

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(61) 2018

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Uniwersytet Wrocławski (University of Wrocław)
dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Tadeusz Bodio, Uniwersytet Warszawski (University of Warsaw)
prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, Uniwersytet Rzeszowski (University of Rzeszów)
dr Jens Boysen (Technische Universität Chemnitz)
dr Nathaniel Copsey (Aston University)
dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Bogna Gawrońska-Nowak, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Svetlana P. Glinkina (Institute of Economy of Russian Academy of Sciences)
prof. dr hab. Krystyna Iglicka-Okólska, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Natalia V. Kulikova (Lomonosov Moscow State University)
dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Daria Nałęcz, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński (Jagiellonian University)
dr hab. Krzysztof Miszczak, Szkoła Główna Handlowa (Warsaw School of Economics)
prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniaín (University of Zaragoza)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Józef M. Fiszer, redaktor naczelny (editor-in-chief)
Dariusz K. Rosati, zastępca redaktora naczelnego (deputy editor-in-chief), Paweł Olszewski, sekretarz (secretary)
Andrzej Podraza, członek (member), Zdzisław Puślecki, członek (member), Krzysztof Szewior, członek (member)
Janusz J. Węc, członek (member), Konstanty A. Wojtaszczyk, członek (member)

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

REDAKTORZY JĘZYKOWI / COPY EDITORS

Natalia Artsiomenka – język białoruski, język rosyjski (Belarusian language, Russian language)
Grzegorz Butrym – język angielski (English language), Martin Dahl – język niemiecki (German language)
Adam Figurski – język angielski (English language), Maria Furman – język polski (Polish language)
Ostap Kushnir – język ukraiński (Ukrainian language), Elwira Stefańska – język rosyjski (Russian language)

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najehalski

REDAKTORZY DZIEDZINOWI / SUBJECT EDITORS

nauki ekonomiczne (economics) – prof. dr hab. Dariusz K. Rosati
nauki polityczne (political science), stosunki międzynarodowe (international relations),
europeistyka (European studies) – prof. dr hab. Józef M. Fiszer, nauki prawne (law) – prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość (finance and banking) – dr Piotr Stolarczyk, statystyka (statistics) – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu (management) – prof. dr hab. Jerzy Kisielnicki

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

Jens Boysen, Niemcy (Germany), Nathaniel Copsey, Wielka Brytania (Great Britain)
Natalia V. Kulikova, Federacja Rosyjska (Russian Federation)
Douglas E. Selva, Stany Zjednoczone (United States of America)

REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Urszula Kulakowska-Kuś

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa.

The original version of the journal is the printed version.

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach: polskim, angielskim i rosyjskim są zamieszczone na stronie internetowej (Full texts of the articles along with the table of contents and summaries in Polish, English and Russian are published online under URL):

<https://mysl.lazarski.pl/pl/numery-online/archiwum/>
oraz w bazie BazEkon, dostępnej poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki
(as well as in BazEkon service available via Virtual Library of Science): <http://vls.icm.edu.pl/>
i na serwerze Biblioteki Głównej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(and the Cracov University of Economics server): bazekon.uek.krakow.pl

Uwzględnione w (Indexed by): Index Copernicus International: <https://journals.indexcopernicus.com/search/form?search=My%C5%9B1%20Ekonomiczna%20i%20Polityczna>
Arianta: <http://www.arianta.pl/>

ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=489041>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2018

ISSN 2081-5913

Myśl Ekonomiczna i Polityczna (online): ISSN 2545-0964, <https://mysl.lazarski.pl>

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. (22) 54-35-450

www.lazarski.pl

wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa (DTP, printing and binding):

Dom Wydawniczy ELIPSA

ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa

tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85

e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 11

ARTYKUŁY I STUDIA

Elżbieta Skrzypek

GOW jako wyzwanie współczesności 17

Maciej Meyer

Związek kultur(y) z ekonomią. Podejście koncyliacyjne 48

Andrzej Bolesta

Kapitalizm, socjalizm i państwowy interwencjonizm: systemowe kontrowersje wschodnioazjatyckiego modelu rozwoju 72

Magdalena Wymysłowska, Piotr Stolarczyk

Kredyty eksportowe zabezpieczone ubezpieczeniem gwarantowanym przez Skarb Państwa a Adekwatność kapitałowa banków. Analiza możliwości zastosowania polisy ubezpieczeniowej KUKI SA jako uznanej umowy o ochronie kredytowej nierzeczywistej dla ekspozycji stanowiących oficjalnie wspierane kredyty eksportowe w kontekście wdrożenia pakietu CRD IV/CRR (Część I) 95

Halina Chłodnicka, Grzegorz Zimon

Zmiany rynku i ich wpływ na kształtowanie się systemu emerytalnego 131

Alicja Ewa Wasilewska

Strategia bezpieczeństwa społecznego jako *remedium* dla przetrwania 152

Aleksandra Chudaś

Pokaż mi swoje dane, a powiem ci kim jesteś. Rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) – istota i cele 176

Stanisław Koziej	
Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej	195
Katarzyna Cymbranowicz	
(Nie) dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957–2017	228
Józef M. Fiszer	
Bilans dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jej perspektywy w XXI wieku	255
Katarzyna Kołodziejczyk	
Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Stan i perspektywy na przyszłość	274
Ryszard Żelichowski	
Czwórka z Wyszehradu. Duchy czy demony?	292
 RECENZJE	
Józef M. Fiszer (red.), <i>Unia Europejska – Chiny w XXI wieku</i> , Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, ss. 277 (Martin Dahl)	313
Douglas Murray, <i>Przedziwna śmierć Europy</i> , Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, ss. 433 (Mateusz Czasak)	319
Noty o Autorach	325

CONTENTS

Editorial	11
-----------------	----

ARTICLES AND STUDIES

Elżbieta Skrzypek

Knowledge-based economy as a contemporary challenge	17
---	----

Maciej Meyer

Link between culture(s) and economics: conciliatory approach	48
--	----

Andrzej Bolesta

Capitalism, socialism and state interventionism: system-related controversies over East Asian model of development	72
---	----

Magdalena Wymysłowska, Piotr Stolarczyk

Export credit insurance backed by the State Treasury vs. capital adequacy of banks. Analysis of the possibility of using an insurance policy of KUKE SA as a recognised agreement on the unfunded credit protection for the exposition constituting the officially backed export credits in the context of CRD IV/CRR package (Part I)	95
---	----

Halina Chłodnicka, Grzegorz Zimon

Market changes and their influence on the development of the pension system	131
--	-----

Alicja Ewa Wasilewska

Social security strategy as a <i>remedy</i> used for survival	152
---	-----

Aleksandra Chudaś

Show me your data and I will tell you who you are: General Data Protection Regulation (GDPR) essence and aims	176
--	-----

Stanisław Koziej

European Union security strategy evolution	195
--	-----

Katarzyna Cymbranowicz

(Not) good mechanism of the Presidency, i.e. the problem
of leadership in the European Union in the period 1957–2017 . . . 228

Józef M. Fiszer

Balance of Poland's membership of the European Union to date
and its prospects in the 21st century 255

Katarzyna Kołodziejczyk

Relations between the European Union and the African, Caribbean
and Pacific Group of States: current state and prospects 274

Ryszard Żelichowski

The Visegrád Four. Ghosts or demons? 292

REVIEWS

Józef M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*
[*European Union – China in the 21st century*], Instytut Studiów
Politycznych PAN, Warszawa 2018, 277 pages (Martin Dahl) 313

Douglas Murray, *Przedziwna śmierć Europy* [*Europe's ridiculous*
death], Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, 433 pages
(Mateusz Czasak) 319

Notes on the authors 325

СОДЕРЖАНИЕ

От редакции 11

СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Эльжбета Скшипэк

GOW [экономика, основанная на знаниях] как вызов современности 17

Мацей Мейер

Связь между культурами(ой) и экономикой. Примирительный подход ... 48

Анджей Болеста

Капитализм, социализм и государственный интервенционизм:
истемные противоречия восточноазиатской модели развития 72

Магдалена Вымысловска, Пётр Столярчик

Экспортные кредиты, обеспеченные страхованием, гарантированным
Государственным казначейством, и достаточность капитала банков.
Анализ возможности применения страхового полиса KUKE SA
в качестве признанного соглашения о нефинансовой защите
кредитов для экспозиций, составляющих официально
поддерживаемые экспортные кредиты, в контексте реализации
пакета CRD IV/CRR (часть I) 95

Налина Хлодницка, Гжегож Зимон

Изменения рынка и их влияние на формирование пенсионной
системы 131

Алиция Эва Василевска

Стратегия общественной безопасности как *remedium* [средство]
выживания 152

Александра Худась

Покажи мне свои данные, а я скажу, кто ты. Постановление о защите
личных данных (RODO) – сущность и цели 176

Станислав Козей

Эволюция стратегии безопасности Европейского Союза 195

Катажина Цимбранович

(Не)совершенный механизм председательства, или проблема председательства в Европейском Союзе в 1957–2017 годах 228

Юзеф М.Фишер

Итоги членства Польши в Европейском Союзе и его перспективы в XXI веке 255

Катажина Колодейчик

Взаимоотношения Европейского Союза и группы государств Африки, Карибов и Тихого океана. Состояние и перспективы на будущее . . 274

Рышард Желиховски

Четверка из Вышеграда. Духи или демоны? 292

РЕЦЕНЗИИ

Юзеф М. Фишер (ред.), *Европейский Союз – Китай в XXI веке*, Институт политологии ПАН, Варшава 2018, стр. 277 (Мартин Даль). 313

Дуглас Мюррей, *Странная смерть Европы*, Издательство Zysk i S-ка, Познань 2017, стр. 433 (Матеуш Часак). 319

Сведения об Авторах 325

OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników drugi w 2018 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który pod względem objętości – jak zawsze – jest bardzo obszerny, a pod względem merytorycznym interesujący i ma interdyscyplinarny charakter. Na jego łamach publikujemy dwanaście oryginalnych artykułów z dziedziny nauk społecznych, a zwłaszcza z zakresu: ekonomii, nauk o polityce i stosunków międzynarodowych. Zamieszczamy także artykuły, które są efektem badań naukowych prowadzonych przez poszczególnych autorów w ramach wielu projektów badawczych lub są fragmentami różnych rozpraw naukowych.

Prezentowany numer adresujemy szczególnie do ekonomistów, politologów i ekspertów od współczesnych stosunków międzynarodowych, a także nauczycieli, doktorantów i studentów. Polecamy go też uwadze polityków i publicystów, gdyż zawiera on wiele oryginalnych rozwiązań, ciekawych tez i hipotez, dotyczących aktualnych problemów: gospodarczych, finansowych, społecznych, politycznych i międzynarodowych Polski, Europy i świata. Mamy więc nadzieję, że tak jak wszystkie opublikowane do tej pory tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” również ten zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z dużą uwagą oraz wykorzystany w praktyce.

Niniejszy kwartalnik, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, poświęconej szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw polityczno-społecznych oraz stosunków międzynarodowych.

W części pierwszej publikujemy siedem opracowań. Otwiera ją artykuł Elżbiety Skrzypek pt. „GOW jako wyzwanie współczesności”, w którym Autorka ukazuje rolę wiedzy dla rozwoju gospodarki narodowej i wzrostu jej konkurencyjności. Podkreśla, że gospodarka oparta na wiedzy (GOW), to jedna z głównych przesłanek rozwoju współczesnego świata. W artykule przedstawiono istotę, podstawy oraz nośniki GOW. Omówiono wybrane definicje GOW oraz pokazano, że wiedza stanowi podstawowy zasób w organiza-

cji, a także przedstawiono wybrane czynniki wpływające na funkcjonowanie systemu zarządzania wiedzą.

W kolejnym artykule, pt. „Związek kultur(y) z ekonomią. Podejście koncyliacyjne”, jego autor Maciej Meyer pisze o roli kultury w procesach gospodarczych. Podkreśla, że w niektórych obszarach działalności gospodarczej i życia w ogóle zagadnienia te są kluczowe dla przedsiębiorców, zwłaszcza korporacji międzynarodowych. Autor ubolewa, że tematyka ta praktycznie nie jest poruszana w polskiej literaturze, natomiast w zagranicznej jest coraz bardziej widoczna.

Następny, trzeci w tej części kwartalnika tekst pióra Andrzeja Bolesty pt. „Kapitalizm, socjalizm i państwowy interwencjonizm: systemowe kontrowersje wschodnioazjatyckiego modelu rozwoju” przedstawia istotę tzw. państwa rozwojowego, którego dobrym przykładem są: Japonia, Korea Południowa i Tajwan. Państwo rozwojowe jest specyficzną strukturą polityczną i instytucjonalną, której głównym zadaniem jest przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego i nadrobienie zaległości rozwojowych wobec gospodarek wysoko rozwiniętych. Autor podkreśla, że dzieje się to m.in. poprzez proces dynamicznego uprzemysłowienia, podczas którego, silne, scentralizowane państwo narzuca kierunki trajektorii rozwojowej innym aktorom procesów gospodarczych poprzez dyslokację impulsów rynkowych.

Kolejny, czwarty tutaj, jest artykuł Magdaleny Wymysłowskiej i Piotra Stolarczyka pt. „Kredyty eksportowe zabezpieczone ubezpieczeniem gwarantowanym przez Skarb Państwa a adekwatność kapitałowa banków”. Autorzy omawiają tu problem zastosowania gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych, jako uznanej techniki ograniczania ryzyka kredytowego, w rozumieniu rozporządzenia 575/2013, zabezpieczającej ekspozycje z tytułu kredytów eksportowych. Podkreślają, że uznanie polisy ubezpieczeniowej KUKA SA za tego typu technikę jest jednym z warunków niezbędnych do ustalenia właściwej wagi ryzyka dla potrzeb oszacowania współczynnika adekwatności kapitałowej banku.

Artykuł autorstwa Haliny Chłodnickiej i Grzegorza Zimona pt. „Zmiany rynku i ich wpływ na kształtowanie się systemu emerytalnego” poświęcony jest analizie i ocenie różnych systemów emerytalnych, funkcjonujących w praktyce w ostatnich latach w Polsce oraz poszukiwanie najlepszego dla współczesnego emeryta modelu zabezpieczenia społecznego. Zdaniem autorów, nie sprawdziły się Otwarte Fundusze Emerytalne, które miały za zadanie inwestować środki ze składek w celu ich pomnażania, gdyż ich działalność opierała się na ryzyku rynkowym i nie gwarantowała obywatelom uzyskania korzyści z uczestnictwa. Co więcej, piszą oni, że kolejna zmiana systemu emerytalnego, czyli ograniczenie inwestowania w OFE, również nie uzdrowi całej sytuacji.

Z powyższym tekstem koresponduje artykuł Alicji E. Wasilewskiej pt. „Strategia bezpieczeństwa jako *remedium* dla przetrwania”. Autorka pokazuje, że w kontekście bezpieczeństwa społecznego, każda polityka, jak i każda strategia, jest okresową koncepcją jednoczesnego myślenia i działania w osiągnięciu zakładanej wizji w obszarze bezpieczeństwa państwa i jego przyszłości. Powyższa koncepcja jest identyfikowana jako jedność celów wyróżnionych ze względu na aspekt społeczny, co do ich charakteru, zakresu i wymiaru czasowego realizacji zadeklarowanych zamiarów politycznych. Autorka stwierdza, że taki kierunek działań może być uzasadniony przymusem wsparcia, obrony i ochrony bezpiecznej realizacji dobra wspólnego, a także może być oceniany jako *remedium* dla naszego przetrwania.

Ostatni w tej części naszego kwartalnika artykuł, to tekst Aleksandry Chudaś pt. „Pokaż mi swoje dane, a powiem ci kim jesteś. Rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) – istota i cele”. Autorka analizuje powyższe rozporządzenie Unii Europejskiej, dotyczące ochrony danych osobowych, które obowiązuje we wszystkich krajach członkowskich, a więc i w Polsce, oraz jego cele i przydatność w obrocie gospodarczym.

Część druga, politologiczna, prezentowanego czasopisma zawiera pięć interesujących tekstów, *de facto* poświęconych różnym aspektom działalności Unii Europejskiej. Otwiera ją artykuł Stanisława Kozieja pt. „Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej”. Autor prezentuje i analizuje poszczególne elementy współczesnej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, wskazując na jej mocne i słabe strony.

Dalej mamy artykuł Katarzyny Cymbranowicz pt. „(Nie)dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957–2017”. Jak wskazuje jego tytuł, celem artykułu jest ocena funkcjonowania w praktyce tzw. prezydencji, czyli najwyższej, rotacyjnej władzy w Unii Europejskiej. Autorka, analizując ewolucję mechanizmu Prezydencji od Traktatów Rzymskich do Traktatu z Lizbony stwierdza, że ewoluował on wraz z procesem pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej i był przez te procesy kształtowany. Na przestrzeni ostatnich 60 lat był on wielokrotnie zmieniany, aby dostosować się do nowych warunków, wyzwań i zagrożeń dla procesów integracyjnych w Europie.

Kolejny tekst to artykuł Józefa M. Fiszerza pt. „Bilans dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej”. Autor postawił sobie ambitny cel, a mianowicie próbuje przedstawić bilans dotychczasowego członkostwa, tj. 14 lat Polski w Unii Europejskiej. Ukazuje poniesione przez Polskę koszty związane z akcesją do Unii oraz osiągnięte korzyści polityczne, społeczne, gospodarcze i międzynarodowe. Analizuje sukcesy i porażki polskiej polityki

unijnej w latach 2004–2018, a także ukazuje jej perspektywy na tle ewolucji UE dziś i w przyszłości, które – zdaniem autora – nie napawają optymizmem.

Interesujący w tej części prezentowanego kwartalnika jest także artykuł Katarzyny Kołodziejczyk pt. „Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Stan i perspektywy na przyszłość”. Autorka analizuje przesłanki oraz szanse i zagrożenia dla polityki Unii Europejskiej wobec państw tego bardzo ważnego dla współczesnych stosunków międzynarodowych regionu. Podkreśla, że stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) są przykładem wyjątkowo rozbudowanego modelu współpracy UE z państwami rozwijającymi się. Aktualnie wzajemne stosunki są prowadzone na podstawie umowy o partnerstwie, zawartej 23 czerwca 2000 roku w Cotonu, która wygasa już 29 lutego 2020 roku. To sprawia, że należy już dziś myśleć o przyszłości relacji między UE i grupą państw AKP, którymi coraz bardziej interesują się także Chiny.

Ostatni tutaj tekst to artykuł polemiczny, w pewnym sensie recenzja, pióra Ryszarda Żelichowskiego pt. „Czwórka z Wyszehradu. Duchy czy demony”. Jego celem jest próba pokazania istoty i roli na arenie międzynarodowej państw, które zaliczane są do tzw. Grupy Wyszehradzkiej. Autor podkreśla, że środowisko naukowe jest z natury rzeczy bardziej krytyczne niż politycy i zwraca uwagę na różnice dzielące państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4), na przykład w ich stosunku do Rosji czy do kryzysu uchodźczego w Unii Europejskiej.

Prezentowany tu numer zamykają dwie recenzje z najnowszych, bardzo interesujących książek naukowych, wydanych w latach 2017–2018, które poświęcone są relacjom Unii Europejskiej z Chinami i ich perspektywom w XXI wieku oraz Europie i jej przeszłości.

Z radością informujemy, że kwartalnik „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” odniósł kolejny sukces, a mianowicie od 27 kwietnia 2018 roku jest indeksowany w międzynarodowej bazie europejskich czasopism akademickich z zakresu nauk humanistycznych i społecznych ERIH PLUS. Przy okazji przypominamy, że nasz kwartalnik jest także indeksowany w bazie czasopism INDEX COPERNICUS, w bazie Central and Eastern European Online Library (CEEOL) i w bazie BazHum. Ponadto złożyliśmy już wniosek do Clarivate Analytics o umieszczenie „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” w bazie Web of Science.

Życzymy wszystkim naszym Czytelnikom interesującej lektury oraz zachęcamy do współpracy z Redakcją i z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce, która w tym roku obchodzi jubileusz 25-lecia swojej działalności.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

GOW JAKO WYZWANIE WSPÓŁCZESNOŚCI

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.16/e.skrzypek

WPROWADZENIE

„Tradycyjne przewagi konkurencyjne tracą na znaczeniu. Stąd niezmiernie pilną potrzebą jest wypracowanie nowych przewag, opartych na wiedzy, kapitale intelektualnym, kapitale społecznym, rezultatach cyfryzacji”.

Strategia Rozwoju Kraju 2020

Współczesną gospodarkę wyróżnia szybkość zmian wiedzy, czyli intensywność stosowania w praktyce nowych jej elementów, tj. innowacji. Wiedza i informacja stosowane są do tworzenia wiedzy i urządzeń przetwarzających informację oraz służących do komunikacji, w procesie kumulatywnego sprzężenia zwrotnego między innowacją i jej wykorzystaniem¹. Wyzwaniem staje się budowanie GOW (ang. *knowledge-based economy*), co oznacza tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i funkcjonowaniu podmiotów opierających swoją przewagę na wiedzy. Podstawowym problemem w społeczeństwie wiedzy nie jest wiedza sama w sobie, ale jej zastosowanie w praktyce. GOW to propozycja nowego podejścia do istoty gospodarki. Zmienia ona sposób myślenia o głównych procesach zachodzących w gospodarce lokalnej, krajowej i międzynarodowej. Współczesna gospodarka stanowi model kapitałochłonnej gospodarki opartej na wiedzy². Jest ona oparta na zasobach i wykorzystaniu

* Elżbieta Skrzypek – prof. zw. dr hab., UMCS Lublin, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą, elzbieta.skrzypek@poczta.umcs.lublin.pl

¹ E. Dworak, T. Grabia, W. Kasperkiewicz, W. Kwiatkowska, *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, [w:] E. Dworak, *Mierzenie gospodarki opartej na wiedzy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 18.

² M. Rosińska, *Globalna sieć biznesowa jako konsekwencja nowego paradygmatu konkurencyjności w GOW*, [w:] *Region w GOW*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 71.

potencjału wiedzy, które stają się strategicznymi czynnikami jej rozwoju. Walutą nowej gospodarki jest kapitał w postaci szeroko rozumianej wiedzy. GOW kojarzy się z szansą rozwoju i innowacyjnością. D. Brich podkreślał, że

„wydostajemy się ze sfery produkcyjnej i przechodzimy do sfery myślenia i przemysłów myślochlónnych”³.

Natomiast J. Naisbitt twierdził, że: „toniemy w informacjach, ale łakniemy wiedzy”⁴. Termin gospodarka oparta na wiedzy jest używany zamiennie z nową gospodarką, co wskazuje na pojawienie się nowego etapu w rozwoju gospodarczym. GOW to gospodarka napędzana wiedzą, bo powstają pod wpływem rozwoju wiedzy nowe struktury sieciowe wspierane przez technologie IT. W literaturze możemy też znaleźć inne terminy⁵. P. Drucker wskazuje na społeczeństwo pokapitalistyczne⁶, J. Naisbitt społeczeństwo wiedzy⁷, A. Toffler społeczeństwo trzeciej fali⁸, D. Bell społeczeństwo postindustrialne⁹. Pojawił się również termin gospodarka sieciowa, cyfrowa, gospodarka zasobów niematerialnych, usługowa i cywilizacja tercjalna, w których podkreśla się dominację trzeciego sektora (usługi) w produkcji i zatrudnieniu.

Zmiany technologiczne, społeczne i polityczne oraz ekonomiczne, jakie zaszły w ostatnich dziesięcioleciach, wyznaczyły gospodarce światowej nowy kierunek rozwoju jakim jest GOW, którą cechuje globalizacja działalności gospodarczej oraz rynków i nasilająca się turbulencja bliższego i dalszego otoczenia. W tej sytuacji organizacje muszą posiadać przejrzyste struktury, wysokie kompetencje, dobrze rozwiniętą kulturę korporacyjną, by tworzyć wartość. Organizacje redefiniowały sposoby prowadzenia działalności i poszukują sposobów wzrostu elastyczności działania, uruchamiają procesy organizacyjnego uczenia się, starają się wykorzystać okazje pojawiające się w otoczeniu, tworzą struktury sieciowe, skupiają się na rozwoju niematerialnych zasobów organizacji, doceniają znaczenie interesariuszy w prowadzonej

³ S. Conway, *The Think Factory. Managing today's most precious resource, people! Micro-soft*, John Wiley&Sons. Inc. Hoboken, New Jersey 2007.

⁴ J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć kierunków zmieniających nasze życie*, Wyd. Zysk i S-ka, Warszawa 1997, s. 44.

⁵ D. Coyle, D. Quah, *Getting the Measure of the New Economy*, The Work Foundation, iSociety, maj 2002, s. 8.

⁶ P. Drucker, *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 45.

⁷ J. Naisbitt, *Megatrendy...*, *op. cit.*, s. 105.

⁸ A. Toffler, *Trzecia fala*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 27.

⁹ D. Bell, *The Daming of Post-Industrial Society*, Basic Books, New York 1973, s. 57.

działalności. Wzrasta zainteresowanie wiedzą, która wraz z nadejściem GOW staje się przedmiotem zarządzania.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na uwarunkowania powstania, istotę i cechy GOW oraz odniesienie się do wyznaczników, filarów oraz podstaw funkcjonowania GOW. Wskazanie na znaczącą rolę wiedzy i zasobów niematerialnych oraz konieczność ich wyceny. Wskazano na znaczenie zarządzania wiedzą w organizacjach funkcjonujących w społeczeństwie wiedzy. W artykule wykorzystano metodę krytycznej analizy literatury oraz wnioski.

1. ISTOTA I PODSTAWY GOW

W procesie dojścia do GOW w ewolucji społeczeństwa wyróżniono kilka okresów rozwoju:

- według A. Tofflera¹⁰: rewolucja agrarna (trwająca 1000 lat), społeczeństwo przemysłowe (trwające 300 lat), odnawialne źródła energii, nowe metody produkcji, „elektroniczna wioska”, nowy styl życia (od końca lat 70. XX wieku);
- według D. Bella¹¹: preagrarny etap rozwoju (7000 lat p.n.e.: myślistwo i zbieractwo), agrarny: gospodarka rolna i osady rolnicze, obróbka metali, próby wykorzystania energii i wiatru, industrialny (ok. 1800 roku): rewolucja przemysłowa w Anglii, produkcja fabryczna towarów, przebudowa społeczeństwa, przemysł wytwórczy (Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone), postindustrialny (około 1965 roku), osiągnięcia technologii informatycznej, wzrost nacisku na lepsze wykorzystanie zasobów informacji i wiedzy;
- według Boultona, Liberta, Samka¹²: epoka kamienna, żelaza, rolnictwo, przemysłowa, technologiczna, wiedzy.

Era gospodarki wiedzy to według H.I. Armstronga, G. Probsty początek lat 90. Zagadnienie GOW obecne jest w dwóch nurtach współczesnej ekonomii: w nowych teoriach wzrostu i ewolucyjnej teorii gospodarki¹³.

¹⁰ A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997, s. 44–45.

¹¹ P. Sadler, *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997, s. 12–20.

¹² R.F.S. Boulton, B.D. Libert, S.M. Samek, *Odczytując kod wartości. Jak firmy tworzą wartość w nowej gospodarce*, WIG Press, Warszawa 2001, s. 37.

¹³ Ł. Bryl, *Znaczenie nowej gospodarki we współczesnych przedsiębiorstwach międzynarodowych*, PWE, Poznań 2015, s. 23.

Należy wskazać na determinanty GOW według Kleera¹⁴:

- wysoki poziom rozwoju,
- nowoczesna edukacja społeczeństwa,
- duże nakłady na B+R,
- gospodarka i społeczeństwo otwarte, aktywnie uczestniczące w wymianie dóbr, usług i idei z pomocą technik ICT,
- modyfikacje funkcji sektora publicznego, odchodzenie od państwa opiekuńczego w kierunku modelu mieszanego.

GOW to nowa gospodarka, która opiera się na kompleksowym wykorzystaniu wiedzy i informacji, w której mamy do czynienia z dużym udziałem sektora usług w wytwarzaniu PKB i zatrudnieniu. Jest ona ukierunkowana na dynamizację gospodarki rynkowej. Warunkiem rozwoju GOW jest kooperacja pomiędzy obszarami rządowym, akademickim i biznesowym.

Zasadniczymi nośnikami GOW są: nauka, przemysły wysokiej techniki, usługi nasycone informacją i wiedzą. Jednym z głównych filarów wiedzy jest rozwój i racjonalne spożytkowanie zasobów ludzkich¹⁵.

Pojęcie GOW występuje w literaturze ekonomicznej i nawiązuje do przekonania, że w gospodarce poziom GOW kojarzy się z szansą rozwoju i innowacyjnością. W literaturze nawiązującej do GOW podkreśla się też znaczenie zarządzania wiedzą oraz rolę kapitału intelektualnego w kreowaniu strategii rozwoju firmy, opracowaniu, projektowaniu, wdrażaniu nowych towarów czy usług, zaspokajających oczekiwania i wymagania klienta, który chce być usatysfakcjonowany i zadowolony, przez co będzie lojalny i zaangażowany i stanie się prosumentem. Walutą nowej gospodarki jest kapitał w postaci szeroko rozumianej wiedzy. Wiedza staje się w warunkach nowej gospodarki siłą tworzącą rynek¹⁶. Wybrane definicje GOW zawarto w tabeli 1.

¹⁴ J. Kleer, *Gospodarka oparta na wiedzy a globalizacja. Związki czasowe czy przyczynowe*, [w:] J. Kotowicz-Jawor (red.), *GOW Społeczeństwo oparte na wiedzy*, W. Welfe (red.), *Wyzwania dla Polski*, PTE, Warszawa 2009, s. 71–73.

¹⁵ A. Kukliński, *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa 2001, s. 165.

¹⁶ A. Skrzypek, *Przydatność pracowników wiedzy w doskonaleniu zarządzania w warunkach GOW*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Pracownicy wiedzy w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Wyd. UMCS, Lublin 2013, s. 109–117.

Tabela 1

Wybrane definicje GOW

Autor	Definicja GOW
B.A Lundvall i D. Foray	Gospodarka, w której najważniejszym zasobem jest wiedza, a najważniejszym procesem jest uczenie się ^a .
Raport OECD „The Knowledge Based Economy” z 1996 roku	GOW opiera się na produkcji, dystrybucji, praktycznym wykorzystaniu wiedzy i informacji ^b .
Raport opracowany przez OECD i Bank Światowy w 2002 roku	Gospodarka, w której wiedza jest tworzona, przyswajana i wykorzystywana bardziej efektywnie przez przedsiębiorstwa, organizacje, osoby fizyczne i społeczności, sprzyjając szybszemu rozwojowi gospodarczemu ^c .
A. Kukliński	GOW to nowy paradygmat trwałego rozwoju. Teorię gospodarki opartej na wiedzy wprowadzono do nauk ekonomicznych, aby podkreślić, zaznaczyć nowy powstający paradygmat trwałego rozwoju, którego mocnymi cechami są innowacje i wiedza ^d .
Z. Madej	Gospodarka oparta na wiedzy jest określeniem ze świata myśli, oznacza zespół idei, które są związane z nowoczesnymi czynnikami wzrostu, w tym promowaniem innowacyjności i rozwojem wiedzy we wszystkich dziedzinach ludzkiej aktywności. Jednocześnie to nazwa zjawiska ze świata realnego, co symbolizuje określoną gospodarke, gdzie przypisuje się wiedzy pierwszoplanową rolę w rozwoju gospodarczym ^e .
M. Piątkowski	GOW jest nadrzędną strukturą ekonomiczną, napędzaną przez innowacje w zakresie technologii informatyczno-komunikacyjnych, które, wpływając na wszystkie gałęzie gospodarki, przyspieszają wzrost wydajności oraz tempo wzrostu gospodarczego ^f .
F. Cairncross oraz L.C. Thurow	Gospodarka oparta na wiedzy to taka, w której wszystkie sektory: usługi, przemysł, rolnictwo korzystają z technologii informacyjno-komunikacyjnych ^g .
W. Welfe	Idea GOW przedstawia potrzebę wysunięcia na pierwszy plan charakterystycznych cech dzisiejszej gospodarki, która w znacznym stopniu czerpie z kapitału wiedzy ^h .
W. Powell, K. Snellman	GOW to produkcja i usługi oparte na działaniach wiedzochłonnych, które przyczyniają się do dynamizacji postępu naukowego i technologicznego, a z drugiej strony są odpowiedzialne za wcześniejsze „porzucanie” przestarzałej technologii. GOW cechuje to, że nakłady na wiedzę i jej stan są ważną determinantą tempa rozwoju gospodarki lub gdy wzrost gospodarczy realizowany jest przy dużym zwiększeniu nakładów na wiedzę ⁱ .

Autor	Definicja GOW
Alvin Toffler	Termin GOW (ang. <i>Knowledge-Based Economy</i>), a także stosowane zamiennie takie terminy, jak nowa gospodarka, <i>new economy</i> , gospodarka cyfrowa, <i>digital economy</i> , gospodarka sieciowa, <i>new work economy</i> wiążą się z pojęciem społeczeństwa informacyjnego, które pojawiło się w latach 70. ubiegłego wieku i nawiązywało do słynnej teorii fal technologicznych Alvina Tofflera ^l .
A. Marcinkowski	GOW w jednym z aspektów stanowi pewnego rodzaju projekt ideologiczny będący <i>de facto</i> postulatem politycznym, wzorcem rozwoju, w kierunku którego powinno zmierzać państwo w celu podniesienia swojej międzynarodowej konkurencyjności ^k .
A. Stabryła, J. Beliczyński, Cz. Mesjasz	Gospodarka wiedzy dotyczy zagadnień tworzenia i zarządzania wiedzą w społeczeństwie, a GOW to pojęcie szersze i częściej stosowane, stanowi podstawowy element społeczeństwa informacyjnego (społeczeństwa wiedzy) ^l .
P. Drucker	GOW to porządek ekonomiczny, w którym wiedza, a nie praca, surowce, czy kapitał, jest kluczowym zasobem, porządkiem społecznym, w którym nierówność społeczna, oparta na wiedzy jest głównym wyzwaniem; oraz systemem, w którym rząd nie może być postrzegany jako ten, który ma rozwiązywać społeczne i ekonomiczne problemy ^m .
J. Józwiak, R.Z. Morawski	GOW jest oparta na wiedzy, jeśli dominują w niej produkty i usługi, których wartość rynkowa zależy w przeważającym stopniu od wiedzy, a nie od materiałów, energii lub nakładu pracy fizycznej ⁿ .
Komitet Rozwoju Ekonomicznego Australii	GOW to gospodarka, w której produkcja, dystrybucja i wykorzystanie wiedzy jest główną siłą napędową wzrostu, kreowania bogactwa i zatrudnienia wzdłuż wszystkich przemysłów.
D. Bell	W kontekście istoty GOW przywołuje się stwierdzenie Bella: „Najistotniejsze w społeczeństwie poprzemysłowym jest to, że wiedza i informacja stały się źródłem strategii i przemian społeczeństwa, czyli tym samym, co kapitał i praca w społeczeństwie przemysłowym” ^o .
E. Skrzypek	GOW to gospodarka „świadczeń”, gdzie większość pracowników zatrudniona jest w usługach, gospodarka nadmiaru oparta na generowaniu, dystrybucji i zastosowaniu informacji i wiedzy, głównym potencjałem jest wiedza, przeważająca większość firm opiera swoją działalność oraz przewagę konkurencyjną na wiedzy ^p .

Autor	Definicja GOW
L. Zienkowski	Gospodarka napędzana wiedzą to taka, w której tworzenie i wykorzystanie wiedzy odgrywa dominującą rolę w procesie kreowania wartości. Wiedza jest ważniejszym czynnikiem odpowiedzialnym za dynamikę i poziom rozwoju gospodarczego od nakładów i stanu oraz (wolumenu) środków trwałych ^r .

- ^a B.A. Lundvall, *National Systems of Innovation, Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Printer Publisher, London 1992.
- ^b *The Knowledge – Based Economy*, OECD, Paris 1996, s. 7.
- ^c C. Dahlman, T. Anderson (eds.), *Korea and the Knowledge-Based Economy*, Making the Transmission. Information Society, OECD, World Bank Institute 2000.
- ^d A. Kukliński, *Gospodarka oparta na wiedzy (GOW) jako nowy paradygmat trwałego rozwoju*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 35–36.
- ^e Z. Madej, *Gospodarka oparta na wiedzy wkracza w świat paradygmatów*, [w:] *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, E. Freitag-Mika (red.), Difin, Warszawa 2006, s. 15–16.
- ^f M. Piątkowski, *Infrastruktura instytucjonalna „nowej gospodarki” a rozwój krajów post-socjalistycznych*, [w:] *„Nowa gospodarka” i stare problemy. Perspektywy szybkiego wzrostu w krajach postsocjalistycznych*, G.W. Kołodko, M. Piątkowski (red.), Wyd. WSPiZ, Warszawa 2002, s. 158.
- ^g J. Woroniecki, *Nowa gospodarka: Miraż czy rzeczywistość? Doktryna – praktyka – optyka OECD*, [w:] *Społeczeństwo oparte na wiedzy*, W. Welfe (red.), Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2009, s. 33.
- ^h G. Kołodko, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004, s. 134.
- ⁱ W. Powell, K. Snellman, *Knowledge Economy*, Annual rev. Sociol. 30, 2004, s. 199.
- ^j A. Toffler, *Trzecia fala*, Kurpisz S.A., Poznań 2006.
- ^k A. Marcinkowski, *Era gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] P. Jedynek (red.), *Wiedza współczesnych organizacji. Wybrane problemy zarządzania*, Wyd. UJ, Kraków 2010, s. 12.
- ^l J. Beliczyński, Cz. Mesjasz, A. Stabryła [w:] A. Stabryła (red.), *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 171.
- ^m P. Drucker, *Społeczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 17.
- ⁿ *Directly based on the production, distribution and use of knowledge and information*. The Knowledge Based Economy, OECD, GD 96(102), s. 7.
- ^o D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 1976.
- ^p E. Skrzypek, *Czynniki sukcesu firmy w warunkach GOW*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Uwarunkowania sukcesu przedsiębiorstwa w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 75.
- ^r L. Zienkowski, *Gospodarka oparta na wiedzy – mit czy rzeczywistość*, [w:] L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 15.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskazanej literatury.

GOW to gospodarka wiedzy, informacyjna, cyfrowa, napędzana wiedzą, nowa gospodarka¹⁷. Termin nowa gospodarka dotyczy ogółu warunków, w jakich przyszło działać współczesnym organizacjom. Determinanty i czynniki rozwoju GOW obejmują: rozwój nowoczesnej edukacji, powstawanie ośrodków naukowo-badawczych, powiększanie bazy know-how, inwestycje w nowe technologie i innowacje, rozwiązanie służące usprawnianiu przepływu informacji i całej infrastruktury informacyjnej, wzrost nakładów na B+R, gospodarkę i społeczeństwo otwarte, aktywnie uczestniczące w wymianie dóbr, usług i idei z pomocą technik IT, modyfikacje funkcji sektora publicznego, odchodzenie od państwa opiekuńczego w kierunku modelu mieszanego¹⁸. Nośniki GOW to nauka, przemysły wysokiej techniki, usługi skondensowane, informacja i wiedza. GOW jest nową erą wyróżniającą się dominującym udziałem sektora usług w wytwarzaniu PKB i zatrudnieniu, opiera się na kompleksowym wykorzystaniu wiedzy i informacji. Ukierunkowana jest na dynamizację gospodarki rynkowej. By GOW mogła się rozwijać konieczna jest kooperacja między trzema obszarami, tj. rządowym, akademickim, biznesowym.

2. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE GOW

Gospodarce opartej na wiedzy można przypisać następujące cechy¹⁹:

- wiedza to najważniejszy czynnik wytwórczy,
- większe znaczenie w tworzeniu konkurencyjnej przewagi mają w niej czynniki niematerialne,
- nasila się konkurencja na międzynarodowym poziomie, która wynika z globalizacji działań gospodarczych i rozwoju technologii,
- masowe wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych zwiększa efektywność działalności ekonomicznej, tworzy nowe produkty i usługi, zmienia charakter przedsiębiorstw, ich podejście do pracowników i klientów,
- następuje wyraźne przesunięcie wpływów od producenta do konsumenta,

¹⁷ J. Woroniecki, *Nowa gospodarka: Miraż czy rzeczywistość? Doktryna – praktyka – optyka OECD*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2009, s. 9.

¹⁸ J. Kleer (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy a globalizacja. Związki czasowe i przyczynowe*, [w:] J. Kotowicz-Jawor (red.), *GOW Społeczność oparte na wiedzy*, W. Welfe (red.), *Wyzwania dla Polski*, PTE, Warszawa 2009, s. 71–73.

¹⁹ J. Woroniecki, *Nowa gospodarka...*, *op. cit.*, s. 33.

- panaceum na wzrost konkurencyjności staje się przyjmowanie rozwiązań dających zdolność wysokiej elastyczności działania i szybkiego dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu.

Cechy charakterystyczne GOW to także²⁰:

- akceleracja tworzenia wiedzy,
- innowacyjność jako priorytet,
- wzrost intensywności tworzenia kapitału niematerialnego,
- rewolucja w zasobach wiedzy.

Cechy GOW według D. Bella²¹:

- przesunięcie znaczenia sektorów gospodarczych,
- dominacja sektora usług przy znacznym spadku roli sektora przemysłowego i rolnictwa,
- zmiana dominującej technologii z energetycznej na informatyczną,
- wzrost znaczenia planowania, prognozowania rozwoju, kontrolowania technologii – dominacja kryteriów pragmatycznych i technologicznych przy zaniku racji ideologicznych i etycznych,
- rozkwit technologii intelektualnej, czyli budowa nowych urządzeń, systemów technicznych, wykorzystanie nowych surowców, materiałów,
- przekształcenie struktury klastrowej – w miejsce burżuazji będą panować menedżerowie, inżynierowie, ekonomiści.

Wśród determinant rozwoju GOW należy wskazać na:

- kapitał ludzki jako jeden z najważniejszych zasobów w przedsiębiorstwie, wzrost wagi rozwoju kompetencji i wspierania innowacyjności,
- wyższe uczelnie i instytucje naukowo-badawcze, które w warunkach GOW stanowią główne źródła wiedzy,
- instytucje finansujące i kredytuujące – dostawcy kapitału dla finansowania inwestycji związanych z GOW (instytucje *venture capital*),
- infrastrukturę teleinformatyczną.

Ważną cechą GOW jest sieciowość, GOW opiera się na wzajemnie współdziałających sieciach przedsiębiorstw partnerskich. Rozwój wiedzy i powiązań sieciowych powoduje, że przedsiębiorstwa stają się członkami wielu sieci, przez co uzyskują efekt synergii.

P. Drucker wypowiedział znamienne słowa, które powinny być dla współczesnego człowieka pewnym ostrzeżeniem i zmuszać do zastanowienia:

²⁰ S. Korenik, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej znaczenie dla kształtowania się e-regionów*, [w:] W. Kierzkowska-Makar (red.), *Innowacyjność w strategiach regionów UE i Dolnego Śląska DCSR*, 2006, nr 4, s. 29–37.

²¹ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 510–511.

„Uważam, że jest prawdopodobne, że za kilkaset lat nasze czasy będą opisywane z odległej perspektywy, najważniejszym wydarzeniem, o którym historycy będą pamiętali nie będzie rozwój technologii, Internetu, handlu elektronicznego lecz nie mająca precedensu zmiana kondycji człowieka. Po raz pierwszy – i to rozumiem dosłownie – coraz większe rzesze ludzi mogą dokonywać wyborów. Po raz pierwszy ludzie będą musieli kierować swoim życiem i jesteśmy do tego kompletnie nieprzygotowani”²².

A. Kukliński uważa gospodarkę opartą na wiedzy za zjawisko endogeniczne, w wysokim stopniu uwarunkowane społecznie, przy czym podkreśla, że społeczeństwo zdolne tworzyć gospodarkę wiedzy powinno spełniać trzy kryteria:

- być konkurencyjne, czyli uznające zasadę konkurencji jako fundamentalny mechanizm organizacji społeczeństwa, gospodarki i państwa,
- być innowacyjne, tj. takie, w którym procesy tworzenia dyfuzji i absorpcji innowacji znajdują stymulujący klimat społeczny,
- powinien funkcjonować w nim efektywny system permanentnej edukacji²³.
Wśród walorów GOW można wskazać²⁴:
- coraz szerszą globalizację obejmującą dalekie zakątki świata i stopniowo włączającą do globalnego świata kraje izolujące się od ogólnoświatowych kierunków rozwoju społeczeństw i gospodarek narodowych,
- wzrost różnorodnych powiązań między organizacjami, prowadzących do konsolidacji i wspólnego wykorzystania posiadanych zasobów,
- tworzenie organizacji sieciowych wzajemnie ze sobą konkurujących, dlatego istotnymi czynnikami uzyskania przewagi konkurencyjnej są: posiadanie kompetencji wyróżniających, dobór odpowiednich partnerów, zabezpieczenie wpływu wiedzy niejawnej, dobór odpowiednich technologii informacyjno-komunikacyjnych, samodzielne kreowanie wiedzy²⁵,
- wysokie turbulencje otoczenia, w którym chaos potęgowany jest przez rozchodzące się po powiązaniach sieciowych impulsy nisko sygnałowe,
- wzrost znaczenia sektora usług kosztem sektora przemysłowego i rolnictwa,

²² P. Drucker, *Managing knowledge Means managing Oneself*, Leader to Leader, 2000, nr 16, s. 8.

²³ A. Kukliński, *Konkurencyjne społeczeństwo permanentnej edukacji jako twórca GOW*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, A. Kukliński (red.), KBN, Warszawa 2001, s. 203.

²⁴ B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007, s. 22.

²⁵ K. Perechuda, *Systemy CRM oparte na zarządzaniu wiedzą*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 33.

- coraz szersze wykorzystywanie technik IT, które w coraz większym stopniu wypiera ludzi z dotychczasowych miejsc pracy i dynamiczny rozwój e-biznesu,
- traktowanie wiedzy jako podstawowego zasobu tworzącego przewagę konkurencyjną oraz podstawy tworzenia wyrafinowanych technologii pozwalających utrzymać przewagę konkurencyjną, ale tylko w pewnym czasie, bo cykl życia technologii ze względu na szybki rozwój wiedzy stopniowo ulega skróceniu,
- przeznaczanie coraz większych środków finansowych na edukację oraz prace badawczo-rozwojowe zarówno przez organizacje gospodarcze, jak i rządowe,
- zmiana struktury zasobów organizacji i coraz większe wykorzystanie w procesie tworzenia wartości zasobów niematerialnych opartych na wiedzy,
- zmianę filozofii marketingu, w której obecnie wiedzie prym silna koncentracja na kliencie (jego wiedzy i wiedzy o nim) i dążenie do trwałego jego związania z organizacją (a właściwie zmierzanie do trwałego włączania klienta do tworzonej przez organizację sieci),
- zmianę stylu życia społeczeństw (zainteresowania globalne, rozwój sieci międzyludzkich, wspólnotowość, komfort).

Według A. Stabryły opis i analiza GOW ma miejsce poprzez wskazanie wielu zbiorów cech o różnym stopniu szczegółowości. Zostały one podzielone na trzy grupy²⁶:

- teoretyczne koncepcje odnoszące się do nowych warunków gospodarowania, czyli nowej ekonomii,
- cechy szczegółowe GOW,
- ogólne metody, kryteria, wskaźniki i metody szczegółowe służące ocenie poziomu zaawansowania gospodarki kraju w kierunku gospodarki opartej na wiedzy.

K. Perechuda wskazuje charakterystyczne cechy GOW, w której ma miejsce wzmoczona wirtualizacja życia społecznego, politycznego, kulturalnego i religijnego, co często prowadzi do²⁷:

- zaniku tradycyjnych więzi rodzinnych,
- częstych zmian pracy,
- izolowania się jednostek,

²⁶ J. Beliczyński, Cz. Mesjasz, A. Stabryła, *Doskonalenie...*, op. cit.

²⁷ K. Perechuda, *Dyfuzyja wiedzy w społeczeństwie sieciowym. Wizualizacja i kompozycja*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 38.

- tworzenia mocnych relacji typu człowiek – maszyna (z telewizorem, komputerem, telefonem komórkowym),
- depersonalizacji stosunków międzyludzkich,
- wzrostu liczby rozwodów,
- reorientacji nauki na szybkie produkty (skrócenie cyklu kształcenia, rosnącą liczbę kierunków studiów),
- rosnące zainteresowanie problematyką *fantasty* i *science fiction*.

Podstawy GOW tworzą następujące trendy, których wspólną cechą jest globalizacja, rosnące uzależnienie wartości od ludzkiej inteligencji i kreatywności²⁸:

- wzrost znaczenia usług i inwestycji w aktywa niematerialne,
- upowszechnianie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT),
- budowa społeczeństwa informacyjnego,
- nowe wymagania i podejście do wiedzy w organizacjach uczących się.

GOW różni się od gospodarki industrialnej, bo wiedza jest innym dobrem niż pozostałe i z tego powodu różnice te mają istotny wpływ na politykę społeczną i typ organizacji w gospodarce²⁹. Gospodarka napędzana wiedzą charakteryzuje się tym, że tworzenie i wykorzystanie wiedzy odgrywa dominującą rolę w procesie kreowania wartości. Wiedza jest znaczącym czynnikiem odpowiedzialnym za dynamikę i poziom rozwoju gospodarczego³⁰.

Organizacje prowadzące działalność w tzw. erze wiedzy cechuje³¹:

- koncentracja na procesach,
- zlecanie realizacji wybranych funkcji na zewnątrz (*outsourcing*),
- uproszczone struktury,
- dominująca praca zespołowa,
- antycypowanie szans i okazji,
- ciągłe innowacyjne zmiany,
- dominuje koncentracja na zasobach niematerialnych,
- inteligentny klient,

²⁸ A. Platonoff, S. Sysko-Romańczuk, B. Moszoro, *Innowacyjność polskich firm w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 2004, nr 1, s. 87.

²⁹ M.A. Peters, S. Marginson, P. Murphy, *Creativity and the Global Knowledge Economy*, Peter Lang Publishing, Nowy Jork 2008.

³⁰ L. Zienkowski, *Gospodarka „oparta na wiedzy” – mit czy rzeczywistość*, [w:] L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 15.

³¹ M. Morawski, *Ilościowe zarządzanie wiedzą – podejście zachodnie*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 98.

- szeroki asortyment produkcji,
- krótkie ciągi produkcji,
- wysoka elastyczność parku maszynowego i niski koszt montażu³².

W rozważaniach na temat gospodarki opartej na wiedzy pojawia się również pojęcie kapitału wiedzy, który rozumiany jest jako nagromadzona wiedza naukowa, a więc skumulowane wyniki badań naukowych (B+R) oraz poziom wiedzy społeczeństwa wyrażony przez osiągnięty poziom wykształcenia.

W dokumencie opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, zostały wyszczególnione filary gospodarki opartej na wiedzy. Były nimi³³:

- edukacja (w tym szkolnictwo wyższe),
- przemysły wysokiej techniki,
- nauka i zaplecze badawczo-rozwojowe,
- usługi społeczeństwa informacyjnego,
- usługi biznesowe powiązane z gospodarką opartą na wiedzy.

W najprostszym ujęciu budowanie gospodarki opartej na wiedzy sprowadza się do tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstw opierających swą przewagę konkurencyjną na wiedzy. Warunkiem uzyskania w GOW przewagi konkurencyjnej jest posiadanie kompetencji o wyróżniającym się charakterze, dobór odpowiednich partnerów, dostrzeganie znaczenia wiedzy jawnej i cichej oraz dobór odpowiednich technologii IC. Podmiotami, które tworzą te warunki, są: państwo, władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa, środowiska intelektualne i akademickie. GOW umożliwia osiągnięcie przewagi konkurencyjnej, która ma dwa ujęcia: szersze i węższe. W ujęciu szerszym przewaga konkurencyjna wynika z uznania za wiedzę wszelkiej użytecznej informacji (na przykład o specyficznym, niezaspokojonym popycie), którą firma posiada na zasadzie wyłączności lub ograniczonej dostępności i jest w stanie ją wykorzystać w celu osiągnięcia lub umocnienia przewagi konkurencyjnej. W węższym natomiast ujęciu chodzi o unikatową wiedzę naukową i techniczną, którą przedsiębiorstwo się posługuje, ale samo jej nie stworzyło³⁴.

³² J. Roberts, *The modern firm. Organizational desing for performance and growth*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 49.

³³ *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Gospodarki, Warszawa 19 sierpnia 2006, s. 6.

³⁴ A. Koźmiński, *Jak zbudować gospodarkę opartą na wiedzy?*, [w:] G. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 155.

Innymi podmiotami sprzyjającymi tworzeniu gospodarki opartej na wiedzy są organizacje międzynarodowe, jak: OECD, Bank Światowy czy ONZ oraz korporacje transnarodowe, które wykorzystując planowanie strategiczne oraz ponosząc ogromne nakłady na badania i rozwój, stają się głównym beneficjentem koncepcji wykorzystania wiedzy jako źródła przewagi konkurencyjnej. Państwa narodowe za pomocą polityki proinnowacyjnej, edukacyjnej, naukowej i regionalnej promują procesy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wspieraniu gospodarki opartej na wiedzy przez państwo służą następujące działania³⁵:

- właściwa polityka makroekonomiczna i strukturalna dążąca do obniżenia poziomu opodatkowania przedsiębiorstw, wzrostu otwartości gospodarki, efektywnej prywatyzacji i restrukturyzacji,
- racjonalizacja wydatków na badania i rozwój,
- właściwa polityka edukacyjna i reforma systemu edukacji poprawiająca jakość kształcenia i lepsze dostosowanie systemu do potrzeb.

W odniesieniu do skali krajowej można wyróżnić gospodarkę opartą na wiedzy w skali makroekonomicznej, cechującą się szybkim rozwojem dziedzin związanych z przetwarzaniem informacji i rozwojem nauki, głównie gałęzi zaliczanych do tzw. wysokiej techniki. W skali mikroekonomicznej gospodarka oparta na wiedzy zmierza do oparcia przewag konkurencyjnych na przedsiębiorstwach wiedzochłonnych. Tempo przemian w gospodarce sprawia, że wymagania w zakresie wiedzy i umiejętności zmieniają się w krótkim czasie. Wymusza to konieczność podnoszenia kwalifikacji i ciągłego uczenia się, co sprzyja procesowi powstawania i wykorzystywania wiedzy w praktyce. Proces uczenia się rozumiany jest dwójako³⁶:

- jako zdobywanie kompetencji i umiejętności, które pozwalają jednostce odnosić sukcesy w osiągnięciu celów osobistych lub celów organizacji,
- jako przetwarzanie już znanej informacji.

Pojęcie gospodarki opartej na wiedzy wiąże się z teorią wzrostu endogenicznego. Teoria ta zakłada, że pewne czynniki produkcji powstają w wyniku procesów nagromadzenia (akumulacji) np. kapitału wiedzy. Postęp techniczny i organizacyjny uzależniony jest od szeroko rozumianej polityki społeczno-gospodarczej oraz zmian mentalności społeczeństwa. Efektywne wykorzysta-

³⁵ W. Orłowski., *Knowledge Economy and Knowledge-Based Growth: Some Issues in a Transition Economy*, [w:] A. Kukliński (red.), *The Knowledge-Based Economy: The European Challenges of the 21 Century*, State Committee for Scientific Research of the Republic of Poland, Warszawa 2000, s. 96.

³⁶ *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, OECD, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, 2000, s. 26.

nie czynników produkcji następuje wówczas, gdy istnieją silne ramy prawne regulujące działalność gospodarczą i zabezpieczające prawa własności. Wiedza traktowana jest jako główny endogeniczny czynnik kształtujący strukturę produkcji oraz postęp gospodarczy i społeczny. W myśl tak ujętej teorii można stwierdzić, że wiedza w formie nakładu i stanu staje się ważnym czynnikiem determinującym tempo i poziom rozwoju gospodarczego wraz z nakładami i stanem środków trwałych³⁷.

Instytut Banku Światowego zdefiniował następujące warunki, jakie powinien spełniać kraj uczestniczący w gospodarce opartej na wiedzy:

- warunki gospodarcze i instytucjonalne powinny umożliwiać swobodny przepływ wiedzy, rozbudowywanie inwestycji bogatych w technologię informatyczną i komunikacyjną,
- społeczeństwo powinno tworzyć lub posiadać umiejętności w zakresie tworzenia i wykorzystywania wiedzy,
- kraj powinien dysponować dynamiczną strukturą informacyjną umożliwiającą efektywne rozpowszechnianie i przetwarzanie wiadomości,
- ważne jest istnienie sieci ośrodków badawczych, uniwersytetów, zespołów doradców, przedsiębiorców prywatnych oraz grup społecznych zdolnych do wykorzystania, asymilacji i tworzenia nowej wiedzy.

W GOW bardzo ważną rolę odgrywa system informacyjny:

$$SI = \{P, I, T, O, M, R\},$$

gdzie:

SI – system informacyjny organizacji,

P – zbiór podmiotów, które są użytkownikami systemu,

I – zbiór informacji o sferze realnej (zasoby informacyjne),

T – zbiór narzędzi technicznych stosowanych w procesie pobierania, przesyłania, przetwarzania, przechowywania i wydawania informacji,

O – zbiór rozwiązań systemowych stosowanych w danej organizacji (formuła zarządzania),

M – zbiór metainformacji (opis systemu informacji i jego zasobów informacyjnych),

R – relacje między poszczególnymi zbiorami.

Jeżeli chociaż jeden z wymienionych zbiorów dotyczy sprzętu komputerowego to taki system informacyjny jest jednocześnie systemem informatycznym³⁸.

³⁷ L. Zienkowski, *Gospodarka „oparta na wiedzy”...*, op. cit., s. 16.

³⁸ J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informatyczne biznesu*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999, s. 19.

Procesy eskalacji GOW można rozważać w obszarze myśli, działania i faktu.

Sukces w GOW wiąże się ze zdolnościami organizacji do kreowania i wszechstronnego wykorzystania wartości niematerialnych.

W warunkach GOW wymagane jest globalne spojrzenie na przemysł, rynek, aktualne środowisko, konieczna jest przemiana społeczeństwa przemysłowego w informacyjne. W społeczeństwie informacyjnym opartym na wiedzy konieczne jest zrozumienie, że problemy, które generuje świat, nie mogą być rozwiązywane bez zmiany naszego sposobu myślenia, a zdolność do przeżycia organizacji zależy od zdolności przetwarzania informacji i adaptowania się do zmian. Wiedza, umiejętności, zasady, doświadczenie, pasja, entuzjazm, wiara w siebie to ważne wyznaczniki sukcesu organizacji w warunkach GOW. Podstawą w GOW są innowacje. Zdolność innowacyjna jest to zdolność do tworzenia czegoś nowego lub wprowadzenie znaczących zmian, działanie, sposób, w którym wykorzystuje się potencjał³⁹. To zdolność zastosowania aktu kreatywności nowych idei, wynalazków, czego wynikiem jest innowacja, której upowszechnienie (dyfuzja) przynosi korzyści przedsiębiorstwu⁴⁰. Zdolność innowacyjną przedsiębiorstwa stanowi przede wszystkim wiedza zgromadzona przez firmę w trakcie organizacyjnego uczenia się, wiedza z zakresu rozmyślnego tworzenia, pozwalająca na skuteczne wykorzystanie potencjału innowacyjnego (zasobów) dla jego działalności innowacyjnej, wiedza ujęta we wzorce i pragmatykę gospodarczą będąca głównym czynnikiem sprawczym postępu i korzystnych zmian. Zdolność innowacyjna jest postrzegana jako podstawa tworzenia wartości z innowacyjności, a nawet jako siła napędowa wzrostu gospodarczego⁴¹. Składniki potencjału innowacyjnego, w swej istocie, mają pewne możliwości, które mogą się zrealizować w procesie innowacji, choć nie muszą. Zdolność innowacyjną stanowią czynniki, które z natury rzeczy mają możliwości tworzenia innowacji.

³⁹ M.F. Hiliami, T. Ramayah, Y. Mustapha, S. Pavanchlik, *Product and process innovativeness: Evidence from Malaysian SME's*, „European Journal of Social Science” 2010, s. 576.

⁴⁰ *Biuletyn Informacyjny Innowacje i Wiedza*, Centrum Innowacji i Wiedzy Innowacyjnej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim, Ostrów Wielkopolski 2006, nr 3, s. 2006.

⁴¹ P.L. Hurmelinna-Lukkanen, M. Sainio, T. Jauhiainen, *Appropriability Regime for Radical and Incremental Innovations*, „R&D Management” 2008, nr 38(3), s. 278–289.

3. WIEDZA JAKO PODSTAWOWY ZASÓB W ORGANIZACJI W GOW

Wiedza to „surowiec przyszłości”, który przesądza o inteligencji organizacji⁴². To specyficzny zasób ekonomiczny. Wiedza w XXI wieku uznana została za decydujący atrybut wytwarzania, świadczenia usług, a umiejętności zarządzania nią stają się instrumentem otwierającym przed przedsiębiorstwami nowe horyzonty.

W literaturze określa się, że stara gospodarka opierała się na kondensowaniu zasobów, czyli zespalanii dużej ilości surowców i materiałów za pomocą odrobiny wiedzy, a nowa gospodarka opiera się na kondensowaniu wiedzy, czyli umieszczaniu potężnego ładunku wiedzy w niepozornym opakowaniu⁴³.

Wiedza organizacyjna ma wiele cech, w tym jest:

- skodyfikowana: projekty, dokumentacja, bazy danych, publikacje,
- spersonalizowana: jawna i ukryta,
- ugruntowana: technologia, marka, systemy, relacje, procesy, produkty, usługi.

Wśród czynników, które przesądają o wzroście znaczenia wiedzy, można wskazać⁴⁴:

- globalizację rynku,
- ostrą konkurencję produktową i technologiczną, wymagającą elastyczności i szybkiego reagowania firm na zmiany w otoczeniu,
- konkurencję czasową, wymagającą skrócenia cyklu życia produktów, czasu na przygotowanie i wprowadzenie na rynek,
- proces integracji projektowania wyrobu, technologii i marketingu postrzegany jako źródło sukcesu rynkowego,
- zmiany w marketingu związane z odmiennym traktowaniem klienta, nastawienie na integrację relacji z klientem i troskę o jego zadowolenie, satysfakcję, zaangażowanie i lojalność,
- liczne fuzje i przejęcia, które pokazały, jak istotne jest umiejętne łączenie wiedzy i doświadczeń,

⁴² E. Skrzypek, *Ocena wiedzy i kapitału intelektualnego i ich wpływ na efektywność organizacji*, [w:] Z. Szyjewski, J.S. Nowak, J.K. Grabara (red.), *Strategie informatyzacji i zarządzania wiedzą*, WNT, Warszawa 2004, s. 13.

⁴³ T.H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge Organizations manage What They Know*, Harvard Business School Press, 1998, s. 17.

⁴⁴ A. Koziarkiewicz-Chlebowska, *Koncepcja zarządzania wiedzą, jej geneza, zastosowanie i perspektywy*, AGH, Kraków 2001, s. 3.

- tworzenie *joint ventures* i aliansów w celu wymiany doświadczeń i wiedzy,
- rozwój technik informatycznych i telekomunikacyjnych,
- powszechność Internetu jako środka komunikacji.

P. Drucker uważa, że produktywność wiedzy stanowi najważniejszy czynnik decydujący o miejscu w międzynarodowym podziale pracy, zajmowanym przez państwo, bądź przedsiębiorstwo⁴⁵. W warunkach GOW konieczne jest wprowadzenie istotnych modyfikacji w wielu obszarach, w tym w programach nauczania, aby przekazywana wiedza była aktualna (*just in time*), dostosowana do indywidualnych potrzeb (*just for me*), a programy nauczania były mniej przeładowane (*just for case*)⁴⁶.

„Wiedza jest w każdym kraju najpełniejszą podstawą powszechnego szczęścia”, są to słowa wypowiedziane przez George Washingtona podczas wystąpienia przed Kongresem 8 stycznia 1790 roku. Zatem wiedza jako zasób doceniana była od dawna. Wiedza to „jakość”, która jest w posiadaniu ludzi⁴⁷. Wiedza i sprawne zarządzanie nią w warunkach ogromnej zmienności otoczenia staje się niezastąpioną receptą na sukces rynkowy każdego przedsiębiorstwa. Wiedza to klucz do wzrostu i rozwoju organizacji, to także uporządkowane odzwierciedlenie stanu rzeczywistości w umyśle człowieka, postawy twórczej, kreowanie nowych rozwiązań i procesów⁴⁸. Powinna być ona ukierunkowana na doskonalenie kompleksowo rozumianej jakości wyrobu, usług, informacji, procesów i życia⁴⁹. Sukces w warunkach gospodarki globalnej, gospodarki wiedzy i społeczeństwa informacyjnego zależy w znacznym stopniu od inteligencji, umiejętności zarządzania wiedzą i informacją. Wiedza to logiczne uporządkowane zasoby informacji wraz z umiejętnością posługiwania się nimi w celu intelektualnego lub praktycznego wykorzystania. Wiedza decyduje o sprawności i elastyczności działania organizacji, wpływa na jej zdolność do przystosowania się do zachodzących zmian oraz umożliwia zaspokajanie wzrastających potrzeb klientów poprzez kreowanie przez organizację łańcuchów wartości i tworzenie coraz bardziej innowacyjnych produktów. Wiedza to domena człowieka, a nie maszyny. Odpowiednie zarządzanie wiedzą to kluczowy czynnik tego, by firma

⁴⁵ P. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 152.

⁴⁶ Wywiad z prof. Jerzym M. Mischke, *Witamy w epoce kamienia e-lupanego*, Computer World 2008, nr 15.

⁴⁷ P.J. Buckley, M.J. Carter, *Knowledge Management in Global Technology Markets: Applying Theory to Practice*, Long Range Planning 2000, vol. 33, s. 23.

⁴⁸ E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wyd. UMCS, Lublin 2000, s. 283.

⁴⁹ E. Skrzypek, *Ranga jakości w społeczeństwie wiedzy*, „Problemy Jakości” 2006, nr 9, s. 4.

utrzymywała się na współczesnym rynku. Wiedza przyczynia się do rozwoju nowej dziedziny gospodarowania określanej jako ekonomia wiedzy, która rozumiana jest jako produkcja wiedzy, jej dystrybucja, transmisja, tworzenie i komunikacja. Wśród cech ekonomii wiedzy wyróżnia się: globalizację, tworzenie nowych wartości dla beneficjentów, technikę informacyjną⁵⁰. Prezydent Skandii L.E. Petersson podkreślał, że szybko rozwijająca się gospodarka i towarzysząca jej eksplozja wiedzy wraz z coraz wyższymi oczekiwaniami klienta wymaga coraz większej szybkości w procesie tworzenia wartości i strategicznego myślenia. Globalna perspektywa działalności przedsiębiorstwa, zdolność do nawigowania w nowych warunkach, dzielenie się posiadaną wiedzą oraz umiejętność innowacyjnego przegrupowania są krytycznymi kompetencjami⁵¹. Umiejętności i stopień wykorzystania zasobów wiedzy i informacji w procesach decyzyjnych, ich aktualność, wiarygodność i szybkość stanowią wskaźnik działań innowacyjnych i przedsiębiorczych przedsiębiorstw. By osiągnąć sukces trzeba mieć wiedzę i działać. Wiedza i doświadczenie, chęć uczenia się i dążenie do zmian muszą towarzyszyć biznesowi, ale podstawą wszelakiego powodzenia jest zawsze prawość, etyka i jakość⁵².

Tabela 2

Ramy wiedzy organizacyjnej

Wiedza			Kryteria
Statyczna wiedza o substancji	Wiedza wizjonerska	Wizja: misja, etyka, morale	Ludzkość, sprawiedliwość, uczciwość, rzetelność
	Wiedza obiektywna i/lub subiektywna	Nauka, Technologia	Uzasadnienie; fałszowanie
	Wiedza ogólna	Zarządzanie	Postęp; nowość, stosowanie
		Informacja	Wydajność; zastosowanie
		Dane	Niezawodność; prostota; aktualność
			Obiektywność; precyzja, niezawodność

⁵⁰ E. Skrzypek, *Wiedza jako ważne narzędzie zarządzania przedsiębiorstwem w warunkach nowego ładu gospodarczego*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wiedza jako strategiczny zasób przedsiębiorstwa*, UMCS, Lublin 2008, s. 57–63.

⁵¹ E. Skrzypek, *Wpływ przywództwa na sukces organizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, nr 1117, s. 141–149.

⁵² E. Skrzypek, *Rola wiedzy we współczesnym zarządzaniu*, [w:] A. Sitko-Lutek (red.), *Polskie firmy wobec globalizacji – luka kompetencyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 92–101.

Tabela 2 – cd.

Wiedza		Kryteria
Dynamiczna wiedza o procesie	Odrębna misja autonomiczna (SAC – system aktywności człowieka)	Publikacje; prawa autorskie, patenty, nowe produkty i usługi
	Półautomatyczny (SAC) – zdefiniowane cele	Jak powyżej
	Ogólny (SAC) – zdefiniowane problemy	Nowe produkty i usługi; patenty, prawa autorskie

Źródło: F. Gao, M. Li, S. Clarke, *Knowledge management and knowledge management in business operations*, „Journal of Knowledge Management” 2008, nr 12 (2), s. 6–15.

Do czynników, które przesądzają o wzroście znaczenia wiedzy, należą: globalizacja rynku, konkurencja produktowa i technologiczna wymagające elastyczności i szybkiego reagowania firm na zmiany w otoczeniu, konkurencja czasowa, skrócenie cyklu życia wyrobów, zmiany w marketingu związane z innym traktowaniem klienta, nastawione na integrację relacji z klientem i troską o jego lojalność. Także ważne są liczne fuzje i przejęcia, rozwój IT oraz Internetu.

4. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ W WARUNKACH GOW

By skutecznie zarządzać wiedzą organizacja powinna być⁵³: wysoko efektywna, zorientowana na klienta, na rozwój, na dążenie do doskonałości, być elastyczna i szybko dostosować się do zmian, wykazywać chęć uczenia się, mieć wysoki poziom innowacji, mieć dostęp do innowacyjnych systemów IT, być samokierującą i zarządzającą, pro jakościową i nastawioną na przyszłość, doceniającą umiejętności i dzielenie się wiedzą oraz wykazywać cechy zwinności oraz umieć zarządzać pojawiającymi się okazjami⁵⁴.

Zarządzanie wiedzą oparte jest na trzech komponentach:

- ludziach mających wiedzę i wykorzystujących ją,
- procesach, w których ludzie kreują, przyswajają i przechowują wiedzę,
- informacjach, na które składają się dane związane z przebiegiem procesów przekształcania ich w wiedzę użyteczną dla organizacji.

⁵³ J.J. Brdulak, *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu*, SGH, Warszawa 2005, s. 18.

⁵⁴ E. Skrzypek, *Wybrane aspekty zwinności organizacyjnej*, „Problemy Jakości” 2017, s. 10–15.

Wśród funkcji zarządzania wiedzą wskazuje się na: planowanie, organizowanie, kontrole procesu generowania wiedzy. Nazwane one zostały funkcjami cyklicznymi. Realizacji każdej z tych funkcji towarzyszą funkcje ciągłe, które obejmują prace z ludźmi, pozyskiwanie środków finansowych i rzeczowych, prace nad informacjami, decydowanie oraz koordynowanie.

Zarządzanie wiedzą w organizacjach polega na:

- pozyskiwaniu środków,
- wypracowaniu warunków technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych,
- wypracowaniu metod, technik i narzędzi umożliwiających przebieg i doskonalenie procesów związanych z uzyskiwaniem, kreowaniem, rozpowszechnianiem, składowaniem i zastosowaniem wiedzy,
- kształtowaniu świadomości sprzyjającej tworzeniu klimatu dla prawidłowego rozumienia wiedzy.

Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że organizacje prowadzą działalność w warunkach różnorodności, dlatego powinny nią sprawnie zarządzać, co wymaga kompleksowej wiedzy i umożliwia⁵⁵:

- wzrost szans na wejście na nowe rynki zbytu,
- poprawę obsługi zróżnicowanych klientów,
- poprawę elastyczności organizacji,
- wzrost motywacji i zaangażowania pracowników,
- wzrost kreatywności i innowacyjności pracowników,
- poprawę komunikacji wewnętrznej,
- doskonalenie kapitału ludzkiego poprzez wzrost różnorodności umiejętności oraz wiedzy jawnej i cichej – kształtowanie pozytywnego klimatu pracy.

A. Tiwana wskazuje na następujące etapy kształtowania się koncepcji zarządzania wiedzą⁵⁶:

- ocena infrastruktury,
- analiza projektowania i rozwój systemu zarządzania wiedzą,
- wdrożenie systemu,
- ewaluacja systemu.

⁵⁵ K. Gajek, *Zarządzanie różnorodnością w polskich organizacjach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014 (350), s. 127–137.

⁵⁶ A. Tiwana, *The Knowledge management Toolkit*, Prentice Hall PTR 2000, s. 9.

Tabela 3

Historyczne ujęcie zarządzania wiedzą

Rok	Kto	Wydarzenie
1980	Digital Equipment Corporation Carnegie Mellon University	Jeden z pierwszych systemów eksperckich, które uzyskały sukces rynkowy XCON; definiuje elementy komputerowe
1986	Dr Karl Wigg	Stworzenie koncepcji ZW dla departamentu ONZ, międzynarodowe organizacje pracy
1989	Duże firmy konsultingowe	Zaczynają formalnie zarządzać wiedzą
1989	PricewaterhouseCoopers	Jako jedni z pierwszych łączą zarządzanie wiedzą ze swoją strategią
1991	Harvard Business Review (Nonaka i Takeuchi)	Jeden z pierwszych artykułów na temat zarządzania wiedzą
1993	Dr Karl Wigg	Jedna z pierwszych książek poświęcona zarządzaniu wiedzą (Knowledge Management Foundations)
1994	Knowledge Management Network	Pierwsza konferencja z zarządzania wiedzą
1996	Wiele firm i praktyków	Eksplozja zainteresowań i działań poświęconych tej tematyce

Źródło: T.J. Beckman, *The Current State of Knowledge Management*, [w:] *Knowledge Management – handbook*, J. Lebowitz (red.), CRC Press, Boca Raton, London–New York–Washington, D.C., 1999, s. 1.2.

Zarządzanie wiedzą w organizacji spełnia następujące cele: ciągłe uczenie się i doskonalenie, bo to podstawowy warunek uzyskania przewagi na rynku, wzrost innowacyjności, przyspieszenie procesu opracowywania i wprowadzania nowych produktów, retencja kompetencji w celu uniknięcia kosztów towarzyszących rotacji pracowników, podnoszenie kwalifikacji i rozwój pracowników, wzrost efektywności organizacyjnej. Zarządzanie wiedzą rozpatrywane jest z jednej strony jako zarządzanie informacjami, a z drugiej jako zarządzanie ludźmi, co pozwoliło na ukształtowanie się dwóch strategii, tj. kodyfikacji i personalizacji. Wiedza stanowi ogół wykorzystywanych umiejętności, by rozwiązać problemy przedsiębiorstw, które opierają swoją działalność na wiedzy, wytwarzają produkty i usługi o wysokiej wartości dodanej, przeznaczają środki na działalność B+R, współpracują z przedsiębiorstwami

mi międzynarodowymi, opierają działalność na współpracy i partnerstwie. Gospodarka, która promuje wiedzę jako fundament rozwoju, czerpie z tego tytułu określone korzyści. Są to korzyści wewnętrzne gospodarki i związane ze zmianą stosunków z zagranicą. Wpływają one na stanowienie nowych stosunków gospodarczych. D. Bell podkreślał, że do czynników sukcesu każdej organizacji należą: informacja, technologia i wiedza. Zarządzanie wiedzą daje szansę na sukces każdej organizacji funkcjonującej w warunkach zmienności otoczenia, niepewności i ryzyka. System zarządzania wiedzą jako ważny podsystem zarządzania organizacją umożliwi doskonalenie zarządzania wszystkimi obszarami i procesami (zob. tabela 4).

Tabela 4

Wybrane czynniki wpływające na funkcjonowanie systemu zarządzania wiedzą w organizacji

Wybrane czynniki	Charakterystyka
Liczba zatrudnionych osób	Im większa liczba, tym większe zapotrzebowanie na korzystanie z narzędzi zarządzania wiedzą, w szczególności opartych na technologiach informacyjnych, które mają za zadanie umożliwić szybką komunikację oraz wymianę posiadanej wiedzy między poszczególnymi osobami. Ponadto istnieje konieczność działań sprowadzających się do integracji zespołu
Pracownicy	Pracownicy wiedzy to znacząca większość, co ma duży wpływ na kulturę organizacyjną i styl zarządzania. Natomiast mniejszą rangę mają umiejętności dostosowawcze do standardów postępowania
Kultura organizacyjna	Bardzo mocno powiązana z profilem pracowników wiedzy. Ponadto jest głównym składnikiem systemu zarządzania wiedzą i jednocześnie decydującym o skuteczności przedsiębiorstwa
Standaryzacja działań	Występuje zdecydowanie mniejsza standaryzacja działań w porównaniu do przedsiębiorstw produkcyjnych. Wszystkie zatrudnione osoby są kluczowymi elementami elastycznego systemu zarządzania wiedzą
Zasięg działania	Większe organizacje międzynarodowe czy globalne zobowiązane są do wyższych standardów zachowań oraz wymagań w stosunku do pracowników

Tabela 4 – cd.

Wybrane czynniki	Charakterystyka
Zmienność otoczenia	Wraz ze wzrostem zmienności otoczenia wzrasta zapotrzebowanie na specjalne komórki w organizacji zajmujące się pozyskiwaniem wiedzy. Ma ona za zadanie zwiększenie szybkości realizacji działań oraz wsparcia pracowników liniowych
Możliwości finansowe	Większe możliwości finansowe umożliwiają lepsze możliwości zastosowania zaawansowanych technologii informacyjnych. Skutkują również większym zaangażowaniem pracowników
Cykl życia organizacji	Rozwój zarządzania wiedzą następuje dopiero po osiągnięciu stabilizacji organizacji (po osiągnięciu celów liczbowych) oraz zasad funkcjonowania. Wtedy większego znaczenia nabierają elementy miękkie zarządzania wiedzą (m.in. doskonalenie działalności, integracja pracowników)
Rozwój produktu	Kluczowe znaczenie mają takie umiejętności pracowników, jak: kwalifikacje, aktywność oraz samodzielność, ponieważ sztandarowym produktem jest wiedza

Źródło: A. Potocki (red.), *Komunikacja w procesach zarządzania wiedzą*, Fundacja UE w Krakowie, 2011, s. 25–26.

Zarządzanie wiedzą powinno być rozpatrywane w aspekcie: organizacyjnym, technicznym, społecznym, ekonomicznym i prawnym, jest to tworzenie projektu jej wykorzystania, przy czym cele takiego projektu obejmują: budowę korporacyjnej bazy wiedzy, zwiększanie dostępu do wiedzy oraz wprowadzanie kultury wiedzy⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Gospodarka oparta na wiedzy stanowi propozycję nowego podejścia do istoty współczesnej gospodarki. Tworzy szansę na dynamizację gospodarki rynkowej i rozwój oraz wzrost innowacyjności podmiotów funkcjonujących w warunkach zmian, ryzyka, niepewności i różnorodności. Warunkiem rozwoju GOW jest daleko posunięta kooperacja pomiędzy obszarami rządowym, biznesowym i akademickim. Nośnikami GOW są nauka, przemysły wysokiej, usługi, informacja i wiedza. Wiedza w warunkach GOW staje się siłą tworzą-

⁵⁷ E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 280.

cą rynek, umożliwia przyjmowanie rozwiązań tworzących zdolność wysokiej elastyczności działania i szybkiego dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Przyczynia się do tworzenia organizacji sieciowych, uczących się, nauuczających, elastycznych, zwinnych, inteligentnych. Umożliwia funkcjonowanie w warunkach globalizacji. Rozwój GOW wymaga wspierania nowej gospodarki przez państwo, OECD, Bank Światowy oraz korporacje transnarodowe. Sukces w GOW wiąże się ze zdolnościami do kreowania i szerokiego wykorzystania zasobów niematerialnych. Sukces w GOW zależy od sprawnego zarządzania wiedzą, umiejętności samodzielnego zarządzania, jakościowego nastawienia, zwinnego zarządzania w warunkach ryzyka i pojawiających się okazji.

BIBLIOGRAFIA

- Beckman T.J., *The Current State of Knowledge Management*, [w:] *Knowledge Management – handbook*, J. Lebowitz (red.), CRC Press, Boca Raton, London–New York–Washington, D.C. 1999.
- Beliczyński J., Mesjasz Cz., Stabryła A., [w:] A. Stabryła (red.), *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society: A venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 1976.
- Bell D., *The Domic of Post- Industrial Society*, Basic Books, New York 1973.
- Biuletyn Informacyjny Innowacje i Wiedza*, Centrum Innowacji i Wiedzy Innowacyjnej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim, Ostrów Wielkopolski 2006, nr 3.
- Boulton R.F.S., Liber B.D., Samek S.M., *Odczytując kod wartości. Jak firmy tworzą wartość w nowej gospodarce*, WIG Press, Warszawa 2001.
- Brdulak J.J., *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu*, SGH, Warszawa 2005.
- Bryl Ł., *Znaczenie nowej gospodarki we współczesnych przedsiębiorstwach międzynarodowych*, PWE, Poznań 2015.
- Buckley P.J., Carter M.J., *Knowledge Management in Global Technology Markets: Applying Theory to Practice*, Long Range Planning 2000, vol. 33.
- Conway S., *The Think Factory. Managing today's most precious resource, people!* Microsoft, John Wiley&Sons. Inc. Hoboken, New Jersey 2007.
- Coyle D., Quah D., *Getting the Measure of the New Economy*, The Work Foundation, iSociety, maj 2002.

- Dahlman C., Anderson T. (eds.), *Korea and the Knowledge-Based Economy, Making the Transmision*. Information Society, OECD, World Bank Institute 2000.
- Davenport T.H., Prusak L., *Working Knowledge Organizations manage What They Know*, Harvard Business School Press, 1998.
- Directly based on the production, distribution and use of knowledge and information*, The Knowledge Based Economy, OECD, GD 96(102).
- Drucker P., *Managing knowledge Means managing Oneself*, Leader to Leader, 2000, nr 16.
- Drucker P., *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Dworak E., Grabia T., Kasperkiewicz W., Kwiatkowska W., *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*, [w:] E. Dworak, *Mierzenie gospodarki opartej na wiedzy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Gajek K., *Zarządzanie różnorodnością w polskich organizacjach*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014 (350).
- Gao F., Li M., Clarke S., *Knowledge management and knowledge management in business operations*, „Journal of Knowledge Management” 2008, nr 12 (2).
- Hiliani M.F., Ramayah T., Mustapha Y., Pavanchlik S., *Product and process innovativeness: Evidence from Malaysian SME's*, „European Journal of Social Science” 2010.
- Hurmelinna-Lukkanen P.L., Sainio M., Jauhiainen T., *Appropriability Regime for Radical and Incremental Innovations*, „R&D Management” 2008, nr 38(3).
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki. Departament Rozwoju Gospodarki, Warszawa 19 sierpnia 2006.
- Kisielnicki J., Sroka H., *Systemy informatyczne biznesu*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999.
- Kleer J. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy a globalizacja. Związki czasowe i przyczynowe*, [w:] J. Kotowicz-Jawor (red.), *GOW Spółeczeństwo oparte na wiedzy*, W. Welfe (red.), *Wyzwania dla Polski*, PTE, Warszawa 2009.
- Kołodko G., *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004.
- Korenik S., *Gospodarka oparta na wiedzy i jej znaczenie dla kształtowania się e-regionów*, [w:] W. Kierzkowska-Makar (red.), *Innowacyjność w strategiach regionów UE i Dolnego Śląska DCSR*, 2006, nr 4.
- Koziarkiewicz-Chlebowska A., *Koncepcja zarządzania wiedzą, jej geneza, zastosowanie i perspektywy*, AGH, Kraków 2001.

- Koźmiński A., *Jak zbudować gospodarkę opartą na wiedzy?*, [w:] G. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.
- Kukliński A., *Konkurencyjne społeczeństwo permanentnej edukacji jako twórca GOW*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, A. Kukliński (red.), KBN Warszawa 2001.
- Kukliński A., *Gospodarka oparta na wiedzy (GOW) jako nowy paradygmat trwałego rozwoju*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Kukliński A., *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*. Komitet Badań Naukowych, Warszawa 2001.
- Lundvall B.A., *National Systems of Innovation, Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Printer Publisher, London 1992.
- Madej Z., *Gospodarka oparta na wiedzy wkracza w świat paradygmatów*, [w:] E. Freitag-Mika (red.), *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Difin, Warszawa 2006.
- Marcinkowski A., *Era gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] P. Jedynak (red.), *Wiedza współczesnych organizacji. Wybrane problemy zarządzania*, Wyd. UJ, Kraków 2010.
- Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
- Morawski M., *Ilościowe zarządzanie wiedzą – podejście zachodnie*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć kierunków zmieniających nasze życie*, Wyd. Zysk i S-ka, Warszawa 1997.
- Orłowski W., *Knowledge Economy and Knowledge-Based Growth: Some Issues in a Transition Economy*, [w:] A. Kukliński (red.), *The Knowledge-Based Economy: The European Challenges of the 21 Century*, State Committee for Scientific Research of the Republic of Poland, Warszawa 2000.
- Perechuda K., *Systemy CRM oparte na zarządzaniu wiedzą*, [w:] K. Perechuda (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy w społeczeństwie sieciowym. Wizualizacja i kompozycja*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Peters M.A., Marginson S., Murphy P., *Creativity and the Global Knowledge Economy*, Peter Lang Publishing, Nowy Jork 2008.

- Piątkowski M., *Infrastruktura instytucjonalna „nowej gospodarki” a rozwój krajów postsocjalistycznych*, [w:] *„Nowa gospodarka” i stare problemy. Perspektywy szybkiego wzrostu w krajach postsocjalistycznych*, G.W. Kołodko, M. Piątkowski (red.), Wyd. WSPiZ, Warszawa 2002.
- Platonoff A., Sysko-Romańczuk S., Moszoro B., *Innowacyjność polskich firm w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2004, nr 1.
- Potocki A. (red.), *Komunikacja w procesach zarządzania wiedzą*, Fundacja UE w Krakowie, 2011.
- Powell W., Snellman K., *Knowledge Economy*, Annual rev. Sociol. 30, 2004.
- Roberts J., *The modern firm. Organizational desing for performance and growth*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Rosińska M., *Globalna sieć biznesowa jako konsekwencja nowego paradygmatu konkurencyjności w GOW*, [w:] *Region w GOW*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- Sadler P., *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.
- Skrzypek A., *Przydatność pracowników wiedzy w doskonaleniu zarządzania w warunkach GOW*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Pracownicy wiedzy w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.
- Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wyd. UMCS, Lublin 2002.
- Skrzypek E., *Czynniki sukcesu firmy w warunkach GOW*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Uwarunkowania sukcesu przedsiębiorstwa w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. UMCS, Lublin 2004.
- Skrzypek E., *Ocena wiedzy i kapitału intelektualnego i ich wpływ na efektywność organizacji*, [w:] Z. Szyjewski, J.S. Nowak, J.K. Grabara (red.), *Strategie informatyzacji i zarządzania wiedzą*, WNT, Warszawa 2004.
- Skrzypek E., *Ranga jakości w społeczeństwie wiedzy*, „*Problemy Jakości*” 2006, nr 9.
- Skrzypek E., *Rola wiedzy we współczesnym zarządzaniu*, [w:] A. Sitko-Lutek (red.), *Polskie firmy wobec globalizacji – luka kompetencyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Skrzypek E., *Wiedza jako ważne narzędzie zarządzania przedsiębiorstwem w warunkach nowego ładu gospodarczego*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wiedza jako strategiczny zasób przedsiębiorstwa*, UMCS, Lublin 2008.
- Skrzypek E., *Wpływ przywództwa na sukces organizacji*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, Wrocław 2007, nr 1117.

- Skrzypek E., *Wybrane aspekty zwinności organizacyjnej*, „Problemy Jakości” 2017.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002.
- The Knowledge – Based Economy*, OECD, Paris 1996.
- Tiwana A., *The Knowledge management Toolkit*, Prentice Hall PTR 2000.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Kurpisz S.A., Poznań 2006.
- Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Transition Economy*, [w:] A. Kukliński (red.), *The Knowledge-Based Economy: The European Challenges of the 21Century*, State Committee for Scientific Research of the Republic of Poland, Warszawa 2000.
- Woroniecki J., *Nowa gospodarka: Miraż czy rzeczywistość? Doktryna – praktyka – optyka OECD*, [w:] *Spółczeństwo oparte na wiedzy*, W. Welfe (red.), Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2009.
- Wywiad z prof. Jerzym M. Mischke, *Witamy w epoce kamienia e-lupanego*, Computer World 2008, nr 15.
- Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, OECD, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, 2000.
- Zienkowski L., *Gospodarka „oparta na wiedzy” – mit czy rzeczywistość*, [w:] L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.

GOW JAKO WYZWANIE WSPÓŁCZESNOŚCI

Streszczenie

W warunkach zmian otoczenia konieczne staje się tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu podmiotów opierających swoją przewagę na wiedzy. Wiedza staje się strategicznym czynnikiem rozwoju i wzrostu konkurencyjności. GOW, nowa gospodarka, gospodarka sieciowa w społeczeństwie wiedzy to nowe kierunki rozwoju współczesnego świata. W artykule przedstawiono istotę, podstawy oraz nośniki GOW, omówiono wybrane definicje GOW. Wskazano i omówiono cechy charakterystyczne GOW w ujęciu wybranych autorów. Przedstawiono podmioty mające wpływ na tworzenie GOW. Pokazano, że wiedza stanowi podstawowy zasób w organizacji. Omówiono istotę i potrzebę zarządzania wiedzą. Wskazano na cele i aspekty zarządzania wiedzą, przedstawiono wybrane czynniki wpływające na funkcjonowanie systemu zarządzania wiedzą.

Słowa kluczowe: gospodarka oparta na wiedzy, wiedza, nowa gospodarka, zarządzanie wiedzą

KNOWLEDGE-BASED ECONOMY AS A CONTEMPORARY CHALLENGE

Summary

In the changing environment, it is necessary to create conditions conducive to the creation of entities that base their competitive advantage on knowledge. Knowledge becomes a strategic factor for the development and growth of competitiveness. Knowledge-based economy, the new economy, the network economy in the knowledge society are new directions for the development of the modern world. The article presents the essence, basics and carriers of knowledge-based economy, and discusses selected definitions of knowledge-based economy. It indicates and discusses the characteristics of knowledge-based economy formulated by selected authors. It presents the entities that influence the creation of knowledge-based economy. It shows that knowledge is the basic resource in an organization. The author discusses the essence and the need for knowledge management, indicates the goals and aspects of knowledge management and presents selected factors influencing the functioning of the knowledge management system.

Key words: knowledge-based economy, knowledge, new economy, knowledge management

GOW [ЭКОНОМИКА, ОСНОВАННАЯ НА ЗНАНИЯХ] КАК ВЫЗОВ СОВРЕМЕННОСТИ

Резюме

В контексте изменений в окружающей среде насущной необходимостью становится создание условий, способствующих повышению активности субъектов, отдающих предпочтение знаниям. Знания становятся стратегическим фактором развития и роста конкурентоспособности. GOW [„экономика, основанная на знаниях”], новая экономика, сетевая экономика в обществе знаний являются новыми направлениями развития современного мира. В статье представлены сущность, основы и носители экономики, основанной

на знаниях, проанализированы избранные дефиниции, связанные с данным понятием. Продемонстрированы и описаны характерные особенности экономики, основанной на знаниях с точки зрения избранных авторов. Статья содержит информацию о субъектах, оказывающих влияние на создание экономики, основанной на знаниях, а также указание на то, что знание является основным ресурсом в организации экономической деятельности. В статье затронут вопрос о сущности и необходимости управления знаниями, представлены цели и аспекты данного управления, а также перечислены избранные факторы, способствующие функционированию системы управления знаниями.

Ключевые слова: экономика, основанная на знаниях, знания, новая экономика, управление знаниями

Cytuj jako:

Skrzypek E., *GOW jako wyzwanie współczesności*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 17–47. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.16/e.skrzypek

Cite as:

Skrzypek, E. (2018) ‘GOW jako wyzwanie współczesności’ [‘Knowledge-based economy as a contemporary challenge’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 17–47. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.16/e.skrzypek

Maciej Meyer*

ZWIĄZEK KULTUR(Y) Z EKONOMIĄ. PODEJŚCIE KONCYLIACYJNE

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.17/m.meyer

WPROWADZENIE

W zasadzie nie ma już wątpliwości, że istnieje pewien związek pomiędzy kulturą, kulturami a ekonomią. Tematyka ta praktycznie nie jest poruszana w polskiej literaturze, w zagranicznej zaś zyskuje ostatnio na znaczeniu. Być może dlatego i tylko dlatego problematyka ta będzie miała szansę na zainicjowanie stosownej dyskusji w Polsce.

Brak analizy czynników kulturowych przez ekonomistów ma swoje głębokie podłoże. Ludzką przypadłością jest pomijanie i ucieczka od spraw trudnych i niewygodnych. Pojęcie i istota kultury mogą się wydawać koncepcjami zbyt nieostrymi i o nieokreślonym znaczeniu dla ekonomistów, którzy przecież zajmują się nauką społeczną. Szeroko propagowane podejście interdyscyplinarności, pomimo swych zalet, w praktyce okazuje się także nierealne w wielu dziedzinach życia. Wykorzystywanie osiągnięć innych nauk (z pewnymi wyjątkami, jak np. matematyka, statystyka, historia) jest problematyczne w ekonomii, choć pewne zdarzenia (np. nagroda Nobla dla psychologa Daniela Kahnemana w 2002 r.) mogą być ku temu dobrym powodem.

Jeśli weźmie się pod uwagę słowa Friedmana¹, który mówił, że teoria ekonomii winna być oceniana wyłącznie przez swoją *predictive power* (siłę przewidywania), a nie słuszność jej założeń, to staje się oczywiste, że nie ma odwrotu od interdyscyplinarności w tej nauce. Idąc tym tropem, zbliżymy się

* Maciej Meyer – dr, adiunkt Akademii Morskiej w Gdyni, Wydział Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa, Katedra Ekonomiki Usług, maciej.meyer@gmail.com

¹ M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, 1953, s. 3–44.

do starożytnych myślicieli i pierwszych ekonomistów. Problematyka tego artykułu jest ważna, a dodatkowo wysiłek inkorporowania kulturowych czynników do teorii ekonomii wart jest zachodu, ponieważ należy dążyć do jak najlepszego odzwierciedlenia rzeczywistości w tej nauce. Tylko wówczas ekonomia będzie miała znaczenie w praktyce gospodarczej, a nie będzie wyłącznie zbiorem abstrakcyjnych modeli i idei do rozważań teoretycznych.

