes in education programs at individual stages of education, for various fields of study and groups of students.

The results constitute the basis for further research that would provide a way to formulate recommendations for building curricula aimed at filling the gaps in the education of entrepreneurship, sustainable entrepreneurship, economics, management, as well as sociology, psychology and ecology. Further research directions will concern the competences, attitudes and entrepreneurial intentions of young people from different European countries, with an emphasis on the concept of sustainable entrepreneurship. New methods of data analysis in the area of artificial intelligence will be used, which will allow for in-depth recognition of the directions and needs of activities in the field of education and shaping attitudes towards sustainable entrepreneurship.

REFERENCES

- Cestnik, B. (1990). Estimating probabilities: a crucial task in machine learning. In L. Aiello (Ed.), *Proceedings of the 9th European conference on artificial intelligence (ECAI-90)*, pp. 147–150. Pitman.
- Dickson, P.H., Solomon, G.T., & Weaver, K.M. (2008). Entrepreneurial selection and success: Does education matter? *Journal of Small Business and Entrepreneurship Development*, 15(2), 239–258.
- Grzymala-Busse, J.W. (2010). Rule induction. In O. Maimom, & L. Rokach (Eds.), *Data Mining and Knowledge Discovery Handbook* (pp. 249–265). New York: Springer US.
- Johnson, M.P., & Schaltegger, S. (2019, November 11th). Entrepreneurship for Sustainable Development: A Review and Multilevel Causal Mechanism Framework. *Entrepreneurship Theory and Practice*. DOI: 10.1177/1042258719885368.
- Khan, E.A., Alam, M.N., & Khan, S.M. (2005). Factors affecting the growth of entrepreneurship in small-scale business. *Business Review*, 5(1), 33–37. DOI: 10.35649/KUBR.2005.5.1.4.

- Kickul, J., Gundry, L., Mitra, P., & Berçot, L. (2018). Designing with Purpose: Advocating Innovation, Impact, Sustainability, and Scale in Social Entrepreneurship Education. *Entrepreneurship, Education and Pedagogy*, 1(2), 205–221. DOI: 10.1177/2515127418772177.
- Kopczyński, M., Grześ, T., & Stepaniuk, J. (2016). Rough Sets Based LEM2 Rules Generation Supported by FPGA. *Fundamenta Informaticae*, 148(1–2), 107–122.
- Martin, B.C., McNally, J.J., & Kay, M.J. (2013). Examining the formation of human capital in entrepreneurship: A metaanalysis of entrepreneurship education outcomes. *Journal of Business Venturing*, 28(2), 211–224.
- Murzyn D., Czyżewska, M., Lupa-Wójcik, I., & Maciejewski, W. (2020). *Innovative Social Entrepreneurship with Youth Engagement. Needs Analysis in Poland, Italy, North Macedonia and Jordan*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.
- Nabi, G., Liñan, F., Fayolle, A., Krueger, N., & Walmsley, A. (2017). The Impact of Entrepreneurship Education in Higher Education: A Systematic Review and Research Agenda. *Academy of Management Learning & Education*, 16(2), 277–299. DOI: 10.5465/amle.2015.0026.
- Narsale, N., & Agarwal, V. (2019). *Implementation of LEM2 algorithm on FPGA*. Proceedings of the 2019 3rd International conference on Electronics, Communication and Aerospace Technology (ICECA2019, June 12–14). Coimbatore, India.
- Pache, A.-C., & Chowdhury, I. (2012). Social Entrepreneurs as Institutionally Embedded Entrepreneurs: Toward a New Model of Social Entrepreneurship Education. *Academy of Management Learning & Education*, 11(3). DOI: 10.5465/amle.2011.0019.
- Pasierbek, W. & Pera, B. (2018), Shaping Entrepreneurial Attitudes. *Horyzonty Wychowania*, 17(43).
- Ploum, L., Blok, V., Lans, T., & Omta, O. (2017). Toward a Validated Competence Framework for Sustainable Entrepreneurship. *Organization & Environment*, 31(2), 113–132.
- Shepherd, D.A., & Patzelt, H. (2011, January 1st). The New Field of Sustainable Entrepreneurship: Studying Entrepreneurial Action Linking “What is to be Sustained” with “What is to be Developed”. *Entrepreneurship Theory and Practice*. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2010.00426.x
- Starnawska, M. (2019). Guiding Directions in Social Entrepreneurship and Innovation Education: Experts' Insights. *Horyzonty Wychowania*, 17(44), 31–39.
- Suska, M. (2018). Entrepreneurial studies in higher education: some insights for Entrepreneurship education in Europe. *Horyzonty Polityki*, 9(29), 143–156.

- Thompson, P., Jones-Evans, D., & Kwong, C.C.Y. (2010). Education and entrepreneurial activity: A comparison of White and South Asian Men. *International Small Business Journal*, 28(2), 147–162.
- Wang, Z., Zhang, X., & Yang, W. (2016). *Rule Induction of Breast Cancer Medical Diagnose based on Combination of Rough Sets Artificial Neural Network and Genetic Algorithm*. Chinese Control and Decision Conference (CCDC). IEEE: Piscataway Township, NJ.
- Zhang, Q., Xie, Q., & Wang, G. (2016). A survey on rough set theory and its applications". *CAAI Transactions on Intelligence Technology*, 1(40), 323–333.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 42



DAGMARA ANNA ŚNIEWSKA

<http://orcid.org/0000-0002-4192-6075>
Akademia Ignatianum w Krakowie
dsniowska@gmail.com

DOI: 10.35765/HP.2065

Gombrowicz w starciu z „najgorszą z dzikich małp” – o granicach w interpretowaniu literatury z perspektywy nauk społecznych

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie ograniczeń w interdyscyplinarnym interpretowaniu dorobku literackiego Witolda Gombrowicza.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Omawiam w nim problematykę zasadności odczytywania twórczości Gombrowicza z perspektywy nauk o polityce i socjologii. Wskazuję na ograniczenia i niebezpieczeństwa związane z takim kierunkiem interpretacji. Mimo że analizie podlegają dzieła literackie, zostają one potraktowane jako swoisty zapis politologicznych i socjologicznych obserwacji. W związku z tym, zastosowana metodologia wykorzystuje narzędzia właściwe zarówno dla literaturoznawstwa, jak i nauk społecznych.

PROCES WYWODU: Punkt wyjścia stanowi stwierdzenie o niejednoznaczności przekazu jako cesze charakterystycznej dla twórczości autora *Ferdydurke*. Następnie ukazane zostaną jaskrawe przykłady nadinterpretacji i zideologizowania twórczości Gombrowicza. Na tej podstawie określam pewne granice, w ramach których można mniej ryzykownie analizować poszczególne utwory.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Deklarowana przez pisarza apolityczność wyraża się w niechęci do zajmowania określonego stanowiska w konkretnych politycznych kwestiach, ale nie w restrykcyjnym pomijaniu problematyki szeroko rozumianej polityczności. Literalne odczytywanie dzieł Gombrowicza

Sugerowane cytowanie: Śniowska, D.A. (2022). Gombrowicz w starciu z „najgorszą z dzikich małp” – o granicach w interpretowaniu literatury z perspektywy nauk społecznych. *Horyzonty Polityki*, 13(42), 203-214. DOI: 10.35765/HP.2065.

niesie za sobą wysokie ryzyko błędu. Nietrafione jest zarówno dobudowywanie ideologicznego zaplecza do jego twórczości, jak i odczytywania jej jako komentarza do konkretnych wydarzeń historycznych.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Kluczem do politologiczno-socjologicznego odczytywania dzieł Gombrowicza może być szerokie rozumienie polityczności przy jednoczesnym poszanowaniu dystansowania się autora od wszelkiej Formy.

SŁOWA KLUCZOWE:

Witold Gombrowicz, politologia, socjologia, literaturoznawstwo

Abstract

GOMBROWICZ IN THE CONFRONTATION WITH
„THE WORST OF WILD MONKEYS” – ABOUT
THE LIMITS OF INTERPRETING LITERATURE
FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL SCIENCES

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to show the limitations in interdisciplinary interpretation of Witold Gombrowicz’s literary output.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: There has been discussed the issue of the legitimacy of reading Gombrowicz’s works from the perspective of political science and sociology. I point out the limitations and dangers related to this direction of interpretation. Although literary works are subject to analysis, they are treated as a kind of record of political and sociological observations. Therefore, the applied methodology uses tools appropriate for both literary studies and social sciences.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The starting point is the statement that the message is ambiguous as a characteristic of the literary output of the author of *Ferdydurke*. Then, there are vivid examples of overinterpretation and ideologization of Gombrowicz’s work. On this basis, I define certain boundaries within which it is possible to analyze individual pieces in a less risky manner.

RESEARCH RESULTS: The non-political character declared by the writer is related to the reluctance to examine the position on political points – but not to restrictively ignore the issues of broadly understood politics. Reading Gombrowicz literally carries too high a risk. It is just as wrong to add an ideological background to his works, as well as to read it as a commentary on historical events.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The key to the political and sociological reading of Gombrowicz’s works may

be a broad understanding of the political aspect, while seeking the author's distancing himself from any Form.

KEYWORDS:

Witold Gombrowicz, political science, sociology, literary studies

„Polityka? Moja polityka, to osłabianie form –
obojętne, czy z prawa, czy z lewa”
W. Gombrowicz, *Testament*, s. 139.

Śledząc biografię¹ i twórczość Witolda Gombrowicza można odnieść wrażenie, że pewna cecha jego usposobienia szczególnie przyczyniła się do trudnego do zakwestionowania pisarskiego sukcesu, a zarazem, dość paradoksalnie, wieloletniego niespełnienia jako twórcy². Niedoszły noblista bowiem – niejednokrotnie mimowolnie, ale też często z pełną premedytacją – prowokował zaciekle dyskusje, wręcz konflikty, i wywoływał w krytyczno-literackim środowisku niemałe zamieszanie. Problematiczna była (i wciąż jest), rzecz jasna, specyficzna forma jego utworów³, ich pozorna chaotyczność i odrealnienie,

-
- 1 Szczególnie godna uwagi jest publikacja Klementyny Suchanow pt. *Gombrowicz. Ja, geniusz* (Suchanow, 2017).
 - 2 Dla przykładu, w przedmowie do hiszpańskiego wydania *Ferdydurke*, Gombrowicz wspomina o utrudnieniach w odbiorze jego dzieła: „Ponieważ przedwojenna mentalność polska chadzała drogami zupełnie odmiennymi od wybranych przeze mnie, w momencie publikacji *Ferdydurke* nie miałem wielkich nadziei na jej sukces. Jeśli koniec końców całe przedsięwzięcie nie wyszło bynajmniej źle, to jest to zasługa grupki zdecydowanych i żarliwych zwolenników tej imprezy, w większości ludzi młodych. Dzięki nim książkę szeroko omawiano, a objętość napisanych przy tej okazji na temat *Ferdydurke* szkiców, polemik, komentarzy itd. wielokrotnie przewyższa objętość samej książki. Mimo to ani ja, ani *Ferdydurke* nie weszliśmy w pełni do oficjalnej literatury polskiej, nad czym, rzecz jasna, głęboko bolejemy” (Gombrowicz, 2004, s. 409).
 - 3 Nawiązując do tematu – oto jeden z licznych przejawów zażenowania Gombrowicza odbiorem jego dzieła: „Większość nielicznych listów, które odbieram ex re *Trans-Atlantyku*, nie jest ani wyrazem protestu z powodu «obrazy najświętszych uczuć», ani polemiką, ani nawet komentarzem. Nie. Jedyne dwa potężne zagadnienia trapią tych czytelników: jak śmiem pisać słowa dużą literą w środku zdania? Jak śmiem używać słowa g...?” (Gombrowicz, 2018a, s. 26).

lecz przede wszystkim wieloznaczność przekazu. Kiedy autor się naigrywa, kiedy wyraża podziw, a kiedy pogardę, oto są pytania, na które odpowiedź przerosła niejednego znawcę literatury⁴. Pokłosiem utrudnionego odbioru okazało się agresywne odczytywanie dzieł Gombrowicza, które – co przyznał sam zainteresowany (Gombrowicz, 2018a, s. 525–526) – znacząco spowolniło rozwój jego kariery. Gombrowiczowska niejednoznaczność stała się również zarzewiem polemik pomiędzy kolejnymi pokoleniami humanistów. Da się wymienić wiele punktów spornych dotyczących twórczości pisarza, które niezmiennie nurtują współczesnych badaczy i komentatorów jego dzieł. Celem niniejszego artykułu jest naświetlenie jednej z tych kontrowersji, a mianowicie: (a) polityczności tekstów autora *Ferdydurke*. Tezą zaś – istotność roli, jaką w odczytywaniu dzieł Gombrowicza, pod pewnymi warunkami, odgrywać może dorobek politologii i socjologii.

Artykuł ma charakter interdyscyplinarny, lecz trzeba podkreślić, że pomimo budzącego typowo polonistyczne skojarzenia przedmiotu analizy, dominującą rolę odgrywać tu będzie kwestia nauk społecznych. W przypadku interpretowania twórczości Gombrowicza

4 Kolejny gorzki komentarz Gombrowicza: „I jeśli żywiłem nadzieję, u początku mojego pisania, że powoli stanę się bardziej dostępny i zrozumiały, to teraz już jasne stawało się, że ludzie wciąż nie wiedzą, jak mnie czytać, czego we mnie szukać. Któż mógł mnie udostępnić, objaśnić? Krytycy? W pewnej chwili chyba każdy artysta odkrywa, że krytyka nie tylko na nic nie może się przydać, ale że jest jedną więcej przeszkodą na drodze do czytelnika” (Gombrowicz, 2012, s. 96–97). Nietrafne (a w konsekwencji tego niezrozumienia nierzadko krytykanckie) interpretacje rozpętały wieloletnią wojnę toczącą się między autorem *Ferdydurke* a krytykami literackimi. W najbardziej emocjonalny sposób została ona skomentowana na kartach *Dziennika*: „Wolę bawić się mymi wrogami, niż ich niszczyć. Zawsze dodawałem starań aby bawić się wrogami, nawet gdy najbardziej nie dawali mi żyć. Dzisiaj zdumiewa mnie delikatność tych hipopotamów – teraz, gdy ja jestem na wierzchu i mogę od czasu do czasu dla zabawy zaleźć im za skórę. Jakaż cieniutka, ta skórka! Zdarza się bowiem, że taki matoł nie połapawszy się jeszcze we właściwym, że tak się wyrażę, stosunku sił, z przyzwyczajenia po prostu skrobnie sobie pod moim adresem parę epitetów – no, przypuśćmy, pozer, błazen, zero, kanciarz – ale, gdy ja mu się odwzajemnię pięknym za nadobne, podnosi wrzask wniebogłosy. Jemu wolno napisać, żem pajac, ale mnie nie wolno, że tępy. Gdy on mnie majestatycznie obrabia z wyżyn swego nadętego pustogłowia, wszystko w porządku! Ale ja powinienem siedzieć cicho! Mnie nie wolno pisać, bo przeciw „krytyk” (Gombrowicz, 2018a, s. 525).

perspektywa ta do szczególnie popularnych nie należy⁵, do tej pory ukazało się jednak kilka interesujących tekstów utrzymanych w tym „klimacie”, z którymi wskazane jest się zapoznać. Wymienić tu należy publikację Leszka Nowaka opatrzoną tytułem *Gombrowicz: człowiek wobec ludzi* (Nowak, 2000), Piotra Kulasa *Gombrowicz i problem teologiczno-polityczny* (Kulas, 2012), Wojciecha Kaute *Polska i Polacy a „duch” nowożytności w Dzienniku Witolda Gombrowicza* (Kaute, 2016) oraz Piotra Świercza *The Marriage from the Perspective of Political Philosophy i Between Realism and Nominalism. Gombrowicz and the Debate on Polish and European Archetypes of Political Culture* (Świercz, 2019 i 2020).

Oczywiste jest, że analizowanie dorobku literackiego Gombrowicza przez ten pryzmat doprowadzić może do sytuacji, gdy odbiorca zaczyna dostrzegać treści, które nawet nie śniły się autorowi. Opis takiej sytuacji odnaleźć można choćby na kartach *Dziennika*.