Istnieje wiele znaczeń słowa „kultura”. W tym tekście przyjęto definicję zgodną z tą, którą zaproponowali Hofstede i Hofstede², mówiąc, że kultura:

„jest kolektywnym zaprogramowaniem umysłu, które odróżnia członków jednej grupy lub kategorii ludzi od drugiej”.

Kultura w tym sensie oznacza sposób, w jaki myślą ludzie, a nie jest stricte związana ze zbiorem rzeczy materialnych i zachowaniami ludzkimi. Mamy tutaj do czynienia ze słowem, które może być rozumiane szeroko i wąsko. Owo szerokie rozumienie implikuje to wąskie, ale zależność ta nie jest odwrotna. Sposób myślenia definiuje rytuały, obrzędy, architekturę, muzykę itp. Dzięki takiemu rozróżnieniu możliwa staje się dyskusja o obecności kultur(y) w ekonomii w kontekście problemów kulturowych, a nie kulturalnych, związanych np. ze sztuką i przemysłami kreatywnymi.

Zdefiniowanie tego pojęcia pozwala na przegląd stosownej i już wyselekcjonowanej polskiej literatury na temat związków czynników kulturowych z ekonomią. Bardzo często pojawiają się w niej, mimo wszystko, odniesienia do ekonomii kultury, w której punkt zainteresowania wykracza poza ramy tego tekstu. Wśród polskich autorów Hryniewicz³ poruszał aspekty religijne, opierając się na Maxie Weberze, łącząc je z kapitalizmem. Używa on koncepcji kultury gospodarczej, mając na myśli pewne wzory zachowania i wartości, które są istotne dla działania organizacji gospodarczych, a które nie mają charakteru zbiorowego współdziałania. Takimi wzorami i wartościami są na przykład stosunek do oszczędzania, do własności, do zaciągania kredytu, ale także społeczne zaufanie i powszechność poglądów egalitarnych, rozpowszechnienie postawy indywidualistycznej lub kolektywistycznej, zdolność do adaptacji do nowych okoliczności. Bardzo ważna jest uwaga Hryniewicza, według którego przy importowaniu wzorców kulturowych zużywa się więcej

² G. Hofstede, G.J. Hofstede, G.J., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 17.

³ J.T. Hryniewicz, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.

energii psychicznej na ich przyswojenie. Skutkuje to tym, że ma brakować jej później na opracowywanie własnych innowacji i rozwojowych propozycji⁴.

Bartosik-Purgat⁵ analizowała te czynniki w szeroko pojmowanym biznesie międzynarodowym. Publikacja *Otoczenie kulturowe w biznesie międzynarodowym* dotyczy szerokiej otoczki tego biznesu, włączając otoczenie kulturowe, zróżnicowanie językowe, język niewerbalny, negocjacje międzynarodowe, szok kulturowy oraz znaczenie religii, wartości i symboli. Wobec postępującej globalizacji aspekty te nabierają coraz większego znaczenia, zwłaszcza w przypadku internacjonalizacji przedsiębiorstw. Podkreśla ona, że przedsiębiorstwa mogą kierować się w swoich działaniach następującymi strategiami kulturowymi⁶:

- etnocentryczną – stosowaną w początkujących etapach międzynarodowego rozwoju i przy podobieństwie rynków zagranicznych do rynku macierzystego przedsiębiorstwa. Organizacja narzuca zagranicznym pracownikom swoje reguły i wartości, ignorując te lokalne. Prowadzi to do narastania konfliktów i spadku wydajności pracy w długim okresie;
- policentryczną – jej efektem jest rozwój autonomicznych strategii lokalnych przedsięwzięć. Uwzględnia się tutaj odrębność poszczególnych rynków zagranicznych, co przekłada się na kulturowe współlistnienie. Może to utrudniać zarządzanie, ale sprzyja ilości bodźców i inspiracji dla pracowników;
- regiocentryczną – wykorzystuje się tutaj podobieństwo rynków w jednym regionie do rozwinięcia zintegrowanej strategii regionalnej. Ujednolicone formy działania różnią się regionalnie;
- geocentryczną – rynki zagraniczne są traktowane jako jeden rynek światowy, na którym stosuje się jednolite zasady działania przedsiębiorstwa.

Późniejsze prace skupiały się natomiast stricte na temacie relacji kultury i ekonomii⁷.

⁴ Uwaga ta nie ma charakteru absolutnego, o czym świadczy chiński sukces dostosowania w XX w. wartości, które niesie ze sobą konfucjanizm tak, aby sprzyjał prorozwojowej polityce państwa.

⁵ M. Bartosik-Purgat, *Otoczenie kulturowe w biznesie międzynarodowym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.

⁶ *Ibidem*, s. 41–45.

⁷ K. Kostro, *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 3, s. 27–59; M. Meyer, *Problematyka kulturowa w naukach ekonomicznych*, „Oeconomia Copernicana” 2012a, nr 3(4), s. 73–91; M. Meyer, *Znaczenie kultury i instytucji dla gospodarki ChRL*, CeDeWu, Warszawa 2013; K. Obłąkowska-Kubiak, *Kultura i gospodarka – od pograniczna nauk ku perspektywie ekonomicznej*, „Rynek–Społeczeństwo–

Artykuł ten jest wynikiem rozważań tych relacji i niejako rozwinięciem wspomnianych już źródeł. Wspiera on tezę, która brzmi następująco: czynniki kulturowe są zbyt istotne, by nie były inkorporowane do teorii ekonomii (zwłaszcza głównego nurtu). Zastosowano metodę analizy tekstów oraz rozumowanie dedukcyjne i redukcyjne. Należy przy okazji zauważyć, że problemy metodologiczne związków na styku kultura – ekonomia były istotnym do niedawna powodem braku zainteresowania ekonomistów tym tematem. Dążą oni wszak do odkrywania uniwersalnych reguł zachowania przez pryzmat racjonalności.

I. ZWIĄZEK KULTUR(Y) Z EKONOMIĄ W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego tekstu, pominięto myśli starożytnych filozofów i skupiono się na występującym związku tych zagadnień u pierwszych i późniejszych ekonomistów, począwszy od Adama Smitha⁸. Warte uwagi jest mimo to podobne podejście starożytnych i owych pierwszych ekonomistów, traktujących człowieka w sposób holistyczny. Pewne czynniki kulturowe były obecne w ich rozważaniach, ponieważ uważano, że wchodzi one w zakres ekonomii. Problematyka moralności, etyki, sprawiedliwości, przekonań była często poruszana.

Koncepcja kultury nie jest jedyną w klasycznej myśli, której nie wymienia się *sensu stricte*, lecz mimo to była ona obecna w rozważaniach. Sens słowa „kultura” ewoluował jednak i jego obecne znaczenie było obce pierwszym myślicielom. O tej ewolucji piszą Kroeber i Kluckhohn⁹ oraz Markus¹⁰. W opinii Herdera¹¹ najpowszechniejszymi słowami, które zastępowały to słowo u osiemnastowiecznych myślicieli były „zwyczaj” (jako akceptowana praktyka społeczna) i „cywilizacja” (jako przejaw wyrafinowanych preferencji).

–Kultura” 2013, nr 4(8), s. 28–37; M. Noga, *Kultura a ekonomia*, CeDeWu, Warszawa 2014.

⁸ Pominięte zostały natomiast także pewne aspekty, które były i są obszernie poruszane przez socjologów, i które są już szerzej znane w literaturze (tym bardziej polskiej).

⁹ A.L. Kroeber, C. Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*. Vintage Books, New York 1963.

¹⁰ G. Markus, *Culture: the making and the make-up of a concept (an essay in historical semantics)*, „Dialectical Anthropology” 1993, nr 18, s. 3–29.

¹¹ J.G. von Herder, *Reflections on the Philosophy of the History of Mankind*, University of Chicago Press, Chicago 1968.

W tym kontekście należy spojrzeć na Smitha¹², który używał tych słów w takim sensie, a kiedy pisał o ubogich, barbarzyńskich ludach i używał zwrotu „cywilizacja”, mógłby zostać uznany na jednego z badaczy (psychologów) międzykulturowych.

Beugelsdijk i Maseland¹³ zwracają uwagę, że kultura była rozumiana wcześniej jako wynik moralnego i intelektualnego rozwoju jednostki, a mianem „kulturalnego” określano kogoś dobrze wykształconego i wytwornego. Z czasem to pojęcie zaczęło oznaczać nie tylko proces rozwoju jednostki, ale także jego efekt. Tak więc kultura mogła już być czymś, co ludzie mogli posiadać. Ponadto, pojawił się drugi sens tego słowa, który zmienił się z kultury jako indywidualny rozwój na kulturę jako rozwój społeczeństw.

Smith¹⁴ poruszał kwestię pewnego wymiaru kultury¹⁵ – indywidualizmu już w *Teorii uczuć moralnych*. To właśnie wzajemne współczucie miało być według niego siłą, która utrzymuje społeczeństwo, pomimo dążenia jednostek do realizacji interesu własnego. Wrodzone hamulce poszczególnych członków społeczeństwa mają w skali makro odpowiadać za spokój oraz dobrobyt i to bez konieczności istnienia zewnętrznych instytucji, które by do tego zmuszały. Indywidualizm jest tutaj rozumiany jako spoiwo moralnego społeczeństwa. Podobnie kwestia ta została ujęta w *Bogactwie narodów*¹⁶, z naciskiem jednak na ekonomiczną, a nie moralną, motywację. Realizując swój interes własny, człowiek ma przyczyniać się do dobra wspólnego. W swoich książkach Smith przedstawia pewien społeczny porządek, w którym ważną rolę odgrywają społeczne instytucje i odpowiedni charakter jednostek. Z uwagi na podkreślenie tych kwestii Smith może zostać uznany za prekursora analizy czynników kulturowych w ekonomii.

Nie miał on bezpośrednich następców przy poruszaniu kulturowej tematyki. Uważa się na przykład, że David Ricardo jest jednym ze sprawców zmian w ekonomii, prowadzących do stworzenia z niej abstrakcji wolnej od kultury¹⁷. Więcej osiągnięć w tej materii można przypisać twórcy amerykańskiego

¹² A. Smith, *Teoria uczuć moralnych*, PWN, Warszawa 1989; A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

¹³ S. Beugelsdijk, R. Maseland, *Culture in Economics. History, Methodological Reflections, and Contemporary Applications*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

¹⁴ A. Smith, *Teoria uczuć...*, *op. cit.*

¹⁵ Według G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, *op. cit.*

¹⁶ A. Smith, *Badania nad naturą...*, *op. cit.*

¹⁷ K.E. Boulding, *Toward the Development of a Cultural Economics*, [w:] L. Schneider, Ch. Bonjean (red.), *The Idea of Culture in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.

instytucjonalizmu, Veblenowi. W jednym ze swoich ważniejszych artykułów¹⁸ rozwinął swoją krytykę ekonomii neoklasycznej, proponując jednocześnie metodologiczne uwagi. Z dezaprobatą zauważył, że psychologia i kultura zniknęły z analizy ekonomicznej. Ekonomia, według niego, była nauką, która zajmuje się całokształtem relacji i instytucji ją tworzących, zwłaszcza przy procesach produkcji i konsumpcji. Osiągnięcia antropologicznej biologii, psychologii, a także czynniki kulturowe, miały być konieczne, by zrozumieć ekonomię i przyczyniały się też do pełniejszego oglądu rzeczywistości. Jego *Teoria klasy próżniaczej*¹⁹ zawiera w sobie właśnie różne aspekty i trudno ją jednoznacznie zaklasyfikować jako książkę ekonomiczną.

Veblen uważał, że neoklasyczna teoria oparła się na błędnej ocenie natury ludzkiej, będącej przejawem niezmiennych i niezależnych pragnień. Zamiast tego, traktował tę naturę jako ogół tradycji, konwenansów i materialnych okoliczności²⁰. Zwracał on uwagę na znaczenie ewolucji i podkreślał jej wagę w rozwoju ekonomii i tego, co obecnie nazywamy kulturą. Kształtują się one przecież w toku wieloletnich, wielopokoleniowych zmian społecznych. Sama kultura zajmowała także ważne miejsce w jego analizach²¹, choć nie zostało to dostatecznie podkreślone przez jego następców. Skupił się na niej zwłaszcza w rozdziale *Kulturowy zasięg technologii maszyn*, w którym kwestie technologii zostały powiązane z czynnikami kulturowymi. Położony został nacisk na istotę tych czynników w konkretnym miejscu i czasie. Veblen zwrócił uwagę na to, że charakterystyczne i obowiązujące dla kultury Zachodu ideały i sceptycyzm oraz powszechne wykorzystywanie technologii, charakteryzują właśnie tę kulturę, w przeciwieństwie do kultury innych czasów i miejsc. Jest to przejaw relatywizmu kulturowego i kulturowej świadomości, ponieważ autor nie odnosił się do innych z poczuciem wyższości. Z antropologicznej perspektywy oceniał, że efektem kulturowym powszechnego wykorzystania maszyn będzie m.in. erozja patriarchalnej rodziny i zmniejszanie się indywidualnej własności.

Najbardziej znanym i oczywistym wykorzystaniem problematyki kulturowej z perspektywy religijnej jest dzieło Maxa Webera, *Etyka protestancka a duch*

¹⁸ T. Veblen, *The limitations of marginal utility*, „Journal of Political Economy” 1909, nr 17(9), s. 620–636.

¹⁹ T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, Muza S.A., Warszawa 2008.

²⁰ T. Veblen, *Why Is Economics Not an Evolutionary Science?*, „Quarterly Journal of Economics” 1898, nr 12(2), s. 373–397.

²¹ T. Veblen, *The Theory of Business Enterprise*, Transaction Publishers, New Brunswick 1904.

*kapitalizmu*²². Było już ono szeroko komentowane i stało się inspiracją dla wielu prac²³. Wykorzystując ówczesną wiedzę na temat religii, Weber połączył istnienie protestantyzmu z rozwojem kapitalizmu. Jego tezy wydają się być dzisiaj już nieaktualne, ale należy mieć na uwadze, że ich celem było historyczne wyjaśnienie przewagi Zachodu wobec innych cywilizacji. Druga połowa XX wieku przyniosła dynamiczny rozwój gospodarek państw Azji Południowo-Wschodniej, a proces ten został połączony m.in. z istnieniem, wpływem konfucjanizmu i buddyizmu w tamtym rejonie świata. Protestantyzm stracił już swoją moc sprawczą, także z powodu procesów sekularyzacji w państwach, gdzie był obecny. Jego wyróżnikiem było to, że miał silną pozycję w krajach, w których istniały prawa człowieka. Tego jednak Weber nie zauważył²⁴.

Wątki kulturowe były także obecne w analizach ekonomistów szkoły austriackiej (zwłaszcza Misesa i Hayeka, ale też Menger). Uważa się, że znacznie przyczynili się oni do zrozumienia związków między kulturą a ekonomicznymi procesami²⁵. Ich psychologiczne podejście i traktowanie ekonomii jako nauki o istotach ludzkich sprzyjało takim interdyscyplinarnym rozważaniom. Kultura miała być czynnikiem, który umożliwiał lepsze zrozumienie działań ludzi. Menger²⁶ zwracał uwagę na znaczenie zwyczaju i praktyki przy tworzeniu się gospodarki wymiany pieniężnej. Społeczne praktyki i tradycja, rozumiane jako kultura, były przez niego łączone ze zjawiskami gospodarczymi, np. pieniądzem.

Z początkiem XX wieku problematyka kulturowa przestała być poruszana. Formalne podejście w ekonomii przeważało. Matematyczne oraz fizyczne modele sprawdzały się w operacjach związanych z działaniami wojennymi. Trafna analiza dzięki obliczeniom mogła być wówczas czynnikiem sprzyjającym szerzeniu jej zastosowań w innych naukach. Wiele wpływów z pogranicza ekonomii i socjologii było wypieranych z ekonomii²⁷. Ponowne zainteresowanie problematyką kulturową można było zaobserwować po II wojnie

²² M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2010.

²³ Np. M. Meyer, *Etyka konfucjańska a chiński duch kapitalizmu*, „Oeconomia Copernicana” 2012, nr 3(2), s. 97–112.

²⁴ J.-E. Lane, S. Ersson, *Culture and Politics. A Comparative Approach*, Ashgate, Aldershot 2005.

²⁵ L.E. Grube, V.H. Storr, *Introduction*, [w:] L.E. Grube, V.H. Storr (red.), *Culture and Economic Action*, Edward Elgar, Cheltenham 2015.

²⁶ C. Menger, *Principles of Economics*, J. Dingwall, B.F. Hoselitz (tłum. i red.), The Free Press, Glencoe 1950.

²⁷ M.S. Morgan, M. Rutherford, *From Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism*, Duke University Press, Durham 1998.

światowej poprzez pojawianie się słów „culture” lub „cultural” w tytułach prac ekonomicznych. Jednymi z pierwszych były Dixon²⁸, Glade²⁹, Ayres³⁰. Największy ich wysyp obserwuje się począwszy od lat 80. XX wieku.

2. ZNACZENIE CZYNNIKÓW KULTUROWYCH W EKONOMII

Wpływ czynników kulturowych wykracza poza ramy marketingu międzynarodowego, zachowań konsumenckich, biznesu międzynarodowego i rozwoju gospodarczego³¹. Generalnie na kultury należy patrzeć przez pryzmat ich systemu wartości, który stanowi relatywnie stałe jądro tych kultur. System wartości zmienia się bardzo wolno. Jest to kwestia przynajmniej pokoleń, dlatego usprawiedliwione jest relatywnie rzadkie ich badanie, takie jak np. w ramach *World Values Survey* i *European Values Survey* (koszty badań, ze względu na ich zasięg, są także istotnym czynnikiem ograniczającym ich częstotliwość). Hofstede i Hofstede³² definiują wartości jako „skłonności do dokonywania określonego wyboru”. Skoro system wartości stanowi istotę kultur, to zarazem odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu się preferencji jednostek gospodarujących. To dzięki uznawanym wartościom kultury kształtują i wpływają na preferencje, dlatego też powinny zostać uwzględnione w teorii ekonomii.

Tematykę taką można rozpatrywać na różne sposoby – to może być zaletą i równocześnie wadą. Punkt widzenia jest uzależniony od przyjętych założeń, a nawet definicji. Z alternatywnej do Hofstede i Hofstede³³ definicji kultury wynika, że są to takie tradycje, przekonania i wartości, które etniczne, religijne i społeczne grupy przekazują w dość niezmiennym stanie następnym pokoleniom³⁴. Kolejna, Portera³⁵, podkreśla przekonania, postawy i wartości, które rzutują na ekonomiczne działania jednostek, organizacji i innych insty-

²⁸ R.A. Dixon, *Economic Institutions and Cultural Change*, McGraw-Hill, New York 1941.

²⁹ W.P. Glade, *The Theory of Cultural Lag and the Veblenian Contribution*, „American Journal of Economics and Sociology” 1952, nr 11(4), s. 427–437.

³⁰ C.E. Ayres, *The Theory of Economic Progress. A Study of the Fundamentals of Economic Development and Cultural Change*, Schocken Books, New York 1962.

³¹ M. Meyer, *Problematyka kulturowa...*, *op. cit.*

³² G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, *op. cit.*, s. 21.

³³ *Ibidem.*

³⁴ L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, *Does Culture Affect Economic Outcomes?*, „Journal of Economic Perspectives” 2006, nr 20(2), s. 23.

³⁵ M.E. Porter, *Attitudes, Values, and Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York 2000, s. 14.

tucji. Właściwie wszystkie definicje mają wspólny mianownik, ale mogą mieć różnie rozłożone akcenty. Z tej perspektywy otwiera się bardzo szerokie pole do analizowania czynników kulturowych.

Postępująca globalizacja i działalność wielu ugrupowań integracyjnych, a także organizacji międzynarodowych, uwypukla znaczenie takich badań. Na przestrzeni lat Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaczęły podkreślać wpływ kultur na zachowania ludzi, kiedy okazało się, że podobne zalecenia i wskazówki przynoszą odmienne wyniki w różnych państwach. Unia Europejska może być kolejnym przykładem, na który zwrócił uwagę Alan Greenspan³⁶, mówiąc, że oczekiwano, iż gospodarki strefy euro z państw południowych i północnych będą zachowywać się podobnie, że Włosi będą działać tak jak Niemcy. Według niego, silnie niedoszacowany został efekt różnych kultur w strefie euro i dlatego strefa ta ma być skazana na niepowodzenie.

Biorąc pod uwagę wartości, można wyróżnić te, które będą pozytywnie i negatywnie skorelowane np. ze wzrostem gospodarczym. Zasadniczo są one istotne przy wszelkich interakcjach społecznych, czyli także w ekonomii. Badania potwierdzają, że zaufanie wpływa pozytywnie na rozwój i wzrost gospodarczy³⁷. Zaufanie to fundament kapitału społecznego. Im jest on wyższy, tym większa skłonność jednostek do zawierania transakcji i tym mniejsze koszty transakcyjne. Ma to znaczenie zwłaszcza, gdy strony się jeszcze nie znają. Na zaufanie można patrzeć w skali mikro (relacje człowiek – człowiek) i makro (państwo – państwo). Ma też ono znaczenie szczególnie w sytuacjach kryzysowych, gdy popularnością zaczynają cieszyć się złoto, dolar amerykański i frank szwajcarski.

Inne wartości, które mają ekonomiczne znaczenie, to:

- samostanowienie jednostek – poczucie wpływu, jaki mają jednostki na swój los. Im jest on większy, tym więcej działań o charakterze ekonomicznym (np. inwestowanie)³⁸;
- szacunek dla innych ludzi – sprzyja ekonomicznej aktywności i pozwala na działania z nieznanymi (podobnie jak zaufanie)³⁹.

³⁶ A. Greenspan, *Why the Euro Zone Is Doomed to Fail* [online] 2011, www.cnbc.com/id/45033013/ [dostęp: 04.11.2015, uwaga: może wystąpić niemożność wskazania strony, z której pobrano informację].

³⁷ Np. F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Simon and Schuster, New York 1996; P.J. Zak, S. Knack, *Trust and Growth*, „The Economic Journal” 2001, nr 111(470), s. 295–321; C.R. Williamson, *Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance*, „Public Choice” 2009, nr 139(3), s. 371–387.

³⁸ G. Tabellini, *Culture and Institutions. Economic Development in the Regions of Europe*, „Journal of the European Economic Association” 2010, nr 8(4), s. 677–716.

³⁹ J. Platteau, *Institutions. Social Norms, and Economic Development*, Academic Publishers & Routledge, Harwood 2000.

Grondona⁴⁰ wymienia 20 innych czynników kulturowych, będących źródłem wartości i wpływających na rozwój gospodarczy. Zaznacza przy tym, że nie jest to kompletna lista.

Kulturowym zjawiskiem są zachowania rynkowe. Esencja tych czynności, czyli proces kupna i sprzedaży, jest wszędzie identyczna, ale kontekst i rytuały z tym związane (np. targowanie się) różnią się w wielu miejscach. Podobnie, podejście do zysków w perspektywie długoterminowej i kontekst społeczny są szczególnie istotne w kulturach kolektywistycznych. Takie myślenie pozwoliło Chińczykom na zainteresowanie się Afryką przed ich konkurentami.

Pomijając pierwsze wczesne kontakty, należy zauważyć, że nawiązanie nowoczesnych stosunków między Chińską Republiką Ludową a Afryką nastąpiło na początku lat 50. XX w. wraz z podpisaniem pierwszych oficjalnych, dwustronnych porozumień handlowych z Algierią, Egiptem, Gwineą, Marokiem, Somalią i Sudanem. Mając na uwadze perspektywę długoterminową, Chińczycy zainteresowali się tym kontynentem bardziej od innych państw. Wykorzystali oni fakt, że było i jest to miejsce często niestabilne politycznie, w którym konkurencja korporacji i zagranicznych przedsiębiorstw była mniejsza. Posunięcie takie jest także zgodne z chińską strategią, która zakłada zwiększanie produkcji i gromadzenie doświadczenia w miejscach, gdzie zachodnie korporacje są najsłabsze. W odpowiednim momencie Chińczycy zaczynają konkurować globalnie, interesując się rynkami Europy i Stanów Zjednoczonych. Po pewnym czasie okazało się, że afrykańska ziemia obfituje w bogate złoża surowców, w tym metale ziem rzadkich. Ten aspekt ich działania jest też uwarunkowany kulturowo potrzebą prestiżu („chorobą prestiżu”) w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Ma ona swoje odzwierciedlenie w krytyce Chin na arenie międzynarodowej⁴¹, która bierze się z ukrytego protekcyjnizmu⁴², importem złych praktyk⁴³, eksploatacją afrykańskich zasobów naturalnych.

Interesujący wydaje się być związek przyczynowo-skutkowy między poziomem PKB poszczególnych państw, a ich pozycją na tle wymiaru kultu-

⁴⁰ M. Grondona, *A Cultural Typology of Economic Development*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York 2000.

⁴¹ „The Economist”, *The Chinese in Africa. Trying to pull together*, 20th April 2011.

⁴² Chińskie przedsiębiorstwa próbują zachować uprzywilejowaną pozycję kosztem lokalnych konsumentów. Wraz z ich przybyciem spadają ceny lokalnych towarów.

⁴³ Gospodarka kontynentu jest przesiąknięta korupcją w dużym stopniu, nawet jak na afrykańskie warunki.

ry indywidualizm – kolektywizm w świetle potencjału rozwojowego państw kolektywistycznych. Listę 10 najbardziej indywidualistycznych i kolektywistycznych państw według Hofstede i Hofstede⁴⁴ zawiera tabela 1.

Tabela 1

Najbardziej indywidualistyczne i kolektywistyczne państwa i regiony świata (N=74)

Lp.	Indywidualistyczne	Kolektywistyczne
1	Stany Zjednoczone	Gwatemala
2	Australia	Ekwador
3	Wielka Brytania	Panama
4	Kanada (cała), Węgry, Holandia (<i>ex aequo</i>)	Wenezuela
5	Nowa Zelandia	Kolumbia
6	Belgia flam.	Pakistan, Indonezja (<i>ex aequo</i>)
7	Włochy	Kostaryka
8	Dania	Trynidad, Peru (<i>ex aequo</i>)
9	Kanada Quebec	Tajwan
10	Belgia fr.	Korea Południowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Hofstede, G.J. Hofstede, G.J., *Kultury i organizacje...*, *op. cit.*, s. 91.

Po drugiej wojnie światowej rozpoczęła się dyskusja na temat wartości kulturowych, a konkretnie azjatyckich wartości. Powodem tego zainteresowania były nieoczekiwane osiągnięcia gospodarcze państw Azji Południowo-Wschodniej od lat 60. do lat 90. XX wieku (Tajwanu, Hongkongu, Korei Południowej, Singapuru i Malezji). Idea terminu „azjatyckie wartości” pojawiła się w latach 70. XX w. za sprawą byłego premiera Singapuru (Lee Kuan Yew), który tłumaczył w ten sposób sukces swojego kraju. Według niego, azjatyckie wartości dotyczą takiego rodzaju społeczeństwa, które ciężko pracuje, w którym są mocne więzi rodzinne i kolektywna odpowiedzialność, i które jest zdyscyplinowane i gospodarne. Pojęcie to jest jednak bardzo ogólne i metodologicznie trudne do sprecyzowania. Koncepcja kulturowych wartości

⁴⁴ G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, *op. cit.*

charakterystycznych dla obszaru Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej była bardzo szeroko wykorzystywana w celach społecznych i politycznych, jednak można w niej zidentyfikować pewne cechy, dzięki którym nie jest ona tylko i wyłącznie pustym frazesem. Jednostka jest postrzegana zawsze na tle większej grupy, której jest z kolei nieodłączną częścią. Pociąga to za sobą równowagę interesów jednostki z interesami rodziny czy całego społeczeństwa. W związku z tym, ważną motywacją zachowań jednostki jest poczucie obowiązku i odpowiedzialność. Inne cechy azjatyckich wartości mogą być powiązane z tradycją konfucjańską, która nie dotyczy tylko i wyłącznie państwa chińskiego, ale ma związek raczej z Chińczykami i mniejszościami chińskimi w Azji i na całym świecie. Konfucjanizm zaleca akceptację hierarchii i potrzebę społecznej harmonii, szacunku oraz czci dla rodziny, a życzliwość dla rządzących. Należy zauważyć, że popularność tego terminu („azjatyckie wartości”) stała się mniejsza po azjatyckim kryzysie finansowym z 1997 r.⁴⁵

Kolejnym czynnikiem, rzutującym na obecność kultur w ekonomii, było załamanie się gospodarek centralnie planowanych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wspomniany już aspekt preferencji wydaje się być szczególnie istotny w świetle definicji ekonomii, którą zaproponował Robbins⁴⁶, mówiąc, że to nauka, której przedmiotem zainteresowania jest ludzkie zachowanie jako związek między danymi celami i ograniczonymi środkami o alternatywnych zastosowaniach. Poza tym, punkt widzenia ekonomistów zmienił się także wobec dorobku ekonomii behawioralnej i obfitej analizy wybitnie teoretycznej konstrukcji „Homo oeconomicus”. Realne jednostki gospodarujące nie są idealnie racjonalne i przy podejmowaniu swych decyzji biorą pod uwagę czynniki, które przez teoretyków nie były brane pod uwagę. Jednym z takich czynników jest właśnie kultura. Może ona być podłożem podejścia do kwestii preferencji i rzadkości, to znaczy ograniczeń. Przez pryzmat wartości, które się za nią kryją, kultura wpływa także na strategie korporacyjne⁴⁷,

⁴⁵ G. Langguth, *Asian values revisited*, „Asia Europe Journal” 2003, nr 1, s. 25–42.

⁴⁶ L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London 1932.

⁴⁷ W.D. Guth, R. Tagiuri, *Personal Values and Corporate Strategies*, „Harvard Business Review” 1965, nr 43(5), September–October, s. 123–132; S.A. Sackman, *Cultural Knowledge in Organizations. Exploring the Collective Mind*, Sage Publications, Newbury Park 1991.

zachowania organizacyjne⁴⁸, zachowania konsumenckie⁴⁹, marketing międzynarodowy⁵⁰.

Patrząc na dorobek polskiej nauki, warto zwrócić uwagę na raport pod redakcją Żakowskiego⁵¹, w którym różni autorzy piszą o kulturowej specyfice Polaków. Wśród nich Janusz Czapiński zwraca uwagę na zamknięte sieci społeczne, które ograniczają aktywność społeczną, sprzyjają głębokim podziałom i są przeszkodą dla innowacji. Mówi on także o patologicznym indywidualizmie Polaków, który utrudnia współpracę, tworzenie zespołowych projektów i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego, a cechuje go nastawienie na rywalizację wszystkich ze wszystkimi. Polska kultura jest też o wiele bardziej zachowawcza od kultury państw wysoko rozwiniętych, co przejawia się w podtrzymywaniu tradycyjnych wzorców i silnej awersji do ryzyka. Przykładem takiej postawy ma być skażona „naśladownictwem” polska nauka. Według niego, mieszkańców Polski cechuje też wielka na tle państw europejskich nieufność oraz amoralny familizm, tzn. koncentracja działań jednostek na potrzebach ekonomicznych swoich rodzin kosztem dobra całej wspólnoty, co prowadzi m.in. do nepotyzmu, kradzieży, korupcji, itd.

Od pewnego czasu w nauce polskiej toczy się dyskusja na temat nowego ładu społeczno-gospodarczego w Europie, w którym elementy kulturowe odgrywają ważną rolę⁵². Ład ten ma przeciwdziałać kryzysom instytucjonalnym i problemom związanym z pogłębianiem integracji w Europie. Pociąga on za sobą przewidywalność zachowań gospodarczych i zaufanie do partnerów interakcji rynkowych.

⁴⁸ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990; I. Ritov, J. Baron, *Protected Values and Omission Bias*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes” 1999, nr 79(2), s. 79–94; S.L. McShane, M.A. von Glinow, *Organizational Behavior. Emerging Knowledge, Global Reality*, 7th ed., McGraw Hill Education, New York 2014.

⁴⁹ F.R. Kares, M.L. Cronley, T.W. Cline, *Consumer Behaviour*, South-Western Cengage Learning, Natorp Boulevard 2011; L. Schiffman, L. Kanuk, *Consumer Behaviour*, Prentice Hall, New Jersey 2009; M.R. Solomon, *Consumer Behavior: Buying, Having, and Being*, Pearson, Boston 2016.

⁵⁰ M. de Mooij, *Global Marketing and Advertising. Understanding Cultural Paradoxes*, Sage, Los Angeles 2010; D.W. Baack, E.G. Harris, D. Baack, *International Marketing*, Sage, Los Angeles 2012; P.R. Cateora, J. Graham, M.C. Gilly, *International Marketing*, McGraw-Hill Education, New York 2015.

⁵¹ J. Żakowski (red.), *Reforma Kulturowa 2020–2030–2050*, „Kongres Innowacyjnej Gospodarki” 2016, www.kig.pl/files/Aktualnosci/KIG_RAPORT.pdf [dostęp: 02.12.2016, uwaga: może wystąpić niemożność wskazania strony, z której pobrano informację].

⁵² P. Pysz, *W kierunku nowego ładu społeczno-gospodarczego w Europie*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, J.J. Michalek, J. Niżnik (red.), *Kryzysy systemowe*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2014.

Strefa euro jest zbyt zróżnicowana, także pod względem kulturowym, ale oprócz poziomu rozwoju gospodarczego pociąga to za sobą istnienie różnych mentalności i brak językowej wspólnoty. Nowy ład miałby uporządkować interakcje rynkowe i doprowadzić do ogólnie odczuwanego postępu. Uwzględnienie problematyki kulturowej w dyskusji o nim stanowi nową jakość i zmianę sposobu myślenia ekonomistów, którzy wcześniej nie zajmowali się takimi kwestiami.

Kleer⁵³ patrzy na kultury przez pryzmat przesilenia czy zderzenia cywilizacyjnego, w którym może ujawnić się pewna mieszanka negatywnych cech w różnych systemach kulturowych, co może być groźne dla ludzkości. Mówi on⁵⁴, że kod cywilizacyjny wywodzi się z typu rolnictwa i to ono ma przesądzać o wartościach kulturowych, decydując o indywidualizmie i kolektywizmie, i dalej o innowacyjności, przedsiębiorczości, ekspansji na zewnątrz. Niektórzy uważają jednak, że decyduje o tym nie typ rolnictwa, ale klimat i religia⁵⁵. Coraz gwałtowniejsze przemiany sprzyjają chaosowi w ładzie światowym, jednak większość ludzi na świecie mieści się na pograniczu cywilizacji agrarno-przemysłowej⁵⁶. Powstaje tutaj ważne pytanie które dotyczy zakotwiczenia różnych podmiotów (społeczeństw, państw) w przeszłości i ich podatności na zmiany. Kleer dochodzi do wniosku, że zmiany są powolne, o czym decyduje system kulturowy. Jest to oczywiście zgodne z wnioskami zagranicznych autorów, którzy mówią o stabilności i małej dynamice zmian wartości, które o kulturach decydują⁵⁷. Wspomina on wolny rytm zmian w systemach kulturowych, ale mówi też o tym, że te systemy są bardzo konfliktogenne i trudno o kompromis między nimi⁵⁸.

System kulturowy, obok instytucji i edukacji, został zaliczony przez autorów Raportu „Polska 2050”⁵⁹ do podstawy tworzącej społeczeństwa. Zidentyfikowano w nim bariery rozwoju cywilizacyjnego Polski. Należą do nich uwarunkowania instytucjonalne oraz kulturowe, które częściowo są zbieżne z wnioskami z raportu Żakowskiego⁶⁰: brak zaufania w społeczeństwie i do

⁵³ J. Kleer, *Cywilizacje i ich przesilenia*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 1, LXXXVIII, s. 135–154.

⁵⁴ J. Kleer, *Globalizacja: zjawisko ogólne czy specyficzne?*, „International Journal of Management and Economics” 2008, nr 23, s. 28–43.

⁵⁵ R.D. Lewis, *The Cultural Imperative. Global Trends in the 21st Century*, Intercultural Press, Boston 2007.

⁵⁶ J. Kleer, *Dobra publiczne: wczoraj–dziś–jutro*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.

⁵⁷ M.in. G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, *op. cit.*

⁵⁸ J. Kleer, *Instytucjonalizacja przestrzeni społecznej poprzez dobra publiczne*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 5(273), s. 29–52.

⁵⁹ M. Kleiber i in., *Raport «Polska 2050»*, PAN, Warszawa 2011.

⁶⁰ J. Żakowski (red.), *Reforma Kulturowa...*, *op. cit.*

państwa, dominacja i wpływ konserwatywnego nurtu w Kościele Katolickim, brak zmysłu organizacyjnego w odniesieniu do wspólnych celów. Żadna diagnoza (pozytywna lub negatywna) nie jest jednak ostateczna. Może o tym świadczyć przykład Chin i kultury konfucjanizmu obecnej w nich od stuleci. Konfucjanizm i jego wartości nie były przez długi czas prorozwojowe dla tego państwa. Zostały one jednak dostosowane w XX w. do wspierania rozwoju gospodarczego, co mogłoby świadczyć o replikacyjnym charakterze wartości kulturowych i ich wpływie na gospodarkę⁶¹.

Tematyka poziomu i przyczyn wzrostu gospodarczego jest dosyć popularna. Warto zwrócić uwagę na przyczyny instytucjonalne, które mają swoje źródło w kulturach. Acemoglu i Robinson⁶² podkreślają znaczenie silnych rządów, wskazując na to, że w obliczu słabych i przychylnych instytucji przywódca łatwiej popełnia przestępstwa. Otoczenie takie sprawia, że elity wykorzystują swoje społeczeństwa, co nie wpływa pozytywnie na gospodarkę, zniechęcając do innowacyjnych działań i inwestowania. Te zaś są pozytywnie skorelowane z ochroną praw jednostek. Autorzy nie oferują szybkich recept na instytucjonalną słabość. Jedynie stały wysiłek, zaraźliwe idee, dobre przywództwo i zewnętrzne naciski mogą być szansą na rozwój, podobnie jak w przypadku Unii Europejskiej. Wypowiadają się oni podobnie w swojej innej książce⁶³, pisząc, że elity mogą oddawać część swojej władzy ludziom poprzez stworzenie instytucji demokratycznych. W ten sposób zachowują dla siebie trochę władzy, ale unikają wzrostu nadmiernego ciśnienia i unikają rewolucji. Same polityki mogą ulegać szybkim zmianom, ale demokratycznych instytucji nie jest już tak łatwo zmienić. Dlatego jest to efektywny sposób unikania (społecznych) przesileń.

Noblista z ekonomii, Deaton⁶⁴, zauważa, że wielu ludzi korzysta ze wzrostu PKB pod względem swego zdrowia i dobrobytu. Istnieją jednak grupy, które nie znają takich owoców wzrostu gospodarczego. Uważa, podobnie jak poprzednicy, że główną barierą dla wzrostu w państwach rozwijających się nie jest brak zasobów, lecz złe rządy. To właśnie one otrzymują potencjalną, bezpośrednią i pośrednią pomoc. Zagraniczne pieniądze najczęściej utrwalają rządzących, którzy sami są przeszkodą dla swoich społeczeństw.

⁶¹ H.-J. Chang, *The East Asian Development Experience*, [w:] H.-J. Chang (red.), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, London 2006.

⁶² D. Acemoglu, J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York 2012.

⁶³ D. Acemoglu, J. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

⁶⁴ A. Deaton, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton 2013.

3. UWAGI METODOLOGICZNE

Materia poruszanego w tym artykule tematu jest trudna i pełna problemów (także metodologicznych), co na pierwszy rzut oka wydaje się być zniechęcające dla badaczy. Warto jednak podjąć ten wysiłek i odkryć, jakie kryją się za tym perspektywy. Metodologiczne kłopoty związku kultury z ekonomią były istotnym powodem braku zainteresowania ekonomistów tą tematyką.

Wiele problemów sprawia sama istota kultury, która jest mocno heterogeniczna. Przy prowadzeniu badań należy zdecydować się, jaka definicja pojęcia „kultura” będzie fundamentem analiz. Ten krok jest bardzo ważny, bo wytycza ścieżki dla dalszego rozumowania. Na co jest położony nacisk w tej definicji? Czy należy skupić się na uniwersalnym charakterze kultury, czy też na jakimś konkretnym jej elemencie? Odpowiedź pozwala nam na wybranie przedmiotu badań i metody badawczej. Może się tutaj pojawić ryzyko, że badacze kultury, zajmujący się tym samym lub podobnym zagadnieniem, dzięki różnym definicjom, mogą dojść do odmiennych wniosków. Słowo „kultura” w języku potocznym ma wiele znaczeń (np. kultura bakterii, kultura rolna), ale przez ekonomistów jest także wykorzystywane w różnych kontekstach: wąskim (rozumiana jako np. dziedzictwo, środowisko, kapitał) i szerokim (np. zwyczaje, zasoby, wartości, preferencje). Pojęcie to używane jest w wielu kontekstach, m.in. takich jak wymiary kulturowe (indywidualizm i kolektywizm, męskość i kobiecość, propartnerskość i protransakcyjność, itd.), przedsiębiorczość (kultura przedsiębiorczości), cywilizacje (kultura Wschodu i Zachodu), gospodarka (kultura kapitalizmu).

Zakres analizy zjawisk czynników kulturowych powinien być wyraźnie określony. Dotyczą one najczęściej sfery makro i mają charakter zbiorowy, jednak teorie ekonomiczne są najczęściej tworzone dla indywidualnych jednostek i sfery mikro. W badaniach pozostaje zatem znaleźć wspólny mianownik dla rozważań, tym bardziej że na świecie istnieje wiele kultur, a ekonomiści starają się odkrywać uniwersalne prawa, którymi kierują się jednostki. Istotne mogą być tutaj osiągnięcia ekonomii behawioralnej, w której zanegowano koncepcję racjonalności doskonałej i w której zwraca się uwagę na kontekst podejmowanych decyzji przez jednostki gospodarujące. Hofstede⁶⁵ mówi o świadomości badaczy co do ograniczeń w wykorzystywaniu koncepcji kultury narodowej. Choć nie jest to podejście najlepsze, to jednak brakuje

⁶⁵ G. Hofstede, *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations*, 2nd ed., Sage, Beverly Hills 2001.

lepszich alternatyw, a narody to jedyna jednostka przydatna do porównań⁶⁶. Okazuje się zresztą, że indywidualne odpowiedzi charakteryzują się silnym, narodowym wpływem⁶⁷. Istnieje tutaj ryzyko przenoszenia wniosków ze skali mikro do makro, i odwrotnie. Nie zawsze jednak to, co dotyczy jednostki można przenieść na poziom całego społeczeństwa.

Metody i źródła badań zjawisk kulturowych i ekonomicznych mogą być podzielone na sztuczne i naturalne. Przedmiotem zaś są najczęściej deklaracje (czyli słowa) i czyny. Metody sztuczne, czyli badanie deklaracji przez wywiady, ankiety i kwestionariusze, oraz badanie czynów za pomocą eksperymentów, przynoszą gorsze jakościowo wyniki niż metody naturalne. Te są trudniejsze do przeprowadzenia, ale też bardziej wiarygodne. Przy badaniu słów polegają na analizie kontekstu, w jakim te słowa się pojawiają (w przemowach, dokumentach, wywiadach). Badanie czynów sprowadza się do bezpośredniej obserwacji w „naturalnym środowisku” z wykorzystaniem odpowiednich metod zapisu obrazu i dźwięku. Więcej o rozdźwięku między deklaracjami ludzi a tym, co myślą, pisze Rapaille⁶⁸, antropolog i psychiatra, zawodowo zajmujący się badaniem archetypów. Zwraca on uwagę, że ludzie pytani o swoje preferencje i zainteresowania mają tendencję do dawania odpowiedzi, takiej, jaką uważają, że pytający chce usłyszeć. Jest to wielki problem przy wszelkich badaniach.

Należy zwrócić uwagę, aby wyniki takich badań z różnych kulturowo obszarów mogły być porównywalne. Jest to sprawa problemowa, podobna do tej przy mierzeniu ilorazu inteligencji w państwach całego świata. Wielość różnych testów i metod badawczych, brak jednolitości w tej sferze, utrudniają porównania. Istnieją też inne czynniki, komplikujące badania. Jak duża powinna być próba? Zbyt duża⁶⁹ może dawać nieostre wyniki, zbyt mało uśrednione. Znaczenie mają duże różnice w rozwoju gospodarczym państw, poziom rozwoju instytucji, warunki geograficzne, klimat, itp. Badacze mogą patrzeć przez pryzmat kultury, z której pochodzą. Zespoły

⁶⁶ Z jednej strony mają one wyróżniki (granice, język, religie) i pod tym względem łatwiej je porównywać. Z drugiej strony, są one zbiorem innych jednostek (czyli ludzi), które same w sobie są bardzo różnorodne, jednak statystycznie można stwierdzić różnice między np. Japończykami a Amerykanami.

⁶⁷ R. Inglehart, W.E. Baker, *Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values*, „American Sociological Review” 2000, nr 65(1), s. 19–51.

⁶⁸ C. Rapaille, *The Culture Code. An Ingenious Way to Understand Why People Around the World Live and Buy as They Do*, Broadway Books, New York 2006.

⁶⁹ Powyżej 15 państw wg G. Hofstede, *Culture's Consequences...*, *op. cit.*

wielokulturowe zmniejszają to ryzyko. Znaczenie ma też język, w którym prowadzi się badania. Określa on sposób patrzenia na świat i ma wpływ na postawy jednostek⁷⁰. Stanowi on pewnego rodzaju *framing bias*⁷¹.

PODSUMOWANIE

Kultura jest kolejnym zagadnieniem, które może wzbogacić warsztat ekonomistów i jeszcze bardziej przybliżyć tworzone modele i teorie do rzeczywistości. Ten postulat powtarza się u zwolenników poruszania tej problematyki. Patrząc na przykład na to, jak zagadnienia z psychologii zostały z czasem inkorporowane do teorii ekonomii, tworząc ekonomię behawioralną, należy mieć nadzieję, że podobnie będzie i w tym przypadku. Na świecie obserwuje się narastającą falę zainteresowania takim tematem. Jego prekursorami byli psychologowie, ale także antropologowie, socjologowie, prawnicy i inni. Kwestią czasu jest dotarcie tej fali do Polski. W niektórych obszarach działalności gospodarczej i życia w ogóle zagadnienia te są kluczowe dla przedsiębiorców, zwłaszcza korporacji międzynarodowych. Marketing, już nie tylko międzynarodowy, handel, kontakty biznesowe w świetle postępującej globalizacji i migracji ludności, to sfery, w których od dawna wykorzystuje się wiedzę na temat kultur i różnic międzykulturowych.

Artykuł ten pozostawia wielkie pole do dalszych badań. Przy takiej problematyce naturalne i zrozumiałe jest wręcz pominięcie pewnych kwestii w analizie. Autor nie chciał rozwijać wątków, które już szeroko są omówione w literaturze. Celem tego opracowania na pewno nie może być wyczerpanie tematu. Jeśli jednak pojawi się jakaś dyskusja, to cel ten osiągnięty zostanie.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Robinson J., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Acemoglu D., Robinson J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York 2012.

⁷⁰ M. Kimmelmeier, B.Y.-M. Cheng, *Language and Self-Construction Priming. A Replication and Extension in a Hong Kong Sample*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 2004, nr 35(6), s. 705–712.

⁷¹ Sformułowanie problemu ma znaczenie. Ludzie podejmują różne decyzje w zależności od sposobu, w jaki przedstawi się identyczne opcje. Zob. A. Tversky, D. Kahneman, *The Framing of decisions and the psychology of choice*, „Science” 1981, nr 211(4481), s. 453–458.

- Ayres C.E., *The Theory of Economic Progress. A Study of the Fundamentals of Economic Development and Cultural Change*, Schocken Books, New York 1962.
- Baack D.W., Harris E.G., Baack D., *International Marketing*, Sage, Los Angeles 2012.
- Bartosik-Purgat M., *Otoczenie kulturowe w biznesie międzynarodowym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Beugelsdijk S., Maseland R., *Culture in Economics. History, Methodological Reflections, and Contemporary Applications*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Boulding K.E., *Toward the Development of a Cultural Economics*, [w:] L. Schneider, Ch. Bonjean (red.), *The Idea of Culture in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.
- Cateora P.R., Graham J., Gilly M.C., *International Marketing*, McGraw-Hill Education, New York 2015.
- Chang H.-J., *The East Asian Development Experience*, [w:] H.-J. Chang (red.), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, London 2006.
- de Mooij M., *Global Marketing and Advertising. Understanding Cultural Paradoxes*, Sage, Los Angeles 2010.
- Deaton A., *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton 2013.
- Dixon R.A., *Economic Institutions and Cultural Change*, McGraw-Hill, New York 1941.
- Friedman M., *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, 1953.
- Fukuyama F., *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Simon and Schuster, New York 1996.
- Glade W.P., *The Theory of Cultural Lag and the Veblenian Contribution*, „American Journal of Economics and Sociology” 1952, nr 11(4).
- Greenspan A., *Why the Euro Zone Is Doomed to Fail* [online] 2011, www.cnbc.com/id/45033013/ [dostęp: 04.11.2015].
- Grondona M., *A Cultural Typology of Economic Development*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York 2000.
- Grube L.E., Storr V.H., *Introduction*, [w:] L.E. Grube, V.H. Storr (red.), *Culture and Economic Action*, Edward Elgar, Cheltenham 2015.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L., *Does Culture Affect Economic Outcomes?*, „Journal of Economic Perspectives” 2006, nr 20(2).
- Guth W.D., Tagiuri R., *Personal Values and Corporate Strategies*, „Harvard Business Review” 1965, nr 43(5), September–October.

- Herder von J.G., *Reflections on the Philosophy of the History of Mankind*, University of Chicago Press, Chicago 1968.
- Hofstede G., *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations*, 2nd ed., Sage, Beverly Hills 2001.
- Hofstede G., Hofstede G.J., *Kultura i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Hryniewicz J.T., *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.
- Inglehart R., Baker W.E., *Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values*, „American Sociological Review” 2000, nr 65(1).
- Kares F.R., Cronley M.L., Cline T.W., *Consumer Behaviour*, South-Western Cengage Learning, Natorp Boulevard 2011.
- Kemmelmeier M., Cheng B.Y.-M., *Language and Self-Construal Priming. A Replication and Extension in a Hong Kong Sample*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 2004, nr 35(6).
- Kleer J., *Cywilizacje i ich przesilenia*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 1, LXXXVIII.
- Kleer J., *Dobra publiczne: wczoraj–dziś–jutro*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Kleer J., *Globalizacja: zjawisko ogólne czy specyficzne?* „International Journal of Management and Economics” 2008, nr 23.
- Kleer J., *Instytucjonalizacja przestrzeni społecznej poprzez dobra publiczne*. „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 5(273).
- Kleiber M., Kleer J., Wierzbicki A.P., Kuźnicki L., Sadowisk Z., Strzelecki Z., *Raport „Polska 2050”*, PAN, Warszawa 2011.
- Kostro K., *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 3.
- Kroeber A.L., Kluckhohn C., *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, Vintage Books, New York 1963.
- Lane J.-E., Ersson S., *Culture and Politics. A Comparative Approach*, Ashgate, Aldershot 2005.
- Langguth G., *Asian values revisited*, „Asia Europe Journal” 2003, nr 1.
- Lewis R.D., *The Cultural Imperative. Global Trends in the 21st Century*, Intercultural Press, Boston 2007.
- Markus G., *Culture: the making and the make-up of a concept (an essay in historical semantics)*, „Dialectical Anthropology” 1993, nr 18.
- McShane S.L., von Glinow M.A., *Organizational Behavior. Emerging Knowledge, Global Reality*, 7th ed., McGraw Hill Education, New York 2014.

- Menger C., *Principles of Economics*, J. Dingwall, B. F. Hoselitz (tłum. i red.), The Free Press, Glencoe 1950.
- Meyer M., *Etyka konfucjańska a chiński duch kapitalizmu*, „Oeconomia Copernicana” 2012, nr 3(2).
- Meyer M., *Problematyka kulturowa w naukach ekonomicznych*, „Oeconomia Copernicana” 2012a, nr 3(4).
- Meyer M., *Znaczenie kultury i instytucji dla gospodarki ChRL*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Morgan M.S., Rutherford M., *From Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism*, Duke University Press, Durham 1998.
- Noga M., *Kultura a ekonomia*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Obłąkowska-Kubiak K., *Kultura i gospodarka – od pogranicza nauk ku perspektywie ekonomicznej*, „Rynek–Społeczeństwo–Kultura” 2013, nr 4(8).
- Platteau J., *Institutions. Social Norms, and Economic Development*, Academic Publishers & Routledge, Harwood 2000.
- Porter M.E., *Attitudes, Values, and Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity*, [w:] L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York 2000.
- Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990.
- Pysz P., *W kierunku nowego ładu społeczno-gospodarczego w Europie*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, J. J. Michalek, J. Niżnik (red.), *Kryzysy systemowe*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2014.
- Rapaille C., *The Culture Code. An Ingenious Way to Understand Why People Around the World Live and Buy as They Do*, Broadway Books, New York 2006.
- Ritov I., Baron J., *Protected Values and Omission Bias*, „Organizational Behavior and Human Decision Processes” 1999, nr 79(2).
- Robbins L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London 1932.
- Sackman S.A., *Cultural Knowledge in Organizations. Exploring the Collective Mind*, Sage Publications, Newbury Park 1991.
- Schiffman L., Kanuk L., *Consumer Behaviour*, Prentice Hall, New Jersey 2009.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, PWN, Warszawa 1989.
- Solomon M.R., *Consumer Behavior: Buying, Having, and Being*, Pearson, Boston 2016.

- Tabellini G., *Culture and Institutions. Economic Development in the Regions of Europe*, „Journal of the European Economic Association” 2010, nr 8(4).
- „The Economist”, *The Chinese in Africa. Trying to pull together*, 20th April 2011.
- Tversky A., Kahneman D., *The Framing of decisions and the psychology of choice*, „Science” 1981, nr 211(4481).
- Veblen T., *Teoria klasy próżniaczej*, Muza S.A., Warszawa 2008.
- Veblen T., *The limitations of marginal utility*, „Journal of Political Economy” 1909, nr 17(9).
- Veblen T., *The Theory of Business Enterprise*, Transaction Publishers, New Brunswick 1904.
- Veblen T., *Why Is Economics Not an Evolutionary Science?*, „Quarterly Journal of Economics” 1898, nr 12(2).
- Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2010.
- Williamson C.R., *Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance*, „Public Choice” 2009, nr 139(3).
- Zak P.J., Knack S., *Trust and Growth*, „The Economic Journal” 2001, nr 111(470).
- Zakowski J. (red.), *Reforma Kulturowa 2020–2030–2050*, „Kongres Innowacyjnej Gospodarki” 2016, www.kig.pl/files/Aktualnosci/KIG_RAPORT.pdf [dostęp: 02.12.2016].

ZWIĄZEK KULTUR(Y) Z EKONOMIĄ. PODEJŚCIE KONCYLIACYJNE

Streszczenie

Artykuł wspiera tezę, że kultura i czynniki kulturowe powinny być inkorporowane do teorii ekonomii. Wiele głosów postuluje, by ta teoria odzwierciedlała jak najlepiej rzeczywistość i zaproponowano jeden ze sposobów. Zwrócono uwagę, że pojęcie kultury jest nieprecyzyjne i istnieje wiele definicji. Problemy metodologiczne mogły być jedną z przyczyn braku zainteresowania ekonomistów tą tematyką. Przyjęta definicja ma związek z wartościami, dlatego wąskie rozumienie kultury przez pryzmat sztuki i przemysłów kreatywnych zostało wykluczone.

W artykule wykazano, że choć problematyka ta jest względnie nowa, to istnieją jej historyczne podstawy. Pokazany został związek kultur z ekonomią i zawarto metodologiczne uwagi na temat stosownych badań. Autor starał się pomijać kwestie, które już zostały szerzej omówione w stosunkowo nielicznej literaturze.

Słowa kluczowe: metodologia, kultura, teoria ekonomii, ekonomia

LINK BETWEEN CULTURE(S) AND ECONOMICS: CONCILIATORY APPROACH

Summary

The author of the article supports the thesis that culture and cultural factors should be incorporated into the theory of economics. It is often postulated that this theory reflects reality better and thus one solution is proposed in the article. Attention is drawn to the fact that the notion of culture is inaccurate and many definitions exist. Methodological problems may be one reason for the lack of interest of economists in this topic. The author accepts the definition associated with values and thus eliminates a narrow understanding of culture through the prism of art and creative industries.

It is demonstrated in the article that even though the issue is relatively new, there are historical grounds for it. The connection between cultures and economics as well as methodological remarks on further research are shown. The author tries to omit problems that have already been discussed in the relatively scarce literature.

Key words: methodology, culture, economic theory, economics

СВЯЗЬ МЕЖДУ КУЛЬТУРАМИ(ОЙ) И ЭКОНОМИКОЙ. ПРИМИРИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД

Резюме

Статья подтверждает тезис о том, что культура и культурные факторы должны быть включены в теорию экономики. Многие постулируют, что эта теория должна самым лучшим образом отражать реальность, и с этой целью был предложен один из методов. В статье содержится указание на то, что понятие культуры является неоднозначным, и его можно по-разному истолковывать. Проблемы методологического характера могут быть одной из причин отсутствия интереса у экономистов к этой теме. Принятая дефиниция апеллирует к ценностям, поэтому исключено узкое понимание культуры через призму искусства и творческих индустрий.

В статье показано, что, хотя данная проблематика является относительно новой, она имеет в своей основе исторические предпосылки. Была продемонстрирована связь культуры с экономикой и приведены замечания методологического характера, касающиеся соответствующих исследований. Автор предпринял попытку воздержаться от вопросов, которые уже более широко обсуждались в относительно немногочисленных исследованиях.

Ключевые слова: методология, культура, теория экономики, экономика

Cytuj jako:

Meyer M., *Związek kultur(y) z ekonomią. Podejście koncyliacyjne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 48–71. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.17/m.meyer

Cite as:

Meyer, M. (2018) ‘Związek kultur(y) z ekonomią. Podejście koncyliacyjne’ [‘Link between culture(s) and economics: conciliatory approach’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 48–71. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.17/m.meyer

Andrzej Bolesta*

KAPITALIZM, SOCJALIZM I PAŃSTWOWY INTERWENCJONIZM: SYSTEMOWE KONTROWERSJE WSCHODNIOAZJATYCKIEGO MODELU ROZWOJU

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.18/a.bolesta

WPROWADZENIE

Wschodnioazjatycki model rozwoju oparty jest na koncepcji państwa rozwojowego. W skrócie, państwo rozwojowe jest specyficzną strukturą polityczną i instytucjonalną, której głównym zadaniem jest przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego i nadrobienie zaległości rozwojowych wobec gospodarek wysoko rozwiniętych. Dzieje się to poprzez proces dynamicznego uprzemysławiania, podczas którego silne, scentralizowane państwo narzuca kierunki trajektorii rozwojowej innym aktorom procesów gospodarczych poprzez dyslokację impulsów rynkowych. Historycznymi przykładami państw rozwojowych są: Japonia, Korea Południowa i Tajwan, które w relatywnie krótkim czasie stały się gospodarkami o wysokim poziomie dochodu.

Koncepcja państwa rozwojowego:

„jest powszechnie uważana za ideologiczną podstawę polityki państwa i rozwiązań instytucjonalnych, które w drugiej połowie XX w. znacząco przyczyniły się do nadrobienia zaległości rozwojowych niektórych krajów kontynentu azjatyckiego”¹.

* Andrzej Bolesta – dr, adiunkt Centrum Gospodarek Azjatyckich Collegium Civitas, andrzej.bolesta@civitas.edu.pl

¹ A. Bolesta, *China and Post-Socialist Development*, Policy Press, Bristol 2015, s. 7.

Poświęcono jej wiele miejsca w literaturze przedmiotu². Aby w pełni ją zrozumieć, należy poddać analizie jej filary: ideologię państwa i rozwiązania systemowe, politykę gospodarczą oraz charakter powiązań czterech grup uczestników procesu transformacji i rozwoju; elit politycznych, biurokracji państwowej, sektora biznesowego i społeczeństwa.

W państwie rozwojowym wiodącą ideologią państwa jest nacjonalizm, w szczególności nacjonalizm gospodarczy, który służy jako podstawa polityki gospodarczej i usprawiedliwia zaangażowanie mechanizmów protekcjonistycznych chroniących gospodarke narodową przed penetracją przez zagraniczne podmioty gospodarcze.

Polityka gospodarcza jest formułowana jako część szerszego procesu industrializacji, początkowo zorientowanego na substytucję importu (*import-substitution industrialisation*), a następnie – na eksport (*export-orientated industrialisation*). Industrializacja opiera się na teorii szyku lotu dzikich gęsi, która wyjaśnia, w jaki sposób kraje w procesie modernizacji przekształcają się od importerów dóbr w producentów, a następnie eksporterów³. Początkowo następuje to przez imitację, a po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozwoju – przez innowację⁴. Władze dokonują selekcji priorytetowych sektorów przemysłu, a następnie wspierają ich rozwój za pomocą mechanizmów zniekształcających sygnały rynkowe. Instrumenty wsparcia obejmują: politykę handlową selektywnej dyskryminacji importu i wspierania eksportu oraz szeroki zakres działań w sektorze finansowym, w tym: dotacje, tanie kredyty, manipulowanie stopami procentowymi i kursami walutowymi oraz podporządkowanie sektora bankowego potrzebom rozwojowym. W przypadku państw rozwojowych uprzemysłowienie jest poprzedzone reformami rolnymi, mającymi na celu zwiększenie produkcji żywności i eliminację potencjalnej opozycji politycznej (właściciele ziemskich), a także wygenerowanie poparcia politycznego wśród biedniejszych części ludności wiejskiej dla działań transformacyjnych.

² Zob. A.H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Oksford 1989; Ch.A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, Stanford 1982; B. Cumings, *The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy. Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences*, „International Organization” 1984, nr 38, vol. 1, s. 1–40; R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, 2nd Edition, Princeton University Press, Princeton, NJ 2003, s. 297.

³ K. Akamatsu, *A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries*, „Journal of Developing Economies” 1962, nr 1, vol. 1, s. 3–25.

⁴ A.H. Amsden, *Asia's Next...*, *op. cit.*

W wymiarze politycznym państwo rozwojowe jest z reguły państwem autorytarnym. W przypadku demokratycznych państw rozwojowych istnieją mechanizmy chroniące długookresową trajektorię rozwoju przed zakusami polityków zorientowanych na krótkookresowe efekty.

W wymiarze społeczno-gospodarczym państwo rozwojowe charakteryzuje się specyficznymi uwarunkowaniami systemowymi, które często umiejscawia się pomiędzy dwoma skrajnościami, jakimi są liberalny kapitalizm i nakazowo-rozdzielczy socjalizm. Poniższy artykuł jest poświęcony analizie systemowych uwarunkowań państwa rozwojowego w zakresie ustroju społeczno-gospodarczego. Część pierwsza skupia się na kwestii funkcjonowania koncepcji w warunkach kapitalizmu i socjalizmu, oraz ich wersji hybrydowych – państwowym kapitalizmie i rynkowym socjalizmie; próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy państwo rozwojowe może funkcjonować zarówno w gospodarce rynkowej, jak i nakazowo-rozdzielczej. Część druga jest poświęcona interwencjonizmowi państwowemu i jego cechom charakterystycznym w warunkach państwa rozwojowego. Interwencjonizm państwowy we wschodnioazjatyckim modelu rozwoju znacząco się różni od klasycznego interwencjonizmu.

1. KAPITALIZM A SOCJALIZM

Systemowo państwo rozwojowe jest często umiejscawiane pomiędzy liberalnym kapitalizmem a gospodarką nakazowo-rozdzielczą i określane mianem „kapitalizmu z racjonalnym planowaniem” (ang. *plan-rational capitalism*), w którym współistnieją: „prywatna własność i państwowe sterowanie”⁵. Johnson uważa, że ustrój państwa rozwojowego jest w zasadzie kapitalistyczny. Wskazuje on na ważny element koncepcji państwa rozwojowego z perspektywy mikroekonomicznej, a mianowicie współpracę między prywatnym biznesem a rządem lub, ujmując to szerzej, między sektorem prywatnym a sektorem publicznym⁶. Prywatny biznes zostaje partnerem państwa w realizacji strategii rozwojowej. To właśnie prywatny biznes – ważny aktor ustroju kapitalistycznego – jest istotną składową państwa rozwojowego. Dlatego też, chociaż japoński, południowokoreański i tajwański kapitalizm mogą być postrzegane jako dość wyjątkowe, to rzadko kwestionuje się jego istnienie tamże.

⁵ M. Woo-Cumings, *Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999, s. 2.

⁶ Ch.A. Johnson, *The Developmental State: Odyssey of a Concept*, [w:] M. Woo-Cumings, *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999, s. 32–60.

Niemniej jednak niektórzy eksperci, w tym chińscy, są przekonani, że idea państwa socjalistycznego jest silnie związana z ideą państwa rozwojowego, dlatego państwo socjalistyczne jest, z definicji, państwem rozwojowym, przynajmniej w odniesieniu do głównej idei⁷. White i Wade podkreślają, że:

„ograniczenia rozwojowe kapitalizmu są szeroko znane i dotyczą, między innymi, tendencji bogacenia się grup już mających i uprzywilejowanych kosztem ubogich i zmarginalizowanych”⁸.

Biorąc więc pod uwagę historię ustrojów społeczno-gospodarczych, być może nie można *a priori* wykluczyć gospodarek socjalistycznych z grupy państw rozwojowych. White i Wade twierdzą, że:

„historyczne doświadczenia sugerują, (...) że w pewnych okolicznościach, dla celów rozwojowych, bezpośrednio [czy też centralnie – przyp. A.B.] planowanie zgodne z klasycznym modelem sowieckim może odgrywać pozytywną rolę w początkowych etapach uprzemysłowienia, w zwiększaniu stopy inwestycji, (...) w ogniskowaniu zasobów [w wyselekcjonowanych sektorach – przyp. A.B.], w definiowaniu [potrzebnych – przyp. A.B.] zmian w strukturze przemysłowej i ich wdrażaniu, w regulowaniu [ekonomicznych – przyp. A.B.] powiązań zewnętrznych, w generowaniu politycznego wsparcia oraz w budowaniu struktury społecznej korzystnej dla akumulacji [aktywów – przyp. A.B.]”⁹.

Z tą opinią zgadzają się Acemoglu i Robinson, którzy tłumaczą dynamiczny rozwój Związku Sowieckiego aż do lat 70. XX w. przez zdolności autorytarnego państwa do szybkiego transferu siły roboczej z niskowydajnego rolnictwa do sektorów gospodarki o wyższej produktywności¹⁰. Lin wskazuje na znaczące osiągnięcia rozwojowe komunistycznych Chin w okresie rządów Mao, pomimo wielu niepowodzeń i często błędnej polityki gospodarczej¹¹.

⁷ Rozmowa autora z prof. Justinem Yifu Lin, w latach 2008–2012 głównym ekonomistą Banku Światowego, Pekin, 10 września 2007 r.

⁸ G. White, R. Wade, *Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction*, [w:] G. White (red.), *Developmental States in East Asia*, Macmillan Press, Nowy Jork 1988, s. 4.

⁹ *Ibidem*, s. 15.

¹⁰ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, Nowy Jork 2012.

¹¹ Ch. Lin, *The Transformation of Chinese Socialism*, Duke University Press, Durham, NC 2006. Do kwestii osiągnięć rozwojowych w okresie Mao odnoszą się też inni autorzy. Zob. J. Sachs, *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in our Lifetime*, Penguin Books, Londyn 2005; J. Drèze, A. Sen, *An Uncertain Glory: The Contradictions of Modern India*, Allen Lane, Londyn 2013. Wśród najlepszych narracji, pokazujących ogromny koszt ludzki i społeczny jednego ze sztandarowych przedsięwzięć rozwojowych maoistowskich Chin – wielkiego skoku, jest analiza Franka Diköttera *Mao's*

Dla niektórych badaczy stosowanie terminów „kapitalizm” i „socjalizm”, w debacie na temat ustrojów gospodarczych, utrudnia klarowną kategoryzację państw. Jako instytucjonalne odniesienie wolą stosować pojęcie rynku jako systemu instytucjonalno-gospodarczego. Dyskusja na temat rynku jest ważną składową koncepcji państwa rozwojowego. Upraszczając, za ustrój socjalistyczny uważa się taki o centralnym planowaniu, podczas gdy kapitalizm jest synonimem gospodarki rynkowej. Kontynuując upraszczanie, gospodarka rynkowa jest systemem, w którym alokacja zasobów i towarów odbywa się na podstawie rynkowych praw pobytu i podaży. Ponadto, gospodarka rynkowa jest środowiskiem instytucjonalno-prawnym, w którym środki produkcji mogą być własnością podmiotów niezależnie od ich statusu własności, a zatem prywatnych, państwowych, spółdzielczych i innych. Ustrój kapitalistyczny jest więc systemem rynkowym. Niektórzy twierdzą jednakże, że system rynkowy niekoniecznie musi być kapitalistyczny, a pojęcie rynku traktowane jest przez nich szerzej niż pojęcie kapitalizmu. Wynika to z rosnącego przekonania, że należy rozróżnić rynek od kapitalizmu. Arrighi, wzorując się na Fernandzie Braudelu¹², twierdzi, że istnieje:

„historyczna różnica pomiędzy procesem formowania się rynku a procesem rozwoju opartym o kapitalizm”,

oraz, że źródłem tego podziału są różne modele rozwoju w Europie i Azji poprzedzające rewolucję przemysłową i będące jej konsekwencją¹³. W wyniku rewolucji przemysłowej Europa wkroczyła na ścieżkę kapitalistycznego rozwoju gospodarki rynkowej, podczas gdy kraje azjatyckie aż do połowy XIX w., a niektóre dłużej, kontynuowały rozwój oparty na modelu niekapitalistycznej gospodarki rynkowej. Arrighi formułuje zestaw różnic pomiędzy ścieżką europejską a azjatycką, powołując się początkowo na Adama Smitha, który postrzegał chiński model rozwoju jako naturalny, a model europejski jako nienaturalny. Arrighi tak charakteryzuje ten historyczny podział:

- azjatycki model niekapitalistyczny jest pracochłonny i energooszczędny, podczas gdy europejski model kapitalistyczny jest kapitało- i energochłonny;

Great Famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe, 1958–62, Bloomsbury Publishing, 2010.

¹² Zob. F. Braudel, *Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD 1977.

¹³ G. Arrighi, *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, Verso, Nowy Jork 2007, s. 24.

- w modelu niekapitalistycznym kapitaliści muszą podporządkować się państwu i jego interesom, w modelu kapitalistycznym to działania państwa podporządkowane są interesom kapitalistów i burżuazji;
- w modelu niekapitalistycznym bogactwo rodzi się z produkcji rolnej, w kapitalistycznym – jest rezultatem handlu;
- w modelu kapitalistycznym głównym procesem gospodarczym jest akumulacja kapitału, w modelu niekapitalistycznym to zjawisko nie występuje powszechnie;
- model kapitalistyczny jest z natury militarystyczny, a niekapitalistyczny nie jest¹⁴.

Historyczna analiza Arrighi’ego jest ważnym źródłem informacji na temat formowania się rynków w Europie i Azji, a zatem można ją także odnieść do koncepcji państwa rozwojowego; jednak jego próba wyraźnego pojęciowego rozdzielenia gospodarki rynkowej od kapitalistycznej jest dość problematyczna i trudno byłoby ów podział zastosować współcześnie. Modele rozwoju oparte na ustroju kapitalistycznym ewoluują. Podobnie dzieje się z uwarunkowaniami instytucjonalnymi systemów politycznych.

Dodatkową kwestią jest często zamienne stosowanie terminów „gospodarka rynkowa” i „gospodarka wolnorynkowa”. W pewnym sensie termin „gospodarka wolnorynkowa” wydaje się być pleonazmem. Gospodarka rynkowa charakteryzuje się wolnością gospodarczą lub co najmniej dużą jej dozą, choć niewątpliwie różne gospodarki rynkowe charakteryzują się różnym poziomem wolności gospodarczej, różnym jego stopniem i w różnych sektorach; jedne mają jej więcej, inne mniej, choć oczywiście nie ma takich, w których nie ma żadnych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, gdyż wtedy byśmy mieli do czynienia z anarchią i brakiem instytucji państwa. Co ważne, termin „gospodarka rynkowa” sugeruje funkcjonowanie zasad rynkowych, niemniej jednak nie wydaje się podważać zasadności interwencji państwa, gdyż oczekiwany poziom domniemanej wolności ekonomicznej nie jest jasno zdefiniowany.

Guo przypomina, że:

„funkcjonuje wiele mieszanych typów [systemów gospodarczych – przyp. A.B.] ponieważ państwa i rynki pełniły różne role w gospodarkach [narodowych – przyp. A.B.] na całym świecie”¹⁵.

W swojej analizie praw własności i mechanizmów kontroli państwa wskazuje na dwa najważniejsze hybrydowe typy gospodarek: państwowy kapitalizm – dominujący na pewnych etapach rozwoju Korei Południowej i Tajwanu, i wyraźnie róż-

¹⁴ *Ibidem*, s. 24.

¹⁵ S. Guo, S. *The Ownership Reform in China: What Direction and How Far?*, „Journal of Contemporary China” 2003, nr 12, vol. 36, s. 555.

niący się od modelu „wolnorynkowego”, oraz socjalizm rynkowy – pojęcie, które definiuje sytuację odmienną od modelu nakazowo-rozdzielczego i jest często uważane za kluczowe dla zrozumienia pewnych założeń chińskiej transformacji systemowej. Guo widzi główną różnicę między dwoma modelami interwencjonistycznymi – państwowym kapitalizmem a socjalizmem rynkowym w tym, że w państwowym kapitalizmie państwo kontroluje rynek i odgrywa istotną rolę w procesach gospodarczych, chociaż środki produkcji są własnością prywatną; w socjalizmie rynkowym natomiast sytuacja jest odwrotna – dominują mechanizmy rynkowe, ale państwo jest właścicielem środków produkcji. Określenie „państwowy kapitalizm” jest często używane do opisu układu uwarunkowań systemowych państwa rozwojowego. Dlatego też White i Wade określają państwa rozwojowe mianem rynków sterowanych (ang. *governed market*), bądź kierowanych (ang. *guided market*)¹⁶. Według Wade’a w państwach rozwojowych jest mieszanka wolnego rynku, symulowanego wolnego rynku i sterowanego rynku¹⁷.

Socjalizm rynkowy traktowany jest jako dość dziwaczna forma socjalizmu. Gospodarka socjalistyczna jest bowiem z reguły definiowana jako ta, w której brak jest w dużym stopniu mechanizmów rynkowych w zakresie alokacji zasobów i dóbr, a środki produkcji są własnością publiczną państwa. Dla Kornai’a to właśnie publiczna własność środków produkcji była definiującą cechą socjalizmu¹⁸. Schumpeter określał ten ustrój jako:

„organizację społeczeństwa, w której środki produkcji są kontrolowane, a decyzje, jak i co produkować, oraz, co i komu zostanie przydzielone, są dokonywane przez władzę publiczną, a nie [na podstawie rynkowych decyzji – przyp. A.B.] przez prywatne przedsiębiorstwa”¹⁹.

Termin „gospodarka socjalistyczna” jest często zastępowany przez „gospodarkę centralnie planowaną”, bądź „nakazowo-rozdzielczą”. Niemniej jednak wyrażenie „centralne planowanie” nie wydaje się w pełni odzwierciedlać natury gospodarki socjalistycznej, choć funkcjonuje w powszechnym użyciu wśród ekonomistów. Centralne planowanie odegrało również niezwykle istotną rolę wśród niesocjalistycznych gospodarek rynkowych. Termin „gospodarka nakazowo-rozdzielcza” natomiast lepiej oddaje cechy socjalizmu, gdyż wskazuje na państwo, nie tylko jako głównego planistę, ale także jako głównego egzekutora

¹⁶ G. White, R. Wade, *Developmental...*, *op. cit.*

¹⁷ R. Wade, *Governing the Market...*, *op. cit.*, s. 297.

¹⁸ J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1992.

¹⁹ J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row Publishers, New York, NY 1942, s. 415.

tych planów w środowisku instytucjonalnym, w którym aktywność ekonomiczna podlega nakazom i regulacjom państwa. Taka rola państwa jest możliwa w warunkach braku funkcjonowania mechanizmów rynkowych, w których prawie nie ma innych uczestników życia gospodarczego poza państwowymi. Pomimo tego, terminy „socjalizm” i „rynek” wydawałoby się przeciwstawne, są czasami łączone w wyrażenie „socjalizm rynkowy”. Debata na temat „możliwości prowadzenia kalkulacji ekonomicznej w gospodarce socjalistycznej”, rozpoczęta przez Barone’a i Pareto i kontynuowana przez Oskara Langego i Ludwika Von Mises’a, doprowadziła do konceptualizacji socjalizmu rynkowego, w którym, jak twierdzą jego obrońcy, racjonalny rachunek ekonomiczny, charakterystyczny dla systemu rynkowego, jest możliwy także w warunkach scentralizowanej socjalistycznej gospodarki bez rozległych swobód związanych z konsumpcją, migracją siły roboczej i rynkową alokacją zasobów²⁰.

„Kluczowa myśl [obrońców systemu – przyp. A.B.] była taka, że w socjalizmie rynkowym racjonalne planowanie mogłoby eliminować nadużycia monopolistów i irracjonalną [nad – przyp. A.B.] produkcję kapitalistyczną, a jednocześnie zapewniać indywidualną wolność poprzez umożliwienie swobodnego obrotu towarami konsumpcyjnymi”²¹.

Lange argumentował, że „łagodny” (ang. *benovelent*) planista może równoważyć rynki, podnosząc ceny w przypadku niedoborów i obniżając ceny w odpowiedzi na nadwyżki, tak jak to występuje w warunkach wolnego rynku za pomocą mechanizmów rynkowych. Jednocześnie, państwo socjalistyczne miało bardziej sprawiedliwie rozdzielać zasoby, bardziej efektywnie rozwiązywać problemy związane z uwarunkowaniami zewnętrznymi i powstrzymać rozwój monopoli²². Koncepcja socjalizmu rynkowego została silnie skrytykowana przez Hayeka²³, który, podobnie jak Von Mises, nie widział możliwości racjonalnego rachunku ekonomicznego w socjalizmie²⁴, a później także przez De Soto²⁵ i przez Stiglitzą, który upatrywał błędów koncepcji w tkwiącym w niej niedocenianiu kwestii motywacji, roli innowacji w gospodarce i trud-

²⁰ O. Lange, *O ekonomicznej teorii socjalizmu*, [w:] *Dzieła*, Vol. 2. *Socjalizm*, PWE, Warszawa 1973, s. 233. Więcej zob. J.H. De Soto, *Socialism, Economic Calculation and Entrepreneurship*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.

²¹ P.J. Boettke, *Hayek and Market Socialism: Science, Ideology, and Public Policy*. The 2004 Hayek Lecture at the London School of Economics, 19 października 2004, s. 8.

²² A. Shleifer, R.W. Vishny, *The Politics of Market Socialism*, „Journal of Economic Perspectives” 1994, nr 8, vol. 2, s. 166.

²³ N. Wapshott, *Keynes-Hayek: The Clash that Defined Modern Economics*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork, Londyn 2011.

²⁴ P.J. Boettke, *Hayek and...*, *op. cit.*, s. 4.

²⁵ J.H. De Soto, *Socialism...*, *op. cit.*

ności w efektywnej alokacji kapitału²⁶. Shleifer i Vishny wskazują, że pomimo szerokiej krytyki, proces posocjalistycznej transformacji na nowo rozbudził debatę na temat zasadności socjalizmu rynkowego²⁷. Ponadto, globalny kryzys ekonomiczny (2008–2009) dał dodatkowy impuls, w szczególności europejskiej lewicy, aby rozwiązania instytucjonalne związane z socjalizmem rynkowym traktować jako możliwą opcję systemową²⁸.

Czy to oznacza, że koncepcja państwa rozwojowego może być skutecznie zaprowadzana w kraju o ustroju socjalistycznym? W przeciwieństwie do większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), w których to wprowadzenie modelu nakazowo-rozdziałczego, w przeważającej liczbie przypadków, było wynikiem przejścia rządów przez komunistów wspieranych przez okupacyjne siły Związku Sowieckiego, swoją międzynarodową legitymizację zawdzięczające porozumieniu w Jałcie, a prerogatywa rozwojowa nie była w regionie impulsem dla zmian ustrojowych, wprowadzanie socjalizmu w Chinach w latach 40. i 50. XX w. było postrzegane jako próba alternatywnych rozwiązań systemowych wobec niekompetencji rozwojowej reżimu Kuomintangu i Czang Kai-Szeka. Uważa się zatem, że kwestia przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego odegrała ważną rolę w kształtowaniu ram chińskiego socjalizmu²⁹. Najnowsze studia jednakże pokazują, że sprawy rozwojowe miały drugorzędne znaczenie dla procesu tworzenia totalitarnego państwa komunistycznego³⁰. Mao Zedong używał ideologii socjalistycznej instrumentalnie, dla budowania koalicji z silnym komunistycznym sąsiadem (ZSRS)³¹, oraz dla legitymizacji własnych roszczeń do władzy. Retoryka socjalistyczna musiała trafiać na podatny grunt, w kraju o powszechnej biedzie i oazach

²⁶ J.E. Stiglitz, *Market Socialism and Neoclassical Economics*, [w:] P.K. Bardham, J.E. Roemer (red.), *Market Socialism. The Current Debate*, Oxford University Press, Nowy Jork, NY 1993.

²⁷ A. Shleifer, R.W. Vishny, *The Politics...*, *op. cit.*, s. 165–176. Zob. też: J.E. Roemer, *Future for Socialism*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

²⁸ Nie jest bynajmniej zastanawiający fakt, że głosy te słychać wśród młodych europejskich socjalistów i lewicy zachodnioeuropejskiej, a zatem wśród tych, którzy nie mieli okazji żyć w państwie o gospodarce socjalistycznej.

²⁹ Ch. Lin, *The Transformation...*, *op. cit.*

³⁰ Zob. J. Chang, J. Halliday, *Mao: The Unknown Story*, Knopf, Londyn 2005; F. Dikötter, *The Tragedy of Liberation: A History of the Communist Revolution 1945–1957*, Bloomsbury Press, Londyn 2013.

³¹ Trzeba wspomnieć o tym, że Koumintang uważał się początkowo za partię antyimperialistyczną, a zatem także antykapalistyczną. Stalin wspierał działania Koumintangu w Chinach (jak i komunistów) i dopiero pod koniec wojny domowej zdecydował się udzielić jednostronnego wsparcia komunistom.

bogactwa, a zatem dużych rozpiętościach dochodowych, w którym elity polityczne pod przywództwem generalissimusa Czang Kai-szeka nie były zainteresowane redystrybucją zasobów i walką z ubóstwem. Niektóre teorie mówią także o tym, że Mao Zedong nigdy nie studiował klasyków komunizmu i niewiele o nich wiedział. Był za to znawcą chińskiej myśli politycznej.

Studia porównawcze dotyczące gospodarek Azji Wschodniej dobitnie pokazują, że osiągnięcia rozwojowe tych państw, które uważano za kapitalistyczne, okazały się zdecydowanie większe niż krajów socjalistycznych. Ponadto, jak podkreślał Johnson, w koncepcji państwa rozwojowego sektor prywatny, nieobecny w dużej mierze w gospodarkach socjalistycznych, odgrywał kluczową rolę w strategicznym partnerstwie pomiędzy państwem a biznesem. W konsekwencji, idee socjalistyczne mogły w dużej mierze dotyczyć rozwoju, ale jego dynamika w gospodarkach nakazowo-rozdzielczych rzadko dorównywała tempu w kapitalistycznych państwach rozwojowych, z powodu ograniczeń systemowych i innych. Dlatego też trudno jest mówić o istnieniu państwa rozwojowego w Chinach przed okresem reform, pomimo że niektóre działania władz i uwarunkowania systemowe mogły mieć na celu przyspieszenie rozwoju, a wyniki rozwojowe były lepsze niż w późnym okresie imperialnym Qing i erze republikańskiej. Historyczne państwa rozwojowe, pomimo że charakteryzowały się sterowanym i regulowanym rynkiem, a tym samym, wszechobecnymi procesami zniekształcającymi sygnały rynkowe, były w istocie krajami kapitalistycznymi.

2. INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY

Zakres i typ interwencji w kapitalizmie powinien być przedmiotem analizy związanej z koncepcją państwa rozwojowego. Co bowiem oznacza państwo o gospodarce liberalnej o niskim poziomie interwencjonizmu, a czym charakteryzuje się wysoki interwencjonizm i, jak się ten podział odnosi do państwa rozwojowego. Warto przypomnieć, że z perspektywy ekonomii politycznej gospodarka o wysokim poziomie interwencjonizmu państwowego charakteryzuje się Keynesowskim modelem ekonomicznym, w którym arbitralna i nierówna dystrybucja bogactwa i dochodów wynikająca z mechanizmów rynkowych jest korygowana przez rząd, w zakresie takim, że proces ów jest powszechnie postrzegany jako interwencjonistyczny. Stopień interwencjonizmu państwowego może być mierzony przez relatywną wielkość własności publicznej, konkretne regulacje ekonomiczne i poziom podatków. Jeśli chodzi o relację pomiędzy koncepcją państwa rozwojowego a interwencjonizmem państwowym, Loriaux uważa, że:

„państwo rozwojowe jest ucieleśnieniem ambicji, normatywnej bądź moralnej, aby wykorzystać interwencję państwa do kierowania inwestycjami tak, aby promować pewną solidarystyczną wizję gospodarki narodowej”³².

Ha-Joon Chang, jeden z najbardziej znanych ekspertów w dziedzinie koncepcji państwa rozwojowego, podkreśla, że:

„rozwój gospodarczy wymaga państwa, które może tworzyć i regulować relacje gospodarcze i polityczne, które może efektywnie wspierać industrializację – lub w skrócie, państwa rozwojowego”³³.

W konsekwencji, inkorporacja koncepcji państwa rozwojowego do ideologii państwowej oznacza, w ujęciu realnym, stworzenie pewnego rodzaju państwa interwencjonistycznego. Cumings wskazuje, że to państwo musi brać pod uwagę „założenie Lista” (ang. *Listian assumption*), iż jako kraj zapóźniony rozwojowo (ang. *late developer* albo *late comer*) – do jakich zaliczali się główni przedstawiciele państw rozwojowych – zamiast podążać ideologią leseferyzmu, musi stworzyć silny ośrodek władzy z protekcjonistycznymi barierami w gospodarce³⁴. Państwo rozwojowe jest bowiem silnym państwem interwencjonistycznym, co przejawia się zdolnością do kształtowania i wspierania trajektorii rozwojowej, w przeciwieństwie do miękkiego czy też słabego państwa Myrdala, które też jest państwem interwencjonistycznym³⁵. Niemniej jednak szeroko kontestowany, acz wpływowy raport Banku Światowego zatytułowany *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (*Wschodnioazjatycki cud gospodarczy: wzrost gospodarczy i polityka publiczna*) kwestionuje związek pomiędzy osiągnięciami historycznych państw rozwojowych a interwencjonizmem państwowym.

„Trudno jest zweryfikować, czy interwencje zwiększają tempo wzrostu (...) Wiemy, że znacząco je nie zakłócają”³⁶.

W raporcie przyznaje się, że państwa rozwojowe Azji Wschodniej charakteryzują się pewnym poziomem interwencjonizmu państwowego. Jednak ten inter-

³² M. Loriaux, *The French Developmental State as Myth and Moral Ambition*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999, s. 244.

³³ H.-J. Chang, *The Economic Theory of the Developmental State*, [w:] M. Woo-Cumings, *The Developmental...*, *op. cit.*, s. 183.

³⁴ B. Cumings, *The Origins and Development...*, *op. cit.*, s. 1–40.

³⁵ G. Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty Nations*, Pantheon, Nowy Jork 1968.

³⁶ World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Washington, DC 1993.

wencjonizm ma być jakoby „łagodny” i „ostrożny”, a w wielu przypadkach, np. w południowokoreańskim przemyśle ciężkim i chemicznym, to wolny rynek ma odgrywać równie skuteczną, jeśli nie skuteczniejszą, rolę alokacyjną³⁷. Po lekturze raportu trudno nie zadać pytania, czy koncepcja państwa rozwojowego może zostać zatem wdrożona w gospodarce opartej na neoliberalnych pryncypiach ekonomicznych. W teorii wydaje się to mało prawdopodobne, gdyż osiągnięcie znaczących wyników rozwojowych w relatywnie krótkim czasie w środowisku, w którym władze mają bardzo ograniczone prerogatywy w kierowaniu inwestycji, regulacji ich intensywności i wpływaniu na instytucje, przedsiębiorstwa i społeczności tak, aby ich działania wpisywały się w pewną ogólną strategię rozwoju, a gdzie społeczeństwo nie jest wystarczająco bogate, aby finansować te działania, zawsze będzie bardzo trudne³⁸. Z założenia, społeczeństwa państw rozwojowych dopiero się bogacą, są zatem stosunkowo ubogie. Zgodnie z opinią Changa, neoliberalny model ekonomiczny zdaje się mieć wiele niedociągnięć, które utrudniają szybki rozwój w krajach rozwijających się. Pierwsze to to, że ów model nie uwzględnia potrzeby ograniczenia depolityzacji gospodarki narodowej w kontekście trajektorii rozwojowej. Tymczasem:

„upolitycznienie niektórych ekonomicznych decyzji może być nie tylko nieuniknione, ale również pożądane, ponieważ świat jest pełen aktywów o ograniczonej mobilności i właścicieli, którzy są zdeterminowani, aby zapobiec zmianom, które zagrażają ich pozycji”³⁹.

Chang podkreśla, że:

„najważniejszą lekcją z wczesnej ekonomii rozwoju jest to, że zmiany systemowe wymagają koordynacji”⁴⁰.

Efektywna koordynacja wymaga państwa, które dysponuje odpowiednimi narzędziami i nie jest jedynie obrońcą pewnych swobód.

Na podstawie powyższej analizy można zrozumieć, dlaczego raport Banku Światowego z 1993 r. traktowany jest przez wielu jako dokument opracowany na zamówienie polityczne wpływowych kręgów zainteresowanych liberalizacją gospodarczą za wszelką cenę, a nie jako rzetelna analiza ekonomiczna. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) nieraz splamiły się doktrynerstwem i forsowaniem konkretnej ideologii, zamiast skupiać się na

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A. Bolesta, *China as a Developmental State*, „Montenegrin Journal of Economics” 2007, nr 3, vol. 5, s. 105–111.

³⁹ H.-J. Chang, *The Economic...*, *op. cit.*, s. 191.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 192.

wspieraniu państw, których gospodarki potrzebowały zewnętrznego wsparcia na rzecz rozwoju⁴¹.

Dyskusja na temat cech ustroju gospodarczego w kontekście koncepcji państwa rozwojowego nie może się ograniczać do kwestii wewnętrznych, ale musi też uwzględniać uwarunkowania międzynarodowe. Tak zwana gospodarka światowa nie jest liberalna; dlatego też nie liberalizmowi zawdzięczamy osiągnięcia rozwojowe na świecie. Pomijając ważny argument Stiglitz'a dotyczący asymetrii informacji, jak i „nieśmiałość kapitału” (ang. *shyness of capital*) Hamiltona⁴², jako obiektywnych cech zmuszających do interwencji, należy pamiętać, że nadal istnieje wiele barier w interakcji ekonomicznej w ramach globalnej gospodarki, a także wpływowi jej uczestnicy, tacy jak rządy państw dużych gospodarek i międzynarodowe koncerny, mogą zniekształcać procesy rynkowe, na przykład, międzynarodowy poziom cen. Ponieważ siłą napędową gospodarek państw rozwojowych jest eksport, muszą one przestrzegać międzynarodowych zasad i wypracowywać własną pozycję w globalnej gospodarce. Nie można tego osiągnąć bez silnego państwa mającego instrumenty prawne, aby wpływać na kierunki rozwoju narodowej gospodarki. Międzynarodowe uwarunkowania ekonomiczne pozycjonują państwa ubogie, które chcą przyspieszyć dynamikę rozwojową, w szczególności niekorzystnej sytuacji, ponieważ zmuszane są one nie tylko do konkutowania z silniejszymi podmiotami na rynku światowym, ale także do przestrzegania zasad i reguł gry ekonomicznej, które zostały stworzone przez i dla państw wysoko rozwiniętych. Aby poruszać się w tym *de facto* wrogim środowisku, ubogi kraj nie tylko musi być „silny”, ale także mieć uprawnienia do efektywnej interwencji.

Jednak interwencjonizm nie może w żadnym razie być jedynym środkiem zaradczym dla słabej dynamiki rozwojowej. Evans słusznie podkreśla, że chociaż „państwo stanowi główne rozwiązanie dla problemu porządku”, oraz nawoływania do zlikwidowania państwa przez „żołnierzy wolnego rynku” końca XX w. spowodowały częściową utratę przez nie zdolności do sprawiedliwego dzielenia korzyści wzrostu gospodarczego, wyraźnie opowiadając się za pewnym typem interwencjonizmu, to w jego opinii, jałowe dyskusje na temat „ile” państwa muszą być zastąpione pytaniem, „w jaki sposób państwo

⁴¹ Literatura na temat negatywnej roli organizacji międzynarodowych w procesach rozwojowych, sterowanych przez wpływowe grupy nacisku, lobby dużych firm międzynarodowych i rządy wpływowych państw, jest coraz szersza i nie ogranicza się już do publikacji Naomi Klein. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że staje się powoli głównym nurtem ekonomii politycznej zajmującej się międzynarodowymi uwarunkowaniami rozwoju.

⁴² Zob. M. Woo-Cumings, *Introduction...*, *op. cit.*, s. 5.

ma interweniować⁴³. Dyskusja ogniskująca się na kontraście pomiędzy państwem interwencjonistycznym a liberalnym, z założenia błędnie podchodzi do kwestii roli państwa. We współczesnym świecie brak państwa czy jego obecność nie jest alternatywą. Państwo jest obecne. Pytanie nie dotyczy tego, jak dużo ma go być, ale, w jakiej formie⁴⁴.