Profesor Lucien Goldmann. [...] Był na premierze *Ślubu* w teatrze Récamier, brał udział w dyskusjach, tłumaczył ludziom na prawo i lewo w czym sekret cały, aż wreszcie wystąpił z artykułem w „*France Observateur*” pod tytułem *Krytyka nic nie zrozumiała*, w którym dał własną interpretację sztuki. Zaczynało się to obiecująco [...] – lecz zakończyło zgoła inaczej – Z Pijaka zrobił Goldmann lud zbuntowany, z narzeczonej Henryka – naród, z Króla – państwo, ze mnie „polskiego szlachcica”, który w tych symbolach zawarł dramat dziejowy⁶ (Gombrowicz, 2018a, s. 843–844).

To swobodne, marksistowskie odczytanie wywołało sprzeciw autora dramatu:

5 Oczywiście nie sugeruję, że literaturoznawcy całkowicie pomijają nawiązania do polityki w swych analizach. Szczególnie interesującymi przykładami są artykuły Jerzego Jarzębskiego: *Erotyka i polityka* (Jarzębski, 2012) oraz *Gombrowicz i Szekspir* (Jarzębski, 2014).

6 Najbardziej bulwersujący dla Gombrowicza fragment brzmiał następująco: „Nikt z krytyków nie wpadł na myśl, że dom ojcowski może być ojczyzną, mowa matki – językiem ojczystym, ślub – prawowitością władzy itd. Nikt słówkiem nie wspomniął o rewolucji, stalinizmie, socjalistach, którzy odmawiając kompromisu, skończyli samobójstwem. Pomiędzy dzieło a zdrowy rozsądek zakradł się nawyk, teraz już niemal odruch, odwoływania się – gdy jakiś tekst wymaga chwili refleksji – do Freuda, Ionesco, Junga, przekształconych w wygodne schematy, poręczne wytrychy, które naturalnie zdolne są otworzyć każdy zamek” (Goldmann, 2021, s. 136).

Nieśmiało próbowałem protestować, zgoda, nie przeczę, *Ślub* jest szaloną wersją szalonej historii, w sennym, czy pijanym, stawianiu się tej akcji odzwierciedla się fantastyczność procesu historycznego, ale żeby Mania była narodem, a Ojciec państwem...?? (Gombrowicz, 2018a, s. 844).

Następnie padają mocniejsze słowa, a nieśmiałość⁷ się ulatnia:

Goldmann, profesor, krytyk, marksista, barczysty, zawyrokował, że ja nie wiem, a on wie lepiej! Wściekły imperializm marksizmu! Im ta doktryna służy do najeżdżania ludzi! (Gombrowicz, 2018a, s. 844).

Przytoczona wyżej anegdota stanowi pretekst do pewnego manifestu. Gombrowicz politykę określa bowiem jako „najgorszą z dzikich małp paryskiej dżungli” (Gombrowicz, 2018a, s. 844), a wikłanie siebie w nią postrzega nieomal jako akt przemocy. „O zmroku czuję jak zacieśniają się pewne obieże, wyciągają po mnie pewne macki...” (Gombrowicz, 2018a, s. 844) – wyznaje dramatycznie, po czym wylicza „gęby”, które są mu w tym kontekście natarczywie przyprowadzane. Twórcy nie odpowiada bowiem ani łątka „polskiego szlachcica”, ani „emigranta”, które mogą generować rzekome konotacje pisarza z antysemityzmem, faszyzmem czy hitleryzmem. Brzmień to może przesadnie, w dalszej części wypowiedzi znajduje się jednak uzasadnienie tych obaw:

Jakoż krytyk niemiecki, Żyd, Hans Meyer, który poświęcił mi rozdział swojej książki *Ansichten*, oświadczył ni stąd ni zowąd na posiedzeniu jury Formentor, że – wie na pewno – jestem antysemitą i że w książce, którą obecnie piszę, pełno antyżydowskich wycieczek. Kto mu udzielił tej życzliwej informacji? (Gombrowicz, 2018a, s. 844–845).

Jak zatem, konfrontując Gombrowicza z politycznością, nie powieścić błędu Goldmanna (o błędzie Meyera nie wspominając)? Warto

7 Interesujący może być fakt, że odpowiedź Gombrowicza rzeczywiście brzmiała bardzo subtelnie: „Pan Goldmann niewątpliwie ma rację, gdy mówi, że *Ślub* ma swój sens, którego krytyka nie dostrzegała. Ma też rację mówiąc, że sztuka ta, napisana w 1947 roku, jest ściśle związana z krwawą historią owych lat. Natomiast posuwa się trochę za daleko, moim zdaniem, doszukując się w *Ślubie* konkretnych symboli [...]. Sztuka z symbolami? Nie, nie jestem przecie autorem z XIX stulecia” (Gombrowicz, 2021, s. 137).

chyba wyznaczyć pewne ramy, które z jednej strony możliwie zminimalizują ryzyko nadinterpretacji, z drugiej zaś nie zakończą dyskusji lakonicznym stwierdzeniem, że skoro sam pisarz nie należał do entuzjastów polityki, interpretujący nie ma prawa doszukiwać się w jego dziełach politycznych kontekstów. Do nakreślenia tych granic potrzebny jest namysł nad, co najmniej, dwiema kwestiami – zdefiniowaniem polityki oraz zasadnością traktowania dzieła sztuki jako pewnej formy zapisu obserwacji.

Punktem wyjścia niech będzie pytanie: kiedy polityka przeistacza się w „najgorszą z dzikich małp”? Wolno sądzić, że na przykład wtedy, gdy nakazuje odczytywać dzieła Gombrowicza jako zawoalowane komentarze do konkretnych wydarzeń ze świata polityki. Czy głównym zamysłem *Trans-Atlantyku* było ukazanie mechanizmów rządzących ówczesnym państwem polskim? Nie, ale mimowolnie Gombrowicz również tego dokonuje, chociaż jego celem jest raczej nakreślenie wykrzywionego obrazu znacznie szerszej, bardziej uniwersalnej rzeczywistości. Przestrzeń ta obejmuje i politykę, i Polskę, ale stanowią one zaledwie pewien promil tego, co autor chciał wyrazić w swym dziele⁸. Gombrowiczowskie uniwersum można zatem z powodzeniem przykładać do pomniejszych, szczegółowych kwestii – pozwala to ujrzeć pewne sprawy w nowym świetle – jednak skoncentrowanie się wyłącznie na nich brutalnie spłyca każde z jego dzieł i ociera się o manipulację. Na dość klaustrofobiczną wygląda również perspektywa doszukiwania się w książkach Gombrowicza przesłanek świadczących o jego ideologicznych, czy wręcz partyjnych upodobaniach. Z racji tego, że autor *Ferdynand* niejednokrotnie zachęcał do możliwie szerokiego odczytywania jego utworów, rozsądnym kierunkiem wydaje się analogiczne postrzeganie polityczności w odniesieniu do jego dzieł. Innymi słowy – zamiast przemocą przypisywać pisarzowi lewicowość bądź prawicowość, warto odnieść jego dzieła do refleksji o naturze społeczeństwa i władzy.

8 O czym pisał wprost w przedmowie do *Trans-Atlantyku*: „Ale na cóż mnie jakieś boje z umarłą Polską przedwojenną czy też z przebrzmiałym stylem dawniejszego patriotyzmu, gdy mam inne i bardziej uniwersalne kłopoty? Czyż traciłbym czas na te przeczasiałe drobiazgi? Jestem z tych ambitnych strzelców, którzy, jeśli pudłują, to tylko do grubszej zwierzyny” (Gombrowicz, 2017b, s. 6).

Drugą problematyczną kwestą jest, czy teksty awangardowe, przesyczone groteską i absurdalne do granic należy uznać za cenny materiał do badań z zakresu nauk społecznych. Bohaterowie powieści, dramatów i opowiadań Gombrowicza żyją w ogarniętym przez szaleństwo świecie i zmagają się z dziwnymi obsesjami oraz kuriozalnymi problemami. Czy zatem wzniesiony przez głównego bohatera *Iwony, księżniczki Burgunda* (Gombrowicz, 2015) bunt przeciw „prawu natury” istotnie można odczytywać jako realny przejaw sprzeciwu wobec kategorii opisanej choćby przez Akwinantę⁹? Nad wyraz to wątpliwe – trudno bowiem o wartościowe konkluzje wypływające z tak prostodusznego odbioru utworu, a wbrew pozorom, to właśnie literalne odczytywanie Gombrowicza niesie za sobą najwyższe niebezpieczeństwo nadinterpretacji. Bezwzględnie trzeba mieć na uwadze, że podejście autora do filozofii jest dalece nonszalanckie. Pisarz posiadał rozległą wiedzę w tym zakresie, jednak zamiast z pietyzmem odnosić się do dorobku ulubionych myślicieli, preferował swobodne wyrywanie z kontekstu pewnych koncepcji, a także mniej i bardziej subtelne aluzje oraz szeroko pojętą parodię – czego koronnym przykładem jest *Szczur* (Gombrowicz, 2018b), wczesne opowiadanie pokretnie nawiązujące do prac Fryderyka Nietzschego¹⁰.

Oczywiście, nie oznacza to, że badacze nauk społecznych nie powinni traktować Gombrowicza serio. Przykładowo, w jego najśtywniejszej powieści da się odnaleźć całkiem bezpośrednio nawiązanie do kategorii roli społecznej. Protagonista *Ferdurdyrke* w pewnym momencie wspomina słowa ciotek zaniepokojonych jego nieokreślonością:

– Józiu – mówiły pomiędzy jednym mamlęciem a drugim – czas najwyższy, dziecko drogie. Co ludzie powiedzą? Jeżeli nie chcesz być lekarzem, bądźże przynajmniej kobieciarzem lub koniarzem, ale niech będzie wiadomo... niech będzie wiadomo... (Gombrowicz, 2017a, s. 7).

Nieokreśloność głównego bohatera, przejawiająca się w niezdolności bądź niechęci do wcielania się w określone role (kompatybilna

9 Problem ten został zasygnalizowany również w artykule *Gombrowicz Hobbesem podszyty. Iwona, księżniczka Burgunda w świetle filozofii politycznej* (Śniowska, 2019).

10 Odsyłam do artykułu *Gombrowicz poprawia Nietzschego. Kilka uwag o „Szczurze”* (Tischner, 2013).

z literacko-ideologiczno-filozoficzną nieokreślonością¹¹ samego autora), może stanowić punkt wyjścia do wielu interesujących analiz wykraczających znacząco poza ramy literaturoznawstwa. Idąc dalej – flagowa gombrowiczowska koncepcja Formy, czy równie sztafardowy konstrukt międzyludzkiego kościoła – mimo że doczekały się już szeregu analiz i naukowych opracowań¹² – wciąż mają potencjał, który może zostać wykorzystany na gruncie nauk społecznych. Forma traktowana jako kategoria politologiczna/socjologiczna pozwala na alternatywne spojrzenie na świat polityki, może stanowić pretekst do refleksji nad tym, co ze zbiorowości indywidualnych jednostek czyni społeczeństwo.

Szczególnie odstręczający dla osób związanych z naukami społecznymi może być fragment *Testamentu*, w którym Gombrowicz radykalnie odcina swoją sztukę od polityki. W pewnym momencie osobliwego „wywiadu”¹³ z Dominikiem de Roux padają następujące słowa:

Jakżeby sztuka mogła być polityczna? [...] Zostawcie w spokoju garstkę wizjonerów, marzycieli, poetów, niech robią swoje. Stać ludzkość, mimo wszystko, na alpinistów i nikt nie wymaga żeby taki sportowiec ze szczytu Mont Blanc wypowiadał się za rewolucją, albo przeciw (Gombrowicz, 2012, s. 135–136).

Sądzę, że przytoczony cytat, paradoksalnie, powinien zachęcać badaczy do politologiczno-socjologicznych analiz. Bynajmniej nie chodzi tu, o – kolokwialnie rzecz ujmując – robienie Gombrowiczowi na złość. Po pierwsze, trzeba zaznaczyć kontekst wypowiedzi. Słowa te poprzedza wspomnienie o przygotowaniu pisarzowi łatki „prawicowca”. Ponownie mamy więc do czynienia z wąskim rozumieniem

11 Nie sposób nie przytoczyć w tym miejscu cytatu z *Dziennika*: „[...] wejść w Paryż z niewinną nonszalancją, jako konserwatysta-burzyciel, hreczko-siej-awangardzista, lewicowiec prawicowy, prawicowiec lewicowy, sarmata argentyński, arystokratyczny plebejusz, artysta antyartystyczny, dojrzałe niedojrzały, anarchista zdyscyplinowany, sztucznie szczery, szczerze sztuczny” (Gombrowicz, 2018a, s. 845).

12 Zob. np. *Pojęcie „formy” u Gombrowicza* (Jarzębski, 1971)

13 Słowo nieprzypadkowo ujęte w cudzysłów – o tym, jak dalece zdominował Gombrowicz swego rozmówcę, przeczytać można w posłowie Jerzego Franczaka (Franczak, 2012).

polityczności i beztroskim szufladkowaniem autora, który liczył na zgoła odmienny odbiór. Co więcej, sam Gombrowicz stwierdza, że jego *Operetka*, prowokująca do tego krzywdzącego osądu, „nie jest naturalnie ani z prawa, ani z lewa” ale JEST „proklamacją bankructwa wszelkiej ideologii politycznej, bankructwa stroju” (Gombrowicz, 2012, s. 135). Jakże więc dyskutować z faktem, że polityka jako taka była obecna w dziełach polskiego pisarza? Ten aspekt właśnie, z mojej politologicznej perspektywy, w jego twórczości intryguje najbardziej. Gombrowicz to autor, który na świat (również świat polityki) spoglądał bardzo sceptycznie, krytycznie, bez większego entuzjazmu. Nie pociągały go ani wielkie, ani pomniejsze ideologie. Nie odczuwał potrzeby angażowania swej twórczości w politykę ani robienia ze swoich książek narzędzi agitacji. Polityczny dystans Gombrowicza, połączony z niekwestionowanym talentem do obserwowania mechanizmów rządzących społeczeństwem, czyni jego twórczość cennym zapisem socjologicznych spostrzeżeń, które wykorzystać można również na gruncie nauk politycznych.

Reasumując, główny bohater *Zbrodni z premedytacją* (Gombrowicz, 2018c) obsesyjnie usiłuje rozwikłać zagadkę morderstwa, do którego nigdy nie doszło – i nierzadko analogiczną postawę przyjmuje czytelnik w starciu z literaturą. Granica między rozszyfrowaniem mniej lub bardziej zawoalowanego przekazu a dopisaniem znaczeń, które zaskoczyłyby samego twórcę, bywa bardzo płynna, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z pisarstwem awangardowym. Wymagana jest tu więc doza ostrożności oraz uwrażliwienie na kilka aspektów. Po pierwsze nie wolno zapominać, że dzieła Gombrowicza nie stanowią traktatów o władzy czy społeczeństwie. Nadal obcujemy ze sztuką niosącą za sobą, naturalnie poza doznaniem estetycznymi, konkretny przekaz (w tym przypadku niebanalny obraz świata widziany oczami Gombrowicza), lecz absolutnie niebędącą „wypracowaniem na temat”, jak to kiedyś ujął sam autor, komentując recepcję *Trans-Atlantyku* (Gombrowicz, 2017b, s. 7). Po drugie, warto uszanować apolityczność autora, przy jednoczesnym uwzględnieniu, że nie oznacza ona wstrętu do pisania o polityce, ale niechęci do literackiego angażowania się w politykę.

Pytanie: „czy warto czytać Gombrowicza przez pryzmat nauk społecznych” zamieńmy więc na „czy warto czytać Gombrowicza z całkowitym pominięciem takiej perspektywy?”.