W jaki sposób zatem interwencjonizm państwa rozwojowego różni się od zwykłego, klasycznego interwencjonizmu obecnego, na przykład, w kontynentalnej Europie Zachodniej? Generalnie, rolą interwencjonizmu w państwie rozwojowym jest sterowanie trajektorią rozwojową poprzez mieszankę regulacji, polityki państwa i innych bodźców. Główny cel interwencji jest zatem odmienny od klasycznego, gdyż jest realizacją pierwotnego celu państwa rozwojowego, a mianowicie przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie długoterminowej i w efekcie nadrobienia zaległości rozwojowych wobec państw wysoko rozwiniętych. Natomiast w państwie charakteryzującym się klasycznym interwencjonizmem, jak w Europie Zachodniej, interwencja ma zwiększać spójność społeczną i eliminować nierówności. Dynamika rozwojowa postrzegana jest jako kwestia ważna lecz drugorzędna. W rezultacie interwencjonistyczne państwo rozwojowe nie musi być państwem spójnym społecznie. Przeciwnie, wczesny etap wdrażania koncepcji w Japonii i Korei Południowej wiązał się z próbami ograniczania wzrostu płac klasy robotniczej, a zatem presją na zwiększanie nierówności dochodowych. Opinie, jakoby zarówno Japonia, jak i Korea Południowa były historycznie krajami o relatywnie niewielkich nierównościach, a fakt ten miałby wynikać z uwarunkowań kulturowych, w szczególności, konfucjanizmu, nie mają poparcia w danych.

Po drugie, kraje o rozbudowanym interwencjonizmie państwowym charakteryzują się z reguły także rozbudowanym aparatem biurokratycznym. Nie jest to jednak państwowa administracja gospodarcza, czyli obecna w państwach rozwojowych struktura, bądź agencja rządowa odpowiedzialna za „kierowanie” gospodarką poprzez ustalanie celów rozwojowych i monitorowanie ich wdrażania i postępu. Według Evansa, biurokracja gospodarcza państw rozwojowych powstaje w wyniku „renowacji” biurokracji klasycznej, a proces ten jest możliwy dzięki determinacji władz w wykorzystywaniu środków politycznych i gospodarczych na cele tworzenia nowego, wydajniejszego aparatu państwowego; zaangażowaniu w modernizację tych sektorów biurokracji, które są ważne z punktu widzenia polityki gospodarczej; i zdolnościom państwa w stawianiu czoła wyzwaniu związanemu z budowaniem porozumienia na linii rząd

⁴³ P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1995, s. 3, 4, 10.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 10.

– prywatny biznes⁴⁵. Ekonomiczna biurokracja jest zlokalizowana w rządowej agencji pilotującej (ang. *pilot agency*), która w dużej mierze odpowiada za rozwój, lub, jak określa to Weiss, cele transformacyjne⁴⁶. W przypadku Japonii taką rolę odgrywało Ministerstwo Handlu Międzynarodowego i Przemysłu (MITI), w Singapurze – Rada Rozwoju Gospodarczego, na Tajwanie – Rada ds. Planowania Gospodarczego i Rozwoju, a w Korei Południowej Rada Planowania Gospodarczego (EPB). Zdaniem Waldnera, agencja pilotująca jest niezbędna ze względu na charakterystyczny sposób restrukturyzacji przemysłu w państwie rozwojowym, poprzez dyslokację sygnałów rynkowych za pomocą takich mechanizmów, jak subsydia, uspołecznienie ryzyka czy centralne administrowanie cenami⁴⁷. Mechanizmy te są niczym innym jak instrumentami interwencji państwa rozwojowego.

Różnice kompetencyjne pomiędzy agencjami pilotującymi zdają się odzwierciedlać ogólną rolę państwa w systemie japońskim i koreańskim, a zatem w głównych przykładach historycznych państw rozwojowych. Japońskie MITI odgrywało wiodącą rolę we wspieraniu działań eksportowych i selekcji branż przemysłu zorientowanych na eksport. Koreańska EPB miała większą kontrolę nad pewnymi aspektami rozwojowymi, jeśli chodzi o formułowanie ogólnej strategii i jej wdrażanie. Chociaż MITI odgrywała pewną rolę w innych działaniach sektorowych, w ramach japońskiej gospodarki narodowej, jak inwestycje, kontrola zanieczyszczeń i sektor energetyczny, prace ministerstwa koncentrowałyby się głównie na strategii rozwoju przemysłowego. Chociaż koordynowała ogólną politykę dotyczącą handlu międzynarodowego, strategia eksportowa była domeną Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ponadto, to japońska Agencja Planowania Gospodarczego była najważniejszą organizacją odpowiedzialną za planowanie trajektorii rozwojowej. Johnson dokładnie opisał rolę MITI w porównaniu z innymi instytucjami państwowymi, w swojej analizie tzw. rad celowych (ang. *deliberate councils*) – ciał doradczych składających się z niezależnych ekspertów, którzy doradzali władzom japońskim przy podejmowaniu decyzji sektorowych w gospodarce. Spośród 246 rad celowych z MITI współpracowało tylko 36. Najważniejszą radą związaną z MITI była Rada ds. Struktury Przemysłowej; Rada Gospodarcza była przydzielona Agencji Planowania Gospodarczego⁴⁸. Jeśli

⁴⁵ P. Evans, *Transferable Lessons? Re-Examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies*, „Journal of Development Studies” 1998, nr 34, vol. 6, s. 66–86.

⁴⁶ L. Weiss, *Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not ‘Normalizing’*, „The Pacific Review” 2000, nr 13, vol. 1, s. 21–55.

⁴⁷ D. Waldner, *State Building and Late Development*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.

⁴⁸ Ch.A. Johnson, *The Developmental...*, *op. cit.*

uznamy, że głównym mechanizmem modernizacji w państwie rozwojowym było uprzemysłowienie, wówczas MITI musi być postrzegana jako kluczowa instytucja w japońskiej administracji. Koreańska EPB natomiast odgrywała ważną rolę w procesie formułowania całej strategii rozwojowej, mechanizm jej funkcjonowania był także bardziej inwazyjny. „Od momentu jej powołania, EPB uzyskała znaczną kontrolę nad ministerstwami za pośrednictwem alokacji budżetu”⁴⁹, ponieważ kontrolowała ilość środków finansowych jakie mogły uzyskać ministerstwa. Amsden wskazuje, że koreańska agencja w dużym stopniu określiła także projekty mikroekonomiczne⁵⁰. Szefowie EPB mieli zapewnioną pozycję równą pozycji wicepremiera. Co więcej, EPB utrzymywała oficjalnych przedstawicieli w kluczowych departamentach ministerstw, którzy monitorowali ich prace.

Po trzecie, trzeba zaznaczyć, że ważna kwestia różniąca interwencjonizm państw rozwojowych od interwencjonizmu klasycznego dotyczy zakresu interwencji. Uważa się, że interwencja państwa rozwojowego jest bardziej ograniczona. Sakoh przekonuje, że w Japonii interwencja państwa była w rzeczywistości dość ograniczona, czego dowodem są analizy procesu formowania kapitału oraz źródeł finansowania⁵¹. Interwencjonizm w przypadku państwa rozwojowego nie ma polegać na ścisłym regulowaniu procesów ekonomicznych, lecz raczej na „przewodniej roli” rządu we wspomaganiu trajektorii rozwojowej. Ta trajektoria może zostać osiągnięta tylko wtedy, gdy biznes będzie mógł działać w środowisku rynkowym.

Ponadto, esencją interwencji w państwie rozwojowym, w przeciwieństwie do klasycznego interwencjonizmu, jest sojusz państwa i biznesu (ang. *state-business alliance*), a państwo interweniuje w sposób mniej wyrafinowany, a zatem bardziej bezpośredni (Korea Południowa) lub bardziej wyrafinowany, a zatem mniej bezpośredni (Japonia), poprzez tworzenie bodźców do realizacji pewnych projektów związanych z ogólną trajektorią rozwojową.

Warto także zauważyć, iż interwencjonizm państwowy we wschodnioazjatyckim modelu rozwoju był ściśle związany z gospodarczym nacjonalizmem, jako wiodąca ideologią państwa. Meredith Woo-Cumings, Adrian Leftwich, Chalmers Johnson i inni eksperci są przekonani, że, jak twierdzi Johnson, „sama idea państwa rozwojowego może być wdrażana jedynie w państwie narodowym”⁵². To przekonanie nie wydaje się wynikać wyłącznie z faktu, że

⁴⁹ T.-J. Cheng, S. Haggard, D. Kang, *Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy*, „Journal of Development Studies” 1998, nr 34, vol. 6, s. 102.

⁵⁰ A.H. Amsden, *Asia's Next...*, *op. cit.*, s. 82.

⁵¹ K. Sakoh, *Japanese Economic Success: Industrial Policy or Free Market?*, „CATO Journal” 1984, nr 4, vol. 2, s. 523.

⁵² Ch.A. Johnson, *The Developmental...*, *op. cit.*, s. 24.

społeczeństwa wschodnioazjatyckie wydają się bardziej homogeniczne i mniej zróżnicowane kulturowo niż niektóre państwa zachodnie, ale raczej z pewnych specyficznych warunków, które muszą być spełnione, aby państwo rozwojowe mogło funkcjonować. Państwo rozwojowe wymaga bowiem wysokiego poziomu społecznej mobilizacji, dla stworzenia paktu rozwojowego pomiędzy elitą rządzącą, elitą biznesu i społeczeństwem, a za możliwe spoiwo tego układu często uważa się właśnie nacjonalizm gospodarczy.

Nacjonalizm gospodarczy nie jest zjawiskiem nowym. Za jego twórcę uważany jest Friedrich List. Jako zaciekle krytyk Adama Smitha, argumentował za potrzebą szerokiej roli państwa w kształtowaniu międzynarodowych stosunków gospodarczych i kierowaniu narodową trajektorią rozwojową⁵³. Levi-Faur uważa, że:

„narodową myśl ekonomiczną (...) najlepiej charakteryzują trzy następujące twierdzenia: obywatele kraju w znacznej mierze dzielą (lub powinni dzielić) wspólny los gospodarczy; państwo odgrywa kluczową, pozytywną rolę w sterowaniu gospodarki narodowej ku lepszym wynikom; imperatywy narodowe powinny kierować polityką gospodarczą państwa”⁵⁴.

Ponadto, stwierdza on, że:

„społeczeństwa mają (...) znaczenie w kształtowaniu polityki gospodarczej [i – przyp. A.B.], że imperatywy narodowe powinny kierować biegiem polityki gospodarczej państwa nie tylko w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, ale także w odniesieniu do budowania dobrobytu obywateli”⁵⁵.

Cohen wyróżnia „łagodną” i „złośliwą” formę nacjonalizmu gospodarczego. W drugim przypadku rząd „bezlitośnie dąży do realizacji celów narodowych”, podczas gdy w pierwszym:

„jest gotowy, tam gdzie to konieczne, na kompromis w zakresie priorytetów polityki państwa, aby uwzględnić interesy innych”⁵⁶.

Używając argumentów Lista, Reich i Levi-Faur bronią łagodnej formy nacjonalizmu gospodarczego, jako kluczowej ideologii rozwojowej⁵⁷.

⁵³ F. List, *The National System of Political Economy*, 1909 [1841].

⁵⁴ D. Levi-Faur, *Economic Nationalism: From Friedrich List to Robert Reich*, „Review of International Studies” 1997, nr 23, s. 360.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 370.

⁵⁶ B.J. Cohen, *Crossing Frontiers: Explorations in International Political Economy*, Boulder, CO, 1991.

⁵⁷ R. Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Hemel Hempstead: Simon and Schuster, 1991; D. Levi-Faur, *op cit*.

Akamatsu uznał gospodarczy nacjonalizm za nieodzowny element wschodzących kapitalistycznych gospodarek wschodnioazjatyckich. Uważał on, że tym, co zrodziło gospodarczy nacjonalizm w regionie, był „konflikt pomiędzy importem a rodzimą produkcją”⁵⁸ i stopniowa homogenizacja dóbr importowanych i wytwarzanych miejscowo. W rezultacie, rządy zaczęły podnosić taryfy lub bezpośrednio ograniczać import. Widział też gospodarczy nacjonalizm w krajach słabiej rozwiniętych, jako efekt specyfiki międzynarodowego środowiska gospodarczego ukształtowanego przez kolonializm. Uważał go za mechanizm obronny właśnie w konflikcie krajów rozwijających się z krajami rozwiniętymi w procesie homogenizacji produkcji dóbr konsumpcyjnych w obu grupach państw. Proces ten był szczególnie widoczny w Azji Wschodniej, w której:

„raczej niż [będąc – przyp. A.B.] spójnym i systematycznym zbiorem teorii ekonomicznych i politycznych, nacjonalizm gospodarczy [wyrażał się jako zbiór instrumentów – przyp. A.B.] polityki publicznej i [działań – przyp. A.B.] administracji w takich obszarach, jak handel międzynarodowy, inwestycje zagraniczne i finanse, które [to instrumenty i działania – przyp. A.B.] postrzegano jako nacjonalistyczne”⁵⁹.

PODSUMOWANIE

Wschodnioazjatycki model rozwoju odpowiedzialny jest za spektakularne osiągnięcia rozwojowe niektórych państw kontynentu, który jest obecnie siłą napędową światowej gospodarki. W okresie ostatecznej dyskredytacji neoliberalizmu gospodarczego, jako środka zaradczego na niski poziom rozwoju, historyczne i obecne sukcesy gospodarek Azji Wschodniej powodują, że inne państwa coraz częściej postrzegają tenże model jako interesującą alternatywę.

Abstrahując od zasadności jego wdrażania w warunkach globalizacji, warto zwrócić uwagę, że opiera się on na koncepcji państwa rozwojowego, która charakteryzuje się specyficznymi cechami systemowymi i instytucjonalnymi, omówionymi powyżej.

Państwo rozwojowe jest państwem kapitalistycznym, gdyż sektor prywatny, kierujący się w swoich działaniach sygnałami rynkowymi, odgrywa kluczową rolę w realizacji strategii rozwojowej. Jednak państwo pozostaje głównym planistą, który jest odpowiedzialny za trajektorię rozwojową. Centralne planowanie jest instytucjonalnym elementem procesów gospodarczych, których uczestnicy muszą brać pod uwagę zarówno mechanizmy rynkowe, jak i ich zniekształcanie przez

⁵⁸ K. Akamatsu, *A Historical...*, *op. cit.*

⁵⁹ K. Cai, *The Politics of Economic Regionalism Explaining Regional Economic Integration in East Asia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2010, s. 11.

państwo, które w ten sposób steruje rozwojem społeczno-gospodarczym. Państwo rozwojowe jest zatem państwem interwencjonistycznym, które usytuowane jest w centrum procesów ekonomicznych i rozwojowych. W przeciwieństwie jednakże do interwencjonizmu klasycznego, spójność społeczna i redukcja rozpiętości dochodowych nie jest priorytetem.

Mimo że niektórzy wskazują, iż reżim socjalistyczny mógłby odgrywać rolę państwa rozwojowego, analiza porównawcza gospodarek Azji Wschodniej dobitnie pokazuje, że ustrojowi nakazowo-rozdzielczemu brakowało cech instytucjonalnych, aby w długim okresie osiągnąć dynamikę rozwojową charakteryzującą gospodarki kapitalistyczne w regionie⁶⁰. Obecne przykłady państw rozwojowych wywodzące się z reżimów komunistycznych – jak Chiny, czy Wietnam – są rezultatem posocjalistycznej transformacji⁶¹.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Robinson J.A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, Nowy Jork 2012.
- Akamatsu K., *A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries*, „Journal of Developing Economies” 1962, nr 1, vol. 1.
- Amsden A.H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Oksford 1989.
- Arrighi G., *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, Verso, Nowy Jork 2007.
- Boettke P.J., *Hayek and Market Socialism: Science, Ideology, and Public Policy*, The 2004 Hayek Lecture at the London School of Economics, 19 października 2004.
- Bolesta A., *China as a Developmental State*, „Montenegrin Journal of Economics” 2007, nr 3, vol. 5.
- Bolesta A., *China and Post-Socialist Development*, Policy Press, Bristol 2015.
- Bolesta A. (red.), *Post-Communist Development: Europe's Experiences, Asia's Challenges*, Collegium Civitas, Warszawa 2017.
- Braudel F., *Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD 1977.

⁶⁰ M. Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, Oksford 2007.

⁶¹ A. Bolesta (red.), *Post-Communist Development: Europe's Experiences, Asia's Challenges*, Collegium Civitas, Warszawa 2017.

- Cai K., *The Politics of Economic Regionalism Explaining Regional Economic Integration in East Asia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2010.
- Chang H.-J., *The Economic Theory of the Developmental State*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.
- Chang J., Halliday J., *Mao: The Unknown Story*, Knopf, Londyn 2005.
- Cheng T.-J., Haggard S., Kang D., *Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy*, „Journal of Development Studies” 1998, nr 34, vol. 6.
- Cohen B.J., *Crossing Frontiers: Explorations in International Political Economy*, Boulder, CO 1991.
- Cumings B., *The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy. Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences*, „International Organization” 1984, nr 38, vol. 1.
- De Soto J.H., *Socialism, Economic Calculation and Entrepreneurship*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.
- Dikötter F., *Mao's Great Famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe, 1958–62*, Bloomsbury Publishing, Londyn 2010.
- Dikötter F., *The Tragedy of Liberation: A History of the Communist Revolution 1945–1957*, Bloomsbury Press, Londyn 2013.
- Drèze J., Sen A., *An Uncertain Glory: The Contradictions of Modern India*, Allen Lane, Londyn 2013.
- Evans P., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1995.
- Evans P., *Transferable Lessons? Re-Examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies*, „Journal of Development Studies” 1998, nr 34, vol. 6.
- Guo S., *The Ownership Reform in China: What Direction and How Far?*, „Journal of Contemporary China” 2003, nr 12, vol. 36.
- Johnson Ch.A., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, Stanford 1982.
- Johnson Ch.A., *The Developmental State: Odyssey of a Concept*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.
- Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1992.
- Lange O., *O ekonomicznej teorii socjalizmu*, [w:] *Dziela*, Vol. 2. *Socjalizm*, PWE, Warszawa 1973.

- Levi-Faur D., *Economic Nationalism: From Friedrich List to Robert Reich*, „Review of International Studies” 1997, nr 23.
- Lin Ch., *The Transformation of Chinese Socialism*, Duke University Press, Durham, NC 2006.
- List F., *The National System of Political Economy*, 1909 [1841] The Online Library of Liberty, Liberty Fund. Available from: http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=315&Itemid=27
- Loriaux M., *The French Developmental State as Myth and Moral Ambition*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.
- Maddison M., *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, Oksford 2007.
- Myrdal G., *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty Nations*, Pantheon, Nowy Jork 1968.
- Reich R., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Simon and Schuster, Hemel Hempstead 1991.
- Roemer J.E., *Future for Socialism*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1994.
- Sachs J., *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in our Lifetime*, Penguin Books, Londyn 2005.
- Sakoh K., *Japanese Economic Success: Industrial Policy or Free Market?*, „CATO Journal” 1984, nr 4, vol. 2.
- Schumpeter J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row Publishers, Nowy Jork 1942.
- Shleifer A., Vishny R.W., *The Politics of Market Socialism*, „Journal of Economic Perspectives” 1994, nr 8, vol. 2.
- Stiglitz J.E., *Market Socialism and Neoclassical Economics*, [w:] P.K. Bardham, J.E. Roemer (red.), *Market Socialism. The Current Debate*, Oxford University Press, Nowy Jork, NY 1993.
- Wade R., *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, 2nd Edition, Princeton University Press, Princeton, NJ 2003.
- Waldner D., *State Building and Late Development*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.
- Wapshott N., *Keynes-Hayek: The Clash that Defined Modern Economics*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork, Londyn 2011.
- Weiss L., *Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not ‘Normalizing’*, „The Pacific Review” 2000, nr 13, vol. 1.

- White G., Wade R., *Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction*, [w:] G. White (red.), *Developmental States in East Asia*, Macmillan Press, Nowy Jork, NY 1988.
- Woo-Cumings M. *Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development*, [w:] M. Woo-Cumings (red.), *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1999.
- World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Waszyngton, DC 1993.

KAPITALIZM, SOCJALIZM I PAŃSTWOWY INTERWENCJONIZM: SYSTEMOWE KONTROWERSJE WSCHODNIOAZJATYCKIEGO MODELU ROZWOJU

Streszczenie

Wschodnioazjatycki model rozwoju, w wyniku wdrażania którego niektóre gospodarki azjatyckie osiągnęły spektakularne wyniki rozwojowe, opiera się na koncepcji państwa rozwojowego. Państwo rozwojowe charakteryzuje się specyficznymi rozwiązaniami systemowymi i instytucjonalnymi. W zasadzie, funkcjonuje ono w warunkach ustroju kapitalistycznego (socjalizm nie jest w stanie w długim okresie wygenerować odpowiedniej dynamiki wzrostu), władze stosują jednak mechanizmy centralnego planowania, aby realizować własną strategię rozwojową. Państwowy interwencjonizm odgrywa tu zatem ważną rolę rozwojową, choć nie ma na celu zapewniania spójności społecznej.

Słowa kluczowe: Azja Wschodnia, rozwój, kapitalizm, socjalizm, interwencjonizm

CAPITALISM, SOCIALISM AND STATE INTERVENTIONISM: SYSTEM-RELATED CONTROVERSIES OVER EAST ASIAN MODEL OF DEVELOPMENT

Summary

The East Asian development model, as a result of which some Asian economies have achieved spectacular developmental results, is based on the concept of a developmental state. The developmental state is characterized by specific systemic and institutional arrangements. In principle, it functions in the conditions of

the capitalist system (socialism is not able to generate adequate growth dynamics in the long term); nevertheless, the authorities apply central planning mechanisms to implement their development strategy. Thus, state interventionism plays an important developmental role, although it is not intended to ensure social cohesion.

Key words: East Asia, development, capitalism, socialism, interventionism

КАПИТАЛИЗМ, СОЦИАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНТЕРВЕНЦИОНИЗМ: ИСТЕМНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ ВОСТОЧНОАЗИАТСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

Резюме

Восточноазиатская модель развития, в результате использования которой экономические системы некоторых азиатских государств в своем развитии достигли впечатляющих результатов, основывается на теории развивающихся стран. Для развивающегося государства характерны специфические системные и институциональные решения. Как правило, оно функционирует в условиях капиталистической системы (социализм в конечном счете не способен создать адекватную динамику роста), тем не менее власти применяются центральные механизмы планирования для реализации собственной стратегии развития. Таким образом, государственный интервенционизм выполняет важную развивающую роль, хотя его целью не является обеспечение социальной сплоченности.

Ключевые слова: Восточная Азия, развитие, капитализм, социализм, интервенционизм

Cytuj jako:

Bolesta A., *Kapitalizm, socjalizm i państwowy interwencjonizm: systemowe kontrowersje wschodnioazjatyckiego modelu rozwoju*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 72–94. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.18/a.bolesta

Cite as:

Bolesta, A. (2018) ‘Kapitalizm, socjalizm i państwowy interwencjonizm: systemowe kontrowersje wschodnioazjatyckiego modelu rozwoju’ [‘Capitalism, socialism and state interventionism: system-related controversies over East Asian model of development’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 72–94. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.18/a.bolesta

Magdalena Wymysłowska*
Piotr Stolarczyk**

**KREDYTY EKSPORTOWE ZABEZPIECZONE
UBEZPIECZENIEM GWARANTOWANYM
PRZEZ SKARB PAŃSTWA
A ADEKWATNOŚĆ KAPITAŁOWA BANKÓW.**

Analiza możliwości zastosowania polisy ubezpieczeniowej
KUBE SA jako uznanej umowy o ochronie kredytowej
nierzeczywistej dla ekspozycji stanowiących oficjalnie
wspierane kredyty eksportowe
w kontekście wdrożenia pakietu CRD IV/CRR
(Część I)

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.19/m.wymyslowska/p.stolarczyk

WPROWADZENIE

Jednym z warunków decydujących o poziomie rozwoju gospodarczego jest eksport towarów i usług. Wśród sprzyjających rozwojowi eksportu czynników należy wskazać w szczególności przyjmujące różnorakie formy subsydia eksportowe, stanowiące dozwolone wsparcie transakcji eksportowych ze środków publicznych. Do takich form wspierania eksportu należą również ubezpieczenia średnio- i długoterminowych kredytów eksportowych, gwarantowane przez Skarb Państwa. Kredyty eksportowe, stanowiące specyficzną formę finans-

* Magdalena Wymysłowska – mgr, asystent Uczelni Łazarskiego w Warszawie, mag.wym@wp.pl

** Piotr Stolarczyk – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie, piotrstolarczyk@o2.pl

wania eksportu, są jednym z najbardziej popularnych na świecie narzędzi, służących rozwojowi handlu międzynarodowego. Aktywizacji sektora bankowego w zakresie finansowania eksportu sprzyja system ubezpieczeń kredytów eksportowych, których rolę rozpatrywać należy nie tylko w kontekście zabezpieczenia spłaty wierzytelności, wynikających z umów kredytowych zawartych z dłużnikami zagranicznymi, ale również na płaszczyźnie tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, jak też stosowanych przez instytucje kredytowe wymogów ostrożnościowych, w tym w szczególności wymogu kapitałowego. Ograniczanie ryzyka portfeli kredytowych z udziałem ekspozycji wobec podmiotów zagranicznych, pochodzących z krajów uznawanych za charakteryzujące się brakiem stabilności w zakresie prowadzenia działalności biznesowej, jak również niestabilnym otoczeniem prawnym, jest jednym z kluczowych elementów zarządzania ryzykiem w podstawowej sferze działalności banku, w tym w zakresie kształtowania współczynnika wypłacalności.

Pośród instrumentów służących wspieraniu eksportu w warunkach polskich, a jednocześnie ograniczaniu ryzyka, związanego z średnio- i długoterminowym kredytowaniem podmiotów zagranicznych, wyróżnić trzeba ubezpieczenia kredytów eksportowych, gwarantowane przez Skarb Państwa, oferowane przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA („KUKES SA”, „Ubezpieczyciel”). Skorzystanie przez banki z ubezpieczeń tego typu w celu ograniczenia ryzyka zagranicznych ekspozycji kredytowych, może być korzystne z punktu widzenia zarządzania adekwatnością kapitałową, co uzależnione jest jednak od wagi ryzyka przypisywanej ekspozycjom, których spłatę zabezpiecza się polisą ubezpieczeniową, wystawioną przez KUKES SA w ramach działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa.

W związku z koniecznością zaostrzenia wymogów ostrożnościowych w sektorze finansowym, wynikającą głównie ze słabości w nadzorze nad zarządzaniem wypłacalnością oraz płynnością, którą boleśnie odczuł światowy sektor bankowy podczas kryzysu w latach 2008–2009, aktami prawa powszechnie obowiązującego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej począwszy od 1 stycznia 2014 roku stały się: (i) rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR)¹ oraz (ii) dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych IV (CRD IV)². Wymienione regulacje łącznie stanowią ramy praw-

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013 r.) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R1233>

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru

ne regulujące działalność bankową, ramy nadzoru oraz zasady ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych („Pakiet CRD IV/CRR”). Z uwagi na istotne znaczenie Pakietu CRD IV/CRR dla zarządzania ryzykiem w sektorze bankowym, implementującego do ustawodawstwa unijnego postulaty sformułowane w 2010 roku w Bazylei III³, na szczególne walory gwarantowanych ubezpieczeń kredytów eksportowych należy spojrzeć przez pryzmat zaostrzonych wymogów ostrożnościowych. Pozwoli to w szczególności zweryfikować, czy i jakie korzyści płyną dla sektora bankowego z angażowania aktywów w finansowanie transakcji eksportowych, ustalić, czy ubezpieczenia gwarantowane przez Skarb Państwa spełniają przesłanki umożliwiające zastosowanie dla ekspozycji kredytowych, zabezpieczonych takim ubezpieczeniem, zerowej wagi ryzyka dla potrzeb ustalenia współczynnika adekwatności kapitałowej oraz umożliwi skonstruowanie uzasadnionych wdrożeniem Pakietu CRD IV/CRR wniosków *de lege ferenda* w odniesieniu do zmiany ustawy o ubezpieczeniach eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Konieczność zmiany ustawy o ubezpieczeniach eksportowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa, która weszła w życie w 1994 roku i dotychczas zmieniona została w niewielkim zakresie, dyktowana jest w szczególności dynamicznie zmieniającymi się uwarunkowaniami na rynku finansowania eksportu. Ustawa odstaje od realiów prowadzenia biznesu w zakresie eksportu i wymaga zrewidowania polityki udzielania ubezpieczeń eksportowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa.

1. SUBSYDIOWANIE EKSPORTU. OTOCZENIE REGULACYJNE

Rozważania, stanowiące przedmiot artykułu, wymagają przybliżenia otoczenia regulacyjnego, w jakim funkcjonują instytucje udzielające kredytów eksportowych, jak i podmioty obejmujące je ochroną ubezpieczeniową.

W kontekście ochrony ubezpieczeniowej gwarantowanej przez Skarb Państwa należy przede wszystkim zwrócić uwagę na *Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, zawarte w ramach wielostronnych nego-*

ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, (Dz.U. UE L176/338 z dnia 27.06.2014r.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:31998L0029>

³ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision 2010, https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf

cji handlowych Rundy Urugwajskiej (1986–1994), („Porozumienie WTO”). Zgodnie – w szczególności – z art. 3 ust. 1 lit. a) Porozumienia WTO oraz lit. j) załącznika I do art. 3 tego Porozumienia, który to załącznik stanowi przykładową listę subsydiów wywozowych:

„udzielanie przez rządy (lub specjalne instytucje pod kontrolą rządów) gwarancji dla kredytów eksportowych lub realizacja programów ubezpieczeniowych przy stosowaniu stawek ubezpieczeniowych, które są nieadekwatne do pokrycia długoterminowych kosztów operacyjnych i strat związanych z takimi programami”⁴,

jest klasyfikowane jako zakazane subsydia eksportowe. Od powyższego zakazu Porozumienie WTO wprowadza jednak wyjątek, dopuszczający subsydiowanie eksportu przez członków innego porozumienia, tj. *Porozumienia w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych*⁵ („Porozumienie OECD”), na zasadach w tym porozumieniu opisanych. Dodatkowo, w celu dokonania harmonizacji różnych systemów ubezpieczeń kredytów eksportowych oraz wyeliminowania zakłóceń konkurencji pomiędzy krajami UE, jak również ustanowienia wspólnych zasad, dotyczących ochrony ubezpieczeniowej, składek, krajowej polityki ubezpieczeniowej oraz procedur notyfikacji, wdrożono – w ramach Unii Europejskiej – *Dyrektywę Rady 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji podstawowych przepisów dotyczących zasad ubezpieczeń kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym* („Dyrektywa 98/29/WE”, „Dyrektywa”). Przepisy Dyrektywy 98/29/WE mają zatem zastosowanie do ochrony ubezpieczeniowej w przypadku eksportu towarów i usług, udzielanej przez wszystkie instytucje, oferujące taką ochronę, bezpośrednio lub pośrednio. Ponadto, w ślad za Porozumieniem WTO, o którym mowa powyżej, Dyrektywa postuluje, że składki powinny odpowiadać ubezpieczonemu ryzyku kraju oraz ryzyku dłużnika publicznego lub dłużnika prywatnego, jak również odzwierciedlać zakres i jakość udzielonej ochrony ubezpieczeniowej oraz długoterminowe koszty i straty. Adresuje zatem warunek uznania za dozwolone subsydiowanie eksportu poprzez gwarantowane, bądź udzielane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kredytów eksportowych.

⁴ Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (1986–1994) – Annex 1 – Annex 1A – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (WTO-GATT 1994), (Dz.U. UE L 336 z 23.12.1994), s. 156, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505595187428&uri=CELEX:21994A1223\(14\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505595187428&uri=CELEX:21994A1223(14))

⁵ Arrangement on Officially Supported Export Credits, <http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>

Dyrektywa 98/29/WE realizuje jednocześnie postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ („TfUE”), w tym w szczególności wynikające z art. 207 ust. 1 TfUE i dotyczące wspólnej polityki handlowej. Intencją krajów członkowskich jest, zgodnie z art. 207 ust. 1 TfUE, oparcie wspólnej polityki handlowej na jednolitych zasadach, odnoszących się m.in. do stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów.

Transgraniczna aktywność banków – w zakresie udzielania kredytów eksportowych, jak również działalność agencji kredytów eksportowych – w zakresie ubezpieczeń kredytów eksportowych, pozostawać muszą zatem w zgodności z zasadami, określonymi w przywołanym już *Porozumieniu w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych*, którego sygnatariuszami są kraje Unii Europejskiej, Kanada, Japonia, Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Australia, Norwegia, Republika Korei oraz Nowa Zelandia. Dokument ten, ponieważ dotyczy subsydiowania eksportu, które – jak już wspomniano – jest co do zasady zabronione na mocy Porozumienia WTO, jak również podlega postanowieniom art. 107 Traktatu Lizbońskiego, dotyczącego pomocy publicznej, został włączony do ustawodawstwa unijnego decyzją Rady z 4 kwietnia 1978 r. o wdrożeniu głównych wytycznych w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, zmienianej kilkakrotnie w późniejszych latach, w związku ze zmianami Porozumienia OECD.

Porozumienie OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych powstało w latach 70. XX wieku. Pozostaje ono nadal:

„jedynym międzynarodowym zbiorem szczegółowych zasad dotyczących oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych”⁷,

którymi są zdefiniowane w Rozporządzeniu CRR:

⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326 z dn. 26.10.2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A-12012E%2FTXT>

⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 727/2013 z dnia 14 marca 2013 r. zmieniające załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, s. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0727>

„pożyczki lub kredyty służące finansowaniu eksportu towarów i usług, na które to pożyczki lub kredyty oficjalna agencja kredytów eksportowych udziela gwarancji, ubezpieczenia lub bezpośredniego finansowania”⁸.

Porozumienie OECD podlega regularnym zmianom, wynikającym z konieczności dostosowania go zarówno do zmieniających się warunków prowadzenia biznesu w niektórych sektorach przemysłowych, jak też do zmieniających się trendów w zakresie finansowania eksportu. Odnosi się ono do transakcji średnio- i długoterminowych o okresie spłaty kredytu wynoszącym 2 lub więcej lat.

Ubezpieczenia kredytów eksportowych średnio- i długoterminowych, udzielanych przez banki krajowe lub zagraniczne, oferowane są przez agencje kredytów eksportowych, funkcjonujących w różnych modelach, w zależności indywidualnych decyzji krajów, w których zostały one powołane.

2. KREDYTY EKSPORTOWE

Kredyt eksportowy jest specyficznym instrumentem wspierania eksportu. Po pierwsze dlatego, że jest udzielany na zasadach uniemożliwiających eksporterom z różnych krajów konkurowanie o te same kontrakty na różnych warunkach kredytowych. Takie podejście wynika z ograniczeń narzuconych przez Porozumienie OECD, jak również przez wymogi WTO, dotyczące dozwolonego subsydiowania eksportu, które uznawane jest jako takie pod warunkiem, że wynagrodzenie ubezpieczyciela za alokowane do niego ryzyko jest adekwatne do poziomu ryzyka transakcji w średnim lub długim terminie. Powyższe uwarunkowania mają zagwarantować, że przewaga konkurencyjna eksporterów nie jest uzależniona od warunków, na których udzielane jest finansowanie dłużne, objęte ubezpieczeniem gwarantowanym przez Skarb Państwa.

Ideą średnio i długoterminowego kredytu eksportowego jest stworzenie podmiotom krajowym możliwości realizowania kontraktów eksportowych, w których odgrywają oni rolę wykonawców lub podwykonawców w projektach inwestycyjnych, realizowanych przez dłużników zagranicznych. Instytucją udzielającą kredytu jest zwykle bank eksportera, który zawiera umowę kredytową z importerem, zapewniając mu środki na sfinansowanie zapłaty za usługi

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0575&from=PL>

lub dostawy, wykonane przez eksportera w ramach kontraktu eksportowego. Wypłata kredytu następuje bezpośrednio na rachunek eksportera, po przedłożeniu przez importera w banku kredytującym faktur, wystawionych przez dostawcę usług lub towarów. Z punktu widzenia importera, o atrakcyjności zawierania kontraktów z podmiotami zagranicznymi decyduje fakt, że oferta eksportera idzie w parze z aranżacją finansowania dłużnego. Ubezpieczenia gwarantowane przez Skarb Państwa dedykowane są nie tylko zabezpieczeniu obrotu z krajami o wysokim ryzyku, zgodnie z klasyfikacją ryzyka krajów, opracowywaną przez OECD, ale również z krajami, których sytuacja polityczna oraz gospodarcza postrzegana jest jako stabilna, a one same klasyfikowane są do kategorii krajów o niskim ryzyku.

Wierzytelności z tytułu transgranicznych umów kredytowych podlegają ubezpieczeniu przez agencje kredytów eksportowych. W Polsce taką agencją jest Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA. Korporacja prowadzi działalność: (i) komercyjną w zakresie ubezpieczeń należności krótkoterminowych od ryzyka rynkowego oraz (ii) gwarantowaną przez Skarb Państwa w zakresie ubezpieczeń należności krótko, średnio i długoterminowych wobec instytucji finansowych.

3. SYSTEM WSPARCIA EKSPORTU W POLSCE.

ZASADY GWARANTOWANIA UBEZPIECZEŃ KREDYTÓW EKSPORTOWYCH PRZEZ SKARB PAŃSTWA

W Polsce zasady ubezpieczeń eksportowych, w wypadku których wypłata odszkodowań jest zapewniona w drodze przekazywania zakładowi ubezpieczeń przez Skarb Państwa środków na ten cel, zostały uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2015r. poz. 489, 1844) (UoGUE) oraz wydanych do niej aktach wykonawczych. Wspomniana ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia do polskiego porządku prawnego wspomnianej już dyrektywy 98/29/WE z dnia 7 maja 1998r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio i długoterminowym (Dz. Urz. WE L 148 z 19.05.1998). Dla potrzeb niniejszych rozważań istotny jest model, jaki w warunkach polskich został przyjęty przez ustawodawcę jako właściwy dla funkcjonowania systemu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz rozstrzygnięcie, czy ubezpieczenia oferowane w ramach tego modelu spełniają przesłanki zaklasyfikowania ekspozycji z tytułu kredytu

eksportowego, zabezpieczonego ubezpieczeniem KUKE SA, gwarantowanym przez Skarb Państwa, do kategorii ekspozycji wobec rządów centralnych i banków centralnych, o której mowa w art. 201 pkt (a) Rozporządzenia CRR.

Na mocy art. 5 ust. 1 UoGuE podmiotem właściwym do prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń eksportowych, na warunkach określonych przywołaną ustawą, jest Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 UoGUE, Korporacja prowadzi wyżej wymienioną działalność, jak również udziela gwarancji ubezpieczeniowych na własny rachunek i we własnym imieniu. Wypłata odszkodowania zagwarantowana jest na mocy UoGUE, do czego odnosi się w szczególności art. 1 ust. 1 oraz art. 13 ust. 2 UoGUE, z których ostatni wymieniony stanowi, że wypłata odszkodowań i kwot gwarancji ubezpieczeniowych przez Ubezpieczyciela gwarantowana jest przez Skarb Państwa poprzez: (i) poręczenie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w imieniu Skarbu Państwa kredytu bankowego wraz z odsetkami zaciąganego przez KUKE SA; (ii) udzielenie pożyczek ze środków budżetu państwa. Tego typu uregulowania – z punktu widzenia ubezpieczającego – są odmienne od zastrzeżenia świadczenia na rzecz osoby trzeciej, o którym mowa w art. 391 Kodeksu cywilnego, a które wyraża istotę gwarancji. Zgodnie bowiem z takim zastrzeżeniem, gwarant (którym jest Skarb Państwa) w braku spełnienia świadczenia, wynikającego ze stosunku podstawowego są składki oraz środki uzyskane w toku prowadzenia egzekucji oraz, z którego wypłacane są odszkodowania. Warto dodać, że środki znajdujące się na rachunku „Interes Narodowy” nie wchodzi do masy upadłości KUKE SA. awowego, którym w omawianym przypadku jest umowa ubezpieczenia, łącząca KUKE SA z wierzycielem przyrzekającego (którym jest ubezpieczający), zobowiązany jest spełnić świadczenie do rąk ubezpieczającego. Ten ostatni ma zatem roszczenie bezpośrednio do przyrzekającego.

Konstrukcja systemu wsparcia, jeśli chodzi o przepływy pieniężne mające zabezpieczać wypłatę odszkodowań, jest konstrukcją spójną, stanowiącą pochodną założeń leżących u podstaw regulacji, dotyczących funkcjonowania rachunku „Interes Narodowy”⁹, na który m.in. wpłacane są składki oraz środki uzyskane w toku prowadzenia egzekucji oraz z którego wypłacane są odszkodowania. Warto dodać w tym miejscu, że środki znajdujące się na rachunku „Interes Narodowy” nie wchodzi do masy upadłości KUKE SA.

⁹ Wydzielony rachunek bankowy, na którym prowadzone są rozliczenia wpływów i wydatków z tytułu zawieranych umów ubezpieczenia i wypłacanych odszkodowań.

Opisany powyżej system gwarantowania przez Skarb Państwa ubezpieczeń kredytów eksportowych ma swoją genezę w podstawowym założeniu, jakie przyświecało WTO przy wdrożeniu dopuszczalnych rozwiązań subsydiowania eksportu. Założono bowiem samobilansowanie się rachunków narodowych, dedykowanych przepływowi finansowemu z tytułu wspierania transakcji eksportowych. W Polsce funkcjonowanie rachunku Interes Narodowy reguluje UoGUE. Zgodnie z art. 9 UoGUE, na rachunek ten wpływają w szczególności składki oraz środki odzyskane w ramach postępowań regresowych, prowadzonych już po wypłacie odszkodowań, jednocześnie finansowane są z niego wypłaty odszkodowań oraz inne koszty, związane z prowadzeniem windykacji, jak również postępowań regresowych. Planowane i rzeczywiste wpływy oraz planowane i rzeczywiste wypływy z rachunku Interes Narodowy powinny się bilansować, w związku z czym dla potrzeb zbilansowania salda rachunku opartego na prognozowanych wpływach i wydatkach, Skarb Państwa zasila rachunek Interes Narodowy pożyczkami, które następnie są spłacane z nadwyżek środków zgromadzonych na tym rachunku. Gwarancja udzielenia pożyczki przez Skarb Państwa ma zatem na celu zapewnienie, aby na rachunku Interes Narodowy zawsze znajdowały się środki w kwocie niezbędnej do wypłaty odszkodowań przez KUKĘ SA, które zajmuje się również likwidacją szkody. W obecnie funkcjonującym w Polsce systemie wspierania eksportu beneficjentem środków z budżetu państwa – w ramach ustawowo gwarantowanych ubezpieczeń kredytów eksportowych – jest bezpośrednio KUKĘ SA, które dalej dokonuje wypłaty odszkodowania. Wszelkie spory na tle likwidacji szkody prowadzone mogą być pomiędzy ubezpieczającym a KUKĘ SA, ubezpieczającemu nie przysługuje jednocześnie prawo wystąpienia z roszczeniem o zapłatę odszkodowania do Skarbu Państwa, z uwagi na to, że ubezpieczający nie jest bezpośrednim beneficjentem środków z budżetu państwa.

4. PAKIET CRD IV / CRR. KONCEPCJA ZASTOSOWANIA WAG RYZYKA. AKTYWA WAŻONE RYZYKIEM. WYMÓG KAPITAŁOWY Z TYTUŁU RYZYKA KREDYTOWEGO

Pakiet CRD IV/CRR 1 stycznia 2014 r. w całości zastąpił dotychczas obowiązujące przepisy: dyrektywę 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz dyrektywę 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych. Wdrożenie Pakietu CRD IV/CRR podyktowane było koniecznością zaostrzenia wymogów ostrożnościowych na

rynku usług finansowych, mającego na celu wzmocnienie systemu obronnego banków przed negatywnymi skutkami zagrożeń, płynących bezpośrednio z rynku finansowego, a będących efektem niewystarczająco szczelnych regulacji ostrożnościowych. Pakiet CRD IV/CRR implementuje zrewidowane międzynarodowe standardy adekwatności kapitałowej banków, znane jako Bazylea III, przyjęte przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego. Bazylea III zaktualizowała część postanowień Bazylei II, jak również wprowadziła nowe wymogi, dotyczące m.in. tzw. buforów kapitałowych (bufor antycykliczny, bufor ochrony kapitału oraz bufor na ryzyko systemowe), dźwigni finansowej, płynności oraz definicji i struktury kapitału. Podkreślić trzeba, że Pakiet CRD IV/ CRR harmonizuje ustawodawstwo Unii Europejskiej w zakresie nadzoru nad rynkiem bankowym, eliminując z praktyki dowolność stosowania krajowych rozwiązań nadzorczych w relacji do wynikających z Dyrektyw 2006/48/WE i 2006/49/WE. Dodatkowo, omawiane tu akty prawa pochodnego Unii Europejskiej obejmują również wspomniane już zagadnienia, dotyczące polityki makroostrożnościowej. Podejście takie należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście traktowej swobody przepływu kapitału i konieczności stosowania jednolitych regulacji nadzorczych i ostrożnościowych na obszarze wspólnego rynku, celem wyeliminowania rozbieżności, mogących powodować utrudnienia w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

Dla zrealizowania celu niniejszego opracowania, istotne jest Rozporządzenie CRR, które ustanawia tzw. jednolite zasady mikroostrożnościowe, w tym w szczególności określa wymogi ostrożnościowe co do kapitału, płynności i ryzyka kredytowego firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych¹⁰. Zgodnie z motywem (40) preambuły Rozporządzenia CRR:

„Aby zapewnić odpowiednią wypłacalność, istotne jest określenie wymogów kapitałowych przewidujących wazenie aktywów i pozycji pozabilansowych odpowiednio do stopnia ryzyka”¹¹.

Wymóg kapitałowy rozumiany jest jako taka wartość funduszy własnych banku, która pozwoli pokryć nieoczekiwane straty w związku z prowadzoną przez bank działalnością kredytową i zachować wypłacalność w sytuacjach kryzysowych. Idei tej towarzyszy założenie, że portfel aktywów kredytowych

¹⁰ Portal internetowy NBP, CRD IV, CRR – instrumenty makroostrożnościowe, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/crdiv-crr.pdf>

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013r.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R1233>

banku nie jest spójny pod względem ryzyka, stąd też należności z tytułów kredytów powinno się klasyfikować do poszczególnych klas aktywów w zależności od przypisanej im wagi ryzyka. Jak pisze bowiem M. Zygierewicz:

„zastosowanie wyliczania wielkości aktywów banku z uwzględnieniem odpowiednich wag ryzyka wynika z różnego prawdopodobieństwa powstania nieoczekiwanej straty w różnych obszarach działalności kredytowej banku”¹².

Koncepcja zastosowania wag ryzyka dla potrzeb wyliczania wymogów kapitałowych została wdrożona w Umowie Kapitałowej z 1988 roku, znanej również pod nazwą Bazylea I. Zobowiązywała ona banki do stosowania wag ryzyka, które zostały określone na sztywno na poziomie: 0%, 10%, 20%, 50% oraz 100%, w zależności od klasy ryzyka aktywów. Na mocy postanowień Bazylei I niedozwolone było natomiast stosowanie technik redukcji ryzyka stosownie do rodzaju zabezpieczeń poszczególnych ekspozycji kredytowych. Rozwiązanie takie zostało dopuszczone dopiero w 2004 roku, na mocy Nowej Umowy Kapitałowej (zwanej Bazylea II), zawierającej nowe wytyczne w zakresie zarządzania ryzykiem, zmierzające do zapewnienia odpowiedniego poziomu wypłacalności i stabilności sektora bankowego. Nowa Umowa Kapitałowa wprowadziła szereg innych, dość innowacyjnych, ale jednocześnie kontrowersyjnych rozwiązań w zakresie wyliczania wymogu kapitałowego, które nie będą tu omawiane gdyż wykraczają poza zakres niniejszych rozważań. Warto jednakże nadmienić, że Bazylea II zaostrzyła wymogi ostrożnościowe nie tylko poprzez wdrożenie zasady wyliczania łącznego wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego, ale też z tytułu ryzyka rynkowego, ryzyka operacyjnego, z tytułu ryzyka rozliczenia dostawy oraz ryzyka kredytowego kontrahenta, z tytułu przekroczenia limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań oraz z tytułu przekroczenia progu koncentracji kapitałowej. Bazylea III, wprowadzająca w 2010 roku nowe standardy bezpieczeństwa dokumentem o nazwie *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems* podtrzymała zarówno koncepcję zastosowania wag ryzyka dla potrzeb obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego, jak też możliwość redukcji poziomu ryzyka kredytowego w zależności od zastosowania prawnych zabezpieczeń wiarygodności kredytowych banku.

Z uwagi na dotychczasowy brak harmonizacji przepisów prawa unijnego, co nastąpiło dopiero w 2013 roku, za wdrożenie reguł przyjętych w 2004 roku

¹² M. Zygierewicz, *Zastosowanie kategorii aktywów ważonych ryzykiem w celu obliczania wymogu kapitałowego w bankach z tytułu ryzyka kredytowego*, „Journal of Management and Finance” 2013, 11 (2/1) (pl), s. 679–697, http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_1_55.pdf

przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego odpowiadał krajowy regulator, którym w Polsce była Komisja Nadzoru Bankowego¹³. Uchwałą nr 1/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 roku („Uchwała KNB”) dokonano kompleksowego wdrożenia Bazylei II, w tym również zasad obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego (Załącznik nr 4 do Uchwały KNB) oraz zasad ograniczania ryzyka kredytowego (Załącznik nr 17 do Uchwały KNB)¹⁴. Po dokonaniu harmonizacji prawa pochodnego Unii Europejskiej w omawianym zakresie, zasady obliczania wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego z zastosowaniem koncepcji aktywów ważonych ryzykiem, jak również zasady ograniczania ryzyka kredytowego, zostały objęte Rozporządzeniem CRR, które w państwach członkowskich jest stosowane bezpośrednio.

5. OGRANICZANIE RYZYKA KREDYTOWEGO W ŚWIETLE ROZPORZĄDZENIA CRR. PRAWNE ZABEZPIECZENIA EKSPOZYCJI KREDYTOWYCH. POLISA UBEZPIECZENIOWA KUKE JAKO TECHNIKA OGRANICZANIA RYZYKA KREDYTOWEGO

Techniki ograniczania ryzyka kredytowego w świetle Rozporządzenia CRR sprowadzają się zasadniczo do ustanowienia prawnie skutecznych zabezpieczeń, które podlegają egzekucji we właściwych jurysdykcjach, przy czym część zabezpieczeń zaliczana jest do tzw. ochrony rzeczowej, podczas

¹³ Komisja Nadzoru Bankowego, jako instytucja sprawująca nadzór nad działalnością polskich banków, zakończyła działalność 31 grudnia 2007 r., a jej funkcje od 1 stycznia 2008 r. przejęła Komisja Nadzoru Finansowego.

¹⁴ Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 roku w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen, nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencje kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania.

gdy pozostałe mieszczą się w kategorii ochrony nierzeczywistej. W przypadku tego typu ochrony, objęcie danej ekspozycji uznana techniką ograniczenia ryzyka kredytowego przez podmiot będący uznanym dostawcą ochrony w rozumieniu Rozporządzenia CRR decyduje – w zależności od ratingu tego podmiotu – przypisaniu tak zabezpieczonej ekspozycji określonej wagi ryzyka, zgodnie z wytycznymi obecnie obowiązującego Rozporządzenia CRR. W praktyce oznacza to, że dla potrzeb obliczenia wymogu kapitałowego, który stanowi iloraz wartości ekspozycji kredytowej i przypisanej jej wagi ryzyka (aktywa ważone ryzykiem), ekspozycjom kredytowym wobec określonych grup podmiotów lub zabezpieczonych określonym rodzajem zabezpieczenia można przypisać odpowiednio niższą niż 100% wagę ryzyka, jeśli ich sytuacja ekonomiczno-finansowa nie budzi zastrzeżeń.

W kontekście postanowień Rozporządzenia CRR należy rozważyć, czy polisa ubezpieczeniowa KUKA SA z gwarancją Skarbu Państwa stanowi technikę ograniczania ryzyka kredytowego, spełniającą przesłanki uznanej ochrony kredytowej nierzeczywistej, jak również ustalić kwalifikację KUKA SA jako jednego z wymienianych przez Rozporządzenie CRR uznanych dostawców ochrony kredytowej. Jak już wspomniano, ostatnia z wyżej wymienionych kwestii będzie przedmiotem odrębnych rozważań, pierwsza zaś wymaga przeanalizowania nie tylko przepisów Rozporządzenia CRR, ale również zasad, na jakich gwarantowane są ubezpieczenia kredytów eksportowych, oferowane przez KUKA SA, jak też charakteru stosunku prawnego, łączącego ubezpieczającego i KUKA SA.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że Rozporządzenie CRR odnosi się wprost do oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, które zgodnie z definicją (81) stanowią:

„pożyczki lub kredyty służące finansowaniu eksportu towarów i usług, na które to pożyczki lub kredyty oficjalna agencja kredytów eksportowych udziela gwarancji, ubezpieczenia lub bezpośredniego finansowania”.

KUKA SA jest polską agencją kredytów eksportowych, która na mocy Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz.U. 1994 nr 86 poz. 398 ze zm.) udziela ubezpieczeń, stanowiących zabezpieczenie ekspozycji kredytowych dedykowanych finansowaniu eksportu. Oprócz produktów ubezpieczeniowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa, KUKA SA dysponuje produktami gwarancyjnymi, również gwarantowanymi.

Gwarantowana przez Skarb Państwa ochrona ubezpieczeniowa kredytów eksportowych stanowi – w rozumieniu Rozporządzenia CRR – ochronę nierzeczywistą, o której jest mowa w definicji (59), zgodnie z którą:

„ochrona kredytowa nierzeczywista oznacza technikę ograniczania ryzyka kredytowego, w ramach której zmniejszenie ryzyka kredytowego instytucji z tytułu ekspozycji wynika z obowiązku zapłacenia przez osobę trzecią określonej kwoty w przypadku niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę lub wystąpienia innych określonych zdarzeń kredytowych”.

W świetle przytoczonej definicji, ochronę ubezpieczeniową, udzielaną przez KUKĘ SA i gwarantowaną przez Skarb Państwa, można rozpatrywać jako spełniającą przesłanki ochrony nierzeczywistej, zabezpieczającej kredytodawcę przed zmaterializowaniem się ryzyka braku zapłaty należności z tytułu kredytu eksportowego. Niewykonanie przez kredytobiorcę zobowiązania do spłaty ubezpieczonego zadłużenia stanowić będzie szkodę, którą ponosi kredytodawca, w związku z wystąpieniem zdarzenia ubezpieczeniowego. Weryfikacji wymaga natomiast kwestia, czy ochrona taka jest uznaną techniką ochrony kredytowej nierzeczywistej.

Warunki zastosowania technik ograniczania ryzyka kredytowego zawarte zostały w Rozdziale 4 *Ograniczanie ryzyka kredytowego* sekcja 1 *Definicje i wymogi ogólne* Rozporządzenia CRR. Zgodnie z art. 194 ust. 5 *Zasady regulujące kwestię uznawania technik ograniczania ryzyka kredytowego*:

„W przypadku ochrony kredytowej nierzeczywistej dostawca ochrony kwalifikuje się jako uznany dostawca ochrony wyłącznie wtedy, gdy dostawca ochrony jest uwzględniony w wykazie uznanych dostawców ochrony zawartym w art. 201 lub 202, stosownie do przypadku”.

Ponadto, art. 194 ust. 6 stanowi, że:

„W przypadku ochrony kredytowej nierzeczywistej umowa o ochronie kredytowej kwalifikuje się jako uznana umowa o ochronie kredytowej wyłącznie, gdy spełnia oba wskazane poniżej warunki:

- a) została ona uwzględniona w wykazie uznanych umów o ochronie kredytowej określonym w art. 203 i art. 204 ust. 1;
- b) jest skuteczna prawnie i egzekwowalna we właściwych jurysdykcjach w stopniu zapewniającym odpowiednią pewność co do osiągniętego poziomu ochrony kredytowej, przy uwzględnieniu metody stosowanej do obliczania kwot ekspozycji ważonych ryzykiem oraz dopuszczalnego stopnia uznania aktywów”.

Jak wynika z zacytowanych powyżej przepisów, aby ochrona kredytowa nierzeczywista mogła być uznana, zarówno dostawca ochrony, jak i treść umowy o ochronie kredytowej muszą spełniać określone warunki. Dodatkowo, dla ochrony kredytowej nierzeczywistej w formie gwarancji lub gwarancji objętej kontrgwarancją, przepisy art. 213–215 Rozporządzenia CRR przewidują szczegółowe warunki, które muszą być spełnione, żeby ochrona kredytowa w formie gwarancji lub gwarancji zabezpieczonej kontrgwarancją stanowiła uznaną ochronę kredytową nierzeczywistą.

Prowadzenie dalszych rozważań wymaga zwrócenia uwagi, że Rozporządzenie CRR dotyka kwestii oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, definiując je zgodnie z definicją (81) jako pożyczki lub kredyty służące finansowaniu eksportu towarów i usług, na które to pożyczki lub kredyty oficjalna agencja kredytów eksportowych udziela gwarancji, ubezpieczenia lub bezpośredniego finansowania. Sekcja 2 *Uznane formy ograniczania ryzyka kredytowego* Podsekcja 2 *Ochrona kredytowa nieruchomości* Rozporządzenia CRR nie reguluje zagadnienia zastosowania umowy ubezpieczenia jako techniki ochrony kredytowej nieruchomości. Z przytoczonej już definicji ochrony kredytowej nieruchomości wynika jednak, że obejmuje ona taką technikę ograniczania ryzyka kredytowego, w ramach której zmniejszenie ryzyka kredytowego instytucji z tytułu ekspozycji wynika z obowiązku zapłacenia przez osobę trzecią określonej kwoty w przypadku niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę lub wystąpienia innych określonych zdarzeń kredytowych. Wydaje się, że zasadne jest przyjęcie, iż tak zdefiniowana technika ochrony kredytowej nieruchomości obejmuje swym zakresem – obok gwarancji – również zabezpieczenie w formie polisy ubezpieczeniowej, której efektem zastosowania jest transfer ryzyka na podmiot trzeci, zobowiązany do wypłaty odszkodowania w sytuacji wystąpienia określonego zdarzenia odszkodowawczego. Odmienne podejście prowadzi do wniosku, że Rozporządzenie CRR – z wyjątkiem art. 202 – pomijałoby kwestię kwalifikacji ubezpieczeń, gwarantowanych przez Skarb Państwa, oferowanych przez oficjalne agencje kredytów eksportowych jako uznanej techniki ochrony kredytowej nieruchomości.

Konstrukcja ochrony ubezpieczeniowej, udostępnianej przez KUKĘ SA, zakłada mechanizm gwarantowania udzielanej ochrony przez Skarb Państwa. W rozumieniu Rozporządzenia CRR ustawowy mechanizm gwarantowania rozpatrywać można jako kontrgwarancję, o której mowa w art. 214 Rozporządzenia CRR, samą zaś ochronę ubezpieczeniową KUKĘ SA rozważać należy jako dopuszczalną technikę ochrony kredytowej o charakterze gwarancyjnym w myśl art. 203, który stanowi, że „instytucje mogą wykorzystywać gwarancje, jako uznaną ochronę kredytową nieruchomości”. Ochrona ubezpieczeniowa KUKĘ SA, gwarantowana przez Skarb Państwa, stanowić będzie uznaną technikę ochrony kredytowej nieruchomości, zgodnie z art. 213 Rozporządzenia CRR, jeśli spełnione są następujące warunki:

- a) ochrona kredytowa jest bezpośrednia;
- b) zakres ochrony kredytowej jest jasno określony i bezsporny;
- c) umowa o ochronę kredytową nie zawiera żadnych klauzul, których wypełnienie leży poza bezpośrednią kontrolą kredytodawcy i, które:
 - (i) umożliwiałyby dostawcy ochrony jednostronne wypowiedzenie umowy o ochronę;

- (ii) podniosłyby faktyczny koszt ochrony w przypadku obniżenia jakości kredytowej zabezpieczonej ekspozycji;
 - (iii) mogłyby zwolnić dostawcę ochrony z obowiązku terminowej wypłaty w przypadku niedokonania którejkolwiek z należnych płatności przez dłużnika pierwotnego;
 - (iv) mogłyby wpłynąć na skrócenie przez dostawcę ochrony terminu rozliczenia ochrony kredytowej;
- d) umowa o ochronę kredytową jest prawnie skuteczna i egzekwowalna we wszystkich jurysdykcjach właściwych w momencie zawarcia umowy kredytowej.

Spełnienie powyższych warunków nie powoduje jeszcze, że ochrona ubezpieczeniowa KUKIE SA stanowi uznaną technikę ograniczania ryzyka kredytowego. W celu zakwalifikowania tego typu ochrony jako uznanej techniki ograniczenia ryzyka kredytowego, niezbędne jest ustalenie, czy KUKIE SA jest uznanym dostawcą ochrony kredytowej nierzeczywistej, wymienionym w art. 201 ust. 1 Rozporządzenia CRR. Kwestia ta, jak już wspomniano na wstępie, omówiona zostanie szerzej w odrębnym opracowaniu. Zasygnalizować należy, że w opinii autorów niniejszego artykułu, KUKIE SA stanowi uznanego dostawcę ochrony kredytowej nierzeczywistej, równoważnego rządowi centralnemu, co wynika z funkcjonującego w Polsce mechanizmu wspierania eksportu oraz roli KUKIE SA, jaką w tymże systemie odgrywa. Dodatkowo, zaryzykować można tezę, że przypisanie KUKIE SA statusu uznanego dostawcy ochrony kredytowej nierzeczywistej potencjalnie umożliwiać może dopiero kontrgwarancja uznanego dostawcy ochrony kredytowej nierzeczywistej. W przypadku KUKIE SA takim dostawcą jest Skarb Państwa, czyli rząd centralny w rozumieniu art. 201 pkt (a) oraz art. 214 (*Kontrgwarancje państwowe i inne kontrgwarancje sektora publicznego*) ust. 2 pkt (a), przy czym dla uznania ochrony kredytowej ekspozycji chronionej gwarancją, objętej kontrgwarancją rządu centralnego, art. 214 ust. 1 Rozporządzenia CRR wymaga spełnienia następujących warunków:

- a) kontrgwarancja obejmuje wszystkie elementy ryzyka kredytowego, związanego z daną wierzytelnością;
- b) zarówno pierwotna gwarancja, jak i kontrgwarancja spełniają wymogi dotyczące gwarancji określone w art. 213 i w art. 215 ust. 1, przy czym wymóg bezpośredniego charakteru kontrgwarancji nie musi być spełniony;
- c) ochrona jest mocna i żadne dane historyczne nie wskazują, że ochrona na podstawie kontrgwarancji nie jest faktycznie równoważna ochronie zapewnianej przez bezpośrednią gwarancję danej jednostki.

Przyjmując powyższe stanowisko za trafne, wywodzić dalej należałoby, że ochrona kredytowa nierzeczywista, udzielona przez KUKIE SA, stano-

wi ochronę tożsamą ochronie udzielanej przez Skarb Państwa, co zostanie omówione w opracowaniu poświęconym możliwości uznania KUKE SA za uznanego dostawcę ochrony kredytowej nieruchomości.

Przywołany powyżej art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR stanowi, że:

„Gwarancje stanowią uznaną ochronę kredytową nieruchomością, jeżeli są spełnione wszystkie warunki określone w art. 213 oraz wszystkie warunki wymienione poniżej:

- a) w przypadku stwierdzenia faktu niewykonania zobowiązania lub nieuregulowania płatności przez kontrahenta instytucja kredytująca ma prawo we właściwym czasie zażądać od gwaranta kwot z tytułu wierzytelności, w odniesieniu do których zapewniana jest ochrona; płatność ze strony gwaranta nie zależy od tego, czy instytucja kredytująca uprzednio zażądała płatności od dłużnika. (...);
- b) gwarancja jest wyraźnie udokumentowanym zobowiązaniem podjętym przez gwaranta;
- c) spełniony jest jeden z poniższych warunków:
 - (i) gwarancja obejmuje wszystkie rodzaje płatności, których dłużnik ma dokonać w związku z należnością;
 - (ii) jeżeli niektóre rodzaje płatności są wyłączone z zakresu gwarancji, instytucja kredytująca skorygowała wartość gwarancji, aby uwzględnić jej ograniczony zakres”.

Mając na uwadze postanowienia art. 213–215 Rozporządzenia CRR, zweryfikowania wymaga spełnienie – przez przyjętą w Polsce formułę subsydjowania eksportu w postaci polisy ubezpieczeniowej KUKE SA – przesłanek uznanej techniki ograniczenia ryzyka kredytowego. Innymi słowy, należy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy stosunek prawny pomiędzy ubezpieczającym a KUKE SA oraz KUKE SA a Skarbem Państwa wyczerpuje – pod względem formy i treści – kryteria uznanej techniki ograniczania ryzyka kredytowego.

6. POLISA UBEZPIECZENIOWA KUKE

JAKO UZNANA OCHRONA KREDYTOWA

W ŚWIETLE WYMOGÓW ART. 213–215 ROZPORZĄDZENIA CRR

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o ewentualną możliwość zastosowania zerowej wagi ryzyka dla ekspozycji kredytowych zabezpieczonych polisą ubezpieczeniową KUKE SA wymaga zweryfikowania, czy ochrona taka spełnia w szczególności wymogi art. 213–215 Rozporządzenia CRR. Wymogi te odnoszą się zarówno do samej polisy ubezpieczeniowej, będącej w rozumieniu Rozporządzenia CRR gwarancją, stanowiącą ochronę kredytową nieruchomością, jak również do gwarancji Skarbu Państwa, będącej w świetle Rozporządzenia CRR kontrgwarancją, na podstawie której dokonywana jest alokacja odpowiedzialności za wypłatę odszkodowania przez KUKE do rządu centralnego. Należy zatem

zbadać, czy spełnione są – zarówno w odniesieniu do ochrony ubezpieczeniowej KUKIE, jak również do kontrgwarancji Skarbu Państwa – wskazane już wymogi, o których mowa w art. 213–215 Rozporządzenia CRR. Przedmiotowa analiza zostanie oparta na UoGUE, na aktualnie obowiązujących ogólnych warunkach ubezpieczenia, właściwych dla ubezpieczeń kredytów eksportowych w przypadku zagranicznych dłużników prywatnych¹⁵, na kodeksie cywilnym oraz praktyce Ubezpieczyciela w zakresie zawieranych umów ubezpieczenia.

6.1. Zgodność pierwotnej gwarancji z wymogami art. 213 oraz 215 Rozporządzenia CRR

Z uwagi na cel analizy, którym jest badanie zgodności formalnych i materialnych aspektów ochrony ubezpieczeniowej KUKIE SA, gwarantowanej przez Skarb Państwa, z wymogami uznanej ochrony kredytowej nieruchomości, w rozumieniu Rozporządzenia CRR, jako punkt wyjścia należy przyjąć art. 214 ust.1 pkt (b) Rozporządzenia CRR, który stanowi, że:

„...dla uznania ochrony kredytowej ekspozycji chronionej gwarancją, objętej kontrgwarancją rządu centralnego, art. 214 ust. 1 Rozporządzenia CRR wymaga spełnienia następujących warunków: (...) (b) zarówno pierwotna gwarancja, jak i kontrgwarancja spełniają wymogi dotyczące gwarancji określone w art. 213 i w art. 215 ust. 1, przy czym wymóg bezpośredniego charakteru kontrgwarancji nie musi być spełniony (...)”.

Zgodnie z art. 213 ust.1 pkt (a) Rozporządzenia CRR, pierwotna gwarancja, udzielona przez KUKIE SA na podstawie zawartej z instytucją finansującą umowy ubezpieczenia, w celu uznania takiej ochrony ubezpieczeniowej, powinna mieć bezpośredni charakter. O posiadaniu przez ochronę ubezpieczeniową KUKIE SA przymiotu bezpośredniości świadczy fakt, że: (i) w każdym przypadku umowa o ochronę ubezpieczeniową zawierana jest pomiędzy ubezpieczycielem, którym jest KUKIE SA, a ubezpieczającym – beneficjentem wypłaty odszkodowania oraz (ii) beneficjentem ochrony jest zawsze podmiot, w którego majątku wystąpiła szkoda. Ubezpieczającym może również być podmiot trzeci w stosunku do ubezpieczonego, bezpośrednio jednak korzysta z ochrony podmiot ubezpieczony jako beneficjent wypłaty odszkodowania w związku z wystąpieniem szkody w jego majątku. Konstrukcja ochrony ubez-

¹⁵ Ogólne warunki gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kredytów eksportowych (DTE), zatwierdzone decyzją Ministra Finansów nr DG/8/2007 z dnia 2 marca 2007 r., polisa indywidualna, kredyt dla nabywcy, zagraniczny kredytobiorca prywatny, <http://www.kuke.com.pl/dla-bankow/zabezpieczenie-kredytu-bankowego/kredyt-dla-nabywcy/> (wg stanu na dzień 01.01.2018 r.).

pieczeniowej, gwarantowanej przez Skarb Państwa, do której jako *lex specialis* nie odnoszą się przepisy UoGUE, podlega co do zasady regulacjom art. 805 i nast. k.c., z wyłączeniem art. 807 par. 1, art. 810 i art. 811 k.c.

Zakres i przedmiot ochrony kredytowej, o których mowa w art. 213 ust. 1 pkt (b) Rozporządzenia CRR, określony jest w ogólnych warunkach ubezpieczenia kredytu dla nabywcy. Postanowienia par. 6 *Ogólnych warunków ubezpieczenia „Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczeniowej”* w sposób klarowny odnoszą się do przedmiotu ubezpieczenia, którym objęte są: należność główna, odsetki od należności głównej (z wyłączeniem odsetek karnych i odsetek za zwłokę, tj. odsetki naliczone od płatności niewymagalnej) oraz prowizje. Jeśli zaś chodzi o zakres ochrony ubezpieczeniowej *Ogólne warunki ubezpieczenia* wskazują enumeratywnie katalog zdarzeń ubezpieczeniowych, których zmaterializowanie się jest przesłanką do wypłaty odszkodowania. W przypadku ekspozycji kredytowych, wystąpienie przesłanki odpowiedzialności KUKA SA każdorazowo – niezależnie od rodzaju ubezpieczanego ryzyka – sprowadza się do niewykonania lub też nienależytego wykonania umowy kredytowej przez zagranicznego dłużnika, rozumianego *de facto* jako brak zapłaty. Brak płatności musi pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym z wystąpieniem zdarzenia ubezpieczeniowego, spełniając, obowiązującą w polskim prawie, generalną zasadę przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej (wywodzoną z art. 361 ust.1 k.c.), wymagającą spełnienia trzech przesłanek, tj.: (i) wystąpienia zdarzenia, (ii) powstania szkody oraz (iii) istnienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą. Zakres ubezpieczenia obejmuje zdarzenia zgrupowane w dwóch kategoriach ryzyka, ryzyko polityczne oraz ryzyko handlowe, zdefiniowane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 maja 2010 roku w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego (Dz.U. 2010 nr 81 poz. 534 ze zm.). Zatem, za spełnione należy uznać: przesłankę bezpośredniego charakteru ochrony kredytowej, jak również wymóg jasnego określenia zakresu ochrony kredytowej.

W odniesieniu do wymogu bezsporności zakresu ubezpieczenia należy podkreślić, że obowiązujące aktualnie i stanowiące dla potrzeb niniejszego opracowania przedmiot odniesienia *Ogólne warunki ubezpieczenia* przewidują zamknięty katalog przypadków, których wystąpienie skutkuje wyłączeniem odpowiedzialności KUKA SA. Dodatkowo, podstawowy stosunek prawny pomiędzy ubezpieczającym a Ubezpieczycielem, uregulowany w umowie o nazwie Indywidualne postanowienia umowne, obejmuje również kwestie, o których mowa w Ogólnych warunkach ubezpieczenia, które potencjalnie budzą wątpliwości ubezpieczających. Indywidualne postanowienia umowy w zakresie odnoszącym się do Ogólnych warunków ubezpieczenia precyzu-

ją wyłącznie postanowienia tych drugich, jako że umowa ubezpieczenia ma charakter umowy adhezyjnej, a postanowienia Ogólnych warunków ubezpieczenia nie mogą podlegać zmianie bez zgody ministra sprawującego nadzór nad KUKE SA. Praktyka dowodzi, że nie sposób jest wyeliminować sporów, powstałych na tle umowy ubezpieczenia, a te dotyczą głównie pojęcia należytej staranności w zarządzaniu ryzykiem, m.in. od dochowania której par. 15 Ogólnych warunków ubezpieczenia uzależnia wypłatę odszkodowania.

Rozporządzenie CRR, w art. 213 ust. 1 pkt (c), uzależnia uznawalność ochrony kredytowej nieruchomości w formie gwarancji lub gwarancji zabezpieczonej kontrgwarancją uznanego dostawcy ochrony kredytowej od posiadania przez kredytodawcę rzeczywistej, bezpośredniej kontroli nad wypełnieniem klauzul umownych, przewidzianych w umowie ubezpieczenia oraz ogólnych warunkach ubezpieczenia. Analizując przesłanki, o których mowa w art. 213 ust. 1 pkt (c), należy stwierdzić, że umowa ubezpieczenia, będąca umową o ochronę kredytową, nie zawiera klauzul, których wypełnienie leży poza bezpośrednią kontrolą kredytodawcy i które jednocześnie powodowałyby skutki, wskazane kolejno w pkt (c) (i), (ii), (iii) i (iv). Korporacji nie przysługuje uprawnienie prawo kształtujące, na mocy którego mogłaby ona doprowadzić do zerwania stosunku prawnego, łączącego ją z ubezpieczającym, z przyczyn leżących poza kontrolą kredytodawcy. Wyłączne prawo odstąpienia od umowy ubezpieczenia, przysługujące Korporacji i wskazane w OWU, wiąże się z niedokonaniem przez ubezpieczającego zapłaty składki, mimo wezwania do jej zapłaty w dodatkowym, wyznaczonym przez KUKE terminie, nie dłuższym niż 30 dni. W takiej sytuacji KUKE ma prawo odstąpienia od umowy ubezpieczenia ze skutkiem natychmiastowym, w wyniku czego umowę ubezpieczenia uważa się za niezawartą. Wówczas przysługuje KUKE roszczenie wobec ubezpieczającego o zapłatę składki należnej za okres, w którym Korporacja ponosiła odpowiedzialność. Kwestia powyższa została zatem uregulowana odmiennie niż przewiduje k.c. Należy tu zwrócić uwagę, że w polskim porządku prawnym w myśl art. 807 par. 1 k.c. – w odniesieniu do umów ubezpieczenia – obowiązuje zasada, iż postanowienia ogólnych warunków ubezpieczenia lub postanowienia umowy ubezpieczenia nie mogą być sprzeczne z przepisami k.c. dotyczącymi umowy ubezpieczenia, a jako takie są nieważne, chyba że dalsze przepisy przewidują wyjątki. Powyższy artykuł, zgodnie z art. 17 UoGUE, nie znajduje zastosowania do umów ubezpieczenia kredytów eksportowych, zawieranych w zakresie uregulowanym przywołaną powyżej ustawą. Oznacza to, że w przypadku ubezpieczeń kredytów eksportowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa, dopuszczalne są odrębne postanowienia ogólnych warunków ubezpieczenia, jak również indywidualnych postanowień umowy (IPU), w tym również dotyczące ustania umowy ubezpie-

czenia. Jednocześnie, w sprawach nieuregulowanych w OWU lub IPU, stosuje się przepisy k.c. Abstrahując od faktu, że Korporacji nie przysługuje uprawnienie do jednostronnego wypowiedzenia umowy ubezpieczenia, dysponuje ona prawem do odmowy spełnienia świadczenia, tj. dokonania wypłaty odszkodowania, jeśli podmiot, którego interes majątkowy podlega ochronie, dopuścił się naruszenia obowiązków, nałożonych na niego na mocy OWU i IPU, nie zostały spełnione przesłanki przyjęcia odpowiedzialności (tj. wystąpienie zdarzenia objętego zakresem ubezpieczenia, powstanie szkody oraz istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą) lub szkoda nastąpiła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa, czy też nawet nienależytej staranności kredytodawcy w zarządzaniu umową kredytową.

Co do okresu obowiązywania umowy o ochronę kredytową, termin ustania umowy ubezpieczenia nie został oznaczony w OWU. Dla potrzeb omówienia powyższego zagadnienia odnieść się trzeba do pojęć „odpowiedzialność ubezpieczyciela” oraz „ochrona ubezpieczeniowa”. Zgodnie z art. 813 par. 1 k.c. składkę wylicza się za czas trwania odpowiedzialności ubezpieczyciela, dlatego szkoda, za którą ponosi on odpowiedzialność, musi nastąpić w tym okresie. Reguła ta znajduje zastosowanie również w ubezpieczeniach kredytów eksportowych. Dla wierzytelności z tytułu umowy kredytowej oznacza to, że składka zostanie wyliczona za okres, stanowiący łącznie okres wykorzystania oraz spłaty kredytu, a dniem ustania odpowiedzialności Korporacji będzie ustalony zgodnie z harmonogramem spłaty dzień zapłaty ostatniej raty kredytu. Pojęciem, którym posługuje się OWU, w szerszym jednak kontekście niż odnoszący się do okresu odpowiedzialności ubezpieczyciela, jest ochrona ubezpieczeniowa. Okres trwania ochrony ubezpieczeniowej jest dłuższy niż okres odpowiedzialności Korporacji, co wynika wprost z IPU. Według umowy ubezpieczenia, ochrona ubezpieczeniowa rozpoczyna się w dniu spełnienia warunków, zdefiniowanych jako takie w OWU, i trwa do całkowitej spłaty albo przyznania lub odmowy wypłaty świadczenia z tytułu umowy o ochronę kredytową. W świetle powyższego, poczytywać należy, że umowa ubezpieczenia kredytu eksportowego ustaje z dniem: (i) całkowitej spłaty ubezpieczonych wierzytelności albo (ii) wypłaty przez KUKKE odszkodowania w pełnej wysokości roszczenia ubezpieczonego, które nie sprzeciwia się postanowieniom umowy ubezpieczenia (ochrona ubezpieczeniowa nie obejmuje odsetek naliczanych od należności wymagalnych) lub (iii) uprawomocnienia się wyroku sądu rozstrzygającego spór pomiędzy ubezpieczającym a KUKKE lub (iv) z którym przedawnieniu uległo roszczenie ubezpieczającego wobec KUKKE lub (v) z którym przedawnieniu uległy roszczenia ubezpieczającego wobec dłużnika, przysługujące mu w związku z zawarciem umowy kredytowej.

W ostatnim przypadku, wskutek zaniechania ubezpieczającego, Korporacja zostaje pozbawiona możliwości prowadzenia postępowania regresowego, co wyłącza odpowiedzialność KUKĘ w odniesieniu do każdej wymagalnej płatności, której dotyczy takie zaniechanie. Ubezpieczający, zgodnie z OWU, zobowiązany jest zastosować wszelkie środki ostrożności dla zachowania swych praw do odzyskania należności objętych ubezpieczeniem. Abstrahując od obowiązków ubezpieczającego, ujętych w OWU, postawienie przez ubezpieczającego należności z tytułu umowy kredytu w stan natychmiastowej wymagalności, będzie skutkowało w omawianym przypadku wyłączeniem odpowiedzialności KUKĘ w odniesieniu do całej wymagalnej kwoty. Każdy przypadek, w którym ustaje odpowiedzialność Korporacji w odniesieniu do niezapłaconej części kapitału kredytu i należnych od niej do dnia wymagalności odsetek, decyduje o tym, że ochrona ubezpieczeniowa jest bezprzedmiotowa, a umowa ubezpieczenia powinna zostać uznana za wygasłą. OWU stanowi, że wypłata odszkodowania nie zwalnia ubezpieczającego z obowiązków wynikających z umowy ubezpieczenia (par. 22 ust. 2 OWU).

Niedopuszczalna jest również jednostronna zmiana w zakresie podwyższenia kosztu ochrony przez KUKĘ z powodu obniżenia jakości kredytowej zabezpieczonej ekspozycji. Składka ubezpieczeniowa ustalana jest na etapie podjęcia decyzji o objęciu kredytu ochroną ubezpieczeniową, a więc wtedy, kiedy badany jest przez ubezpieczyciela profil ryzyka transakcji. Stawka ubezpieczeniowa odzwierciedla zarówno ryzyko kraju dłużnika, które co do zasady, szacowane jest na forum OECD i regularnie weryfikowane, jak też ryzyko kredytowe (handlowe), czyli perspektywiczną zdolność dłużnika do dokonywania terminowej obsługi zadłużenia z tytułu ubezpieczonego kredytu, badaną przez KUKĘ. Umowa o ochronę kredytową nie zawiera również postanowień, pozostających poza bezpośrednią kontrolą kredytodawcy, na podstawie których KUKĘ mogłoby się zwolnić z obowiązku terminowej wypłaty w przypadku niedokonania którejkolwiek z należnych płatności przez dłużnika pierwotnego. Podstawą do wypłaty odszkodowania w terminie określonym w Ogólnych warunkach ubezpieczenia jest złożenie roszczenia, poprzedzonego wystąpieniem zdarzenia odszkodowawczego, objętego zakresem ubezpieczenia i pozostającego w związku z poniesioną przez ubezpieczającego szkodą. Niedokonanie płatności zobowiązań z umowy kredytu, będące skutkiem zmaterializowania się ryzyka politycznego lub handlowego, stanowi zatem zdarzenie, które jest warunkiem rozpoczęcia procesu likwidacji szkody przez KUKĘ. Uprawnienie ubezpieczyciela do zwolnienia się z obowiązku terminowej wypłaty w takiej sytuacji przeczyłoby zatem istocie stosunku prawnego, łączącego ubezpieczającego i KUKĘ oraz pozostawało

w sprzeczności z przypisywanym umowie ubezpieczenia charakterem umowy najwyższego zaufania (*contractus uberrimae fides*). Po zakładzie ubezpieczeń, jakim bez wątpienia jest KUKA SA, należy oczekiwać najwyższej staranności i profesjonalizmu w zakresie spełnienia świadczenia, którym jest wypłata odszkodowania, realizowana w konsekwencji powstania szkody w majątku ubezpieczającego, wskutek wystąpienia zdarzenia, którego skutki wystąpienia KUKA objęła ochroną ubezpieczeniową.

Ostatnią przesłanką, której spełnienia wymaga art. 213 Rozporządzenia CRR, jest wymóg, aby umowa o ochronę kredytową była prawnie skuteczna i egzekwowalna we wszystkich jurysdykcjach właściwych w momencie zawarcia umowy kredytowej. Umowa ubezpieczenia podlega prawu polskiemu, a jej skuteczność i egzekwowalność nie budzi kontrowersji w świetle przepisów krajowych, nie wymaga zatem szerszego komentarza.

Jak już wspomniano, od gwarancji stanowiącej uznaną ochronę kredytową nierzeczywistą oczekuje się również, że oprócz zgodności z warunkami określonymi w art. 213 Rozporządzenia CRR będzie ona czynić zadość postanowieniom art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR. W przypadku stwierdzenia faktu niewykonania zobowiązania lub nieuregulowania płatności przez kontrahenta instytucja kredytująca powinna mieć prawo we właściwym czasie zażądać od gwaranta kwot z tytułu wierzytelności, w odniesieniu do których zapewniana jest ochrona, przy czym płatność ze strony gwaranta nie zależy od tego, czy instytucja kredytująca zażądała uprzednio płatności od dłużnika. Warunki ochrony ubezpieczeniowej, dedykowanej kredytom eksportowym, nie sprzeciwiają się powyższemu postanowieniu w odniesieniu do dłużnika. Zastrzec należy jednak, że jeśli w celu zabezpieczenia wierzytelności z tytułu umowy kredytowej wystawiona została gwarancja podmiotu trzeciego lub taki podmiot udzielił poręczenia, ubezpieczający zobowiązany jest wezwać gwaranta lub poręczyciela do wykonania obowiązków, wynikających z umowy poręczenia lub gwarancji oraz dokonać wszelkich czynności związanych z ich egzekucją. *A simile* postąpić powinien ubezpieczający w zakresie zaspokojenia przysługujących mu praw w związku z ustanowionymi zabezpieczeniami rzeczowymi. Uchybienie powyższym obowiązkom w terminie do dwóch miesięcy od daty wymagalności niezapłaconych należności skutkuje przesunięciem daty, uznawanej za datę powstania szkody, na dzień, w którym gwarant lub poręczyciel został wezwany do wykonania jego obowiązków, wynikających z umowy poręczenia lub gwarancji. W takim przypadku odpowiednio przesunięciu ulegnie wypłata odszkodowania. Podczas gdy ubezpieczający wprawdzie nie jest zobowiązany wezwać uprzednio dłużnika do zapłaty niespłaconych wierzytelności z tytułu umowy kredytu, OWU wymagają od niego wykonania czynności

o charakterze windykacyjno-egzekucyjnych w odniesieniu do odpowiednio do ustanowionych dla danej wierzytelności zabezpieczeń osobistych lub rzeczowych. Wezwanie gwaranta do dokonania płatności jest uzasadnione koniecznością upewnienia się przez samego kredytodawcę o rzeczywistej niemożności dokonania zapłaty przez podmioty, które przyjęły na siebie zobowiązanie do spłaty kredytu. Gwarant nie wezwany do dokonania płatności, bądź też nie informowany przez kredytodawcę o jej niedokonaniu przez kredytobiorcę, nie ma możliwości wykonania zaciągniętego zobowiązania. Wobec powyższego trudno jednoznacznie stwierdzić faktyczną niewypłacalność dłużnika, z uwagi na brak weryfikacji wykonania zobowiązania przez podmiot, do którego kredytodawca wytransferował ryzyko spłaty kredytu przez dłużnika, co jest niezbędne dla stwierdzenia szkody w majątku kredytodawcy.

W świetle powyższego, stosując wykładnię rozszerzającą, dochodzimy do wniosku, że przesłanki, o której mowa w art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR, nie można uznać za spełnioną o tyle, o ile nie sprostanie przez ubezpieczającego wskazanym w OWU warunkom przyznania odszkodowania skutkowałoby zwolnieniem się KUKÉ z odpowiedzialności, odmową wypłaty odszkodowania i faktycznym niedokonaniem płatności. Natomiast zawężająca i literalna wykładnia przytoczonego przepisu, dokonana w myśl zasady *clara non sunt interpretanda*, prowadzi wprost do wniosku, że przesłanka z art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR w przypadku ochrony ubezpieczeniowej, udzielanej przez KUKÉ nie jest spełniona, a ubezpieczający nie może oczekiwać przyznania odszkodowania, a zatem i płatności, co wynika z samego brzmienia par. 15 ust. 2 UoGUE.

Kolejnym wymogiem wobec ochrony ubezpieczeniowej, o którym jest mowa w art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR, jest, aby zobowiązanie ubezpieczyciela, na podstawie którego przejmuje on odpowiedzialność za skutki wystąpienia zdarzeń, oznaczonych odpowiednio jako ryzyko polityczne lub handlowe, było wyraźnie udokumentowane. Fakt udokumentowania zobowiązania KUKÉ do spełnienia świadczenia, polegającego na wypłacie odszkodowania, nie wymaga szerszego komentarza. Stosunek prawny pomiędzy KUKÉ a ubezpieczającym reguluje umowa ubezpieczenia, na którą składają się Ogólne warunki ubezpieczenia oraz Indywidualne postanowienia umowy. Świadczenie Ubezpieczyciela, przedmiot i zakres ochrony ubezpieczeniowej KUKÉ, wyłączenie odpowiedzialności, warunki przyznania odszkodowania oraz wypłata odszkodowania zostały w szczególności określone w OWU. Umowa ubezpieczenia odnosi się do indywidualnie ustalonych pomiędzy stronami warunków, dotyczących szczegółowych parametrów odpowiedzialności KUKÉ, w tym wskazania konkretnego kontraktu eksportowego oraz umowy

kredytowej, z której należności podlegają ubezpieczeniu wraz ze wskazaniem tych należności, sumy ubezpieczenia, poziomu pokrycia ochroną ubezpieczeniową oraz stawki ubezpieczeniowej i kwoty składki. Zawarcie umowy ubezpieczenia jest potwierdzone dokumentem polisy.

Jak już wspomniano, przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej KUKE jest należność główna z tytułu umowy kredytu, odsetki naliczane w okresie wypłat kredytu, jak również po jego zakończeniu (z zastrzeżeniem, że dla każdej płatności, w przypadku której dłużnik pozostaje w zwłoce, odszkodowanie dotyczy wyłącznie odsetek od wymagalnej i nie zapłaconej raty kapitałowej), prowizje oraz kredyt, przeznaczony na finansowanie składki ubezpieczeniowej. Ochrona ubezpieczeniowa nie musi obejmować wszystkich powyższych płatności, co więcej, strony mogą uzgodnić, że ochroną objęta zostanie wyłącznie część kapitału kredytu. Przy częściowej ochronie, szkoda będzie obejmować każdą wymagalną i niedokonaną płatność, powiększoną o naliczone od niej odsetki, wymagalne w dniu płatności raty kapitałowej, przy czym wartość odszkodowania zostanie pomniejszona proporcjonalnie do poziomu pokrycia ochroną ubezpieczeniową. W przypadku zastosowania przez KUKE korekty zaangażowania w postaci udziału własnego ubezpieczającego, kwota odszkodowania ulegnie pomniejszeniu o tenże udział. Każde obniżenie poziomu ochrony poniżej 100% lub objęcie ochroną wyłącznie części należności z tytułu kredytu wymaga, aby instytucja kredytująca skorygowała wartość ubezpieczenia KUKE, aby uwzględnić jego ograniczony zakres.

6.2. Zgodność kontrgwarancji z wymogami art. 213 oraz 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR

Od kontrgwarancji, która na podstawie UoGUE stanowi gwarancję Skarbu Państwa, mającą zabezpieczać wypłatę odszkodowania przez KUKE, Rozporządzenie CRR wymaga, aby spełniała te same kryteria, które spełniać powinna ochrona ubezpieczeniowa KUKE. Wyłączony został tu jedynie wymóg bezpośredniego charakteru kontrgwarancji. Szczególny mechanizm gwarantowania przez Skarb Państwa wypłaty ubezpieczenia przez KUKE został uregulowany w art. 5a w związku z art. 13 ust. 2 UoGUE. Ustawowa gwarancja pozbawiona jest przymiotu bezpośredniości w relacji do ubezpieczającego – nie jest on jej beneficjentem. Zobowiązanie Skarbu Państwa z tytułu gwarancji nie odnosi się również bezpośrednio do żadnej z ekspozycji ubezpieczeniowych, co oznacza, że kontrgwarancja nie jest identyfikowalna w taki sposób, aby można ją było przypisać do zabezpieczanego przez nią zaangażowania z tytułu ochrony ubezpieczeniowej KUKE. Ustawowy mecha-

nizm gwarantowania, którego beneficjentem bezpośrednim jest KUKĘ, a pośrednim ubezpieczający, w pełni zabezpiecza wypłatę odszkodowań w ramach udzielonej ochrony i nie wymaga udokumentowania zobowiązania Skarbu Państwa w sposób inny niż określony w art. 5a, tj. poprzez określenie w ustawie budżetowej limitu, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych. Kontrgwarancja nie ma formy dokumentu, aczkolwiek instytucja finansująca, udzielająca kredytu KUKĘ w celu zasilenia rachunku Interes Narodowy, na podstawie art. 5a ust. 2 pkt 1 mogłaby zażądać dokumentu poręczenia, którego byłaby beneficjentem.

Celem przedmiotowej gwarancji jest zapewnienie KUKĘ środków na rachunku Interes Narodowy, z którego dokonywane są wypłaty przyznanych przez KUKĘ świadczeń. Środki zgromadzone na tym rachunku wyłączone są z masy upadłości KUKĘ SA. Wsparcie Skarbu Państwa technicznie polega na zapewnieniu płynności i jest uruchamiane na wniosek Korporacji zawsze, kiedy w okresie objętym prognozą planowane wydatki z rachunku Interes Narodowy, w tym w szczególności z tytułu odszkodowań, nie zostaną pokryte wpływami z tytułu składek oraz postępowań regresowych. Tak funkcjonująca kontrgwarancja dla zmaterializowania się wymaga wyłącznie ujemnego salda rachunku Interes Narodowy, obejmuje wszystkie zaangażowania KUKĘ z tytułu udzielonej ochrony ubezpieczeniowej pod warunkiem, że nie przekraczają one limitu wskazanego w ustawie budżetowej. Przedmiot kontrgwarancji, którym jest wypłata odszkodowań, określa art. 13 ust. 2 UoGUE, jej zakresem zaś objęte są odszkodowania ze wszystkich umów ubezpieczenia eksportowego, zawartych według przepisów UoGUE. Uruchomienie środków z budżetu państwa w ramach systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych pozostaje całkowicie poza kontrolą ubezpieczającego, ponieważ następuje na wniosek Korporacji. Ta z kolei związana jest terminem wypłaty odszkodowania, określonym w OWU. KUKĘ nie przysługuje jednostronne prawo do zmiany terminu zakończenia procesu likwidacji szkody i wypłaty odszkodowania, nie ma ona bowiem legitymacji do zmiany OWU. Z punktu widzenia ubezpieczającego, fakt, że to wyłącznie Korporacja jest uprawniona bezpośrednio do skorzystania ze wsparcia Skarbu Państwa, nie powinna zatem być rozpatrywana jako negatywna przesłanka uznania kontrgwarancji za zgodną z art. 213 ust. 1 pkt (c), w związku z art. 214 ust. 1 Rozporządzenia CRR.

Odnosząc wymogi art. 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR do kontrgwarancji Skarbu Państwa, ponownie trzeba zauważyć, że charakter wsparcia powoduje, iż nie jest ono w żaden sposób uzależnione od realizacji przez ubezpieczającego jego obowiązków, wynikających z umowy ubezpieczenia. Wyłączną

przesłanką skorzystania przez KUKĘ ze wsparcia Skarbu Państwa jest ujemne saldo przepływów pieniężnych na rachunku Interes Narodowy. Środki pochodzące z budżetu państwa, przekazywane w formie pożyczki udzielanej KUKĘ, przeznaczone są na wypłatę tylko tych świadczeń, które zostały przyznane przez Korporację jako odszkodowanie. Niewykonanie zobowiązania lub nieuregulowanie płatności przez kontrahenta i przyjęcie przez KUKĘ odpowiedzialności za powstałą szkodę nie musi skutkować uruchomieniem mechanizmu gwarancyjnego, jeśli na rachunku Interes Narodowy zdeponowana będzie wystarczająca do wypłaty odszkodowania kwota środków pieniężnych. Kwestię wezwania dłużnika oraz poręczyciela lub gwaranta do dokonania płatności, od czego uwarunkowane jest przyznanie odszkodowania, opisano powyżej. Kontrgwarancja Skarbu Państwa nie jest indywidualnie oznaczonym zobowiązaniem, odnoszącym się do konkretnej transakcji ubezpieczeniowej. W każdym jednak czasie pokrywać ona będzie tę kwotę należnego ubezpieczającemu świadczenia, która nie znajduje pokrycia środkami zgromadzonymi na rachunku Interes Narodowy. Jednocześnie, uprawnionym jest wniosek, że kontrgwarancja Skarbu Państwa obejmuje w każdym przypadku wszystkie rodzaje płatności dłużnika wobec ubezpieczającego, które KUKĘ objęło ochroną ubezpieczeniową.