BIBLIOGRAFIA

- Franczak, J. (2012). Gombrowicz versus Gombrowicz. W W. Gombrowicz, *Testament. Rozmowy z Dominique de Roux*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Goldmann, L. (2021). *Krytyka nic nie zrozumiała*. Tłum. I. Kania. W W. Gombrowicz, *Varia 2. Dyskusje i polemiki*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2004). [Przedmowa do hiszpańskiego wydania *Ferdydurke*]. W W. Gombrowicz, *Varia 1. Czytelnicy i krytycy. Proza, reportaże, krytyka literacka, eseje, przedmowy*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2012). *Testament. Rozmowy z Dominique de Roux*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2015). *Iwona, księżniczka Burgunda*. W W. Gombrowicz, *Dramaty*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2017a). *Ferdydurke*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2017b). Przedmowa do „*Trans-Atlantyk*” [1957]. W W. Gombrowicz, *Trans-Atlantyk*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2018a). *Dziennik 1953–1969*. Kraków: Wydawnictwo Literackie
- Gombrowicz, W. (2018b). *Szczur*. W W. Gombrowicz, *Bakakaj i inne opowiadania*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2018c). *Zbrodnia z premedytacją*. W W. Gombrowicz, *Bakakaj i inne opowiadania*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gombrowicz, W. (2021). *Jaki jest sens Ślubu*. W W. Gombrowicz, *Varia 2. Dyskusje i polemiki*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Jarzębski, J. (1971). Pojęcie „formy” u Gombrowicza. *Pamiętnik Literacki*, 62(4), 69–96.
- Jarzębski, J. (2012). *Erotyka i polityka*. W J. Jarzębski (Red.), *Witold Gombrowicz nasz współczesny*. Kraków: Universitas.
- Jarzębski, J. (2014). Gombrowicz i Szekspir. *Pamiętnik Literacki*, 105/3, 79–91.
- Kaute, W. (2016). Polska i Polacy a „*duch*” nowożytności w *Dzienniku Witolda Gombrowicza*. *Studia humanistyczno-społeczne*, 12, 53–90.

- Kulas, P. (2012). Gombrowicz i problem teologiczno-polityczny. *Przegląd Polityczny*, 114, 147–152.
- Nowak, L. (2000). *Gombrowicz: człowiek wobec ludzi*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Suchanow, K. (2017). *Gombrowicz. Ja, geniusz*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Śniowska, D.A. (2019). Gombrowicz Hobbesem podszyty. Iwona, księżniczka Burgunda w świetle filozofii politycznej. *Horyzonty Polityki*, 10(32), 73–86.
- Świercz, P. (2020). Between Realism and Nominalism. Gombrowicz and the Debate on Polish and European Archetypes of Political Culture. *Horyzonty Polityki*, 10(33), 61–79.
- Świercz, P. (2019). The Marriage from the Perspective of Political Philosophy. *Horyzonty Polityki*, 10(30), 39–64.
- Tischner, Ł. (2013). Gombrowicz poprawia Nietzschego. Kilka uwag o „Szczurze”. *Teksty Drugie*, 1–2, 201–206.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

RECENZJE

REVIEWS

Nieć, M., Litwin, T., & Łabędź, K. (2021). *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, ss. 182. Seria: Dyskurs politologiczny. ISBN 978-83-7614-508-2.

W ostatnich latach zjawisko populizmu cieszy się coraz większym zainteresowaniem, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w dyskursie naukowym, jak i polemikach publicystycznych. Pomimo wielu opracowań to zagadnienie o wymiarze globalnym pozostaje niedoprecyzowane, rozumiane jako zagrożenie dla współczesnej demokracji lub jako nieodłączny element życia politycznego¹. Choć nie jest terminem nowym, to jednak w ostatnim czasie uwaga skupiona na problematyce „ludu i narodu” ulega znacznej intensyfikacji, a widoczne różnice w rozumieniu i podejściu do populizmu sprawiają, że kompleksowa analiza zjawiska wydaje się niezwykle potrzebna. Tym cenniejszą pozycję stanowi prezentowana przez Autorów monografia zawierająca rozważania nad zjawiskiem populizmu – zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym. Składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz zakończenia i bibliografii. Rozdziały autorstwa Mateusza Niecia zawierają opracowanie teoretyczne dotyczące problematyki populizmu oraz praktyczne odniesienia do kampanii wyborczej do Europarlamentu z 2014 roku. Pozostałe dwa rozdziały, których autorami są Tomasz Litwin i Krzysztof Łabędź, obejmują analizy programów politycznych KO i PiS oraz wypowiedzi kandydatów w wyborach prezydenckich z 2020 roku w kontekście występowania elementów populistycznych.

1 Por. Tooze, A. (2006). *The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy*. London-New York; Müller, J.W. (2017). *Co to jest populizm?* Warszawa; Griffin, R. (1993). *The Nature of Fascism*. London; Mudde, C., & Kaltwasser, C.R. (2017). *Populism: a very short Introduction*. Oxford; Finchelstein, F., & Urbinati, N. (2018). *On populism and democracy*. *Populism*, 1(1), 15–37.

Pierwsza część monografii: *Wokół teorii populizmu* to dwa rozdziały, z których pierwszy – *Dzieje populizmu i modele jego interpretacji* – obejmuje autorską koncepcję periodyzacji dziejów populizmu. Wprowadzając w zagadnienia rozwoju populizmu, Autor rozdziału wyróżnia pięć okresów ekspansji zjawiska w ujęciu politycznym – od sięgającego starożytności okresu protopopulistycznego, poprzez wiek XIX, czas 1917–1991, lata 1992–2015, aż do okresu po 2016 roku, oznaczającego czasy po „przejęciu władzy” m.in. przez D. Trumpe’a w USA. W dalszej części tekstu Autor odnosi się do koncepcji C. Mudde’a, wyróżniającej trzy czyste typy populizmu: agrarny, polityczny i gospodarczy. Doceniając wkład Mudde’a w doprecyzowanie podziału populizmu, słusznie w krytyczny sposób podchodzi do jego poglądów dotyczących doświadczonej komunizmem Europy Środkowo-Wschodniej (tzw. bloku wschodniego). Następnie Mateusz Nieć zgłębia podejście R.A. Dahla nie tyle do samego zjawiska populizmu, co idei demokracji. Komentuje przyjęte przez Dahla zasady poliarchii oraz wskazuje na przynależność rozważań autora *Demokracji i jej krytyków* do „bibliografii populizmu”, szczególnie w kontekście analizy napięcia między równością a wolnością. Podkreśla przy tym krytyczny stosunek R. Dahla, formułującego swoiste przestrogi dla demokracji, do współczesnej demokracji przedstawicielskiej. Rozdział trzeci ma charakter empiryczny – zawiera analizę zawartości spotów wyborczych dziewięciu polskich komitetów z kampanii do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Autor wykorzystał w analizie wskaźniki dyskursu populistycznego opracowane przez P. Przyłęckiego. Pozwoliło to na uszeregowanie spotów wyborczych pod względem stopnia obecności treści populistycznych. Ciekawe byłoby przeanalizowanie wyborów z 2019 roku i porównanie obu kampanii – to nie znalazło się w tekście, ale może będzie elementem kolejnego artykułu Autora.

Czwarty rozdział monografii zatytułowany *Populizm w programach relevantnych polskich ugrupowań politycznych* jest dziełem Tomasza Litwina. Wyraźnie definiuje on przedmiot analiz, trafnie syntetyzuje wskaźniki populizmu Przyłęckiego, grupując je w sześciu kategoriach i wykazując ich obecność zarówno w programie Prawa i Sprawiedliwości, jak i Koalicji Obywatelskiej. Autor przewiduje, że konsekwencją występowania elementów populistycznych w programach tych partii może być dalsza polaryzacja sceny politycznej,

a także pogłębienie podziałów społecznych wśród zwolenników obu ugrupowań.

Rozdział piąty *Elementy populizmu w kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2020 roku* autorstwa Krzysztofa Łabędzia zawiera analizę przekazów (głównie wypowiedzi) sześciu kandydatów ostatnich wyborów prezydenckich. Autor przeanalizował kampanie Andrzeja Dudy, Rafała Trzaskowskiego, Szymona Hołowni, Krzysztofa Bosaka, Roberta Biedronia i Władysława Kosiniak-Kamysza, wykazując, że choć w różnym stopniu, to jednak we wszystkich wypowiedziach pojawiły się akcenty populistyczne.

Aktualne wydarzenia społeczne i polityczne, w tym także popularność ugrupowań i polityków posługujących się elementami populistycznymi, stanowią wyzwanie dla badaczy zjawiska. Recenzowana monografia jest znaczącym głosem naukowców w debacie na jego temat i wnosi istotny wkład w poznanie wątków populistycznych występujących w polskiej rzeczywistości. Wskazana we wstępie autonomia pozostawiona Autorom pozwoliła na ukazanie populizmu w wymiarze teoretycznym, uwzględniającym odwołania do czołowych badaczy zjawiska populizmu oraz demokracji (część I). W kolejnych rozdziałach zaprezentowano skłonność poszczególnych partii do stosowania argumentacji nacechowanej elementami populistycznymi, a także ukazano „praktyczne wydanie” populizmu w kampanii prezydenckiej (część II). Przedstawiona pozycja z pewnością wzbogaci stan wiedzy zarówno czytelników zainteresowanych populizmem, jak też analityków zawodowo zajmujących się badaniem zjawiska.

Dominika Karwoth-Zielińska

<http://orcid.org/0000-0003-3870-8357>

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DOI: 10.35765/HP.2216

INFORMACJE DLA AUTORÓW

(wymogi edytorskie, etyczne oraz merytoryczne)

ZASADY OGÓLNE

1. Artykuły przyjmowane są zarówno w języku angielskim (preferowany), jak i w języku polskim.
2. Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane. Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia co najmniej dwóch recenzentów potwierdzona akceptacją do opublikowania przez Komitet Redakcyjny.
3. Złożony do „Horyzontów Polityki” tekst nie powinien być wcześniej nigdzie publikowany ani w tym samym czasie złożony w redakcjach innych czasopism.
4. Autor (autorzy) wraz z tekstem artykułu naukowego składają wniosek o jego nieodpłatne opublikowanie oraz oświadczenie, którego wzór dostępny jest na stronie internetowej czasopisma. Autor jest zobowiązany przesłać do Redakcji (faks, dokument zeskanowany, tradycyjna poczta) oświadczenie o wyrażeniu zgody na nieodpłatną publikację artykułu w wersji papierowej i elektronicznej (PDF) oraz indeksowanie abstraktu artykułu w krajowych i międzynarodowych bazach danych, z którymi współpracuje Redakcja.
5. Zapraszamy zarówno do zgłaszania artykułów tematycznych (każdy numer poświęcony jest odrębnemu tematowi, danemu zagadnieniu, artykuły te są publikowane w dziale „Artykuły tematyczne”), jak i artykułów na dowolny temat (publikowanych w dziale „Varia”). Artykuły przyjmowane są w następujących terminach:
 - do 30 września – do numeru marcowego następnego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
 - do 31 grudnia – do numeru czerwcowego następnego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
 - do 31 marca – do numeru wrześniowego tego samego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
 - do 30 czerwca – do numeru grudniowego tego samego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)

(w/w terminy mogą być zawężone w wypadku niektórych numerów tematycznych, szczególnie dotyczące artykułów tematycznych podawane są w odrębnych zaproszeniach do składania artykułów tzw. Call for Papers)

6. Czasopismo nie pobiera opłat za proces wydawniczy (APC) oraz za zatwierdzenie tekstu (submission charge).

WYMOGI TECHNICZNO-EDYTORSKIE

1. Nadsyłane do Redakcji propozycje artykułów powinny być opracowane zgodnie z przyjętymi przez Redakcję zasadami edytorskimi:
 - a. czcionka: Times New Roman, 12 pkt;
 - b. odstępy między wierszami: 1,5 wiersza;
 - c. tekst obustronnie wyjustowany;
 - d. wcięcia akapitowe: standardowe;
 - e. tytuły i podtytuły: czcionka Times New Roman, 12 pkt, pogrubiona;
 - f. marginesy: standardowe (2,5 cm z każdej strony);
 - g. numeracja stron: ciągła, pośrodku dolnej części strony;
 - h. cytaty w tekście pisane w cudzysłowie.
2. Nadesłany tekst powinien objętościowo zawierać 20 000-30 000 znaków ze spacjami (tj. 0,5-0,75 ark. aut.).

3. W artykule należy stosować odwołania do literatury w systemie „autor – data wydania” (tzw. nawiasy referencyjne) według **stylu APA 7** (<http://www.apa-style.org/> oraz Przewodnik po kodowaniu w stylu APA; przydatna strona w języku polskim: <http://socjolekt.uni.opole.pl/?p=2531>). Zgodnie z nim przypisy umieszcza się bezpośrednio po cytacie lub w innym miejscu wymagającym wskazania źródeł w formie skróconej informacji bibliograficznej: w nawiasach podaje się nazwisko autora (ewentualnie współautorów) lub skrót tytułu źródła (w przypadku prac zbiorowych bez podanego redaktora), datę wydania oraz numery stron, na które powołuje się autor pracy, np. (Smith, 2012, s. 44). Pełną bibliografię należy podać na końcu artykułu w formie wykazu alfabetycznego.
4. Jeżeli w proponowanym artykule występują ilustracje, powinny być one przesłane w osobnych plikach graficznych (.tif; .eps; .jpg) w rozdzielczości 300 dpi; a wykresy (tylko odcienie szarości) przygotowane za pomocą Microsoft Office Excel należy dołączyć wraz z plikami źródłowymi (.xls), a tabele w Word.
5. **Propozycje artykułów powinny być przesłane pocztą elektroniczną, po uprzednim zalogowaniu do systemu OJS:** <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP> według jednego z trzech sposobów:
 - Jeśli Autor zna swój login i hasło, bo wcześniej zakładał swoje konto w „Horyzontach Polityki” (jako autor, recenzent, czytelnik): <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/login>
 - Jeśli Autor nie jest pewny, czy posiada konto w systemie OJS lub nie pamięta hasła: <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/login/lostPassword>
 - Jeśli Autor rejestruje się po raz pierwszy: <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/user/register>
6. Proszę się rejestrować jako „czytelnik”, „autor” oraz w wypadku osób z co najmniej stopniem doktora jako „recenzent”. Domyślnie rejestracja uwzględnia tylko „czytelnika”, a brak zaznaczenia opcji „autor” uniemożliwi wgranie artykułu.
7. **UWAGA: Przy wgrzywaniu artykułu proszę umieścić plik bez danych Autora, ze względu na podwójnie tzw. ślepą recenzję, natomiast w „Metadanych”: imię i nazwisko, stopień, tytuł naukowy, numer osobisty ORCID, miejsce pracy: uczelnia, wydział, instytut, katedra, zakład z adresem, ew. numer grantu, z jakiego powstał artykuł.**

STRUKTURA ARTYKUŁU

1. Nadesłane propozycje artykułów powinny mieć następującą strukturę:
 - imię i nazwisko autora/autorów wraz z jego/jej/ich afiliacją (podane w „Metadanych” do wiadomości Redakcji)
 - adres e-mail
 - ORCID

ARTYKUŁY W JĘZYKU POLSKIM lub INNYM JĘZYKU KONGRESOWYM (poza angielskim):

- tytuł w języku polskim (lub języku oryginału)
- streszczenie w języku polskim (lub języku oryginału) max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
- słowa kluczowe w języku polskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
- tytuł w języku angielskim
- streszczenie w języku angielskim max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
- słowa kluczowe w języku angielskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
- wykaz wykorzystanej bibliografii w stylu APA

ARTYKUŁY W JĘZYKU ANGIELSKIM:

- tytuł w języku angielskim
 - streszczenie w języku angielskim max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
 - słowa kluczowe w języku angielskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
 - wykaz wykorzystanej bibliografii w stylu APA
2. Artykuł winien posiadać merytoryczną strukturę: wstęp, metody badawcze, część zasadnicza, wyniki i wnioski.
 3. Streszczenie powinno prezentować główne tezy artykułu, a nie informacje o problemach, które autor porusza, i być zrozumiałe bez czytania pracy. Streszczenie powinno zawierać max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów) i posiadać określoną strukturę, odzwierciedlającą istotę artykułu:

UWAGA: STRESZCZENIA ZARÓWNO W JĘZYKU POLSKIM I ANGIELSKIM MUSZĄ BYĆ TAKIE SAME W METADANYCH ORAZ W ARTYKULE!