6.3. Uznawalność ochrony ubezpieczeniowej KUKĘ SA jako nierzeczywistej ochrony kredytowej w świetle art. 214 ust. 1 Rozporządzenia CRR

Zgodnie z art. 214 ust. 1 Rozporządzenia CRR:

„Instytucje mogą uznać ekspozycje, o których mowa w ust. 2, za chronione gwarancją wydaną przez jednostki wymienione w tym ustępie, o ile spełnione są wszystkie poniższe warunki:

- a) kontrgwarancja obejmuje wszystkie elementy ryzyka kredytowego związanego z daną wierzytelnością;
- b) zarówno pierwotna gwarancja, jak i kontrgwarancja, spełniają wymogi dotyczące gwarancji określone w art. 213 i w art. 215 ust. 1, przy czym wymóg bezpośredniego charakteru kontrgwarancji nie musi być spełniony;
- c) ochrona jest mocna i żadne dane historyczne nie wskazują, że ochrona na podstawie kontrgwarancji nie jest faktycznie równoważna ochronie zapewnianej przez bezpośrednią gwarancją danej jednostki”.

Weryfikacja spełnienia wymogu, aby kontrgwarancja obejmowała wszystkie elementy ryzyka kredytowego, związanego z daną wierzytelnością, wymaga odniesienia się w pierwszej kolejności do pojęcia „ryzyko kredytowe”, które

oznacza prawdopodobieństwo zmaterializowania się negatywnego scenariusza w zakresie obsługi długu, wyrażającego się niemożnością jego terminowej obsługi. Ryzyko kredytowe podlega ocenie zarówno przez instytucję finansującą, jak też przez Korporację. Badanie ryzyka kredytowego sprowadza się do analizy perspektywicznej zdolności dłużnika do dokonywania obsługi zadłużenia zgodnie z harmonogramem jego spłaty. W przypadku ubezpieczeń kredytów eksportowych można zasadniczo rozpatrywać badanie ryzyka kredytowego o charakterze korporacyjnym, tj. opartym na bilansie dłużnika lub poręczyciela czy gwaranta, w zależności od tego, która z tych instytucji jest dopuszczalna jako zabezpieczenie osobiste spłaty wiarygodności kredytowej w jurysdykcji, pod którą podlega dłużnik, albo o charakterze pozabilansowym (projektowym), gdzie źródłem obsługi długu jest strumień środków pieniężnych, generowanych przez projekt inwestycyjny, realizowany przez dłużnika zagranicznego i finansowany kredytem eksportowym. W ostatnim przypadku do realizacji przedsięwzięcia powoływana jest spółka celowa, z odseparowaną od działalności podstawowej inwestora aktywnością biznesową, której przedmiotem jest projekt inwestycyjny.

W każdym z wymienionych przypadków niezbędne dla zidentyfikowania poszczególnych elementów ryzyka kredytowego jest dogłębne zrozumienie otoczenia biznesowego oraz prawnego, w którym umiejscowiony jest projekt inwestycyjny o charakterze pozabilansowym w relacji do spółki inwestora lub inwestycja dłużnika ujęta bezpośrednio w bilansie jego spółki. Stanowi to podstawę do diagnozy ryzyk, występujących w związku z finansowanym przedsięwzięciem, oceny ich wpływu na zdolność dłużnika do obsługi zadłużenia oraz określenia sposobów zmiętygowania, bądź wyeliminowania poszczególnych rodzajów zidentyfikowanych ryzyk.

Niezależnie od efektów badania i oceny ryzyka przedsięwzięcia, OWU dla funkcjonującego w obrocie prawnym gwarantowanego przez Skarb Państwa ubezpieczenia kredytu eksportowego dla nabywcy (ang. *buyer's credit*), omawianego w niniejszym opracowaniu – wśród czynników ograniczających odpowiedzialność ubezpieczyciela za szkodę w majątku kredytodawcy – nie wymienia negatywnego wpływu zmaterializowania się któregokolwiek z ryzyk (zidentyfikowanych w trakcie procesu analizy kredytowej) na zdolność dłużnika do zgodnej z harmonogramem obsługi zadłużenia. *A contrario*, podstawę wypłaty odszkodowania, nie zaś przesłankę zwolnienia się z odpowiedzialności, stanowi rezultat zmaterializowania się któregokolwiek z ryzyk, bądź to o charakterze handlowym, bądź politycznym, w postaci niewypłacalności faktycznej lub prawnej. Zatem, *de facto* Korporacja zobowiązuje się do pokrywania szkody poniesionej przez kredytodawcę w wyniku niewykonania

lub nienależytego wykonania umowy kredytowej przez zagranicznego kredytobiorcę, będącego dłużnikiem lub, odpowiednio, przez gwaranta lub poręczyciela, z zastrzeżeniem, że zostali oni uprzednio wezwani przez dłużnika do wykonania zobowiązania z umowy gwarancji lub z umowy poręczenia, a szkoda jest bezpośrednim i wyłącznym następstwem jednego ze zdarzeń, określonych w par. 3 OWU. Wystąpienie któregokolwiek z tych zdarzeń, a więc zmaterializowanie się jednego lub jednocześnie kilku ryzyk przedsięwzięcia, zależnie lub niezależnie od dłużnika, rozumiane jest jako urzeczywistnienie się ryzyka kredytu, następujące wówczas, gdy ubezpieczający nie ma już możliwości prowadzenia skutecznych działań windykacyjnych.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że ochrona kredytowa w postaci ubezpieczenia gwarantowanego przez Skarb Państwa obejmuje wszystkie elementy ryzyka kredytowego, związanego z daną wierzytelnością. Gotowość KUKI SA do udzielenia ochrony ubezpieczeniowej jest pochodną dokonanej przez Korporację oceny ryzyka transakcji, sama zaś gwarancja, z uwagi na jej uogólnioną, opisywaną już postać, zapewnia KUKI SA źródło finansowania wypłat odszkodowania w przypadku niedoboru środków na rachunku Interes Narodowy.

Kolejnym wymogiem, objętym art. 214 Rozporządzenia CRR, jest, aby zarówno pierwotna gwarancja, jak i kontrgwarancja spełniały wymogi dotyczące gwarancji, określone w art. 213 i w art. 215 ust. 1, przy czym wymóg bezpośredniego charakteru kontrgwarancji nie musi być spełniony. Kwestia zgodności gwarancji i kontrgwarancji Skarbu Państwa z wymogami, o których stanowi art. 213 oraz 215 ust. 1 Rozporządzenia CRR, została omówiona powyżej. W opinii autorów, obowiązujący w Polsce model gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kredytów eksportowych nie uchybia postanowieniom Rozporządzenia CRR w zakresie, w jakim reguluje ono możliwość uznania ochrony ubezpieczeniowej KUKI SA jako uznanej techniki ochrony kredytowej nierzeczywistej. Pomimo pewnych wątpliwości, jakie wzbudzać może interpretacja art. 215 ust. 1 lit. (a) Rozporządzenia CRR w związku z wymaganym przez OWU wezwaniem gwaranta do wykonania zobowiązań dłużnika z tytułu umowy kredytowej, trzeba mieć na uwadze, że w polskim porządku prawnym funkcjonują regulacje właściwe dla umowy ubezpieczenia, przez pryzmat których należy rozpatrywać kwestię zgodności postanowień Rozporządzenia CRR, dotyczących uznanej ochrony kredytowej nierzeczywistej, z regulacjami właściwymi dla oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

Ostatnim wymogiem stawianym gwarantowanemu przez Skarb Państwa ubezpieczeniu kredytów eksportowych przez Rozporządzenie CRR jest warunek, aby:

„ochrona była mocna i żadne dane historyczne nie wskazywały, że ochrona na podstawie kontrgwarancji nie jest faktycznie równoważna ochronie zapewnianej przez bezpośrednią gwarancję danej jednostki”.

W warunkach polskich kontrgwarancja Skarbu Państwa – jak już wspomniano – nie jest dedykowana pojedynczej transakcji, nie można zatem mówić o bezpośredniej zgodności kontrgwarancji co do zakresu i przedmiotu z zakresem i przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej KUKE, co pozostaje w związku z opisanym w niniejszym opracowaniu mechanizmem wspierania eksportu przez Skarb Państwa. Dla przypomnienia, kontrgwarancja Skarbu Państwa ma na celu zabezpieczenie płynności rachunku Interes Narodowy, na którym gromadzone są wpływy z tytułu składek ubezpieczeniowych, jak również środki odzyskane w ramach postępowań regresowych, a jedynym warunkiem uruchomienia kontrgwarancji w danym czasie jest niedobór środków na rachunku Interes Narodowy, mających służyć terminowej wypłacie odszkodowań. Analizując jednakże pewność ochrony, w tym w kontekście historycznej skuteczności kontrgwarancji, należy stwierdzić, że w ponad dwudziestoletnim okresie funkcjonowania w Polsce systemu ubezpieczeń eksportowych nie odnotowano sytuacji, w której ochrona udzielana KUKE z budżetu państwa nie równoważyłaby ujemnego salda środków pieniężnych na rachunku Interes Narodowy, powodując wadliwość funkcjonowania systemu. Chociaż pod względem zakresu i przedmiotu ochrony, wynikającej z kontrgwarancji, nie odpowiada ona jednoznacznie ochronie ubezpieczeniowej, udzielanej przez KUKE, zasadniczo można stwierdzić, że pod względem celu, zarówno ubezpieczenie KUKE, jak i kontrgwarancja, za nadrzędną stawiają skuteczność ochrony ubezpieczeniowej, rozumianej jako perspektywiczna zdolność do terminowej realizacji wypłat odszkodowań w ramach systemu ubezpieczeń eksportowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa.

PODSUMOWANIE

Wobec skuteczności i egzekwowalności ochrony ubezpieczeniowej, zabezpieczenia pokrycia wypłat odszkodowań w budżecie państwa idącego w parze z gwarancją Skarbu Państwa oraz pośrednim, aczkolwiek faktycznym pokryciem przez kontrgwarancję Skarbu Państwa zobowiązań KUKE SA z tytułu zawartych umów ubezpieczenia (poprzez zapewnienie płynności na rachunku Interes Narodowy) ochrona nieruchomości udzielana przez KUKE SA z kontrgwarancją Skarbu Państwa spełnia przesłanki, o których jest mowa w art. 214 Rozporządzenia CRR.

BIBLIOGRAFIA

- Arrangement on Officially Supported Export Credits, <http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>
- Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision 2010, https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. UE L176/338 z dnia 27.06.2014 r.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=cele-x:31998L0029>
- Ogólne warunki gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kredytów eksportowych (DTE), zatwierdzone decyzją Ministra Finansów nr DG/8/2007 z dnia 2 marca 2007 r., polisa indywidualna, kredyt dla nabywcy, zagraniczny kredytobiorca prywatny, <http://www.kuke.com.pl/dla-bankow/zabezpieczenie-kredytu-bankowego/kredyt-dla-nabywcy/> (wg stanu na dzień 01.01.2018 r.).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 727/2013 z dnia 14 marca 2013 r. zmieniające załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0727>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013 r.) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R1233>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0575&from=PL>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytu-

cji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, (Dz.U. UE L176/1 z dnia 27.06.2013 r.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R1233>

Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (1986–1994) – Annex 1 – Annex 1A – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (WTO-GATT 1994), (Dz.U. UE L 336 z 23.12.1994), s. 156, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505595187428&uri=CELEX:21994A1223\(14\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505595187428&uri=CELEX:21994A1223(14))

Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 roku w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen, nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencje kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania.

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326 z dn. 26.10.2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Zygierewicz M., *Zastosowanie kategorii aktywów ważonych ryzykiem w celu obliczania wymogu kapitałowego w bankach z tytułu ryzyka kredytowego*, „Journal of Management and Finance” 2013, 11 (2/1) (pl), s. 679–697, http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_1_55.pdf

KREDYTY EKSPORTOWE ZABEZPIECZONE UBEZPIECZENIEM GWARANTOWANYM PRZEZ SKARB PAŃSTWA A ADEKWATNOŚĆ KAPITAŁOWA BANKÓW.

Analiza możliwości zastosowania polisy ubezpieczeniowej KUKE SA jako uznanej umowy o ochronie kredytowej nieruchomości dla ekspozycji stanowiących oficjalnie wspierane kredyty eksportowe w kontekście wdrożenia pakietu CRD IV/CRR (Część I)

Streszczenie

W artykule omówiono zastosowanie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych jako uznanej techniki ograniczania ryzyka kredytowego, w rozumieniu Rozporządzenia 575/2013, zabezpieczającej ekspozycje z tytułu kredytów eksportowych. Uznanie polisy ubezpieczeniowej KUKE SA za tego typu technikę jest jednym z warunków niezbędnych dla ustalenia właściwej wagi ryzyka dla potrzeb oszacowania współczynnika adekwatności kapitałowej banku. Analizowane tu zagadnienie jest istotne z punktu widzenia aktywizacji krajowego rynku bankowego w zakresie wspierania eksportu poprzez zwiększenie zaangażowania w finansowanie dłużników zagranicznych, importujących towary lub usługi z Polski.

W celu szerszego zobrazowania omawianej problematyki, w artykule przedstawiono również międzynarodowe uwarunkowania regulacyjne, których nie można pominąć w kontekście subsydiowania eksportu, jak też odniesiono się do konstrukcji funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczania oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, ze szczególnym uwzględnieniem oceny zgodności ochrony kredytowej nieruchomości, udzielanej przez KUKE SA z wymogami Rozporządzenia CRR.

Niniejszy artykuł nie odnosi się do zagadnienia, o którym mowa w art. 194 ust. 5 w związku z art. 201 ust. 1 Rozporządzenia CRR, dotyczących uznane-go dostawcy ochrony kredytowej nieruchomości i warunków, jakie podmiot udzielający ochrony nieruchomości spełniać powinien, aby zakwalifikowano go jako takiego dostawcę. Analiza powyższego zagadnienia zostanie przeprowadzona w odrębnym artykule. Zwrócić należy również uwagę, że w rozważania będące przedmiotem opracowania dotyczą wyłącznie polisy ubezpieczeniowej, nie zaś gwarancji ubezpieczeniowej, stosowanej w obrocie handlowym z zagranicą dla potrzeb zabezpieczenia ryzyka niedokonania płatności przez kontrahentów zagranicznych w transakcjach krótkoterminowych, czemu również zostanie poświęcony odrębny tekst.

Słowa kluczowe: kredyty, ubezpieczenia, Skarb Państwa, ryzyko, banki

EXPORT CREDIT INSURANCE BACKED BY THE STATE TREASURY VS. CAPITAL ADEQUACY OF BANKS.

Analysis of the possibility of using an insurance policy of KUKE SA as a recognised agreement on the unfunded credit protection for the exposition constituting the officially backed export credits in the context of CRD IV/CRR package (Part I)

Summary

The article discusses the use of export insurance backed by the State Treasury as a recognized credit risk mitigation technique under Regulation 575/2013, concerning the exposure to risk of export credit offered by the banking sector. Recognition of the insurance policy of KUKE SA [Export Credit Insurance Corporation], a Polish ECA, as such a technique is one of the conditions for appropriate determination of the risk weight for the estimation of the capital adequacy ratio of the bank. The issue is of great importance for higher engagement of the domestic banking sector in providing export credits and supporting the domestic companies entering foreign markets by increased involvement in financing companies importing products and services from Poland.

In order to illustrate the issues in more detail, the article also analyses main international regulations requirements that need to be taken into account in the context of subsidizing export activity as well as main principles of the officially supported export credits with special focus on the compliance of unfunded credit protection provided by KUKE SA with CRR.

The article does not deal with the issue referred to in Article 194 par. 5 in conjunction with Article 201 par. 1 Capital Requirements Regulation concerning the official provider of unfunded credit protection and requirements that a provider of unfunded credit protection should fulfil to be a recognised one. The analysis of the above issue will be discussed in a separate article. Attention must be also drawn to the fact that the considerations presented in the article concern only an insurance policy and not insurance collateral applied in foreign trade for the needs of the protection of payment by foreign trade partners in short-term transactions, which will also be discussed in a separate article.

Key words: credits, insurance, State Treasury, risk, banks

ЭКСПОРТНЫЕ КРЕДИТЫ, ОБЕСПЕЧЕННЫЕ СТРАХОВАНИЕМ, ГАРАНТИРОВАННЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КАЗНАЧЕЙСТВОМ, И ДОСТАТОЧНОСТЬ КАПИТАЛА БАНКОВ.

Анализ возможности применения страхового полиса KUKE SA в качестве признанного соглашения о нефинансовой защите кредитов для экспозиций, составляющих официально поддерживаемые экспортные кредиты, в контексте реализации пакета CRD IV/CRR (часть I)

Резюме

В статье рассматривается проблематика использования экспортного страхования, гарантированного Государственным казначейством как признанная методика снижения кредитного риска в соответствии с Постановлением 575/2013, обеспечивающим защиту от рисков экспортных кредитов. Принятие страхового полиса KUKE S.A. в качестве надлежащего для данной технологии является одним из условий, необходимых для определения соответствующей степени риска с целью оценки коэффициента достаточности капитала банка. Рассматриваемая ниже проблема является существенной с точки зрения активизации внутреннего банковского рынка в рамках поддержки экспорта за счет расширения участия в финансировании иностранных должников, импортирующих товары или услуги из Польши.

С целью более широкого освещения данной проблематики в статье также представлены международные нормативные условия, которых нельзя не принимать во внимание в контексте субсидирования экспорта, а также обращено к вопросу о структуре системы страхования для официально поддерживаемых экспортных кредитов в Польше, с особым акцентом на оценку совместимости необеспеченной кредитной защиты KUKE SA с требованиями Постановления CRR [Национального клирингового центра].

В настоящей статье не получила своего освещения проблематика, упомянутая в ст. 194 п. 5 в соответствии со ст. 201 п. 1 Постановления Национального клирингового центра относительно признанного поставщика необеспеченной кредитной защиты и условий, при которых субъект, предоставляющий необеспеченную защиту, должен квалифицироваться в качестве упомянутого поставщика. Анализ вышеупомянутой проблематики будет проведен в отдельной статье. Следует также обратить внимание на то, что соображения, которые являются предметом данной статьи, касаются только страхового полиса, а не страховой гарантии, применяемой во внешней торговле,

для обеспечения риска отсутствия реализации платежей иностранными контрагентами в рамках краткосрочных сделок, чему будет посвящено отдельное исследование.

Ключевые слова: кредиты, страхование, Государственное казначейство, риск, банки

Cytuj jako:

Wymysłowska M., Stolarczyk P., *Kredyty eksportowe zabezpieczone ubezpieczeniem gwarantowanym przez Skarb Państwa a adekwatność kapitałowa banków. Analiza możliwości zastosowania polisy ubezpieczeniowej KUKE SA jako uznanej umowy o ochronie kredytowej nierzeczywistej dla ekspozycji stanowiących oficjalnie wspierane kredyty eksportowe w kontekście wdrożenia pakietu CRD IV/CRR (część I)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 95–130. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.19/m.wymyslowska/p.stolarczyk

Cite as:

Wymysłowska, M., Stolarczyk, P. (2018) ‘Kredyty eksportowe zabezpieczone ubezpieczeniem gwarantowanym przez Skarb Państwa a adekwatność kapitałowa banków. Analiza możliwości zastosowania polisy ubezpieczeniowej KUKE SA jako uznanej umowy o ochronie kredytowej nierzeczywistej dla ekspozycji stanowiących oficjalnie wspierane kredyty eksportowe w kontekście wdrożenia pakietu CRD IV/CRR (część I)’ [‘Export credit insurance backed by the State Treasury vs. capital adequacy of banks. Analysis of the possibility of using an insurance policy of KUKE SA as a recognised agreement on the unfunded credit protection for the exposition constituting the officially backed export credits in the context of CRD IV/CRR package (Part I)’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 95–130. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.19/m.wymyslowska/p.stolarczyk

Halina Chłodnicka*
Grzegorz Zimon**

ZMIANY RYNKU I ICH WPŁYW NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU EMERYTALNEGO

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.20/h.chlodnicka/g.zimon

WPROWADZENIE

Od bardzo dawna problemem społeczeństwa jest stworzenie jak najlepszych warunków w sytuacji zakończenia kariery zawodowej. Brak możliwości samodzielnego utrzymania się spowodował podejmowanie starań w celu poprawy warunków życia ludzi starszych. Sposoby radzenia sobie z tym zagadnieniem były różnorakie i zmieniały się wraz ze zmianami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Odpowiedzialność w tym zakresie ciąży na sektorze ubezpieczeń. Sektor ten należy do jednych z najbardziej rozwijających się sektorów świadczących usługi finansowe, który odgrywa dużą rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych. Za pomocą mechanizmów, które stabilizują sytuację finansową ubezpieczonych, ubezpieczenia są najczęściej używane do zarządzania ryzykiem przez osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa. Polskie społeczeństwo należy do starzejącej się części państw. Osób aktywnych zawodowo i opłacających składki jest coraz mniej, co wiąże się z zagrożeniami dla systemu. Podjęcie działań niezbędnych to zmiany tej tendencji jest koniecznością. Zgodnie z Konstytucją RP Art. 67. pkt 1.

* Halina Chłodnicka – dr inż., Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania Zakład Finansów, Bankowości i Rachunkowości, hach@interia.pl

** Grzegorz Zimon – dr inż., Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania Zakład Finansów, Bankowości i Rachunkowości, gzimon@prz.edu.pl

Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

1. ZMIANY DEMOGRAFICZNE I ICH WPLYW NA SYSTEMY EMERYTALNE

Starzenie się ludności jest procesem ogólnie znanym w społeczeństwie. Mało kto zdaje sobie jednak sprawę z tego, że najszybciej następuje ono w Europie. Komisja Europejska co dwa lata publikuje Europejski Raport Demograficzny wskazujący najnowsze fakty i trendy demograficzne w krajach członkowskich. W raportach ostatnich lat podkreślany jest fakt, że niskiemu poziomowi urodzeń towarzyszy niski poziom śmiertelności. Głównym efektem tej przemiany jest coraz wyższy udział osób starszych w strukturze społeczeństwa. Komisja Europejska w swoim raporcie sugeruje, że udział osób powyżej 65 roku życia w całkowitej liczbie populacji zwiększy się z 17,1% w roku 2008 (84,6 milionów) do 30% w roku 2060 (151 milionów). Również liczba osób w wieku powyżej 80 roku życia jest coraz wyższa. Zakłada się, że najwyższy spadek nastąpi w latach 2015–2035, kiedy to na emeryturę będą przechodziły osoby z roczników charakteryzujących się wysoką liczbą narodzin. Negatywne trendy demograficzne są przede wszystkim wynikiem istotnych postępów w dziedzinie gospodarczej, społecznej i medycznej. Wynikają one z następujących tendencji:

- spadek urodzin dzieci,
- wydłużenie długości życia,
- wzrost udziału osób starszych spowodowany jest stopniowym osiągnięciem wieku emerytalnego przez pokolenie wyżu demograficznego.

Średnia długość życia Polaków wynosi obecnie nieco ponad 77 lat. Średnia długość życia mężczyzn w Polsce to 71 lat, a kobiet – 79,7. Długość trwania życia w Polsce kształtuje się jeszcze dość kiepsko w porównaniu z krajami Unii Europejskiej (por. tabela 1). Doprowadzi to do istotnego wzrostu liczby osób w wieku 80–90 lat. Jednym ze sposobów zobrazowania tempa starzenia się społeczeństwa jest mediana wieku. To właśnie jej wzrost bardzo wyraźnie widać na przykładzie Polski (rysunek 1).

Tabela 1

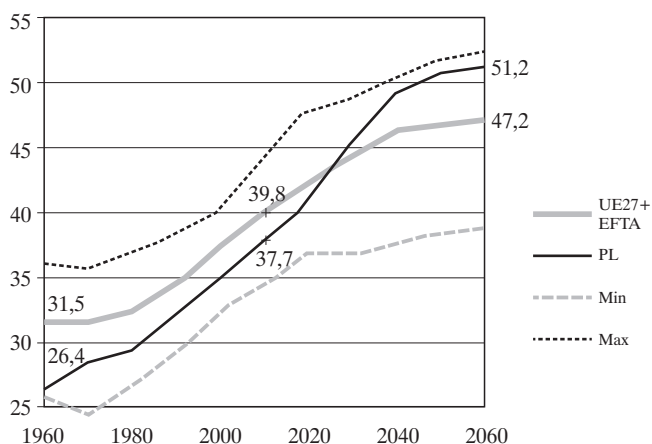
Średnia długość życia w wybranych krajach

Kraj	Długość życia w latach		Średnia
	Kobiety	Mężczyźni	X
Niemcy	83,00	78,26	80,00
Stany Zjednoczone	81,97	77,32	79,68
Rosja	76,57	64,70	70,47
Kamerun	59,28	56,62	57,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 1

Zmiany mediany wieku w Polsce w latach 1960–2060 na tle krajów EU i EFTA



Objaśnienia: Min, Max – odpowiednio najniższa i najwyższa wartość mediany zaobserwowana w danym roku wśród analizowanych krajów.

Źródło: G. Lanzieri, *The Greying of the Baby Boomers. A Century-Long View of Ageing in European Populations*, „Statistics in Focus” 2011, No. 23, s. 5.

W roku 1960 miara ta znajdowała się na poziomie 26,4 roku, co dawało Polsce jedno z najniższych miejsc w rankingu krajów europejskich. Niestety, prognozuje się, że w roku 2060 wyniesie ona aż 51,2 roku i będzie to jeden z najwyższych wyników w badanym obszarze¹.

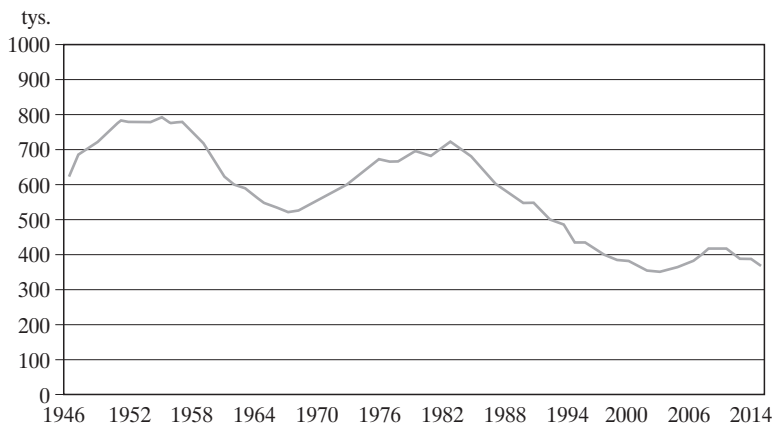
¹ G. Lanzieri, *The Greying of the Baby Boomers...*, *op. cit.*

Tak szybki wzrost mediany wieku będzie notowany nie tylko w Polsce, ale również we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, co spowoduje, że to właśnie tam będą najstarsze społeczeństwa².

Przyrost naturalny w Polsce od połowy lat 80. ubiegłego wieku systematycznie spadał. Zjawisko to spowodowało, że już na początku lat 90. nie występowała zastępowalność pokoleń, co znacząco wpływa na system emerytalny³. Jak pokazuje rysunek 2, najniższy poziom współczynnika zanotowano w 2003 roku.

Rysunek 2

Urodzenia żywe w latach 1946–2014 – wyże i niższe demograficzne



Źródło: GUS: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku.

Od tego momentu podjęto wiele działań mających na celu zwiększenie poziomu dzietności. Według danych GUS w 2014 roku odnotowano 376 tys. urodzeń żywych, czyli o około 6 tys. więcej niż rok wcześniej, jednak wynik ten nadal odbiega od optymalnego poziomu. W 2016 r. urodziło się o ok. 16 tys. więcej dzieci niż w 2015 r. W 2016 r. zarejestrowano 385 tys. urodzeń żywych. Tzw. współczynnik urodzeń wzrósł o 0,4 pkt do 10 promili.

Od lat 90. XX w. wartość współczynnika dzietności kształtuje się poniżej 2, podczas gdy wielkość optymalna, określana jako korzystna dla stabilne-

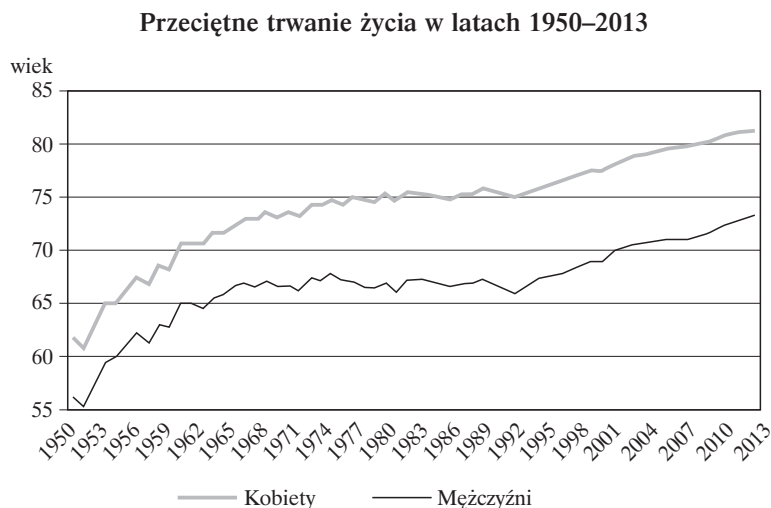
² Por. A. Abramowska-Kmon, *O nowych miarach zaawansowania starzenia się ludności*, „Studia Demograficzne” 2011, nr 1(159).

³ D. Holzer-Żelazewska, K. Tymicki, *Cohort and Period Fertility of Polish Women, 1945–2008*, „Studia Demograficzne” 2009, nr 1 (155), s. 48–69.

go rozwoju demograficznego, to 2,1–2,15 (tj. gdy w danym roku na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci).

Według informacji GUS, od początku lat 90. XX w. zaobserwowano zmiany w zakresie wykształcenia i osiągnięć stabilizacji ekonomicznej, że najpierw istotna jest stabilizacja materialna, a dopiero później decyzja o założeniu rodziny oraz jej powiększeniu. Na strukturę wiekową poza wcześniej wspomnianą dzietnością duży wpływ ma także coraz dłuższe dalsze trwanie życia. Jest to proces, który będzie z upływem lat się wydłużał. Analiza trwania życia przeprowadzona na podstawie danych z czterdziestu lat pokazuje, że w Europie, co dekadę życie wydłużało się o 2,5 roku⁴ (rysunek 3).

Rysunek 3



Źródło: GUS: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku.

W Polsce od 1990 roku zaobserwowano wydłużenie się okresu życia zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Dysproporcje pomiędzy trwaniem życia kobiet i mężczyzn są zauważalne także w innych krajach. Różnica pomiędzy trwaniem życia kobiet i mężczyzn spowodowana jest wysoką nadumieralnością mężczyzn i zwiększa się wraz z wiekiem. Zjawisko to występuje niezależnie od grupy wiekowej i wynosi średnio 8 lat⁵. Warto zaznaczyć, że na

⁴ Demography Report 2008. Meeting Social Needs in an Ageing Society. Commission Staff Working Document. Brussels 2008, s. 6.

⁵ GUS: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku.

strukturę wiekową oddziałuje starzenie się osób urodzonych w okresie wyżu powojennego. Czynnikiem ten jest zauważalny zarówno w Polsce, jak i za granicą.

Na starzenie się społeczeństwa pozytywny bądź negatywny wpływ mają także migracje. W przypadku Polski czynnik ten jest znaczący.

2. ZMIANY W SYSTEMACH EMERYTALNYCH

System emerytalny jest bardzo wrażliwy na wszelkie zmiany. Wspomniane wcześniej czynniki powodują przymus wprowadzenia nowych rozwiązań, po to, aby mógł on funkcjonować prawidłowo. Najczęstsze problemy, z którymi zmierzyć się musi system, to:

- Rosnąca liczba osób pobierających emeryturę,
- Spadek liczby osób aktywnych zawodowo,
- Wydłużenie się okresu pobierania świadczeń emerytalnych.

Wymienione czynniki powodują obciążenie dużymi kosztami utrzymania systemu emerytalnego. Funkcjonowanie systemów emerytalnych jest postrzegane przez społeczeństwo jako sfera społeczna. Równoległe wielkość świadczeń emerytalnych jest uzależniona od rozwoju gospodarczego i zmiennej sytuacji gospodarczej Polski. Dzieje się tak, ponieważ wydatki emerytalne są transferowane od osób aktywnych zawodowo do emerytów⁶. W Polsce ze względu na przeprowadzoną reformę systemu emerytalnego rozróżnia się dwa okresy: przed 1998 r. i po 1998 r.

Do końca 1998 roku w Polsce funkcjonował wyłącznie system repartycyjny, czyli oparty na umowie pokoleniowej. W systemie tym pracownicy wpłacali część zarobionych pieniędzy do wspólnej kasy, z której na bieżąco wypłacane były świadczenia emerytalne. W systemie tym wysokość emerytury nie miała dużego związku z wpłacanymi wcześniej pieniędzmi. Wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa system ten stawał się coraz mniej wydolny.

Obecny system emerytalny funkcjonuje od 1 stycznia 1999 r. Jaki jest wybór? (rysunek 3).

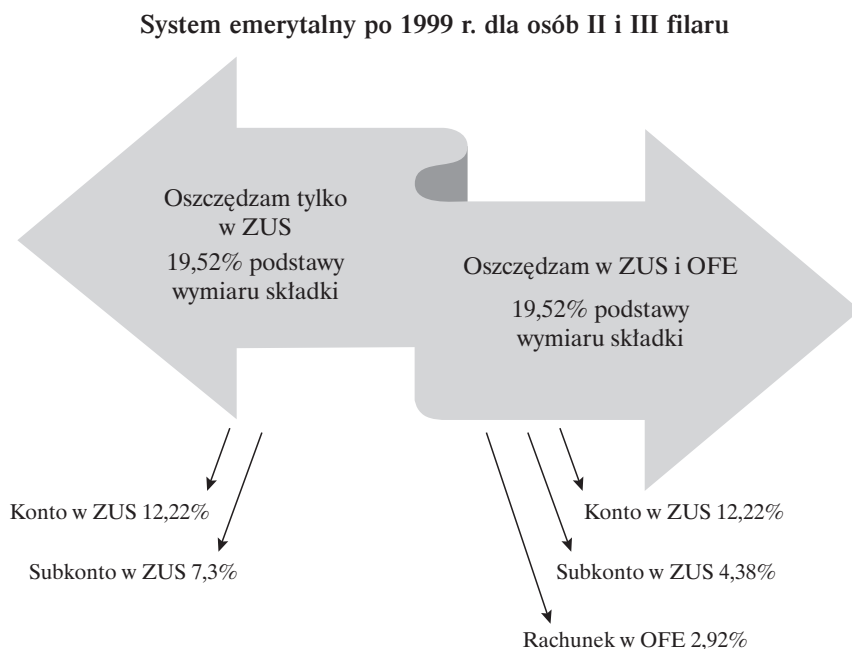
Przede wszystkim podzielono uczestników reformy na 3 filary.

- **Osoby urodzone przed 01.01.1949 r.** otrzymują emeryturę według starego systemu opartego na umowie pokoleniowej, czyli na podstawie zasad systemu emerytalnego obowiązującego przed 1 stycznia 1999 r.

⁶ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 26.

- **Osoby urodzone między 31.12.1948 r. a 01.01.1969 r.** mogą samodzielnie podjąć decyzję, czy chcą otrzymywać emeryturę tylko z ZUS-u, czy także z funduszu emerytalnego, czyli już na zasadach nowego systemu emerytalnego.
- **Osoby urodzone po 31.12.1968 r.** – otrzymanie emerytury następuje według zasad całkowicie nowego systemu emerytalnego. Od 2009 r. rozpoczęła się wypłata emerytury z nowego systemu emerytalnego. Jest on oparty na zasadzie zdefiniowanej składki. Wysokość emerytury jest uzależniona od wielkości składek wpłacanych przez osobę ubezpieczoną.

Rysunek 4



Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów.

Jednym z ważniejszych celów reformy w roku 1999 była poprawa efektywności systemu emerytalnego. Już wtedy część ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. po raz pierwszy stanęła przed dylematem, czy powierzyć OFE część swoich składek. Wówczas jednak wybór ten był trudny, gdyż rozwiązania wprowadzone w ramach II filaru były w Polsce zupełną nowością i brakowało odpowiednich danych, które pomogłyby dokonać słusznego wyboru. Przedstawiciele najstarszych roczników podeszli do udziału

w nich dość sceptycznie i z reguły nie przystępowali do żadnego z funduszy. Przedstawiciele młodszych roczników chętniej decydowali się na przystąpienie do OFE. Jednak cały czas najwięcej emocji wzbudzą Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE). Społeczeństwo dzieli się na ich zwolenników oraz przeciwników. Przeciwnicy zarzucali OFE zbyt dużą zależność między jego udziałem w systemie a wzrostem gospodarczym. Uważali, że duży udział OFE powoduje, że wzrastają środki przeznaczane na oszczędności. Nieporozumienia w sprawie OFE odnoszą się także do wspomnianych wcześniej sfer oraz do efektywności całego systemu. Twórcy chcieli, aby społeczeństwo przestało traktować składkę, jako przykry obowiązek, ale jako możliwość zapewnienia sobie lepszej przyszłości. Oprócz tego wciąż mówi się o niewypłacalności ZUS i głodowych emeryturach, co często jest podsycane negatywnymi opiniami specjalistów. Starano się cały czas usprawniać system oszczędzania na przyszłe emerytury. W 2014 r. Polacy po raz drugi stanęli przed wyborem, czy chcą uczestniczyć w Otwartych Funduszach Emerytalnych, czy przekazać całość składki do ZUS-u⁷. Stworzono kalendarz otwarcia okienek transferowych i podejmowanie decyzji o przystępowaniu do OFE lub ZUS-u (rysunek 5).

Na wiele kluczowych aspektów zwracali uwagę w swoich wypowiedziach uznani eksperci w dziedzinie ubezpieczeń społecznych oraz ekonomiści. Elżbieta Chojna-Duch, która w latach 2010–2016 zasiadała w Radzie Polityki Pieniężnej, zwróciła także uwagę na kosztowność systemu opartego na OFE oraz wyraziła większe zaufanie do instytucji publicznej niż prywatnej. Stworzono bardzo proste zasady dokonywania zmiany przystąpienia do OFE lub nie, co prezentuje tabela 2.

⁷ Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniach społecznych prawo wyboru miały osoby będące wówczas członkami OFE, i które miały jeszcze ponad 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Wyboru tego mogły dokonać w terminie od 1 kwietnia do 31 lipca trzema sposobami: składając oświadczenie osobiście w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, drogą pocztową poprzez wysłanie oświadczenia lub drogą elektroniczną. Należy zaznaczyć, że nie złożenie oświadczenia o chęci przekazywania składek do OFE było automatycznie uznawane za wybór kierowania całej składki do ZUS-u.

Rysunek 5



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Jak przystąpić do OFE lub zmienić na ZUS

Jestem na tak	Jestem na nie
<p>Oświadczenie o odprowadzaniu części składki do OFE można wysłać listem, składać osobiście w placówce ZUS lub elektronicznie za pośrednictwem platformy PUE ZUS. Jeżeli ktoś nie jest jeszcze członkiem żadnego OFE, podpisuje w ciągu 4 miesięcy umowę z wybranym funduszem emerytalnym. Część składki pozostanie na subkoncie ZUS, a część trafi do wybranego OFE i będzie inwestowana na rynku kapitałowym. Środki w OFE są zarządzane i inwestowane przez Powszechnie Towarzystwa Emerytalne.</p>	<p>W przypadku, gdy w 2014 r. nie złożono oświadczenia i cała składka emerytalna trafiała do ZUS i nadal uczestnik chce, żeby tak było, nie musi podejmować żadnych działań w tej sprawie. Ponadto, osoby już składkujące do OFE mogą w czasie obowiązywania okienka transferowego złożyć oświadczenie o chęci składkowania tylko do ZUS.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Te wszystkie dyskusje wpłynęły na podejmowane decyzje. Mając możliwość wyboru w kolejnych latach, jednak zdecydowana większość osób chciała powierzyć całość składki Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Biorąc pod uwagę, że do tego momentu członkami OFE było 16,6 mln osób, okazało się, że w funduszach emerytalnych pozostało tylko nieco ponad 15% dotychczasowych uczestników⁸. Powodów takiej decyzji było kilka. Zwolennicy ZUS-u najczęściej argumentowali swoją decyzję bezpieczeństwem środków. Ich zdaniem OFE niosły za sobą zagrożenie poniesienia straty w wyniku niekorzystnych zmian na rynku, a ewentualny zysk z inwestycji w funduszach emerytalnych byłby nieznacznie tylko większy od tego, który gwarantuje waloryzacja w ZUS. Czy to jest właściwa droga? Może jednak dywersyfikacja oszczędności jest dobrym rozwiązaniem. Decydując się na OFE, nie zmienia się wysokość odprowadzanych przez nas składek, a więc na co dzień nie odczuwamy żadnej różnicy. Natomiast dajemy sobie szansę na pomnożenie naszych pieniędzy na rynku kapitałowym poprzez stałe inwestycje funduszy. W przyszłości może to procentować w postaci wyższych świadczeń. Która droga jest właściwa? Pomocniczo na to pytanie może odpowiedzieć analiza wynikająca z badań (tabela 3).

Tabela 3

Kto daje więcej zarobić?

ZUS		OFE	
Lata	Stopa zwrotu (%)	Lata	Stopa zwrotu (%)
2012	↑ 6,3	2012	↓ 4,5
2013	↑ 5,1	2013	↑ 16,5
2014	↑ 4,9	2014	↑ 7,2
2015	↑ 4,4	2015	↓ 4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/526084,zus-zdecydowanie-wygrywa-stopami-zwrotu-z-ofe.html>

Z tabeli 3 wynika, że w ZUS-ie stopa zwrotu cały czas wzrasta, natomiast w OFE są tendencje wzrostowe, ale i spadkowe, czyli istnieje większe ryzyko. Wśród argumentów za oszczędzaniem w funduszach emerytalnych przeważały

⁸ <http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/467317,ofe-wybralo-ponad-2-5-mln-polakow-ostateczne-dane-zus.html> [dostęp: 02.06.2017].

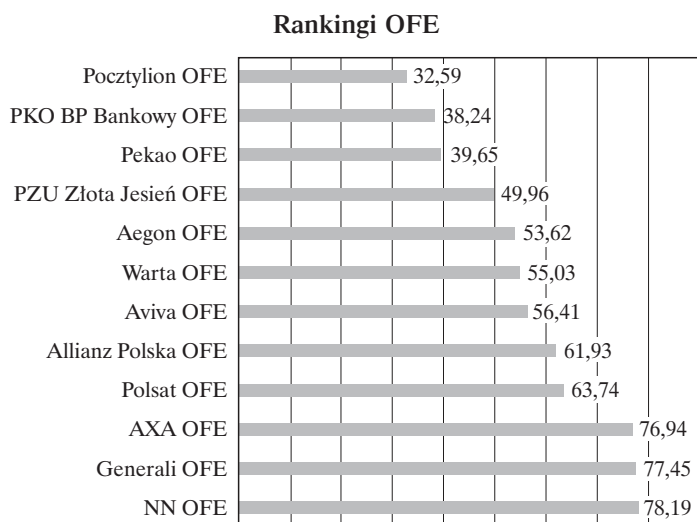
i przeważają takie, jak możliwość osiągnięcia wyższej stopy zwrotu, mimo ryzyka.

Pomimo licznych dyskusji za i przeciw z końcem 2017 r. Otwarte Fundusze Emerytalne znikną z rynku i po przekształceniu w fundusze akcji staną się częścią dobrowolnego III filaru systemu emerytalnego. Można przyjąć, że w takim scenariuszu całość składki odprowadzana w ramach II filaru będzie trafiała do ZUS, bez możliwości wyboru ze strony ubezpieczonego. To budzi wiele pytań:

- Gdzie środki pochodzące ze składek ubezpieczonych są bezpieczniejsze?
- Czy likwidacja OFE to zabieg państwa do zgromadzenia brakujących środków w budżecie?

Od momentu wprowadzenia reformy w 1999 r. te pytania wydają się jednymi. Jak wyglądają rankingi OFE prezentuje rysunek 6.

Rysunek 6



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.rankingofe.com.pl/>

Pewnie czas pokaże, co bardziej jest uzasadnione.

Nowe zmiany powodują, że do końca września 2017 r. otwarte fundusze emerytalne (OFE) mają stopniowo przekazywać do ZUS środki z rachunków tych osób, które przed 1 października 2017 r. skończą odpowiednio: 50 lat (kobiety) i 55 lat (mężczyźni). OFE mają taki obowiązek wobec osób, którym zostało 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Od tego momentu przekazywać środki z konta OFE na subkonto danej osoby w ZUS (w ramach tzw. suwaka

bezpieczeństwa). Natomiast piątego dnia roboczego po 1 października 2017 r. otwarty fundusz emerytalny umorzy wszystkie jednostki rozrachunkowe zgromadzone na rachunkach osób, które skończą 60 lub 65 lat do końca września 2017 r. W ciągu kolejnych dwóch dni roboczych OFE przekaze do ZUS środki z rachunku tej osoby równe wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych. Te środki zostaną zapisane na subkontach osób ubezpieczonych.

Jednym ze składników emerytury na nowych zasadach jest kapitał początkowy. Dotyczy osób, które przed 1999 rokiem opłacały składki na ubezpieczenie. Ich wartość ZUS wylicza na wniosek świadczeniobiorców. Składki, jakie płaci ubezpieczony z tytułu ubezpieczenia emerytalnego, są zapisywane na indywidualnym koncie ubezpieczonego, ale dopiero od 1 stycznia 1999 roku. Kapitał początkowy jest ustalany jedynie dla wyliczenia nowej emerytury, która jest wypłacana z I filaru. Dotyczy to osób urodzonych **po 31 grudnia 1948 roku**, których dotyczyło ubezpieczenie społeczne przed 1 stycznia 1999 roku. Przy obliczaniu kapitału początkowego uwzględnia się:

- okresy składkowe określone w art. 6 ustawy emerytalnej: okresy zatrudnienia, pracy nakładczej, pracy w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych lub innej pracy zarobkowej, np. umowy agencyjnej lub zlecenia, działalności objętej ubezpieczeniem społecznym;
- okresy nieskładkowe: okresy pobierania zasiłku chorobowego, okresy pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie Kodeksu pracy, zasiłku opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego, urlopu wychowawczego;
- okresy niewykonywania pracy spowodowane opieką nad dzieckiem;
- okres nauki w szkole wyższej;
- inne określone w art. 7 ustawy emerytalnej;
- *na liście nie ma praktyk robotniczych.*

Od czego zależy kwota kapitału początkowego:

- długości udowodnionych okresów składkowych i nieskładkowych przebytych przed 1 stycznia 1999 r.,
- podstawy wymiaru,
- współczynnika p , który służy do obliczenia tzw. części socjalnej.

Sposób obliczania kapitału początkowego:

Część uzależniona od uwzględnionych okresów składkowych

- **Okresy składkowe** (przebyte przed 1999 r.) liczone są po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych (z uwzględnieniem pełnych miesięcy).

Część uzależniona od uwzględnionych okresów nieskładkowych

- **Okresy nieskładkowe** (przebyte przed 1999 r.) liczone są po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych (z uwzględnieniem pełnych miesięcy).

Część socjalna

- **Część socjalną** kapitału początkowego ustala się przy uwzględnieniu 24% kwoty bazowej oraz **współczynnika p** – proporcjonalnego do wieku i stażu ubezpieczeniowego (okresów składkowych i nieskładkowych) osiągniętego do 31 grudnia 1998 r.
- 100% części socjalnej wynosi 293,01 zł (24% kwoty bazowej, tj. 1220,89 zł).
- Kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z II kwartału 1998 r., tj. **1220,89 zł**.
- Do ustalenia tzw. części socjalnej hipotetycznej emerytury stosuje się wzór, według którego oblicza się współczynnik proporcjonalny do wieku oraz stażu ubezpieczeniowego:
- gdzie:

$$P = \frac{\text{wiek ubezpieczonego} - 18}{\text{wiek emerytalny} - 18} \times \frac{\text{staż ubezpieczonego}}{\text{wymagany staż}},$$

p – współczynnik; nie może być wyższy od 100%, jest zaokrąglany (według zasad matematycznych) do setnych części procentu;

- **wiek ubezpieczonego** – oznacza wiek w dniu 31 grudnia 1998 r., wiek ten określany jest, w pełnych latach, a jeżeli 31 grudnia 1998 r. ubezpieczony miał więcej niż 6 miesięcy ponad wiek ustalony w latach, przyjmuje się pełne lata po zaokrągleniu w górę;
- **wiek emerytalny** – oznacza 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn;
- **staż ubezpieczeniowy** – oznacza udowodnione do 31 grudnia 1998 r. okresy składkowe i nieskładkowe; przy obliczaniu łącznego okresu składkowego i nieskładkowego uwzględnia się lata, miesiące i dni; jeżeli w dniu 31 grudnia 1998 r. ubezpieczony ma więcej niż 6 miesięcy stażu, staż ten zaokrągla się do pełnego roku; natomiast jeżeli 31 grudnia 1998 r. ubezpieczony ma więcej niż 6 miesięcy stażu ponad pełne lata, staż ten zaokrągla się w górę; jeżeli ubezpieczony ma 31 grudnia 1998 r. staż wynoszący 6 miesięcy lub krótszy (np. 3 miesiące i 22 dni), staż ten ustala się w dniach; również w dniach ustala się staż, jeżeli ubezpieczony ma 31 grudnia 1998 r. staż wynoszący 6 miesięcy i mniej ponad pełne lata (np. 25 lat, 5 miesięcy i 3 dni).
- Przyjmuje się, że miesiąc kalendarzowy ma 30 dni, a rok kalendarzowy 360 dni.

- **wymagany staż** – oznacza 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn; jeżeli staż ubezpieczeniowy ustala się w dniach, to wymagany staż również ustala się w dniach przyjmując, że rok kalendarzowy to 360 dni.

Wymagany staż ustalony w dniach wynosi:

- dla kobiet – 7 200 dni (20 lat x 360 dni),
- dla mężczyzn – 9 000 dni (25 lat x 360 dni).

18 – oznacza wiek przyjęty jako początek aktywności zawodowej.

Wartość współczynnika **p** dla osób, które w dniu objęcia ubezpieczeniem po raz pierwszy miały ukończone 18 lat (obliczona oddzielnie dla kobiet i oddzielnie dla mężczyzn), zamieszczona jest w **załączniku do ustawy emerytalnej**. Pamiętać jednak należy, że załącznik ten odzwierciedla regułę, w myśl której staż ubezpieczeniowy i wymagany staż oblicza się w pełnych latach.

W przypadku, gdy staż ubezpieczeniowy i wymagany staż ustala się w dniach – wartość współczynnika **p** dla ubezpieczonego mającego 18 lat oblicza się zawsze zgodnie z zamieszczonym wyżej wzorem.

- Jeżeli wnioskodawca w dniu objęcia po raz pierwszy ubezpieczeniem społecznym nie miał ukończonych 18 lat, przy obliczaniu współczynnika **p** według powyższego wzoru przyjmuje się zamiast liczby 18 faktyczny wiek (np. 16 lub 17 lat), w którym powstał obowiązek ubezpieczenia społecznego.
- Możliwość obliczenia stażu ubezpieczeniowego i wymaganego stażu w dniach wprowadzona została od 23 września 2011 r. przepisami ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 187, poz. 1112). Mogą z niej skorzystać również osoby, którym przed 22 września 2011 r. obliczono kapitał początkowy, jednakże z powodu braku podstaw prawnych nie można było uwzględnić tym osobom przy obliczaniu stażu ubezpieczeniowego stażu wynoszącego 6 miesięcy lub krótszego.

W ustawie emerytalnej zawarta jest gwarancja, że w wyniku przeprowadzanej waloryzacji kapitał początkowy nie może ulec obniżeniu.

Wydaje się to trudne do wyliczenia przez przeciętnego przyszłego emeryta. Ponadto przeprowadzono ankietę wśród urzędników jednego z urzędów w Rzeszowie. Przebadano 25 osób, które w swojej pracy mają styczność z różnymi przepisami, więc powinny mieć wiedzę na ten temat. Jednak wyniki były bardzo słabe.

1. *Czy wiesz, jak nalicza się emeryturę?*

23 nie, 2 tak.

2. *Czy wiesz, co to jest i w jaki sposób zostaje ustalany kapitał początkowy?*
22 nie, 3 tak.
3. *W jakiej części potrącana jest składka ubezpieczenia na OFE?*
24 nie, 1 tak.
4. *Czy chciałbyś, aby składka w całości pozostawała w ZUS, czy trafiła w większej części do OFE?*
 - ZUS – 11
 - OFE – 4

Z przeprowadzonej analizy wynika, że ustalenie emerytury nie jest proste i właściwie zarezerwowane tylko dla specjalistów. Należy poszukiwać takich rozwiązań, aby były jasne i proste dla każdego, a wysokość emerytury zapewniała godne życie i zabezpieczenie na starość.

Jedną z najbardziej istotnych cech systemu emerytalnego powinna być jego długookresowa stabilność. Ocena stabilności systemu emerytalnego dokonywana jest przy użyciu prognoz długookresowych – nawet pięćdziesięcioletnich.

Tabela 4

Poprzedni system ubezpieczeń społecznych w Polsce stan na 1998 r.
oraz projekcja na 2050 r. Procentowy udział w PKB

Wyszczególnienie	1998	2050
Wydatki emerytalne (% PKB)	5,75	11,42
Wysokość składki potrzebnej do pokrycia wydatków (% podstawy oskładkowania)	24,00	48,00
Emerytury (% PKB)	0,98	5,50
Całościowe wydatki systemu ubezpieczeń społecznych (% PKB)	12,79	17,32
Całość systemu (% PKB)	2,18	7,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy statystycznej.

Przedstawione w tabeli 4 wyniki skupiają się głównie na analizie wydatków systemu emerytalnego. Należy również zwrócić uwagę, że wprowadzenie nowego systemu emerytalnego nie przekłada się od razu na wydatki systemu emerytalnego. Wpływ ten można obserwować stopniowo. Obecne wydatki systemu emerytalnego są efektem funkcjonowania starego systemu, gdyż wszyscy emeryci właśnie w ramach tego systemu mieli przyznane swoje świadczenia.

Dla porównania zaprezentowano ubezpieczenia społeczne w krajach takich, jak: Holandia, Wielka Brytania oraz Niemcy.

W holenderskim systemie ubezpieczeń społecznych składki na ubezpieczenie emerytalne wynoszą 17,9%. W Holandii, podobnie jak w Polsce, wyróżnia się trzy filary ubezpieczeń emerytalnych. Jest to państwowa emerytura, dodatkowa emerytura opłacana przez pracodawcę oraz dobrowolna opłacana przez pracownika. W celu uzyskania emerytury państwowej należy mieszkać w Holandii od 16 do 65 roku życia. Wiek emerytalny w Holandii wynosi 65 lat i 3 miesiące. Po osiągnięciu tego wieku istnieje możliwość przejścia na emeryturę lub dalszej pracy. Za każdy rok pracy przysługuje 2% więcej emerytury. Wielkość emerytury w Holandii jest zawsze taka sama.

W Wielkiej Brytanii ubezpieczenia społeczne dzielą się na 4 klasy. Do pierwszej klasy zaliczają się pracodawcy i pracownicy, do klasy drugiej i czwartej osoby samozatrudnione, natomiast klasa trzecia jest dobrowolna. Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 16%, jednak osoby, które nie uzyskują odpowiednio wysokich dochodów są zwolnione z opłacania tych składek. Wiek emerytalny w Wielkiej Brytanii jest uzależniony od płci oraz daty urodzenia i wynosi od 61 lat do 68 lat. Po przejściu na emeryturę jest możliwość dalszej pracy, dzięki czemu uzyskuje się o 5,8% więcej emerytury za każdy rok. Warunkiem uzyskania emerytury jest konieczność opłacania składki minimalnie przez 10 lat.

W Niemczech wiek emerytalny wynosi 67 lat, jednak planowane jest wdrożenie 69 lat. Występują trzy filary emerytury. Pierwszy dotyczy emerytury państwowej i wynosi 30%. Filar drugi jest przeznaczony dla emerytury zakładowej, natomiast filar trzeci to emerytura prywatna. Warunkiem uzyskania emerytury jest opłacanie składki przez minimum 5 lat. Po przejściu na emeryturę jest możliwość pracy, która podwyższa emeryturę o 0,5% za każdy rok.

Najbardziej specyficzny z powyższych systemów ubezpieczeń społecznych jest system w Wielkiej Brytanii. W tym kraju składki na ubezpieczenia są odprowadzane w każdym tygodniu. Wynika to z faktu, że Brytyjczycy dostają wynagrodzenie co tydzień. Nie występują tam filary, jak w przypadku pozostałych krajów, natomiast występują klasy, do których przynależność jest uzależniona od pozycji społecznej. W Wielkiej Brytanii najbardziej opłacalna praca jest po uzyskaniu wieku emerytalnego, ponieważ dostaje się dodatkowe fundusze w wielkości 5,8% za każdy rok. Dużym plusem jest również to, że osoby mało zarabiające nie muszą płacić składek na ubezpieczenia społeczne. Wiek emerytalny w tym kraju jest uzależniony od płci.

System ubezpieczeń społecznych w Holandii jest jednym z najlepszych systemów występujących na świecie. Jest to związane ze sprawiedliwym

podziałem funduszy pomiędzy uczestników systemu. Mimo że składki na ubezpieczenia społeczne w Holandii są bardzo wysokie, to przekłada się to na komfort życia ludzi. W przypadku choroby, wypadku lub innych zdarzeń losowych uniemożliwiających podjęcie pracy państwo jest w stanie zapewnić godne życie swoim obywatelom. Dzięki ubezpieczeniom dotyczącym długotrwałej opieki zdrowotnej osoba poszkodowana ma pewność, że nie zabraknie jej środków do życia. Podobnie jest w przypadku, gdy partner był żywicielem rodziny, a jego nagła śmierć spowodowała uszczuplenie dochodu.

Ubezpieczenia społeczne w Niemczech są w pewnym stopniu zbliżone do ubezpieczeń społecznych w Polsce. Również występują 3 filary. W Niemczech wiek emerytalny jest najwyższy w porównaniu do pozostałych krajów. Podobnie jak w Holandii występują tutaj ubezpieczenia zdrowotne długotrwałej opieki, które gwarantują fundusze na wypadek zaistnienia zdarzenia losowego, które uniemożliwia pracę. W Niemczech składki na ubezpieczenia emerytalne są największe w porównaniu do pozostałych krajów.

Polski system ubezpieczeń społecznych jest najmniej korzystnym systemem. Wynika to z faktu, że obywatele płacą wysokie składki, a otrzymują niskie świadczenia. Polska jest krajem, którego nie stać na pomoc ludziom potrzebującym w przypadku zaistnienia zdarzeń losowych w takim stopniu, aby zapewnić im dostateczny byt. Otrzymane świadczenia w wielu przypadkach są zbyt niskie, aby móc żyć na poziomie, na jaki mogą pozwolić sobie pozostałe kraje. Idealnym rozwiązaniem dla Polski byłoby wprowadzenie takiego systemu ubezpieczeń społecznych jaki występuje w Holandii, jednak nie jest to możliwe z powodu sytuacji ekonomicznej kraju.

PODSUMOWANIE

Analiza struktury systemu emerytalnego na przestrzeni lat wykazała, że w tym aspekcie ciągle zachodzą zmiany. Zarówno „stary” system emerytalny, jak i obecny funkcjonujący na nowych zasadach mają pewne wady. „Stary” system był jasny, prosty oraz dobrze funkcjonujący, ale tylko do momentu wystąpienia głębszego kryzysu demograficznego. System ten nie był przygotowany na zwiększenie udziału emerytów w społeczeństwie. „Nowy” system miał być uodporniony na niekorzystne zmiany demograficzne poprzez wprowadzenie kapitałowej części emerytur. Powstały w tym celu Otwarte Fundusze Emerytalne, które miały za zadanie inwestować środki ze składek w celu ich pomnożenia. Jednak ich działalność opierała się na ryzyku rynkowym i nie gwarantowała obywatelom uzyskania korzyści z uczestnictwa (według nie-

których ekspertów). Ponadto zestawienie wyników stóp procentowych było niekorzystne dla OFE. Funkcjonowanie OFE ograniczało środki ZUS na wypłatę bieżących emerytur. To z kolei wprowadzało bieżące rządy w problemy. Zdaniem autorów kolejna zmiana, czyli ograniczenie inwestowania w OFE, również nie uzdrowi całej sytuacji. Jest to tylko ratowanie ZUS na wypłatę emerytur bieżących i przyszłych potrzebnych w krótkotrwałym okresie. Oczywiście takich dyskusji będzie jeszcze wiele, ale, czy byt emerytów się poprawi?

BIBLIOGRAFIA

Abramowska-Kmon A., *O nowych miarach zaawansowania starzenia się ludności*, „Studia Demograficzne” 2011, nr 1(159).

Demography Report 2008. Meeting Social Needs in an Ageing Society. Commission Staff Working Document, Brussels 2008.

GUS: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2014 roku.

Holzer-Żelażewska H., Tymicki K., *Cohort and Period Fertility of Polish Women, 1945–2008*, „Studia Demograficzne” 2009, nr 1 (155).

Lanzieri G., *The Greying of the Baby Boomers. A Century-Long View of Ageing in European Populations*, „Statistics in Focus” 2011, No. 23.

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.

<http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/467317,ofe-wybralo-ponad-2-5-mln-polakow-ostateczne-dane-zus.html> [dostęp: 02.06.2017].

<http://gospodarka.dziennik.pl/emerytury-i-ofe/artykuly/526084,zus-zdecydowanie-wygrywa-stopami-zwrotu-z-ofe.html> [dostęp: 13.10.2017].

<http://www.rankingofe.com.pl/>

ZMIANY RYNKU I ICH WPŁYW NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU EMERYTALNEGO

Streszczenie

Od bardzo dawna problemem społeczeństwa jest stworzenie jak najlepszych warunków w sytuacji zakończenia kariery zawodowej. Brak możliwości samodzielnego utrzymania się spowodował podejmowanie starań w celu popra-

wy warunków życia osób starszych. Sposoby radzenia sobie z tym problemem były różnorakie i zmieniały się wraz ze zmianami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Odpowiedzialność w tym zakresie ciąży na sektorze ubezpieczeń. W raportach ostatnich lat podkreślany jest fakt, że niskiemu poziomowi urodzeń towarzyszy niski poziom śmiertelności. Starzenie się ludności jest procesem ogólnie znanym w społeczeństwie. Mało kto zdaje sobie jednak sprawę z tego, że najszybciej zachodzi ono w Europie. Komisja Europejska co dwa lata publikuje Europejski Raport Demograficzny wskazujący najnowsze fakty i trendy demograficzne w krajach członkowskich. Głównym efektem tej przemiany jest coraz wyższy udział osób starszych w strukturze społeczeństwa. System emerytalny jest bardzo wrażliwy na wszelkie zmiany. Występujące czynniki powodują przymus wprowadzenia nowych rozwiązań po to, aby mógł on funkcjonować prawidłowo. Funkcjonowanie systemów emerytalnych jest postrzegane przez społeczeństwo, jako sfera społeczna. Równoległe wielkość świadczeń emerytalnych jest uzależniona od rozwoju gospodarczego i zmiennej sytuacji gospodarczej Polski. Powstały Otwarte Fundusze Emerytalne, które miały za zadanie inwestować środki ze składek w celu ich pomnożenia. Jednak ich działalność opierała się na ryzyku rynkowym i nie gwarantowała obywatelom uzyskania korzyści z uczestnictwa (według niektórych ekspertów). Zdaniem autorów artykułu kolejna zmiana, czyli ograniczenie inwestowania w OFE, również nie uzdrowi całej sytuacji. Jest to tylko ratowanie ZUS na wypłatę emerytur bieżących i przyszłych, potrzebnych w krótkotrwałym okresie. Oczywiście takich dyskusji będzie jeszcze wiele, ale, czy byt emerytów się poprawi? Temat oczywiście jest ciągle do dyskusji społecznej.

Słowa kluczowe: system emerytalny, rynek, społeczeństwo

MARKET CHANGES AND THEIR INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF THE PENSION SYSTEM

Summary

For a very long time, the creation of the best conditions in the situation when a professional career ends has been a problem for society. The elderly's inability to maintain themselves has led to efforts to improve their living conditions. The ways of dealing with this problem were varied and changed along with economic, social and political changes. Responsibility in this area lies with the insurance sector. Recent reports have highlighted the fact that the

low level of births is accompanied by a low level of mortality. The aging of the population is a process generally known in society. Hardly anyone, however, realizes that it is the fastest in Europe. Every two years, the European Commission publishes the European Demographic Report indicating the latest facts and demographic trends in the member countries. The growing share of older people in the structure of society is the main effect of this change. The pension system is very sensitive to any changes. The existing factors make it necessary to introduce new solutions so that it can function properly. The functioning of pension systems is perceived by society as a social sphere. At the same time, the amount of pension benefits depends on economic development and the changing economic situation in Poland. There were Open Pension Funds established to invest the funds from contributions in order to multiply them. However, their activity was based on market risk and did not guarantee citizens the benefits of participation (according to some experts). According to the authors of the article, another change, i.e. limiting the investment in OPF, will not improve the whole situation. It is only saving ZUS to enable it to pay current and future pensions needed in a short-term period. Of course, there will be many such discussions, but will the pensioners' situation get better? Obviously, the topic is still a matter for social debate.

Key words: pension system, market, society

ИЗМЕНЕНИЯ РЫНКА И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Резюме

Во все времена социальная проблематика была связана с созданием как можно более лучших условий в ситуации завершения профессиональной карьеры. Неспособность пожилых людей самостоятельно поддерживать свое существование повлекла за собой инициативу по улучшению их жизненных условий. Способы решения этой проблемы были разнообразными и изменялись под влиянием экономических, социальных и политических факторов. Ответственность в этой сфере лежит на страховом секторе. В отчетах последних лет подчеркивается, что низкий уровень рождаемости совмещается с низким уровнем смертности. Старение населения – процесс, который широко известен в обществе. Однако мало кто отдает себе отчет в том, что данный процесс в первую очередь касается Европы. Европейская комиссия каждые

два года публикует Европейский демографический отчет, который содержит информацию о новейших фактах и демографических тенденциях в государствах-членах ЕС. Основным результатом этого процесса является все более высокая доля участия пожилых людей в структуре общественной деятельности. Пенсионная система достаточно чувствительна ко всяческим изменениям. Наличествующие факторы обуславливают необходимость принятия новых решений, – таких, чтобы эта система могла функционировать должным образом. Функционирование систем пенсионного обеспечения воспринимается обществом как социальная сфера. В то же время размер пенсионных пособий зависит от экономического развития и склонной к изменчивости экономической ситуации в Польше. Были созданы Открытые Пенсионные Фонды, призванные инвестировать средства, полученные от страховых взносов, с целью их преумножения. Однако их деятельность была связана с рыночным риском и не гарантировала гражданам выгоды от участия в них (по мнению некоторых экспертов). По мнению авторов статьи, очередные изменения, касающиеся ограничения инвестиций в Открытые Пенсионные Фонды, полностью ситуацию не спасут. Может это быть только поддержкой для системы социального страхования в выплате текущих и будущих пенсий в краткосрочный период. Несомненно, дискуссий подобного рода будет еще достаточно много, но улучшится ли от этого ситуация пенсионеров? Конечно, проблематика по-прежнему остается открытой для общественного обсуждения.

Ключевые слова: пенсионная система, рынок, общество

Cytuj jako:

Chłodnicka H., Zimon G., *Zmiany rynku i ich wpływ na kształtowanie się systemu emerytalnego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 131–151. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.20/h.chlodnicka/g.zimon

Cite as:

Chłodnicka, H., Zimon, G. (2018) ‘Zmiany rynku i ich wpływ na kształtowanie się systemu emerytalnego’ [‘Market changes and their influence on the development of the pension system’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 131–151. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.20/h.chlodnicka/g.zimon

Alicja Ewa Wasilewska*

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO JAKO REMEDIUM DLA PRZETRWANIA

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.21/a.e.wasilewska

WPROWADZENIE

Istota bezpieczeństwa społecznego oscyluje wokół zasadniczego pytania, a mianowicie: czy można uzasadniać takie rozwiązania władcze, które ograniczają, wymuszają, czy wręcz modelują autonomiczne wybory, w imię dobra obywateli i dla ich ochrony, potrzebą tworzenia regulacji prawnych narzucających obywatelom określone zachowania.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że taki sposób działania państwa jest istotnym elementem strategii bezpieczeństwa społecznego. A zasadniczo, by poprzez wskazanie, jakie uwarunkowania rzutują na *imperium* państwa w obszarze bezpieczeństwa społecznego, uzewnętrznić uzasadnioną potrzebę takich działań, jeżeli ich konstrukcja zmierza do zabezpieczenia naszego trwania, przetrwania oraz rozwoju. Dlatego też układ merytoryczny katalogu zagadnień zawiera wnioski, opinie i skojarzenia, zmierzając do zaprezentowania w szerokim kontekście takich zależności (przez cechy i cele), które składają się na konstrukcję systemową bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa.

* Alicja Ewa Wasilewska – mgr, uczestnik studiów doktoranckich na kierunku Prawo, Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie, alicjawasilewskamail@gmail.com

1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTUJĄCE IMPERIUM PAŃSTWA W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO

Co najmniej od połowy ubiegłego wieku mamy do czynienia z procesem upowszechnienia ideałów demokratycznych. Doprowadziło to nie tyle do otwartego zgłaszania roszczeń i oczekiwań obywatela, afirmującego ideę wolności wyboru w sferach wykraczających poza aspekty czysto polityczne, co raczej do uaktywnienia żądania włączenia go w procesy decyzyjne w obszarach, które za przedmiot działania mają jego trwanie i przetrwanie. A zatem w kręgu wielu środowisk, gdzie autentycznie realizuje się cykl życia człowieka¹.

Niewątpliwie, okres późnego kapitalizmu ukształtował społeczeństwo świadome zachodzących przemian społecznych, demograficznych, dynamiki zmian cywilizacyjnych i technologicznych, które głównie kształtują jego potrzeby, ale też świadome tego, że staje się uczestnikiem/beneficjentem władczej interwencji państwa w nowe i trudne problemy społeczne. Wynika to z roli państwa (gwaranta godnego dobrostanu suwerena-narodu), które rozszerza swoje *imperium* o ingerencję „w różne obszary problemowe generowane sytuacją polityczną, socjoekonomiczną”², jak również postępującą degradacją środowiska naturalnego, dynamiką wskaźników zdrowotnych, demograficznych czy zmiennych epidemiologicznych, które krystalizują się na tle rozlicznych aspektów natury ludzkiego życia³. Trzeba podkreślić, że nadrzędnym przesłaniem, a zarazem dopełnieniem tego procesu i miarą jego legitymizacji, stają się konstytucyjne gwarancje praw człowieka i sprawiedliwości społecznej, zakotwiczone w godności istoty ludzkiej. Mają one bowiem z jednej strony, fundamentalne znaczenie dla szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, natomiast z drugiej, usprawiedliwiają *imperium* państwa, które instytucjonalizuje zjawiska i procesy rzutujące bezpośrednio lub pośrednio na powszechność ryzyk (bilans korzyści i strat), tak w wymiarze jednostkowym, jak i w skali zagrożeń dla całej populacji. Dlatego też przez pryzmat tychże zasad należy oceniać działania strategiczne w obszarze bezpieczeństwa społecznego⁴.

¹ A.E. Wasilewska, *Paternalizm uzasadniony w medycynie współczesnej*, [w:] K. Pujer (red.), *Problemy nauk medycznych i nauk o zdrowiu*, t. 1, Exante, Wrocław 2017, s. 16.

² J. Woźniak-Cholecka, *Ryzyka wewnątrzpaństwowe w kontekście integracji europejskiej*, [w:] T. Cholecki (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście europeizacji zjawisk społecznych*, Poznań 2013, s. 115.

³ A.E. Wasilewska, *Społeczne komponenty zdrowia publicznego na tle uwarunkowań pomocy społecznej*, [w:] K. Pujer (red.), *Problemy nauk medycznych...*, op. cit., s. 135.

⁴ *Ibidem*.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że państwo jako najwyższa forma organizacji społeczeństwa, wraz z jej sformalizowanymi i instytucjonalizowanymi regułami spajającymi system sprawowania władzy, przyjmuje na siebie wiele obowiązków. Fundamentalne znaczenia dla kształtowania ich rangi oraz zakresu mają: prawa i wolności człowieka i obywatela; sprawiedliwość (ujmowana w aspekcie polityki społeczno-socjalnej, kulturalnej, prewencyjnej, ekonomicznej, zdrowia publicznego, oświatowo-wychowawczej); rozwój (szeroko regulowane aspekty warunków życia umożliwiające przetrwanie człowieka, a zarazem zmierzające do wytwarzania społecznego kapitału, kreowania obywatelskich instytucji, budowy jednostkowego oraz zbiorowego dobrostanu, niwelowania różnic i usuwania różnorodnych zagrożeń w skali mikro, mezo i makro, np. w ramach decyzji dotyczących alokacji zasobów publicznych przez regionalne programy rozwojowe)⁵.

Zasadniczo też realizacja obowiązków państwa opiera się na tych trzech, współzależnych względem siebie, elementach i zmierza do:

1. Zagwarantowania ładu, gdzie porządek społeczny, odpowiednia infrastruktura, stabilność w zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych i zdrowotnych, wsparcie w trudnych sytuacjach życiowych zmierza do uzyskania i utrzymania określonego poziomu dobrostanu społecznego, fizycznego, psychicznego „w warunkach odpowiadających godności człowieka”⁶;
2. Bezpieczeństwa, gdzie brak zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych oznacza wolny od zakłóceń byt i szansę rozwoju narodu, poczucie pewności, stabilność, optymizm, skoncentrowanie wokół polepszenia sytuacji jednostki solidarnie zaangażowanej w pracę dla dobra wspólnego;
3. Przestrzegania prawa, gdzie normatywny wymiar zjawisk (np. zwalczanie przestępczości, dopuszczenie przymusu leczenia, zakaz dyskryminacji, dozwoleństwo zaprzestania uporczywej terapii), uspołecznienie powinności wobec siebie (np. przyswajanie ogólnie przyjętych standardów moralnych), wolny rynek, poszanowanie autonomii oraz instytucjonalne gwarancje bezpiecznej egzystencji, godnych standardów życia człowieka i jego ochrony, powinny stać się cennym narzędziem niwelującym zagrożenia i nierówności społeczne w dostępie do różnych dóbr⁷.

⁵ W. Okrasa, M. Wolan, *Nierówności przestrzenne rozwoju lokalnego* [dostęp: 14.01.2018], http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2609/1/08_Wlodzimierz%20OKRASA.pdf, s. 119.

⁶ *Pomoc społeczna*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/> [dostęp: 05.01.2018].

⁷ Por. A.E. Wasilewska, *Spoleczne komponenty...*, *op. cit.*, s. 139.

Nasuwa się zatem wniosek, że infrastruktura systemu bezpieczeństwa społecznego winna zostać dostosowana do uprawnionych beneficjentów różnych systemów i poziomów wsparcia, w ramach polityki bezpieczeństwa państwa narodowego. Bezpieczeństwo społeczne łączy bowiem różne funkcje, zależności, wzajemne powiązania i spójne cele, pozwalające wnioskować, że układ ten nie może istnieć samodzielnie. Należy podkreślić, że pojęcie:

„bezpieczeństwa dookreślane jest często kwalifikatorem, przez co przybiera ono różną postać, w zależności od sfery życia, w obszarze której człowiek działa dla braku zagrożenia redukując ryzyka oraz inicjując wyzwania”⁸.

Warto zaznaczyć, że nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie sytuacji, które stwarzają zagrożenia⁹. Co przesądza o interdyscyplinarnym wymiarze bezpieczeństwa i braku jego stabilności. Dzieje się tak dlatego, że zadania państwa ukierunkowane są przez uwarunkowania ustrojowo-polityczne państwa, których prawne fundamenty określa Konstytucja RP¹⁰. W tym zakresie kluczowe wytyczne formułuje art. 5 w związku z art. 2 określając priorytetowe funkcje państwa, które niewątpliwie oscylują wokół wielowymiarowych i wzajemnie powiązanych kwestii społecznych (np. militarnych i politycznych, spraw ekologii, surowców naturalnych, spraw socjalnych, demografii i ochrony zdrowia, dziedzictwa narodowego, praw i wolności obywatelskich, zasady zrównoważonego rozwoju w ramach systemu społeczno-gospodarczego)¹¹.

Zakładając, że to państwo pełni z natury swej funkcję usługową wobec jednostki, rodziny, grup społecznych, to też na państwie ciąży obowiązek takiej organizacji przestrzeni społecznej, politycznej i gospodarczej, aby dla podmiotu, który go powołał do życia, stwarzać warunki niezbędnej, aczkolwiek godziwej egzystencji. Dlatego państwo, kiedy prowadzi określoną politykę: zewnętrzną, czyli międzynarodową, globalną, wspólnotową zawierając układy, koalicje, pokoje, sojusze, porozumienia dla przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym; wewnętrzną, czyli edukacyjną, zdrowotną, socjalną, gospodarczą, finansową, środowiskową czy infrastrukturalną, ma zawsze na celu określony dobrostan ludzi, a zatem narodu, który repre-

⁸ *Ibidem*, s. 137–140.

⁹ A. Czubaj, *Miejsce jednostki we współczesnym świecie*, s. 66 [dostęp: 14.01.2018]. http://www.desecuritate.uph.edu.pl/images/De_Securitate_nr_12_2016_6_Czubaj.pdf

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczenst/5975,Kierowanie-bezpieczenst> [dostęp: 14.01.2018].

zentuje¹². W tak przedstawionym ujęciu elementy zewnętrznej i wewnętrznej polityki państwa warunkują się wzajemnie, ponieważ wykazują części wspólne. Należy jednak zaznaczyć, że ich wyodrębnienie oraz wartościowanie następuje poprzez właściwość ustawową i analizę zakresu zadań państwa. Co z kolei wpływa na relacje dwóch najważniejszych funkcji państwa w sferze władztwa publicznego *imperium* i właścicielskiego *dominium*. Pierwszy obszar obejmuje zagadnienie dotyczące władczych rozstrzygnięć z zakresu administrowania sprawami publicznymi, a zatem realizuje się w sferze prawa publicznego. Natomiast drugi obejmuje obszar działań właścicielskich w sferze stosunków cywilnoprawnych, gdzie celem będzie generowanie określonego zysku przez podmioty mające ukonstytuowany zakres autonomii działania. Jak podkreśla Sąd Najwyższy w uchwale całej izby, że:

„źródła prawa regulujące te sfery działania są odmienne; inny jest sposób ochrony podmiotów, które pozostają z Państwem w stosunkach prawnych w jednej i drugiej sferze, i inne są cele działania”¹³.

Co nie wyłącza założenia, że działania państwa w obu tych sferach muszą być ukierunkowane na:

„utrzymywanie bezpieczeństwa zewnętrznego i ładu wewnętrznego, które wymaga z jednej strony wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe, a z drugiej ustanawiania i egzekwowania publicznych norm prawa wewnętrznego”¹⁴.

Przyjęte rozwiązanie jest kluczowe dla prawidłowego rozwoju płaszczyzny strategii współpracy pomiędzy państwem i różnymi podmiotami oraz społeczeństwem obywatelskim na rzecz określonego dobrostanu ludzi.

Określony dobrostan można zdiagnozować jako zamierzony efekt prowadzonej polityki państwa, która realizuje się przez właściwą strategię wykonawczą (in. przełożenie celów polityki na działania, skutki bowiem są zawsze funkcją celów). Jeżeli celem polityki państwa jest określony brak ograniczeń w zakresie korzystania z dostępnych zasobów dla przetrwania oraz rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego jednostki, czyli wyzwań, przed którymi staje w swoim życiu człowiek – prowadzi to do wyższego zadowolenia, pozy-

¹² *Bezpieczeństwo społeczne w Polsce*, <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/797-bezpieczenstwo-spoeczne-w-polsce> [dostęp: 14.01.2018].

¹³ Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 2008/5/43, Uchwała całej izby SN z dnia 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/01, <https://prawo.money.pl/orzecznictwo/sad-najwyzszy/uchwala;calej;izby;sn;izba;cywilna,ic,iii,czp,30,07,8069,orzeczenie.html> [dostęp: 31.01.2018].

¹⁴ *Ibidem*.

tywnej oceny zdarzeń przyszłych oraz przekłada się na poziom jakości życia obywateli. Wzrasta też poczucie bezpieczeństwa, pewności i optymizmu, czyli subiektywne poczucie zadowolenia z życia. Przy czym:

„poczucie dobrostanu jest zależne od równowagi między wyzwaniami, przed którymi staje człowiek, i zasobami (wewnętrznymi i zewnętrznymi), którymi dysponuje. Stabilność dobrostanu wymaga równowagi między wyzwaniami i zasobami”¹⁵.

Natomiast, jeżeli celem polityki państwa będą określone ograniczenia lub ograniczenia te z perspektywy oceny społecznej oraz interesów własnych jednostki, grupowych czy też narodowych będą zagrożeniem dla przetrwania narodu i hamulcem dla rozwoju społecznego, może to prowadzić do niezadowolenia, niepewności, konfliktów i destabilizacji struktury społecznej, a w dalszej perspektywie można oczekiwać degradacji określonego ładu społecznego, co może poważnie utrudniać wypełnianie funkcji przez państwo. Niewątpliwie ten kierunek polityki zagraża bezpieczeństwu jednostki jak i całej społeczności¹⁶.

W perspektywie polityki społecznej każdy przejaw *imperium* oceniany jest formalnie przez pryzmat trzech mechanizmów odpowiedzialności państwa, tj. regulację, finansowanie i organizowanie¹⁷. Zaś stan funkcjonalny oceniany jest przez pryzmat interesów indywidualnych, grupowych, narodowych i globalnych. Dlatego subiektywna ocena każdej działalności państwa może być zróżnicowana, gdyż każdy podmiot może ją odmiennie doświadczać. Jednakże w obrębie tych zróżnicowań istnieje zawsze pewna grupa kwestii wspólnych/zgodnych, istotnych dla kształtowania dobra wspólnego.

Przyjmując, że to dobro wspólne pozostaje istotnym łącznikiem dwóch najważniejszych sił społecznych, tj. siły nacisku społecznego w postaci posiadających autonomię decyzyjną obywateli i ich zrzeszeń, oraz siły ograniczającej w postaci *imperium* państwa, które działając we właściwy sposób „koordynuje i wspiera poczynania prywatne”¹⁸, należy uznać wartości wspólne za fundamentalne wyznaczniki celów polityki społecznej.

¹⁵ *Dobrostan subiektywny*, http://www.pvg.olsztyn.pl/o/Dobrostan_subiektywny.html [dostęp: 14.01.2018].

¹⁶ *Bezpieczeństwo społeczne...*, *op. cit.* [dostęp: 12.01.2018].

¹⁷ R. Światała, *Ryzyka ekonomiczne rynku ochrony zdrowia*, [w:] T. Cholecki (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście europeizacji zjawisk społecznych*, Poznań 2013, s. 108.

¹⁸ *Uspołecznienie*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/mater_magistra_15051961.html [dostęp: 15.01.2018].

2. WYTYCZNE POLITYKI SPOŁECZNEJ W KONTEKŚCIE ORGANIZACJI SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO

W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność zachowania wzajemnej równowagi w kształtowaniu celów głównych polityki społecznej, gdzie wspólnym mianownikiem jest równoczesne powiększanie w postaci tego, co należy stymulować, przy jednoczesnym zmniejszaniu tego, co należy destymulować. R. Szarfenberg dokonuje podziału na cele jako stymulanty: sprawiedliwość społeczna, dobrobyt materialny i niematerialny, integracja społeczna, oraz na destymulanty: niesprawiedliwość społeczna, ubóstwo materialne i niematerialne, dezintegracja społeczna¹⁹. Tak sprecyzowane cele polityki społecznej nie mogą być realizowane na zasadzie dychotomicznego podziału, ale wyłącznie jako wskaźniki określonych wartości – uzupełniające się. Można przy tym przyjąć, że są to nadrzędne wytyczne w kontekście funkcji regulacyjnej organizacji systemu bezpieczeństwa społecznego. Nie budzi wątpliwości, że istotnym komponentem tej funkcji jest koncepcja wielowymiarowego rozwoju społeczeństwa, która spaja wspomniane wytyczne w bezpieczeństwo egzystencji. A zatem w proces, który skoncentrowany jest na identyfikowaniu cech zagrożeń, interpretacji ich źródła, ocenie powszechności ryzyk, wyborze narzędzi i wdrażaniu form wsparcia istotnych dla rozwoju normalizacji „świata życia”. A zasadniczo, dla eliminowania trudnych warunków życia z powodu rozwarstwienia klas i nierówności społecznych w dostępie do dóbr i zasobów, postępującego kryzysu ekologicznego, konfliktów politycznych i militarnych, terroryzmu i jego form (np. ekoterroryzm, cyberterroryzm, bioterroryzm)²⁰.

Powyższe ujęcie w istocie podkreśla obszary, na których polityka społeczna kooptuje z innymi politykami systemowymi. Dzieje się tak dlatego, że bezpieczeństwo społeczne: z jednej strony, oddziałuje na inne systemy²¹ (w ich granicach na podsystemy/struktury wewnętrzne); z drugiej, samo podlega oddziaływaniom pozostałych systemów. Prowadzi to do wniosku, że istnieje układ – bezpieczeństwo państwa – który sprawuje pieczę nad wydolnością strukturalną i funkcjonal-

¹⁹ R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka polityki społecznej*, s. 6, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tipps.pdf> [dostęp: 12.01.2018].

²⁰ B. Wandelfels, *Świat życia niegdyś i dziś*, „Kultura i Wartości”, Nr 20/2016, s. 8, <https://journals.umcs.pl/kw/article/viewFile/5264/3679> [dostęp: 08.01.2018].

²¹ L. Bartalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowanie*, PWN, Warszawa 1984, s. 68. Zdefiniował ogólną teorię systemów jako „zbiór elementów pozostających ze sobą we wzajemnych relacjach”. Na jej fundamentach ukształtowała się nowa dyscyplina naukowa, której obiektem badań jest teoria systemów (in. układu, in. zbioru elementów, które tworzą określoną całość).

na pozostałych systemów. Zaś spoiwem funkcjonalnym układu i jego struktur są różnego stopnia i rodzaju wyzwania dla braku zagrożenia²².

Analogicznie do teorii systemowej bezpieczeństwa „termin polityka społeczna powinien być rozumiany w kontekście większej całości”²³, tj. domeny *imperium* państwa, jego polityki, formy rządzenia i sposobu administrowania. Wymienione wcześniej cele będą więc realizowane na wielu płaszczyznach, czyli tam, gdzie:

„istnieją ściśle związki między bezpieczeństwem a warunkami tworzenia współzależności, dobrobytem, liberalizacją gospodarki oraz wzmocnieniem demokracji”²⁴.

I tam, gdzie:

„celem jest przetrwanie, stabilność oraz zrównoważony rozwój społeczeństwa, który osiąga się m.in. poprzez wspólnotową solidarność, zapewnienie wysokiej jakości życia obywateli, rodziny i osób wymagających szczególnej troski, poprawę ich warunków bytowych, pracy, wypoczynku”,

przeciwdziałanie bezrobociu, zapobieganie wykluczeniu społecznemu, walkę z biedą i ubóstwem²⁵. Zarazem owe cele i zadania z nimi związane będą stymulować działania na poziomie lokalnym, regionalnym (w znaczeniu państw narodowych) i globalnym. Wiąże się to z dostosowaniem polityki społecznej do tempa zmian cywilizacyjnych, nowych technologii i rozwoju nauki. Politykę społeczną można bowiem zdefiniować jako:

„odpowiedzi polityki państwowej na podstawowe ryzyka społeczne dla zatrudnienia, dochodu i bezpieczeństwa socjalnego”²⁶,

których źródłem może być otoczenie zewnętrzne (ponadnarodowe, globalne) lub otoczenie wewnętrzne (narodowe, wewnątrzsystemowe). A w szerszym ujęciu jako odpowiedzialną za bezpieczeństwo, ład i zrównoważony rozwój społeczny, co wskazuje na interdyscyplinarny wymiar wskazanych celów²⁷.

²² S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa/Ursynów 2010, koziej.pl/wp-, s. 2 [dostęp: 25.01.2018].

²³ R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*, s. 33.

²⁴ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 32.

²⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 51.

²⁶ J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013, s. 56–57.

²⁷ R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*, s. 33.

3. PROCES WARTOŚCIOWANIA ZMIAN A PRZYMUS REAGOWANIA W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

W zasadniczy sposób postać i zasięg poprawnego konstruowania działań zewnętrznych i wewnętrznych, w sferze zadań państwa, sprzężone są z analizą trendów zachodzących w jego otoczeniu. Trendy te to współczesne wyzwania, które są generowane uwarunkowaniami zewnętrznymi w wymiarze globalnego bezpieczeństwa. Wyzwaniem tym są zjawiska i procesy nowe. Immanentną cechą ich nowości jest przymus reagowania (poszukiwanie coraz doskonalszych środków, metod i sposobów ich eliminowania, łagodzenia czy normalizowania)²⁸. Z jednej strony, wymuszają one konieczność oceny/diagnozy, formułowania na ich podstawie wniosków, a po ich uwzględnieniu: formułowania odpowiedzi i podejmowania stosownych działań. Czyli wyzwania te wymagają skonkretyzowanej reakcji państwa. Z drugiej strony, to właśnie nowe zjawiska i procesy zachodzące w zglobalizowanym świecie wzmagają dynamikę rozwojową narodów i państw, narzucając określone zmiany²⁹. Przy czym proces wartościowania zmian jest zawsze konsekwencją oszacowania powszechności ryzyka.

Ryzyko to zjawisko towarzyszące każdej działalności z udziałem człowieka, gdyż związane jest z podejmowaniem decyzji we wszystkich obszarach życia politycznego, społecznego i gospodarczego, czyli wszędzie tam, gdzie decydent staje wobec sytuacji zysku/korzyści lub straty. Należy je więc postrzegać w kategoriach wielowymiarowych wartości „składających się na środowisko życia człowieka”, np. ryzyko zdrowotne, ekonomiczne, polityczne, socjalne, moralne, prawne, kulturowe, epidemiologiczne³⁰.

Każde ryzyko składa się z dwu zasadniczych elementów: niebezpieczeństwa oraz hazardu. Niebezpieczeństwo określa przyczynę i źródło straty. Hazard zaś określa zespół warunków i okoliczności, w obrębie których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia danego niebezpieczeństwa i jego zrealizowania się³¹.

²⁸ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Gospodarki, Józefów 2012, s. 13.

²⁹ *Ibidem*, s. 30.

³⁰ J. Konieczny, *Bezpieczeństwo zdrowia publicznego w zagrożeniach środowiskowych*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2016, s. 107.

³¹ *Ibidem*, s. 103.

Wyróżnia się wiele rodzajów ryzyka w zależności od identyfikowania przez określonego decydenta wyzwania. Zarazem interpretuje on zależność między przyczyną a skutkiem, i ocenia³²:

- a) przedmiot wyzwania (zjawiska naturalne, np. powódź, społeczne, np. patologie, militarne, np. użycie sił zbrojnych, techniczne, np. budowlane, komunalne),
- b) charakter zjawisk i procesów jako wyzwania (ujęcie negatywne: zagrożenie/strata rodzi konieczność przeciwdziałania, oraz ujęcie pozytywne: gdy możliwe jest przekształcenie zagrożenia/straty w szansę/korzyści, in neutralna koncepcja ryzyka),
- c) czynniki, przyczyny, które mogą wywołać określone zjawiska i procesy (np. kryzys gospodarczy=utrata pracy=bezrobocie, wirus ospy=zachorowanie na ospę=epidemia, niski wzrost gospodarczy=ubóstwo=wykluczenie społeczne).

Przy takiej ocenie niezbędne jest myślenie prospektywne oparte na twórczej wizualizacji i myśleniu alternatywnym oraz wariantowym przewidywaniu możliwych skutków lub zdarzeń pewnych i przyszłych³³. Pozwala to właściwym służbom przygotować się do sprawnego i skutecznego działania w dynamicznym środowisku międzynarodowym, w długiej perspektywie czasu. Wpływa też na takie kształtowanie polityki państwa XXI wieku, gdzie planowane cele mają przewidywany, perspektywiczny kształt bezpieczeństwa. Nawet w wymiarze kilkudziesięciu najbliższych lat. Zwłaszcza, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na siedem globalnych tendencji kierunkowych, tj. demografię, zasoby naturalne, nowe technologie, ekonomię i globalizację, narodowe i międzynarodowe rządzenie, charakter konfliktów oraz rolę wielkich mocarstw w świecie, które będą kształtowały współczesny system bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i systemy krajowe³⁴.

Dla utrzymania pokoju na świecie oraz bezpieczeństwa własnych obywateli państwo musi ustalić pewną hierarchię celów przez politykę zagraniczną i wewnętrzną krajową. A w ramach polityki krajowej tzw. polityki szczegółowej, in. sektorowej, np. polityka gospodarcza, socjalna, wojskowa. To polityki zależne od kierunku aktywności państwa, czyli zorientowania na ludzki wymiar interesu bezpieczeństwa³⁵ w skonkretyzowanym obszarze.

³² *Ibidem*, s. 102–107.

³³ *Ibidem*, s. 107.

³⁴ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria...*, *op. cit.*, s. 31.

³⁵ K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, Zeszyty Naukowe WOSWL 2009, Nr 1, s. 134.