WZÓR:

STRESZCZENIE

CEL NAUKOWY:

PROBLEM i METODY BADAWCZE:

PROCES WYWODU:

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:

WYMOGI MERYTORYCZNE

1. Przed nadesłaniem propozycji artykułu prosimy zapoznać się z formularzem recenzji, w którym szczegółowo wyartykułowano zasady oceny merytorycznej artykułu. Formularz recenzji można pobrać ze strony internetowej czasopisma.
2. Każdy nadesłany artykuł powinien składać się z następujących części:
 - a. **WSTĘP**, gdzie opisany jest cel naukowy artykułu, hipoteza badawcza/teza badawcza (problem badawczy) w formie krótkiej i zrozumiałej, z zaznaczeniem nowości/wyjatkowości stawianego problemu badawczego
 - b. **INSTRUMENTY I NARZĘDZIA BADAWCZE** (metody) (bezwzględnie wymagane dla artykułów statystyczno-analitycznych) oraz źródła badawcze z uwzględnieniem najnowszej literatury naukowej dotyczącej traktowanej problematyki
 - c. **CZĘŚĆ ZASADNICZA (PROCES WYWODU)** (z możliwością podziału na sekcje według schematu 1; 1.1; 1.1.1; 2; 2.1.) przeprowadzona w sposób zrozumiały i konkretny, która powinna wykazać znaczenie wyników doświadczeń naukowych w sposób komparatywny
 - d. **WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ** – jasne i zwięzłe
 - e. **WNIOSKI**, które są odpowiedzią na wcześniej postawiony problem badawczy z konkretnymi **INNOWACJAMI/REKOMENDACJAMI NAUKOWYMI** – może stanowić krótką, niezależną część podsumowującą całość wywodu

Przydatna pomoc naukowa:

http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease_guidelines-june2014-polish.pdf

Autorzy tekstów badawczych wykorzystujących analizy statystyczne są proszeni o zapoznanie się z uwagami:

http://www.pwe.com.pl/files/1436255816/file/wiecej_respektu_dla_liczb_i_zasad_statystyki.pdf

ARTYKUŁY, KTÓRE NIE BĘDĄ POSIADAŁY TYCH ELEMENTÓW,
NIE BĘDĄ PRZYJMOWANE DO DALSZEGO PROCEDOWANIA.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

GENERAL PRINCIPLES

1. Articles will be accepted in both English (preferred), as well as in Polish
2. All articles submitted for consideration will undergo a process of peer-review. In order for the article to be published, it will need to receive two positive reviews, and confirmation of acceptance from the Editorial Board.
3. Submissions to "Horizons of Politics" should not already have been published elsewhere, or be currently under consideration by another academic journal.
4. The author(s), along with the text of the academic article, must submit a statement and a declaration consenting to the article's free publication, a template of which is available on the journal's website. The author is required to send to the Editor (in the form of a fax, scanned document, or through the post) a statement that consents to the publication of the article free of charge in both hard copy and electronic formats (PDF), as well as for the indexing of the article abstracts in national and international data bases, with whom the editor collaborates.
5. We invite you to submit articles on particular subjects (each issue is devoted to a separate topic, and these articles are published in a special section in each edition that discusses a particular subject), as well as articles on other subjects (published in the section 'Varia'). Deadlines for future editions are:
 - 30 September – the March edition next year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
 - 31 December – the June edition next year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
 - 31 March – the September edition the same year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
 - 30 June – the December edition the same year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);

(These deadlines may be restricted in the case of some special subject issues, especially in relation to thematic articles, which will be invited for submission after a 'call for papers').

6. No article submission or article processing (APC) fees are charged.

TECHNICAL and EDITORIAL REQUIREMENTS

1. Articles sent to the Editor for consideration should be prepared in accordance with the editorial rules:
 - a. font: Times New Roman, 12 pt.;
 - b. line spacing: 1.5 lines;
 - c. the text justified on both sides;
 - d. indentation: standard;
 - e. headings and subheadings: font Times New Roman, 12 pt, bold;
 - f. margins: standard (2.5 cm on each side);
 - g. numbering: continuous, at the centre of the bottom of the page;
 - h. citations contained within the text should be enclosed in quotation marks.
2. The submitted text should contain 20 000-30 000 characters.
3. References to the literature contained in the article should use the author-date system (i.e. the parenthesis system) according **style APA 7** (<http://www.apa-style.org/>). Accordingly, the notes placed directly after the citation or elsewhere should indicate the source in an abbreviated form or bibliographic information.

This following should be enclosed within brackets: the author(s) or in the absence of authors an abbreviated title of the source (such as in the case of collective works without a clear editor), the date of publication, as well as the page number(s) which are cited in the article, e.g. (Smith, 2002, p. 44). A complete bibliography should be produced at the end of the article, and the sources should be listed in alphabetical order.

4. If the article contains an illustration it should be sent in the following file types (.tif; .eps; .jpg) at a resolution of 300 dpi; and graphs (only shades of gray) prepared using Microsoft Office Excel must be accompanied by the source files (.xls) and the tables in MS Word.
5. **Articles submitted for consideration should be sent via email, after the sender has logged in at this address:** <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP>
6. **Because of "blind review", please submit article without of informations about the author(s).**
7. Informations about the author(s) should contain the following data: the first and family name(s), the author(s)' degree and academic title, personal ORCID number their place of work (university, faculty, institute, research unit) with address, please submit in the "Metadata".

STRUCTURE of the ARTICLE

1. The submitted article should contain the following structure:
 - The first name and family name(s) of the author(s) along with their institutional affiliation (submitted only in the "Metadata")
 - E-mail address
 - ORCID
 - The title in English
 - An abstract written in English of maximum 2000 characters (ca. 300 words) including spaces
 - Key words in English (a maximum of 5) confirmed by ENTER
 - The article should take into consideration the following substantive structure: an introduction, methodology, some basic results and conclusions
 - A bibliography of sources consulted in the style APA
2. The abstract should present the main thesis of the article, and not information about problems that the author is pursuing and which can be understood without reading the article.
3. The abstract should contain maximum 2000 characters (ca. 300 words) including spaces and be structured in a way reflects the essence of the article.

NOTE: SUMMARIES IN ENGLISH MUST BE THE SAME IN THE METADATA AND IN THE ARTICLE

TEMPLATE:

ABSTRACT

RESEARCH OBJECTIVE:

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:

THE PROCESS of ARGUMENTATION:

RESEARCH RESULTS:

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

BASIC RECOMMENDATIONS

1. Before submitting your article for consideration we ask that you refer to the reviewer's form, which presents the details of the guidelines of assessment of the article. The review form can be downloaded from the journal's internet page.
2. Each submitted article should consist of the following parts:
 - a. Introduction, which describes the aims of the article, the research hypothesis/thesis (the research problem) in a way that is short and understandable, indicating the new/original research problem.
 - b. Research tools (methods) (essential for those articles using statistical analysis) as well as the sources of research taking into consideration the newest academic literature in relation to the issues that are being discussed.
 - c. The body of the article (development of the argument) (which can be divided into sections according to the following scheme 1; 1.1; 1.1.1; 2; 2.1.) This should be presented in a clear and concrete manner, and place the research results in a comparative context.
 - d. Results of the research analysis – which should be clear and concise
 - e. Conclusion, which provides an answer to the problem which had been earlier posed with innovations and recommendations – there can also be a short separate section that summarizes the whole argument

A useful study aid can be found: http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease_guidelines-2015.pdf

ARTICLES WHICH DO NOT CONTAIN THE ABOVEMENTIONED ELEMENTS WILL NOT BE ACCEPTED FOR FURTHER CONSIDERATION.