O ile w polityce zewnętrznej istotna jest racja stanu, definiowana jako wzmocnienie suwerenności państwa przez zwiększanie jego potęgi, gdzie państwo, ośrodek decyzyjny kieruje się nie wymogami etyki, lecz racjonalnym wyborem, chłodną kalkulacją (tzw. relatywizm moralny)³⁶. O tyle przy polityce wewnętrznej istotne jest dobro obywateli i jego instytucjonalne gwarancje. To co je spaja można określić jako swoiste posłannictwo, misję organizacji, jaką jest państwo. To zbiór celów i wartości o charakterze długofalowym, który jest wspólny dla większości obywateli i zaakceptowany przez właściwą legislację (konsensus sił politycznych Parlamentu i organizacji działających w państwie)³⁷. W kontekście bezpieczeństwa społecznego, ustalenie zawartości zbioru pozostaje zadaniem polityki społecznej, której kreowanie odbywa się na trzech poziomach oddziaływania strategicznego na instytucje bezpieczeństwa oraz system prawny³⁸, tj. parlament, prezydent, rząd i ośrodek analityczno-projektowy³⁹. Zasadniczo więc w takim modelu dookreśla się koncepcje i formułuje perspektywne cele przewidziane do realizacji, dokonuje się wyboru niezbędnych metod, instrumentów, środków, na których podstawie opracowuje się strategie wykonawcze⁴⁰.

4. SYSTEMATYKA AUTONOMII DECYZYJNEJ W KONTEKŚCIE MYŚLI I DZIAŁANIA STRATEGICZNEGO

Strategia, według wszelkich kryteriów wartości, jest nauką (dyscypliną naukową), a w sferze militarnej – specjalnością nauk wojskowych. Strategia jest również specyficznym sposobem myślenia – wyobrażeniem, ideą. Co do zasady, myślenie i działanie powinny stanowić jedność. Każde racjonalne działanie człowieka wymaga bowiem zdroworozsądkowego myślenia. Jednak często realizując twórczą wizję, dokonujemy weryfikacji pierwotnej koncepcji. Immanentną cechą współczesnych strategii jest koncentrowanie uwagi na czynnikach kierujących wiedzą – władzy różnych poziomów i szczebli zarządzania w państwie. Co prowadzi do realizowania celów strategicznych (idei, koncepcji). Zdaniem M. Faucaulta:

³⁶ A. Danek, *Racja stanu jako suwerenność państwa in actu*, <http://geopolityka.net/adam-danek-racja-stanu-jako-suwerennosc-panstwa-in-actu/> [dostęp: 17.01.2018].

³⁷ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 33

³⁸ J. Gierszewski, *Organizacja systemu...*, *op. cit.*, s. 69.

³⁹ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*, s. 33.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 32–34.

„metody władzy i wiedzy kierują procesami życia, przystępują do ich kontrolowania i modyfikowania”⁴¹.

Zgodnie z przytoczoną teorią:

„procesy zogniskowane na takiej metodzie czynią z nas przedmiot nieograniczonych eksperymentów, których celem strategicznym jest nadzór i kontrola”

zagrożeń, tym samym i społeczeństwa. Takim właśnie procesem jest każda strategia. Jej skuteczność (jakość) jest bowiem efektem umiejętności balansowania każdego stratega, między nauką i biznesem a godnością człowieka⁴². Przy czym godność należy łączyć z tym wszystkim, co będzie dotyczyło bezpieczeństwa przyszłości w odniesieniu do egzystencji człowieka. Zatem obszaru jego autonomii, prawa do rozwoju (a nie tylko bytu) oraz środowisk, w których jest aktywny (dom, szkoła, praca, wspólnota lokalna, region, państwo czy wspólnota ponadpaństwowa)⁴³.

Z natury swej autonomia decyzyjna przypisana jest każdej istocie ludzkiej. Formalnie to człowiek posiada kompetencje decyzyjne działając w imieniu własnym, jak i w imieniu innych podmiotów, które reprezentuje. W organizacji państwa sytuacje decyzyjne wiążą się z procesem zarządzania/kierowania. Pierwotnie za realizację tego procesu odpowiedzialne jest państwo, które może ją przekazać na niższe szczeble. Dzieje się tak dlatego, że w strukturach formalnych autonomia decyzyjna ma układ hierarchiczny, gdzie występuje kilka poziomów decyzyjnych związanych granicami prawa. Istota zarządzania przejawia się w tym, że każda z podległych struktur wymaga pewnej systematyki w działaniu, by zamierzone cele osiągać sprawnie i skutecznie. Obejmuje ona planowanie, organizowanie, przewodzenie i racjonalizowanie, które podlegają pewnym ograniczeniom w postaci: dostępnych zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych, informacyjnych⁴⁴.

Planowanie prospektywne wymaga strategicznego myślenia krytycznego, kreatywnego, systemowego. Istotą planowania w każdej strukturze będzie zawsze wytyczenie jej celów, dobór właściwych narzędzi, określenie skutecznych technik, koncepcji oraz wskazanie cyklu ich realizacji⁴⁵. W planowaniu

⁴¹ M. Gałuszka, *Medykalizacja w kulturze strachu*, file:///C:/Users/uzytkownik/Downloads/03_Galuszka.pdf, s. 70 [dostęp: 27.12.2017].

⁴² A.E. Wasilewska, *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji*, (złożono do recenzji w WSPiA, Kwartalnik „Administracja”, Rzeszów 2018), s. 6.

⁴³ M. Kozub, *Strategiczne myślenie o bezpieczeństwie przyszłości*, Zeszyty Naukowe AON 2014, nr 4(97), s. 106, file:///C:/Users/uzytkownik/Downloads/Kozub.pdf [dostęp: 17.01.2018].

⁴⁴ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 6 (tł. M. Rusiński).

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4.

uczestniczą upoważnione podmioty, w tym liderzy, managerzy, planiści, realizatorzy, racjonalizatorzy korzystający z postępu i dorobku nauki: m.in. prawa, ekonomii, socjologii, medycyny, psychologii, pedagogiki, informatyki.

W największym uproszczeniu, organizowanie to nic innego, jak logiczne, zdroworozsądkowe grupowanie działań i zasobów⁴⁶. Na tym etapie strateg ma zmierzyć się z problemem, musi zgłębić jego strukturę i przyczyny oraz dokonać najbardziej optymalnego wyboru⁴⁷. Natomiast przewodzenie to procesy myślenia strategicznego wzmacniające współdziałanie i współpracę z otoczeniem struktury, jak i wewnątrz podległych jednostek. Uaktywnienie przewodzenia następuje:

„wtedy, gdy zostaną podjęte konkretne działania, które przyniosą zamierzone rezultaty”⁴⁸.

Racjonalizowanie to strategiczne myślenie zorientowane na identyfikowanie porażek, istotnych rozbieżności między jakością planowania a jakością realizacji. Powinno się przy tym pamiętać, że realizacja, wdrażanie, praktyka realizacyjna (np. w postaci świadczeń i usług) wymaga monitoringu (systematyczna i metodyczna obserwacja) i ewaluacji (systematyczna i metodyczna ocena), gdyż „konstruowanie skończonych obrazów bezpieczeństwa przyszłości” jest niemożliwe, zmienne i nieprzewidywalne⁴⁹. Dlatego też dokonuje się etapowej oceny skuteczności i sprawności rozwiązań, stopnia realizacji celów i skalę zaangażowania zasobów, by usprawnić możliwość wprowadzenia stosownych korekt⁵⁰.

Przyjmując za podstawę definiowania pojęcia strategii pogląd ekonomisty A.D. Chandlera, który zakłada, że strategia jest procesem tworzenia i realizacji długookresowego planu, odpowiadającego generalnym kierunkom (trendom) działania i uwzględniającym alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów⁵¹, podkreśla się efekt synergii między teorią i upracticznianiem polityki oraz myśleniem i działaniem strategicznym. Efekt synergii zakłada, że wspólne działanie wszystkich części jest znacznie skuteczniejsze, niż suma efektu ich pojedynczego działania⁵².

W kontekście bezpieczeństwa społecznego każda polityka, jak i każda strategia, będzie okresową „koncepcją jednoczesnego myślenia i działania

⁴⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁷ M. Kozub, *Strategiczne...*, *op. cit.*, s. 108.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 108.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka...*, s. 32.

⁵¹ *Strategia*, Encyklopedia zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [dostęp: 18.01.2018].

⁵² M. Kozub, *Strategiczne...*, *op. cit.*, s. 110.

w osiągnięciu zakładanej wizji” w obszarze bezpieczeństwa państwa i jego przyszłości. Powyższa koncepcja jest identyfikowana jako jedność celów wyróżnionych ze względu na aspekt społeczny, co do ich charakteru, zakresu i wymiaru czasowego realizacji zadeklarowanych zamiarów politycznych⁵³.

Przyjęte tło pozwala na formułowanie założenia, że opracować politykę społeczną (dziedzinową/kierunkową) oznacza opracować strategię systemową/kierunkową na bazie spójnych wartości i zgodności oczekiwanych rezultatów. To znaczy dokonać wyboru, w której dziedzinie działalności państwo, poprzez system bezpieczeństwa społecznego, chce być gwarantem:

„całościowej kondycji fizycznej, psychicznej, duchowej, intuicyjnej podmiotu. Stąd wywodzi się poczucie bezpieczeństwa jako subiektywny odbiór konfiguracji warunków życia jednostki, uznanej przez nią w kategorii pewności trwania (bezpieczeństwa) bądź zagrożenia”⁵⁴.

5. CZYNNIKI UZASADNIAJĄCE TWORZENIE ZINTEGROWANYCH STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA

Nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że ważną rolę w każdym z planistycznych opracowań strategicznych odgrywa misja, dla której określony element strukturalny układu – państwa (system, podsystem, sektor) został powołany. Z jednej strony, konkretyzuje pewne cenne dla *humanitas* wartości, które dana struktura wnosi do społeczeństwa i jego otoczenia, np. życie, zdrowie, praca, moralność, sprawiedliwość, równość, dobra materialne. Co w pełni uzasadnia wsparcie państwa oraz podstawę tworzenia strategii bezpieczeństwa dla tego obszaru (tj. danej kategorii bezpieczeństwa, która jest integralną częścią strategii bezpieczeństwa narodowego)⁵⁵. Z drugiej strony, obszary wspierane uzyskują korzystniejszą pozycję, co przyciąga uwagę kapitału, rynku, handlu, zasobów ludzkich zorientowanych na transfer własnych korzyści (niekoniecznie spójnych). Co czyni je atrakcyjnym przedmiotem badań i ekspertyz w wymiarach: instytucjonalnym, normatywnym oraz funk-

⁵³ *Ibidem*, s. 103.

⁵⁴ K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej*, [w:] K. Drabik (red.), *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, AON, Warszawa 2013, s. 38–39.

⁵⁵ Zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*, tekst dostępny na stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973,Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html>, stan na 22.01.2018 r.

cjonalnym⁵⁶. Tym samym scedowana zostaje na te obszary misja zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, która pozostaje zintegrowana z celami głównymi polityki państwa (m.in. zapewnienie suwerenności państwowej, stały wzrost gospodarczy, postęp społeczno-ekonomiczny, realizacja zasad sprawiedliwości, równości, wolności i praw człowieka, stymulowanie zrównoważonego rozwoju).

Niewątpliwie istotnym walorem tych celów jest to, że: po pierwsze, jako że odzwierciedlają wspólne wartości – dobra, racji stanu – „muszą być zoperacjonalizowane do formy mierzalnej” w kategoriach jakościowych (np. wspomniane wyżej stymulanty i destymulanty w perspektywie bezpieczeństwa społecznego)⁵⁷. Po drugie, są punktem odniesienia dla formułowania celów realizacyjnych (in. szczegółowych, in. podrzędnych) ocenianych w kategoriach ilościowych (np. wskaźnik, procent, statystyka, skala). Po trzecie, wiążą cele realizacyjne, środki i zasoby własne z komponentami otoczenia (np. potrzeby, infrastruktura, lokalizm, kultura). Wymaga to uwzględnienia dynamiki procesów indywidualnych i procesów społecznych w konstruowaniu wizji rozwoju i ochrony egzystencjonalnych podstaw życia, w ramach polityk sektorowych/dziedzinowych. Po czwarte, nadają kierunek, rodzaj i zakres powiązań z otoczeniem zewnętrznym każdej struktury. Po piąte, generują produktywność w postaci niezbędnych: nakładów (zasoby rzeczowe, ludzkie, finansowe, informacyjne pobierane z otoczenia); procesów (techniczne i kierownicze, które przetwarzają nakłady w wyniki); rezultatów (dóbr w formie produktu, usługi o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, oceny ryzyka – zyski i straty, budowy sieci informacyjnych, zachowania personalne). Uwzględniając spojrzenie systemowe, trzeba dodać, że konsekwencją tak rozumianej produktywności jest sprzężenie zwrotne – jako określona reakcja otoczenia na wyniki systemu, a w rezultacie na politykę państwa. Po szóste, krystalizują prospektywną hierarchię celów w sposób następujący: misja (funkcje i zadania struktury w organizacji państwa); cele strategiczne (ustalone przez najwyższy szczebel zarządzania/kierowania); cele taktyczne in. średnio i krótkookresowe etapy (określają fazy realizacji, stosunek kosztów do osiągnięć, moment wsparcia ze strony nauki, techniki, rozwiązań infrastrukturalnych, rozpoznawanie i stadium ewentualnych porażek); cele szczegółowe średnio i krótkookresowe (formułowane dla komórek funkcjonalnych niższego szczebla, np. wydziału, gminy, powiatu, okręgu, rejonu); cele bezpośrednie

⁵⁶ K. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14 i n.

⁵⁷ Por. R. Szarfenberg, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*, s. 16.

krótkoterminowe (kształtowane z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, tzw. uspołecznienie i demokratyzacja obywatelskiej polityki społecznej, ukierunkowane na lepszą efektywność i racjonalność realizowanych zadań na szczeblu lokalnym i regionalnym)⁵⁸. Po siódme, cele nadrzędne w polityce państwa zawsze wymuszają kooptację pomiędzy różnymi strukturami. Tu sposób współdziałania staje się wyróżnikiem strategii, a efektywność celów jest uwarunkowana całością powiązań, czyli „kontekstem współzależności wobec stron trzecich”⁵⁹. Powstały obszar współdziałania jest granicą strategii wykonawczych (kończy się zakres zintegrowanego zadania, operacji, obowiązku), co wiąże się z końcem finansowania i odpowiedzialności decyzyjnej podmiotu wiodącego. Należy zauważyć, że nie jest to wnioskowanie zamknięte i może prowadzić do dalszej refleksji.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na koncepcję ilościowego i behawioralnego zarządzania strategicznego, jako podstawę opracowania zarządzania strategicznego bezpieczeństwem w elastycznym otoczeniu. Głównie dlatego, że w kręgu jej rozważań znajduje się teoria organizacji zarządzania, rola organów zarządzających, struktur wykonawczych i wspierających, zachowania personalne, otoczenie organizacji (systemu) oraz informacyjno-decyzyjne aspekty wypracowywania strategii i budowania sieci współpracy dla realizowania celów w pewnej perspektywie czasowej⁶⁰. Co istotne, w budowaniu sieci współpracy wykorzystuje się biopolitykę, aby zwrócić uwagę na człowieka i jego dobro (tzw. ludzki wymiar bezpieczeństwa). Niestety, w większości z pobudek ekonomicznych, w mniejszości – humanitarnych.

W okresie późnej nowoczesności, z jednej strony, stajemy się przedmiotem receptury na godne, zdrowe i dostatnie życie, co samo w sobie nie jest złe. Z drugiej zaś, jesteśmy narzędziem realizacji zamierzonych celów dominujących grup władzy i interesów. A głównie jesteśmy konsumującymi wszechstronność oraz bezwarunkowość władczych rozwiązań⁶¹. To wymusza dopasowanie cyklu życia człowieka do rzeczywistych potrzeb oraz tych dają-

⁵⁸ M. Grewiński, *Transformacja polityki społecznej w Polsce na tle europeizacji rozwiązań społecznych*, yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1...pan.../PPS2019-201220Grewinski.pdf s. 36 [dostęp: 22.01.2018].

⁵⁹ W. Czakon, *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 26.

⁶⁰ A. Zakrzewska-Bielawska, *Ewolucja szkół strategii: przegląd głównych podejść i koncepcji*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Rozwój koncepcji i metod*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, t. 27, Wałbrzych 2014, s. 12–14.

⁶¹ A.E. Wasilewska, *Kapitalizm i medycyna...*, *op. cit.*, s. 12.

cych się przewidzieć w przyszłości. Dlatego coraz częściej programowanie polityki społecznej obejmuje tworzenie długofalowych strategii społecznych. Które z kolei są operacjonalizowane poprzez działania, programy i projekty⁶² uwzględniające (realne lub potencjalne) zagadnienia militarne, polityczne, ekologii, ekonomii, demografii czy kwestie socjalne. Głównie dla przetrwania, zdrowia i rozwoju jednostek⁶³. Nie można ich jednak w żaden sposób traktować jako alternatywy dla koncepcji bezpieczeństwa narodowego. Zarówno strategie tworzone dla poszczególnych kategorii bezpieczeństwa, które jest „wartością szczególną, gdyż wszystko przenika, łączy i warunkuje”, jak i zarządzanie przez projekty, z pominięciem działalności operacyjnej, wzajemnie się uzupełniają. Ich uzasadnieniem jest bowiem ograniczenie do minimum przeżyć negatywnych jednostki, wynikających z jej uczestnictwa w życiu społecznym, które przejawiają się w postaci lęku lub strachu. Zatem negatywnej reakcji na różne postaci i formy zagrożenia⁶⁴ zintegrowanej treści praw człowieka. Będą to wartości, które przysługują jednostce ze względu na jej godność, ujęte w trzech generacjach i ugruntowane w zachowaniach moralnych:

1. Prawa pierwszej generacji (in. prawa klasyczne) zakotwiczone w wolności. To zasada, która umożliwia działania autonomiczne, motywowane wewnętrznie, zindywidualizowane, o charakterze personalistycznym. Legitymizuje prawo świadomego, swobodnego wyboru, który jest fundamentem zewnętrznej jakości życia i staje się podstawą budowania wiedzy o sobie. Podkreślić trzeba, że wspólnotowy wymiar ludzkiego życia wiąże się z nieustannym definiowaniem i doświadczaniem granicy ludzkiej wolności w kontaktach interpersonalnych i grupowych. Granicą tą jest zawsze wolność i godność osoby drugiej⁶⁵;
2. Prawa drugiej generacji (in. prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne) zakotwiczone w zasadzie równości. Są odpowiedzią na brak zabezpieczeń socjalnych, niemożność czynnego udziału w tworzeniu dóbr gospodarczych i partycypowania w korzystaniu z nich na skutek łamania nadrzędnych praw społecznych, prawa do pracy i sprawiedliwej płacy. W dzisiejszym ustroju społeczno-gospodarczym, gdzie uznaje się priorytet kapitału przed człowiekiem, praca jest elementarną potrzebą człowieka. Wartością wielowymiarową (a nie wyłącznie gospodarczą), fundamentalną dla kształ-

⁶² M. Grewiński, *Transformacja polityki...*, op. cit., s. 35.

⁶³ A. Czubaj, *Miejsce jednostki we współczesnym pojmowaniu bezpieczeństwa*, s. 66, http://www.desecuritate.uph.edu.pl/images/De_Securitate_nr_12_2016_6_Czubaj.pdf [dostęp: 23.01.2018].

⁶⁴ *Ibidem*, s. 65–66.

⁶⁵ M.A. Krapiec, *Człowiek, prawo i naród*, FLSFCh, Lublin 2002, s. 146.

towania treści norm prawnych w wielu dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, np. prawo do wolności wyboru miejsca pracy, wyboru pracy zgodnej z uzdolnieniami i umiejętnościami, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo inicjatywy gospodarczej opartej na własności prywatnej, prawo do używania dóbr, prawo do szeroko rozumianego rozwoju społecznego. Stąd wniosek, że społeczne prawa człowieka nie są ograniczane do instytucji pomocy socjalnej państwa, która jest zawsze warunkowa. Co oznacza, że jest ona realizowana wobec osób uprawnionych, wyłącznie po zaistnieniu trudności obwarowanych reżimem regulacji prawnych (np. legitymizacja niepełnosprawności, uprawnienia do zasiłku socjalnego, uprawnień emerytalnych). Za takim ujęciem przemawia i to, że podmiotami uprawnionymi do realizacji praw społecznych są nie tylko instytucje państwowe, ale też bezpośredni beneficjenci: człowiek, związki zawodowe czy organizacje społeczne. Należy zaznaczyć, że z treści tych praw wynikają też i obowiązki (np. aktywizacja, produktywność)⁶⁶.

3. Prawa trzeciej generacji (in. prawo uczestniczenia w zrównoważonym rozwoju) oparte głównie na moralnych fundamentach zasady solidarności. Jest ona wsparciem normatywnego wymiaru prawa do rozwoju, prawa do pokoju, prawa do zdrowego środowiska, prawa do wspólnego dziedzictwa kulturowego. Są to prawa, które konkretyzują potrzeby człowieka i równocześnie włączają do swej treści zasady wolności i równości. Tym samym wiążą treści praw w integralną całość – obszar szeroko rozumianego bezpieczeństwa⁶⁷. Chociażby dlatego, że wymagają nieustannej i solidarnej obrony, ochrony i wsparcia w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Mając na uwadze powyższe czynniki, trzeba zauważyć, że nie może istnieć uniwersalna strategia bezpieczeństwa społecznego. Zwłaszcza taka, która swym zasięgiem oddziaływania realizowałaby zasadność reagowania instytucji bezpieczeństwa oraz systemu prawnego na zagrożenia godzące we wszystkie aspekty życia człowieka.

Nie ulega wątpliwości, że obecne otoczenie człowieka wykazuje się dużą dynamiką zmian. Dlatego też opracowanie celów strategicznych musi przewidywać elastyczne rozwiązania, gdzie istotną funkcję pełnią ilościowe, jak i jakościowe aspekty związane z ładem i bezpieczeństwem społecznym. Doceńnione bowiem zostaną te strategie dziedzinowe/kierunkowe, które bezpośred-

⁶⁶ A.E. Wasilewska, *Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb* (art. zgłoszony do druku w WSPiA, Kwartalnik „Administracja”, Rzeszów 2018, s. 11–12).

⁶⁷ *Ibidem*, s. 13.

nio lub pośrednio będą kształtować dobrostan obywateli. Zatem takie, gdzie plany warunków życia, wzrost zatrudnienia, przyrost produktywności, ale i inne informacje, jak chociażby rozwiązania dookreślające czynniki i źródła motywacji obywatela do pożądaných zachowań (np. 500+, mieszkanie+, ulgi podatkowe) będą zorientowane na poprawę jakości życia i bezpieczeństwo rozwoju.

Reasumując, istotą strategii zintegrowanych jest to, że tworzone są dla ochrony wspólnych wartości przez upoważnionych strategów. Jako elementy składowe całości mogą mieć odmienny zakres, a więc mogą obejmować zasięgiem cały układ – państwo narodowe, dotyczyć poszczególnych systemów, podsystemów, bądź poszczególnych ich funkcji. Każda z nich osobno pokonuje inną drogę, ale cel jest ten sam – bezpieczeństwo narodu – suwerena.

PODSUMOWANIE

Można powiedzieć, że wspólnotę obywatelską jednoczą wspólne wartości. Najczęściej ukryte pod pojęciem – dobro wspólne, racja stanu – ujmowane są w kategorii nadrzędnych wytycznych dla misji państwa. Na ich podstawie kształtuje się główne cele i metody, „zawierające w swej warstwie merytorycznej społeczne posłannictwo”⁶⁸ suwerena. Polityka to już teoretyczna wizja przyszłej praktyki rzeczywistości. Łączy w pewną koncepcję prospektywne myślenie, metody i środki, wskazuje narzędzia, uwzględnia zasoby, ocenia ryzyka. Strategia to zespolenie polityki z myślą (kreowany proces wyobraźni oparty na wiedzy, informacji, doświadczeniu)⁶⁹ i działaniem systemowym w pewnej perspektywie czasu (efekt synergii). Co oznacza długofalowe zoperacjonalizowanie hierarchii celów poprzez działania, programy i projekty. W takim ujęciu strategia sama w sobie jest narzędziem.

Ujawnia się więc wzajemna korelacja tych pojęć. Co rzutuje na wzajemne powiązania między różnymi dziedzinami w systemie bezpieczeństwa państwa. Ujednolicenie wartości, celów i perspektyw rozwoju w prospektywnym planowaniu społecznym, gospodarczym i przestrzennym, determinuje zintegrowanie bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, które stanowi alternatywę wobec skutków (po)nowoczesności i jest swoistym *remedium* dla naszego przetrwania. W konsekwencji można stwierdzić, że podstawową racją istnie-

⁶⁸ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria..., op. cit.*, s. 33.

⁶⁹ M. Kozub, *Strategiczne myślenie..., op. cit.*, s. 101.

nia *imperium* jest bezpieczna realizacja dobra wspólnego, w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Mając na uwadze to, że władza publiczna jest dysponentem różnorodnych narzędzi: od sprawowania totalnej kontroli nad wyborami wolnych obywateli (nakaz, zakaz, dozwoleństwo), przez różne oferty subsydiowania celów społecznych lub gospodarczych w obszarze zadań publicznych, aż po bezpośrednie organizowanie łańcucha dostaw dóbr, świadczeń i usług publicznych⁷⁰, to należy zauważyć, że staje się ona promotorem słuszności własnego postępowania. W praktyce oznacza to, że już na etapie planowania wolność woli potencjalnego beneficjenta zostaje ograniczana lub stymulowana wizją (pewną koncepcją dobra), która nie pochodzi bezpośrednio od niego. Dlatego przekonanie obywateli, że kształt i treść oferowanych rozwiązań odpowiada oczekiwaniom społecznym, bo ma istotny wpływ na ich podmiotowość, jakość życia, bezpieczeństwo i ład społeczny, pozwala władzy kierować zachowaniami obywateli. Zatem:

„diagnoza ewaluacyjnych procesów i wypracowanie racjonalnych scenariuszy przyszłości dzisiaj jest warunkiem sukcesu jutra!), lecz i planami (prognozami) na przyszłość”⁷¹ władzy publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Bartalanffy L., *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowanie*, PWN, Warszawa 1984.
- Czakon W., *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Drabik K., *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej*, [w:] K. Drabik (red.), *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, AON, Warszawa 2013.
- Gierszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004 (tł. M. Rusiński).
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

⁷⁰ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria...*, op. cit., s. 7–9.

⁷¹ M. Kozub, *Strategiczne myślenie...*, op. cit., s. 103.

- Kołodziejczyk K., *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, Zeszyty Naukowe WOSWL 2009, Nr 1.
- Konieczny J., *Bezpieczeństwo zdrowia publicznego w zagrożeniach środowiskowych*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2016.
- Krapiec M.A., *Człowiek, prawo i naród*, FLSFCh, Lublin 2002.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Gospodarki, Józefów 2012.
- Światała R., *Ryzyka ekonomiczne rynku ochrony zdrowia*, [w:] T. Cholecki (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście europeizacji zjawisk społecznych*, Poznań 2013.
- Wasilewska A.E., *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji* (złożono do recenzji w WSPiA, Kwartalnik „Administracja”, Rzeszów 2018).
- Wasilewska A.E., *Paternalizm uzasadniony w medycynie współczesnej*, [w:] K. Pujer (red.), *Problemy nauk medycznych i nauk o zdrowiu*, t. 1, Exante, Wrocław 2017.
- Wasilewska A.E., *Spoleczne komponenty zdrowia publicznego na tle uwarunkowań pomocy społecznej*, [w:] K. Pujer (red.), *Problemy nauk medycznych i nauk o zdrowiu*, t. 3, Exante, Wrocław 2017.
- Wasilewska A.E., *Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb* (art. zgłoszony do druku w WSPiA, Kwartalnik „Administracja”, Rzeszów 2018).
- Wojtaszczyk K., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Woźniak-Cholecka J., *Ryzyka wewnątrzpaństwowe w kontekście integracji europejskiej*, [w:] T. Cholecki (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście europeizacji zjawisk społecznych*, Poznań 2013.
- Zakrzewska-Bielawska A., *Ewolucja szkół strategii: przegląd głównych podejść i koncepcji*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Rozwój koncepcji i metod*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, t. 27, Wałbrzych 2014.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.

Netografia

- Bezpieczeństwo społeczne w Polsce*, <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/797-bezpieczenstwo-spoeczne-w-polsce> [dostęp: 14.01.2018].
- Czubaj A., *Miejsce jednostki we współczesnym świecie*, s. 66 [dostęp: 14.01.2018].

- http://www.desecuritate.uph.edu.pl/images/De_Securitate_nr_12_2016_6_Czubaj.pdf
- Danek A., *Racja stanu jako suwerenność państwa in actu*, <http://geopolityka.net/adam-danek-racja-stanu-jako-suwerennosc-panstwa-in-actu/> [dostęp: 17.01.2018].
- Dobrostan subiektywny*, http://www.pvg.olsztyn.pl/o/Dobrostan_subiektywny.html [dostęp: 14.01.2018].
- Gałuszka M., *Medykalizacja w kulturze strachu*, file:///C:/Users/uzytkownik/Downloads/03_Galuszka.pdf, s. 70 [dostęp: 27.12.2017].
- Grewiński M., *Transformacja polityki społecznej w Polsce na tle europeizacji rozwiązań socjalnych*, [yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1...pan.../PPS2019-201220Grewiski.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.pan.../PPS2019-201220Grewiski.pdf), s. 36 [dostęp: 22.01.2018].
- Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczenst/5975,Kierowanie-bezpieczenst> [dostęp: 14.01.2018].
- Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa/Ursynów 2010, koziej.pl/wp-, s. 2 [dostęp: 25.01.2018].
- Kozub M., *Strategiczne myślenie o bezpieczeństwie przyszłości*, Zeszyty Naukowe AON 2014, nr 4(97), s. 106, file:///C:/Users/uzytkownik/Downloads/Kozub.pdf [dostęp: 17.01.2018].
- Okrasa W., Wolan M., *Nierówności przestrzenne rozwoju lokalnego*, s. 119 [dostęp: 14.01.2018]. http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2609/1/08_Wlodzimierz%20OKRASA.pdf.
- Pomoc społeczna*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/> [dostęp: 05.01.2018].
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*, tekst dostępny na stronie Biura Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973,Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html>, stan na 22.01.2018 r.
- Szarfenberg R., *Teoria i praktyka polityki społecznej*, s. 6, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tipps.pdf> [dostęp: 12.01.2018].
- Strategia*, Encyklopedia zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [dostęp: 18.01.2018].
- Uspołecznienie*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/ma ter_magistra_15051961.html [dostęp: 15.01.2018].
- Wandelfels B., *Świat życia niegdyś i dziś*, „Kultura i Wartości” 2016, Nr 20, s. 8, <https://journals.umcs.pl/kw/article/viewFile/5264/3679> [dostęp: 08.01.2018].

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNEGO JAKO REMEDIUM DLA PRZETRWANIA

Streszczenie

W artykule wykazano, że w kontekście bezpieczeństwa społecznego każda polityka, jak i każda strategia, będzie okresową koncepcją jednoczesnego myślenia i działania w osiągnięciu zakładanej wizji w obszarze bezpieczeństwa państwa i jego przyszłości. Powyższa koncepcja jest identyfikowana jako jedność celów wyróżnionych ze względu na aspekt społeczny, co do ich charakteru, zakresu i wymiaru czasowego realizacji zadeklarowanych zamiarów politycznych. Wykazano, że taki kierunek działań może być uzasadniony przymusem wsparcia, obrony, ochrony bezpiecznej realizacji dobra wspólnego. A także może być oceniany jako *remedium* dla naszego przetrwania.

Słowa kluczowe: *imperium*, system, autonomia, polityka, strategia, bezpieczeństwo, rozwój

SOCIAL SECURITY STRATEGY AS A REMEDY USED FOR SURVIVAL

Summary

The article shows that in the context of social security, every policy as well as every strategy will be a periodic concept of simultaneous thinking and acting in the field of achieving the assumed vision in the area of state security and its future. The above concept is identified as a unity of goals distinguished due to their social aspect, nature, scope and timespan of the implementation of the declared political intentions. It has been shown that such a course of action may be justified by the coercion of support, defence and protection of safe implementation of the common good. And it can also be evaluated as a remedy used for our survival.

Key words: empire, system, autonomy, policy, strategy, security, development

СТРАТЕГИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК *REMEDIUM* [СРЕДСТВО] ВЫЖИВАНИЯ

Резюме

В статье содержится утверждение, что в контексте общественной безопасности каждая политика, а также каждая стратегия будут представлять собой периодическую концепцию одновременности мышления и действия по достижению предполагаемого видения в сфере государственной безопасности и ее будущего. Вышеупомянутая концепция интерпретируется в контексте единства целей, определенных с учетом социального аспекта, а также их характера, масштабов и временного измерения реализации заявленных политических целей и намерений. Указывается на то, что такое направление деятельности может быть обусловлено необходимостью поддержки и защиты безопасной реализации общего блага. Кроме того, оно может быть оценено как *remedium* [средство, инструмент] нашего выживания.

Ключевые слова: *империя*, система, автономия, политика, стратегия, безопасность, развитие.

Цytuj jako:

Wasilewska A.E., *Strategia bezpieczeństwa społecznego jako remedium dla przetrwania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 153–176. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.21/a.e.wasilewska

Cite as:

Wasilewska, A.E. (2018) ‘Strategia bezpieczeństwa społecznego jako *remedium* dla przetrwania’ [‘Social security strategy as a remedy used for survival’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 153–176. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.21/a.e.wasilewska

POKAŻ MI SWOJE DANE, A POWIEM CI KIM JESTEŚ. ROZPORZĄDZENIE O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH (RODO) – ISTOTA I CELE

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.22/a.chudas

1. ZNACZENIE DANYCH OSOBOWYCH W XXI W.

Kilka dni po festiwalu Open'er 2017 w Internecie zaczęła krążyć infografika przedstawiająca informacje o jego uczestnikach. Wywołała ona pewne kontrowersje wśród internautów, którzy nie mogli nadziwić się, w jaki sposób zebrano tak intymne dane, jak przynależność do mniejszości seksualnej czy fakt starania się o dziecko. Tymczasem informacje zebrano w bardzo prosty sposób – firma obsługująca darmową aplikację festiwalu, Selectiv, przeanalizowała inne aplikacje, z których korzystają jej użytkownicy. Umożliwienie dostępu do tych danych było warunkiem koniecznym do pobrania aplikacji Openera. Teraz Selectiv może sprzedawać profile festiwalowiczów reklamodawcom i umożliwić dotarcie odpowiedniego przekazu marketingowego do właściwego odbiorcy¹.

Ten przykład pokazuje, że dane osobowe, rozumiane jako informacje dotyczące możliwej do identyfikacji konkretnej osoby, stały się towarem (sprzedaż danych), a często jednocześnie także walutą, którą opłacamy dostęp do różnych treści lub usług (zgoda na przetwarzanie danych). Dane umożliwiają profilowanie, czyli automatyczną ocenę osoby, umożliwiającą zaproponowanie odpowiedniej oferty, np. pożyczki z oprocentowaniem ustalonym na podstawie dokonanego automatycznie „ratingu” kredytobiorcy. Dane osobowe mogą być

* Aleksandra Chudaś – Kolegium Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych, Uniwersytet Warszawski, chudas.aleksandra@gmail.com

¹ M. Maj, *Skąd wiadomo, że 14% uczestników Open'era stara się o dziecko?*, 18.07.2017, <https://niebezpiecznik.pl/post/za-darmowe-aplikacje-mobilne-placisz-informacjami-o-sobie-wyjasniamy-smartfonowy-skandal-z-openera/> [dostęp: 27.08.2017].

także częściami składowymi big data, czyli ogromnych zbiorów danych dotyczących jednostek (których tożsamość może być wymazana lub nie), pozwalających wyciągnąć wnioski na temat większej populacji. Nie sposób zliczyć branż, które wykorzystują powyższe mechanizmy w codziennej działalności.

Ze względu na powszechność wykorzystania, a jednocześnie swój unikatywny intymny charakter, dane osobowe wymagają szczególnego systemu ochrony, który powinien chronić przed ich niewłaściwym wykorzystywaniem (przetwarzaniem) lub wyciekiem. Chroniąc swoje dane, nie tylko chcemy uchronić się przed wyciągnięciem od nas pieniędzy sprytną reklamą, która wykorzystuje znajomość naszych potrzeb, ale także – a dla niektórych przede wszystkim – chcemy ochronić swoją prywatność. Prywatność to prawo każdego człowieka, usankcjonowane prawnie m.in. w Karcie Praw Podstawowych². Ale przede wszystkim to naturalna potrzeba, którą realizujemy na co dzień np. wieszając firanki w oknach swojego mieszkania, chroniąc hasło do swojego konta e-mail czy wybierając starannie powierników naszych problemów czy sekretów. Środowisko bez bezpiecznej przestrzeni, o dostępie do której możemy decydować, jest bardzo realną perspektywą. Już teraz państwo i firmy wiedzą o nas nierzadko więcej niż my sami i z każdą kolejną zdobytą na nasz temat informacją, apetyt na następne tylko rośnie. Wiedza o konsumencie jest od lat jedną z kluczowych przewag konkurencyjnych na rynku³.

2. GENEZA I REGULACJE OGÓLNEGO ROZPORZĄDZENIA O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH

Właśnie ze względu na postęp technologiczny i rosnącą w tej dziedzinie wagę big data, wśród priorytetów Komisji Europejskiej nie mogło zabraknąć agendy cyfrowej. W czasach gdy coraz mniej towarów i usług jest oferowanych i realizowanych bez udziału internetu, zbudowanie wspólnego rynku cyfrowego jest najwzwyklejszą koniecznością, aby urzeczywistnić ideę unijnego wspólnego rynku w ogólniejszym rozumieniu oraz zapewnić realizację jego czterech swobód. Jakkolwiek realizacja tego zadania jest fundamentalna dla utrzymania Unii Gospodarczej, pozostaje to nie lada wyzwaniem, ponieważ wymaga regulacji kolejnych dziedzin prawa, które do tej pory w pewnej mierze pozostawały w gestii państw członkowskich – a w niektórych przypadkach nie były regulowane w ogóle. Jedną z tych dziedzin jest prawo ochrony danych osobowych, z któ-

² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2012/C 326/02, art. 8, Dz. Urz. UE 2012, C 326/391.

³ H. Chen, R.H.L. Chiang, V.C. Storey, *Business Intelligence and Analytics: From Big Data to Big Impact*, „MIS Quarterly” 2012, Vol. 36, No. 4, s. 1165–1169.

rym związane są dwa wyzwania. Pierwsze z nich to ujednoczenie i uproszczenie regulacji prawnych na poziomie unijnym. Aktualnie obowiązująca dyrektywa z 1995 r.⁴ jest krytykowana za rozwiązania niewspółgrające już z aktualnym stanem technologii i znaczeniem danych osobowych w biznesie⁵. Drugie wyzwanie to zapewnienie takiego poziomu ochrony danych osobowych konsumentów, aby wzrosło ich zaufanie do korzystania z transgranicznych usług online. Komisja Europejska widzi w tym szansę na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w UE. Tymczasem według badań Eurobarometru z 2015 r. 67% Europejczyków jest zaniepokojonych brakiem pełnej kontroli nad informacjami udostępnianymi przez siebie online, a 57% nie zgadza się ze stwierdzeniem, że dostarczanie osobistych informacji nie jest dla nich ważną kwestią⁶.

Uchwalone w 2016 r. i wchodzące w życie 25 maja 2018 r. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO)⁷ jest jednym ze sztandarowych unijnych aktów prawnych obecnego Kolegium KE w dziedzinie Jednolitego Rynku Cyfrowego. Jego szczególne znaczenie wynika nie tylko z regulowania ważnej dla biznesu i konsumentów dziedziny oraz z formy działającego bezpośrednio rozporządzenia, ale także z zakresu podmiotowego aktu. RODO obowiązuje wszystkie podmioty oferujące swoje usługi osobom przebywającym na terenie Unii Europejskiej, zatem nowe standardy ochrony danych osobowych będą dotyczyć wielu firm z całego świata, w tym takich gigantów, jak Google czy Facebook.

To znacząca zmiana, ponieważ amerykański system ochrony danych osobowych jest znany z dużo mniejszego rygoru niż system obowiązujący w Europie, aż do tego stopnia, że istnieje swego rodzaju „turystyka” przedsiębiorstw, które specjalnie przenoszą się do USA, by uniknąć unijnych wymogów w tym zakresie.

Dopiero po tej zmianie dane osobowe mieszkańców UE będą mogły być efektywnie chronione, a dochodzenie swojego prawa do prywatności nie będzie wymagało znajomości obcego reżimu prawnego. Przede wszystkim,

⁴ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. UE 1995, L 281.

⁵ M. Czerniawski (w rozmowie z Rafałem Bujalskim), *UE wprowadza rewolucję w ochronie danych osobowych*, 12.05.2016, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ue-wprowadza-rewolucje-w-ochronie-danych-osobowych> [dostęp: 27.08.2017].

⁶ *Special Eurobarometer 431. Data Protection. Report*, s. 6, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf [dostęp: 27.08.2017].

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE 2016, L 119/1.

zgoda na przetwarzanie nie będzie mogła być tylko domniemana, ale potwierdzona wprost przez oświadczenie konsumenta. Zgoda na sposoby przetwarzania danych, które nie są konieczne do korzystania z wybranej usługi, takie jak zgoda na przekazywanie informacji handlowych czy profilowanie, będzie musiała być całkowicie dobrowolna. Zgodę będzie można każdorazowo cofnąć lub ograniczyć. Co więcej, w rozporządzeniu ujęte zostało prawo do bycia zapomnianym, które do tej pory funkcjonowało na podstawie słynnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Google Spain⁸. Inne ważne regulacje nowego aktu to prawo do przenoszenia danych, np. w przypadku zmiany dostawcy pewnych usług, oraz prawo do odszkodowania za nienależyte przetwarzanie danych.

DANE OSOBOWE A PROCESY DEMOKRATYCZNE

RODO powstało dla uregulowania obowiązków przedsiębiorców wobec konsumentów w zakresie ochrony ich danych osobowych. Spod mocy aktu prawnego zostały wyłączone m.in. przypadki przetwarzania danych przez instytucje państwowe. Jednak w zakres regulacji rozporządzenia będzie wchodzić także wiele relacji przedsiębiorca–konsument związanych pośrednio ze sferą publiczną. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której wynajęta przez rządzącą partię agencja wykorzystuje dane osobowe, by odpowiednio dopasować do odbiorców reklamę promującą działalność aktualnej władzy. Inny przykład to kampanie wyborcze, w których kandydujące ugrupowania korzystają z dobrodziejstw big data.

Kampanie wyborcze to od lat pole doświadczalne dla nowych trendów w marketingu. Powody są dwa: wysoka stawka rywalizacji, która skłania do eksperymentowania z niestandardowymi pomysłami na dotarcie do odbiorców oraz gigantyczne budżety, które umożliwiają ich wcielanie w życie.

Imponujące budżety kampanii wyborczych są niewątpliwie domeną Stanów Zjednoczonych. W ostatnich wyborach prezydenckich kampanie dwóch głównych kandydatów, Hillary Clinton i Donalda Trumpa, pochłonęły niemal 2,4 mld dolarów⁹. Pieniądze oraz dostęp do najlepszych umysłów, które do USA ściągają świetne możliwości edukacji i dołączania do innowacyjnych firm, umożliwiają swego rodzaju „wyścig zbrojeń” w wykorzystaniu wszystkich

⁸ Wyrok z dnia 13 maja 2014 r. Google Spain, C-131/12, EU:C:2014:317.

⁹ *Election 2016. Money raised as of Dec. 31*, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/campaign-finance/> [dostęp: 27.08.2017].

dostępnych technologii przez kandydatów. O tym, jak kampanie prezydenckie wpływają na innowacje w dziedzinie marketingu i big data świadczy choćby to, że szef zespołu analizy danych kampanii Baracka Obamy w 2012 r., Dan Wagner, po swoich doświadczeniach z tego stanowiska założył firmę Civis Analytics oferującą zarządzanie danymi i usługami analitycznymi. Dan Wagner zasłynął między innymi tym, że wysiłkiem swojego zespołu sprawił, że 9 na 10 ludzi, których w ich domach odwiedzili wolontariusze, już popierało Obamę, podczas gdy 4 lata wcześniej ten stosunek wynosił tylko 4 na 10. To ważne, ponieważ głównym celem wizyt wolontariuszy jest nakłonienie przekonanych już wyborców do oddania głosu, a nie zmienienie poglądów politycznych rozmówców, co byłoby zbyt trudne. Koncentracja na właściwych osobach pozwoliła zoptymalizować wysiłki wolontariuszy w mobilizacji elektoratu demokratów, co niewątpliwie przyczyniło się do reelekcji.

Jak było to możliwe? Stany Zjednoczone nie mają spójnego systemu ochrony danych osobowych, a jedynie incydentalnie uchwalane regulacje na poziomie stanowym, które nierzadko pokrywają się lub są wobec siebie sprzeczne¹⁰. System amerykański pozwala na stosunkowo swobodne zbieranie i przetwarzanie danych, jak również handel nimi.

W ten sposób od lat na potrzeby kampanii wyborczych na podstawie tamtejszego rejestru wyborców (który od 2002 r. uwzględnia także informacje, w których wyborach dana osoba oddała swój głos) tworzone są liczne bazy danych. Następnie łączone są one z danymi demograficznymi, pozyskiwanymi z ogólnodostępnych źródeł publicznych, a także z wszelkiego rodzaju danymi konsumpcyjnymi, kupowanymi od sieci sklepów, dostawców usług telekomunikacyjnych i tym podobnymi. Zestawienia ujawnione przez głośny wyciek republikańskich baz z danymi 198 milionów amerykańskich wyborców w czerwcu tego roku przedstawiają m.in. obliczone wskaźniki prawdopodobieństwa, w jaki sposób dana osoba głosowała w określonym roku lub, jaka jest szansa, że jest zwolennikiem polityki „America First” w relacjach międzynarodowych. Przez błąd w ustawieniach bezpieczeństwa dostępna publicznie była zaledwie część informacji, jakie o wyborcach mają Amerykańscy politycy¹¹. Jakie jeszcze informacje, zachowania i poglądy są analizowane – tego nie wiadomo.

¹⁰ A. P. Simpson, J. Rode, *USA. Data Protection 2017*, 15.05.2017, <https://iclg.com/practice-areas/data-protection/data-protection-2017/usa> [dostęp: 27.08.2017].

¹¹ M. Maj, *Dane 198 mln amerykańskich wyborców były dostępne publicznie, w głębokim ukryciu. To nie był „cyberatak”*, 21.06.2017, <https://niebezpiecznik.pl/post/dane-198-mln-amerykanskich-wyborcow-byly-dostepne-publicznie-w-glebokim-ukryciu-to-nie-byl-cyberatak/> [dostęp: 27.08.2017].

Od czasów kampanii Obamy sporo się zmieniło. Wykorzystywanie big data do docierania do odpowiedniej grupy odbiorców z najwłaściwszym przekazem nie jest już nowatorskim eksperymentem, ale standardową i relatywnie tanią techniką. Jak w rozmowie z „The Economist” wspomina Tom Pitfield, szef kampanii internetowej Justina Trudeau, obecnego premiera Kanady, większość budżetu reklamowego kampanii wydano w mediach społecznościowych głównie ze względu na to, że były one znacząco tańsze niż reklamy w mediach tradycyjnych. Co więcej, Facebook oferuje możliwości porównania reakcji odbiorców na różne komunikaty, dzięki czemu w jednym momencie publikowano nawet 50 różnych wersji reklam, w zależności od rodzaju odbiorcy i bieżącej sytuacji w wyścigu wyborczym¹². Tylko Justin Trudeau postawił na tak silne eksploatowanie tego kanału dotarcia do wyborców. Co ciekawe, Pitfield, podobnie jak Dan Wagner, po skutecznej kampanii wyborczej założył własną firmę analityczną – Data Sciences Inc.

4. KAMPANIA PREZYDENCKA W USA I CAMBRIDGE ANALYTICA

Kampania prezydencka w 2016 roku w Stanach Zjednoczonych przeszła do historii dzięki big data i targetowaniu. Hillary Clinton postawiła na rozwijanie i ulepszanie technik wypracowanych przy skutecznych kampaniach Baracka Obamy, zatrudniając wiodące firmy analityczne. Donald Trump tymczasem zdecydował się na innowacyjne i, jak się później okazało, bardziej kontrowersyjne rozwiązanie.

Od sukcesu w republikańskich prawyborach sztab Trumpa zaczął współpracować z brytyjską firmą analityczną Cambridge Analytica. Ta wcześniej wspierała kampanię Teda Cruza, który ostatecznie nie osiągnął sukcesu, jednak przebył niebywałą ścieżkę od nielubianego, relatywnie słabo rozpoznawalnego senatora po głównego rywala Donalda Trumpa.

Innowacja opracowana przez Cambridge Analytica w docieraniu do odpowiednich osób z najwłaściwszymi dla nich komunikatami opiera się na przesunięciu ciężaru uwagi z profilu demograficznego wyborcy na rzecz jego profilu psychologicznego. Jak twierdzi Alexander Nix, prezes Cambridge Analytica, dostosowywanie komunikatu do kogoś wyłącznie w zależności od jego płci, statusu majątkowego czy pochodzenia jest mało efektywne. Kluczowy czynnik, któ-

¹² *Politics by numbers. Voters in America, and increasingly elsewhere too, are being ever more precisely targeted*, 26.03.2016, <https://www.economist.com/news/special-report/21695-190-voters-america-and-increasingly-elsewhere-too-are-being-ever-more-precisely> [dostęp: 27.08.2017].

regu do tej pory brakowało, obok danych demograficznych, geograficznych czy ekonomicznych, to profil psychologiczny. Zatem firma na podstawie zebranych przeróżnych danych, od danych medycznych, przez wypisy z ksiąg wieczystych, aż po historię polubień na Facebooku (w sumie ok. 4–5 tys. takich „punktów danych” na temat jednej osoby) ustala profil OCEAN każdego wyborcy. OCEAN to akronim od 5 głównych cech charakteru: *Openness* (otwartość), *Conscientiousness* (sumienność), *Extraversion* (ekstrawertyzm), *Agreeableness* (ugodowość), *Neuroticism* (neurotyczność). Jest to możliwe dzięki algorytmowi stworzonemu na podstawie ankiet osobowości wypełnionych dobrowolnie przez setki tysięcy Amerykanów. Jak mówi sam, Nix:

„Stworzyliśmy model, który umożliwia nam przewidzenie typu osobowości każdej dorosłej osoby w Stanach Zjednoczonych”. (“We were able to form a model to predict personality of every single adult in the USA”)¹³.

Wychodzenie poza ramy danych demograficznych nie jest nowością. Psychometrię, rozumianą jako sposób kategoryzacji ludzi ze względu na ich styl życia i zachowania (decyzje zakupowe, nawyki), umożliwia choćby Facebook każdemu reklamodawcy. Tę samą technikę stosuje większość sklepów internetowych, polecając klientom do zakupu produkty podobne do tych, na które już się zdecydowali. Jednak, przynajmniej z tego, co wiemy, żadna duża firma nie zdecydowała się jeszcze na identyfikację cech osobowości użytkowników lub klientów.

Jak można zastosować to w kampanii wyborczej? Tłumaczy to podobnie Alexander Nix. Podaje przykład, w którym celem kampanii jest zachęcenie odbiorcy do popierania powszechnego dostępu do broni. W tej sytuacji osoba neurotyczna i emocjonalna otrzymałaby komunikat ostrzegający przed zagrożeniem napaści we własnym domu, natomiast osoba zamknięta i ugodowa, która zwykle ceni sobie tradycyjne wartości, otrzymałaby komunikat podkreślający znaczenie wspólnych wypraw ojca i syna na polowanie na kaczki dla zachowania tradycji i amerykańskiej tożsamości¹⁴.

O tym, jak Cambridge Analytica wspierała kampanię Donalda Trumpa napisali Hannes Grassegger i Mikael Krogerus w głośnym na cały świat artykule w szwajcarskim „Das Magazin”¹⁵. Według autorów, za sukcesem algorytmu Cambridge Analytica, który przekłada różne zachowania w sieci na

¹³ A. Nix, *The Power of Big Data and Psychographics*, <https://www.youtube.com/watch?v=n8Dd5aVXLCc> [dostęp: 27.08.2017].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ H. Grassegger, M. Krogerus, *The Data That Turned the World Upside Down*, 28.01.2017, <https://publicpolicy.stanford.edu/news/data-turned-world-upside-down> [dostęp: 27.08.2017].

profil psychologiczny według modelu OCEAN stoją badania naukowe Michała Kosińskiego, profesora psychologii na Uniwersytecie Stanforda. Opracował on system, który potrafi określić model OCEAN osoby na podstawie nawet tylko kilkudziesięciu polubień stron na Facebooku. Artykuł przekonuje, że uzyskane informacje wskazywały wolontariuszom kampanii Trumpa, poprzez dedykowaną aplikację, adresy wyborców, których należy odwiedzić, z wyszczególnieniem, na których domownikach warto się skupić. Dzięki przesyłanym przez wolontariuszy w aplikacji informacjom zwrotnym po wizytach, algorytm cały czas uczył się i zwiększał trafność wskazań. Ponadto, Cambridge Analytica miało wytypować dla Trumpa najważniejsze stany, na których miała się skupić jego kampania w ostatnich tygodniach i dniach – co okazało się niezwykle skuteczne, skoro republikanin zawdzięcza swój sukces właśnie zwycięstwom w kluczowych stanach, a nie wynikowi głosowania powszechnego, które nie zakończyło się na jego korzyść. Cambridge Analytica wspierało także testowanie i targetowanie odpowiednich przekazów do poszczególnych wytypowanych grup wyborców. W dniu trzeciej prezydenckiej debaty zespół kampanii Donalda Trumpa miał testować jednocześnie 175 tys. wariantów reklam na Facebooku popierających argumenty republikanina, aby wybrać komunikaty najlepiej oddziałujące na odbiorców. Dla niektórych komentatorów jest to o tyle alarmujące, że skoro Donald Trump w swojej populistycznej retoryce prezentował niekiedy sprzeczne poglądy (np. dotyczące interwencji wojsk amerykańskich za granicą), reklamy mogły je w ten sam sposób odzwierciedlać, prezentując dla różnych typów odbiorców odmienne poglądy kandydata na dokładnie tę samą kwestię. Jest to obawa nie do sprawdzenia, ponieważ dedykowane posty reklamowe na Facebooku nie są dostępne publicznie, ale są widoczne wyłącznie dla wybranej grupy docelowej. Nawet jeśli nie jest to prawda, świadomość tego, że politycy i firmy mają informację o specyficznych cechach charakteru setek milionów ludzi i wykorzystują je bezwzględnie do swoich celów – budzi wiele kontrowersji i etycznych wątpliwości.

Jakby tego było mało, dla osób, które martwią metody stosowane przez Cambridge Analytica, śledztwo dziennikarskie reporterki The Observer Carole Cadwalladr dodaje do działalności tej brytyjskiej firmy jeszcze dwa frapujące aspekty.

Pierwszy z nich to powiązania personalne między twórcami Cambridge Analytica a Donaldem Trumpem. Byłym wiceprezesem firmy był Steve Bannon, szef kampanii Trumpa, a wcześniej dyrektor wykonawczy Breitbart News, populistycznego prawicowego portalu znanego z kontrowersyjnych publikacji. To stawia w wątpliwość wyłącznie biznesowe relacje między Cambridge Analytica a przyszłym prezydentem, a w związku z tym także etykę

korzystania z intymnych informacji o wyborcach, jakimi dysponowała firma wspierając kampanię¹⁶. Z kolei jeden z twórców firmy, Robert Mercer, to bliski przyjaciel Nigela Farage'a. I to właśnie zaangażowanie Cambridge Analytica w kampanię na rzecz Brexitu jest drugim odkryciem Carole Cadwalladr. Relacja między komitetami promującymi wystąpienie z Unii Europejskiej a różnymi spółkami związanymi personalnie lub prawnie z Cambridge Analytica była starannie ukryta. W związku z artykułem zainicjowane zostały dwa postępowania. Jedno wszczęła Komisja Wyborcza przeciw jednemu z referendalnych komitetów, który miał korzystać ze wsparcia Cambridge Analytica, które jest firmą amerykańską, podczas gdy dotacje z zagranicy są zabronione przez brytyjskie prawo wyborcze. Współpraca ta nie była również zgłoszona w sprawozdaniu finansowym komitetu, a jego przedstawiciele początkowo wypierali się jakiegokolwiek współpracy z firmą analityczną. Z kolei drugie postępowanie wszczął Urząd Komisarza ds. Informacji (Information Commissioner's Office) przeciwko Cambridge Analytica w związku z podejrzeniem złamania prawa ochrony danych osobowych przez firmę przy kampanii Brexit. W odpowiedzi, Cambridge Analytica wraz ze spółką-matką złożyły skargę na tezy zawarte w artykule¹⁷.

Niektórzy jednak traktują pojawiające się w mediach historie dotyczące Cambridge Analytica jako kolejną teorię spiskową. Inny dziennikarz, Leonid Bershidsky z Bloomberga, podaje w wątpliwość skuteczność testów psychologicznych czy możliwości precyzyjnego targetowania odbiorców przez Facebooka, dlatego bagatelizuje zarówno wpływ Cambridge Analytica na wynik wyborczy Donalda Trumpa, jak i zagrożenie naruszenia prywatności Amerykanów. Z drugiej strony deklaruje, że chętnie oddałby się w ręce algorytmów i sztucznej inteligencji, która dzięki poznaniu naszych indywidualnych preferencji sprawi, że nasze życie będzie wygodniejsze przez otrzymywanie informacji wyłącznie o tym, co jest dla nas ważne, potrzebne lub przydatne¹⁸. W innym tekście z kolei wyraża wątpliwość w możliwości Cambridge Analy-

¹⁶ C. Cadwalladr, *The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked*, 7.05.2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy> [dostęp: 27.08.2017].

¹⁷ C. Cadwalladr, *Follow the data: does a legal document link Brexit campaigns to US billionaire?*, 14.05.2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/14/robert-mercero-cambridge-analytica-leave-eu-referendum-brexit-campaigns> [dostęp: 27.08.2017].

¹⁸ L. Bershidsky, *I Want to Surrender to Cambridge Analytica*, 12.05.2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-12/i-want-to-surrender-to-cambridge-analytica> [dostęp: 27.08.2017].

tica, ponieważ sam był odbiorcą wyborczej komunikacji mailowej Donalda Trumpa i nie była ona odpowiednio do niego dopasowana. Bershidsky krytykuje kampanię Teda Cruza i sugeruje, że jedynym powodem dla którego Donald Trump zatrudnił tę firmę był związany z nią bliski mu Steve Bannon. W „oddemonizowaniu” Cambridge Analytica wtóruje mu sam Michał Kosiński, autor rozwiązania psychometrycznego, które miało zainspirować Cambridge Analytica, mówiąc, że to nie analiza big data wygrywa wybory, ale kandydaci¹⁹. W wywiadzie z Jackiem Żakowskim Kosiński podkreśla zagrożenia, jakie widzi w działalności tej firmy, choć z drugiej strony deklaruje się jako fan algorytmu Amazona polecającego kolejne książki do zakupu czy dostrzega szansę na zwiększenie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wciągnięcie w tematy publiczne osób kompletnie niezainteresowanych polityką dzięki dopasowaniu do nich komunikatów na tematy osobiście dla nich istotne²⁰.

5. PROFILOWANIE POD KĄTEM PROFILU PSYCHOLOGICZNEGO POD RZĄDAMI RODO

Wierząc w wyjaśnienia przedstawicieli Cambridge Analytica, że przy kampanii brexitowej ani przy żadnej innej okazji mieszkańcy Unii Europejskiej nie byli przedmiotem analiz firmy, oraz zakładając, że żadna inna firma nie stosuje tego typu technik – czy pod rządami nowego rozporządzenia o ochronie danych osobowych ustalanie profili osobowości odbiorców i wykorzystywanie tej wiedzy np. w kampaniach wyborczych będzie zgodne z prawem?

Niewątpliwie analiza profili wyborców mająca umożliwić dopasowanie do nich odpowiedniej linii reklamy będzie podlegać przepisom RODO, ponieważ przetwarzaniu podlegać będą dane osobowe osób fizycznych, a usługi marketingowe, związane nawet z wyborami w państwie członkowskim, nie są wyłączone spod zakresu prawa Unii Europejskiej. Siedziba firmy nie ma również znaczenia, ponieważ – jak już zostało powiedziane – zakres terytorialny stosowania rozporządzenia uzależniony jest od miejsca zamieszkania

¹⁹ L. Bershidsky, *No, Big Data Didn't Win the U.S. Election*, 8.12.2016, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-12-08/no-big-data-didn-t-win-the-u-s-election> [dostęp: 27.08.2017].

²⁰ M. Kosiński (w rozmowie z Jackiem Żakowskim), *Internetowy Frankenstein. Jak politycy wykorzystują algorytmy, by zdobyć nasze głosy*, 17.01.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1690344,1,jak-politycy-wykorzystuja-algorytmy-by-zdobyc-nasze-glosy.read> [dostęp: 27.08.2017].

lub przebywania podmiotów danych osobowych, a nie miejsca funkcjonowania prawnego administratora danych lub podmiotu przetwarzającego.

Funkcjonowanie na rynku europejskim Cambridge Analytica musiałaby rozpocząć od zebrania odpowiednich danych. Algorytm opracowany dla rozpoznania profili psychologicznych wyborców amerykańskich musiałby zostać zrewidowany i dostosowany do realiów europejskich. Potrzeba do tego odpowiedniej puli osób, które wypełnią test psychologiczny określający ich wyniki w kategoriach OCEAN oraz dostęp do różnego rodzaju danych na ich temat. Stworzenie algorytmu łączącego te dwie bazy danych pozwoli otrzymywać automatyczne wyniki na temat osobowości Europejczyków tylko na podstawie uzyskanych na ich temat danych. Alexander Nix przyznał w marcu tego roku, że firma żadnych z tych baz jeszcze nie ma²¹.

Zebranie kilkuset tysięcy wypełnień testu psychologicznego w Stanach Zjednoczonych udało się m.in. dzięki quizom udostępnianym na Facebooku przez różne podłączone aplikacje, masowo wypełnianym przez użytkowników jako forma rozrywki czy sposób lepszego poznania siebie. Ta sama technika jak najbardziej zadziałałaby również w Europie, wymagałaby tylko jednoznacznego wyrażenia zgody użytkownika na przetwarzanie jego danych w celu stworzenia takiego algorytmu. Wystarczy do tego oznaczenie pola z odpowiednią formułą o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych przed lub po wypełnieniu quizu. By zapewnić pełną zgodność z nowym Rozporządzeniem, podmiot danych powinien być poinformowany o „konkretnych okolicznościach i konkretnym kontekście” przetwarzania danych oraz o fakcie profilowania (czyli zautomatyzowanego tworzenia wniosków, ocen i prognoz na podstawie dostępnych danych²²) i jego konsekwencjach. Nie ma wymogu umieszczania takich informacji w formule wyrażenia zgody na przetwarzanie danych. Mogą być one zatem dostępne w dokumencie z polityką prywatności, do której link zostanie zamieszczony pod polem wyrażenia zgody na przetwarzanie, a więc w miejscu rzadko odwiedzanym przez internautów.

Pozyskanie danych z innych źródeł wydaje się być dużo trudniejsze w Europie w porównaniu do USA, skoro handel danymi osobowymi w Unii

²¹ A. Nix, *From Mad Men to Math Men*, <https://www.youtube.com/watch?v=6bG5ps5KdDo> [dostęp: 27.08.2017].

²² Pełna definicja profilowania z RODO: „‘profilowanie’ oznacza dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się (art. 4 pkt 4) RODO”.

obwarowany jest większymi restrykcjami. I choć rzeczywiście skompletowanie tysięcy różnorodnych informacji o obywatelach UE może być żmudnym i złożonym zadaniem, wiele ułatwia uzyskanie dostępu do informacji z konta na Facebooku, które jest kopalnią wiedzy o człowieku. Użytkownik tego portalu może to w prosty sposób zrobić jednym kliknięciem. A jak mówi Michał Kosiński:

„Z moich badań wynika, że na podstawie 10 facebookowych lajków sztuczna inteligencja może ocenić osobowość człowieka trafniej niż kolega z pracy; na podstawie 70 lajków – oceni lepiej niż przyjaciel; na podstawie 150 – lepiej niż rodzice; a na podstawie 250 – lepiej niż partner życiowy. Może być tak, że algorytm zrozumie [Ciebie – uwaga A.C.] lepiej niż [Ty – uwaga A.C.] sam. Teraz na podstawie 100 do 200 lajków jesteśmy już w stanie określić poglądy polityczne dowolnej osoby z paroprocentowym marginesem błędu. I to po odrzuceniu wszystkich lajków dotyczących polityki”²³.

Jeśli zatem Cambridge Analytica zbierze potrzebne dla siebie dane, czy będą one podlegały rygorowi przetwarzania danych osobowych szczególnych kategorii? To pojęcie zostało wprowadzone przez RODO i jest analogiczne do znanych z polskiej ustawy o ochronie danych osobowych danych wrażliwych. W Rozporządzeniu większość typów takich danych, wymienionych enumeratywnie w art. 9, powieliła te z polskiej ustawy (np. pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne czy stan zdrowia/dane dotyczące zdrowia). W porównaniu do polskiej legislacji nie włączono do tego wyliczenia danych dotyczących nałogów czy wyroków (choć osobno spisano restrykcje obejmujące przetwarzanie danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i naruszeń prawa), dodano za to dane biometryczne i poszerzono pojęcie „kod genetyczny”, wprowadzając pojęcie „dane genetyczne”. Wyróżnienie szczególnych kategorii danych osobowych jest o tyle ważne, że RODO przewiduje dla nich wzmocniony system ochrony. Przetwarzanie takich danych jest dozwolone pod określonymi warunkami i wymaga przedsięwzięcia odpowiednich środków gwarantujących ich skuteczną ochronę.

Można przypuszczać, że z perspektywy działalności Cambridge Analytica dostęp do danych szczególnej kategorii byłby cenny, szczególnie takich, jak wyznanie, poglądy polityczne czy światopoglądowe oraz przynależność do związków zawodowych. W tej sytuacji, zgodnie z RODO, wystarczyłaby „wyrażna zgoda” podmiotu danych obowiązująca w stosunku do konkretnego celu lub celów przetwarzania. Enigmatyczne, a popularnie używane sformułowanie „przetwarzanie do celów marketingowych” powinno być całkowicie wystarczające przy uzyskiwaniu danych bezpośrednio od osoby, której dane

²³ M. Kosiński (w rozmowie z Jackiem Żakowskim), *Internetowy Frankenstein...*, op. cit.

te dotyczą. Gdy jednak takie dane zostają pozyskane w inny sposób, np. przez kupienie bazy danych, zgodnie z art. 14 pkt. 2 lit. d) Rozporządzenia, nowy administrator danych osobowych musi podać podmiotowi danych nie tylko informacje o sobie, ale także informację o prawie do cofnięcia zgody na przetwarzanie danych przez nowego administratora w dowolnym momencie. W przypadku publicznego udostępniania tego typu danych o sobie, np. na portalach społecznościowych, rygor szczególnych kategorii danych nie jest stosowany²⁴.

Nie można jednak wykluczyć, że firma byłaby w stanie stworzyć swój algorytm wskazujący profil psychologiczny na podstawie innych danych niż dane szczególnych kategorii. Gdyby jednak potrzebowała takich danych, np. dotyczących wyznania czy pochodzenia etnicznego, może je wywieść na podstawie danych udostępnianych publicznie na Facebooku lub innych łatwiej dostępnych danych. Wywiedzione na podstawie algorytmów informacje, w tym także finalny produkt działania Cambridge Analytica – profil psychologiczny danej osoby, nie podlegają ochronie jako dane osobowe, ponieważ nie są potwierdzonymi punktami informacji.

Warto zwrócić uwagę, że Rozporządzenie nie wymienia wśród danych szczególnych kategorii tych dotyczących cech psychicznych czy osobowości. Istnieje tymczasem możliwość, że w przyszłości takie dane będą obiektywnie mierzone i zbierane, jak obecnie mierzy się i zbiera dane genetyczne i biometryczne. Szansę na to zwiększa to, jak dużą przewagą konkurencyjną byłoby pozyskanie takich informacji o konsumentach, co może stać się impulsem do przyspieszenia badań nad uniwersalnym systemem oceny osobowości ludzi.

Zebrawszy dane w sposób opisany powyżej, Cambridge Analytica mogłoby legalnie przystąpić do przypisania osobom zgromadzonym w swojej bazie profilu psychologicznego OCEAN i rozpocząć prowadzenie kampanii odpowiednio dopasowanych do osobowości odbiorców. Podmioty danych mogą jednak w dowolnym momencie skorzystać ze swojego prawa do dostępu do danych, sprostowania i usunięcia danych oraz do sprzeciwu na przetwarzanie. Innymi słowy, Rozporządzenie umożliwia osobie, której dane są przetwarzane, zażądać w każdym momencie udostępnienia danych, jakie na jej temat zostały zebrane oraz ich usunięcia odpowiednio na mocy uprawnienia do usunięcia danych lub prawa do sprzeciwu wobec przetwarzania danych w celu marketingu bezpośredniego. Nie jest w pełni jasne, czy administrator danych jest zobowiązany do udostępnienia oprócz samych danych osobowych także uzyskanego wyniku profilowania. Jak już zostało powiedziane, nie jest to dana

²⁴ Art. 9 ust. 2 pkt a) oraz pkt e) RODO.

osobowa, jednak motyw 72 preambuły do Rozporządzenia wskazuje, że profilowanie podlega przepisom dotyczącym przetwarzania danych osobowych. Daje to podstawy do zastosowania *per analogiam* wobec wyniku profilowania art. 15 RODO, który nadaje podmiotowi danych uprawnienie do dostępu do zgromadzonych o sobie danych²⁵. Kwestia nie wydaje się jednak być ostatecznie przesądzona, na co wskazuje drugie zdanie wspomnianego motywu, które upoważnia Europejską Radę Ochrony Danych do wydania wskazówek w tym względzie. Warto wspomnieć, że ten temat został podniesiony przez Grupę Roboczą Artykułu 29. w opinii dotyczącej przepisów o profilowaniu zawartych w wersji roboczej RODO²⁶. W dokumencie zostało przedstawione jednoznaczne stanowisko żądające umożliwienia podmiotom danych dostępu, zmian oraz usunięcia utworzonych na podstawie ich danych profili. Pozostawienie tej kwestii w Rozporządzeniu w niejednoznacznej wersji wydaje się zatem celowym zabiegiem Komisji Europejskiej.

PODSUMOWANIE

Gromadzenie informacji na temat najintymniejszych sfer życia, jak np. profil psychologiczny, jest dla osób ceniących swoją prywatność przerażającą perspektywą. Wykorzystywanie tej wiedzy w procesach wyborczych budzi jeszcze większy niepokój i przywołuje na myśl klasyczne antyutopie, w których masowa inwigilacja obywateli umożliwia powszechne zastraszenie, podporządkowanie władzy i rozwój potężnej maszyny propagandy, celnie trafiającej ze swoim przekazem do pragnień i obaw społeczeństw. Dostępne na rynku technologie, oferowane przez Cambridge Analytica – ale być może nie tylko, w połączeniu z wciąż nieefektywnym nadzorem dostępu organów państwowych do prywatnych informacji obywateli wydają się być wszystkim, co technicznie jest potrzebne do kontroli każdego aspektu życia całych narodów i wykorzystywania tego do prywatnych celów osób u władzy.

Z drugiej strony, być może współczesny świat wcale nie stoi na krawędzi. To naturalne, że za innowacjami w technologii, która odmienia nasze codzien-

²⁵ D. Kamarinou, C. Millard, J. Singh, *Machine Learning with Personal Data: Profiling, Decisions and the EU General Data Protection Regulation*, 8.12.2016, <http://www.mlandthelaw.org/papers/kamarinou.pdf> [dostęp: 27.08.2017].

²⁶ Grupa Robocza Artykułu 29., *Advice paper on essential elements of a definition and a provision on profiling within the EU General Data Protection Regulation*, 13.05.2013, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130513_advice-paper-on-profiling_en.pdf [dostęp: 27.08.2017].

ne życie, zmieniają się społeczeństwa i ich potrzeby, a wraz z rozwojem telekomunikacji zmienia się preferowany stopień prywatności. Wielu ludzi gotowych jest zgodzić się na inwigilację przez służby w zamian za gwarancję większego bezpieczeństwa. Co więcej, wykorzystywanie danych i personalizacja komunikatów w marketingu postępuje od lat i przejście na poziom targetowania kampanii pod kątem osobowości odbiorcy nie powinno być zaskoczeniem.

Choć uchwalone przez Unię Europejską Ramowe rozporządzenie o ochronie danych osobowych nie miało na celu adresować tak szeroko wyzwań współczesnego świata, jego rozwiązania stały się głosem w debacie o ochronie i wykorzystywaniu danych osobowych, rozpoczętej na globalną skalę przez Edwarda Snowdena. RODO nie obejmuje wielu sektorów zarządzania danymi osobowymi przez instytucje państwowe, jednak, jak widać na przykładzie działalności Cambridge Analytica, mimo to pozytywnie wpływa na pozycję obywatela w sporze o jego prawo do prywatności. Działalność opisywanej firmy analitycznej jest jak najbardziej możliwa w Unii Europejskiej w zgodzie z obowiązującym prawem, ale jednocześnie jest znacząco utrudniona w porównaniu do warunków amerykańskiego systemu ochrony danych. Trudno sobie wyobrazić Alexandra Nixa, który mówi o Europejczykach to samo, co o Amerykanach: że o każdym z nas ma po kilka tysięcy punktów danych i jest w stanie określić nasze profile osobowości. Rozbudowane obostrzenia dotyczące wyrażania zgody na przetwarzanie danych, które wymagają aktywnej, wyraźnej zgody podmiotu danych oraz zakaz wymagania zgody na przekazywanie danych wykraczających poza to, co potrzebne do zrealizowania umowy czy wykonania usługi – stanowią znaczące utrudnienie w zbieraniu ogromnych baz zawierających różnorodne dane. Obowiązek notyfikacji podmiotom danych uzyskania dostępu do ich danych w inny sposób niż poprzez ich bezpośrednią zgodę oraz obowiązek informacji o prawie do sprzeciwu – utrudniają z kolei handel danymi na masową skalę. Zbieranie danych pod rządami RODO jest zatem bardziej kłopotliwe, ale nie niewykonalne. A ze względu na wielką wartość danych osobowych, sposoby na pozyskiwanie tych informacji będą się ciągle rozwijać. Aby Rozporządzenie mogło dokonać rzeczywistej poprawy dla ochrony prywatności obywateli Unii Europejskiej, konieczne jest rzeczywiste egzekwowanie ustanowionego prawa oraz, w nie mniejszym stopniu, edukacja, w szczególności internautów, na temat ochrony danych osobowych i możliwości korzystania z uprawnień, jakie mają zagwarantowane. Bez tego żadna nowa legislacja niczego nie zmieni.

BIBLIOGRAFIA

- Bershidsky L., *I Want to Surrender to Cambridge Analytica*, 12.05.2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-12/i-want-to-surrender-to-cambridge-analytica> [dostęp: 27.08.2017].
- Bershidsky L., *No, Big Data Didn't Win the U.S. Election*, 8.12.2016, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-12-08/no-big-data-didn-t-win-the-u-s-election> [dostęp: 27.08.2017].
- Cadwalladr C., *The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked*, 7.05.2017.
<https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy> [dostęp: 27.08.2017].
- <https://www.economist.com/news/special-report/21695190-voters-america-and-increasingly-elsewhere-too-are-being-ever-more-precisely> [dostęp: 27.08.2017].
- Cadwalladr C., *Follow the data: does a legal document link Brexit campaigns to US billionaire?*, 14.05.2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/14/robert-mercero-cambridge-analytica-leave-eu-referendum-brexit-campaigns> [dostęp: 27.08.2017].
- Chen H., Chiang R.H.L., Storey V.C., *Business Intelligence and Analytics: From Big Data to Big Impact*, „MIS Quarterly” 2012, Vol. 36, No. 4.
- Czerniawski M. (w rozmowie z Rafałem Bujalskim), *UE wprowadza rewolucję w ochronie danych osobowych*, 12.05.2016, <http://www.lex.pl/czytaj/-artykul/ue-wprowadza-rewolucje-w-ochronie-danych-osobowych> [dostęp: 27.08.2017].
- Election 2016. Money raised as of Dec. 31*, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/campaign-finance/> [dostęp: 27.08.2017].
- Grassegger H., Krogerus M., *The Data That Turned the World Upside Down*, 28.01.2017, <https://publicpolicy.stanford.edu/news/data-turned-world-upside-down> [dostęp: 27.08.2017].
- Grupa Robocza Artykułu 29., *Advice paper on essential elements of a definition and a provision on profiling within the EU General Data Protection Regulation*, 13.05.2013, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2013/20130513_advice-paper-on-profiling_en.pdf [dostęp: 27.08.2017].
- Kamarinou D., Millard C., Singh J., *Machine Learning with Personal Data: Profiling, Decisions and the EU General Data Protection Regulation*, 8.12.2016, <http://www.mlandthelaw.org/papers/kamarinou.pdf> [dostęp: 27.08.2017].

- Kosiński M. (w rozmowie z Jackiem Żakowskim), *Internetowy Frankenstein. Jak politycy wykorzystują algorytmy, by zdobyć nasze głosy*, 17.01.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1690344,1,jak-politycy-wykorzystuja-algorytmy-by-zdobyc-nasze-glosy.read> [dostęp: 27.08.2017].
- Maj M., *Skąd wiadomo, że 14% uczestników Open'era stara się o dziecko?*, 18.07.2017, <https://niebezpiecznik.pl/post/za-darmowe-aplikacje-mobilne-placisz-informacjami-o-sobie-wyjasniamy-smartfonowy-skandal-z-openera/> [dostęp: 27.08.2017].
- Maj M., *Dane 198 mln amerykańskich wyborców były dostępne publicznie, w głębokim ukryciu. To nie był „cyberatak”*, 21.06.2017, <https://niebezpiecznik.pl/post/dane-198-mln-amerykanskich-wyborcow-byly-dostepne-publicznie-w-glebokim-ukryciu-to-nie-by-l-cyberatak/> [dostęp: 27.08.2017].
- Nix A., *The Power of Big Data and Psychographics*, <https://www.youtube.com/watch?v=n8Dd5aVXLCc> [dostęp: 27.08.2017].
- Nix A., *From Mad Men to Math Men*, <https://www.youtube.com/watch?v=6bG5ps5KdDo> [dostęp: 27.08.2017].
- Politics by numbers. Voters in America, and increasingly elsewhere too, are being ever more precisely targeted*, 26.03.2016.
- Simpson A.P., Rode J., *USA. Data Protection 2017*, 15.05.2017, <https://iclg.com/practice-areas/data-protection/data-protection-2017/usa> [dostęp: 27.08.2017].
- Special Eurobarometer 431. Data Protection. Report*, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf [dostęp: 27.08.2017].

POKAŻ MI SWOJE DANE, A POWIEM CI KIM JESTEŚ.

ROZPORZĄDZENIE O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH (RODO)

– ISTOTA I CELE

Streszczenie

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) powstało jako odpowiedź na coraz powszechniejsze wykorzystywanie danych osobowych w obrocie gospodarczym. Rozporządzenie ma na celu ujednoczenie przepisów na poziomie ponadpaństwowym oraz zwiększenie ochrony konsumentów. RODO ma potencjał, by znacząco wpłynąć na światowe standardy i praktyki przetwarzania danych osobowych. Czy nowa legislacja będzie w stanie również zaadresować innego rodzaju globalne wyzwania, związa-

ne z wykorzystaniem big data przez polityków i władze publiczne? Ostatnie wydarzenia, związane w szczególności z użyciem zaawansowanej analizy danych w kampanii wyborczej Donalda Trumpa oraz kampanii zwolenników brexitu, pokazują potrzebę gwarancji wiarygodności, stabilności i bezpieczeństwa procesom demokratycznym.

Słowa kluczowe: RODO, GDPR, Cambridge Analytica, wybory USA, profilowanie, profilowanie po cechach osobowości, psychografia

SHOW ME YOUR DATA AND I WILL TELL YOU WHO YOU ARE:
GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR) ESSENCE
AND AIMS

Summary

General Data Protection Regulation (GDPR) was a response to more and more common use of personal data in commercial transactions. The Regulation is aimed at standardising the provisions at the supranational level and increasing consumer protection. GDPR has a potential for influence on the global standards and practices of personal data processing. Will the new legislation be able to address another type of global challenges connected with the use of big data by politicians and public authorities? Recent events, especially those concerning the use of advanced analysis of data in Donald Trump's electoral campaign and the campaign of Brexit supporters', show the need for guarantees of reliability, stability and security of democratic processes.

Key words: GDPR, Cambridge Analytica, US elections, profiling, personality profiling, psychographics

ПОКАЖИ МНЕ СВОИ ДАННЫЕ, А Я СКАЖУ, КТО ТЫ. ПОСТАНОВЛЕНИЕ
О ЗАЩИТЕ ЛИЧНЫХ ДАННЫХ (RODO) – СУЩНОСТЬ И ЦЕЛИ

Резюме

Общее для всех институтов постановление о защите личных данных (RODO) [Реформа закона ЕС о личных данных] было следствием все более широкого и повсеместного использования личных данных в хозяйственном

обороте. Постановление направлено на унификацию правил на надгосударственном уровне, а также на совершенствование защиты прав потребителей. RODO обладает достаточным потенциалом, который позволяет на то, чтобы значительно повлиять на мировые стандарты и практику обработки персональных данных. Будет ли новое законодательство в состоянии обратиться к другому рода глобальным проблемам, связанным с использованием *big data* [большими данными] политиками и представителями государственной власти? Недавние события, связанные прежде всего с использованием расширенного анализа данных в избирательной кампании Дональда Трампа, а также в кампании сторонников брексита, свидетельствуют о необходимости обеспечения надежности, стабильности и безопасности для демократических процессов.

Ключевые слова: RODO [Реформа закона ЕС о личных данных], GDPR, Cambridge Analytica, выборы в США, wybory USA, профилирование, профилирование по личностным качествам, психография

Cytuj jako:

Chudaś A., *Pokaż mi swoje dane, a powiem ci kim jesteś. Rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) – istota i cele*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 177–195. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.22/a.chudas

Cite as:

Chudaś, A. (2018) ‘Pokaż mi swoje dane, a powiem ci kim jesteś. Rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) – istota i cele’ [‘Show me your data and I will tell you who you are: General Data Protection Regulation (GDPR) essence and aims’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 177–195. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.22/a.chudas

EWOLUCJA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej

WPROWADZENIE

60-lecie Traktatów Rzymskich skłania do prześledzenia ewolucji strategii bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej (UE). W jej analizie można wyróżnić co najmniej cztery etapy, których rozpatrzenie będzie treścią niniejszego opracowania:

- UE „prestrategiczna” w sferze bezpieczeństwa i pierwsza strategia z 2003 roku.
- Traktat Lizboński jako impuls i szansa nowelizacji strategii bezpieczeństwa.
- Strategia z 2016 roku jako strategia globalna (wielka strategia).
- Realizacja strategii z 2016 r. w praktyce funkcjonowania UE – plany i scenariusze.

1. UE PRESTRATEGICZNA I PIERWSZA STRATEGIA Z 2003 ROKU

Unia Europejska od początku powstania na podstawie Traktatu z Maastricht w 1992 roku miała Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), traktowaną jako II filar UE, jako formułę koordynacji działań państw członkowskich w tej dziedzinie. Jako jej główne cele przyjęto¹:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;

* Stanisław Koziej – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, stanislaw.koziej@lazarski.pl

¹ *Traktat o Unii Europejskiej*, art. J.1 [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf

- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej Państw Członkowskich we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Tak zwanym zbrojnym ramieniem UE była Unia Zachodnio-Europejska (UZE), której UE mogła zlecać różnego rodzaju zadania w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym także zbrojne. Ona stanowiła niejako „ministerstwo obrony” UE i sama UE jako taka nie miała potrzeby zajmować się własną strategią. Liczyła na „usługi” UZE, która miała swoje struktury. W 1997 roku w traktacie z Amsterdamu ustanowiono wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, a w 2001 roku traktatem nicejskim usunięto UZE z systemu UE i skasowano możliwość zlecenia jej zadań wojskowych. Od tego czasu pojawiła się potrzeba i możliwość, a także traktatowe zalecenia przygotowania własnej strategii przez UE².

Na tej podstawie J. Solana, wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, doświadczony wcześniejszy sekretarz generalny NATO, przygotował pierwszą strategię bezpieczeństwa UE i doprowadził do jej przyjęcia przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 roku³. Był to ważny merytorycznie krok w kierunku konsolidacji polityki zewnętrznej Unii Europejskiej⁴. Dokonajmy zatem przeglądu głównych treści tego dokumentu.

1.1. Główne treści strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r.

Dokument rozpoczyna się konstatacją, że Europa nigdy dotąd nie była w tak dobrej kondycji, tak bezpieczna i wolna, jak obecnie. Po pełnej przemocy pierwszej połowie XX wieku nastąpił bezprecedensowy w historii Europy okres pokoju i stabilności.

² *Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei)*, art. 13. [online] <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/tue-skonsolidowany.pdf>

³ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie: Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [online] <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>

⁴ Omówienie szerszego tła kształtowania się europejskiej polityki i strategii bezpieczeństwa po II wojnie światowej zob.: R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa, „Polska w Europie”*, 2004, nr 2, s. 9–28.

Wskazuje się, że centralną rolę w tym odegrało utworzenie Unii Europejskiej. To ona zmieniła relacje między państwami europejskimi i życie obywateli tych państw. Proces sukcesywnego poszerzania Unii Europejskiej czyni realną wizję Europy jako kontynentu zjednoczonego i pokojowego. Strategia podkreśla, że rozwijająca się Unia Europejska – jako grupa 25 państw z ponad 450 milionami ludności i 1/4 światowego produktu narodowego brutto oraz z szerokim zestawem instrumentów będących w jej dyspozycji – jest podmiotem (aktorem) w skali globalnej. Z tego względu Europa powinna być gotowa wziąć na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz za budowanie lepszego świata.

Opierając się na takich generalnych założeniach wyjściowych w kolejnych trzech częściach dokumentu omawia się środowisko bezpieczeństwa, z uwzględnieniem globalnych wyzwań i najważniejszych zagrożeń, oraz cele strategiczne i wynikające z nich implikacje dla Europy. Przez cały dokument przewija się teza, że bezpieczeństwo jest pierwszym i koniecznym warunkiem rozwoju Europy.

Oceniając **środowisko bezpieczeństwa**, podkreśla się pozytywne i negatywne skutki otwartości i poszerzonej współpracy międzynarodowej, w której ponadto w coraz większym stopniu uczestniczą organizacje pozarządowe. Bezpieczeństwo zostało uznane za konieczny warunek rozwoju.

Co do kluczowych zagrożeń stwierdza się na wstępie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Zamiast tego Europa stoi w obliczu zagrożeń bardziej zróżnicowanych, mniej widocznych i trudniej przewidywalnych. Zalicza się do nich: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowaną.

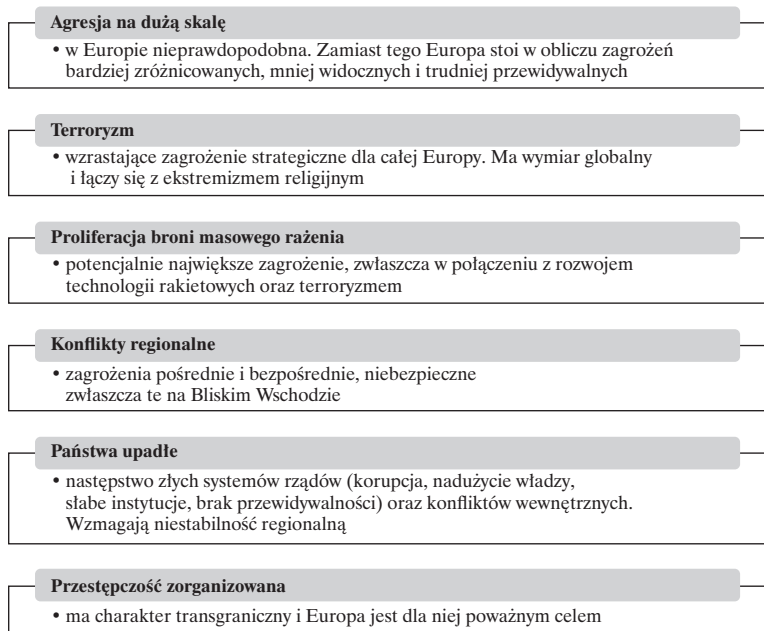
Przechodząc do **celów strategicznych**, strategia konstatuje, że współczesny świat oferuje zarówno pomyślne perspektywy, jak i bardzo niebezpieczną przyszłość. Z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego strategia proponuje trzy podstawowe cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom; budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie; wzmocnienie ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie.

Zwalczanie zagrożeń musi uwzględniać, że w erze globalizacji przestępczość odległe zagrożenia mogą okazać się równie niebezpieczne, jak te w bezpośrednim sąsiedztwie. Tradycyjna koncepcja samoobrony wywodziła się z uwzględniania niebezpieczeństwa inwazji na terytorium państwa. W stosunku do nowych zagrożeń pierwsza linia obrony będzie często musiała być poza własnymi granicami. Nowe zagrożenia są dynamiczne. Oznacza to, że Unia Europejska musi być gotowa do działania jeszcze nim pojawi się kryzys. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

Drugi cel strategiczny Unii Europejskiej to **budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie**. W europejskim interesie leży, aby państwa sąsiednie były bezpieczne i spokojne. Ponieważ poszerzająca się Unia Europejska przybliżyła się do rejonów niespokojnych, przeto ważne jest aktywne wspieranie kształtowania się sprawnie rządzonych państw w Europie Wschodniej i na obrzeżach Morza Śródziemnego.

Rysunek 1

Zagrożenia według strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r.



Źródło: opracowanie własne.

W erze globalizacji bezpieczeństwo Europy w coraz większym stopniu zależy od **efektywnego systemu multilateralnego**. Wzmacnianie społeczności międzynarodowej, rozwój dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz ładu międzynarodowego opartego na prawie – to cele Unii Europejskiej. W strategii podkreśla się, że jednym z kluczowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Mają one nie tylko bilateralny charakter, ale wzmacniają społeczność międzynarodową jako całość. Istotnym wyrazem tych stosunków jest NATO. Najlepszą ochroną dla bezpieczeństwa europejskiego jest świat dobrze rządzonych państw demokratycznych.

Dlatego najefektywniejszymi sposobami wzmocnienia ładu międzynarodowego jest promowanie dobrej władzy, wspieranie reform społecznych i politycznych, zwalczanie korupcji i nadużyć władzy, ustanawianie rządów prawa oraz ochrona praw człowieka.

Mówiąc o **implikacjach politycznych dla Europy** konstatuje się, że Unia Europejska, aby w pełni wykorzystać swój potencjał, musi być jeszcze bardziej aktywna, spójna wewnętrznie, musi dysponować lepszymi zdolnościami. I musi współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi (rysunek 2).

Rysunek 2

Warunki skuteczności strategicznej: wymagania wobec UE

<p>Aktywność:</p> <p>dotyczy pełnego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, włączając w to działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne oraz handlowe i rozwojowe (rozwoju ekonomicznego). Konieczne jest rozwijanie takiej kultury strategicznej, która będzie sprzyjać podejmowaniu zawczasu szybkich, i gdyby to okazało się niezbędne, zdecydowanych i silnych interwencji</p>	<p>Spójność:</p> <p>To sedno WPZiB oraz EPBiO (silniejsi są ci, którzy działają razem). Wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, handlu i ochrony środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu ważna jest jedność kierowania. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych i wewnętrznych oraz w sferze sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością.</p>
<p>Wymagania wobec UE jako skutecznego podmiotu strategicznego</p>	
<p>Kooperatywność:</p> <p>Tylko niewiele problemów, jeśli w ogóle, może być dzisiaj rozwiązanych w pojedynkę. Zagrożenia są dzisiaj wspólne i odnoszą się także do naszych najbliższych partnerów. Dlatego współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Nic nie może zastąpić relacji transatlantyckich. Równocześnie UE powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją, które winny zmierzać w kierunku partnerstwa strategicznego.</p>	<p>Zdolność:</p> <p>Konieczne jest wydzielenie większych zasobów na obronę i efektywniejsze ich wykorzystanie dla transformowania sił zbrojnych, a także zwiększenie możliwości wykorzystywania środków cywilnych w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych. Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie myślenie kategoriami szerszych niż dotąd misji.</p>

Źródło: opracowanie własne.

W konkluzji podkreśla się, że współczesny świat jest nie tylko światem nowych zagrożeń, ale także światem nowych szans. Unia Europejska dysponuje wystarczającym potencjałem, aby wносить znaczący wkład zarówno w przeciwstawianie się zagrożeniom, jak i w ułatwianie wykorzystania szans. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska może mieć znaczenie o skali globalnej. Może wносить swój wkład w efektywny system multilateralny prowadzący do bardziej sprawiedliwego, bezpiecznego i zjednoczonego świata.

1.2. Wnioski z oceny strategii

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii, należy odnotować przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą więcej zamieszania niż porządku do ładu światowego. Dlatego zupełnie słusznie podejście globalne jest dosyć często i wyraźnie sygnalizowane w całym dokumencie.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, że zbyt kategorię i jednostronne jest stwierdzenie, iż agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są bardziej niż kiedyś zróżnicowane, mniej widoczne i mniej przewidywalne, w dużym stopniu asymetryczne.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Jest to bardzo istotna ocena i powinna być nawet jeszcze bardziej rozwinięta, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania. Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej z 2003 roku była w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych.

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich warunkach bowiem Europa może być łatwiej osiągnięta bronią masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiej obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w dalszych częściach założeń strategicznych. Jest to, moim zdaniem, pewna niekonsekwencja tego tekstu.

Do słabości strategii należy zaliczyć także zupełne pominięcie spraw bezpośredniej obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Chodzi tu zarówno o militarne,

jak i pozamilitarne kwestie, np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwrakietowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Zastanawia także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które na progu XXI wieku staje się coraz istotniejszą dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego.

W strategii z 2003 roku można zauważyć tendencję do zbliżenia się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już wówczas strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec bardziej poważnym problemom w przyszłości. Chociaż eksperci unijni starali się wykazywać różnice między strategią amerykańską i strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”, to wyraźnie zauważalne jest realne zbliżenie koncepcyjne.

Na tym tle zbyt słabo zaakcentowane zostały zasady współdziałania transatlantyckiego. Same deklaracje woli nie są wystarczające. Najwyraźniej wówczas nie było jeszcze jakiegoś poważnego pomysłu na wzmocnienie więzi transatlantyckich poprzez współdziałanie z NATO lub bezpośrednio stosunki UE – USA.