DYSKURS POLITOLOGICZNY

Seria wydawnicza Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie pod redakcją Włodzimierza Bernackiego, Wita Pasierbka, Bogdana Szlachty

Dotychczas w części „monografie” ukazały się publikacje:

- Anna Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010, ss. 416.
- Paweł Kaźmierczak, *Dietrich von Hildebrand wobec narodowego socjalizmu*, Kraków 2011, ss. 324.
- Radosław Rybkowski, *Upadek stopni – stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*, Kraków 2011, ss. 224.
- Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbng w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012, ss. 652.
- Mirosław Lakomy, *Rynek radiowy w Polsce*, Kraków 2012, ss. 144.
- Paweł Armada, *Szkoła myślenia politycznego Leo Straussa*, Kraków 2012, ss. 612.
- *The Problem of Political Theology*, ed. by Paweł Armada, Arkadiusz Górnisiewicz, Krzysztof C. Matuszek, Kraków 2012, ss. 228.
- Agnieszka Puszkow-Bańka, *Polska i Polacy w myśli narodowej demokracji na przełomie XIX i XX wieku (Jan Ludwik Poptawski, Zygmunt Balicki, Roman Dmowski)*, Kraków 2013, ss. 314.
- Mirosław Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, ss. 404.
- Rafał Lis, *Ku społeczeństwu cywilnemu i bogactwu narodów. Główne koncepcje polityczne i prawne szkockiego Oświecenia*, Kraków 2014, ss. 399.
- Konrad Oświecimski, *Lobby etniczne a polityka zagraniczna USA – wybrane przykłady*, Kraków 2014, ss. 311.
- *Problemy demokracji*, redakcja naukowa Mirosław Lakomy i Maria Nowina Konopka, Kraków 2014, ss. 221.
- Mirosław Lakomy, Leszek Porębski, Natalia Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014, ss. 254.

- Aleksandra Pohl, *Autorytaryzm. Studium psychologiczne*, Kraków 2015, ss. 286.
- *NetoDEMOKracja: Web 2.0 w sferze publicznej*, redakcja Konrad Oświecimski, Aleksandra Pohl, Mirosław Lakomy, Kraków 2016, ss. 268.
- *Zarządzanie i nowe technologie ICT w sferze publicznej*, redakcja Mirosław Lakomy, Konrad Oświecimski, Kraków 2017, ss. 178.
- Konrad Oświecimski, Mirosław Lakomy, *E-kampanie prezydenckie w USA i w Polsce*, Kraków 2017, ss. 286.
- Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, Radosław Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*, Kraków 2019, ss. 168.
- Mateusz Filary-Szczepanik, *Anarchia i dyscyplina. Rzecz o realistycznych teoriach stosunków międzynarodowych Hansa Morgenthaua i Kennetha Waltza*, Kraków 2019, ss. 460.
- Wojciech Michnik, *Wojny hegemonu? Interwencje zbrojne USA w latach 1990–2003*, Kraków 2020, ss. 392.
- Mateusz Nieć, Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*, Kraków 2021, ss. 182.

Dotąd ukazały się następujące zeszyty tematyczne
„Horyzontów Polityki”

- | | |
|---------------------|---|
| 2010, Vol. 1, N° 1 | – Polityczna natura człowieka /
Political Nature of Man |
| 2011, Vol. 2, N° 2 | – Polityczny potencjał człowieka /
Political Potential of Man |
| 2011, Vol. 2, N° 3 | – Edukacja polityczna / Political Education |
| 2011, Vol. 3, N° 4 | – Nie-ludzki wymiar polityki /
Non-Human Dimension of Politics |
| 2012, Vol. 3, N° 5 | – Religijne wizje polityki /
Religious Visions of Politics |
| 2013, Vol. 4, N° 6 | – Patriotyzm i tożsamość / Patriotism and Identity |
| 2013, Vol. 4, N° 7 | – Rzeczpospolita i republikanizm /
Polish Commonwealth and Republicanism |
| 2013, Vol. 4, N° 8 | – Europeizacja Europy /
Europeanization of Europe |
| 2013, Vol. 4, N° 9 | – Poza horyzont / Beyond the Horizon |
| 2014, Vol. 5, N° 10 | – Procesy europeizacji / Europeanisation
Processes |
| 2014, Vol. 5, N° 11 | – Ćwierć wieku wolności: Polska 1989-2014 /
25 Years of Freedom: Poland 1989-2014 |
| 2014, Vol. 5, No 12 | – System polityczny: autonomia, autoreprodukcja
i dehumanizacja? / The Political System:
Autonomous, Self-Reproducing
and Non-Human? |
| 2014, Vol. 5, N° 13 | – Różne oblicza polityki / Politics, Policy
and Polity |
| 2015, Vol. 6, N° 14 | – Suwerenność / Sovereignty |
| 2015, Vol. 6, N° 15 | – Dehumanizacja adwersarza politycznego /
The Dehumanization of the Political Adversary |
| 2015, Vol. 6, N° 16 | – Polityka publiczna / Public Policy |
| 2015, Vol. 6, N° 17 | – European Economy and Geopolitics /
Gospodarka europejska a geopolityka |
| 2016, Vol. 7, N° 18 | – Wokół sporów o suwerenność / Around
the Disputes over Sovereignty |
| 2016, Vol. 7, N° 19 | – Osoba, wspólnota, polityka / Person,
Community, Politics |
| 2016, Vol. 7, N° 20 | – Konflikt na Ukrainie – reaktywacja
geopolityki? / The Conflict in Ukraine –
the Reactivation of Geopolitics? |

- 2016, Vol. 7, N° 21 – Secularization of Political Thought in Russia: From the “Right of Existence” to the Empire and Geopolitics
- 2017, Vol. 8, N° 22 – Handel międzynarodowy / International Trade
- 2017, Vol. 8, N° 23 – Międzynarodowe stosunki gospodarcze / International Economics
- 2017, Vol. 8, N° 24 – Globalne dobra publiczne / Global Public Goods
- 2017, Vol. 8, N° 25 – The Scottish Enlightenment and the Challenges of Commercial Society
- 2018, Vol. 9, N° 26 – Analiza zapisów Konstytucji z 1997 r. / Analysis of the Provisions of the Constitution from 1997
- 2018, Vol. 9, N° 27 – Procesy sekularyzacyjne w Kościele katolickim / Secularization in the Catholic Church
- 2018, Vol. 9, N° 28 – Namysł politologiczny nad Konstytucją RP z 1997 roku / The Reflection on the Constitution of the Republic of Poland 1997 from the Political Science Perspective
- 2018, Vol. 9, N° 29 – Local Public Policies
- 2019, Vol. 10, N° 30 – Namysł nad władzą polityczną / The Reflections on the Power
- 2019, Vol. 10, N° 31 – Władza polityczna w tradycji judeo-chrześcijańskiej / Political Power in Judeo-Christian Tradition
- 2019, Vol. 10, No 32 – Władza polityczna i natura ludzka w refleksji starożytnej / Political Power and Human Nature in Ancient Thought
- 2019, Vol. 10, N° 33 – Koncepcja władzy politycznej w refleksji średniowiecznej i renesansowej / The Notion of Political Power in Medieval and Renaissance Thought
- 2020, Vol. 11, N° 34 – Władza i rozum – władza polityczna w świetle idei oświeceniowej i Rewolucji Francuskiej / Reason and Political Power: Political Power in light of the Enlightenment and French Revolution
- 2020, Vol. 11, N° 35 – W okresie światowych konfliktów – problematyka władzy politycznej w pierwszej połowie XX stulecia / In an Age of Global Conflicts – the Problem of Political Power in the First Half of the 20th Century
- 2020, Vol. 11, N° 36 – Społeczeństwa postpandemiczne / Post-pandemic Societies

- 2020, Vol. 11, N° 37 – Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego i biznesu dla przedsiębiorczości / Internationalization of Higher Education and Business for Entrepreneurship
- 2021, Vol. 12, N° 38 – „Zimna wojna”. Refleksja polityczna w okresie 1945-1990 / “Cold War”: Political Reflection in the Period between 1945 and 1990
- 2021, Vol. 12, N° 39 – Globalizacja – problematyka władzy politycznej w świecie współczesnym / Globalisation – the Issue of Political Power in the Contemporary World
- 2021, Vol. 12, No 40 – Wyzwania gospodarki polskiej i unijnej w kontekście pandemii COVID-19 / COVID-19 pandemic: challenges for the Polish and European economy
- 2021, Vol. 12, N° 41 – Systemy stanowienia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne / Law-Making Systems – Selected Theoretical and Practical Aspects