Praktyka strategiczna UE po przyjęciu strategii z 2003 roku nie na wiele się poprawiła, nie była zbyt efektywna. Sama strategia pozostała w istocie **manifestem polityczno-strategicznym**, bez instrumentów realizacyjnych. Dlatego jej małe znaczenie praktyczne. A środowisko bezpieczeństwa stawało się coraz bardziej wymagające. UE, podobnie jak NATO, przeszła niezbyt pomyślnie poważne testy zwłaszcza ze strony neoimperialnej polityki rosyjskiej. Były to – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku oraz kryzys gazowy w styczniu 2009 roku. Coraz wyraźniejsza stawała się potrzeba doskonalenia zdolności UE w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym nowelizacji strategii⁵.

⁵ Zob. np. S. Koziej, R. Formuszewicz, *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 32, BBN, Warszawa 2014.

2. TRAKTAT LIZBOŃSKI JAKO IMPULS I SZANSA NOWELIZACJI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej były dyskusje w ramach prac nad Konstytucją dla Europy⁶ oraz ostateczne postanowienia przyjęte w 2007 roku w Traktacie z Lizbony⁷.

Unia Europejska w ujęciu traktatu lizbońskiego jest wyraźnie innym bytem niż pozostałe organizacje międzynarodowe (np. NATO, ONZ czy OBWE). Ma własną osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa narodowe wchodzące w jej skład. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równoległe z narodowymi państwami członkowskimi, podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej rozpoczniemy od zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Powinna ona pokrywać całe spektrum spraw na nią się składających, włącznie z możliwością zmierzania do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (wedle zasady *consensus*). Oznacza to, że w praktyce Unia Europejska w tej dziedzinie jest jedynie potencjalnym, a nie realnym, samodzielnym podmiotem międzynarodowym. Może podjąć każdą, nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach, decyzję w każdej, nawet najważniejszej, sprawie, ale też może w ogóle nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska nawet w drobnej sprawie. Zasada jednomyślności powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie

⁶ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL>

⁷ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL>

zachowują pełną swobodę działania w każdym konkretnym przypadku i one każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Ustala ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje (działania) rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach, określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują niezbędnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że Unia i jej członkowie winni działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, włącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednią na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie musi być spójna ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostaje podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przyszłości, wskazując, że CSDP powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśli by jednomyślnie taką decyzję podjęła Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych) oraz musi uwzględniać inne zobowiązania tych z kolei państw, które widzą swą wspólną obronę w ramach NATO (państw członkowskich NATO).

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu tylko przez część państw członkowskich w ramach tzw. rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy decydować będzie Rada UE, ale głosami tylko państw już w tej współpracy uczestniczących.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego. Jej szczególne zadania, to:

- a) udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- b) promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- c) proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- d) wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów

w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;

- e) udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych.

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają powyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie z myślą o najbardziej wymagających zadaniach mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada w głosowaniu większością zwykłą, ale z prawem głosu tylko państw już uczestniczących w tej współpracy. Każde z państw uczestniczących we współpracy może też zrezygnować, składając stosowne oświadczenie. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada UE jednomyślnie, ale również z prawem głosu tylko państw uczestniczących w tej współpracy.

Oznacza to, że – podobnie jak w przypadku rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy – z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona odgrywać ważną rolę w integracji obronnej Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Te fundamenty traktatowe w połączeniu z wnioskami z praktyki strategicznej⁸, zmianą paradygmatu bezpieczeństwa europejskiego w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę⁹, a także rozwijającej się debaty wewnątrz UE¹⁰, doprowadziły w sumie do uruchomienia prac nad nową strategią bezpieczeństwa UE.

⁸ Zob. np. wystąpienie Szefa BBN na konferencji „Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego” [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencji-Przyszlosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html>

⁹ S. Koziej, *Potrzeba upodmiotowienia Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, analiza przygotowana na pierwsze spotkanie przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego z państw UE*, 20 listopada 2014 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6120,Tekst-szefa-BBN-Potrzeba-upodmiotowienia-Unii-Europejskiej-w-dziedzinie-bezpiecz.html>

¹⁰ *Podsumowanie konferencji doradców ds. bezpieczeństwa i sekretarzy Rad Bezpieczeństwa Narodowego państw członkowskich UE* [online], <http://www.tvpparlament.pl/retransmisje-vod/inne/konferencja-prasowa-szefa-bbn-gen-stanislaw-a-koziej/17727894>

3. STRATEGIA GLOBALNA UE Z 2016 ROKU I JEJ WDRAŻANIE

Przyjęcie Strategii Globalnej w 2016 roku¹¹ było poważnym krokiem w rozwoju strategiczności UE. Dokument ten prezentuje w czterech rozdziałach misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych UE, priorytety tych działań oraz sposoby zapewnienia ich realizacji¹². Pewną słabością przyjętej koncepcji jest zbyt powierzchowne potraktowanie oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa europejskiego, które to w wyniku konfrontacyjnej polityki rosyjskiej w ostatnim czasie uległo bardzo radykalnym zmianom¹³. Jedną z istotnych właściwości tego nowego środowiska bezpieczeństwa jest jego neozimnowojenny charakter¹⁴, co nie znalazło należytego odzwierciedlenia w treści strategii.

3.1. Treść strategii

Dokument w sposób klasyczny dla przygotowywania tego typu koncepcji¹⁵ rozpoczyna od określenia **misji strategicznej UE**, czyli jej celów, odwołując się do wyznawanych przez jej członków wspólnych wartości i interesów. Stara się przy tym pogodzić dwa podejścia: realizmu i liberalizmu, których wyrazem są interesy i wartości. W tym względzie strategia stwierdza:

„Nasze interesy i wartości idą ręką w rękę. Mamy interes w promowaniu naszych wartości w świecie. Jednocześnie nasze fundamentalne wartości są wmontowane w nasze interesy.

¹¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016 [online], <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>

¹² Szersze omówienie treści strategii – patrz: S. Koziej, *Strategia Globalna Unii Europejskiej jako koncepcyjny fundament bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4, s. 185–212.

¹³ Na ten temat patrz np. S. Koziej, *Kwadryga zagrożeń i wyzwani dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa współczesnego świata, wymiar ekonomiczno-społeczny*, pod redakcją I. Oleksiewicz & K. Stępień, Wydawnictwo RAMBLER, 2016, s. 25–50.

¹⁴ S. Koziej, *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 05.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf

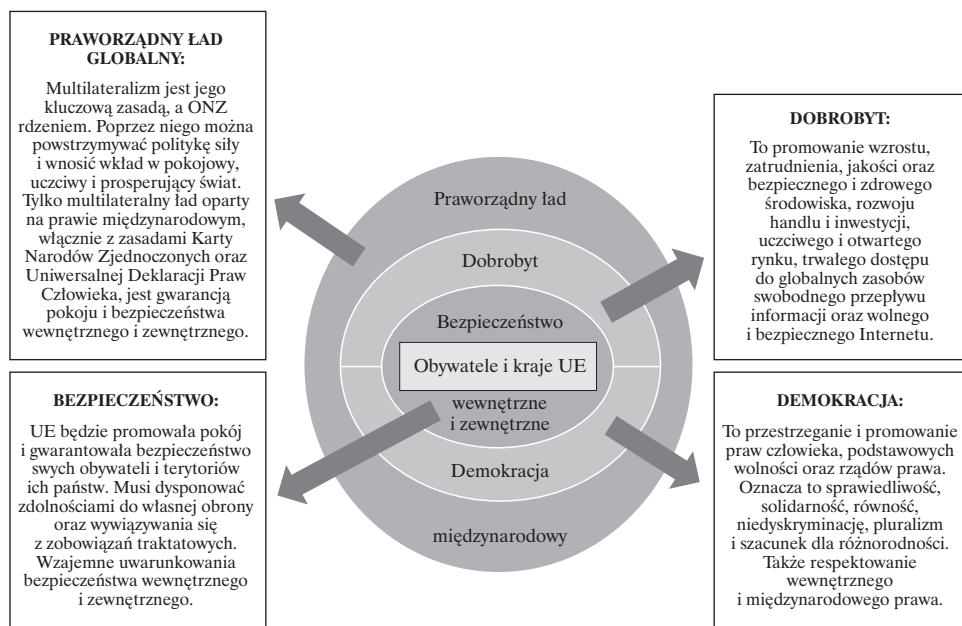
¹⁵ Patrz – *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf

Pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja i oparty na poszanowaniu zasad ład światowy są żywotnymi interesami determinującymi nasze zewnętrzne działania¹⁶.

Stosownie do tego założenia cała misja strategii w dziedzinie bezpieczeństwa sprowadza się do zapewniania obywatelom i państwom UE warunków do realizacji ich podstawowych interesów i wspólnych wartości, z uwzględnieniem czterech ich poziomów: bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja, praworządność. Jej podstawową treść prezentuje rysunek 3. Najogólniej rzecz biorąc wydaje się, że w tym całym pakiecie wciąż w zbyt małym stopniu uwzględnione są realne interesy państw członkowskich w stosunku do wartości. To wciąż przypomina bardziej liberalną, idealistyczną strategię z 2003 roku, niż potrzebną dziś strategię realistyczną w warunkach nowej zimnej wojny.

Rysunek 3

Misja UE według strategii z 2016 r.



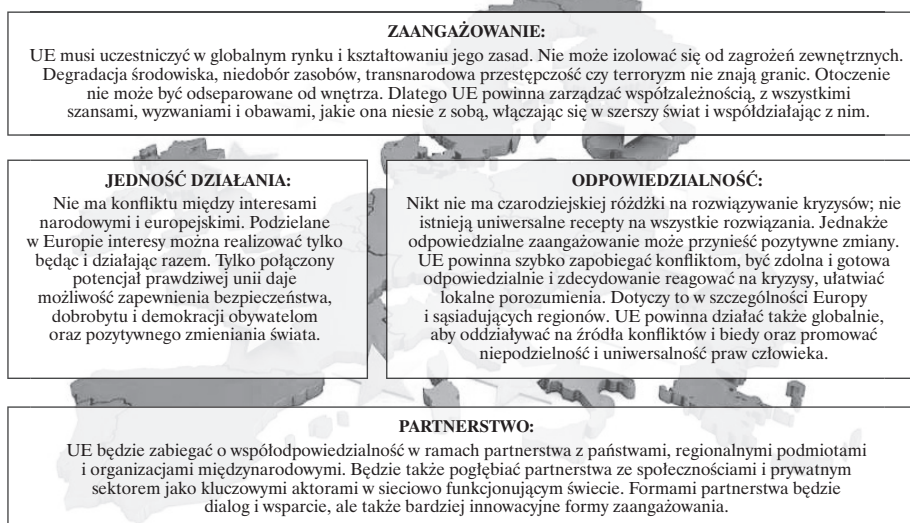
Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, s. 13 [online], <http://europa.eu/global-strategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>

Definiując **zasady strategiczne** w działaniach zewnętrznych strategia poszukuje także złotego środka, tym razem między izolacjonizmem i prymitywnym interwencjonizmem, określając proponowane podejście pryncypialnym pragmatyzmem, czyli pragmatyzmem kierującym się jasnymi regułami. W rezultacie ustanawia cztery zasady strategiczne dla UE: jedność, zaangażowanie (aktywność), odpowiedzialność i partnerstwo (zob. rysunek 4).

Rysunek 4

Zasady działania UE



Źródło: opracowanie własne.

Wśród **priorytetów strategicznych** wymienia się: bezpieczeństwo, odporność państw i społeczeństw na wyzwania na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne łądy regionalne, zarządzanie globalne dla XXI wieku. W zakresie *bezpieczeństwa* dobrze określono podstawowe obszary (kierunki) działań: bezpieczeństwo i obrona – które w dużym stopniu muszą być realizowane we współdziałaniu z NATO oraz – antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (bezpieczeństwo informacyjne), w których akurat UE może być ważnym podmiotem kolektywnego działania państw europejskich. Podkreślić należy akcentowanie w strategii zintegrowanego podejścia do rozwiązywania konfliktów i kryzysów (swego rodzaju *comprehensive approach* +) obejmujące podejście wielowymiarowe, wielofazo-

we, wieloszczeblowe i wielostronne. Zakłada się, że z uwagi na współczesny charakter konfliktów i kryzysów w otoczeniu UE zakres inegracji musi być w przyszłości poszerzany¹⁷.

Dla zapewnienia sobie możliwości osiągnięcia wyznaczonych celów Unia Europejska musi być **podmiotem (systemem) bezpieczeństwa** charakteryzującym się trzema cechami: wiarygodnością, aktywnością (reaktywnością) i spójnością (jednolitością) (zob. rysunek 5). Aby taki skuteczny system budować strategia musi być konsekwentnie wdrażana. W tym celu ustanawia się system przeglądów jej realizacji oraz przygotowywania strategii sektorowych w ujęciu zarówno tematycznym¹⁸, jak i geograficznym. Zakłada się także uruchomienie, w razie potrzeby, kolejnego cyklu przygotowania nowej strategii.

Rysunek 5



Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ T. Tardy, *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), February 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_Integrated_Approach.pdf

¹⁸ Jedną z takich strategii powinna być m.in. strategia obronna. Zob. D. Keohane, Ch. Mölling, *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>

3.2. Wdrażanie strategii

Strategia Globalna wprowadziła istotne ożywienie do praktyki strategicznej UE¹⁹. Rozpoczął się intensywny proces jej wdrażania²⁰ obejmujący aktywność państw członkowskich i instytucji UE na trzech polach: politycznym (implementacja w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony koordynowana przez Wysoką Przedstawiciel ds. WPBiO); ekonomicznym (europejski plan działań na rzecz obronności realizowany przez Komisję Europejską) i międzynarodowym (realizacja przez wszystkie podmioty UE porozumienia o współpracy z NATO).

Najważniejszym dokumentem wdrożeniowym wobec strategii jest **Plan implementacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności**²¹. W jego ramach ustanowiono nowy poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności w odniesieniu do trzech podstawowych zadań: a) reagowanie na zewnętrzne konflikty i kryzysy, b) budowanie zdolności partnerów, c) ochrona UE i jej obywateli. Zadania te zakłada się realizować w ścisłej współpracy z partnerami, zwłaszcza ONZ i NATO, z respektowaniem autonomii unijnego procesu decyzyjnego.

Reagowanie na zewnętrzne zagrożenia i kryzysy obejmuje pełne spektrum zadań wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w zakresie cywilnego i militarnego reagowania kryzysowego. Celem jest poszerzenie zdolności reagowania w ramach WPBiO we wszystkich fazach cyklu konfliktowego, włącznie z prewencją, aby promować pokój i bezpieczeństwo w ramach opartego na zasadach ładu globalnego spinanego przez ONZ. Ambicją UE jest to, aby być zdolną reagować zdecydowanymi i szybkimi działaniami w ramach całego spectrum zadań reagowania kryzysowego ujętych w artykule 43 Traktatu o UE.

¹⁹ Zob. np. *Implementation of the Common Security and Defence Policy European Parliament resolution of 23 November 2016 on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))* [online], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>

²⁰ *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* [online], https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf

²¹ *Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/ oraz *European Defence Action Plan*, EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 30.11.2016 [online], <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

Budowanie zdolności partnerów jest celem misji/operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony o zadaniach szkoleniowych, doradczych i/lub konsultacyjnych (mentoringowych) w sektorze bezpieczeństwa.

Ochrona UE i jej obywateli obejmuje takie zadania UE i państw członkowskich, jak ochrona sieci i infrastruktury krytycznej; bezpieczeństwo granic zewnętrznych, włącznie z budowaniem takich zdolności u swoich partnerów; ochrona cywilna i reagowanie na katastrofy; zapewnienie stabilnego dostępu i korzystania z przestrzeni globalnych (cyber, powietrzne, morskie, kosmiczne); przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym; cyberbezpieczeństwo; zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi i radykalizmowi²²; zwalczanie przemytu; budowanie zdolności radzenia sobie z nielegalną migracją; promowanie przestrzegania reżimów antyproliferacyjnych oraz zwalczanie nielegalnego handlu bronią i zorganizowanej przestępczości.

Wskazuje się na realizację tych priorytetów we współpracy z partnerami, ale także autonomicznie przez UE wtedy i tam, gdzie tylko będzie to konieczne.

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja bardziej wiążących zobowiązań w zakresie rozwoju zdolności i efektywności WPBiO w postaci *stałej współpracy strukturalnej* (PESCO), przewidzianej w art. 42.6 i 46 Traktatu Unii Europejskiej i Protokole 10. Proces prowadzący do ustanowienia PESCO w rezultacie głosowania większościowego jest otwarty dla wszystkich państw członkowskich, które wyrażą wolę podjęcia większych zobowiązań i konkretnych działań zgodnie z Protokołem 10²³.

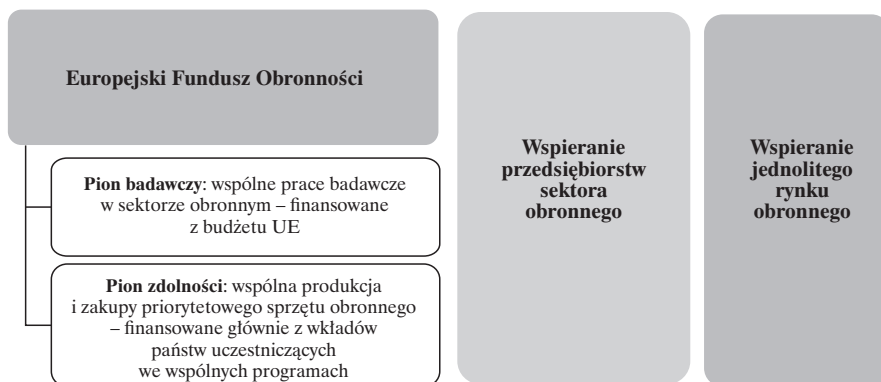
Drugim dokumentem dotyczącym wdrażania nowej strategii UE jest **Europejski plan działań na rzecz obronności** (*European Defence Action Plan*), który koncentruje się na zapewnianiu potrzebnych zdolności oraz wsparciu europejskiego przemysłu obronnego (rysunek 6).

²² Więcej na ten temat patrz np. S. Koziej, *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Portal gisreportsonline.com, 24.08.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>

²³ *European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/

Rysunek 6

Europejski plan działań na rzecz obronności



Źródło: opracowanie własne.

Jednym z najważniejszych filarów jest ustanowienie **Europejskiego Funduszu Obronności**, który obejmuje dwie oddzielne, ale komplementarne struktury („okna”) finansowania: „okno badawcze” dla fundowania realizowanych we współpracy projektów badawczych na szczeblu UE ujętych w wieloletnich ramach finansowych po 2020 roku oraz „okno zdolności” dla wsparcia wspólnego rozwoju zdolności obronnych powszechnie uzgodnionych przez państwa członkowskie, co z kolei byłoby finansowane z puli wkładów narodowych i, tam gdzie możliwe, wspierane z budżetu UE. Coraz bardziej skomplikowane technologie obronne czynią ten problem szczególnie istotnym²⁴.

Obok ustanowienia funduszu dla zapewnienia innowacyjności i konkurencyjności bazy przemysłowej oraz jej możliwości zaspokajania potrzeb w zakresie zdolności przewiduje się także zwrócić szczególną uwagę na promowanie dostępu do finansów dla SMEs i nietradycyjnych dostawców dla **wspierania inwestycji w sektorze obronnym**, a także **wzmocnienie jednolitego rynku obronnego**. Rada Europejska na swym posiedzeniu w czerwcu 2017 roku zaaprobowwała szybką implementację przygotowywanego Programu Rozwoju Europejskiego Przemysłu Obronnego (European Defence Industrial Development Programme)²⁵.

²⁴ Zob. np. A. Gilli, M. Gilli, *European defence cooperation in the second machine age*, EUISS, 26 April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_14_Defence_cooperation.pdf

²⁵ *European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/

Jednym z najważniejszych obszarów implementacji europejskiej strategii bezpieczeństwa jest wdrożenie **wspólnej deklaracji o współpracy z NATO**, która została przyjęta na szczycie NATO w Warszawie 8 lipca 2016 r.²⁶ W deklaracji wskazano na siedem strategicznie priorytetowych obszarów tej współpracy:

- Rozwijanie możliwości przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym zwiększania odporności, wspólnego analizowania, zapobiegania i wczesnego wykrywania przez wymianę informacji oraz współpracę w strategicznej komunikacji i reagowaniu.
- Poszerzenie i dostosowanie do potrzeb współpracy operacyjnej na morzu i w sprawach migracji przez zwiększenie wymiany ostrzeżeń co do sytuacji na morzu, jak również lepszą koordynację wzajemnego wzmocnienia działań na Morzu Śródziemnym i w innych rejonach.
- Poszerzenie koordynacji w zakresie cyberbezpieczeństwa i cyberobrony w kontekście zarówno misji i operacji, jak i ćwiczeń, edukacji i treningów.
- Rozwijanie spójnych, komplementarnych i interoperacyjnych zdolności obronnych państw członkowskich UE i NATO, jak również wielostronnych projektów.
- Stwarzanie warunków dla silniejszego przemysłu obronnego, większych badań obronnych i europejskiej oraz transatlantyckiej współpracy przemysłowej.
- Podwyższenie koordynacji w zakresie ćwiczeń, w tym hybrydowych, przez zorganizowanie w pierwszej kolejności równoległych i skoordynowanych ćwiczeń w latach 2017–2018.
- Budowanie zdolności obronnych i w zakresie bezpieczeństwa oraz promowanie odporności/żywołności partnerów na wschodzie i południu, w tym wzmocnienie ich możliwości morskich.

W grudniu 2016 r. NATO i UE zatwierdziły wspólnie przygotowane konkretne propozycje implementacyjne obejmujące ok. 40 różnych zadań²⁷. Obie organizacje pozytywnie oceniają ich realizację w swoim raporcie z czerwca 2017 roku²⁸.

²⁶ *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en

²⁷ *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

²⁸ *Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14 June 2017 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/pdf/170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN_pdf/

W obliczu coraz bardziej złożonych zagrożeń i utrwalającej się nowej, hybrydowej zimnej wojny niewątpliwie systemowe współdziałanie UE i NATO staje się kluczowym warunkiem skuteczności Zachodu w dziedzinie bezpieczeństwa²⁹. Można postawić tezę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie swego rodzaju *Euroatlantyckiego Tandemu Bezpieczeństwa NATO – UE*³⁰.

Być może obecne wysiłki obu organizacji są początkiem drogi do takiego tandemu. Ale powinno się pójść zdecydowanie dalej niż obecne wspólne deklaracje o współpracy na wybranych tylko polach. Przede wszystkim należałoby bardziej klarownie i systemowo dokonać podziału ról między UE i NATO w sferze bezpieczeństwa tak, aby były one uzupełniające się, komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie takie same, o podobnych zadaniach – czyli generujące rywalizację. Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej, wojskowej).

W dziedzinie wojskowej np. podział ról między UE i NATO mógłby polegać na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział na „providera” i „usera”, który mógłby być tu zastosowany na poziomie polityczno-strategicznym).

Być może warunkiem koniecznym i pierwszym racjonalnym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa mogłoby być utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO – UE, jako wspólnego gremium składającego się z Rady Europejskiej i Rady Północnoatlantyckiej³¹.

Jestem przekonany, że taki sposób ułożenia perspektywicznych relacji między NATO i UE, oparty na zasadzie komplementarności, dzięki efektywności synergicznej z pewnością pozwoliłby na stworzenie prawdziwego euro-

²⁹ A. Ignaciuk, *NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, I–IV [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Ignaciuk.pdf; M. Wróblewska-Łysik, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, I–IV [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf

³⁰ Zob. szerzej na ten temat – S. Koziej, *Euroatlantycki „tandem bezpieczeństwa”?*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), WSH, Radom 2009.

³¹ S. Koziej, *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, M. Pietraś, J. Olchowski (red.), UMCS, Lublin 2011.

atlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na nowe wyzwania, co prawda o ograniczonym zasięgu, ale o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, bardzo zróżnicowanym środowisku strategicznym³².

Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więzami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania. To jest kierunek naszej sojuszniczej aktywności strategicznej jak najbardziej zgodny z polską racją stanu³³.

4. PRZYSZŁE SCENARIUSZE PRAKTYKI STRATEGICZNEJ UE

Do omówionego wyżej pakietu trzech pól wdrażania Strategii Globalnej (polityczne, ekonomiczne i międzynarodowe) należałoby dodać jeszcze pole strategiczne. Chodzi o **przygotowanie konkretnych strategii, planów i programów realizacyjnych**, w tym w pierwszej kolejności strategii sektorowych i geograficznych, o jakich mówi się w Strategii Globalnej. Jedną z takich strategii jest np. sukcesywnie rozwijana i implementowana³⁴ Strategia Bezpieczeństwa Morskiego UE z 2014 roku³⁵. Dużym wyzwaniem jest jednak potrzebne, choć nie wiadomo, czy możliwe w krótkim czasie, podjęcie prac nad Strategią Obronną UE (strategią CSDP). W interesującym studium z końca 2016 roku Daniel Keohane i Christian Mölling poddają pod rozważenie cztery opcje podej-

³² S. Koziej, *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>

³³ S. Koziej, *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, J.M. Fiszer, P. Olszewski (red. nauk.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

³⁴ *Council conclusions on Global Maritime Security*, Luxembourg, 19 June 2017 [online], <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-conclusions-maritime-security/>

³⁵ *European Union Maritime Security Strategy*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 24 June 2014; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>

ścia do przygotowania takiej strategii: konserwatywne (zachowawcze), kompleksowe, ambitne i realistyczne³⁶.

Podejście pierwsze – konserwatywne – oparte jest na uwzględnianiu istniejącej struktury UE i zakłada w zasadzie kontynuację klasycznej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako systemu zarządzania kryzysowego. Podejście kompleksowe za punkt wyjścia przyjmuje ocenę zagrożeń i ryzyk dla bezpieczeństwa europejskiego i sugeruje poszerzenie zainteresowania strategicznego Unii Europejskiej poza kwestie obronne, w tym także dotyczące uniwersalnych wartości, norm i dóbr globalnych, co wymagałoby budowy nowych środków i instrumentów, a także istotnych zmian instytucjonalnych. Podejście ambitne wychodzi z potrzeby kierowania się interesami (misją Unii Europejskiej) i postuluje poszerzenie obecnych głównych celów, zadań i zdolności, w tym m.in. dotyczących wydatków obronnych, cyberbezpieczeństwa, wkładu we wspólne z NATO odstraszenie strategiczne, czy też zdolności do samodzielnego prowadzenia zewnętrznych operacji wojskowych. Podejście realistyczne postuluje oparcie się na posiadanych i możliwych w przyszłości zdolnościach państw członkowskich i na tej podstawie określenie w jakich sytuacjach i w jaki sposób Unia Europejska może prowadzić operacje obronne, mając świadomość, że to będzie oznaczać obniżenie poziomu ambicji, a także rezygnację ze światowej roli UE.

Niezależnie od generalnej opcji podejścia do prac na strategią obronną ich punktem wyjścia powinno być zidentyfikowanie katalogu wspólnych i niesprzecznych interesów narodowych państw członkowskich, pozwalające określić realistyczną misję strategiczną UE w dziedzinie obronnej (w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony)³⁷. Ogólną ideę sugerowanego podejścia do tego kluczowego zadania prezentuje rysunek 7³⁸.

³⁶ D. Keohane, Ch Mölling, *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>

³⁷ Zob. S. Koziej, *The EU needs a security strategy based on common interests*, Geopolitical Information Service, February 9, 2016 [online], <http://geopolitical-info.com/en/defense-and-security/the-eu-needs-a-security-strategy-based-on-common-interests>

³⁸ Patrz: S. Koziej, *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa, 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf

Rysunek 7

Metoda określenia realistycznej misji strategicznej UE

Misja strategiczna UE – jako synteza interesów narodowych państw członkowskich

Interesy państw członkowskich i stosunek do nich innych państw (partnerów, sojuszników):

- Wspólne (akceptowane) – wszyscy są gotowi uczestniczyć we wsparciu ich realizacji (ubezpieczanie wspólnotowo);
- Niesprzeczne (tolerowane) – nikt nie zgłasza wobec nich sprzeciwu, ale też nie deklaruje z góry udziału w zabezpieczeniu ich realizacji (w razie potrzeby – koalicja *ad hoc*);

Katalog (pakiet) wspólnych i niesprzecznych interesów państw członkowskich, czyli:
Misja UE
w dziedzinie bezpieczeństwa

- Sprzeczne (odrzucone) – nie uwzględniane we wspólnej misji bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne.

Oceniając wstępnie wdrażanie Strategii Globalnej, można stwierdzić, że w sferze zamiarów i planów działania te wyglądają obiecująco. UE wyraźnie się uaktywniła. Widać wolę stworzenia warunków, by UE w swej praktyce w dziedzinie bezpieczeństwa stała się zorganizowanym podmiotem strategicznym. Na ile to może być skuteczne? Jakie mogą być przyszłe scenariusze praktyki strategicznej UE?

Komisja Europejska z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich wydała Białą Księgę o przyszłości Europy³⁹, w której naszkicowano pięć następujących generalnych scenariuszy co do przyszłości UE:

- 1) *Pomyślna kontynuacja (Carrying On)* – UE koncentruje się na wprowadzeniu w życie agendy pozytywnych reform uzgodnionych i przyjętych w 2016 r. w Deklaracji Bratysławskiej⁴⁰;

³⁹ *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

⁴⁰ *Bratislava Declaration and Roadmap, European Council, Bratislava, 16 September 2016* [online], http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_en.pdf oraz http://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-Bratislava-declaration-and-roadmap_en16_pdf/

- 2) *Ograniczenie się tylko do jednolitego rynku (Nothing but the Single Market)* – w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie uzgodnić wspólnego stanowiska w coraz większej liczbie kwestii politycznych;
- 3) *Zróznicowana integracja (Those Who Want More Do More)* – UE funkcjonuje jak dzisiaj, ale pozwala państwom na to chętnym robić razem więcej (wzmocniona współpraca) w określonych dziedzinach, np. obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne, sprawy socjalne. Pojawia się jedna lub więcej „koalicji chętnych”;
- 4) *Skoncentrowana efektywność (Doing Less More Efficiently)* – UE koncentruje się na szybszym i efektywniejszym działaniu w wybranych obszarach, na nich skupia wysiłki i zasoby, nie troszcząc się zbytnio o te obszary, które nie dają dodatkowych wartości;
- 5) *Zwiększone wspólnotowe działanie (Doing Much More Together)* – państwa członkowskie decydują się na zwiększone przekazanie swoich sił, zasobów, uprawnień decyzyjnych na poziom wspólnotowy. Decyzje są uzgadniane i wdrażane szybciej na poziomie UE.

Biała Księga i ujęte w niej scenariusze są teoretyczno-koncepcyjnym wkładem Komisji Europejskiej do refleksji o przyszłości UE. W rozszerzeniu i konkretyzowaniu tych propozycji generalnych Komisja Europejska na początku czerwca 2017 roku wydała sygnowany przez dwoje jej wiceprezydentów – F. Mogherini i J. Katainena – *Reflection Paper on the Future of European Defence*⁴¹. Ujęto w nim trzy scenariusze zbudowania w ciągu dekady podstaw do utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Union). W zależności od woli politycznej państw członkowskich mogą to być:

- a) *kooperatywne bezpieczeństwo i obrona (Security and Defence Cooperation)* – opcja kontynuacyjna, dobrowolna współpraca między państwami członkowskimi według zasady *ad hoc*, zależnie od potrzeby i sytuacji, z niewielką rolą struktur unijnych,
- b) *wzajemne (częściowo wspólne, dzielone) bezpieczeństwo i obrona (Shared Security and Defence)* – zwiększona odpowiedzialność finansowa i operacyjna za wzajemne bezpieczeństwo, częściowe przekazanie przez państwa członkowskie niektórych kompetencji strukturom unijnym, zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń niemilitarnych (terroryzm, cyberzagrożenia...), bardziej systematyczna, zawczasu planowana, a nie tylko *ad hoc*, współpraca państw członkowskich, zwłaszcza w sektorze przemysłów obronnych,

⁴¹ *Reflection Paper on the Future of European Defence*, European Commission COM(2017) 315 of 7 June 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en_1.pdf

c) *wspólna obrona i bezpieczeństwo* (Common Defence and Security) – pogłębiona współpraca i integracja, synchronizacja planowania obronnego, solidarność i wzajemne wsparcie jako norma we wspólnocie, poszerzony zakres wspólnych programów zbrojeniowych, zwłaszcza w najbardziej wymagających technologicznie dziedzinach, tworzenie wspólnych formacji wojskowych o operacyjnej gotowości do użycia, komplementarne uzupełnianie się z NATO w realizacji zadań obronnych.

Powyższe opcje są w istocie raczej decyzyjnymi elementami (stopniami, krokami) jednego programu: zmierzania wszystkich państw członkowskich do budowy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Składają się tak naprawdę na jeden pożądaný, korzystny megascenariusz. Ale przecież należy brać pod uwagę także możliwość innego, niekorzystnego, niepożądanego megascenariusza, gdy jednakowej zgody wszystkich na sposób działania nie będzie i nastąpi podział UE na różne kręgi integracyjne (o różnym tempie integracji) w dziedzinie bezpieczeństwa: zintegrowane centrum i luźno z nim związane peryferia. Jak miałyby funkcjonować w sferze bezpieczeństwa taka UE? W ramach takiego negatywnego scenariusza można wyróżnić co najmniej dwie opcje.

UE różnych prędkości w dziedzinie bezpieczeństwa byłaby jakąś trudno wyobrażalną „polityczną i strategiczną hybrydą”. Można jednak zakładać, że i w takich warunkach, gdy różne kręgi (subpodmioty UE) byłyby zupełnie autonomiczne, z odrębnymi, nawet sprzecznymi procedurami, udałoby się UE wypracować jakieś mechanizmy kooperacji, zapewniające minimum wspólnego działania na rzecz bezpieczeństwa. Taka struktura bezpieczeństwa przypominałaby trochę model atomu: twarde jądro i swobodne elektrony, trzymane na orbitach UE siłą atrakcyjności tego jądra, ale odciągane od niego wolą niezależności. Mielibyśmy wtedy do czynienia ze scenariuszem *niezrównoważonego (zintegrowanego i zdeintegrowanego) bezpieczeństwa i obrony UE*.

Wydaje się jednak, że taka UE raczej długo by nie potrwiała i wcześniej czy później rozpadła się na odrębne podmioty międzynarodowe. To scenariusz *załamania się bezpieczeństwa europejskiego*. Niestety, na rzecz takiego scenariusza działają dzisiaj chyba bezwiednie niektóre kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym na swoje nieszczęście także Polska. Wyrazem tego jest stawianie jako alternatywnych do integracji europejskiej zupełnych mirażów polityczno-strategiczných w postaci np. tzw. Międzymorza lub Trójmorza. Ryzykiem w postaci przyspieszenia rozpadu UE jest liczenie na ewentualność wsparcia takiej fatamorgany polityczno-strategicznęj przez USA.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska przeszła długą drogę w stopniowym, choć powolnym rozwijaniu się jako strategiczny podmiot w dziedzinie bezpieczeństwa. Jej unikatowy charakter pozwalał do tej pory znajdować wyjścia z wielu trudnych sytuacji. Można więc zakładać, że poradzi sobie i w dzisiejszych warunkach, mimo ... brexitu, kryzysu migracyjnego, presji terrorystycznej, ryzyk w relacjach transatlantyckich czy też wyzwań i zagrożeń zewnętrznych, w tym na południowej flance, a zwłaszcza, mimo nowej, hybrydowej zimnej wojny narzuconej Zachodowi przez Rosję⁴². Wydaje się zatem, że najgorszy scenariusz, jakim byłoby załamanie się bezpieczeństwa europejskiego, jest najmniej prawdopodobny.

Podsumowując, można postawić tezę, że w nadchodzących latach Unia Europejska, zgodnie z ambitnymi planami naszkicowanymi w deklaracji rzymskiej z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich⁴³, bez presji wychodzącej z niej Wielkiej Brytanii, będzie miała nieco większą przestrzeń do rozwijania swojej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach wdrażania Strategii Globalnej z 2016 roku. Ale jednocześnie brexit może być „ostrzegaczem” przed zbyt silnym dążeniem do integracji w sprawach bezpieczeństwa jako przykład dla tych sceptycznych. Oczywiście także z wielu innych względów (turbulencje integracyjne wewnątrz UE) ten proces wcale nie będzie łatwiejszy, niż do tej pory. Jednak wystartował i konkretyzacja zadań ujętych w Strategii Globalnej powoli idzie naprzód.

I na koniec: Polska powinna być zainteresowana jak najpełniejszym udziałem w realizacji wszystkich tych przedsięwzięć, gdyż polityka bezpieczeństwa i obronności UE to jeden z trzech – obok NATO i partnerstwa z USA – podstawowych zewnętrznych filarów wspierających nasze bezpieczeństwo.

⁴² S. Koziej, *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal Geopolitical Intelligence Services, 6 September 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>; S. Koziej, *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pulaski Policy Papers”, nr 19/17, Warszawa 21.09.2017 r. [online], http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/09/Wnioski-z-ZAPAD-Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf

⁴³ *Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej*, Rzym 25 marca 2017 r. [online], http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/

BIBLIOGRAFIA

- Bezpieczna Europa w lepszym świecie: Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [online], <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ES-SIPL.pdf>
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf
- Bratislava Declaration and Roadmap, European Council, Bratislava, 16 September 2016* [online], http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_en.pdf oraz http://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-Bratislava-declaration-and-roadmap_en16_pdf/
- Council conclusions on Global Maritime Security*, Luxembourg, 19 June 2017 [online], <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-conclusions-maritime-security/>
- Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej*, Rzym 25 marca 2017 r. [online], http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/
- European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/
- European Union Maritime Security Strategy*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels 24 June 2014; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* [online], https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf
- Gilli A., Gilli M., *European defence cooperation in the second machine age*, EUISS, 26 April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_14_Defence_cooperation.pdf
- Ignaciuk A., *NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr I–IV, BBN, Warszawa 2016 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Ignaciuk.pdf
- Implementation of the Common Security and Defence Policy European Parliament resolution of 23 November 2016 on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))*

- [online], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>
- Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/
- European Defence Action Plan*, EUROPEAN COMMISSION, Brussels 30.11.2016 [online], <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>
- Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en
- Keohane D., Mölling Ch., *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>
- Koziej S., *Euroatlantycki „tandem bezpieczeństwa”?*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), WSH, Radom 2009.
- Koziej S., Formuszewicz R., *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 32, BBN, Warszawa 2014
- Koziej S., *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, M. Pietraś, J. Olchowski (red.), UMCS, Lublin 2011.
- Koziej S., *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 05.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf
- Koziej S., *Kwadruga zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa współczesnego świata, wymiar ekonomiczno-społeczny*, pod red. I. Oleksiewicz & K. Stępień, Wydawnictwo RAMBLER, 2016, s. 25–50.
- Koziej S., *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, J.M. Fiszer, P. Olszewski (red. nauk.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Koziej S., *Potrzeba upodmiotowienia Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, analiza przygotowana na pierwsze spotkanie przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego z państw UE*,

- 20 listopada 2014 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6120, Tekst-szefa-BBN-Potrzeba-upodmiotowienia-Unii-Europejskiej-w-dziedzinie-bezpiecz.html>
- Koziej S., *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf
- Koziej S., *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal Geopolitical Intelligence Services, September 6, 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>
- Koziej S., *Strategia Globalna Unii Europejskiej jako koncepcyjny fundament bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2017, nr 4.
- Koziej S., *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pułaski Policy Papers”, nr 19/17, Warszawa 21.09.2017 r. [online], http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/09/Wnioski-z-ZAPAD-Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf
- Koziej S., *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Portal Geopolitical Intelligence Services, August 24, 2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>
- Koziej S., *The EU needs a security strategy based on common interests*, Portal Geopolitical Intelligence Service, February 9, 2016 [online], <http://geopolitical-info.com/en/defense-and-security/the-eu-needs-a-security-strategy-based-on-common-interests>
- Koziej S., *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>
- Kuźniar R., *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie”, 2004, nr 2.
- Podsumowanie konferencji doradców ds. bezpieczeństwa i sekretarzy Rad Bezpieczeństwa Narodowego państw członkowskich UE* [online], <http://www.tvparlament.pl/retransmisje-vod/inne/konferencja-prasowa-szefa-bbn-gen-stanislaw-kozieja/17727894>
- Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14 June 2017 [online],

- http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/pdf/170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN_pdf/
- Reflection Paper on the Future of European Defence*, European Commission COM(2017) 315 of 7 June 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en_1.pdf
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016 [online], <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>
- Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en
- Tardy T., *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), February 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_Integrated_Approach.pdf
- Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei)*, art. 13 [online] <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/tue-skonsolidowany.pdf>
- Traktat o Unii Europejskiej*, art. J.1 [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL>
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL>
- White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
- Wróblewska-Łysik M., *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr I–IV, BBN, Warszawa 2016 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf
- Wystąpienie Szefa BBN na konferencji „Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego”* [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencji-Przyszosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html>

EWOLUCJA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W ewolucji strategii bezpieczeństwa UE można wyróżnić cztery etapy: 1) okres „prestrategiczny” i przyjęcie pierwszej strategii w 2003 r.; 2) debatę nad Konstytucją UE i ostateczne przyjęcie regulacji dotyczących bezpieczeństwa i obrony w Traktacie Lizbońskim w 2008 r.; 3) przygotowanie i przyjęcie Strategii Globalnej UE w 2016 r.; 4) prace nad wdrażaniem Strategii Globalnej od 2016 r. Pierwsza strategia bezpieczeństwa z 2003 r. była raczej politycznym manifestem woli i ambicji UE w dziedzinie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa niż klasyczną strategią. Brakowało w niej w szczególności wskazania środków i instrumentów do jej stosowania. Traktat z Lizbony stworzył niezbędną podstawę prawną do organizacji i prowadzenia wspólnej zewnętrznej polityki bezpieczeństwa i obrony w UE. Prace nad Strategią Globalną i jej przyjęcie w 2016 r. były reakcją UE na radykalne zmiany w środowisku bezpieczeństwa, zwłaszcza po zwrocie strategicznym Rosji w 2014 r., w tym po agresji na Ukrainę. Strategia ta uruchomiła praktykę polityczną i strategiczną UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Wdrażanie jej postanowień jest jednym z praktycznych elementów wychodzenia UE z wielowymiarowego kryzysu strategicznego, w którym znajdowała się w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, strategia, polityka, bezpieczeństwo, obrona

EUROPEAN UNION SECURITY STRATEGY EVOLUTION

Summary

The evolution of the EU security strategy can be divided into four stages: 1) the “pre-strategic” period and the adoption of the first strategy in 2003; 2) the debate on the EU Constitution and the final adoption of security and defence regulations in the Treaty of Lisbon in 2008; 3) preparation and adoption of the EU Global Strategy in 2016; 4) work on the implementation of the Global Strategy of 2016. The first security strategy of 2003 was a political manifesto of the will and ambition of the EU in the field of external policy and security rather than a classic strategy. In particular, it lacked the indication of means and instruments for its application. The Treaty of Lisbon has

created the necessary legal basis for the organization and conduct of a common external security and defence policy in the EU. Work on the Global Strategy and its adoption in 2016 was the EU's reaction to radical changes in the security environment, especially after Russia's strategic turn in 2014, including after the aggression against Ukraine. This strategy has launched the EU's political and strategic practice in the field of security and defence. The implementation of its provisions is one of the practical elements of the EU's exit from the multidimensional strategic crisis in which it was in recent years.

Key words: European Union, strategy, policy, security, defence

ЭВОЛЮЦИЯ СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

В процессе эволюции формирования стратегии безопасности ЕС можно выделить четыре этапа: 1) «предстратегический» период и принятие первой стратегии в 2003 году; 2) дебаты о Конституции ЕС и окончательное принятие принципов, касающихся безопасности и обороны в Лиссабонском договоре в 2008 году; 3) подготовка и принятие Глобальной стратегии ЕС в 2016 году; 4) действия по внедрению Глобальной стратегии с 2016 года. Первая стратегия безопасности 2003 года оказалась в большей степени политическим манифестом воли и амбиций ЕС в области внешней политики и безопасности, чем классической стратегией. В ней, в частности, отсутствовало определение средств и инструментов, необходимых для ее применения. Лиссабонский договор создал необходимую правовую основу для организации и проведения совместной внешней политики безопасности и обороны в ЕС. Работа над Глобальной стратегией и ее принятие в 2016 году были реакцией ЕС на радикальные изменения в сфере безопасности, прежде всего после стратегического поворота России в 2014 году, в частности, после агрессивного вмешательства на территории Украины. Данная стратегия положила начало политической и стратегической практике ЕС в сфере безопасности и обороны. Реализация ее положений является одним из практических элементов выхода ЕС из многомерного стратегического кризиса, в котором он находился в последние годы.

Ключевые слова: Европейский Союз, стратегия, политика безопасности, оборона

Cytuj jako:

Koziej S., *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 197–230. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej

Cite as:

Koziej, S. (2018) ‘Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej’ [‘European Union security strategy evolution’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 197–230. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej

Katarzyna Cymbranowicz*

(NIE) DOBRY MECHANIZM PREZYDENCJI, CZYLI PROBLEM PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1957–2017

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz

WPROWADZENIE

Mechanizm Prezydencji w Radzie jest efektem długoletniego procesu ewolucji, którego początek sięga lat 50. XX w., kiedy zostały podpisane i ratyfikowane traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie (Traktat Paryski i Traktaty Rzymskie), aż po obecny stan wynikający z reformy lizbońskiej (Traktat Lizboński). Mechanizm ten funkcjonował we Wspólnotach, a później w Unii Europejskiej, na podstawie regulacji przyjętych we wspólnotowym, a następnie unijnym prawie pierwotnym i wtórnym. A. Czubik wskazuje, że:

„W literaturze istnieje pogląd, iż ewolucja znaczenia i roli prezydencji w Radzie Unii Europejskiej stanowi pierwszy przypadek w Unii Europejskiej, gdy rola urzędu zwiększyła się niepomiarowo poza ramami traktatowymi”¹.

Ponadto, jak podkreśla:

Ograniczone regulacje traktatowe mogłyby wskazywać na małe znaczenie prezydencji dla działania Unii Europejskiej, niemniej praktyka dowodzi, iż jest ona absolutnie niezbędna dla właściwego jej działania”².

* Katarzyna Cymbranowicz – mgr, Katedra Europejskiej Integracji Gospodarczej, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, cymbrank@uek.krakow.pl

¹ A. Czubik, *Ewolucja podstaw prawnych sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 17–18.

² *Ibidem*, s. 17–18.

Oba te aspekty zostaną poruszone w niniejszym opracowaniu, choć warto nadmienić, że Prezydencja jest przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych, ale jak zwraca uwagę Józef M. Fiszer „wymykającym się spod kontroli”. Stanowi bowiem obszar zainteresowań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych (np. polityka, prawo, zarządzanie, ekonomia, socjologia, psychologia), które w zależności od przyjętych teorii, metod i technik badawczych tworzą różną perspektywę naukową dla analizy i oceny mechanizmu Prezydencji w Radzie³.

Wobec powyższego, warto prześledzić proces kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji w Radzie, aby ocenić, czy wprowadzone w ostatnich latach zmiany przyniosły oczekiwany skutek. Przedstawienie ewolucji mechanizmu Prezydencji w Radzie umożliwi zrozumienie funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 60–65 lat. Jak zwraca uwagę J.M. Fiszer:

„(...) prezydencja urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Nikt już dzisiaj nie potrafi wyobrazić sobie Unii bez prezydencji. Państwa członkowskie – choćby dlatego, że jest to dla nich doskonała i jedyna okazja „autopromocji” (...), UE z kolei – z potrzeby posiadania „dobrego gospodarza”, który ze szczybla narodowego, poprzez włączenie płaszczyzn supra- i subnarodowych, będzie potrafił aktywnie współtworzyć system polityczny UE. Stąd też zasadne wydaje się stwierdzenie, że prezydencja to żywy, dynamiczny „organizm”, elastycznie dopasowujący się do potrzeb UE i zmieniających się okoliczności”⁴.

1. PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – OD TRAKTATU PARYSKIEGO PO TRAKTAT LIZBOŃSKI

Historia Prezydencji oraz instytucji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej jest historią Wspólnot i Unii. 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu sześć państw europejskich podpisało Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (wszedł w życie 23 lipca 1952 r.). Z perspektywy traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich mechanizm przewodnictwa w Radzie został ustanowiony na mocy przepisu art. 27 i 28 TEWWiS. Do Prezydencji w dość zwięzły sposób odnosił się art. 27 akapit drugi EWWiS – „Prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres trzech miesięcy według

³ Por. K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1 (22), s. 7.

⁴ J.M. Fiszer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 2 (37), s. 95.

porządku alfabetycznego Państw Członkowskich” (podobnie stwierdzał art. 28 TEWWiS). Poza wyżej wymienionymi przepisami prawnymi, które wyrażały funkcje Prezydencji w Radzie o charakterze organizacyjnym i informacyjnym, ówczesne prawo pierwotne nie obejmowało swoim zakresem innych przepisów dotyczących Prezydencji. Natomiast w prawie wtórnym, w szczególności w Regulaminie Rady z 1952 r., można znaleźć więcej informacji dotyczących funkcji przewodnictwa w Radzie. Sprowadzały się one do działań mających na celu przygotowywanie, zwoływanie i przeprowadzanie posiedzeń Rady, podpisywanie protokołów z posiedzeń Rady, ogłaszanie decyzji i uzgodnień, które zapadły na jej posiedzeniach. Zatem *de facto* w początkach istnienia mechanizm Prezydencji ograniczał się do sprawnego zarządzania pracami Rady, co było konieczne do efektywnego funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁵.

Ówczesna sytuacja zmieniła się wraz z powołaniem dwóch kolejnych Wspólnot Europejskich. Traktaty Rzymskie, tj. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, podpisane 25 marca 1957 r. w stolicy Włoch przez tą samą grupę sześciu państw, powoływały do życia odrębne organy o charakterze decyzyjnym. Konsekwencją tych działań było utworzenie nowych, aczkolwiek odrębnych pod względem strukturalnym i organizacyjnym Rad – oddzielne dla obu nowo powstałych Wspólnot Europejskich. Traktaty Rzymskie niejako powieliły rozwiązania dotyczące Prezydencji z Traktatu Paryskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, z jednym tylko wyjątkiem – przedłużyły okres sprawowania przewodnictwa w Radzie z trzech do sześciu miesięcy (art. 146 ust. 2 TEWG i art. 11 ust. 2 TEWEA). Inne postanowienia dotyczące wykonywania mandatu przewodnictwa w Radzie zgodnie z zasadą równej rotacji przy obejmowaniu tej funkcji i z uwzględnieniem porządku alfabetycznego pozostały niezmienione. Należy również zaznaczyć, że art. 147 TEWG ustanowił jedno zadanie przewodnictwa w Radzie – zwoływanie posiedzeń Rady albo z inicjatywy państwa członkowskiego sprawującego Prezydencję, albo na wniosek innego państwa członkowskiego. Z kolei przepisy prawne TEWEA dotyczące przewodnictwa w Radzie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (art. 116 i 117 TEWEA) brzmiały prawie identycznie w porównaniu z tymi, które zawierał TEWG. Bardziej konkretne postanowienia dotyczące Prezydencji można było znaleźć w Regulaminie Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1958 r., w tym m.in.: sposób podejmowania decyzji i głosowania w Radzie

⁵ L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 64.

czy funkcje reprezentacyjne Rady w stosunku do pozostałych organów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Podobnie stanowiły fragmenty Regulaminu Rady Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej dotyczące przewodnictwa w jej Radzie. Podsumowując początkowy okres w historii integracji europejskiej (tj. lata 1952–1967), nasuwa się wniosek, że ówczesna sytuacja polityczna w Europie nie wymagała od „ojców założycieli” i państw tworzących Wspólnoty Europejskie stanowienia nowych, zinstytucjonalizowanych struktur w postaci skomplikowanego mechanizmu Prezydencji. Na tym etapie integracji tworzenie rozbudowanego mechanizmu, który miałby być odpowiedzialny za te działania, z jakimi bardzo dobrze radziła sobie Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Komisja Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, było zbyt ciężkie.

Znaczenie Prezydencji zaczęło wyraźnie wzrastać w połowie lat 60. za sprawą działań podejmowanych przez ówczesnego Prezydenta Francji – Charles’a de Gaulle’a. Miały one na celu wzmocnić pozycję Rady w stosunku do pozostałych organów Wspólnot, w szczególności Komisji i Parlamentu. Bezkompromisowa polityka de Gaulle’a i pragnienie wcielenia w życie za wszelką cenę projektu tzw. europejskiej Europy, doprowadziły Wspólnoty do pierwszego w historii integracji tak spektakularnego konfliktu, tzw. kryzys pustego krzesła z 1965 r., który trwał wiele miesięcy. Jednym z jego najpoważniejszych skutków był absolutny paraliż funkcjonowania Wspólnot. Udało się go zażegnać dopiero w 1966 r. dzięki działaniom podjętym przez Luksemburg, państwo, które pełniło wówczas funkcję Prezydencji. Pierwszy kryzys we Wspólnotach Europejskich, który udało się przezwyciężyć poprzez zawarcie tzw. kompromisu luksemburskiego, w dużej mierze przyczynił się do zwrócenia uwagi na tak *de facto* brak skutecznego mechanizmu, który mógłby sprostać konfliktom oraz czuwać nad osiąganiem kompromisów w sytuacji ewentualnych kryzysów politycznych we Wspólnotach.

Z perspektywy wydarzeń z połowy lat 60., które nadały ton ku wzrastającemu znaczeniu przewodnictwa w Radzie, wydaje się być zasadne twierdzenie, że prawdziwym przełomem w historii kształtowania się tego mechanizmu było ustanowienie wspólnych instytucji dla trzech formalnie odrębnych Wspólnot. Od 1958 r., tj. od czasu wejścia w życie Traktatów Rzymskich, miały one wspólne organy – Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości, a także organy oddzielne – Wysoką Władzę EWWiS, Komisję EWG, Komisję Euratomu, Radę EWWiS, Radę EWG, Radę Euratomu.

Na mocy Traktatu o Fuzji (został podpisany 8 kwietnia 1965 r. w Brukseli, a wszedł w życie 1 lipca 1967 r.) doszło do połączenia struktur wspólnotowych poprzez ustanowienie jednej Rady i jednej Komisji. Efektem tych działań

było zespolenie trzech, dotychczas odrębnie funkcjonujących Prezydencji, w jedną. W zakresie przewodnictwa, Traktat o Fuzji z jednej strony potwierdzał dotychczasowe rozwiązania, zaś z drugiej strony wprowadzał pewne zmiany mające przede wszystkim na celu zwiększenie roli i skuteczności Prezydencji we Wspólnotach:

- art. 2 ustanowił Radę Wspólnot Europejskich, potwierdził czas trwania oraz kolejność według której państwa członkowskie Wspólnot miały sprawować przewodnictwo,
- art. 2 akapit drugi w brzmieniu:

„Prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres sześciu miesięcy, według porządku Państw Członkowskich: Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy”,

potwierdził alfabetyczny porządek według którego państwa członkowskie Wspólnot miały obejmować po sobie przewodnictwo (pewną nowością w tym zapisie było to, że po raz pierwszy zgodnie z zasadą porządku alfabetycznego zostały wymienione z nazwy wszystkie państwa członkowskie),

- art. 3 podtrzymywał postanowienia dotyczące roli przewodnictwa w zakresie zwoływania posiedzeń Rady,
- art. 4 i art. 5 wprowadziły istotną zmianę w zakresie przygotowywania posiedzeń Rady: po pierwsze – Wspólnoty ustanowiły organ pomocniczy Rady w postaci Komitetu Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich (COREPER), na który spadł jeden z dotychczasowych obowiązków Prezydencji, tj. przygotowywanie posiedzeń Rady, a także wykonywanie zadań zleconych przez Radę, po drugie – Rada uzyskała możliwość dowolnego kształtowania swojego regulaminu wewnętrznego w taki sposób, aby mogła sprecyzować zadania Prezydencji.

Podsumowując ten okres w historii kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji, należy powiedzieć, że twórcy pierwotnych regulacji prawnych, nie doceniając roli Prezydencji, potraktowali ją w kategoriach „technicznych”. Dopiero tzw. kryzys pustego krzesła i późniejszy kompromis luksemburski stały się swoistego rodzaju impulsem dla państw członkowskich Wspólnot i nadały nowy kierunek rozwojowi przewodnictwa.

W historii integracji europejskiej lata 70.–80. (tj. od Traktatu o Fuzji aż do wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego) obfitowały w wiele wydarzeń, które niewątpliwie wywarły wpływ na umocnienie statusu Prezydencji w Radzie. Wśród czynników kształtujących rzeczywistość wewnątrz-wspólnotową można wymienić m.in.:

- zakończenie pierwszego etapu budowy najważniejszych polityk, wokół których w późniejszym okresie rozwijały się kolejne polityki i przedsię-

- wzięcia wspólnotowe (ustanowienie unii celnej w połowie 1968 r. skłoniło państwa członkowskie Wspólnot Europejskich do rozpoczęcia budowy wspólnego rynku wewnętrznego oraz określenia kierunku rozwoju Wspólnot w stosunkach zewnętrznych w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej);
- powstanie poza ramami instytucjonalnymi Wspólnot Europejskich – Europejskiej Współpracy Politycznej⁶ – współpracy szefów państw lub rządów państw członkowskich Wspólnot w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Wspólnot Europejskich z państwami trzecimi⁷;
 - na początku lat 70. nastąpił historyczny moment dla Wspólnot Europejskich ze względu na podjęcie decyzji o pierwszym rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie – Wielką Brytanię, Danię, Irlandię (1973 r.), oraz kolejne dwa rozszerzenia w latach 80. – do Wspólnot Europejskich dołączyła Grecja (1981 r.), a pięć lat później Hiszpania i Portugalia (1986 r.);
 - powstanie w 1974 r. Rady Europejskiej – formalnych spotkań szefów państw i rządów, które zbiegło się w czasie z rozszerzeniem Wspólnot Europejskich o kolejne państwa członkowskie, wzbudziło refleksję nad ewentualną reformą Prezydencji, której dotychczasowa konstrukcja nie dawała możliwości pełnego wykorzystania wspólnotowego potencjału technicznego i politycznego.

Spośród czynników kształtujących sytuację w stosunkach międzynarodowych zarówno w Europie, jak i na świecie, można wymienić m.in.:

- wybuch kryzysu ekonomicznego i walkę z jego skutkami (na kilka lat skutecznie wstrzymały, czy nawet wręcz sparaliżowały, wszelkie działania integracyjne w ramach Wspólnot⁸);
- niestabilną sytuację na Bliskim Wschodzie (inwazja ZSRR na Afganistan pod koniec 1979 r. wpłynęła na zintensyfikowanie współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej).

Postulaty reform w sprawie rozwoju formuły i modelu mechanizmu Prezydencji w Radzie pojawiały się wraz z koniecznością skonkretyzowania zasad działania Prezydencji i zwiększenia jej roli w perspektywie procesu pogłę-

⁶ Europejska Współpraca Polityczna objęła swoim zakresem regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, jak i spotkania Rady Europejskiej.

⁷ W 1974 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich w ramach tzw. rozmów w Gymnich postanowili, że w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej to Prezydencja będzie przedstawiała stanowisko państw członkowskich Wspólnot w relacjach z państwami trzecimi.

⁸ Lata 70. XX w. w historii integracji europejskiej nazwano okresem „eurosklerozy”.

biania integracji europejskiej i poszerzania Wspólnot Europejskich o nowe państwa członkowskie. Znalazły swoje odzwierciedlenie w następujących projektach reform:

- postulaty wzmocnienia i ściślejszej współpracy między członkami Wspólnot w dziedzinie polityki zagranicznej znalazły swoje odbicie w tzw. Raporcie Luksemburskim z 27 października 1979 r. oraz w Raporcie Kopenhaskim z 23 lipca 1973 r.⁹ – *de facto* oba Raporty nadały kształt Europejskiej Współpracy Politycznej, która, pozostając poza ramami traktatowymi i wspólnotowymi, odgrywała ważną rolę, ponieważ to w jej obrębie podjęto decyzję o reprezentacyjnej i wykonawczej roli Prezydencji¹⁰,
- postulaty przedstawione w 1975 r. w tzw. Raporcie Tindemansa dotyczyły przede wszystkim przedłużenia okresu sprawowania funkcji przewodnictwa w Radzie z sześciu miesięcy do jednego roku, co miało zapewnić kontynuację działań Rady i dobrą współpracę z Parlamentem Europejskim¹¹,
- postulaty zawarte w tzw. Raporcie Trzech Mędrców przygotowanym w 1978 r. przez wybitnych polityków – Barendena Bieshenvela, Edmunda Della i Roberta Marjolina¹², mówiły o konieczności zreformowania systemu instytucjonalnego

⁹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 9–10.

¹⁰ Wynikało to z tego, że Prezydencja za pośrednictwem Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich (COREPER), była ogniwem, które łączyło Europejską Współpracę Polityczną i struktury Wspólnot Europejskich. Por. M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej: na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 28.

¹¹ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.* s. 22.

¹² Postulaty zawarte w Raporcie Trzech Mędrców nie zostały zrealizowane. Na szczycie Rady Europejskiej w 1980 r., szefowie państw lub rządów odrzucili Raport. Jednakże w późniejszym czasie Raport ten stał się podstawą dla twórców przepisów prawnych regulujących mechanizm przewodnictwa w Radzie, gdyż jako pierwszy wylicza podstawowe zadania Prezydencji oraz zawiera jej praktyczną definicję. Zgodnie z brzmieniem fragmentu zaczerpniętego z Raportu Trzech Mędrców: „Przewodniczący zwołuje Spotkania Rady na szczeblu ministrów. Jest odpowiedzialny za przygotowanie wcześniej agendy; za rozpowszechnienie potrzebnych dokumentów; za wyznaczenie czasu spotkania i przeprowadzenie debacie; za formułowanie i wykonanie decyzji. Podstawowym obowiązkiem Prezydencji podczas tego procesu jest osiągnięcie rezultatów. Aby do tego doprowadzić, musi pracować sprawnie technicznie, ale także mieć silną, polityczną kontrolę nad przebiegiem prac. Musi wprowadzać do porządku prac kwestie, które są najpilniejsze, najważniejsze i gotowe, by je podjąć. Musi unikać marnowania czasu i nieporządku podczas spotkań. Musi prowadzić dyskusję do celu, dobierając najodpowiedniejszy zestaw instrumentów będących w jej dyspozycji (nacisk, mediacja, propozycje kompromisu, ograniczenia czasowe, głosowanie)”.¹²

Wspólnot Europejskich oraz w kontekście Prezydencji w Radzie – powołania stałego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienia Prezydencji i jej funkcji kontrolnych w drodze ustalenia stopnia odpowiedzialności za organizację agendy i koordynację działań Rad sektorowych (na płaszczyźnie poziomej), jak i ciał doradczych Rady, tj. grup roboczych, komitetów, COREPER (na płaszczyźnie pionowej); celem Raportu było przede wszystkim wyposażenie Prezydencji w takie urzędy i funkcje, aby każde państwo członkowskie Wspólnot, niezależnie od swojego potencjału politycznego, ekonomicznego czy społecznego, cieszyło się jednakowym autorytetem w czasie wykonywania powierzonej mu funkcji przewodnictwa w Radzie;

- postulaty zawarte w tzw. Raporcie Londyńskim z 1981 r. były pewnego rodzaju próbą przezwyciężenia dotychczasowych trudności związanych z przyjęciem zdecydowanego stanowiska względem reform instytucjonalnych we Wspólnotach Europejskich (w tym reformy formuły Prezydencji) i wskazania kierunku, w jakim powinny zmierzać Wspólnoty w dziedzinie Europejskiej Współpracy Politycznej – zgodnie z brzmieniem art. 10 Raport Londyński dał początek formacji tzw. trojki tzn. zespołu trzech dyplomatów, którzy stanowili reprezentację trzech Prezydencji – minionej, aktualnej i przyszłej¹³;
- postulaty z Uroczystej Deklaracji Stuttgarckiej (Uroczysta Deklaracja w sprawie Unii Europejskiej), przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Stuttgarcie 17–19 czerwca 1983 r.¹⁴, dotyczyły w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej zwiększenia efektywności działania na drodze wzmocnienia pozycji i roli Prezydencji, która miałaby spełniać nie tylko funkcje organizacyjne i koordynacyjne, ale miałaby zostać wyposażona w funkcje reprezentacyjne i inicjatywne.

Podsumowując okres dwudziestu lat w historii rozwoju mechanizmu Prezydencji, tj. lata 1967–1987, można powiedzieć, że pomimo zgłaszania interesujących i słusznych postulatów, reforma dotycząca samego mechanizmu w ramach wspólnotowego systemu instytucjonalnego i prawnego nie miała charakteru jednej, spójnej koncepcji, i być może dlatego na tle innych reform była marginalizowana. Fakt, że mechanizm Prezydencji przez ten okres kształ-

¹³ Celem powołania „trojki” było z jednej strony umocnienie koordynacji działań Prezydencji w zakresie współpracy zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, z drugiej zaś wzmocnienie wizerunku i autorytetu tak Prezydencji, jak i całej Wspólnoty. Por. M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 30–31.

¹⁴ W kontekście Prezydencji w pewnym sensie odwoływała się do postulatów Raportu Londyńskiego z 1981 r. Por. L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 69.

tował się poza ramami wspólnotowego systemu prawa traktatowego, niewątpliwie wpłynął na jego specyfikę. Należy mieć na uwadze, że wiele z tych postulatów, które w tym okresie nie doczekały się realizacji, zostało później w taki czy inny sposób ujęte w prawie traktatowym. Jednakże należy pamiętać o tym, że ich źródło z jednej strony wypływa z praktyki państw członkowskich Wspólnot Europejskich, które przez ten okres sprawowały Prezydencję w Radzie, a z drugiej strony z różnych wydarzeń na arenie międzynarodowej, które nie pozostały bez wpływu na sytuację wewnątrz Wspólnot.

Z perspektywy rozwoju mechanizmu przewodnictwa istotnym okresem był koniec lat 80. – 1 lipca 1987 r. to ważna data w historii integracji europejskiej. Wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego we wspólnotowym prawie pierwotnym po raz pierwszy pojawiły się zapisy bezpośrednio odnoszące się do działania Rady Europejskiej (art. 2 JAE) oraz Europejskiej Współpracy Politycznej (Tytuł III JAE). Nowe przepisy traktatowe Jednolitego Aktu Europejskiego w Tytule III obejmowały swoim zakresem europejską współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej w kontekście nowych zadań i kompetencji w tym obszarze, jakie zostały delegowane na Prezydencję. Stosownie do art. 30 ust. 10 a) JAE:

„Funkcję przewodniczącego Europejskiej Współpracy Politycznej pełni ta Wysoka Umawiająca się Strona, która sprawuje Prezydencję w Radzie Wspólnot Europejskich”.

Jednocześnie zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 10 b) JAE formalnie wypozażył Prezydencję w określone kompetencje, jakie częściowo na mocy aktów o charakterze politycznym, które w obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej zdążyły rozwinąć się w praktyce:

„Państwo sprawujące Prezydencję jest odpowiedzialne za inicjowanie działań oraz koordynowanie i reprezentowanie stanowisk Państw Członkowskich w strukturach z państwami trzecimi w odniesieniu do działalności Europejskiej Współpracy Politycznej. Jest ono także odpowiedzialne za zarządzanie Współpracą Polityczną, w szczególności zaś za sporządzanie terminarza spotkań, ich zwoływanie oraz organizację”.

Niezależnie od tych postanowień, na państwo, które sprawowało Prezydencję w Radzie delegowano funkcję kontrolną nad Sekretariatem Europejskiej Współpracy Politycznej utworzonym na mocy art. 30 ust. 10 g) JAE. Było to postanowienie odnoszące się głównie do aspektów o charakterze technicznym, ale o tyle istotne, że podkreślało funkcje, jakie spełniało przewodnictwo w strukturach wspólnotowych i kładło nacisk na stworzenie mu jak najlepszych warunków technicznych, by mogło skutecznie podołać wszystkim powierzonym mu zadaniom.

Zmiany, jakie zachodziły pod koniec lat 80. we Wspólnotach Europejskich, były po części odpowiedzią na przełomowe wydarzenia w Europie, tj.:

- obalenie reżimu komunistycznego,
- zjednoczenie Niemiec,
- powstanie nowych, suwerennych państw w Europie Środkowo-Wschodniej.

Ponadto sam fakt wejścia w życie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego coraz bardziej zbliżał Wspólnoty Europejskie do zrealizowania planów: przekształcenia Wspólnot w Unię Europejską, utworzenia Jednolitego Rynku Wewnętrznego, czy zreformowania wspólnotowej polityki finansowej. Te i inne wydarzenia w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych determinowały stworzenie silnego przewodnictwa.

Kolejnym zwrotnym punktem w historii rozwoju integracji europejskiej i struktur wspólnotowych było podpisanie 7 lutego 1992 r., przez dziesięć państw członkowskich Wspólnot – Traktatu o Unii Europejskiej (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.). W perspektywie wydarzeń, o jakich już była mowa, a które w sposób bezpośredni wywarły wpływ na kształtowanie się polityki wewnętrznej i zewnętrznej Wspólnot, została utworzona Unia Europejska, a w jej ramach nowe organy i polityki. Zmiany, jakie niósł Traktat z Maastricht, znalazły swoje odbicie także w pozycji i roli przewodnictwa w Radzie – Prezydencja zmieniła swój status w dwóch obszarach:

- pierwsza niezwykle istotna zmiana była wynikiem ustanowienia Unii Europejskiej o trójfilarowej strukturze, wskutek czego Prezydencja otrzymała wiele uprawnień i funkcji: przewodniczenie posiedzeniom Rady Europejskiej (art. D akapit drugi TUE), funkcje reprezentacyjne w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. J 8 akapit pierwszy i drugi TUE), funkcje wspierające, uzupełniające i koordynujące w ramach mechanizmu „trojki” (art. J 8 akapit drugi TUE), funkcje konsultacyjne w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. J 11 akapit pierwszy TUE), funkcje informacyjne i mediacyjne (w I filarze w dziedzinie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz III filarze w zakresie Współpracy w Dziedzinie Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, art. K 6 TUE);
- druga ważna zmiana dotyczyła kolejności obejmowania i sprawowania przewodnictwa w Radzie:

„Przewodnictwo Rady jest sprawowane kolejno przez Państwo Członkowskie przez okres sześciu miesięcy; o kolejności decyduje jednogłośnie Rada” (art. 146 ust. 2 TWE¹⁵)

¹⁵ Traktat o Unii Europejskiej zmienił nazwę z Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

– zgodnie z treścią nowego przepisu, Traktat o Unii Europejskiej zmienił kwestię dotyczącą ustalania kolejności obejmowania Prezydencji przez państwa członkowskie, tzn. w myśl nowych postanowień odstąpiono od dotychczas obowiązującego porządku alfabetycznego na rzecz kolejności ustalanej na mocy decyzji Rady¹⁶.

Do czasu wejścia w życie kolejnego traktatu rewizyjnego, tj. Traktatu z Amsterdamu, decyzje, jakie podejmowała Rada w zakresie Prezydencji były podyktowane rozszerzeniem Unii o kolejne państwa członkowskie (Austrię, Finlandię i Szwecję), a także perspektywą włączenia do Unii państw z Europy Środkowo-Wschodniej.

Istotne zmiany, które wpłynęły na pozycję przewodnictwa w Radzie, wprowadził podpisany 2 października 1997 r. Traktat z Amsterdamu (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Zmiany te dotyczyły II oraz III filaru Unii, a ich celem było wzmocnienie statusu Prezydencji poprzez zwiększenie jej kompetencji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. W ramach II filaru Prezydencja stała się odpowiedzialna nie tylko za realizację wspólnych działań, ale za realizację wszystkich decyzji (art. 18 ust. 2 TUE)¹⁷. Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 3 TUE Unia utworzyła nowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który miał za zadanie wspierać Prezydencję w tym obszarze. W stosunku do stanu sprzed reformy, w ramach zarówno Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, umocnienie roli Prezydencji polegało na przyznaniu jej odpowiednich uprawnień dotyczących możliwości prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, których wynikiem by było podpisanie i ratyfikowanie umów międzynarodowych.

Reforma przeprowadzona na mocy traktatu rewizyjnego z Nicei z 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 marca 2003 r.) w kontekście roli Prezydencji w zasadzie ograniczyła się do przygotowania Unii Europejskiej pod względem instytucjonalnym do planowanego rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej. Tym samym *gros* zmian koncentrowało się na ustaleniu nowego, lepszego i bardziej efektywnego procesu decyzyjnego

¹⁶ Decyzja 95/2/WE, Euratom, EWWiS z 1 stycznia 1995 roku stanowiła, że Prezydencja będzie sprawowana w sześciomiesięcznych sekwencjach przez kolejne państwa członkowskie, a jej porządek może ulec zmianie na wniosek państwa członkowskiego i podjęciu jednomyślnej decyzji przez Radę.

¹⁷ B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat z Amsterdamu. Komentarz*. Tom I., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 16 i 61.

związanego z rozszerzeniem ugrupowania integracyjnego do 25 państw. Traktat z Nicei wprowadzał do TWE i TUE tylko jedną nową kwestię – procedurę mianowania większością kwalifikowaną Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz jego zastępcy (art. 207 ust. 2 TWE)¹⁸.

Biorąc pod uwagę unijne podstawy prawne Prezydencji w pierwszej dekadzie XXI w., można stwierdzić, że w prawie pierwotnym dosyć rzadko odwoływano się do formuły mechanizmu przewodnictwa. W zdecydowanie większym stopniu formuła ta kształtowała się w drodze praktyki, np. poprzez decyzje Rady Europejskiej usprawniające zarówno działania Rady, jak i samej Rady Europejskiej. Najważniejsze decyzje w tej materii Rada Europejska podjęła na szczytach w Helsinkach podczas Prezydencji fińskiej (10–11 grudnia 1999 r.) i w Sewilli podczas Prezydencji hiszpańskiej (21–22 czerwca 2002 r.). Konkluzje Rady Europejskiej z 1999 r. w kontekście Prezydencji sprowadzały się do konieczności szerszej reformy Rady, która zapewniałaby sprawniejsze funkcjonowanie i bardziej efektywne działanie w przypadku rozszerzenia Unii Europejskiej o kolejne państwa członkowskie. Jeżeli zaś chodzi o samo przewodnictwo w Radzie, na szczycie w Helsinkach uzgodniono co następuje:

„Prezydencja musi zachować ogólną polityczną odpowiedzialność za zarządzanie pracami Rady. Podczas minionych lat zakres jej odpowiedzialności znacznie się zwiększył, a tendencja ta będzie się nasilać wraz z przystępowaniem do Unii kolejnych państw członkowskich. W celu złagodzenia obciążeń, jakie spoczywają na Prezydencji, należy optymalnie wykorzystywać różne możliwości wsparcia, takie jak: następna Prezydencja, „Trojka” czy Sekretariat Generalny. Wzrost liczby członków Rady, wraz ze zwiększającym się zakresem odpowiedzialności Prezydencji, będzie również wymagał większej pomocy dla Rady i Prezydencji ze strony Sekretariatu Generalnego”¹⁹.

W Konkluzjach Rady Europejskiej znalazły się również bardziej szczegółowe wskazówki dla Prezydencji dotyczące, np.: działania Rady do Spraw Ogólnych, koordynacji działań w zakresie „stosunków zewnętrznych”, nieformalnych spotkań ministrów państw członkowskich, funkcjonowania COREPER-u, Prezydencji w Radzie oraz polityki informacyjnej, organizacji posiedzeń, roli Sekretariatu Generalnego.

¹⁸ Art. 207 ust. 2 TWE stwierdza, że: „Radę wspiera Sekretariat Generalny, podlegający Sekretarzowi Generalnemu i Wysokiemu Przedstawicielowi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; wspomaga go zastępca Sekretarza Generalnego, odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarza Generalnego i zastępcę Sekretarza Generalnego mianuje Rada kwalifikowaną większością głosów. O organizacji Sekretariatu Generalnego decyduje Rada”.

¹⁹ B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat z Amsterdamu ...*, *op. cit.*, s. 131–132.

Kolejne ważne decyzje w sprawie funkcjonowania Rady i Prezydencji w Radzie zapadły na szczycie w Sewilli w 2002 r. Jeśli chodzi o pracę Rady, to szczególnie istotne były trzy kwestie:

- przemianowania Rady do Spraw Ogólnych w Radę do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych oraz dookreślenia jej funkcji i roli;
- liczebności składów Rady, którą zdecydowano zmniejszyć z szesnastu do dziewięciu;
- sprecyzowania uprawnień Prezydencji oraz Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Sekretarza Generalnego Rady), jak również zwiększenia przejrzystości działania Rady.

Natomiast w przypadku prac Prezydencji, Rada Europejska zwróciła uwagę na cztery istotne kwestie:

- 1) zintensyfikowanie współpracy między państwami członkowskimi Unii, które miały wspólnie planować działania w ramach pełnienia funkcji Prezydencji w Radzie; działania te miały polegać na wypracowaniu przez sześć państw „wieloletniego programu strategicznego” na najbliższe trzy lata, a grupa dwóch państw miała przygotowywać „roczne programy operacyjne działalności Rady”;
- 2) sprecyzowanie współpracy o charakterze praktycznym między państwami członkowskimi Unii w sprawie prac kolejnych, następujących po sobie Prezydencji, np. przewodniczenie posiedzeniom komitetów Rady (z wyłączeniem COREPER), czy organów przygotowawczych;
- 3) ustalenie listy zespołów roboczych, którym miał przewodniczyć przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rady;
- 4) sprecyzowanie kompetencji Prezydencji, która miała być gwarantem sprawnego przebiegu posiedzeń Rady.

Reformy dokonane na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli zostały potwierdzone w decyzji Rady z 2006 r.²⁰. Wprowadzała ona pewną modyfikację do ustaleń ze szczytu z 2002 r., mianowicie zmiana ta dotyczyła m.in. długości okresu wspólnego planowania działań przez kolejne, następujące po sobie Prezydencje (okres ten skrócono z trzech lat do osiemnastu miesięcy) oraz liczby państw, które miały przygotowywać „wieloletni program strategiczny” (liczbę tę zmniejszono z sześciu do trzech). Wszystkie wyżej wymienione ustalenia były odpowiedzią instytucji unijnych na zarzuty o brak spójności działań i kontynuacji prac następujących po sobie Prezydencji.

²⁰ Decyzja Rady Unii Europejskiej 2006/683/WE, Euratom z 15 października 2006 roku, w sprawie przyjęcia Regulaminu wewnętrznego Rady Unii Europejskiej. Por. J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 21.

2. MECHANIZM PREZYDENCJI PO REFORMIE LIZBOŃSKIEJ²¹

Obecny kształt przewodnictwa w Radzie jest w dużym stopniu odzwierciedleniem prac Konwentu Europejskiego (lata 2002–2003), Konferencji Międzyrządowej (lata 2003–2004) oraz postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004 r.).

Konwent Europejski rozpoczął pracę nad propozycjami zmian w sprawie przyszłości Unii Europejskiej 28 lutego 2002 r. W jego skład wchodziło ponad stu członków: każde państwo członkowskie oraz kandydujące do Unii Europejskiej miało swoich reprezentantów, jak również instytucje unijne (tj. Parlament Europejski i Komisja Europejska), przedstawiciele Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz partnerzy społeczni mający status obserwatora²². Punktem wyjścia dla prac Konwentu były jasno określone cele w Deklaracji z Laeken²³. Konwent miał znaleźć odpowiedzi na pytania związane ze sposobem funkcjonowania Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu z 15 do 25 członków zarówno w wymiarze wspólnotowym (I filar), jak i w wymiarze międzyrządowym (II i III filar). W Unii dominowała tendencja do zmiany modelu Prezydencji i w efekcie do powierzenia zarządzania niektórymi obszarami Unii Europejskiej nowym organom. Przewodniczący Komisji Europejskiej – Valéry Giscard d’Estaing, po raz pierwszy przedstawił projekt traktatu konstytucyjnego 24 października 2002 r. na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Przewidywał on m.in.:

- przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową poprzez nadanie jej osobowości prawnej,
- zniesienie trójfilarowej struktury Unii Europejskiej i tym samym dwóch porządków prawnych – wspólnotowego i międzyrządowego,
- utworzenie nowych, „trwałych urzędów” w postaci Przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych Unii, Prezydenta Europy²⁴.

Przedstawiony projekt traktatu konstytucyjnego nie spotkał się z pozytywną oceną – Komisja Europejska pod przewodnictwem Romano Prodiego była przeciwna zmianom zaproponowanym przez Konwent. 16 stycznia 2003 r.

²¹ Więcej na temat mechanizmu Prezydencji po reformie lizbońskiej w publikacji: K. Cymbranowicz, *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 4 (55), s. 17–27.

²² J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 128–132.

²³ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 76–77.

²⁴ *Ibidem*, s. 78–79.

Prezydent Francji – Jacques Chirac i Kanclerz RFN – Gerhard Schroeder, przedłożyli propozycję podwójnej Prezydencji, która polegała na utworzeniu dwóch „urzędów”:

- Przewodniczącego Rady Europejskiej, który pełniłby funkcję reprezentacyjną państw członkowskich Unii Europejskiej;
- Ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, który pełniłby funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i Przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych.

Projekt francusko-niemiecki miał swoje zalety (przewidywał umocnienie pozycji Komisji Europejskiej i jej Przewodniczącego poprzez powierzenie wyboru jej szefa Parlamentowi Europejskiemu) i wady (brak jasnego i precyzyjnego podziału kompetencji między nowo powstałymi „urzędami” Przewodniczących). Dlatego też, kolejne państwa członkowskie w odpowiedzi na propozycję Konwentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i propozycję francusko-niemiecką przygotowały własne projekty:

- propozycja brytyjsko-hiszpańska (premiera Wielkiej Brytanii – Tony’ego Blair’a i premiera Hiszpanii – Jose Maria Aznar’a) z 28 lutego 2003 r. – przewidywała stworzenie funkcji stałej Prezydencji;
- koalicja 20 „małych” państw przyszłej, poszerzonej Unii Europejskiej, która odrzucała projekty „dużych” państw członkowskich (RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch) i postulowała o zachowanie systemu narodowej Prezydencji rotacyjnej, której co pół roku miałby przewodniczyć kolejny kraj członkowski (koalicja 7 „małych” państw członkowskich występowała z podobnymi postulatami co koalicja 20);
- węgierski projekt „rotacyjnej Prezydencji na czterech kółkach” z początku 2003 r.;
- duńskie projekty, które miały na celu zachowanie systemu narodowej Prezydencji rotacyjnej.

W odpowiedzi na te propozycje Konwent Europejski, chcąc znaleźć kompromis między krajami „małymi” i „dużymi”, przygotował kolejny projekt, w którym wysunął propozycję utworzenia po pierwsze – stałego „urzędu” Prezydenta Rady Europejskiej, po drugie – międzynarodowego siedmioosobowego „dyrektoriatu”. Jednakże i ta propozycja nie została dobrze przyjęta ani przez państwa członkowskie i kandydujące do Unii Europejskiej, ani przez Komisję Europejską. Kompromis ostatecznie osiągnięto 12 czerwca 2003 r., tydzień później Przewodniczący Valéry Giscard d’Estaing zaprezentował rozwiązania przyjęte przez Konwent Europejski wszystkim państwom członkowskim i kandydującym na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach. Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał istotne zmiany w stosunku do

dotychczas obowiązującego systemu Prezydencji, tzn. kompetencje państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie rozdzielono pomiędzy trzy „urzędy”: Przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, Prezydencje rotacyjne sprawowane przez przedstawicieli państw członkowskich w okresie co najmniej sześciu miesięcy²⁵. Obrady Konwentu zakończono 19–20 czerwca 2003 r. na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach przedłożeniem projektu traktatu konstytucyjnego. Z uwagi na fakt, że zawierał on liczne propozycje budzące kontrowersje, jego oceny były bardzo zróżnicowane. Niewątpliwie projekt ten był efektem z trudem wypracowanego kompromisu, dlatego też Rada przyjęła go jako „dobrą podstawę”²⁶ pod prace Konferencji Międzyrządowej, która została zwołana już w październiku 2003 r.²⁷. Państwa członkowskie Unii Europejskiej apelowały o jak najszybsze zakończenie prac nad traktatem konstytucyjnym ze względu na zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej. Wśród grona państw członkowskich, którym najbardziej zależało na szybkich obradach Konferencji i zaakceptowaniu projektu traktatu w takim kształcie, w jakim wypracowano go przez Konwent, były głównie państwa „starej” Unii – Niemcy, Francja, Wielka Brytania. Natomiast w ocenie państw kandydujących do Unii, w tym Polski, należało ponownie, wnikliwie przedyskutować wszystkie „sporne” kwestie, które wywoływały rozbieżne stanowiska i dzieliły Unię Europejską, w tym m.in.:

- skład Komisji Europejskiej i zróżnicowany status jej członków;
- mechanizm podejmowania decyzji w Radzie UE kwalifikowaną większością głosów;
- sposób zarządzania pracami Rady Europejskiej i Rady UE;
- sposób kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, przy jednoczesnym zachowaniu *status quo* w ramach NATO i relacji transatlantyckich²⁸.

Podczas Konferencji Międzyrządowej, pod naciskiem „nowych” państw członkowskich Unii, udało się w ciągu jednego roku raz jeszcze przedyskutować najważniejsze i najbardziej kontrowersyjne kwestie projektu traktatu, dopro-

²⁵ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 83–86.

²⁶ Projekt traktatu konstytucyjnego był oceniany w Konkluzjach Rady Europejskiej z 20 czerwca 2003 r., jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji na forum Konferencji Międzyrządowej. Por. J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, s. 12.

²⁷ J. Ziller, *Nowa Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 153–164.

²⁸ J. Barcz, *Poznaj Traktat...*, *op. cit.*, s. 12.

wadzić negocjacje do końca i sfinalizować je uroczystym podpisaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy na szczycie Rady Europejskiej w Rzymie 29 października 2004 r. Traktat, choć został zaakceptowany przez szefów państw lub szefów rządów państw członkowskich pod koniec 2004 r., nie uzyskał aprobaty obywateli Unii Europejskiej. Jego ratyfikacja nie przebiegała zgodnie z oczekiwaniami twórców projektu. W związku z zaistniałą sytuacją, w tym blokadą procesu ratyfikacyjnego traktatu w dwóch państwach założycielskich Wspólnot Europejskich (tj. we Francji i w Holandii), a także wahaniami nastrojów wśród obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (np. Polski, Czech, Wielkiej Brytanii), na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 16–17 czerwca 2005 r. zadecydowano o zawieszeniu dyskusji na temat traktatu konstytucyjnego i przyjęto deklarację ogłaszającą okres „refleksji”. Po roku, na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 r. zadecydowano o przedłużeniu tego okresu o kolejny rok. Przez dwa lata państwa członkowskie nie rozstrzygnęły losów traktatu konstytucyjnego i procesu reformy funkcjonowania Unii. W tym czasie rozważano różne możliwości wyjścia z tego impasu, m.in.:

- Traktat konstytucyjny plus, który miałby doprowadzić do wejścia w życie postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy poprzez uzupełnienie go o deklarację polityczną lub protokół umożliwiający ratyfikowanie traktatu w tych państwach, które dotąd z różnych pobudek nie zdążyły go ratyfikować;
- Traktat konstytucyjny bis (tzn. duży traktat rewizyjny zastępujący dotychczas wiążące traktaty) i Nicea bis (tzn. traktat jedynie nowelizujący dotychczas wiążące traktaty), które miałyby doprowadzić do wynegocjowania nowego traktatu rewizyjnego;
- Traktat akcesyjny, który stanowiłby możliwość przeprowadzenia reformy funkcjonowania Unii Europejskiej w ograniczonym zakresie ze względu na dokonanie zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem o nowych członków;
- Nicea plus, która miałaby polegać na przeprowadzeniu reformy funkcjonowania Unii Europejskiej na podstawie dotąd obowiązujących traktatów – TUE i TWE, bez konieczności przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego;
- Reforma ustrojowa Unii Europejskiej, która prowadziłaby do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich²⁹.

Dopiero na przełomie lat 2006–2007, tj. w czasie Prezydencji fińskiej i niemieckiej, udało się wyjść z tego impasu. Podczas kolejnego szczytu Rady

²⁹ *Ibidem*, s. 16–19.

Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. został przedstawiony przez niemiecką Prezydencję Raport w sprawie procesu reformy ustrojowej Unii, który otworzył drogę do przyjęcia szczegółowego Mandatu Konferencji Międzyrządowej³⁰ mającego stanowić podstawę i ramy dla jej prac³¹. Konferencja Międzyrządowa przyjęła pakiet zmian uzgodniony w traktacie konstytucyjnym i przeprowadziła jego „dekonstytucjonalizację”³². Portugalia, przejmując z rąk Niemiec Prezydencję w Radzie w połowie 2007 r., wykonała plan zgodnie z ustalonym mandatem zwołując Konferencję Międzyrządową, która obradowała od 23 czerwca do 18 października 2007 r. W tym czasie został sporządzony projekt traktatu „reformującego”, a podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. szefowie państw lub szefowie rządów państw członkowskich ostatecznie ustalili treść traktatu oraz wyznaczyli datę i miejsce spotkania, gdzie ma on zostać uroczystie podpisany.

Wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony reforma funkcjonowania Unii Europejskiej ma istotne znaczenie dla statusu Prezydencji. Na reformę lizbońską, w kontekście Prezydencji, należy spojrzeć z perspektywy:

- przekształcenia Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową – zlikwidowanie dotychczas obowiązującej trójfilarowej struktury Unii Europejskiej i nadanie jej osobowości prawnej ma znaczący wpływ na ujednoczenie statusu Prezydencji (z formalnego punktu widzenia zmiany o charakterze ustrojowym wprowadzone przez Traktat z Lizbony mają bardzo pozytywny wydźwięk, ponieważ stanowią o jedności, reprezentacyjności i wspólnotowej legitymacji instytucji i urzędów unijnych);
- stworzenia nowych ram instytucjonalnych dla nowej formuły przewodnictwa – po reformie na status Prezydencji, oprócz reform instytucjonalnych Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Komisji, znaczący wpływ wywarło m.in.: utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i służby dyplomatycznej –

³⁰ Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 roku.

³¹ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 29.

³² „Dekonstytucjonalizacja” traktatu konstytucyjnego oznacza przede wszystkim to, że wcześniej uzgodnione zmiany instytucjonalne miały zostać poddane swoistego rodzaju „kosmetyce nazewniczej” – z tekstu traktatu miały zniknąć takie słowa i wyrażenia, jak np.: „konstytucja”, „minister spraw zagranicznych”, „ustawa europejska”, „europejska ustawa ramowa” itd. Por. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków–Warszawa 2007, s. 121–122.

Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, odseparowanie urzędu Sekretarza Generalnego od funkcji Wysokiego Przedstawiciela, przekazanie przewodnictwa w wybranych komitetach i organach przygotowujących spotkania Rady „stałym” przewodniczącym (nie związanym w żadnym stopniu z Prezydencją, jak np. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Eurogrupa).

Biorąc pod uwagę wszystkie zmiany, jakie wprowadził Traktat z Lizbony tworząc ramy instytucjonalne nowej formuły Prezydencji (tzw. formuły hybrydowej), należy mieć na uwadze fakt, że rozdzielenie uprawnień Prezydencji na co najmniej dwa lub nawet trzy ośrodki było wynikiem daleko idącego kompromisu politycznego między państwami członkowskimi. Z uwagi na silną presję polityczną w sprawie przeprowadzenia reform w ostateczności przyjęto wszystkie propozycje zmian, jednak zamiast uprościć i przyczynić się do stworzenia bardziej przejrzystych relacji międzyinstytucjonalnych, raczej odniosły one skutek odwrotny do zamierzonego. Najlepiej obrazuje to porównanie zakresu przedmiotowego uprzedniej formuły Prezydencji (tzw. formuły rotacyjnej), z nową (tzw. formułą hybrydową). Zmiany wprowadzone przez reformę lizbońską sprawiły, że zakres ten został w istotny sposób ograniczony w wyniku utraty kompetencji Prezydencji w Radzie Europejskiej (na rzecz jej Przewodniczącego) oraz Radzie do Spraw Zagranicznych (na rzecz jej Przewodniczącego – Wysokiego Przedstawiciela). Z kolei w odniesieniu do samej Prezydencji rotacyjnej, reforma lizbońska potwierdziła dotychczasowe uregulowania prawne i praktykę, która mówi, że:

- Prezydencję w Radzie sprawują grupy trzech państw członkowskich Unii, tworzone na zasadzie równej rotacji, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej, przez osiemnaście miesięcy;
- każde państwo członkowskie Unii z grupowej Prezydencji rotacyjnej przewodniczy spotkaniom wszystkich składów Rady przez sześć miesięcy (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych), przy uwzględnieniu, że pozostałe dwa państwa członkowskie są zobowiązane do pomocy przy realizowaniu działań zgodnie ze wspólnie przyjętym programem osiemnastomiesięcznej Prezydencji;
- państwa członkowskie, które wspólnie sprawują grupową Prezydencję rotacyjną, mogą współpracować między sobą poprzez wspólne programowanie prac Rady – mogą udzielać sobie nawzajem wsparcia przy realizacji wspólnego programu osiemnastomiesięcznej Prezydencji, ale również mogą „przyjąć inne ustalenia między sobą”, które określają we wspólnym porozumieniu (z wyłączeniem przewodniczenia w COREPER przez państwo aktualnie sprawujące Prezydencję w Radzie do Spraw Ogólnych;

Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa przez przedstawiciela Wysokiego Przedstawiciela)³³.

Nowa formuła Prezydencji – formuła hybrydowa, budziła pewne zastrzeżenia, które nadal pozostają aktualne. Zwraca się uwagę na możliwy negatywny jej wpływ na spójność i efektywność zarządzania Unią Europejską z powodu:

- pojawienia się w systemie instytucjonalnym Unii nowych podmiotów, które biorą czynny udział w zarządzaniu procesem decyzyjnym;
- naruszenia zasady spójności Prezydencji i dotychczasowego dorobku poprzedniej formuły rotacyjnej przez wprowadzenie nowej formuły hybrydowej;
- nowego sposobu zarządzania stosunkami zewnętrznymi Unii i reprezentowania jej na forum międzynarodowym, zwłaszcza w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- rozmycia zakresu kompetencji przypisanych każdemu z podmiotów biorących udział w zarządzaniu procesem decyzyjnym, który będzie miał wpływ na jego jasność i przejrzystość.

Podsumowując, po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony zmienił się status Prezydencji w Radzie, choć nadal nie można jej kwalifikować ani jako unijnej instytucji, ani jako „organu lub jednostki organizacyjnej” Unii:

„Prezydencja ma charakter funkcjonalny – jest sumą powiązanych z funkcją sprawowania Prezydencji kompetencji – i powiązana jest ze statusem państwa jako członka Unii, a tym samym jej instytucji – Rady UE. Jej istota polega na powierzeniu – na mocy Traktatów – szczególnych kompetencji na określony czas kolejno każdemu z państw członkowskich, wchodzących w skład Rady UE”³⁴.

Sfinalizowanie reformy nie zamknęło jednak dyskusji na temat pozycji i roli Prezydencji w organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. Wręcz przeciwnie, pojawiają się liczne głosy krytyki – niektórzy oponują wobec tak zreformowanego mechanizmu (najczęściej przytacza się argumenty w postaci pytań o efektywność zarządzania Unią Europejską, a także o wpływ nowej formuły Prezydencji na legitymację demokratyczną Unii Europejskiej)³⁵. Koncentrują się one wokół problemów natury:

³³ Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady z 1 grudnia 2009 roku ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania Prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady oraz art. 2 akapit pierwszy i drugi decyzji Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 roku w sprawie sprawowania Prezydencji Rady UE. Por. A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010, s. 76–77.

³⁴ J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016, s. 194–195.

³⁵ J. Barcz, *Prezydencja...*, *op. cit.*, s. 39.

- instytucjonalnej – sześć podmiotów pretenduje do zarządzania procesem decyzyjnym w Unii Europejskiej, a są to obok Prezydencji: Przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel, Przewodniczący Komisji, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego i Sekretarz Generalny Rady (oraz „stali” przewodniczący niektórych komitetów i organów przygotowawczych),
- personalnej – dobór odpowiednich osób, mających stosowne kwalifikacje, umiejętności i kompetencje do pełnienia stanowisk w w/w instytucjach i organach Unii Europejskiej,
- strukturalnej – formuła hybrydowa naruszyła „zasadę spójności Prezydencji”, która stanowiła dorobek formuły rotacyjnej; nowa formuła komplikuje zakres kompetencji i uprawnień Prezydencji, i pozostałych podmiotów biorących udział w procesie zarządzania poszczególnymi obszarami w ramach prowadzonej przez Unię Europejską działalności; podział ten sprawia, że rozmyciu ulega też zakres odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania³⁶.

Jak widać, obawy te nie są bezpodstawne – Traktat z Lizbony miał wprowadzić zmiany, których cel był jasny, tzn. Unia Europejska miała być bardziej efektywna w swoim działaniu. Czy po reformie lizbońskiej cel ten faktycznie został osiągnięty?

PODSUMOWANIE

Analizując historię rozwoju mechanizmu Prezydencji w Radzie, można stwierdzić, że był on zależny od tempa procesów pogłębiania i poszerzania Wspólnot, a później Unii Europejskiej.

Prezydencja, tj. sprawowanie półrocznego przewodnictwa w Radzie według ustalonej kolejności przez poszczególne państwa członkowskie Unii, towarzyszyła procesowi integracji europejskiej od początku. Mechanizm Prezydencji w Radzie ewoluował – znalazł swoje miejsce w Traktatach powołujących do życia Wspólnoty Europejskie, a w kolejnych dekadach podlegał ustawicznym zmianom, na które wpływ miały nie tylko instytucje i organy wspólnotowe czy unijne, ale też państwa członkowskie. Wieloletnia praktyka kolejnych państw członkowskich sprawujących tę funkcję doprowadziła do

³⁶ CEPS, EGMONT, EPC, *The Presidency of the Council. The Paradox of the New Presidency*, [w:] *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations* [online], Brussels, November 2007, s. 41–56, <https://www.ceps.eu/publications/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> [dostęp: 20.05.2017].

licznych precedensów – w zależności od przyjętego modelu przewodnictwa niektóre kraje wzmacniały, inne osłabiały tę funkcję. Ponadto, nie tyle doktryna, co praktyka dała początek wielu rozwiązaniom proceduralnym, których odbicie można było znaleźć najpierw w raportach i deklaracjach o charakterze politycznym, a dopiero później w odpowiednich regulacjach o charakterze prawnym. Podsumowując ewolucję zmian dotyczącą mechanizmu Prezydencji w Radzie bezpośrednio poprzedzających reformę wprowadzoną przez Traktat z Lizbony, można stwierdzić, że prawo traktatowe nie stanowiło szerokiej i rozbudowanej bazy jego działania i w o wiele bardziej znaczącym stopniu można było polegać w tej materii na aktach prawa wtórnego³⁷. W świetle reformy lizbońskiej mechanizm Prezydencji w Radzie uległ istotnej zmianie. Stopniowo, z racji zachowania pewnej ciągłości zarządzania i podniesienia efektywności procesu decyzyjnego w instytucjach i organach unijnych, w niektórych obszarach działalności Unii Europejskiej przewodniczenie ich pracom powierzono stałym Przewodniczącym. W konsekwencji rozdzielenia funkcji Przewodniczącego Rady, Rady do Spraw Zagranicznych i Rady Europejskiej, w kompetencji państwa sprawującego Prezydencję pozostawiono jedynie tylko tę pierwszą. Zatem państwa sprawujące przewodnictwo w Radzie zostały w znacznym stopniu wyłączone z zarządzania międzynarodową polityką Unii Europejskiej. Tym samym ograniczyło to możliwość kształtowania i nadawania kierunku jej rozwoju zgodnie z narodowymi interesami. Niemniej jednak, mimo ograniczenia kompetencji państw sprawujących Prezydencję w tak ważnej dziedzinie, jaką jest polityka zagraniczna, na rzecz stałych organów unijnych, pozostałe nie mniej ważne kompetencje związane chociażby z administrowaniem pracami poszczególnych sektorowych Rad nadal ułatwiają promocję własnych, krajowych interesów na forum unijnym. W tym sensie, wpływ państwa sprawującego Prezydencję w Radzie na jej kształt, funkcjonowanie i działalność nadal jest duży. W tym aspekcie równie ważne było wprowadzenie osiemnastomiesięcznej grupowej Prezydencji sprawowanej przez trzy państwa członkowskie Unii (tzw. trio Prezydencji), co wpłynęło pozytywnie na skuteczność i efektywność zarówno działań poprzedzających okres Prezydencji, jak również prac związanych z objęciem i sprawowaniem tej funkcji. Tym samym w kontekście reformy lizbońskiej oraz w świetle nowej roli Prezydencji w Radzie określonej przez Traktat z Lizbony – sprawowanie przewodnictwa w Radzie nadal stanowi szansę wywierania wpływu na unijne

³⁷ Np.: Regulaminy wewnętrzne Rady, decyzje Rady określające funkcje, zakres i reguły Prezydencji czy Konkluzje Rady Europejskiej odnoszące się do sprawowania przewodnictwa w Radzie.

polityki i pozostawienie w nich trwałego śladu, choć już nie w tak dużym zakresie jak to było w okresie poprzedzającym reformę lizbońską.

Niewątpliwie, od czasu ustanowienia pierwszej Wspólnoty Europejskiej aż po przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową na mocy Traktatu z Lizbony, ranga Prezydencji w Radzie wzrosła, choć jak podkreśla J.M. Fiszer ma ona „wiele twarzy”³⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016.
- CEPS, EGMONT, EPC, *The Presidency of the Council. The Paradox of the New Presidency*, [w:] *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations* [online], Brussels November 2007, <https://www.ceps.eu/publications/treaty-lisbon-implementing-institutional-innovations> [dostęp: 20.05.2017].
- Cymbranowicz K., *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 4 (55).
- Czubik A., *Ewolucja podstaw prawnych sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- Fiszer J.M., *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 2 (37).
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.
- Kranz J., *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków–Warszawa 2007.
- Kuźniak B., Capik A., *Traktat z Amsterdamu. Komentarz. Tom I.*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000.

³⁸ J.M. Fiszer, *Polska prezydencja...*, *op. cit.*, s. 102.

- Łazowski A., Łabędzka A., *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.
- Wojtaszczyk K.A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 1 (22).
- Ziller J., *Nowa Konstytucja Europejska*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Zuber M., *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej: na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010.

(NIE) DOBRY MECHANIZM PREZYDENCJI, CZYLI PROBLEM PRZEWODNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1957–2017

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie procesu kształtowania się i reformowania mechanizmu Prezydencji w Radzie od czasu przejścia i ratyfikowania Traktatów Rzymskich po reformę lizbońską.

„Ojcowie założyciele”, jak i późniejsi inicjatorzy i twórcy traktatów ustanawiających Wspólnoty i Unię Europejską, nie przypisywali mechanizmowi Prezydencji w Radzie dużej roli. Z jednej strony, sprawowanie przewodnictwa we wspólnotowej, a następnie unijnej strukturze instytucjonalnej było traktowane jako swoistego rodzaju instrument „technicznego” zarządzania różnymi składami Rady i jej organami przygotowawczymi na określony czas i w ustalonej kolejności. Z drugiej strony, Prezydencja była postrzegana przez państwa członkowskie jako formalny wykaz równości wszystkich członków Unii Europejskiej. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że wraz z rozwojem procesów poszerzania i pogłębiania integracji w Europie, pozycja i rola Prezydencji, jako mechanizmu funkcjonowania Unii Europejskiej, wciąż rosła. Z czasem zaczęły pojawiać się nowe plany i propozycje usprawnienia tego mechanizmu, aby zachować ciągłość zarządzania i podnieść efektywność procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

Zasadnicza funkcja Prezydencji w Radzie polega na ustalaniu agendy działania Unii, zarządzaniu pracami Rady i jej organów pomocniczych, reprezentowaniu Rady w stosunkach z pozostałymi instytucjami i organami unijnymi oraz reprezentowaniu Unii w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Zatem Prezydencja w Radzie *de facto* polega na doprowadzaniu do kompromisu w toku prac instytucji i organów

unijnych oraz wypracowywaniu i podejmowaniu decyzji w coraz to liczniejszej grupie państw członkowskich. Przewodnictwo w Radzie stanowi niejako formalny wykaz ich równości.

Analizując historię rozwoju mechanizmu Prezydencji w Radzie, można stwierdzić, że ewoluował on wraz z procesem pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej i był przez te procesy kształtowany. Na ciągu ostatnich 60–65 lat wielokrotnie uległ on zmianie, aby dostosować się do nowych warunków, wyzwań i zagrożeń integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: integracja europejska, Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, Prezydencja w Radzie

(NOT) GOOD MECHANISM OF THE PRESIDENCY,
I.E. THE PROBLEM OF LEADERSHIP IN THE EUROPEAN UNION
IN THE PERIOD 1957–2017

Summary

The purpose of this paper is to present the process of shaping and reforming of the mechanism of the Presidency of the Council from the adoption and ratification of the Treaty of Rome to the Lisbon reform.

The founding fathers, as well as the later initiators and creators of the Treaties establishing the Communities and the European Union, did not assign a major role to the Presidency of the Council. On the one hand, the presidency of the Community and then of the EU institutional structure was treated as a kind of 'technical' instrument for managing the various configurations of the Council and preparatory bodies for a specific time and in a fixed sequence. On the other hand, the Presidency was perceived by the Member States as a formal expression of equality of all members of the European Union. However, it should be noted that, with the growth in the processes of enlargement and deepening of the European integration, the position and role of the Presidency as a mechanism for the functioning of the European Union continued to grow. Over time, new plans and proposals have been made to streamline this mechanism to preserve the management continuity and increase the effectiveness of decision-making in the European Union.

The main function of the Presidency of the Council is to set the agenda for the Union's action, to manage the work of the Council and its subsidiary

bodies, to represent the Council in relations with other Union institutions and bodies, and also to represent the Union in relations with third countries and international organizations.

Thus, the Presidency of the Council *de facto* consists in compromising in the course of work of the EU institutions and bodies, as well as working out and making decisions in a more abundant group of Member States. Therefore, the Presidency of the Council is a formal expression of their equality.

Analysing the history of the development of the Presidency of the Council mechanism, one can say that it evolved along with the process of deepening integration and enlarging the Communities, and later the European Union, and was shaped by these processes. Over the past 60–65 years, it has repeatedly changed to adapt to the new conditions, challenges and threats to the European integration.

Key words: European integration, the European Communities, the European Union, the Presidency of the Council

(НЕ)СОВЕРШЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА, ИЛИ ПРОБЛЕМА ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ В 1957–2017 ГОДАХ

Резюме

Цель настоящего исследования – представить процесс формирования и реформирования механизма председательства в Совете ЕС со времени принятия и ратифицирования Римских договоров после реформы Лиссабонского договора.

Как „отцы-основатели”, так и последующие инициаторы и создатели договоров, учреждающих Сообщество и Европейский Союз, не придавали большого значения механизму председательства в Совете. С одной стороны, председительство в структуре Сообщества, а затем в институциональной структуре ЕС рассматривалось как своего рода инструмент для «технического» управления различными составляющими Совета и его подготовительными органами на определенный срок и в установленном порядке. С другой стороны, Председательство было воспринято государствами-членами как официальное свидетельство равенства всех субъектов Европейского Союза. Следует, однако, принимать во внимание тот факт, что по мере развития процессов расширения и углубления интеграции в Европе позиции и зна-

чение председательства, как механизма функционирования Европейского Союза, укреплялись в течение всего промежутка времени. Со временем появились новые планы и предложения по совершенствованию этого механизма с целью сохранения непрерывности управления и повышения эффективности процесса принятия решений в Европейском Союзе.

Основная функция председательства в Совете заключается в том, чтобы установить повестку дня деятельности Союза, управлять работой Совета и его вспомогательных органов, представлять Совет в процессе взаимоотношений с другими институтами и органами ЕС и выступать от имени Союза в его взаимоотношениях со странами «третьего мира» и международными организациями. В связи с этим председательство в Совете де-факто заключается в приведении к компромиссу деятельности институтов и органов ЕС, а также в разработке и принятии решений во все более многочисленной группе государств-членов. Председательство в Совете представляет собой некоторого рода официальное свидетельство их равенства.

Анализ истории развития механизма председательства в Совете позволяет утверждать, что его эволюция и формирование были обусловлены процессом углубления и расширения европейской интеграции. За последние 60–65 лет он неоднократно претерпевал изменения, чтобы адаптироваться к новым условиям, вызовам и угрозам для европейской интеграции.

Ключевые слова: европейская интеграция, Европейские сообщества, Европейский Союз, председательство в Совете

Cytuj jako:

Cymbranowicz K., *(Nie) dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957–2017*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 231–257. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz

Cite as:

Cymbranowicz, K. (2018) ‘(Nie) dobry mechanizm Prezydencji, czyli problem przewodnictwa w Unii Europejskiej w latach 1957-2017’ [‘(Not) good mechanism of the Presidency, i.e. the problem of leadership in the European Union in the period 1957-2017’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 231–257. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.24/k.cymbranowicz

Józef M. Fiszer*

BILANS DOTYCHCZASOWEGO CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PERSPEKTYWY W XXI WIEKU

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.25/j.m.fiszer

WPROWADZENIE

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

W opracowaniu tym stawiam wiele hipotez i tez dotyczących członkostwa Polski w UE oraz Unii i jej perspektyw. Stwierdzam m.in., że dla akcesji i członkostwa Polski w UE nie było i nie ma alternatywy, że UE wymaga jednak dalszego pogłębiania i poszerzania, bez których to procesów grozi jej rozpad. Sygnałem ostrzegawczym powinien być brexit. UE powinna być nadal dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw narodowych. Wymaga ona jednak nowej aksjologii, odbiurokratyzowania i powinna służyć nie elitom politycznym, lecz obywatelom państw członkowskich. Stwier-

* Józef M. Fiszer – prof. zw. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, fiszer@isppan.waw.pl

dzam, że polityka unijna Polski nie powinna być li tylko polityką roszczeniową i traktującą UE jako bank, który udziela nie oprocentowanych i bezzwrotnych pożyczek i kredytów. Ponadto próbuję odpowiedzieć na wiele pytań dotyczących powyższych tez i hipotez, a szczególnie dotyczących dotychczasowego członkostwa Polski w UE i jej perspektyw w XXI wieku.

Nie jest to jednak zadanie łatwe, bo na temat Unii Europejskiej i polskiej polityki unijnej oraz jej dotychczasowych sukcesów, porażek, kosztów i korzyści mamy rozbieżne opinie, tak wśród elit politycznych, jak i zwykłych obywateli. Jest to efekt niewiedzy oraz zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązaliśmy z akcesją Polski do Unii Europejskiej i z jej różnymi wizjami. Z jednej strony opowiadamy się za Unią silną, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie, a z drugiej strony boimy się Unii, którą *de facto* rządzi niemiecko-francuski duet, dbający o suwerenność i interesy swoich państw. Oskarża się Unię Europejską, że „odeszła od wartości chrześcijańskich”, że „poszła w lewo, ku neoliberalizmowi, a nawet w stronę lewactwa”¹.

Mamy więc dwie wizje Unii Europejskiej, dwa różne spojrzenia na UE i na efekty po czternastu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na potrzebę włączenia Polski w jej decyzyjny mainstream oraz podkreśla się pozytywny bilans naszego członkostwa w UE, a z drugiej strony pokazuje niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli dla Polski oraz eksponuje się głównie negatywne skutki naszej akcesji i członkostwa w Unii Europejskiej². Zarzuca się UE brak zdecydowania, nadmierny biurokratyzm, niezdolność do mówienia jednym głosem na arenie międzynarodowej, wytyka partykularyzm oraz inne grzechy i mankamenty³.

Trzeba jednak przyznać, że w tej krytyce jest wiele racji. UE bowiem od kilku lat dryfuje, jest pasywna w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Już wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 22–25 maja 2014 roku pokazały, że Europejczycy, w tym również Polacy, są niezadowoleni oraz zagubieni i jest im dziś dużo trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za dziesięć, dwadzieścia lat. Sondaże mówią,

¹ M. Janicki, *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, nr 34(3256), 26 marca–1 kwietnia 2014, s. 12.

² R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, nr 29 (2936), 7–13 maja 2014, s. 24–26.

³ M. Schulz, *Skrepowany OLBRYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014, s. 41.

że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni⁴. W UE mamy też niemałą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miałkości i sprzedajności elit i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Tymczasem przywódcy unijni są zagubieni, wręcz bezradni wobec kolejnych problemów i kryzysów, czego wyrazem jest tzw. kryzys uchodźcy, który głęboko podzielił UE. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności⁵.

Brak zdecydowanych działań Unia podniosła do rangi politycznego credo. Ma problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych jest pedantyczna, wręcz natrętna. Kryzys na Ukrainie i wojna w Syrii pokazały to, o czym wiadomo od dawna, a mianowicie, że UE *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, że jest w tym zakresie podzielona. RFN i Francja forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Udają, że nie widzą, iż Rosja Władimira Putina, podobnie jak dawniej carska i radziecka Rosja, delegitymizuje państwa ościenne. Paraliżuje ich modernizację, demoralizując i korumpując ich elity. Prowokuje wojny graniczne, by w końcu wchłonąć je jako „kraje zaprzyjaźnione” czy „bratnie narody”⁶.

Na tego typu zachowania nie powinno być przyzwolenia, bo jest to polityka destrukcyjna, która prowadzi do rozbicia jedności Unii i jej rozpadu. To sprawa, że Unia Europejska jest dziś słaba i lekceważona zarówno przez Stany Zjednoczone, jak i inne mocarstwa na czele z Chinami i Rosją⁷. Jednocześnie Unia wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo oraz awans cywilizacyjny i rozwój społeczno-gospodarczy tych krajów, na czele z Polską, które do niej wstąpiły czternaście lat temu. Na przykład, w 1989 roku PKB Polski był porównywalny z ukraiń-

⁴ *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, nr 28, 31maja–1 czerwca 2014, s. 23.

⁵ M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka”, nr 6 (3421), 4–10 czerwca 2014, s. 58–60. Patrz także: M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM...*, *op. cit.*

⁶ P. Bielecki, *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 16, 7 stycznia 2015, s. 3.

⁷ M. Madej, *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkievicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 244–271. Por. także: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV(20), 2011, s. 76–84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007, s. 112–119.

skim, wynosząc około 7 tys. USD, który dziś jest ponad trzykrotnie większy (około 22 tys. USD), a PKB Ukrainy nadal nie przekracza 7 tys. USD⁸. Zaś jej suwerenność i niepodległość są poważnie zagrożone, a Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej może czuć się bezpiecznie i nadal dynamicznie się rozwijać. Pomyślna i bezpieczna przyszłość Polski jest uzależniona od dalszego rozwoju Unii Europejskiej i naszej obecności w systemie euroatlantyckim, który musi być fundamentem bezpieczeństwa Europy i świata w XXI wieku.

Droga Polski do członkostwa w Unii Europejskiej rozpoczęła się w momencie rozpoczętej w 1989 roku transformacji ustrojowej, która wymagała podjęcia radykalnych działań umacniających pozycję Polski w zmieniającym się po upadku komunizmu łańdźie międzynarodowym. Podpisana w 1991 roku umowa stowarzyszeniowa ze Wspólnotami Europejskimi, złożenie oficjalnego wniosku o przystąpienie do Unii Europejskiej (1994 r.), przyjęcie Narodowej Strategii Integracji (1997 r.), a następnie rozpoczęcie (w 1998 r.) negocjacji akcesyjnych ukazuje, jak długą drogę musiała pokonać Polska, aby zniwelować różnice rozwojowe umożliwiające włączenie się do struktur euroatlantyckich. Konsekwentne dążenie do postawionego celu doprowadziło Polskę do podpisania Traktatu Akcesyjnego i pełnego członkostwa 1 maja 2004 roku. Bezsprzecznie, pasmo tych zdarzeń przekonuje, że życie polityczne w Polsce w latach 1989–2018 kształtowało się pod wpływem akcesji do UE, początkowo w związku z przedakcesyjnymi działaniami dostosowawczymi do jej standardów politycznych, gospodarczych i społecznych, określonych w tzw. kryteriach kopenhaskich, a następnie dzięki wykorzystaniu możliwości rozwoju, jakie dało nam unijne członkostwo⁹.

Jak już wspominałem, Polska po długich przygotowaniach i negocjacjach akcesyjnych została 1 maja 2004 roku członkiem Unii Europejskiej. Na ten moment czekaliśmy *de facto* aż 15 lat, poczynając od 1989 roku, kiedy to Polska po 45 latach komunizmu wreszcie stała się suwerennym i demokratycznym państwem oraz ogłosiła chęć „powrotu do Europy”¹⁰. Po 1989 roku

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

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

¹⁰ Dużą rolę w reorientacji polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku i w „powrocie Polski do Europy” odegrał rząd pierwszego od 45 lat niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego, bez którego nie weszlibyśmy ani do NATO, ani do Unii Europejskiej. Patrz szerzej na ten temat: A. Wielowiejski, *Tadeusz Skuteczny*, „Gazeta

marzyliśmy o szybkim powrocie do wolnej i demokratycznej Europy. Chcieliśmy jak najszybciej znaleźć się w Unii Europejskiej, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie. Nasza droga do Unii Europejskiej nie była jednak ani łatwa, ani prosta, ale zakończyła się sukcesem. Był to sukces konsekwentnej polityki zagranicznej i efekt żmudnej pracy całego społeczeństwa, które po 1989 roku znalazło się w ciężkim położeniu i szansę na lepszą zmianę upatrywało w akcesji Polski do struktur euroatlantyckich, tj. do NATO i Unii Europejskiej. Członkostwo w NATO i UE miało zabezpieczyć Polskę przed neoimperialną polityką Rosji, która była przeciwna polskim aspiracjom euroatlantyckim i sprzeciwiała się poszerzeniu NATO i UE na Wschód. Rosja podejmowała wówczas intensywne działania na rzecz integracji proradzieckiej przestrzeni, czego wyrazem była ogłoszona w 2003 roku przez Władimira Putina koncepcja Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG), która miała utrudnić akcesję do UE państwom należącym wcześniej do Sowieckiego Imperium¹¹.

Dzisiaj oczywiste jest, że akcesja Polski do UE stała się wręcz przełomową cezurą w powojennej historii Polski, a zwłaszcza jeśli idzie o jej politykę wewnętrzną i zagraniczną. Wejście Polski do struktur euroatlantyckich miało duże znaczenie dla jej dalszego rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz umocnienia pozycji na arenie międzynarodowej. Przyniosło Polsce i jej obywatelom wiele wymiernych korzyści materialnych i pozamaterialnych. Jedną z nich jest możliwość swobodnego poruszania się po większości krajów Europy, bez odczuwania fizycznych granic oraz międzynarodowych ograniczeń¹². M.in. dlatego też dzisiaj, 14 lat po akcesji do UE aż 88% ankietowanych

Wyborcza”, nr 38, 12–13 września 2015, s. 36–37; A. Brzeziecki, *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera*, Znak, Kraków 2015; R. Graczyk, *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zyska i S-ka, Warszawa 2015.

¹¹ M. Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*, Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych, nr 8, s. 5–9; M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014*, [w:] K. Czornik, M. Łakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 41–46.

¹² J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015, s. 23–50. Por. także: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2014; K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Zwolennicy przynależności Polski do UE zdecydowanie dominują we wszystkich grupach społeczno-demograficznych i w elektoratach wszystkich ugrupowań cieszących się obecnie największym poparciem społecznym¹³.

Polskie działania ukierunkowane na pełne członkostwo w Unii Europejskiej były umotywowane wieloma czynnikami. Wstąpienie do elitarnego ugrupowania było dla Polski potwierdzeniem „powrotu do Europy” oraz do wspólnego respektowania wyznawanych wartości i ich umacniania. Akcesja stwarzała możliwość współdecydowania w kwestiach dotyczących aktualnych przedsięwzięć i przyszłego rozwoju Wspólnoty oraz w kwestiach międzynarodowych, a więc przekładała się na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej. Niewątpliwie istotne znaczenie miał wymiar ekonomiczny, ponieważ z europejskimi funduszami strukturalnymi wiązano ogromne nadzieje na restrukturyzację polskiej gospodarki oraz podniesienie poziomu życia polskich obywateli. Od momentu akcesji do końca lutego 2018 roku wartość transferów finansowych z budżetu UE do Polski wyniosła ponad 147,34 mld euro. Uwzględniając wysokość dokonanych przez Polskę wpłat do budżetu Unii Europejskiej, które w podanym okresie wyniosły ponad 48,03 mld euro, należy zwrócić uwagę na bardzo korzystny dla strony polskiej bilans przepływów finansowych (wartość otrzymanych środków przewyższyła składki do budżetu UE o 99,14 mld euro)¹⁴. Analiza czternastu lat członkostwa Polski we Wspólnocie zawiera udział rozdysponowania unijnych środków, z którego wynika, że otrzymane transfery pieniężne w głównej mierze były skierowane na realizację polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej¹⁵. Właściwe wykorzystanie środków finansowych, których beneficjentem była Polska, wymagało szczegółowego przygotowania planu ich alokacji w podziale na poszczególne programy. Obecnie zakończyły się dwa okresy programowania, w których alokacja środków finansowych skierowanych do Polski z Unii Europejskiej została zawarta w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006 (NPR) oraz w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 (NSRO). Dokumentem, który określił kierunki rozdysponowania przez Polskę funduszy unijnych w najbliższych latach, została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku Umowa Partnerstwa. W per-

¹³ *Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty*. Komunikat z badań, nr 56/2018, CBOS, Warszawa kwiecień 2018, s. 10–11.

¹⁴ Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r.*, www.mf.gov.pl [dostęp: 30.03.2018].

¹⁵ K. Przybylska (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2015, s. 16.

spektywie finansowej 2014–2020 na realizację polityki spójności w Polsce UE przeznaczyła 82,5 mld euro, natomiast na realizację wspólnej polityki rolnej 32,1 mld euro¹⁶.

Bilans naszego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej pokazuje, że Polska potrafiła wykorzystać dane jej szanse rozwoju, wynikające z akcesji, o czym świadczy wyraźna poprawa podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych, które przytaczam w zakończeniu niniejszego opracowania. Systematyczny wzrost gospodarczy oraz uniknięcie recesji podczas globalnego kryzysu finansowego wpłynęło na postrzeganie Polski jako stabilnego i odpowiedzialnego kraju. Widoczne zmiany wynikające z akcesji i członkostwa wpłynęły również na weryfikację obaw polskiego społeczeństwa, które przed 2004 rokiem straszono Unią Europejską. Już jubileusz pierwszego dziesięciolecia naszego członkostwa w UE zamknął się 72% poparciem dla obecności Polski w Unii, gdzie większościowa akceptacja członkostwa została odnotowana we wszystkich badanych grupach społeczno-demograficznych¹⁷. Członkostwo wpłynęło również na nasz awans polityczny w UE i dało możliwość współdecydowania o kierunkach rozwoju Wspólnoty, szczególnie podczas sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. Był to również cenny czas na wypracowywanie umiejętności dbania o realizację strategicznych interesów narodowych przy współpracy z Unią Europejską. Jednym z największych osiągnięć politycznych Polski już w pierwszej dekadzie były negocjacje budżetowe na lata 2014–2020, podczas których udało się wynegocjować w sumie aż 441 mld złotych¹⁸.

Dzięki akcesji do UE Polska zyskała dostęp do środków finansowych skierowanych na działania proinnowacyjne oraz B+R (badania plus rozwój), które stwarzały możliwość podnoszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców, a tym samym wzrostu gospodarczego kraju. We wspieraniu innowacyjności istotne znaczenie miał szeroki dostęp do funduszy strukturalnych, których beneficjentami były zarówno duże firmy, jak i mikroprzedsiębiorstwa, firmy z polskim, bądź zagranicznym kapitałem oraz przedsiębiorstwa z długim stażem na rynku pracy oraz te, które dopiero rozpoczynały swoją działalność. Dla polskich przedsiębiorców środki finansowe z budżetu UE stały się impulsem rozwojowym, dzięki którym zrealizowano 62,6 tys. różnych projektów o łącznej wartości dofinansowania 85,5 mld złotych. Dzięki

¹⁶ *Ibidem*, s. 20.

¹⁷ *Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015, s. 13.

¹⁸ *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 11.

Programowi Operacyjnemu Innowacyjna Gospodarka w latach 2004–2013 wdrożono 551 nowych technologii w przedsiębiorstwach, wprowadzono 2960 e-usług oraz wsparto 972 innowacyjne pomysły w ramach tzw. inkubatorów¹⁹. Najwięcej projektów dotyczyło następujących obszarów: przedsiębiorczość, innowacje, badania i rozwój, kapitał ludzki oraz społeczeństwo informacyjne²⁰. Wszystko to wpłynęło na zajęcie 24 miejsca w rankingu *Bloomberg Global Innovation Index 2014*, który prezentuje 50 państw, które wykazują się najwyższym współczynnikiem innowacyjności. Na zajęcie tak wysokiej pozycji wśród badanej grupy ponad 200 państw, wpływ miała liczba spółek giełdowych w dziedzinie zaawansowanych technologii, gdzie Polska uplasowała się na 13 miejscu, wskaźnik wielkości potencjału przemysłowego (15 miejsce) oraz aktywność patentowa (18 miejsce). Zaangażowanie środków publicznych na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki przełożyło się na awans i zajęcie 22 pozycji w rankingu *Bloomberg* w roku 2017²¹.

Ze zwiększeniem udziału wydatków na działalność badawczo-rozwojową ścisły związek miał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Moment akcesji był dla Polski kluczowym czynnikiem, który wpłynął na wzrost wiarygodności i atrakcyjności naszego kraju dla zagranicznych inwestorów. Już w pierwszej dekadzie członkostwa w UE wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekroczyła 100 mld euro, z czego 85% BIZ pochodziło z państw członkowskich UE²². Tak wysoki udział krajów Unii Europejskiej wynikał z głębszej konwergencji polskiej gospodarki z państwami członkowskimi, ujednoczonych standardów oraz stabilizacji w dziedzinie regulacji prawnych. Według rankingu *Bloomberg* z 2014 roku Polska została uznana za kraj charakteryzujący się największą atrakcyjnością inwestycyjną w Europie Wschodniej i Azji Centralnej, zajmując 26 pozycję w skali globalnej. Istotne znaczenie w postrzeganiu Polski jako kraju atrakcyjnego dla lokowania kapitału wpływ miał rozmiar i potencjał chłonnego rynku wewnętrznego oraz produktywność i kwalifikacje polskich pracowników.

Akcesja i włączenie do jednolitego rynku wspólnotowego wymusiło na polskich przedsiębiorstwach zwiększenie wydajności produkcji i pracy przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, zapewniających przewagę konkurencyjną. Z napływem kapitału zagranicznego i podnoszeniem konkurencyjności polskiej oferty handlowej pojawiła się ścisła współzależność, ponieważ

¹⁹ *Ibidem*, s. 16.

²⁰ *Ibidem*, s. 12.

²¹ *The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking*, www.bloomberg.com [dostęp: 04.04.2018].

²² *Polskie 10 lat w Unii. Raport...*, *op. cit.*, s. 86.

napływ środków inwestycyjnych stał się istotnym czynnikiem stymulującym modernizację polskiej gospodarki. Zagraniczne firmy stały się również źródłem finansowania działalności badawczo-rozwojowej, których udział w polskich wydatkach przeznaczonych na B+R wyniósł 13,3% w 2012 roku (w 2003 r. udział ten wynosił zaledwie 4,6%)²³.

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

- przystąpienie Polski do NATO w 1999 roku, a następnie włączenie w strukturę Unii Europejskiej, miało kluczowe znaczenie na podwyższenie statusu i wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej. Zerwanie politycznych i gospodarczych więzi ze Związkiem Sowieckim, a następnie konsekwentne działania w kierunku nawiązywania ściślejszej współpracy z Zachodem, należy ocenić jako ogromny sukces odniesiony w wymiarze geopolitycznym. Polska wzmocniła bowiem swoją autonomię w stosunkach międzynarodowych, a dzięki udziałowi w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała większe możliwości oddziaływania na stosunki międzynarodowe;
- przystąpienie Polski do struktur organizacji przyczyniło się do zwiększonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale również do wzrostu aktywności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw na rynkach Wspólnoty. Osiągnięcie sukcesu na rynkach zagranicznych było jednym z głównych motywów, który skłonił polskie firmy do podjęcia międzynarodowej działalności;
- poprawiła się jakość i warunki życia Polaków, dzięki przyjęciu przez Polskę unijnych standardów, m.in. w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, polityki społecznej;
- znacznemu polepszeniu uległo bezpieczeństwo naszego kraju;
- polska gospodarka została włączona do Jednolitego Rynku UE, co dało jej nowe możliwości rozwoju;
- polscy przedsiębiorcy uzyskali dobre warunki do aktywnego włączenia się do Jednolitego Rynku UE. Tym samym otrzymali szansę rozwoju i poprawy konkurencyjności; duże znaczenie miał fakt, że dzięki uzyska-

²³ *Ibidem*, s. 94.

- nym okresie przejściowym realizacja procesów dostosowawczych była wspomagana przez ogromne środki finansowe UE, udostępniane Polsce w ramach funduszy strukturalnych;
- na akcesji sporo zyskała polska wieś i rolnicy. Bez zasilania środkami z budżetu UE trudno byłoby dokonać przekształceń strukturalnych w zacofanym wówczas polskim rolnictwie;
 - w Polsce dokonał się daleko idący postęp cywilizacyjny, m.in. dzięki udziałowi w polityce badawczo-rozwojowej UE i nieskrępowanemu dostępowi do jej potencjału naukowego i edukacyjnego polskiego społeczeństwa, zwłaszcza uczącej się i studiującej młodzieży;
 - nastąpiło otwarcie się Polski i zapoznanie Polaków z innymi narodami Europy, ich kulturą, co dało impuls do rozwoju polskiej kultury.

Nie wolno jednak zapominać także o negatywnych skutkach akcesji do UE, wynikających z utraty części suwerenności przeniesionej na poziom ponadnarodowy, która wymaga większego zaangażowania w prowadzoną politykę oraz rozwój Wspólnoty. Wraz z akcesją Polska utraciła możliwość prowadzenia w pełni samodzielnej polityki, skoncentrowanej na własnym interesie narodowym. Tym samym stała się współodpowiedzialna za rozwiązywanie unijnych kryzysów i problemów oraz musi partycypować w ich kosztach. Przykładem jest tutaj kryzys uchodźczy i kwestia przyjmowania imigrantów przez kraje członkowskie. Niestety, tutaj zawiedliśmy UE, zwłaszcza naszych zachodnich sąsiadów, którzy na swoje terytorium przyjęli zbyt dużo uchodźców i potrzebowali pomocy. Kryzys migracyjny (uchodźczy) mocno podzielił UE i nie pozostał bez wpływu na relacje między jej państwami członkowskimi, w tym także na stosunki polsko-niemieckie²⁴. Ujawnił on wiele problemów międzynarodowych, ludzkich dramatów i cierpienia oraz nietolerancji wobec jednostek potrzebujących pomocy. W dużym stopniu podzielił narody i skłócił państwa europejskie oraz pokazał brak jedności i jednomyślności UE w rozwiązywaniu trudnych problemów. Podczas, gdy państwa Europy Zachodniej skonfrontowane zostały z nową sytuacją, to kraje Europy Środkowej i Wschodniej opowiedziały się w tym czasie za daleko idącą izolacją wobec problemów związanych z masową imigracją ludności. Narastające różnice między Europą Zachodnią a Środkową i Wschodnią doprowadziły z jednej strony do pochopnych i nieprzemyślanych decyzji nakazujących wszystkim państwom członkowskim przyjęcie określonej liczby imigrantów, z drugiej zaś

²⁴ J.M. Fiszer, *The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implementation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 3(62), s. 194–227.

nasiliły tendencje izolacjonistyczne, prowokując tym samym zarzuty o braku europejskiej solidarności w obliczu kryzysu migracyjnego. Nie pozostały również bez wpływu na relacje bilateralne, w tym także na stosunki polsko-niemieckie, które od 2015 roku znalazły się w głębokim kryzysie.

Natomiast jednym z kluczowych czynników, który determinował działania polskiej dyplomacji nakierowane na pełne członkostwo Polski w Unii Europejskiej, była konwergencja naszej gospodarki i państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z priorytetów UE jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi, o czym świadczą wysokie nakłady na realizację polityki spójności ekonomicznej, na którą w okresie programowania budżetu na lata 2014–2020 przeznaczono prawie jedną trzecią budżetu Wspólnoty²⁵. Dzięki akcesji Polska stała się beneficjentem tych środków, które w znacznym stopniu poprawiły kondycję narodowej gospodarki i pozwoliły zniwelować przepaść rozwojową dzielącą ją od państw Europy Zachodniej. Jednak w pierwszej dekadzie naszego członkostwa została odnotowana tendencja pogłębiania różnic w PKB *per capita* na poziomie regionalnym. Jedną z głównych przyczyn narastających różnic w poziomie dochodu w poszczególnych regionach Polski była nadmierna koncentracja środków unijnych na rozwój infrastruktury, która przekładała się na szybszy rozwój najbogatszych województw (mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego). Możliwość współfinansowania unijnych projektów w tych regionach przekładała się na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, prowadzącej do polaryzacji ekonomicznej wokół rejonów metropolitalnych. W przypadku biedniejszych regionów Polski (województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie), paradoksalną sytuacją były nakłady finansowe na rozwój infrastruktury transportowej, która stwarzała możliwość odpływu zasobów ku regionom bardziej rozwiniętym²⁶.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska została włączona do jednolitego rynku wewnętrznego Wspólnoty, zapewniającego swobodny przepływ osób, kapitału, towarów i usług. Dzięki akcesji polscy pracownicy zyskali stopniowy dostęp do zagranicznych rynków pracy, prowadzący jednak do fali emigracji, która uwidoczniła się bezpośrednio po akcesji. W pierwszej dekadzie członkostwa odnotowano prawie 140% wzrost liczby osób wyjeź-

²⁵ K. Przybylska (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 34.

²⁶ *Ibidem*, s. 49–51.

dżających do „starych” państw członkowskich UE. Chociaż zjawisko migracji zarobkowej można uznać za pozytywny aspekt akcesji, który dał obywatelom możliwość swobodnego przemieszczania i podejmowania pracy w pozostałych państwach członkowskich UE, to nie należy zapominać o jej wielu negatywnych konsekwencjach dla polskiej gospodarki. Odływ młodych osób w wieku produkcyjnym, którzy w przedziale wiekowym 20–39 lat stanowili ok. 61% ogółu emigrantów, doprowadził do zaburzenia struktury wiekowej naszego społeczeństwa, przyczyniając się do jego „starzenia” i powstawania problemów finansowych systemu ubezpieczeń społecznych. Kolejnym negatywnym następstwem był tzw. drenaż mózgow, który zawsze prowadzi do emigracji specjalistów o wysokich kwalifikacjach zawodowych²⁷.

Bilans członkostwa przyniósł Polsce również negatywne konsekwencje wynikające ze swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału. Wejście na wspólny rynek postawiło przed polskimi przedsiębiorstwami konieczność sprostania zagranicznej konkurencji, z którą wiązały się wysokie nakłady finansowe na modernizację czynników produkcyjnych oraz podnoszenie efektywności pracy. Polskie produkty, szczególnie pochodzące z sektora rolno-spożywczego, musiały sprostać unijnym standardom i zaostrzonym wymogom higieniczno-sanitarnym, co w wielu przypadkach znacząco wpływało na cenę, która osłabiała ich konkurencyjność na unijnym rynku. Negatywnym zjawiskiem była dysproporcja pomiędzy rządowym wsparciem rodzimych przedsiębiorstw w porównaniu do tworzenia jak najkorzystniejszych warunków dla zagranicznych inwestorów, dla których otwarcie polskiego rynku stało się szansą na wykorzystanie taniej i stosunkowo wykształconej siły roboczej. Działania te, w połączeniu ze wsparciem inwestycyjnym ze strony Unii Europejskiej, wpłynęły na sytuację, w której polska gospodarka stała się silnie egzogeniczna. Tanie koszty produkcji, które były utrzymywane jako czynnik wpływający na atrakcyjność inwestycyjną Polski, doprowadziły do tzw. pułapki średniego dochodu oraz pogłębienia różnic w poziomie rozwoju i dochodu w poszczególnych regionach Polski²⁸.

Kolejnym, negatywnym problemem będącym skutkiem akcesji Polski do UE, stał się rosnący poziom zadłużenia zagranicznego, wynikający z łatwego dostępu do zewnętrznego finansowania oraz obecności zagranicznych instytucji bankowych. W 2013 roku zadłużenie publiczne przekroczyło 58% PKB, natomiast zadłużenie prywatne ok. 75% PKB²⁹. Praktyka i doświadczenia

²⁷ *Ibidem*, s. 267–269.

²⁸ M. Witkowska (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 32–34.

²⁹ *Ibidem*, s. 34.

innych państw pokazują, że upowszechnianie konsumpcyjnego stylu życia może wpłynąć na wystąpienie kryzysu zadłużeniowego oraz zmniejszenia odpowiedzialności państwa za sferę socjalną, będącą efektem koniecznych do wprowadzenia cięć budżetowych.

Analizując skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nie należy zapominać o poniesionych kosztach dostosowawczych do unijnych standardów, które pojawiły się jeszcze przed akcesją. Przepaść rozwojowa między rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej wymusiła na polskiej gospodarce gruntowną modernizację, która była jedyną szansą na podniesienie konkurencyjności w obliczu otwarcia się na gospodarkę wolnorynkową. Chociaż okres ten pozytywnie wpłynął na zmniejszenie przepaści rozwojowej dzielącej nasz kraj od rozwiniętych państw Europy Zachodniej, to Polska nadal musi dokładać wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać swój potencjał i umacniać swoją pozycję gospodarczą. Jest to szczególnie ważne w kontekście przyjęcia wspólnej waluty euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym³⁰.

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

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

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

³⁰ G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014, s. 57–58.

o wzrost innowacyjności polskiej gospodarki oraz umiejętność wypracowywania długoterminowej równowagi zewnętrznej, utrzymującej względnie stały kurs wobec euro.

PODSUMOWANIE

Niniejsze, syntetyczne opracowanie pokazuje, że po 29 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i 14 latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych państw Europy było niezbędne. Było to jedyne, właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego i geoekonomicznego położenia oraz historycznych doświadczeń. Wpłynęło na zmianę postrzegania naszego państwa ze słabego, zacofanego postkomunistycznego kraju na stabilnego i odpowiedzialnego partnera. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczyniło się do umocnienia jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Wbrew wcześniejszym obawom, nie zaszkodziło naszej suwerenności i tożsamości narodowej. Przyczyniło się do rozwoju społecznego, politycznego i gospodarczego Polski, która dziś należy do najszybciej rozwijających się państw w Europie. Osiągamy dziś najwyższe w historii wskaźniki dochodu na mieszkańca i jakości życia w sensie absolutnym, ale też – co ważniejsze – w stosunku do Europy Zachodniej. PKB na mieszkańca, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, wynosi 2/3 poziomu krajów Europy Zachodniej, a do końca tej dekady sięgnie 70%. To widać nie tylko po poziomie dochodów Polaków i jakości życia (co potwierdza m.in. ciągła poprawa wskaźnika Better Life Index publikowanego przez OECD), ale i po wynikach badań GUS z końca 2017 roku nt. „Jakość życia w Polsce”. Wynika z nich, że Polacy nigdy wcześniej w historii nie byli bardziej zadowoleni ze swojej sytuacji ekonomicznej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Bez wątpienia Polska dziś byłaby na peryferiach Europy, zagrożona przez nasilający się rosyjski neoimperializm i niemiecki nacjonalizm³¹.

Musimy jednak pamiętać, że żyjemy w świecie coraz bardziej zglobalizowanym i dynamicznie zmieniającym się, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania. W naszym więc narodowym interesie jest ustanawianie wspólnych dla całej

³¹ F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

UE wartości, zasad i norm oraz ich przestrzeganie. Przekazaliśmy Wspólnocie już sporą część praw i dlatego mamy prawo, aby oczekiwać solidarnego, podmiotowego i równego traktowania. Co więcej, przekazaliśmy je nie tylko organom, w których jesteśmy reprezentowani, ale też niezależnemu organowi, tj. Komisji Europejskiej. Dzisiaj ogromna większość obywateli naszego kraju ocenia to pozytywnie. Ważne jest, abyśmy zachowali swobodę decydowania o następnych krokach, które są niezbędne dla dalszego rozwoju UE oraz umocnienia miejsca i roli w niej suwerennej i demokratycznej Polski. Tutaj warto przypomnieć, że Unia Europejska nie jest państwem i zapewne nigdy nim nie będzie, natomiast to państwa powołały do życia Unię oraz decydują o jej charakterze i determinują jej działalność. Państwa członkowskie, także Polska, są podmiotami pierwotnymi, a UE jest podmiotem wtórnym i pełni wobec nich służebną rolę. Państwa mogą istnieć bez UE lub dobrze funkcjonować poza Unią, ale Unia Europejska nie może funkcjonować bez państw członkowskich. Już ten fakt pokazuje, jak ważne jest miejsce i rola każdego państwa narodowego w Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki P., *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 16, 7 stycznia 2015.
- Brzeziecki A., *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera*, Znak, Kraków 2015.
- Fiszer J.M. (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implementation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 3(62).
- Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.

- Graczyk R., *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zyska i S-ka, Warszawa 2015.
- Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015.
- Janicki M., *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, nr 34(3256), 26 marca–1 kwietnia 2014.
- Kaczmarek M., *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*, Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych, nr 8.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr IV(20).
- Krasowski R., *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, nr 29 (2936), 7–13 maja 2014.
- Krzemiński A., *Car jest nagi*, „Polityka”, nr 29 (2967), 8 lutego 2017.
- Madej M., *Wpływ udziału w Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkievicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r.*, www.mf.gov.pl [dostęp: 30.03.2018].
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007.
- Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, nr 28, 31 maja–1 czerwca 2014.
- Ostrowski M., *Koniec marzeń*, „Polityka”, nr 6 (3421), 4–10 czerwca 2014.
- Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty*. Komunikat z badań, nr 56/2018, CBOS, Warszawa kwiecień 2018.
- Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
- Przybylska K. (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2015.
- Schulz M., *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014.
- Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2014.
- Stolarczyk M., *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.

- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking*, www.bloomberg.com [dostęp: 04.04.2018].
- Wielowiejski A., *Tadeusz Skuteczny*, „Gazeta Wyborcza”, nr 38, 12–13 września 2015.
- Witkowska M. (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Wojtaszczyk K.A., Mizerska-Wrotkowska M., Jakubowski W. (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Wojtkowska-Łodej G., Bąk H. (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014.
- Żołędowski C., Rysz-Kowalczyk B., Duszczyk M. (red.), *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.

BILANS DOTYCHCZASOWEGO CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PERSPEKTYWY W XXI WIEKU

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu autor analizuje bilans dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE). Ukazuje poniesione przez Polskę koszty związane z akcesją do UE oraz osiągnięte korzyści polityczne, społeczne, gospodarcze i międzynarodowe. Analizuje sukcesy i porażki polskiej polityki unijnej w latach 2004–2018, a także ukazuje jej perspektywy na tle ewolucji UE dziś i w przyszłości. Przedmiotem tego opracowania jest więc próba pokazania wpływu akcesji na sytuację społeczno-polityczną i gospodarczą Polski oraz na zmianę jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Mówiąc wprost, jest ono poświęcone pozytywnym i negatywnym skutkom akcesji Polski do UE oraz perspektywom naszego dotychczasowego członkostwa w Unii Europejskiej i jej przyszłości.

Słowa kluczowe: Polska, Unia Europejska, bilans członkostwa, szanse, zagrożenia, brexit

BALANCE OF POLAND'S MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION TO DATE AND ITS PROSPECTS IN THE 21ST CENTURY

Summary

The author of the article analyses the balance of Poland's membership of the European Union (EU) to date. He presents the costs Poland incurred in connection with the accession and the political, social, economic and international benefits gained. He analyses successes and failures of Poland's EU policy in the period 2004–2018 and shows its prospects in the light of the EU evolution today and in the future. Thus, the article is aimed at trying to present the influence of accession on the social, political and economic situation in Poland as well as on the change of its position and role on the international arena. Explicitly, it is devoted to positive and negative effects of Poland's accession of the EU and the prospects of our membership of the European Union and its future.

Key words: Poland, European Union, balance of membership, opportunities, threats, Brexit

ИТОГИ ЧЛЕНСТВА ПОЛЬШИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ЕГО ПЕРСПЕКТИВЫ В XXI ВЕКЕ

Резюме

Автор настоящего исследования анализирует итоги членства Польши в Евросоюзе (ЕС). В статье содержится информация как о государственных расходах, связанных с присоединением Польши к ЕС, так и его политических, социальных, экономических и международных преимуществах. Проанализированы успехи и неудачи польской политики в отношении ЕС в 2004–2008 годах, а также указаны ее перспективы в контексте эволюции ЕС в настоящем и будущем. Таким образом, предметом данного исследования является попытка рассмотрения влияния присоединения Польши к ЕС на ее общественно-политическую и экономическую ситуацию, а также на изменение ее позиции и роли на международной арене. Другими словами, исследование посвящено рассмотрению положительных и отрицательных последствий присоединения Польши к ЕС, а также перспектив нашего членства в ЕС в будущем.

Ключевые слова: Польша, Европейский Союз, итоги членства, шансы, угрозы, брексит

Cytuj jako:

Fiszer J.M., *Bilans dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jej perspektywy w XXI wieku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 259–277. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.25/j.m.fiszer

Cite as:

Fiszer, J.M. (2018) ‘Bilans dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jej perspektywy w XXI wieku’ [‘Balance of Poland’s membership of the European Union to date and its prospects in the 21st century’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 259–277. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.25/j.m.fiszer

Katarzyna Kołodziejczyk*

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z GRUPĄ PAŃSTW AFRYKI, KARAIBÓW I PACYFIKU. STAN I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.26/k.kolodziejczyk

WPROWADZENIE

Stosunki Unii Europejskiej (UE) z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) mają bardzo długą historię sięgającą Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), podpisanego 25 marca 1957 r. Wówczas kraje EWG zdecydowały się na stowarzyszenie swoich posiadłości kolonialnych z tworzącą się Wspólnotą i powołanie do życia Funduszu Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich (dzisiejszy Europejski Fundusz Rozwoju, EFR) finansowo wspierającego posiadłości kolonialne przede wszystkim afrykańskie. Dekolonizacja Afryki zachęciła nowo powstałe państwa do zawierania umów stowarzyszeniowych z EWG w Yaoundé w latach 1963–1969. Poszerzenie zaś EWG o Wielką Brytanię stało się bezpośrednim impulsem do ukonstytuowania się w 1975 r. grupy państw AKP, składającej się z byłych posiadłości kolonialnych (już nie tylko afrykańskich) krajów europejskich tworzących Wspólnotę Europejską i otwarcia cyklu czterech konwencji z Lomé zawieranych w latach 1975–1999.

Współcześnie relacje UE i grupy krajów AKP reguluje umowa podpisana 23 czerwca 2000 r. w Cotonou. Ustanowiła ona partnerstwo w wymiarze współpracy politycznej, gospodarczo-handlowej oraz finansowej na rzecz rozwoju. Największe zmiany, w stosunku do poprzednich porozumień z Lomé,

* Katarzyna Kołodziejczyk – dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, k.kolodziejczyk@uw.edu.pl

umowa wprowadziła w zakresie relacji gospodarczo-handlowych i dlatego one współcześnie najbardziej wpływają na stan współpracy UE z grupą AKP. Przyczyniły się one także do rozwoju w UE silnych tendencji do prowadzenia relacji z trzema odmiennymi regionami, a nie z jedną grupą państw AKP, co w zasadniczy sposób stanowi zagrożenie dla zasadności funkcjonowania grupy AKP. Celem artykułu jest zatem ukazanie przesłanek zmuszających strony do zmiany charakteru wieloletniej formuły relacji ekonomicznych oraz odpowiedź na pytanie, w jaki sposób ta zmiana determinuje współczesne relacje między UE i grupą państw AKP? Przedmiotem rozważań jest także perspektywa dalszych stosunków, którą wymusza termin obowiązywania umowy z Cotonou wygasającej w 2020 r. Nasuwają się pytania, czy po 2020 r. relacje będą prowadzone na podstawie jednej umowy zawartej z grupą państw AKP czy raczej wygrażą tendencje definiowania potrzeb i wyzwań osobno dla Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Kluczowa będzie także postawa samej grupy AKP i określenia jej miejsca oraz roli w stosunkach międzynarodowych. Bardzo wiele zmiennych podkreśla rangę wybranej problematyki oraz uzasadnia wybór tytułu niniejszego artykułu. Dobór zastosowanych metod badawczych charakterystyczny jest dla nauk społecznych. Przeważały metody: indukcyjna, statystyczna oraz prognozowania międzynarodowego z naciskiem na średni horyzont czasowy.

1. SZCZEGÓLNE MIEJSCE KRAJÓW GRUPY AKP W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ – RYS HISTORYCZNY

Szczególnie uprzywilejowana pozycja krajów grupy AKP w polityce państw członkowskich UE wynikała z politycznych, ekonomicznych i historycznych uwarunkowań sięgających czasów kolonialnych. Z uwagi na kolonialne związki, w momencie utworzenia EWG, jej państwa członkowskie zdecydowały się na nadanie pozaeuropejskim terytoriom pozostającym pod ich jurysdykcją, specjalnego statusu obszarów stowarzyszonych z powstałą Wspólnotą. Proces dekolonizacji postawił na porządku dziennym kwestię współpracy państw europejskich z byłymi posiadłościami kolonialnymi, a deklaracje o chęci jej kontynuowania za pośrednictwem umów zawieranych między suwerennymi podmiotami, padały z obu stron. Bezpośrednim impulsem stworzenia jednego bloku państw tworzących byłe terytoria kolonialne było wejście Wielkiej Brytanii do EWG w 1973 r. i propozycja rozciągnięcia na jej posiadłości w regionach Karaibów i Pacyfiku tych samych preferencji, z których korzystały dawne posiadłości kolonialne, m.in. Francji, Belgii, Holandii. Mimo zróżnicowania

geograficznego, rozwojowego, językowego, odmienności interesów, państwa będące niegdyś koloniami krajów EWG, inspirowane dążeniem do osiągnięcia korzystniejszych rozwiązań w negocjacjach ze Wspólnotą Europejską, postanowiły w 1975 r. ukonstytuować jedną grupę AKP. W konsekwencji, obecność powstałej grupy przez długi okres wytłumaczalna była jedynie w stosunkach z Unią Europejską.

Ukształtowany model stosunków między UE i krajami AKP był odmienny od stosunków z jakimkolwiek innym państwem rozwijającym się lub grupą państw. Wyjątkowe miejsce krajów AKP w polityce UE uzasadnia kilka czynników. Pierwszym z nich jest pomoc rozwojowa udzielana do czasów współczesnych za pośrednictwem EFR. Jego zasoby adresowane są wyłącznie dla członków grupy AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich, do których dociera zaledwie 1% wszystkich środków EFR. Na jego specyfikę wpływa także fakt, że fundusz znajduje się poza środkami budżetowymi UE, podlega własnym regułom finansowym, a jego zasoby pochodzą ze składek państw członkowskich, których wielkość ustalana jest w ramach wewnętrznego porozumienia (ang. *Internal Agreement*). Przedłużanie czasu trwania EFR także należy do wewnętrznej decyzji państw członkowskich UE, które obowiązywanie funduszu i wysokość środków podporządkowały kolejno zawieranim porozumieniom z krajami AKP (początkowo na 5 lat, a od umowy z Cotonou cykle EFR zrównano z wieloletnimi ramami finansowymi UE). Tego typu rozwiązanie oznaczało, że każde następne porozumienie negocjowane między UE i krajami AKP wiązało się z utworzeniem kolejnej edycji ERF, a określenie wysokości środków finansowych determinowało cały proces negocjacyjny. Drugim elementem uzasadniającym szczególne miejsce krajów AKP w polityce unijnej były jednostronne preferencje w dostępie do rynku UE dla towarów pochodzących z krajów AKP. Obowiązywały one na mocy czterech konwencji z Lomé, gwarantując bezcłowy dostęp do rynku UE dla około 95% eksportu krajów grupy AKP. Wobec takich towarów, jak: cukier, rum, banany, wołowina i cielęcina zastosowano specjalne traktowanie i ułatwienia handlowe doprecyzowane w tzw. protokołach towarowych dołączanych do każdej kolejnej konwencji. W rzeczywistości kluczową cechą stosunków UE z grupą AKP stało się połączenie dwóch elementów, tj. pomocy rozwojowej i handlu. Rezultatem tak ukształtowanego modelu stosunków stała się zależność krajów AKP, zarówno od pomocy rozwojowej, jak i handlu z UE. Dla UE zaś, uprzywilejowane traktowanie krajów AKP na tle innych państw rozwijających się oraz przekazywane na ich rzecz środki finansowe, były ceną za utrzymanie korzyści podobnych do tych, które państwa europejskie czerpały w okresie zależności kolonialnej. Kolejnym dowodem szczególnego miejsca

krajów AKP w relacjach z UE, choć zdecydowanie mniejszej rangi, niż dwa wymienione wyżej, było stworzenie własnego systemu instytucjonalnego tych relacji. Do wspólnych instytucji należą: Rada Ministrów, Komitet Ambasadorów oraz Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne.

Początkiem końca odmiennego traktowania krajów AKP były zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych na przełomie XX/XXI w. Unia coraz aktywniej współpracowała z innymi państwami rozwijającymi się z Azji, Ameryki Łacińskiej, Europy Środkowej i Wschodniej, pogłębiając marginalizację krajów AKP w wymianie handlowej. Dołączanie do Wspólnoty nowych państw członkowskich nie mających przeszłości kolonialnej devaluowało znaczenie dziedzictwa kolonialnego w relacjach z grupą AKP. Wreszcie, koniec rywalizacji Wschód–Zachód doprowadził do zmian w postrzeganiu roli pomocy rozwojowej, którą coraz częściej zaczęto wiązać z handlem i otwieraniem gospodarek, a nie tylko przekazywaniem środków finansowych. Bezpośrednim jednak powodem przewartościowania stosunków UE z krajami AKP było zakwestionowanie przez inne państwa rozwijające się całokształtu jednostronnych preferencji handlowych, poprzez uznanie ich za niezgodne z regułami Światowej Organizacji Handlu (WTO, ang. *World Trade Organization*). Malejące znaczenie krajów AKP w polityce UE oznaczało nieuchronną zmianę dotychczasowych stosunków.

2. AKTUALNY STAN WZAJEMNYCH RELACJI

Stosunki UE z grupą państw AKP, od 2000 r. do chwili obecnej, regulowane są Umową o partnerstwie zawartą w Cotonou 23 czerwca 2000 r. Umowę podpisano na 20 lat, co jest pewnego rodzaju nowością w dotychczasowych relacjach, gdyż konwencje z Lomé podpisywane były na 5 lat. Długi czas obowiązywania umowy z Cotonou zapewniał, głównie stronie unijnej, że przyjęte rozwiązania, w szczególności w części handlowej, mają charakter wieloletni. Potwierdzać to może art. 95, zakładający co prawda możliwość rewizji i wprowadzania zmian do układu co 5 lat¹, z zastrzeżeniem jednak, że nie będą one dotyczyć części gospodarczej i handlowej, dla której przewidziano specjalną procedurę przeglądu.

Rezygnacja z dotychczasowej nazwy porozumienia stanowiła symbolikę zmiany wzajemnych relacji i oznaczała odchodzenie od formuły stowarzysza-

¹ Dotychczas przeprowadzono dwie rewizje umowy z Cotonou, pierwszą 25 czerwca 2005 r. w Luksemburgu, drugą 23 czerwca 2010 r. w Wagadungu (Burkina Faso).

nia na rzecz formuły partnerstwa określonego w trzech obszarach: politycznym, gospodarczo-handlowym oraz współpracy finansowej na rzecz rozwoju. Głównym celem partnerstwa jest wspieranie i przyspieszenie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP, które miało przyczynić się tym samym do umocnienia pokoju, bezpieczeństwa oraz stabilnego i demokratycznego otoczenia. Realizacja tego priorytetu powinna odbywać się kompleksowo obejmując polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe i środowiskowe aspekty rozwoju. Dlatego też postanowienia umowy z Cotonou są tak sformułowane, aby w każdym wymiarze partnerstwa strony docelowo koncentrowały się na zasadniczym zagadnieniu wykluczania ubóstwa w krajach grupy AKP.

Zasady partnerstwa zostały w umowie z Cotonou inaczej sformułowane niż w ostatniej konwencji z Lomé, dostosowując je do wyzwań rozwojowych krajów grupy AKP oraz do przemian w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju przełomu XX i XXI w. Pierwszą zasadą jest równość partnerów oraz prawo do posiadania różnych strategii rozwoju w zakresie realizacji celów partnerstwa. Daje ona prawo krajom AKP do samodzielnego ustalania własnych strategii rozwoju, ale jednocześnie ma działać na rzecz zwiększania poczucia odpowiedzialności państw AKP za ich własny rozwój. Drugą zasadą jest partycypacja w partnerstwie nie tylko rządu centralnego poszczególnych państw AKP, ale także możliwości udziału w nim innych uczestników, w tym m.in. sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Trzecia zasada mówi o kluczowej roli dialogu politycznego, gdyż podjęte podczas jego trwania ustalenia i zobowiązania mają być osią partnerstwa. Zróżnicowanie i regionalizacja to czwarta i ostatnia zasada oznaczająca, że ustalenia i priorytety współpracy mają być ustalone proporcjonalnie do stopnia rozwoju każdego kraju grupy AKP².

Dokonując przeglądu dotychczasowych relacji UE z grupą państw AKP, można jednoznacznie stwierdzić, że największe zmiany dokonały się w obszarze gospodarczo-handlowym. W dwóch pozostałych wymiarach partnerstwa, politycznym i rozwojowym, współpraca zasadniczo nie odbiegała od tej, która była realizowana w końcowych latach obowiązywania konwencji z Lomé, a jej efekty nie będą miały zasadniczego wpływu na przyszłość wzajemnych relacji UE z grupą krajów AKP. Konfrontując bowiem założenia umowy z Cotonou w obu wspomnianych obszarach z wynikami jej dotychczasowej realizacji,

² Art. 2. *Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw AKP z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 317/3, 15 grudnia 2000.

można mieć ambiwalentne odczucia. Kluczowym elementem dialogu politycznego miały być bowiem, zgodnie z art. 8 umowy z Cotonou, kwestie dotyczące handlu bronią, nadmiernych wydatków na zbrojenia, narkotyków, zorganizowanej przestępczości, dyskryminacji rasowej, etnicznej i religijnej, poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych oraz zapobiegania konfliktom zbrojnym. Stopień ich realizacji pozostawia wiele do życzenia, szczególnie w krajach afrykańskich, stanowiących najliczniejszą reprezentację w grupie AKP. Brak postępów w demokratyzacji³, powszechna korupcja w Afryce⁴ oraz trwające konflikty zbrojne dowodzą braku efektów współpracy politycznej UE z krajami AKP. Jednym z podstawowych powodów słabości współpracy politycznej jest prowadzenie dialogu politycznego albo w wymiarze bilateralnych stosunków poszczególnych krajów członkowskich UE (mających odmienne interesy) z krajami z grupy AKP, albo w wymiarze regionalnym realizowanym za pośrednictwem wspólnych strategii na linii UE – Afryka, UE – Ameryka Łacińska i Karaiby, UE – Pacyfik. Wśród instytucji odpowiadających za wzajemny dialog, tj. Rady Ministrów, Komitetu Ambasadorów oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego, brakuje platformy umożliwiającej wspólne spotkania (szczyty) przywódców państw członkowskich UE i krajów AKP, która z pewnością przyczyniłaby się do aktywniejszego współdziałania, tym bardziej że kwestie dialogu politycznego ściśle korelują z polityką zagraniczną poszczególnych państw. Do tego dochodzi bardzo niska samoidentyfikacja grupy AKP jako aktywnego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Grupa powstała dla prowadzenia szczególnych relacji na linii kraje AKP–UE i, jak dotychczas, nie występowała na różnych forach międzynarodowych, tym bardziej jako sojusznik UE, np. w Organizacji Narodów Zjednoczonych czy WTO (co w naturalny sposób wpływa na niską jakość wielostronnej współpracy politycznej⁵).

³ Procedura konsultacyjna w odniesieniu do praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego określona w art. 96 umowy z Cotonou była zastosowana 23 razy od czasu wejścia w życie umowy. W większości przypadków, z wyjątkiem Fidżi (2000 r., 2007 r.), objęte nią były kraje afrykańskie (m.in. Zimbabwe, Republika Środkowoafrykańska, Gwinea Bissau, Togo, Madagaskar). Ostatnie konsultacje były prowadzone z Burundi w 2015 r. Na podstawie danych: www.consilium.europa.eu [dostęp: 22.02.2018].

⁴ Według danych Indeksu Percepcji Korupcji (*Corruption Perception Index – CPI*) za 2017 r., Afryka Subsaharyjska jest najgorzej postrzeganym regionem pod względem korupcji, osiągając wynik 32 punktów na 100. Dla porównania Europa Zachodnia osiągnęła wynik 66 punktów. Więcej: www.transparency.org [dostęp: 22.02.2018].

⁵ Zob. P. Kugiel, P. Wnukowski, *Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 r. Perspektywa Polski*, Raport PISM, Warszawa 2015, s. 21.

Współpraca rozwojowa nie jest nowym obszarem partnerstwa UE z krajami AKP, gdyż jest zakorzeniona w czasach stowarzyszenia terytoriów zależnych i obszarów zamorskich. Niezmiennie głównym instrumentem wsparcia finansowego pozostaje Europejski Fundusz Rozwoju, którego zasoby finansowe na lata 2014–2020 wynoszą 30,5 mld euro i są o prawie 8 mld euro większe niż w latach 2008–2013⁶. Umowa z Cotonou bardzo szeroko nakreśliła strategię współpracy rozwojowej, cele oraz dziedziny wsparcia, przyjmując za zasadniczy priorytet ograniczenie i docelowo eliminację ubóstwa oraz stopniowe włączanie krajów AKP do gospodarki światowej. Efekty tej współpracy także nie są imponujące, zważywszy choćby na fakt, że kraje z grupy AKP tworzą najliczniejszą reprezentację państw (39 z 47) najsłabiej rozwiniętych (LDC, ang. *Least Developed Countries*), a tylko dwa kraje należą do 50 państw mających największy udział w światowym eksporcie i imporcie. Są nimi: RPA na pozycji 37 w przypadku eksportu i 33 w przypadku importu, osiągając udział w światowym eksporcie 0,5% i 0,6% w imporcie oraz Nigeria na pozycji 50 z udziałem 0,3% zarówno w światowym eksporcie, jak i imporcie⁷.

Kluczowe zmiany zaszły w wymiarze współpracy handlowej i gospodarczej, i to one będą miały zasadniczy wpływ na przyszłość wzajemnych relacji UE z grupą AKP. Umowa z Cotonou zobowiązywała bowiem strony do wynegocjowania nowych porozumień handlowych kończących erę jednostronnych preferencji handlowych UE dla krajów AKP. Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA, ang. *Economic Partnership Agreements*) miały obowiązywać od 1 stycznia 2008 r. Z założenia, ich istotą jest promowanie rozwoju gospodarczo-społecznego krajów AKP (zgodnie z priorytetem umowy z Cotonou) poprzez handel, który zgodnie z nowymi międzynarodowymi standardami w zakresie międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, stał się głównym narzędziem prorozwojowym. Z tego też powodu Unia Europejska dążyła do jak najbardziej kompleksowych porozumień włączających nie tylko kwestie dotyczące eliminacji barier w przepływie towarów, ale także usług oraz wiele zagadnień pokrewnych, m.in. regulacje norm technicznych, sanitarnych i fitosanitarnych, ułatwienia w dostępie do rynku zamówień publicznych, reguł konkurencji, środków wspierania inwestycji, ochronę praw własności intelektualnej, aspekty społeczne czy ochronę środowiska. Nowe porozumienia miały skupiać się na szerokim partnerstwie gospodarczym, a nie na finanso-

⁶ www.ec.europa.eu [dostęp: 08.03.2018].

⁷ Dane na podstawie: *Leading exporters and importers in world merchandise trade 2016*, [w:] *World Trade Statistical Review*, 2016, WTO, s. 94 [dostęp: 08.03.2018].

wej pomocy na rzecz rozwoju, dlatego też podejście do istoty rozwoju w tych umowach ma inny charakter niż w systemie z Lomé⁸.

Negocjowane od 2002 r. do praktycznie 30 września 2014 r. umowy EPA całkowicie zdeterminowały stosunki między UE i grupą AKP. Atmosfera rozmów była nieufna, wręcz wroga. Początkowo państwa AKP bardzo niechętnie przystały na propozycję UE, aby negocjacje prowadzone były nie z jedną grupą AKP, tylko z grupami regionalnymi odpowiadającymi istniejącym ugrupowaniom integracyjnym, widząc w tym załączek rozczłonkowania grupy AKP. W trakcie negocjacji ujawniły się ponadto różnice w postrzeganiu rozwoju. UE stała na stanowisku, że umowy EPA będą sprzyjały rozwojowi krajów AKP dzięki klasycznym rozwiązaniom charakterystycznym dla liberalizacji handlu i integracji regionalnej, tj. m.in. większemu dostępowi do rynku unijnego, obniżeniu cen towarów importowanych z UE, wzrostowi konkurencyjności. Dla krajów AKP liberalizacja handlu nie była wystarczającym narzędziem rozwojowym, dlatego domagały się dodatkowych środków finansowych niezbędnych do tworzenia warunków przygotowujących kraje AKP do porozumień EPA. Na takie rozwiązanie, przez cały długi okres negocjacji umów EPA, nie wyrażała zgody UE twierdząc, że wszelkie ustalenia finansowe zawarte są w umowie z Cotonou i nie ma na nie miejsca w umowach gospodarczych. Wreszcie stanowisko stron odbiegało także w kwestii zakresu tematycznego zawieranych umów. UE stała bowiem na stanowisku, że powinny one mieć kompleksowy charakter, zaś państwa głównie afrykańskie i Pacyfiku uważały, że powinny się one ograniczać do handlu towarami zgodnie z wymogami WTO. W przeciwnym wypadku będą „gorsze niż WTO”, gdyż system międzynarodowego handlu nie nakazuje państwom zawierania tak kompleksowych umów gospodarczych, aby były one uznane za zgodne z jego regułami.

Powyższe rozbieżności oraz wiele obszarów spornych sprawiły, że tylko państwa Karaibów w pełni zaakceptowały kompleksową umowę EPA od 1 stycznia 2008 r. Przedłużające się zaś negocjacje z krajami Afryki i Pacyfiku sprawiły, że UE wydała decyzję zmuszającą je do zajęcia ostatecznego stanowiska. Zgodnie z nią, te kraje z grupy AKP, które ostatecznie nie zakończyły negocjacji umów EPA do końca września 2014 r., od 1 października 2014 r. nie mogły korzystać z otwartego dostępu do rynku unijnego, tylko zostały objęte w relacjach handlowych z UE, albo mechanizmem GSP (jeśli spełniały

⁸ Zob. K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i rozwoju*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 144–157.

kryteria kwalifikowalności), albo KNU, albo, jeśli należą do grupy najbiedniejszych państw, mechanizmem EBA (ang. *Everything but Arms*, Wszystko oprócz broni). Tego rodzaju „szantaż” sprawił, że państwa z grupy AKP musiały określić swoje ostateczne stanowisko. Aktualnie (stan na marzec 2018 r.) umowy EPA o zróżnicowanym zakresie tematycznym obowiązują na zasadach tymczasowego stosowania z krajami: Afryki Zachodniej (z wyjątkiem Nigerii, Gambii i Mauretanii), Afryki Wschodnio-Południowej (ESA, ang. *Eastern and Southern Africa*) oraz Afryki Południowej zrzeszonej w ramach SADC (ang. *Southern African Development Community*). Z grupy Wspólnoty Afryki Wschodniej (EAC, ang. *East African Community*) umowy podpisały Kenia i Rwanda, a z grupy Pacyfiku – Fidżi oraz Papua-Nowa Gwinea.

Umowy EPA i proces ich negocjacji przyczyniły się niewątpliwie do ochłodzenia wzajemnych relacji. Ponadto, w zamierzeniu nowe umowy gospodarcze miały przyczynić się do długotrwałego modelu współpracy, tymczasem chaos jaki wdarł się we wzajemne relacje handlowe nie ma precedensu w wieloletniej historii stosunków UE z grupą AKP. Zamiast bowiem stref wolnego handlu między UE a poszczególnymi grupami regionalnymi EPA, obowiązują współcześnie różne reżimy współpracy handlowej, od stref wolnego handlu, przez mechanizm GSP, inicjatywę EBA oraz KNU. Wreszcie, umowy EPA stanowią najpoważniejsze zagrożenie dla jedności grupy AKP. Podzielenie państw AKP na siedem odmiennych grup może być podstawą do negocjowania kolejnych umów z UE, właśnie w ich gronie, a nie jak dotychczas na linii UE–grupa AKP. Jest to szczególnie ważne w kontekście najbliższej przyszłości, gdyż dotychczasowa umowa z Cotonou zawarta z jedną grupą AKP przestanie obowiązywać 29 lutego 2020 r. Dążenie UE do regionalizacji stosunków z państwami AKP dowodzi, że Traktat z Lizbony ustanowił Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, która dla celów operacyjnych podzieliła państwa grupy AKP na trzy oddzielne regiony: Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Pacyfiku. Rozłączaniu krajów grupy AKP mogły służyć także proponowane równoległe do umów EPA, dokumenty strategiczne o wzajemnej współpracy między UE i każdym z wymienionych wyżej regionów. Najwcześniej taki dokument został zawarty z regionem Pacyfiku (maj 2006 r.), następnie z regionem Afryki (grudzień 2007 r.) i w maju 2010 r. z Karaibami. W każdym z nich przewija się wątek zacieśniania wzajemnej współpracy, w szczególności w dziedzinach właściwych dla danego regionu, w tym m.in. współpracy politycznej, wspierania dobrych rządów i praw człowieka, współpracy w zakresie ochrony zasobów naturalnych, zmian klimatycznych oraz wsparcia na rzecz rozwoju i ograniczania ubóstwa. Dokumenty strategiczne zawierane osobno z państwami trzech regionów grupy AKP

mogły być wyraźnym sygnałem UE wskazującym, że w jej mniemaniu zasadność istnienia grupy AKP dla prowadzenia specjalnych relacji z UE się wyczerpała.

3. PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Przygotowując się do nadchodzących zmian, UE prowadziła od 6 października 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. szeroko zakrojoną kampanię społeczną, obejmującą obywateli oraz organizacje⁹ z dowolnego kraju świata, w sprawie kluczowych kwestii partnerstwa między UE i krajami AKP. Jej założeniem była ocena funkcjonowania umowy z Cotonou w celu identyfikacji wspólnych potrzeb i zagrożeń na przyszłość oraz sprawdzenie, czy jest ona wystarczającą płaszczyzną realizacji wspólnych celów. Zdecydowana większość respondentów negatywnie oceniła rozwój sektora prywatnego, przepływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich, współpracę w zakresie migracji, demokratyzacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także ogólny „sojusz” UE–AKP w sprawach globalnych. Pozytywnie oceniono efekty współpracy w zakresie redukcji ubóstwa, choć niejednoznacznie wypowiedziano się na temat zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Podobnie, ambiwalentnie oceniano także działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz współpracę handlową. W kwestii przyszłości wzajemnych relacji, respondenci jednoznacznie odnotowali potrzebę współpracy w zakresie implementacji Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz innych problemów globalnych, m.in. zmian klimatycznych, bezpieczeństwa żywnościowego, dostaw wody i energii, migracji, nierówności rozwojowych, rozwoju sektora prywatnego¹⁰. Wyniki przeprowadzonych konsultacji posłużyły instytucjom unijnym (Parlament Europejski, Komisja Europejska, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejska Służba Działań Zewnętrznych) do przeprowadzenia pogłębionej dyskusji i analizy dotychczasowych stosunków UE–AKP i możliwych kierunków ich modyfikacji w przyszłości. Efektem pracy jest, na chwilę obecną (stan na marzec 2018 r.), najbardziej aktualny dokument przedstawiający

⁹ Mowa tu o stowarzyszeniach, think thankach, organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, NGO's, parlamentach narodowych, firmach, władzach publicznych i organizacjach międzynarodowych.

¹⁰ *Towards a New Partnership Between European Union and ACP Countries after 2020 – Summary report of the public consultation*, Marzec 2016, s. 5, 6, www.ec.europa.eu [dostęp: 12.11.2017].

wizję UE odnośnie do dalszej ewolucji stosunków z grupą AKP zatytułowany *Odnowione partnerstwo z krajami AKP*¹¹.

Odnowione partnerstwo będzie tworzone na podstawie i zgodnie z Celami Zrównoważonego Rozwoju (Agenda 2030 ONZ), Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju. W ocenie Unii Europejskiej, fundamentem przyszłego partnerstwa mają być kwestie silnie akcentowane podczas procesu konsultacji społecznych. Zaliczono do nich:

- 1) Wspieranie nastawionych pokojowo i demokratycznie społeczeństw, dobrych rządów, państwa prawnego i praw człowieka dla wszystkich.
- 2) Pobudzanie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i tworzeniu godziwych miejsc pracy dla wszystkich.
- 3) Przekształcenie migracji i mobilności w możliwości i wspólne rozwiązywanie problemów.
- 4) Promowanie rozwoju społecznego i godności ludzkiej.
- 5) Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu.
- 6) Podejmowanie wspólnych wysiłków na szczeblu międzynarodowym w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania¹².

Pierwsze cztery obszary są już obecne w realizowanej umowie z Cotonou, a włączanie ich do grona nadrzędnych dziedzin przyszłych stosunków może świadczyć o braku pomysłów na zmianę charakteru współpracy lub o znikomych jej efektach. Najciekawsze z punktu widzenia perspektyw kształtowania przyszłych relacji są propozycje UE dotyczące modeli ich zorganizowania. Pierwszy z nich mówi dość lapidarnie o istotnej zmianie partnerstwa z krajami partnerskimi. Unia nie zdefiniowała, co rozumie pod pojęciem „istotnej zmiany”, wiadomo jedynie, że wariant ten oznaczałby wygaśnięcie umowy z Cotonou i brak umowy jej zastępującej, co w rzeczywistości byłoby końcem wieloletniej współpracy między UE i grupą AKP. Zapewne nie jest to opcja realna, zważywszy na fakt, że żadna ze stron nie deklaruje zainteresowania zerwaniem dotychczasowego dorobku 60 lat współpracy (licząc od pierwszego wejścia w życie traktatu rzymskiego o EWG). Niemniej jednak stanowi ona formę „straszaka” dla państw grupy AKP, w sytuacji, gdyby te odrzucały dwa inne proponowane przez UE modele współpracy. Szczególnie drugi wariant jest dla grupy AKP nieatrakcyjny, gdyż zapowiada całkowitą regionalizację stosunków poprzez zawieranie trzech odrębnych partnerstw regionalnych.

¹¹ *Odnowione partnerstwo z krajami AKP*, Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady, Strasburg 22 listopada 2016 r., JOIN (2016) 52 final.

¹² *Ibidem*, s. 8.

Model ten, jak wspomniano, jest od dawna forsowany przez UE, gdyż wygodniej jest rozmawiać z mniejszą grupą państw o problemach oraz wyzwaniach rozwojowych uwzględniających specyfikę danego regionu. Trzeci proponowany przez UE wariant ma charakter kompromisowy. Zakłada on zawarcie jednej umowy nadrzędnej obejmującej trzy odrębne regionalne partnerstwa. Umowa nadrzędna, pełniąca funkcję „parasola”, zawierałaby treści odnoszące się do wspólnych wartości, zasad, interesów i mechanizmów współpracy w kwestiach globalnych z całą grupą AKP. Partnerstwa regionalne zaś bazowałyby na już istniejących wspólnych strategiach z poszczególnymi regionami grupy AKP i uwzględniałyby ich szczególne potrzeby rozwojowe. Do tego modelu współpracy została dostosowana struktura dokumentu *Odnowione partnerstwo z krajami AKP*, co może pozwalać sądzić, że taką właśnie konstrukcję może mieć przyszła umowa z krajami AKP. W jego pierwszej części zaakcentowano bowiem wspólne dla całej grupy AKP priorytety partnerstwa, w drugiej zaś nastąpiło dostosowanie priorytetów do specyfiki i uwarunkowań w regionach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Ten wariant jest obecnie najkorzystniejszy politycznie dla UE, z punktu widzenia jej interesów. Nie przekreśla bowiem możliwości współpracy z 79 państwami grupy AKP i tworzenia sojuszy w odpowiedzi na wiele globalnych wyzwań. Z drugiej strony, pozwala UE realizować opcję regionalizacji, w tym także umacniania i rozszerzania tematycznego regionalnych Umów o partnerstwie gospodarczym. Z trzecim wariantem modelu współpracy związana jest kwestia, która może być kontrowersyjna z punktu widzenia państw AKP. Przewiduje ona możliwość, a wręcz potrzebę włączania do umowy nadrzędnej państw spoza grupy AKP. Mowa tu jest o krajach Afryki Północnej, państwach z listy LDC nie należących do grupy AKP oraz małych wyspiarskich państwach rozwijających się. Zdaniem UE, włączanie do nadrzędnych ram współpracy państw o podobnych problemach rozwojowych mogłoby tylko pozytywnie przyczynić się do zachowania jej spójności i skuteczności. Szczególnie jest to istotne z punktu widzenia pomocy rozwojowej, która, aby być bardziej efektywna, powinna docierać do państw mających podobne problemy, będących na podobnym poziomie rozwoju.

Państwa grupy AKP przedstawiły dotychczas (13 marca 2017 r.) tylko jeden dokument prezentujący jej stanowisko względem przyszłych relacji z UE. Ma on charakter *aide memoire* i zatytułowany jest *Basic Principles for ACP-EU Relations Post-2020*. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej, kraje AKP zaledwie na czterech stronach wyraziły swoje poglądy względem przyszłości stosunków z UE po 2020 r. Na pierwszy rzut oka widać, że grupa AKP odrzuca jakiegokolwiek próby jej podziału, co może mieć kluczowe znaczenie w związku z proponowanym unijnym wariantem budowania trzech partnerstw

regionalnych w ramach jednej nadrzędnej umowy. Uniknięcie odrębnych negocjacji jest bowiem kluczowe dla zapewnienia solidarności i jedności grupy AKP, które jednoznacznie państwa AKP zaznaczyły w przyjętej w grudniu 2012 r. Deklaracji z Sipopo (Gwinea Równikowa). Podkreślono w niej unikatową rolę grupy AKP jako ponadregionalnego bloku krajów rozwijających się oraz determinację jego państw członkowskich do utrzymania grupy w jedności i zjednoczeniu. W deklaracji zaakcentowano również potrzebę solidarności w obliczu wyzwań wynikających ze współpracy z Unią Europejską, ale także współczesnych zagrożeń, jak m.in. zmiany klimatyczne, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, współpraca i dialog z innymi krajami rozwijającymi się, energia, bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój obszarów wiejskich, pogłębianie wymiany handlowej na linii Południe–Południe. Deklaracja wyrażała także ambicję grupy AKP do występowania w charakterze platformy, za pośrednictwem której głos krajów rozwijających się będzie słyszalny na forum międzynarodowym¹³.

Dążenie do unikania podziału grupy AKP oznacza jednocześnie, że jej członkowie deklarują chęć zawarcia jednej umowy z UE, gdyż tylko takie rozwiązanie gwarantuje przewidywalność, transparentność i wzajemną odpowiedzialność¹⁴. Jest jednocześnie kluczowe z punktu widzenia celów polityki rozwojowej oraz osiągnięcia zamierzonych rezultatów w zakresie rozwoju sektora prywatnego, handlu, inwestycji, tworzenia miejsc pracy oraz zrównoważonego rozwoju. Akceptowalny dla grupy AKP jest dotychczasowy jej wewnątrz podział na sześć regionów: Afryki Wschodniej, Zachodniej, Środkowej i Południowej, Karaibów i Pacyfiku, gdyż odpowiada on realizowanym programom i mechanizmom współpracy na poziomach całej grupy AKP, kontynentalnym oraz subregionalnym. Problematyczny w nadchodzących negocjacjach będzie także zakres tematyczny przyszłego porozumienia z UE. Kraje grupy AKP włączyły bowiem do głównych wątków tematycznych kwestie, które UE docelowo zamierzała realizować w ramach umów EPA. Są to: handel, inwestycje, uprzemysłowienie, usługi, technologie, innowacyjność, badania. Dialog polityczny, który tak mocno eksponuje UE, kraje AKP wymieniły na końcu. Synergia stron może być zauważalna w podejściu do Celów Zrównoważonego Rozwoju, gdyż i UE i grupa AKP stoją na stanowisku potrzeby realizacji przyszłych stosunków w kontekście Agendy 2030.

¹³ Sipopo Declaration, 7th Summit of ACP Heads of State and Government, Equatorial Guinea, 13–14 December 2012, ACP/28/065/12Final. Więcej na temat grupy AKP i jej perspektyw rozwojowych w: K. Kołodziejczyk, *Przyszłość grupy krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2016, nr 4, tom 52, s. 253–264.

¹⁴ *Aide Memoire. Basic principles of ACP-EU relations post-2020*, Bruksela 13 marca 2017, ACP/28/007/17, s. 2.

Wątpliwie jednak będzie wypracowanie wspólnej strategii jej wdrażania. Grupa AKP do kwestii rozwojowych podchodzi w tradycyjny sposób i kładzie nacisk na konieczność ulepszenia mechanizmu finansowego EFR, który w jej ocenie powinien być kluczowym elementem nowej umowy, a o którym w swoim stanowisku nie wspomina UE. Ponadto kraje AKP akcentują asymetrię stron i uznają, że nowe porozumienie powinno oferować wsparcie dla zwalczania zadłużenia, ułatwienia w handlu oraz innowacyjne finansowe wsparcie rozwoju wykraczające poza tradycyjne środki ODA. Wreszcie, poważnym zagrożeniem dla powodzenia negocjacji może być stanowisko grupy AKP uznające, że przyszła umowa powinna zawierać nowe uzgodnienia preferencyjne w handlu, gdyż umowy EPA doprowadziły do podziałów między państwami AKP oraz negatywnie wpłynęły na integrację regionalną. Dla UE temat umów EPA jest zamknięty i jeśli miałyby do niego wracać to tylko w kontekście poszerzania ich zakresu tematycznego oraz geograficznego.

PODSUMOWANIE

Odmienność poglądów co do wizji stosunków między UE i grupą państw AKP po wygaśnięciu umowy z Cotonou jest wyzwaniem dla nadchodzących negocjacji. Będą one prowadzone w cieniu niedawno zakończonych pertraktacji umów EPA, które wprowadziły do wieloletnich stosunków gorycz i nieufność. Negatywne doświadczenia, głównie krajów Afryki i Pacyfiku, z pewnością będą usztywniały grupę AKP i determinowały charakter przyszłych rozmów.

Kluczowymi obszarami negocjacji mogą stać się kwestie formy organizacyjnej przyszłych stosunków oraz podejście do problematyki rozwoju. Dla grupy AKP utrzymanie jej jedności jest zasadnicze w relacjach z UE, dla UE zaś zróżnicowane regionalne partnerstwo gwarantuje efektywniejszą realizację celów rozwojowych adekwatnych dla uwarunkowań i potrzeb charakterystycznych dla danego regionu. W jakim kierunku pójdą ostatecznie rozmowy zależeć będzie od determinacji krajów AKP do utrzymania jej solidarności. Z analogicznym nastawieniem kraje grupy AKP przystępowały w 2002 r. do negocjacji nowych umów o partnerstwie gospodarczym. Wówczas grupie AKP zabrakło stanowczości, współcześnie natomiast wieloletnie doświadczenia w negocjacjach w ramach tzw. regionalnych grup EPA oraz chaos w regionalnych strukturach integracyjnych mogą warunkować solidarność grupy AKP. Proponowany przez UE wariant może jednak okazać się kompromisowy dla obu stron, gdyż UE daje możliwość pogłębiania współpracy z każdym z regio-

nów, a grupie AKP pozostawia możliwość dalszego trwania jako unikatowa transregionalna organizacja międzynarodowa.

Przyjmując nawet scenariusz akceptacji wariantu proponowanego przez UE, można jednak założyć, że osią niezgody będzie podejście do problematyki rozwoju, w tym przede wszystkim jej finansowe aspekty. Państwa AKP, akcentując asymetrię stron, z pewnością będą się domagać zwiększonych nakładów finansowych (głównie w ramach EFR) na modernizację gospodarek, uważając to za konieczny warunek realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. Unia zaś, po pierwsze, nie odniosła się dotychczas do kwestii EFR, a po drugie – jego przyszłość jest niepewna w związku z planami budżetyzacji funduszu, którą popiera Komisja Europejska. Włączenie funduszu do ogólnego budżetu UE staje się realne, zważywszy na fakt, że obecny jedenasty cykl EFR obowiązuje do 2020 r., analogicznie jak wieloletnia perspektywa finansowa UE, co z technicznego punktu widzenia może tylko ułatwić sprawę. Wątpliwe także będzie zwiększenie środków finansowych przekazywanych krajom AKP, w związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE, która aktualnie jest trzecim głównym płatnikiem EFR wpłacającym 4,5 mld euro z 30,5 mld euro ogólnej puli zasobów EFR. Dodatkowo, w obliczu kryzysu migracyjnego i wielu problemów wewnętrznych w UE oraz w jej niektórych państwach członkowskich, trudno sobie wyobrazić chęć zwiększania pomocy finansowej dla krajów AKP. Wreszcie już dziś wiadomo, że UE będzie stała na stanowisku, iż dla realizacji Agendy 2030 niezbędna jest mobilizacja krajowych środków, co stoi w totalnej opozycji do oczekiwań krajów grupy AKP. Stanowisko unijne jest w tej kwestii zgodne z przyjętym Planem działań z Addis Abeby, który środki krajowe wymienia jako główne źródło realizacji priorytetów rozwojowych po 2015 r. Dlatego też, zdaniem UE, konieczność budowy silnego sektora prywatnego, reforma krajowych finansów publicznych, efektywne systemy podatkowe oraz skuteczne zarządzanie długiem, mają być głównym gwarantem dla krajów rozwijających się w realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju.

Wnioski płynące z niedawno zakończonych negocjacji umów EPA jednoznacznie dowodzą, że odmienne definiowanie rozwoju całkowicie determinowało proces negocjacyjny. Potrzeba kontynuowania wieloletnich stosunków jest obecna po obu stronach, a to na ile jest ona silna pokażą zbliżające się negocjacje. W razie niepowodzenia obie strony mają wiele do stracenia, choć warto zaznaczyć, że po raz pierwszy w historii kraje AKP nie są „skazane” tylko na Unię Europejską. Tym razem to UE powinna pamiętać, że w przypadku braku porozumienia kraje afrykańskie grupy AKP mogą całkowicie odwrócić się w stronę Chin, Brazylii, Indii czy państw arabskich, Karaiby w kierunku USA, a Pacyfik w kierunku Australii i Nowej Zelandii.

BIBLIOGRAFIA

- Aide Memoire. Basic principles of ACP–EU relations post-2020*, Bruksela 13 marca 2017, ACP/28/007/17.
- Corruption Perception Index 2017 r.*, w: www.transparency.org
- Kołodziejczyk K., *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i rozwoju*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.
- Kugiel P., Wnukowski P., *Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 r. Perspektywa Polski*, Raport PISM, Warszawa 2015.
- Leading exporters and importers in world merchandise trade 2016*, [w:] *World Trade Statistical Review*, 2016, WTO.
- Odnowione partnerstwo z krajami AKP*, Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady, Strasburg 22 listopada 2016 r., JOIN (2016) 52 final.
- Sipopo Declaration*, 7th Summit of ACP Heads of State and Government, Equatorial Guinea, 13–14 December 2012, ACP/28/065/12Final.
- Towards a New Partnership Between European Union and ACP Countries after 2020* – Summary report of the public consultation, Marzec 2016, JOIN (2015) 33 Final.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw AKP z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 317/3, 15 grudnia 2000.

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z GRUPĄ PAŃSTW AFRYKI,
KARAIBÓW I PACYFIKU. STAN I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Streszczenie

Stosunki Unii Europejskiej (UE) z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) są przykładem wyjątkowo rozbudowanego modelu współpracy UE z państwami rozwijającymi się. W 60-letnim okresie był on regulowany wieloma umowami ustanawiającymi szczególne formy stosunków między stronami, tworząc własny system instytucjonalny tych relacji, mechanizmy wsparcia finansowego oraz wymiany handlowej. Aktualnie wzajemne stosunki są prowadzone

na podstawie Umowy o partnerstwie, zawartej 23 czerwca 2000 r. w Cotonou. Jej założenia wygasają jednak 29 lutego 2020 r., a zbliżający się koniec obowiązywania umowy z Cotonou zachęca do zadawania pytań o przyszłość relacji między UE i grupą AKP. Artykuł niniejszy koncentruje się po pierwsze na omówieniu aktualnego stanu realizacji założeń umowy z Cotonou, w szczególności w wymiarze współpracy handlowej i gospodarczej, gdyż to ona będzie w największym stopniu determinowała przyszłe negocjacje między UE i grupą AKP. Po drugie, założeniem opracowania jest analiza nieoficjalnych stanowisk negocjacyjnych zarówno UE i grupy AKP, których odrębność jest na tyle istotna, że nie wróży łatwych rozmów mających zacząć się w 2018 r.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Afryka, Karaiby, Pacyfik, AKP

RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE AFRICAN, CARIBBEAN AND PACIFIC GROUP OF STATES: CURRENT STATE AND PROSPECTS

Summary

The relations between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) are an example of an extremely developed model of the EU cooperation with developing countries. Over the 60-year period, it has been governed by many agreements establishing special forms of relations between the parties, creating its own institutional system of these relations, mechanisms of financial support and trade exchange. Currently, the reciprocal relations are maintained on the basis of the Partnership Agreement, concluded on 23 June 2000 in Cotonou. Its assumptions, however, expire on 29 February 2020, and the approaching end of the Cotonou Agreement raises questions about the future of the relations between the EU and the ACP group. Firstly, The article focuses on discussing the current state of implementation of the Cotonou Agreement, in particular the dimension of trade and economic cooperation since it will determine the most important future negotiations between the EU and the ACP group. Secondly, the article is based on the analysis of unofficial negotiation positions of both the EU and the ACP group, the separateness of which is so important that it does not bode well for conversations scheduled to start in 2018.

Key words: European Union, Africa, the Caribbean, the Pacific, ACP

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ГРУППЫ ГОСУДАРСТВ АФРИКИ, КАРИБОВ И ТИХОГО ОКЕАНА. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ

Резюме

Взаимоотношения Европейского Союза (ЕС) с группой государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) могут служить примером чрезвычайно развитой модели сотрудничества ЕС с развивающимися странами. В течение 60 лет он регулировался многими соглашениями, устанавливающими особые формы взаимоотношений между сторонами, создавая собственную институциональную систему этих взаимоотношений, механизмы финансовой поддержки и торгового обмена. В настоящее время эти взаимоотношения регулируются на основе Соглашения о партнерстве, заключенного 23 июня в Котону. Однако его положения истекают 29 февраля 2020 года, и приближающееся завершение действия Соглашения Котону приводит к появлению проблем, касающихся будущего отношений между ЕС и группой АКТ. Автор статьи, во-первых, концентрируется на анализе текущего состояния реализации Соглашения Котону, в частности, в аспекте торгово-экономического сотрудничества, поскольку именно оно в большей мере будет определять характер будущих переговоров между ЕС и группой АКТ. Во-вторых, ключевое положение статьи основывается на анализе неофициальных переговорных позиций как ЕС, так и группы АКТ, различия между которыми настолько существенны, что это обещает непростой характер переговоров, которые должны начаться в 2018 году.

Ключевые слова: Европейский Союз, Африка, Карибы, Тихий океан, АКТ

Cytuj jako:

Kołodziejczyk K., *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Stan i perspektywy na przyszłość*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 279–296. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.26/k.kolodziejczyk

Cite as:

Kołodziejczyk, K. (2018) ‘Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Stan i perspektywy na przyszłość’ [‘Relations between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States: current state and prospects’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 279–296. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.26/k.kolodziejczyk

Ryszard Żelichowski*

CZWÓRKA Z WYSZEHRADU. DUCHY CZY DEMONY?

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.27/r.zelichowski

WPROWADZENIE

W połowie kwietnia 2018 roku na rynku czytelniczym państw obszaru języka niderlandzkiego ukazała się pierwsza monografia naukowa autorstwa Ivo van de Wijdevena zatytułowana *Duchy Wyszehradu. Nieznana historia Polski, Węgier, Czech i Słowacji*, poświęcona Grupie Wyszehradzkiej¹. Niemal równocześnie, bo na początku maja tego roku w Uczelni Łazarskiego odbyła się międzynarodowa konferencja zatytułowana „Miejsce i rola Państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej”². Uczestnictwo w tej konferencji oraz lektura książki skłoniła mnie do bliższego spojrzenia na tę tematykę, tym razem oczami zagranicznego czytelnika, zwłaszcza z bliskiego mi badawczo obszaru językowego. Informacje uzyskane na konferencji pozwoliły mi przedstawić najnowsze stanowiska rządów reprezentowane przez dyplomatów państw Grupy Wyszehradzkiej. Z konfrontacji tych obu źródeł rodzi się interesujący i aktualny obraz państw Europy Środkowej, widziany oczami autora zagranicznego i stron zainteresowanych.

* Ryszard Żelichowski – prof. zw. dr hab., Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN, rzeli@isppan.waw.pl

¹ I. van de Wijdeven, *De spoken van Visegrád, De onbekendegeschiedenis van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije*, Unieboek, Het Spectrum, Houten 2018, s. 288.

² *Place and Role of the Visegrad Group in the European Union*, organizatorzy: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytut Studiów Politycznych PAN, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 10 maja 2018 r.

1. INFORMACYJNA LUKA

Przygotowując się do napisania tego tekstu, tradycyjnie rozpocząłem od wyszukiwarki firmy Google, aby uzyskać informację o popularności hasła Grupa Wyszehradzka w tej światowej sieci. I tu spotkała mnie pierwsza niespodzianka. Hasło to opracowane jest w językach angielskim, francuskim, niemieckim i ... luksemburskim. Zatem częściowo w językach państw Unii Luksemburskiej, ale bez wersji niderlandzkiej³. Jak wiadomo, językiem tym posługuje się w Europie ponad 17 milionów mieszkańców Królestwa Niderlandów i ponad 7 milionów obywateli Królestwa Belgii zamieszkujących niderlandzkojęzyczny Region Flandrii⁴. W dalszych poszukiwaniach konieczna okazała się znajomość tego języka. Po wpisaniu hasła „De Visegrádgroep of Visegrád 4” (Grupa Wyszehradzka lub Wyszehrad 4) możliwe stało się zapoznanie z podstawowymi informacjami na ten temat⁵. Autorzy hasła w języku niderlandzkim odsyłają do oficjalnej strony Grupy Wyszehradzkiej, ale brak jest linku do języka autorów tekstu⁶. Można założyć, że przyjęli oni słuszne założenie, że mieszkańcy tego obszaru językowego posługują się językami obcymi w takim stopniu, że nie jest to konieczne.

Dalsze poszukiwania wywołały kolejne zdziwienie. Na oficjalnej stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Królestwa Niderlandów pod hasłem Grupa Wyszehradzka (Visegradgroep) znajduje się lakoniczna notatka tej treści:

„W 1991 roku Węgry, Polska, Czechi i Słowacja zawarły partnerstwo w węgierskim mieście Visegrad, aby wzmocnić stabilność Europy Środkowej i wspólnie przygotować kandydatury do Unii Europejskiej. Wciąż działa jako platforma przygotowawcza do podejmowania decyzji w UE przez członków grupy”⁷.

³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Grupa_Wyszehradzka, strony w j. angielskim, francuskim, niemieckim i luksemburskim [dostęp: 14.05.2018].

⁴ Zob. np. R. Żelichowski, *Belgia i Niderlandy*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), Instytut Europeistyki, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016, s. 460 i 479.

⁵ De Visegrádgroep of Visegrád 4, <https://nl.wikipedia.org/wiki/Visegrádgroep> [dostęp: 14.05.2018]. Wszystkie tłumaczenia autora.

⁶ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Visegrádgroep> odsyła do oficjalnej strony <http://www.visegradgroup.eu/> [dostęp: 14.05.2018].

⁷ <https://www.ensie.nl/minbuza/visegrad-groep> [dostęp: 14.05.2018].

Nieco więcej informacji zawiera strona zatytułowana Europa Nu (Europa teraz) publikowana pod auspicjami Parlamentarnego Centrum Dokumentacji Uniwersytetu w Lejdzie (Parlementair Documentatie Centrum, PDC)⁸ i przy współpracy z Instytutem Monteskiusza (Montesquieu Instituut)⁹. Ten ostatni jest wielofunkcyjnym instytutem badawczo-edukacyjnym w zakresie porównawczej historii parlamentarnej i rozwoju konstytucyjnego w Europie.

„Instytut nosi imię Charlesa Montesquieu i (1689–1755), francuskiego filozofa i założyciela doktryny podziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (Trias Politica) na różne równoważące organy państwowe”¹⁰

– podają autorzy strony. Przypominają też, że:

„Nazwa i lokalizacja Visegrad odnosi się do historycznej konferencji Wyszehradzkiej w roku 1335. Podczas tej konferencji monarchowie z Europy Środkowej spotykali się, aby rozwiązać międzynarodowe problemy. Konferencja stała się inspiracją dla obecnej Grupy Wyszehradzkiej, która po upadku komunizmu zaczęła zapewniać pokojowe rozwiązania historycznych konfliktów w Europie Środkowej. Ponadto grupa została utworzona w celu wykorzenia komunizmu, szerzenia demokracji i wierzenia, że współpraca pomoże im lepiej zintegrować się z Europą”¹¹.

Dalej autorzy informują, że w ramach Grupy Wyszehradzkiej istnieje fundusz Wyszehradzki, który powstał w 2000 roku. Celem funduszu jest promowanie wspólnej tożsamości między krajami wyszehradzkimi i wzajemne kontakty różnych narodowości. Ponadto Fundusz ten stymuluje kulturę, naukę, edukację, sztukę, turystykę i młodzież między innymi poprzez stypendia. Zarządza nim rotacyjnie dyrektor, co trzy lata z innego państwa Czwórki. W sprawie szczegółowych informacji znajdują się odesłania do strony Grupy i Funduszu w języku angielskim¹².

Trzeba też odnotować inicjatywę E.J. Brona, który publikuje tłumaczenia na język niderlandzki tekstów dotyczących tej Grupy w zbiorze pod tytułem *Zebrane tłumaczenia E.J. Brona* [Verzameldevertalingen van E.J. Bron]¹³. Kieruje się on nieco niejasną dewizą:

⁸ https://www.pdc.nl/ons_profiel [dostęp: 14.05.2018].

⁹ <https://www.montesquieu-instituut.nl/> [dostęp: 14.05.2018].

¹⁰ https://www.europa-nu.nl/id/vjx1g0r7dewz/visegrad_groep?v=1&ctx=vjx1g0r7dewz [dostęp: 14.05.2018].

¹¹ *Ibidem*.

¹² Website van de Visegrad-groep (*English*); Website van het Visegrad-fonds (*English*).

¹³ Znajdują się tam m.in. następujące teksty: <https://ejbron.wordpress.com/2018/01/28/visegrad-groep-wij-willen-geen-immigratielanden-woorden/>; <https://ejbron.wordpress.com/2016/11/26/immigratie-in-europa-visegrad-groep-geeft-niet-toe-aan-de-eisen-van-brussel/>

„Za wolność słowa, przeciwko islamizacji Europy, przeciwko ZSRS, przeciwko mainstreamowi, za zachowanie zachodnich wartości i tradycji oraz za Izrael”¹⁴.

XanderNieuws (protestanckie? religijne forum), kładzie nacisk na anty-brukselskie ostrze Grupy Wyszehradzkiej.

„Grupa Wyszehradzka pokazuje zaciśniętą wspólnie pięść przeciwko imigracji i superpaństwowi Brukseli”¹⁵

– piszą na swojej stronie autorzy tej strony.

Interesujące są inicjatywy niderlandzkojęzyczne obywateli państw wyszehradzkich. Na przykład strona zatytułowana Polskie Wiadomości (Polenieuw.nl). Jak informują jej redaktorzy, jest to:

„Największy polski niderlandzkojęzyczny portal, który przynosi wam codzienne wiadomości z Polski”¹⁶.

O sobie zaś piszą, że są niezależną częścią grupy Polenforum.nl., który w kwietniu 2012 r. jako zespół Polenforum.nl postanowił zamieszczać na własnej stronie „w miarę możliwości niezależnie” i na zasadach non-profit informacje o Polsce i wzajemnych stosunkach.

„Codziennie proponujemy wam wiadomości o Polsce i z Polski, o polskiej kulturze, historii Polski, polityce polskiego rządu, polskim sporcie, informacje turystyczne, kiedy chcesz pojechać do Polski, informacje biznesowe dotyczące Polski i kim są nasi polscy bracia i siostry”¹⁷.

Strona zawiera dość obszerne archiwum na temat Grupy Wyszehradzkiej i jej działaniach w kontekście Unii Europejskiej.

Taką samą rolę chcą spełniać słowackie (?) Novini.nl.

¹⁴ J.E. Bron, *Voorvrijheid van meningsuiting, tegen de islamisering van Europa, tegen de EUSSR, tegen de mainstream, voorhetbehoud van westersewaarden en tradities en pro-Israël*. <https://ejbron.wordpress.com/> [dostęp: 14.05.2018].

¹⁵ *VisegradgroepvormtgezamenlijkevuisttegenBrusselseimmigratie en superstaat*, Xander 02-02-2018 14:27 – in *AlgemeenNieuws, Christendom, EU, Immigratie, Islam & Terreur, Maatschappij, NWO-Complot, Rusland*, <http://xandernieuws.punt.nl/content/2018/02/Visegrad-groep-vormt-gezamenlijke-vuist-tegen-Brusselse-immigratie-en-superstaat> [dostęp: 14.05.2018].

¹⁶ Ostatni post: *Visegrad Groep belooft 35 miljoen euro om Italię te helpen*, 14 december 2017, <https://www.polennieuws.nl/tag/visegrad-groep/>. Inne materiały na tej samej kolumnie, np. <https://www.polennieuws.nl/2017/06/visegrad-groep-benelux-leiders-debatteren-toekomst-eu-en-migratie/> [dostęp: 14.05.2018].

¹⁷ https://www.polennieuws.nl/informatie/about_us/ [dostęp: 14.05.2018].

„W Novini wierzymy w niezależne myślenie. Dlatego dostarczamy wiadomości i ich tło z niezbędnym profesjonalizmem i dystansem. W ten sposób możemy dojść do przemyślnych ocen. Novini to prywatna inicjatywa i nie jest związana z żadną organizacją. Wszyscy nasi redaktorzy to wolontariusze, którzy piszą dla Novini w wolnym czasie. Redakcją kieruje Geert Kraaijeveld i Jonathan van Tongeren (redaktor naczelny)”¹⁸.

Tylko tyle i aż tyle.

Praca Ivo van de Wijdevena wnosi nową jakość do wiedzy czytelników obszaru niderlandzkojęzycznego. Poniżej omówię jej treść i cele stawiane sobie przez jej autora.

2. DUCHY WYSZEHRADU

Autor Ivo van de Wijdeven, który nadał swojej pracy nieco intrygujący tytuł *Duchy Wyszehradu. Nieznana historia Polski, Węgier, Czech i Słowacji*, jest historykiem i analitykiem politycznym w Ministerstwie Spraw Ogólnych. Publikuje artykuły w takich mediach, jak „De Correspondent”, „Historisch-Nieuwsblad”, „History Magazine” i „ClingendaelSpectator”. W 2016 roku ukazała się jego książka pod tytułem *Szorstkie krańce Europy (De rafelranden van Europa)* o historii europejskich granic.

Książka *Duchy Wyszehradu...* składa się z trzech rozdziałów merytorycznych, wstępu i zakończenia, a także, co należy podkreślić, uzasadnienia dla przyjętej pisowni terminów geograficznych i historycznych oraz zawiera osiem map Europy Środkowo-Wschodniej (po zjeździe w Wyszehradzie w 1335 roku; okresu świetności Unii Polsko-Litewskiej ok. 1618 roku; Europy w przededniu pierwszej wojny światowej; Europy lat 1918–1923; Europy w przededniu wielkiego kryzysu światowego w 1929 roku; po konferencji w Monachium w 1938 roku, przed atakiem Niemiec na Związek Sowiecki w 1941 roku i terytoriów Wyszehradzkiej Czwórki w 2018 roku).

Tekst zamieszczony na skrzydełku książki informuje zwięźle, jaką wiedzę autor pragnie przekazać swoim czytelnikom. „Cztery państwa środkowoeuropejskie: Polska, Węgry, Czechy i Słowacja są połączone w grupie Wyszehradzkiej, której nazwa odnosi się do konferencji z XIV wieku. Po upadku żelaznej kurtyny zostały one przyjęte z otwartymi ramionami w UE, ale teraz są często postrzegane jako państwa rzucające jej kłody pod nogi.

Węgierski premier Orbán i jego koledzy z Wyszehradu mają zupełnie inne plany na przyszłość niż Merkel i Macron. Istnieje realne niebezpieczeństwo,

¹⁸ <http://www.novini.nl/babis-relativeert-belang-visegrad-groep/> [dostęp: 14.05.2018].

że grupa Wyszehradzka coraz mniej będzie przestrzegać europejskich zasad, norm i wartości.

Państwa tworzące Visegrád-4 zdają się zapominać, że jako będąc członkiem klubu piłkarskiego trzeba również liczyć się pracą w barze. Czyniąc inaczej naruszają fundamenty Unii Europejskiej.

Książka *Duchy Wyszehradu* opisuje burzliwe wydarzenia w Polsce, na Węgrzech i w Czechosłowacji między pierwszą a drugą wojną światową. To historia, która jest praktycznie zapomniana w Europie Zachodniej, była bowiem stłumiona przez czas komunizmu, ale w państwach tych nie została ona także „przepracowana” i stanowi podstawę dla obecnego myślenia o przyszłości¹⁹.

Cytowane fragmenty tekstu, wybrane przez autora i zapewne przez wydawnictwo, przekonują mnie, że bardziej adekwatne tłumaczenie tytułu książki byłoby *Demony Wyszehradu*. Czy rzeczywiście? Czy autor z Niderlandów dostrzega jedynie zagrożenie dla Unii Europejskiej ze strony nowych państw członkowskich? Czy taki jest wydźwięk tej książki?

Zatem duchy czy demony? Na tak postawione pytania postaram się odpowiedzieć na dalszych stronach tego tekstu.

*

Jak wspomniałem, książka składa się z trzech rozdziałów merytorycznych. Pierwszy poświęcony jest Polsce, drugi Węgrom i trzeci Czechosłowacji. Taki porządek w zasadzie nie budzi wątpliwości. Autor przypomina w kilku słowach pierwszy zjazd w Wyszehradzie i pisze, że węgierskiego króla Karola Andegaweńskiego²⁰, polskiego króla Kazimierza III Wielkiego²¹ i króla Czech Jana Luksemburczyka²² połączyła wspólna myśl o pokojowej i stabilnej Europie Środkowej. W listopadzie w 1335 roku Kazimierz III i Jan Luksemburczyk przybyli ze swoimi świtami od węgierskiego zamku w Wyszehradzie, miejsca zamieszkania króla Karola Andegaweńskiego, „aby porozmawiać

¹⁹ I. van de Wijdeven, *Duchy Wyszehradu...*, *op. cit.*

²⁰ Karol Robert, Karol I Robert (węg. *I. Károly, KárolyRóbert, 1288–1342*). Pierwszy z Andegawenów, rodów rządzących w Hrabstwie Andegawenii (fr. *Anjou*) – krainy w zachodniej Francji na tronie węgierskim.

²¹ Kazimierz III Wielki (1310–1370), najmłodszy syn Władysława Łokietka i Jadwigi Bolesławówny, król Polski w latach 1333–1370, ostatni monarcha z dynastii Piastów na tronie polskim.

²² Jan I Luksemburski, Jan Ślepy (cz. *Jan Lucemburský*, niem. *Johann von Luxemburg, 1296–1346*, zginął w bitwie pod Crecy), cesarz rzymski narodu niemieckiego, od 1309 r. hrabia Luksemburga, od 1310 r. król Czech, w latach 1310–1335 tytułarny król Polski.

o politycznej i gospodarczej współpracy pomiędzy ich królestwami”²³. Celem pierwszego zjazdu z 1335 roku było rozstrzygnięcie losu zagarniętego przez Zakon Krzyżacki Pomorza Gdańskiego i Kujaw oraz sporu między Janem Luksemburskim i Kazimierzem Wielkim o koronę polską. W wyniku nierozstrzygniętej ostatecznie bitwy pod Płowcami w 1331 roku Władysław Łokietek zwrócił się do papieża o wyznaczenie arbitrów w tej sprawie. Zostali nimi władcy Czech i Węgier, ale Łokietek zmarł w 1333 roku i wyroku arbitrażowego nie doczekał. W 1335 roku jego syn Kazimierz III w Wyszehradzie wysłuchał wyroku, na mocy którego Zakon miał zatrzymać Pomorze i ziemię chełmińską, a zwrócić Polsce Kujawy i ziemię dobrzyńską. W przypadku sporu o koronę Jan Luksemburski zażądał od Kazimierza III odstępnego w wysokości 20 000 kop groszy praskich. Kazimierz postawione warunki zaakceptował, stając się niekwestionowanym władcą Polski. Zawarto również polsko-czesko-węgierski sojusz przeciw Habsburgom.

To jeden z kamieni milowych historii Europy Środkowej. Jak zwraca uwagę autor, „po raz pierwszy konflikt w Europie Środkowej został rozwiązany pokojowo”²⁴. Prawie 650 lat później, 15 lutego 1991 roku Czechosłowacki prezydent Waclaw Havel, polski prezydent Lech Wałęsa i węgierski premier József Antall w tym samym mieście, w pobliżu ruin królewskiego pałacu podpisali deklarację wyszehradzką. To tyle wstępu do historycznego, niekwestionowanego historycznego ducha miejsca.

3. KRAJE WYSZEHRADZKIE OCZAMI AUTORA

Rozdział o Polsce rozpoczyna się od ośrodka władzy, jakim jest biuro prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego w Alejach Jerozolimskich 125. Następnie autor przechodzi do opisu historii Polski, z naciśkiem na rozkwit Rzeczypospolitej Obojga Narodów, pisze o młodości Józefa Piłsudskiego, działaniach na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości, rozbieżnych koncepcjach i Piłsudskiego i Romana Dmowskiego, przebiegu pierwszej wojny światowej na polskich ziemiach, a następnie dość szczegółowo o polityce wewnętrznej i zagranicznej II Rzeczypospolitej. Po podsumowaniu tego okresu autor podkreśla zafascynowanie Jarosława Kaczyńskiego naczelnikiem państwa Józefem Piłsudskim.

²³ Inleiding [Wstęp], [w:] I. van de Wijdeven, *Duchy Wyszehradu...*, op. cit., s. 31.

²⁴ *Ibidem*, s. 33.

Podobne ujęcie autor zastosował w odniesieniu do rozdziału o Węgrzech. Rozpoczyna od omówienia roli, jaką tradycja Korona Świętego Cesarstwa odgrywa w konstytucji w tożsamości narodowej obywateli tego państwa, następnie daje krótki przegląd historii Węgier. Centralną postacią jest tu Miklós Horthy, jego rola w pierwszej wojnie światowej, udział w rewolucji 1917 roku i kontrrewolucji. Następnie autor omawia straty terytorialne, jakie poniosły Węgry w wyniku układu z Trianon, skutki wielkiego kryzysu gospodarczego dla Węgier oraz koncepcje ich zwalczania premiera Gyuly Gömbösa. Kolejne problemy, do których odnosi się autor, to droga Węgier do wspólnego obozu z Niemcami oraz udział tego państwa w drugiej wojnie światowej. Na koniec autor skupia się na dziedzictwie ideologicznym Horthyego i fascynacji premiera Orbána tym politykiem.

Trzeci rozdział, poświęcony Czechosłowacji, rozpoczyna się od „aksamitnego rozvodu” i podziału państwa. Podobnie i tutaj autor poświęca wiele miejsca historii Słowaków (słowackiej kwestii) od czasów Karola Wielkiego do Franciszka Józefa, opisuje karierę polityczną księdza Andreja Hlinki i znaczenie pierwszej wojny światowej dla Czechów oraz Słowaków. Oddzielna uwaga poświęcona jest powstaniu Czechosłowacji i jej sukcesowi jako państwa w okresie międzywojennym oraz niezwykłej karierze „politycznego czarodzieja” Jozefa Tiso. Kryzys ekonomiczny i aktywność Niemców w odniesieniu do obszaru Sudetów oraz konferencja w Monachium w 1938 roku rozpoczynają cykl wydarzeń prowadzących do drugiej wojny światowej. Autor pisze o powstaniu Republiki Słowackiej i o powrocie Czechosłowacji na arenę polityczną. Autor kończy swoją analizę Czechosłowacji podrozdziałem zatytułowanym *Bóle fantomowe (fantoompijn)*, w medycynie oznaczającymi bóle po utracie amputowanych członków ciała, wynikających z trwałości wcześniej wytworzonych neuronowych połączeń z odpowiednimi częściami kory mózgowej²⁵.

4. WYSZEHRAD OCZAMI DYPLOMATÓW I POLSKICH NAUKOWCÓW

Konferencja naukowa „Miejsce i rola Państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej”²⁶, która odbyła się 10 maja, w dzień po święcie Unii Europejskiej, pozwala spojrzeć na zagadnienia poruszane przez autora z Niderlandów

²⁵ V.S. Ramachandran, S. Blakeslee, *Phantoms in the Brain: Human Nature and the Architecture of the Mind*, Harper Perennial, London 2005, s. 328.

²⁶ Konferencja była międzynarodowa, a jej tytuł brzmiał: *Place and Role of the Visegrad-Group in the European Union*. Organizatorami byli Uczelnia Łazarskiego, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie, Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i

oczami jej uczestników. Na początek kilka słów na temat struktury konferencji. Składała się z czterech paneli. Otwierający panel pod tytułem Grupa Wyszehradzka a Unia Europejska, prezentował głosy dyplomatów – przedstawiciela Komisji Europejskiej, ambasadorów państw V-4 w Polsce oraz reprezentanta ministerstwa spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Jak poinformowało na swojej stronie Przedstawicielstwo Unii Europejskiej w Warszawie:

„Konferencję zainaugurował ambasador Republiki Bułgarii Emil Savov Yalnazov w imieniu Prezydencji w Radzie UE. Podkreślał, że V4 w ramach UE wspiera najistotniejsze obecnie obszary takie jak migracje, obronność, a przede wszystkim spójność regionalną oraz konwergencję. W pierwszym panelu dyskusyjnym wystąpili: ambasador Słowacji Dusan Kristofik, ambasador Węgier Orsolya Zsuzsanna Kovacs, Dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Marek Prawda oraz Marcin Czapliński z Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, były koordynator ds. Grupy Wyszehradzkiej”²⁷.

Pierwszy panel dotyczący aspektów współpracy między państwami Grupy Wyszehradzkiej i ich oddziaływanie na Unię Europejską odbył się z udziałem profesorów Józefa Fiszera, Agnieszki Orzelskiej-Stączek, Stanisława Kozieja i Pawła Borkowskiego. Drugi panel wiązał się z aspektami gospodarczej współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej i europejską integracją. Uczestniczyli w nim profesor Wojciech Bienkowski i doktorzy Tomasz Napiórkowski, Justyna Bakajło oraz Piotr Stolarczyk. Ostatni panel był oddany do dyspozycji doktorantów Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Poświęcony był problematyce społecznej państw Grupy Wyszehradzkiej, którą mieli ocenić doktoranci i odpowiedzieć na pytanie, czy zagraża ona jedności europejskiej czy ją wzmacnia.

Dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie dr Marek Prawda postawił tezę, że historia relacji Unii Europejskiej z Grupą Wyszehradzką opiera się na dwóch paradygmatach. Pierwszy to historyczny, a drugi współczesny. Ten historyczny to pasmo sukcesów państw Grupy Wyszehradzkiej, które drogę do Unii Europejską budowały opierając się na Niemcach, jako swoim głównym partnerze. Sukcesy transformacji politycznej, łagodne przejście do gospodarki rynkowej budowały silną pozycję tych państw w nowej Europie. Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej osłabła po przystąpieniu w 2004 roku do Unii Europejskiej Czech, Polski, Słowacji i Węgier.

Paradygmat drugi, współczesny, to nowe wyzwanie dla państw V-4 wynikające z nowych zagrożeń, a właściwie ich skali. Testem dla wspólnoty europejskiej oka-

Instytutu Studiów Politycznych PAN, miała miejsce 10 maja 2018 r. w Uczelni Łazarzskiego przy ul. Świeradowskiej 43 w Warszawie.

²⁷ Omówienie wystąpień zob.: https://ec.europa.eu/poland/news/180511_v4_pl [dostęp: 14.05.2018].

zała się masowa imigracja na przełomie lat 2015 i 2016, która podzieliła Unię na dwa bloki różnie rozumiejące solidarność europejską. Jeden z nich opowiedział się za relokacją uchodźców według założonego wskaźnika („Stara Unia”) i drugi zaprotestował przeciwko arbitralności takiego rozwiązania, opowiadając się za pomocą uchodźcom w krajach ich pochodzenia (Grupa Wyszehradzka). Nałożyły się na to autorytarne rządy w Polsce i na Węgrzech, którym demokratyczne państwa Unii Europejskiej zarzucają również naruszenia praworządności. Biorąc pod uwagę tylko te dwa czynniki, państwa Grupy Wyszehradzkiej, według drugiego paradygmatu dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, zajęły pozycje defensywne, stawiając pod znakiem zapytania dotychczasową pozytywnie odbieraną przez europejską opinię publiczną rolę państw tej Grupy w UE. Postawił on pytanie, czy państwa V-4 będą w stanie zbudować koalicję w sprawie obrony dotychczasowej roli polityki spójności w kluczowym momencie przygotowywania nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027?

Dalsza dyskusja uczestników konferencji toczyła się wokół tych dwóch fundamentalnych pytań. Przedstawiciele dyplomatyczni Węgier, Słowacji oraz polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych podkreślali treść agend swoich prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej, a przed wszystkim tak zwanych formatów V4 plus. To nieformalna platforma spotkań ministrów spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej z innymi ugrupowaniami regionalnymi (Beneluks, Rada Nordycka), a także z państwami z regionów pozaeuropejskich (Izrael, Korea Południowa czy Australia). W tym drugim przypadku agendą były problemy bezpieczeństwa międzynarodowego.

Podkreślić należy często zapomniany fakt, że Grupa Wyszehradzka nie jest formalnym ugrupowaniem regionalnym, ale zrzeszeniem czterech państw w celu pogłębiania wzajemnej współpracy i nie ma stałych struktur, w tym sekretariatu. Wyjątkiem jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, mający na celu finansowe wspieranie międzynarodowych inicjatyw związanych z państwami V4.

Dyplomaci państw Grupy Wyszehradzkiej zgodnie podkreślali, że nie wchodzi w grę jej poszerzenie o inne kraje. Potrzebę współpracy z innymi państwami realizuje inne forum, tak zwana inicjatywa Trójmorza. W chorwackim Dubrowniku 25 sierpnia 2016 roku dwanaście państw Europy Środkowej na spotkaniu zatytułowanym „Wzmacnianie Europy: budowanie połączeń między Północą i Południem” powołało Inicjatywę Trójmorza oraz przyjęło wspólną deklarację o zacieśnieniu współpracy w zakresie energetyki, transportu, cyfryzacji i gospodarki²⁸. Dwunastkę tę tworzą: Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Czechy, Słowacja,

²⁸ <https://aboutcroatia.net/news/croatia/dubrovnik-forum-adopts-declaration-called-three-seas-initiative-34593>; <https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/the-president-wi>

Węgry, Austria, Słowenia, Chorwacja, Rumunia oraz Bułgaria. Spotkanie zostało inaugurowane przez prezydenta Polski, który powiedział, że widzi w Trójmorzu europejskiego partnera innych państw. Deklaracja Trójmorza została przyjęta w obecności przedstawicieli Chin, USA oraz Turcji. Inicjatywa Trójmorza to współpraca głównie w zakresie infrastruktury, co podkreślali mówcy, odpowiadając na obawy, czy inicjatywa ta nie stanowi konkurencji dla V4²⁹. Dyplomaci też podkreślali, że przywódcy państw Grupy Wyszehradzkiej są zgodni co do kierunku proeuropejskiego i ich społeczeństwa wyrażają dla takiego stanowiska wysokie poparcie. Grupa ta nie jest alternatywą ani też konkurencją dla UE, różnice pomiędzy nimi są naturalne i nie oznaczają kryzysu. Dowodem jest hasło „Visegrad for Europe”, które wyraża wolę budowy wspólnej Europy z wkładem państw regionu Europy Środkowej.

Uczestnicy panelu naukowego próbowali dokonać zobiektywizowanej i wyważonej oceny polityki państw Grupy Wyszehradzkiej. Panel ten dotyczył różnych aspektów współpracy pomiędzy państwami Grupy Wyszehradzkiej, ich oddziaływania na Unię Europejską oraz koncentrował się na aspektach politycznych i bezpieczeństwa. Środowisko naukowe krytycznie odnosiło się do efektywności tej współpracy, wskazując na znaczące różnice w podejściu do różnych jej aspektów. Profesor Józef Fiszer podkreślił, że cezurą we wzajemnych stosunkach jest rok 2004, kiedy to państwa V4 przystąpiły do Unii Europejskiej. Zwrócił uwagę, że zgodnie z teorią realizmu państwa mają swoje interesy i własne cele strategiczne, które ujawniły się po tej dacie. Na dodatek lata 2015–2016 przyniosły renesans nacjonalizmu, który choć wpisuje się w obraz tendencji zachodzących na świecie jako wynik lęków przed terroryzmem islamskim, ma on charakter ksenofobiczny, co nie jest zgodne z wartościami prezentowanymi przez państwa Europy Zachodniej. Profesor Agnieszka Orzelska-Stączek poddała analizie wyzwania globalne, regionalne i krajowe dla państw Grupy Wyszehradzkiej, zwracając uwagę na to, że nie powinny one kolidować z istniejącymi europejskimi strukturami na tych poziomach, nie służy to bowiem dalszej integracji państw w obrębie Unii Europejskiej. Profesor Stanisław Koziej wyróżnił trzy etapy rozwoju i współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej w zakresie bezpieczeństwa. Lata 1991–2004 (okres akcesyjny), 2005–2014 (okres integracyjny) i 2015 r. – obecnie (okres eurosceptyczny). W pierwszych dwóch etapach można mówić

ll-attend-the-three-seas-initiative-forum-and-meet-with-the-president-of-poland/25977; <http://www.prezydent.pl/en/news/art,245,three-seas-initiative-countries-sign-joint-declaration.html> [dostęp: 14.05.2018].

²⁹ <http://niezalezna.pl/208856-inicjatywa-trojmorza-wyrosla-wprost-z-potrzeb-regionu-geopolityczny-projekt-tematem-kongresu-590>

o różnych formach współpracy i wspierania się, na obecnym etapie wydaje się mieć ona charakter formalny (współpraca dla współpracy). Referent omówił też próby współpracy wojskowej państw regionu (polityce obronnej)³⁰.

Profesor Paweł Borkowski zwrócił uwagę na paradoks historyczny, którego jesteśmy świadkami. Po okresie usilnych i udanych zabiegów, aby z regionu Europy Wschodniej wyodrębnić Europę Środkową, obserwujemy odwrócenie tego procesu. Obecnie państwa Grupy Wyszehradzkiej są ponownie postrzegane w opinii świata zachodniego jako Europa Wschodnia, w jednym szeregu z Ukrainą, Białorusią i Rosją.

Generalnie jednak uczestnicy panelu naukowego zgodzili się, że istnienie Grupy Wyszehradzkiej ma sens jako forum prezentowania wspólnej opinii w sprawach nas łączących, a nawet kanalizowania różnic, których skutki psychologiczne mogą być niwelowane przez wspólną dyskusję nad ich treścią.

Panel doktorancki zwrócił uwagę na niektóre szczegółowe polityki społeczne prowadzone przez państwa V4, na przykład w odniesieniu do imigrantów (Grzegorz Zbińkowski, Karol Mazur), polityki rodzinnej (monoparentalność-Katarzyna Filipowicz). W konkluzji zastanawiano się, czy Grupa Wyszehradzka może zaproponować jakieś wzorce polityki dla samej Unii Europejskiej (Andrzej Połosak).

PODSUMOWANIE

Na temat polskiego zaangażowania w prace Grupy Wyszehradzkiej można zapoznać się ze stosowną publikacją³¹. To wykaz inicjatyw i oficjalnego stanowiska Polski. Jak pisali autorzy raportu na ten temat:

„Piąte w historii polskie przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej (V4) rozpoczyna się w szczególnym momencie. W ciągu minionego ćwierćwiecza państwa Grupy rozwinęły bliską współpracę opartą na wspólnych wartościach i interesach. V4 stała się znaną marką – symbolem udanej inicjatywy na rzecz realizacji wspólnych interesów oraz centralnym elementem współpracy w Europie Środkowej”³².

³⁰ Szerszą analizę tej współpracy zob.: *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, pod redakcją J. Gotkowskiej i O. Osicy, OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, Raport, Warszawa 2012. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/w_regionie_siła_1.pdf [dostęp: 14.05.2018].

³¹ *Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej 1 lipca 2016–30 czerwca 2017*, publikacja przygotowana przez Wydział Europy Środkowej w Departamencie Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, MSZ, Warszawa 2017 (w polskiej i angielskiej wersji językowej).

³² *Ibidem* oraz https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/polska_prezydencja_w_grupie_wyszehradzkiej_2016_2017/ [dostęp: 14.05.2018].

Rząd Polski wyznaczył sobie pięć priorytetów w tej prezydencji:

1. Silny głos V4 w Unii Europejskiej: koordynacja agendy europejskiej i współpraca w zakresie kluczowych wyzwań.
2. Budowanie synergii przez wzmocniony dialog: rozwijanie współpracy regionalnej opartej na synergii instytucjonalnej i funkcjonalnej.
3. Bezpieczeństwo i stabilność regionu: wzmacnianie współpracy w zakresie wspólnego bezpieczeństwa.
4. Tożsamość i wizerunek V4: budowanie jedności opartej na wspólnym dziedzictwie i wartościach, społecznym wymiarze współpracy oraz efektywnej strategii komunikacji.
5. Spójność i powiązania: wzmacnianie spójności oraz rozwijanie współpracy v4 przy ulepszaniu połączeń transportowych³³.

Za najważniejsze działania w czasie polskiej prezydencji można uznać szczyt premierów Wyszehradu z kanclerz Niemiec Angelą Merkel w lipcu 2016 roku, z premierem Ukrainy Wołodymyrem Hrojsmanem na Forum Ekonomicznym w Krynicy, z prezydentem Francji Emmanuelem Macronem na marginesie czerwcowego szczytu UE w Brukseli oraz z premierami państw Beneluksu ostatnio w Warszawie. W Budapeszcie w lipcu 2017 roku odbył się szczyt liderów państw Grupy Wyszehradzkiej, który otworzył prezydencję węgierską. Był też trudny moment. W tym czasie Komisja Europejska podjęła decyzję o wszczęciu postępowania wobec Polski, Węgier i Czech – trzech z czterech członków V4 – w związku z odmową przyjmowania uchodźców.

Publikowane w mediach informacje wykazują urzędowy optymizm i determinację. Podobne poglądy reprezentowali w czasie majowej konferencji dyplomacji z tych państw i zapewniali, że takie forum jak Grupa Wyszehradzka jest potrzebne i stanowczo odrzucali tezę, że jest to struktura konkurencyjna względem Unii Europejskiej, co *de facto* oznaczałoby Europę dwóch prędkości lub, jak postulował swego czasu Lech Wałęsa, Unię Europejską (EWG) bis³⁴.

Środowisko naukowe jest z natury rzeczy bardziej krytyczne i zwraca uwagę na różnice dzielące państwa V4, aby uzmysłowić zagrożenia, jakie płyną z rozbieżności interesów, przewijające się na przykład w stosunku poszczególnych państw do Rosji. Państwa V4 stają przed wielką próbą, jaką jest wspólna obrona dotychczasowego kształtu polityki spójności i jak najlepszy podział środków przyszłej perspektywy budżetowej.

³³ *Ibidem*.

³⁴ K. Skubiszewski, *Stosunki między Polską i NATO w latach 1989–1993 – przyczynek do historii dyplomacji w III Rzeczypospolitej*, <http://www.skubi.net/nato.html> [dostęp: 14.05.2018].

Czy problemy te dostrzega Ivo van de Wijdeven w recenzowanej książce, przygotowanej dla przeciętnego czytelnika z niderlandzkojęzycznego obszaru językowego? Stawia on tezę, że historia i wynikające z niej sentymenty o podłożu nacjonalistycznym w Europie Środkowej będą odgrywać znaczącą rolę także w najbliższej przyszłości. Słusznie zauważa, że historia zasługuje na to, aby o niej pamiętać, ale równocześnie obciąża ona w zbyt dużym stopniu współczesne działania państw tego regionu. Zastrzega jednak, że zjawisko to nie ogranicza się jedynie do Europy Środkowej.

„Przyjęcie postawy przez Europę Zachodnią wobec Europy Środkowej, jakoby gdyby istniał czysty podział między częścią tolerancyjną, wielokulturową i demokratyczną a autorytarną, rasistowską i zacofaną częścią Europy, jest nieuzasadnione. Także w innych państwach członkowskich UE partie konserwatywno-narodowe, często z chrześcijańską sygnaturą, grają na uczuciach dumy własnych narodów i ich historii. W niektórych kręgach w Zachodniej Europie także poglądy nieliberalne mają swoich zwolenników”

– pisze Ivo van de Wijdeven³⁵. Przypomina też, że w Europie Zachodniej powstają różne koalicje rządowe oparte na współpracy z partiami konserwatywno-narodowymi. Na gruncie europejskim wiele państw członkowskich UE, mając na uwadze swoich wyborców, często zaczyna kłaść nacisk na interes narodowy. Europejska współpraca stoi pod presją tych elementów, choć ma przed sobą inne wielkie wyzwania, jak na przykład Brexit, trudne stosunki z Rosją i Turcją. Także stosunki z tradycyjnym partnerem Stanami Zjednoczonymi, problem terroryzmu, niestabilność na granicach Unii i napływające w jego wyniku kolejne fale imigrantów.

Ivo van de Wijdeven uspokaja obawy swoich czytelników. Jak pisze, opinie, że państwa Grupy Wyszehradzkiej opuszczą Unię Europejską, podzielane są jedynie przez małe grupy ekstremistów w Polsce, na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji. Zdecydowana większość obywateli tych państw jest proeuropejska, także ci, którzy głosują na PiS i Fidesz. Ich wyborcy głosują na program stanowiący mieszanekę nacjonalizmu, obietnic społeczno-ekonomicznych i awersji do korupcji. Bez względu na to, ile krytyki względem Unii Europejskiej pada z Warszawy i Budapesztu, przez głowy Kaczyńskiego i Orbana nie przechodzi nawet myśl o jakimś tam „Pexit” lub „Hexit”. Korzyści z członkostwa w UE dla państw Grupy Wyszehradzkiej są zbyt duże, aby je utracić. Dotyczy to głównie znaczenia gospodarki dla kierownictwa państwa.

„Buduje zatem Orban w dosłownym znaczeniu tego słowa swoją popularność na podstawie projektów związanych z infrastrukturą, które zostaną sfinansowane przez europejskie pieniądze”

³⁵ I. van de Wijdeven, *Duchy Wyszehradu...*, *op. cit.*, s. 270.

– pisze, nie bez ironii, autor recenzowanej książki³⁶.

Odpowiedzią na postawione przeze mnie w tytule tego tekstu pytanie niech będzie konkluzja Ivo van de Wijdevena tej mądrze wyważonej książki. Poniżej przytoczę jej fragment:

„(...) dlatego też historia Europy Środkowej międzywojnia jest pouczająca dla wszystkich Europejczyków. Duchy Wyszehradu pojawiły się nie tylko w Europie Środkowej ale także w pozostałej części Europy. W okresie międzywojennym Europa Środkowa była podzielona przez nacjonalizmy i brak tolerancji. Podział ten doprowadził region ten do upadku.

Przyszłość Europy zarówno Unii Europejskiej – łącznie z państwami Wyszehradzkiej Czwórki – zależy od odpowiedzi na pytanie, czy państwa członkowskie są w stanie swoje rozbieżne interesy przełożyć na wspólną siłę w miejsce wspólnej słabości. Niech zatem źródłem inspiracji będą nie polski marszałek Piłsudski, ani węgierski regent Miklós Horthy, czy słowacki prezydent Jozef Tiso, ale ich poprzednicy. Węgierski Henryk Andegawęński, polski król Kazimierz III i król Czech Jan Luksemburski w 1335 roku pokazali, że duchy Wyszehradu nie muszą być złymi demonami³⁷.

BIBLIOGRAFIA

- Skubiszewski K., *Stosunki między Polską i NATO w latach 1989–1993 – przyczynek do historii dyplomacji w III Rzeczypospolitej*, <http://www.skubi.net/nato.html>
- Ramachandran V. S., Blakeslee S., *Phantoms in the Brain: Human Nature and the Architecture of the Mind*, Harper Perennial, London 2005.
- Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej 1 lipca 2016–30 czerwca 2017*, publikacja przygotowana przez Wydział Europy Środkowej w Departamencie Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, MSZ, Warszawa 2017.
- W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, pod redakcją J. Gotkowskiej i O. Osicy, OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, Raport, Warszawa 2012, także: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/w_regionie_,sila_1.pdf
- Wijdeven I. van de, *De spoken van Visegrád, De onbekendegeschiedenis van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije*, Unieboek, Het Spectrum, Houten 2018.

³⁶ *Ibidem*, s. 268.

³⁷ *Ibidem*, s. 271.

Żelichowski R., *Belgia i Niderlandy*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), Instytut Europeistyki, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

Bron E.J., Voorvrijheid van meningsuiting, tegen de islamisering van Europa, tegen de EUSSR, tegen de mainstream, voorhetbehoud van westerse waarden en tradities en pro-Israël, <https://ejbron.wordpress.com/http://niezależna.pl/208856-inicjatywa-trojmorza-wyrosla-wprost-z-potrzeb-regionu-geopolityczny-projekt-tematem-kongresu-590>
<http://www.novini.nl/babis-relativeert-belang-visegrad-groep/>
<http://xandernieuws.punt.nl/content/2018/02/Visegrad-groep-vormt-gezamenlijke-vuist-tegen-Brusselse-immigratie-en-superstaat>
<https://aboutcroatia.net/news/croatia/dubrovnik-forum-adopts-declaration-called-three-seas-initiative-34593>; <https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/the-president-will-attend-the-three-seas-initiative-forum-and-meet-with-the-president-of-poland/25977>; <http://www.prezydent.pl/en/news/art,245,three-seas-initiative-countries-sign-joint-declaration.html>
https://ec.europa.eu/poland/news/180511_v4_pl
<https://ejbron.wordpress.com/2016/11/26/immigratie-in-europa-visegrad-groep-geeft-niet-toe-aan-de-eisen-van-brussel/>
<https://ejbron.wordpress.com/2018/01/28/visegrad-groep-wij-willen-geen-immigratielanden-worden/>
https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/polska_prezydencja_w_grupie_wyszehradzkiej_2016_2017/
<https://www.ensie.nl/minbuza/visegrad-groep>
<https://www.montesquieu-instituut.nl/>
https://www.pdc.nl/ons_profiel
<https://www.polennieuws.nl/2017/06/visegrad-groep-benelux-leiders-debatteren-toekomst-eu-en-migratie/>
https://www.polennieuws.nl/informatie/about_us/
<https://www.polennieuws.nl/tag/visegrad-groep/>

CZWÓRKA Z WYSZEHRADU. DUCHY CZY DEMONY?

Streszczenie

Na podstawie monografii autorstwa Ivo van de Wijdevena *Duchy Wyszehradu. Nieznana historia Polski, Węgier, Czech i Słowacji* [j. nid. De spoken van Visegrád, De onbekende geschiedenis van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije], opublikowanej w Niderlandach w kwietniu 2018 roku oraz materiałów z międzynarodowej konferencji „Miejsce i rola Państw Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej” w Uczelni Łazarskiego, autor podjął próbę spojrzenia na tę tematykę oczami zagranicznego czytelnika oraz dyplomatów państw Grupy Wyszehradzkiej, uczestników tej konferencji. Dyplomaci wykazywali urzędowy optymizm i determinację oraz zapewniali, że takie forum jak Grupa Wyszehradzka jest potrzebne i stanowczo odrzucali tezę, że jest to struktura konkurencyjna względem Unii Europejskiej. Środowisko naukowe, z natury bardziej krytyczne, zwracało uwagę na różnice dzielące państwa V4, aby uzmysłwić zagrożenia, jakie płyną z rozbieżności interesów, przewijające się na przykład w stosunku poszczególnych państw do Rosji. Wszyscy byli zgodni, że państwa V4 stają przed wielką próbą, jaką jest wspólna obrona dotychczasowego kształtu polityki spójności i jak najlepszy podział środków przyszłej perspektywy budżetowej.

Autor pierwszej w języku niderlandzkim monografii poświęconej państwom grupy V4 w jej wnioskach końcowych wyraził opinię, że przyszłość Europy zarówno Unii Europejskiej – łącznie z państwami Wyszehradzkiej Czwórki – zależy od odpowiedzi na pytanie, czy państwa członkowskie są w stanie swoje rozbieżne interesy przełożyć na wspólną siłę w miejsce wspólnej słabości.

Słowa kluczowe: Grupa Wyszehradzka, Unia Europejska, Niderlandy, Polska, konferencja

THE VISEGRÁD FOUR. GHOSTS OR DEMONS?

Summary

Based on the monograph by Ivo van de Wijdeven, *Visegrád's ghosts: Unknown history of Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* [j. nid. De spoken van Visegrád, De onbekende geschiedenis van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije], published in the Netherlands in April 2018 and the

materials from the international conference “Place and role of the Visegrád Group states in the European Union” at Lazarski University, the author attempts to look at the issues from the point of view of a foreign reader and the Visegrád Group states’ diplomats, the conference participants. The diplomats demonstrated official optimism and determination, and they urged that a forum like the Visegrád Group is necessary, and they decidedly refuted a hypothesis that it is a competitive structure with the European Union. The scientists, more critical in nature, drew attention to the differences between the V4 states in order to illustrate the threats resulting from interest clashes, e.g. particular states’ attitudes to Russia. Everybody agreed that the V4 states face a great test, i.e. joint protection of the shape of the coherence policy and the best possible distribution of resources in the future budget.

The author of the first monograph devoted to the V4 states written in Dutch, in its conclusions, presents the opinion that the future of Europe, both the European Union and the Visegrád Four, depends on the answer to the question whether the Member States are able to translate their different interests into their common strength instead of common weakness.

Key words: Visegrád Group, European Union, the Netherlands, Poland, conference

ЧЕТВЕРКА ИЗ ВЫШЕГРАДА. ДУХИ ИЛИ ДЕМОНЫ?

Резюме

Опираясь на монографию Иво ван де Вейдевена «Духи Вышеграда. Неизвестная история Польши, Венгрии, Чехии и Словакии» [j. nld. De spoken van Visegrád, De onbekende geschiedenis van Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije], опубликованную в Нидерландах в апреле 2018 года, а также материалы международной конференции «Место и роль государств Вышеградской группы в Европейском Союзе» в Университете Лазарского, автор предпринял попытку рассмотрения этого вопроса с точки зрения как иностранного читателя, так и дипломатов – представителей государств Вышеградской группы, участников упомянутой конференции. Дипломаты проявляли официальный оптимизм и решительность и заверяли о необходимости существования такого института, как Вишеградская группа, при этом решительно отвергали тезис о том, что она является по отношению к Европейскому Союзу конкурентным образованием. Представители науч-

ного сообщества, по своей природе более критического, указывали на различия, разобщающие государства В4, чтобы дать представление об угрозах, возникающих в результате расхождения интересов, например, связанных с отношением отдельных государств к России. Все сошлись во мнении, что государства В4 оказались перед лицом серьезных задач, какими является совместная защита нынешней формы политики сплочения и как можно более лучшее распределение средств с будущей бюджетной перспективой.

Автор первой монографии, посвященной государствам группы В4, которая была написана на нидерландском языке, в ее заключительных положениях представил свое мнение, что, как будущее Европы, так и Европейского Союза – наряду с государствами Вышеградской четверки, – зависит от того, каким образом будет дан ответ на вопрос, в состоянии ли государства-члены переложить свои несовпадающие интересы на эффект совместной мощи вместо совместной слабости.

Ключевые слова: Вышеградская группа, Европейский Союз, Нидерланды, Польша, конференция

Cytuj jako:

Żelichowski R., *Czwórka z Wyszehradu. Duchy czy demony?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 297–315. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.27/r.zelichowski

Cite as:

Żelichowski, R. (2018) ‘Czwórka z Wyszehradu. Duchy czy demony?’ [‘The Visegrád Four: ghosts or demons?’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 297–315. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.27/r.zelichowski

R E C E N Z J E

Martin Dahl*

JÓZEF M. FISZER (RED.)

UNIA EUROPEJSKA – CHINY W XXI WIEKU

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK

WARSZAWA 2018, SS. 277

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.28/m.dahl

Najnowsza publikacja, która ukazała się pod redakcją Józefa M. Fiszera, pt. *Unia Europejska i Chiny w XXI wieku* to długo oczekiwane w środowisku osób zajmujących się problematyką stosunków międzynarodowych opracowanie będące wynikiem wieloletnich badań prowadzonych w Instytucie Studiów Politycznych PAN nad rolą Unii Europejskiej i Chin w XXI wieku. Dzieło to jest również kontynuacją i rozszerzeniem innej publikacji tegoż redaktora pt. *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości*¹.

Chińska Republika Ludowa to prężnie i dynamicznie rozwijające się państwo pretendujące do roli światowego lidera. Na przestrzeni ostatniego półwiecza dokonało one niesamowitego postępu gospodarczego i technologicznego, przeobrażając się z ubogiego państwa, tzw. trzeciego świata we wschodzące supermocarstwo, które odgrywa coraz ważniejszą i aktywniejszą rolę we współczesnym świecie. Chińscy przywódcy odważnie i z dużą śmiałością wyznaczają nowe kanony rozwoju społeczno-gospodarczego, ogłaszają własne ambitne wizje przyszłego rozwoju własnego państwa w sferze ekonomicznej, społecznej, ekologicznej czy kulturowej oraz starają się być wzorem do naśladowania dla innych państw.

Unia Europejska z kolei jest, z jednej strony, gronem państw wytwarzających największą część światowego PKB, z drugiej zaś, jest organizacją borykającą się z licznymi kryzysami. Coraz częściej można odnieść wrażenie, że

* Martin Dahl – dr, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, m.dahl@lazarski.edu.pl

¹ Patrz szerzej: J.M. Fiszera (red.), *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości*, ISP PAN, Warszawa 2014.

w światowej rywalizacji państw traci ona na znaczeniu, a model europejskiego rozwoju społeczno-gospodarczego przestaje być głównym punktem odniesienia dla państw rozwijających się. Światowy kryzys ekonomiczny i finansowy, który doprowadził do ryzyka bankructwa wiele państw europejskich, jak Grecja, Irlandia, Hiszpania czy Portugalia, deficyt demokracji instytucji europejskich, kryzys imigracyjny z 2015 roku oraz liczne konflikty w najbliższym otoczeniu Unii Europejskiej, obnażyły słabości ugrupowania integracyjnego przyczyniając się do wzrostu nacjonalizmu, populizmu i tendencji dezintegracyjnych w Europie.

Zastanawiając się nad kwestią, dokąd będzie zmierzała zarówno Unia Europejska, jak i Chiny, nadal możemy postawić więcej pytań aniżeli udzielić odpowiedzi. Z dużym prawdopodobieństwem można wysunąć tezę, że w XXI w. rola wzajemnych relacji pomiędzy Chinami a Unią Europejską będzie zyskiwać na znaczeniu, zwłaszcza na polu współpracy ekonomicznej. Unia Europejska jest dla Chin jednym z najważniejszych rynków zbytu i obszarem ekspansji dla chińskiego kapitału i inwestycji. Zależność ta jest dwukierunkowa, gdyż także dla Europy Chiny są jednym z ważniejszych partnerów gospodarczych, mimo od lat utrzymującego się deficytu handlowego we wzajemnych relacjach. Czy zatem Unia Europejska i Chiny staną się strategicznymi partnerami, czy raczej rywalami? Czy w kontekście narastającego protekcjonizmu amerykańskiego Europa i tzw. Państwo Środka, jak powszechnie nazywa się Chiny, staną się głównymi filarami liberalnej gospodarki? Jak będą kształtowały się wzajemne interakcje na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i w innych dziedzinach pomiędzy Unią Europejską a Chinami? Próba odpowiedzi na powyższe pytania zawarta jest w recenzowanej pracy zbiorowej wydanej przez Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk pod redakcją Józefa M. Fiszera, pt. *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*.

Publikacja ta składa się z 12 części. Rozpoczyna ją obszerny wstęp Józefa M. Fiszera zapoznający Czytelnika w sposób syntetyczny i rzeczowy z zagadnieniami związanymi ze stosunkami pomiędzy Unią Europejską a Chinami. W kolejnych dziewięciu rozdziałach Autorzy przedstawiają podjęte przez siebie zagadnienia, analizują liczne pytania badawcze dokonując przy tym pogłębionych i obiektywnych analiz przedstawianych zagadnień. Książkę wieńczy bibliografia oraz streszczenie w języku angielskim i rosyjskim.

Stanisław Koziej w artykule pt. *Strategia globalna Unii Europejskiej stanowi* prezentuje główne treści strategii globalnej EU oraz ocenę jej realizacji. Autor analizuje w nim zasady i priorytety działań zewnętrznych Unii Europej-

skiej w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego, słusznie stwierdzając, że Unia Europejska musi być podmiotem bezpieczeństwa charakteryzującym się w swoim działaniu trzema cechami: wiarygodnością, aktywnością i spójnością w zakresie bezpieczeństwa i obrony (s. 26). Stawia także tezę, że wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest czynnikiem przyspieszającym prace nad rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Z opinią tą można polemizować. Trzeba jednak zauważyć, że w przeszłości ambitne cele w zakresie unijnej polityki bezpieczeństwa często ulegały rozmyciu w wyniku ich praktycznej realizacji. Tak naprawdę dopiero z perspektywy czasu będzie można ocenić, czy kolejna inicjatywa w zakresie WPBiO ma szansę na powodzenie i w jaki sposób brexit przyczynił się do umocnienia europejskiego bezpieczeństwa.

Kolejny tekst pt. *Unia Europejska po brexicie* do pewnego stopnia koresponduje z pierwszym rozdziałem. Józef M. Fiszer dokonuje w nim obszernej analizy konsekwencji podjęcia przez Wielką Brytanię decyzji o opuszczeniu Unii Europejskiej zauważając, że w dziejach europejskiej integracji było to wydarzenie bezprecedensowe (s. 35). Jednocześnie stawia pytanie, czy XXI wiek będzie nadal wiekiem Ameryki i Europy, czy może Azji na czele z Chinami i Indiami (s. 42). Autor trafnie analizuje główne tendencje zmian w układzie geopolitycznym i geoeconomicznym współczesnego świata i jednocześnie wskazuje na przeobrażenia w multipolarnym świecie, w którym Unia Europejska jest coraz bardziej reaktywna, zaś pozostałe państwa – na czele z Chinami – coraz bardziej aktywne. Autor celnie określa główne problemy Unii Europejskiej, próbując zarazem wskazać pożądane i niezbędne kierunki zmian ugrupowania integracyjnego po brexicie oraz ocenić zmianę układu sił w Unii Europejskiej po opuszczeniu ugrupowania przez Wielką Brytanię.

Niezwykle ciekawy jest rozdział Mariusza Rukata pt. *Chiny wobec liberalnego porządku międzynarodowego. Co Xi Jinping może zaproponować Europie?* Autor stara się w nim odpowiedzieć na fundamentalne w XXI wieku pytania: z jakim ładem światowym mamy dziś do czynienia? Jak Chiny wkraczają w reżymy norm międzynarodowych i strukturę globalnego zarządzania i, czy zechcą odgrywać rolę konstruktywnego architekta, a może rewizjonistycznej siły? Z jakimi chińskimi aksjomatami i projektami przyjdzie się Europie zmierzyć w dobie liberalnego kryzysu (s. 75)? Badacz ten w obszernym tekście zapoznaje Czytelnika z genezą porządku liberalnego i jego charakterystyką, podkreślając kluczową rolę USA przy jego tworzeniu i globalnej implementacji. Interesujące jest spostrzeżenie Autora, że w przyszłości stopień wpływu świata liberalnego na Chiny będzie uzależniony od stopnia hermetyczności

chińskiego systemu oraz akceptacji tego wpływu przez siły wewnętrzne (s. 88). W kolejnej części rozdziału znajdziemy rozważania nad wzrostem znaczenia Chin na arenie międzynarodowej oraz relacjami pomiędzy Chinami a Unią Europejską. Główną konkluzją z przeprowadzonego badania jest teza, że to świat liberalny zmusza Chiny do przejęcia większej roli na arenie międzynarodowej, także w zakresie ochrony liberalizmu i globalizacji, co jest swoistym paradoksem w państwie, którym do dziś rządzi partia komunistyczna.

Tomasz G. Grosse nawiązuje do kwestii umiędzynarodowienia chińskiej waluty – juana jako strategii geoekonomicznej Chin. Autor podkreśla duży pragmatyzm chińskiego podejścia do relacji monetarnych. Odwołując się do licznych publikacji w tym zakresie, ukazuje ewolucję polityki monetarnej Chin na przestrzeni ostatnich lat i zwraca szczególną uwagę na strategiczne cele tejże polityki, zarówno globalne, jak i regionalne. Główna konkluzja z przeprowadzonych badań jest taka, że Chiny w kolejnych latach będą dążyć do zwiększenia swojej władzy monetarnej w Azji i na świecie.

Tekst pióra Tomasza Paszewskiego porusza niezwykle ciekawą kwestię stanowiska Unii Europejskiej wobec ekspansywnej polityki Chin na Morzu Południowochińskim. Autor dowodzi, że wydarzenia w oddalonym geograficznie od Europy regionie mogą negatywnie rzutować na strategiczne interesy Unii Europejskiej. Zdaniem Tomasza Paszewskiego, Morze Południowochińskie stanowi dzisiaj jedno z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa na świecie, ponieważ odzwierciedla silne zaangażowanie światowych mocarstw. Wiele państw dąży do tego, aby mieć kontrolę nad tym regionem, bogatym w liczne zasoby naturalne oraz będącym jednym z kluczowych akwenów morskich na świecie, przez który rocznie transportowane są dobra o wartości ponad 5 bln dolarów (s. 136). Autor celnie zauważa rosnącą aktywność Chin w tym obszarze i słabość Unii Europejskiej, która ma ograniczone możliwości oddziaływania w tym regionie.

Współpracę Chin z regionem Europy Środkowo-Wschodniej jako chińskiego instrumentu do zintensyfikowania ekspansji gospodarczej w Europie analizuje Adrian Chojan w artykule zatytułowanym *Zaangażowanie Chińskiej Republiki Ludowej w Europie Środkowo-Wschodniej, za szczególnym uwzględnieniem Polski*. Głównym celem tekstu jest ukazanie zaangażowania Chin w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i próba prognozy dalszego rozwoju relacji między państwami regionu a Chińską Republiką Ludową. Autor zwraca uwagę na odmienną strategię budowania pozycji międzynarodowej przez Chiny, która w odróżnieniu od działań podejmowanych przez USA czy Rosję oparta jest na dialogu, a nie na angażowaniu się w międzynarodowe konflikty

i spory (s. 157). Równocześnie trafnie podkreśla, że wypracowanie efektywnej współpracy pomiędzy Chinami a 16 państwami regionu w dłuższym okresie będzie zadaniem bardzo trudnym. Można się zgodzić ze stwierdzeniem, że Chiny raczej będą dążyć do wzmocnienia współpracy z największymi państwami regionu, jak Polska czy Węgry.

Jakub Wódka w rozdziale pt. *Geopolityczna alternatywa? Relacja turecko-chińskie a (nie)perspektywa członkostwa Turcji w Unii Europejskiej* próbuje krytycznie odpowiedzieć na pytanie, czy Chiny mogą stać się alternatywą geopolityczną dla Turcji. W interesującym studium Autor dochodzi do wniosku, że zacieśnianie się więzi europejsko-chińskich paradoksalnie może stanowić czynnik sprzyjający odbudowaniu relacji turecko-unijnych.

Artykuł Jarosława Jury zatytułowany *Chińska softpower a pozycja Europy w Afryce – czy nowy gracz wesprze stare metropolie* jest próbą odniesienia się do tematyki związanej z *softpower* poprzez pryzmat rosnącej chińskiej obecności w Afryce. Autor koncentruje się na specyfice chińskiej *softpower* w Afryce zauważając, że chińska obecność w Afryce stanowi rosnącą konkurencję dla krajów, które do niedawna miały dominującą pozycję na tym kontynencie.

Publikację zamyka tekst Józefa M. Fiszera pt. *Unia Europejska i Chiny w XXI wieku – szanse i zagrożenia*, będący swoistą klamrą między dwoma publikacjami – tą recenzowaną a pracą zbiorową pt. *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości* wydaną w 2014 roku. Autor zręcznie łączy obydwie opracowania ze sobą i dokonuje podsumowania redagowanej przez siebie pracy, przy czym swoją analizę osadza w szerokim kontekście ewolucji ładu międzynarodowego oraz odnosząc się do głównych barier i problemów między Unią Europejską a Chinami. Wskazuje również na chińskie ambicje wyznaczania trendów w XXI wieku – od innowacyjności, poprzez redukcję ubóstwa aż po ochronę środowiska naturalnego.

Podsumowując, można stwierdzić, że recenzowana tu praca zbiorowa to dzieło ukazujące stan obecny oraz perspektywy rozwoju wzajemnych relacji pomiędzy Unią Europejską a Chinami. Autorzy podjęli się interdyscyplinarnej analizy roli i pozycji obu podmiotów na arenie międzynarodowej. Wykazali się przy tym naukową rzetelnością i obiektywnością. Publikacja nie wyczerpuje wszystkich wątków i tematów jakże obszernej problematyki, jednak mimo to stanowi ona bogate źródło wiedzy o współczesnych stosunkach europejsko-chińskich i ewolucji międzynarodowych ról obydwu podmiotów. Poszczególne rozdziały są napisane przystępnym i zrozumiałym językiem, co czyni lekturę łatwo zrozumiałą nie tylko dla wybranych specjalistów, lecz także dla szerokiego grona odbiorców. Z pewnością publikację tę można polecić wykla-

dowcom, studentom oraz wszystkim zainteresowanym tematyką współczesnych stosunków Unii Europejskiej z Chinami. W opinii recenzenta książkę cechuje wysoki poziom merytoryczny, jest ona cennym wkładem w badania nad rolą Unii Europejskiej i Chin w XXI wieku. Pozostaje mieć także nadzieję, że za kilka lat powstanie kolejna praca będąca rozwinięciem i podsumowaniem prowadzonych badań w tym niezwykle interesującym obszarze.

Cytuj jako:

Dahl M., recenzja książki: Józef M. Fiszer (red.), Unia Europejska – Chiny w XXI wieku, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, ss. 277, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 317–322. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.28/m.dahl

Cite as:

Dahl, M. (2018) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), s. 317–322): Józef M. Fiszer (ed.), Unia Europejska – Chiny w XXI wieku [European Union – China in the 21st century]. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, 277 pp. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.28/m.dahl

DOUGLAS MURRAY,
PRZEDZIWNĄ ŚMIERĆ EUROPY,
WYDAWNICTWO ZYSK I S-KA, POZNAŃ 2017, ss. 433.

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.29/m.czasak

Od zarania dziejów ludzie przemieszczali się w poszukiwaniu lepszych warunków życia, dobrobytu i pokoju. Migracje, również dużych grup ludności, niejednokrotnie miały miejsce w dziejach zarówno naszego, jak i innych kontynentów. Tradycyjnie pojawiał się problem integracji nowo przybyłych grup oraz wpływu przybyszów na kulturę i tożsamość przyjmujących. Procesy integracyjne nierzadko trwały wieki, ich przebieg zaś uzależniony był od wielu czynników. Dodatkowo należy rozróżnić integrację człowieka czy grupy ludzi, od asymilacji. Pierwszy termin definiowany jest (w kontekście społecznym) jako:

„a) proces scalania się, zespalania zachodzący na różnych poziomach społecznej agregacji (...), wyrażający się częstością kontaktów, ich intensywnością oraz wspólnotą wartości i idei. b) proces dostosowywania się do siebie ludzi w grupie oraz pozytywny skutek tego procesu, wyrażający się w powstaniu jakiegoś systemu społecznego”¹.

Asymilacja jest zaś procesem oznaczającym dla przybyszy wejście w jeszcze bliższy związek z ludnością i kulturą obszaru lub państwa, które ich gości, oznacza bowiem:

„upodobnienie się, przyswojenie, wchłonięcie, szczególnie: przystosowanie się imigrantów do norm życia społecznego kraju nowego osiedlenia lub przedstawicieli mniejszości etnicznej do norm zbiorowości, która w danym kraju stanowi większość”².

W ostatnich latach zarzut braku integracji, a tym bardziej asymilacji ze społeczeństwami europejskimi, pojawia się głównie w stosunku do coraz licz-

* Mateusz Czasak – mgr, asystent w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN, mateusz.czasak@gmail.com

¹ E. Sobol (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 479.

² *Ibidem*, s. 85.

niejszych diaspor muzułmańskich w Europie. W wielu miastach zachodniej Europy powstały liczne getta etniczne i religijne. Z takich enklaw wywodzą się zarówno terroryści islamscy walczący z Zachodem, jak i liczne grupy, zwykle młodych ludzi, którzy przyłączyli się do tzw. Państwa Islamskiego.

Coraz częściej stawiane są tezy dotyczące radykalizacji społeczności muzułmańskich, Adrian K. Siadkowski pisze wręcz o fiasku asymilacji:

„zasygnalizowany wyżej proces radykalizacji jest rzeczywistością, asymilacja poniosła fiasko”³.

W odpowiedzi na liczne problemy, zwłaszcza zagrożenie fundamentalizmem i terroryzmem islamskim, badacze i publicyści próbują analizować przyczyny tego stanu rzeczy. Dlaczego liczne grupy muzułmanów, nierzadko urodzonych już w Europie, nie identyfikują się z obowiązującym tu systemem wartości, a wręcz zaczynają z nim walczyć? W tym kontekście nasuwają się pytania o samą naturę islamu, nadrzędne wartości kultury, której jest fundamentem, i możliwość pogodzenia ich z podstawowymi wartościami europejskimi. Niestety, między muzułmańskim a europejskim systemem kulturowym istnieją duże i trudne do zniwelowania różnice. W modelu muzułmańskim polityka i religia są ze sobą połączone, co jest trudne do dopasowania do modelu zachodniego, którym te dwie sfery są zasadniczo od siebie oddzielone⁴.

Po raz kolejny problem koegzystencji różnych kultur oraz prób integracji muzułmanów w Europie stał się szczególnie aktualny w obliczu tzw. kryzysu migracyjnego, którego szczyt przypadł na rok 2015. W tym kontekście padały również pytania o przyszłość kultury i dziedzictwa europejskiego w obliczu rosnącej liczby wyznawców Allaha w państwach Zachodu.

Tematykę dotyczącą masowej migracji muzułmanów na kontynent europejski, ich kultury, przyczyn niepowodzeń prób integracji ze społeczeństwami europejskimi oraz słabości Europy podejmuje Douglas Murray w swej książce pt. *Przedziwna śmierć Europy*. Publikacja składa się ze wstępu, dziewiętnastu rozdziałów oraz podziękowań. We wstępie autor przybliży czytelnikom główną tezę swej pracy oraz ogólnie ją objaśnia. Jak zapowiada tytuł, dotyczy ona „śmierci”, zagłady Europy, takiej jaką ją znamy. Autor następująco definiuje zagrożenie:

„Chodzi mi o to, że cywilizacja, którą nazywamy europejską, jest w trakcie popełniania samobójstwa i ani Wielka Brytania, ani żaden inny kraj zachodnioeuropejski nie może uniknąć tego losu, ponieważ wszyscy mamy te same objawy i bóle. W rezultacie,

³ A.K. Siadkowski, *Islam anatomia strachu*, Difin, Warszawa 2018, s. 10.

⁴ P. Madajczyk, *Między fundamentalizmem a asymilacją, Muzułmanie w Niemczech*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015, s. 58–59.

zanim większość ludzi mieszkających obecnie w Europie dożyje swoich dni, Europy już nie będzie, a jej obywatele postradają jedyne miejsce na świecie, które teraz nazywają swoim domem”⁵.

Dokonująca się „śmierć Europy” wynika ze splotu dwóch procesów. Jako pierwszy Autor wymienia masowy napływ ludzi na kontynent europejski, drugim jest utrata przez „Europę” wiary w „swoje przekonania, tradycje i prawomocność”⁶.

W pierwszym rozdziale autor przytacza wiele danych na temat przyrostu liczby ludności muzułmańskiej w Wielkiej Brytanii w XX i XXI w. Krytykuje także nieudolność prób zahamowania napływu migrantów, mimo sprzeciwu społeczeństwa wobec przyjmowania tak dużej liczby osób. Opisuje politykę migracyjną państw Europy Zachodniej w drugiej połowie XX w. W wyniku niedoborów pracowników, a także dekolonizacji, do Niemiec, Francji, Holandii, Szwecji czy Belgii przybyły liczne grupy gasterbeiterów. Autor stawia tu tezę, że:

„choć istniały różnice w powojennej polityce imigracyjnej, wszystkie kraje europejskie doświadczyły podobnego zjawiska: doraźne programy pociągnęły za sobą długofalowe konsekwencje”⁷.

W tym miejscu pojawia się krytyka rządów, które nawet jeśli mówiły o ograniczeniu migracji, to sprawiało to wrażenie raczej wyborczej retoryki, aniżeli faktycznych działań. Dodatkowo autor stwierdza również, że o ile szeroko i łatwo mówi się o pozytywnych skutkach migracji, o tyle:

„każda wzmianka o negatywnych aspektach imigracji oznacza ściągnięcie na siebie oskarżeń o ciasnotę poglądów, nietolerancję, ksenofobię i zawoalowany rasizm”⁸.

Douglas Murray wskazuje również na potencjalnie niebezpieczne skutki wieloletniego ignorowania niechętniej masowej imigracji dla opinii brytyjskiej klasy robotniczej i średniej⁹.

⁵ D. Murray, *Przedziwna śmierć Europy*, Zysk i S-ka, Poznań, 2017, s. 7.

⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁸ *Ibidem*, s. 41.

⁹ *Ibidem*, s. 51. Podobny pogląd na tę kwestię ma również polski dziennikarz i reportażysta, muzułmanin, Piotr Ibrahim Kalwas. Twierdzi on, że Europa nie jest w stanie przyjąć takich mas muzułmanów, które chciałyby tu zamieszkać, również z tego powodu, iż powoduje to rewitalizację skrajnej prawicy, którą popierają Europejczycy „przerażeni islamem”, szerzej na ten temat: J. Podgórska, P.I. Kalwas, *Islam żywi prawicę*, „Polityka”, nr 17/18, 2018, s. 34.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym „Jak sobie to wszystko tłumaczmy” poddane dyskusji są argumenty zwolenników migracji. Postawiona jest tu teza, że:

„wokół każdego z tych argumentów wytworzył się przemysł zatrudniający ludzi, którzy dążą do udowodnienia swojej prawdy. Uzasadnienia wydaje się po fakcie, jakby wydarzenia, które trzeba wyjaśnić były nie do uniknięcia”¹⁰.

De facto autor stwierdza więc, że opinii publicznej od lat podawane są zniekształcone informacje. Celem tych działań jest uzyskanie poparcia społeczeństwa dla migracji.

Kolejne części pracy poświęcone są sytuacji na Lampedusie oraz greckich wyspach. Autor opisuje trudności z jakimi borykają się mieszkańcy, władze i służby wobec niekontrolowanego napływu rzesz migrantów. Infrastruktura i środki są tam niewystarczające, co nieuchronnie rodzi przemoc. Należy tu podkreślić reporterski charakter obszernych fragmentów książki. Autor odwiedził miejsca, które opisuje, rozmawiał zarówno z miejscową ludnością, jak i z migrantami.

W części zatytułowanej „Multikulturalizm” Douglas Murray omawia fiasko polityki wielokulturowości oraz nieudane próby integracji imigrantów. Krytyce poddana jest tu wypracowana w latach 70. XX w. koncepcja społeczeństwa wielorasowego i wielokulturowego, zwraca on uwagę, że model taki był raczej projektem elitarnym, który nigdy nie uzyskał szerokiego poparcia społecznego¹¹. Dalej stawia nieprzychylną europejskim elitom politycznym tezę:

„Generalnie biorąc, zwykli obywatele dostrzegali to, czego nie potrafili dostrzec decydenci, a mianowicie, że przy wszystkich różnicach między poszczególnymi krajami europejskimi w żadnym z nich nie udało się zasymilować przybyszów”.

W kolejnych rozdziałach poznajemy problemy, jakie przez wiele lat miały osoby próbujące krytykować islam. Dotyczyło to nawet tych, którzy sami wywodzili się ze środowisk imigranckich. Autor szeroko ukazuje również, przesadne jego zdaniem, poczucie winy wielu Europejczyków za epokę kolonialną oraz handel niewolnikami. Stwierdza tu:

„tylko narody Europy i ich potomkowie pozwalają żeby ich oceniać według najgorszych momentów ich historii. To samobiczowanie jest tym groźniejsze, że jednocześnie oczekuje się od Europejczyków, aby wszystkich innych oceniali według ich najlepszych momentów”¹².

¹⁰ *Ibidem*, s. 54.

¹¹ *Ibidem*, s. 139.

¹² *Ibidem*, s. 232.

Widać tutaj nawiązanie do opisywanej we wstępie utracie wiary w tradycje europejskie.

Dosadnie ujęty jest również wątek terroryzmu islamskiego oraz powodowanych przez muzułmanów napaści na tle seksualnym. Autor jednoznacznie stwierdza, że część zamachów po 2015 roku przeprowadzili ludzie, którzy przybyli do Europy z ostatnią wielką falą migracyjną. W kontekście terroryzmu stawia on tezę łączącą wzrastający odsetek muzułmanów z radykalizacją, pisze on „dopóki społeczność ta będzie rosła, ‘radykalizacja’ też będzie coraz większa”¹³.

Na kartach rozdziału czternastego Douglas Murray przytacza statystyki sporządzone na podstawie badań między innymi w Niemczech i Holandii, które ukazują zmniejszającą się akceptację dla islamu, coraz częściej kojarzonego z przemocą i fanatyzmem. W tym kontekście po raz kolejny krytykuje europejskich polityków, którzy nie są skłonni zająć się problemami, przeciwko którym protestuje społeczeństwo.

W ostatnich rozdziałach autor w dosyć pesymistycznym tonie pisze o kondycji psychicznej społeczeństw, zwłaszcza zachodnioeuropejskich, nawiązując tu znów do postawionej już we wstępie tezy pisząc:

„(...) życie we współczesnych demokracjach liberalnych jest powierzchowne, zwłaszcza życie w dzisiejszej Europie Zachodniej straciło poczucie celu”¹⁴.

Końcowa część książki poświęcona jest rozważaniom na temat przyszłości kontynentu. Jest to ponura wizja, upadku kultury, wartości jakie znamy. Według Douglasa Murraya, Europa w najlepszym razie będzie przypominała Stany Zjednoczone, a europejski styl życia i kultura, jeśli przetrwają, to w niewielkich enklawach. Pracę kończą i podsumowują słowa nawiązujące do tytułu i postawionej już we wstępie tezy:

„Wydaje się, że Europejczycy, więźniowie przeszłości i teraźniejszości, nie mają już żadnych rozsądnych rozwiązań na przyszłość. I właśnie w takich okolicznościach spadnie na nas śmiertelny cios”¹⁵.

Obszerna i wielowątkowa praca Douglasa Murraya ukazuje czytelnikowi liczne zagrożenia dla kontynentu europejskiego, jego dziedzictwa, systemu wartości. Ich główną przyczynę widzi on w wieloletniej masowej migracji, zwłaszcza muzułmanów, do Europy. Autor jednoznacznie negatywnie ocenia

¹³ *Ibidem*, s. 260.

¹⁴ *Ibidem*, s. 336.

¹⁵ *Ibidem*, s. 415.

z jednej strony kulturę islamu, jako niemożliwą do pogodzenia z wartościami europejskimi, z drugiej strony równie bezkompromisowo krytykuje europejskie elity polityczne za bierność, uległość i myślenie życzeniowe. To im przypisuje dużą część winy za zaistniały stan rzeczy, w którym na sile zyskuje radykalizm islamski, a w licznych miastach powstały imigranckie getta.

Recenzowana publikacja jest dziełem świadczącym o dużej wiedzy autora. Jej przygotowanie wymagało z pewnością dużego nakładu pracy, w tym kontekście należy podkreślić wzmiankowany, reporterski charakter licznych fragmentów. Douglas Murray zadał sobie trud naocznego zbadania wielu z opisywanych przez siebie wątków. Stwierdzenia oraz tezy stawiane przez autora są niejednokrotnie ostre i wartościujące, należy jednak pamiętać, że nie jest to publikacja *sensus stricte* naukowa.

Pomimo popularnonaukowego charakteru i raczej publicystycznego stylu, książka oparta jest na licznych źródłach pierwotnych, takich jak przemówienia polityków, dokumenty rządowe czy dane statystyczne, oraz na wielu publikacjach, również naukowych.

Jest to tekst, który nie pozostawia czytelnika, niezależnie od jego poglądów, obojętnym. Ciekawe opisy, przykłady i barwny język dodają jej wartości, a liczne tezy skłaniają do głębszych refleksji.

Książkę tę można polecić badaczom i studentom. Ze względu na przystępny język i styl może być ona również ciekawą lekturą dla osób zainteresowanych tematyką związaną zarówno z problematyką masowych migracji, integracji, ale również polityki europejskiej i historii.

Cytuj jako:

Czasak M., recenzja książki: Douglas Murray, *Przedziwna śmierć Europy*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, ss. 433, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 323–328. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.29/m.czasak

Cite as:

Czasak, M. (2018) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), s. 323–328): Douglas Murray, *Przedziwna śmierć Europy* [Europe's ridiculous Heath]. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, 433 pp. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.29/m.czasak

NOTY O AUTORACH

Elżbieta Skrzypek – profesor zw. dr hab., profesor UMCS w Lublinie

Maciej Meyer – dr, adiunkt Akademii Morskiej w Gdyni

Andrzej Bolesta – dr, adiunkt Collegium Civitas w Warszawie

Magdalena Wymysłowska – mgr, asystent Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Piotr Stolarczyk – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Halina Chłodnicka – dr inż., adiunkt Politechniki Rzeszowskiej

Grzegorz Zimon – dr inż., adiunkt Politechniki Rzeszowskiej

Alicja Ewa Wasilewska – mgr, doktorantka UMCS w Lublinie

Aleksandra Chudaś – studentka Kolegium Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego

Stanisław Koziej – profesor zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Katarzyna Cymbranowicz – mgr, asystent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Józef M. Fiszer – profesor zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Katarzyna Kołodziejczyk – dr hab., adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego

Ryszard Żelichowski – profesor zw. dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN

Martin Dahl – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Mateusz Czasak – mgr, asystent w Instytucie Studiów Politycznych PAN

NOTES ON THE AUTHORS

Elżbieta Skrzypek – Full Professor, PhD, Professor of Marie Skłodowska-Curie University in Lublin

Maciej Meyer – PhD, Assistant Professor at Gdynia Maritime University

Andrzej Bolesta – PhD, Assistant Professor at Collegium Civitas in Warsaw

Magdalena Wymysłowska – MA, professor assistant at Lazarski University in Warsaw

Piotr Stolarczyk – PhD, Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

Halina Chłodnicka – PhD Eng., Assistant Professor at Rzeszów University of Technology

Grzegorz Zimon – PhD Eng., Assistant Professor at Rzeszów University of Technology

Alicja Ewa Wasilewska – MA, doctoral student at Marie Skłodowska-Curie University in Lublin

Aleksandra Chudaś – student of College of Interdepartmental Individual Studies of Humanities and Social Sciences Kolegium Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych [College of Interdepartmental Individual Studies of Humanities and Social Sciences], University of Warsaw

Stanisław Koziej – Full Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Katarzyna Cymbranowicz – MA, professor assistant at Cracow University of Economics

Józef M. Fiszer – Full Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Katarzyna Kołodziejczyk – PhD, Assistant Professor at the University of Warsaw

Ryszard Żelichowski – Full Professor, PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

Martin Dahl – PhD, Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

Mateusz Czasak – MA, professor assistant in the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Эльжбета Скшипэк – профессор, доктор наук, профессор Государственного Университета имени Марии Кюри-Склодовской в Люблине

Мацей Мейер – кандидат наук, адъюнкт Морской академии в Гдыни

Анджей Болеста – кандидат наук, адъюнкт Collegium Civitas в Варшаве

Магдалена Вымысловска – магистр, ассистент Университета Лазарского в Варшаве

Пётр Столярчик – кандидат наук, адъюнкт Университета Лазарского в Варшаве

Налина Хлодницка – кандидат наук в области инженерии, адъюнкт Жешувского технологического университета

Гжегож Зимон – кандидат наук в области инженерии, адъюнкт Жешувского технологического университета

Алиция Эва Василевска – магистр, аспирант Государственного Университета имени Марии Кюри-Склодовской в Люблине

Александра Худась – студентка Колледжа межотраслевых индивидуальных исследований гуманитарных и общественных наук в Варшавском университете

Станислав Козей – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Катажина Цимбранович – магистр, ассистент Экономического университета в Кракове

Юзеф М.Фишер – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Катажина Колодейчик – доктор наук, адъюнкт Варшавского университета

Рышард Желиховски – профессор, доктор наук, профессор Института политологии ПАН

Мартин Даль – кандидат наук, адъюнкт Университета Лазарского в Варшаве

Матеуш Часак – магистр, ассистент в Институте политологии ПАН

ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE W ODNIESIENIU
DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W KWARTALNIKU
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Redakcja „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma i przestrzega stosowne zasady. Zasady te zostały oparte na COPE’s Best Practice Guidelines for Journal Editors. Są to:

Zasady dotyczące redakcji

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły bądź ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora.

Zasady dotyczące autorów

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestauthorship

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor/ka składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie praktykom ghostwriting/guestauthorship.

Zasady dotyczące recenzentów

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelnie.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

‘Economic and Political Thought’ Editorial Board strives to ensure high ethical standards. Articles submitted for publication in *Ius Novum* are assessed for their integrity, compliance with ethical standards and contribution to the development of scholarship.

The principles listed below are based on the COPE’s Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Ethical standards for editors

Decision on publication

The Editor-in-Chief must obey laws on libel, copyright and plagiarism in their jurisdictions and is responsible for the decisions which of the submitted articles should be published. The Editor may consult with the Associate Editors and/or reviewers in making publication decisions. If necessary, the Advisory Board’s opinion is also taken into consideration. The decision to publish an article may be constrained by the risk of potential libel, copyright or other intellectual property infringement, plagiarism or self-plagiarism and doubts concerning authorship or co-authorship, i.e. the so-called ghost and guest authorship.

Confidentiality

No member of the Editorial Board is entitled to reveal information on a submitted work to any person other than the one authorised to be informed in the course of the editorial procedure, its author, reviewers, potential reviewers, editorial advisors or the Publisher. The Editor does not provide authors with the information about reviewers and vice versa.

Conflict of interests and its disclosure

Unpublished articles or their fragments cannot be used in the Editorial Board staff’s or reviewers’ own research without an author’s explicit consent in writing. The Editor does not appoint reviewers who are authors’, subordinates or are in other direct personal relationships (if the Editor knows about them).

Ethical standards for authors

Authorship

Authorship should reflect individuals’ contribution to the work concept, project, implementation or interpretation. All co-authors who contributed to the publication should be listed. Persons who are not authors but made substantial contributions to the article, should be listed in the acknowledgements section. The author should make sure that all co-authors have been listed, are familiar with and have accepted the final version of the article, and have given their consent for submitting the article for publication. Authors who publish the findings of their research should present the research methodology used, an objective discussion of the results and their importance for academic purposes and practice. The work should provide reference to all the sources used. Publishing false or intentionally untrue statements is unethical.

Conflict of interests and its disclosure

Authors should disclose all sources of their projects funding, contribution of research institutions, societies and other entities as well as all other conflicts of interests that might affect the findings and their interpretation.

Originality and plagiarism Authors must only submit original works. They should make sure that the names of authors cited in the work and/or cited fragments of their works are properly acknowledged or referenced.

Ghost/guest authorship

Ghost authorship is when someone makes a substantial contribution to a work but he/she is not listed as an author or his/her role in the publication is not acknowledged. Guest authorship takes place when someone's contribution is very small or inexistent but his/her name is listed as an author.

Ghost and guest authorship are manifestations of a lack of scientific integrity and all such cases will be disclosed, involving a notification of component entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of editors etc.). The Editorial Board will document every instance of scientific dishonesty, especially the violation of the ethical principles binding in science.

In order to prevent ghost or guest authorship, authors are requested to provide declarations of authorship.

Ethical standards for reviewers

Confidentiality

All reviewed works should be treated as confidential documents. They cannot be shown to or discussed with third parties who are not authorised members of the Editorial Board.

Anonymity

All reviews are made anonymously; neither does the Editor reveal information on authors to reviewers.

Objectivity standards

Reviews should be objective. Derogatory personal remarks are inappropriate. Reviewers should clearly express their opinions and provide adequate arguments. All doubts as well as critical and polemical comments should be included in the review.

Conflict of interests and its disclosure

Confidential information and ideas arising as a result of a review must be kept secret and cannot be used for personal benefits. Reviewers should not review works of authors if there is a conflict of interests resulting from their close relationship.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. Czasopismo przyjmuje oryginalne, niepublikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym pod adresem: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego pod adresem <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczelni-lazarskiego/dla-autorow/>.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć bibliografię oraz streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł powinien mieć objętość od 18 do 25 stron znormalizowanego maszynopisu (nie licząc bibliografii), natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wyżej wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind peer review process*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli chodzi o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

INFORMATION FOR AUTHORS SUBMITTING ARTICLES
TO *ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT*

1. The quarterly accepts original unpublished scientific articles devoted to issues within a broad field of economics and political studies as well as management. Submitted manuscripts should provide substantial theoretical generalisations. The journal also publishes reviews and reports on academic life. The submission of an article means the author approves of and follows commonly accepted rules of publication ethics and publication malpractice. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name and surname, the year of publication, the title, the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books) and a page number.
In case of books with multiple authors, give the first name and surname of their editors. Online material is to be described in the same way as articles in print journals or books followed by a URL and the date of access. It is also necessary to add a bibliography after the article text. Detailed information for authors is published on the Lazarski University Publishing House website: <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczelni-lazarskiego/dla-auto-row/> (We encourage you to read the English version).
4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in TIFF, GIF and BMP formats.
5. An article should be accompanied by references and abstract informing about its aim, methodology, work outcomes and conclusions. An abstract should not exceed 20 lines of typescript.
6. An article should be in the range between 18 and 25 pages of a standard typescript (not including references) and a review, scientific news or information 12 pages.
7. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, the scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT
PUBLICATION REVIEW PROCEDURE

1. The Editorial Board appoints at least two independent reviewers, i.e. specialists who are not Lazarski University employees, to evaluate each publication.
2. One of the two reviewers shall be an employee of a foreign research centre.
3. The reviewing procedure is a so-called double-blind peer review process, i.e. follows a rule that an author and reviewers do not know their identity.
4. Reviewers submit written declarations of non-existence of a conflict of interests in their relations with the authors of articles being reviewed.
5. A review must be developed in writing and provide an unambiguous recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
6. The above procedure and rules of reviewing are published on the *Economic and Political Thought* website.
7. The names of reviewers of particular publications are not revealed. However, the name of the reviewer of each quarterly issue is publicised. The above procedures and reviewing principles conform to the directives of the Ministry of Science and Higher Education.

Editor-in-chief
Prof. dr hab. Józef M. Fiszer

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
3. Wojciech Bieńkowski, Adam K. Prokopowicz, Anna Dąbrowska, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership. The 21st Century Agreement*, Warsaw 2015.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
6. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
7. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
8. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
9. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
10. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
11. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
12. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
13. Jan Grzymiski, *Powrót do Europy – polski dyskurs. Wyznaczanie perspektywy krytycznej*, Warszawa 2016.
14. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
15. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
16. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
17. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
18. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
19. Marian Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.
20. Marian Guzek, *Świat zachodu po nieudanym wejściu w erę postindustrialną*, Warszawa 2018.
21. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
22. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
23. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
24. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
25. „Jus Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012,

- 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017, 1/2018.
26. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
27. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.
28. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
29. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
30. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
31. Łukasz Konopielko, Michał Wołoszyn, Jacek Wytrębowski, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
32. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwkrzepliwe. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
33. Dariusz A. Kosior, Marek Rosiak, Marek Postuła (red.), *Doustne leki przeciwplytkowe w leczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
34. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
35. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
36. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
37. Stanisław Koziej, *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2017.
38. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
39. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
40. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
41. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
42. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
43. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
44. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
45. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
46. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
47. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
48. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.

49. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012, 1(40)2013, 2(41)2013, 3(42)2013, 4(43)2013, 1(44)2014, 2(45)2014, 3(46)2014, 4(47)2014, 1(48)2015, 2(49)2015, 3(50)2015, 4(51)2015, 1(52)2016, 2(53)2016, 3(54)2016, 4(55)2016, 1(56)2017, 2(57)2017, 3(58)2017, 4(59)2017, 1(60)2018.
50. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
51. Marcin Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016.
52. Marcin Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
53. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
54. Bartłomiej Opaliński (red. nauk.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
55. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski (red. nauk.), *Kontrola korespondencji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2018.
56. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski, Przemysław Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
57. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
58. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz (red. nauk.), *Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015.
59. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
60. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
61. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
62. Iryna Polets, *Merlin's Faces. From Medieval Literature to Film*, Warsaw 2018.
63. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
64. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
65. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
66. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
67. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
68. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
69. Jacek Sierak, Kamila Lubańska, Paweł Wielądek, Marcin Sienicki, Tetiana Kononenko, Ryma Alsharabi, Malwina Kupka, Bartłomiej Rutkowski, Bogdan Olesiński, Remigiusz Górniak, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 1: Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016.

70. Jacek Sierak, Anna Karasek, Angelika Kucyk, Oleksandr Kornijenko, Marcin Sienicki, Anna Godlewska, Agnieszka Boczkowska, Albina Łubian, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 2: Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016.
71. Karol Sławik, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawno-kryminologiczne i medyczne*, Warszawa 2015.
72. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
73. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 392
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl

