

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (56) 2017



Uczelnia Łazarzkiego

## RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Andrzej Antoszewski, Wojciech Bieńkowski, Tadeusz Bodio, Jens Boysen (Niemcy), Paweł Chmielnicki, Andrzej Chodubski, Nathaniel Copsey (Wielka Brytania), Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak, Svetlana P. Glinkina (Federacja Rosyjska), Krystyna Iglicka-Okólska, Natalia V. Kulikova (Federacja Rosyjska), Krzysztof Łazarski, Krzysztof Miszczak, Daria Nałęcz, Bogdan Szlachta, Anna Yetano (Hiszpania)

## KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

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

## REDAKTORZY JĘZYKOWI / COPY EDITORS

Natalia Artsiomenka – język białoruski, język rosyjski, Grzegorz Butrym – język angielski,  
Martin Dahl – język niemiecki, Adam Figurski – język angielski, Maria Furman – język polski,  
Ostap Kushnir – język ukraiński, Elwira Stefańska – język rosyjski

## REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najehalski

## REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

nauki ekonomiczne – prof. dr hab. Dariusz K. Rosati  
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. dr hab. Józef M. Fiszer  
nauki prawne – prof. dr hab. Zbigniew Lasocik  
finanse i bankowość – dr Piotr Stolarczyk  
statystyka – dr Krystyna Bąk  
nauki o zarządzaniu – prof. dr hab. Jerzy Kisielnicki

## RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

Jens Boysen (Niemcy), Nathaniel Copsey (Wielka Brytania),  
Natalia V. Kulikova (Federacja Rosyjska), Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

## RECENZENT / REVIEWER

Prof. dr hab. Tomasz Stępniewski

## REDAKTOR NAUKOWY / EDITOR

Prof. dr hab. Józef M. Fiszer

## REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Anna Pietrzak-Borowska

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach: polskim, angielskim i rosyjskim są zamieszczone na stronie internetowej:

<http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/Czasopisma-online/Mysl-Ekonomiczna-i-Polityczna/>  
oraz w bazie BazEkon, dostępnej poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki (<http://vls.icm.edu.pl/>)  
i na serwerze Biblioteki Głównej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
([http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/advanced.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/advanced.php)).

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2017

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel. (22) 54-35-450  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)  
[wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)



Wydano z finansowym wsparciem Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej  
Herausgegeben mit finanzieller Unterstützung der Stiftung für deutsch-polnische  
Zusammenarbeit



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
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](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji . . . . . 11

### **ARTYKUŁY I STUDIA**

**Tomasz Tulejski**

John Taylor of Caroline i republikańska krytyka kapitalizmu państwowego . . . . . 19

**Andrzej Janowicz**

Próba oceny równowagi zewnętrznej Polski w latach 2004–2015 . . . . 43

**Adrianna Trzaskowska-Dmoch**

O dotychczasowym wzroście gospodarczym makroregionów Polski na tle niepewnej perspektywy Unii Europejskiej . . . . . 76

**Agata Wiczorek**

Długoterminowe programy motywacyjne na przykładzie spółek z indeksu WIG20 . . . . . 108

**Łukasz Żabski**

Czynniki efektywności rad nadzorczych w spółkach komunalnych . . . 133

**Waldemar Walczak**

Problematyka wymagań formalnych dla członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa na przykładzie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. . . . . 156

**Józef M. Fiszer**

Policy of the Federal Republic of Germany toward Russia in the multipolar world order: its objectives, tasks and consequences for Europe . . . . . 191

**Jens Boysen**

German ‘civility’ and Russian ‘combativeness’ as factors of strategic orientation in the context of international security. . . . 221

<b>Wanda Jarzabek</b>	
Pragmatic partnership: Russian reset versus American-German relations . . . . .	241
<b>Piotr Madajczyk</b>	
German vision of Russia's position in the multipolar world . . . . .	257
<b>Krzysztof Garczewski</b>	
The Federal Republic of Germany's attitude to the Eastern Partnership member states in the context of Germany's eastern policy in the 21st century: implications for Poland. . . . .	276
<b>Martin Dahl</b>	
Social Market Economy as a model of political, social and economic reforms for states in the process of system changes, especially in the Eastern European region . . . . .	294
<b>RECENZJE</b>	
Pierre Buhler, <i>O potędze w XXI wieku</i> , Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014, ss. 516 (Mateusz Czasak). . . . .	315
Ryszard Żelichowski, <i>Stosunki polsko-holenderskie w Europie pojaltańskiej</i> , ISP PAN, Warszawa 2014, ss. 777 (Józef M. Fiszer) . . . . .	320
Noty o Autorach . . . . .	323

## CONTENTS

Editorial . . . . .	11
---------------------	----

### **ARTICLES AND STUDIES**

#### **Tomasz Tulejski**

John Taylor of Caroline and republican criticism of state capitalism . . . . .	19
---	----

#### **Andrzej Janowicz**

Attempt to assess Poland's external balance in the period 2004–2015 . . . . .	43
--	----

#### **Adrianna Trzaskowska-Dmoch**

On the economic growth of Poland's macro-regions against the background of uncertain prospects for the European Union . . . . .	76
---	----

#### **Agata Wieczorek**

Long-Term Incentive Plans exemplified by WIG20 companies . . . . .	108
--	-----

#### **Łukasz Żabski**

Factors of supervisory board efficiency in municipally owned enterprises . . . . .	133
---	-----

#### **Waldemar Walczak**

The issue of formal requirements for supervisory board members in companies co-owned by the State Treasury exemplified by Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. . . . .	156
---	-----

#### **Józef M. Fiszer**

Policy of the Federal Republic of Germany toward Russia in the multipolar world order: its objectives, tasks and consequences for Europe . . . . .	191
--	-----

#### **Jens Boysen**

German 'civilness' and Russian 'combativeness' as factors of strategic orientation in the context of international security. . . .	221
---	-----

<b>Wanda Jarzabek</b>	
Pragmatic partnership: Russian reset versus American-German relations . . . . .	241
<b>Piotr Madajczyk</b>	
German vision of Russia's position in the multipolar world . . . . .	257
<b>Krzysztof Garczewski</b>	
The Federal Republic of Germany's attitude to the Eastern Partnership member states in the context of Germany's eastern policy in the 21st century: implications for Poland . . . . .	276
<b>Martin Dahl</b>	
Social Market Economy as a model of political, social and economic reforms for states in the process of system changes, especially in the Eastern European region . . . . .	294
 <b>REVIEWS</b>	
Pierre Buhler, <i>O potędze w XXI wieku [On the power of the 21<sup>st</sup> century]</i> , Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014, 516 pages (Mateusz Czasak) . . . . .	315
Ryszard Żelichowski, <i>Stosunki polsko-holenderskie w Europie pojaltańskiej [Polish-Dutch relations in post-Yalta Europe]</i> , ISP PAN, Warszawa 2014, 777 pages (Józef M. Fiszer) . . . . .	320
Notes on the authors . . . . .	324



## СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции ..... 11

### СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

#### **Томаш Тулейски**

Джон Тейлор из Каролины и республиканская критика  
государственного капитализма ..... 19

#### **Анджей Янович**

Попытка анализа внутреннего равновесия Польши  
в 2004–2015 годах ..... 43

#### **Адрианна Тшасковска-Дмох**

Об экономическом росте макрорегионов Польши  
на фоне неопределённой перспективы Европейского Союза ..... 76

#### **Агата Вечорэк**

Долгосрочные мотивационные программы  
на примере WIG20 компаний ..... 108

#### **Лукаш Жабски**

Факторы эффективности наблюдательных советов  
на коммунальных предприятиях ..... 133

#### **Вальдемар Вальчак**

Проблематика формальных требований для членов наблюдательных  
советов с участием Государственной казны на примере *Польской*  
*группы по вооружениям* ..... 156

#### **Юзеф М. Фишер**

Политика ФРГ в отношении России в условиях мультиполярного  
глобального порядка: её цели, задачи и последствия для Европы ... 191

#### **Йенс Бойзен**

Германская 'гражданственность' и российская 'воинственность' как  
факторы стратегической ориентации в контексте международной  
безопасности. .... 221

## **Ванда Яжомбэк**

Прагматическое партнёрство – перезагрузка в американо-российских отношениях и американо-германские отношения . . . . . 241

## **Пётр Мадайчик**

Политика Германии и Польши в отношении России и российско-украинский конфликт . . . . . 257

## **Кшиштоф Гарчевски**

ФРГ и её отношение к Восточному партнёрству в контексте немецкой восточной политики в XXI веке. Последствия для Польши . . . . . 276

## **Мартин Дахль**

Немецкая модель социальной рыночной экономики в качестве примера для государств, переживающих процесс политических реформ. . . . . 294

## **РЕЦЕНЗИИ**

Пьер Бюлер, *О мощи в XXI веке*, Академическое Издательство DIALOG, Варшава 2014, стр. 516 (Матеуш Часак). . . . . 315

Рышард Желиховски, *Польско-голландские отношения в Европе после Ялтинской конференции*, ISP PAN, Варшава 2014, стр. 777 (Юзеф М. Фишер). . . . . 320

Примечания об Авторах . . . . . 325

## OD REDAKCJI

Z wielką radością oddajemy do rąk Czytelników pierwszy w 2017 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który – jak zawsze – jest nie tylko obszerny, ale również bardzo ciekawy. Na jego łamach publikujemy liczne artykuły i studia o charakterze ekonomicznym i politologicznym, a także poświęcone funkcjonowaniu rad nadzorczych w spółkach komunalnych i z udziałem Skarbu Państwa. Są tutaj artykuły będące efektem badań naukowych prowadzonych w latach 2016–2017 w ramach projektu pt. „Niemcy i Polska w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze”, który został sfinansowany przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej. Koordynatorem tego projektu badawczego był wybitny niemcoznawca profesor Piotr Madajczyk. Wyniki badań zostały wcześniej zaprezentowane podczas międzynarodowej konferencji naukowej 17 maja 2016 roku, zorganizowanej przez Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytut Studiów Politycznych PAN oraz Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej. Jak wiemy, stosunki Republiki Federalnej Niemiec i Polski nigdy nie należały do łatwych, co potwierdzają liczne wydarzenia historyczne. Jako sąsiedzi, państwa te są zmuszone zarówno do współpracy, jak i rywalizacji. Fakt ten nabiera szczególnego znaczenia w dobie globalizacji i europejskiej integracji, a zwłaszcza dziś, wskutek trwającego konfliktu ukraińskiego, wewnętrznych problemów Unii Europejskiej, problemu z imigrantami z Bliższego Wschodu i Afryki oraz wielu innych zagrożeń.

Prezentowany kwartalnik powinien zainteresować ekonomistów i politologów, specjalistów i ekspertów od stosunków międzynarodowych, a także studentów, doktorantów, nauczycieli oraz publicystów. Polecamy go w szczególności uwadze naszych polityków i decydentów, od których mądrych decyzji w dużym stopniu zależą efekty polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jak już wspominałem, kwartalnik ten zawiera wiele oryginalnych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Unia Europejska i cały świat, a także Polska. Pokazuje, jak szybko zmienia się

ład międzynarodowy oraz jego determinanty. Ukazuje również złożoność i dynamikę współczesnego świata oraz problemy, z którymi nie radzą sobie jego przywódcy, a które często są skutkiem ich wcześniejszych zaniedbań czy nieprzemyślanych decyzji. Mam więc nadzieję, że tak jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten prezentowany tu zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem. Na jego łamach publikujemy ciekawe, wartościowe artykuły i studia naukowe o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, które są efektem żmudnych badań ich autorów. Są tutaj fragmenty prac doktorskich, czy habilitacyjnych oraz referaty, które były prezentowane na wspomnianej konferencji naukowej.

Niniejszy numer kwartalnika, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, która jest poświęcona szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych oraz kwestiom międzynarodowym w Europie i na świecie.

Część pierwsza zawiera sześć artykułów. Otwiera ją opracowanie Tomasza Tulejskiego pt. „John Taylor of Caroline i republikańska krytyka kapitalizmu państwowego”, w którym Autor przeprowadza wnikliwą analizę myśli politycznej Johna Taylora of Caroline, który był reprezentantem Jeffersonowskiej demokracji i republikańskiego agraryzmu. Autor podkreśla, że Taylor obawiał się, iż powstająca w Ameryce arystokracja papierowego pieniądza i patronatu uzyska przewagę w państwie i zniszczy podstawy amerykańskiego republikanizmu. Taylor potępiał korupcję i patronat oraz gloryfikował dobre zasady moralne i praktykowanie cnoty obywatelskiej jako podstawy republiki, która chroniłaby wolność i polityczną niezależność. Krytykował pomysły dotyczące silnego rządu centralnego i instytucji finansowych, jak Bank Stanów Zjednoczonych, które miałyby kierować gospodarką narodową i zwiększać dobrobyt obywateli. Dowodził, że republika cnoty powinna opierać się na rolnictwie i dominującej w społeczeństwie pozycji właściciela ziemskiego.

Tematem analizy w kolejnym artykule, autorstwa Andrzeja Janowicza pt. „Próba oceny równowagi zewnętrznej Polski w latach 2004–2015”, jest określenie stanu stabilności zewnętrznej Polski i ukazanie jej determinantów. Autor podejmuje tutaj próbę ustalenia głównych przyczyn zadłużenia zagranicznego i ukazuje zagrożenia, jakie niesie ono dla gospodarki Polski. Pokazuje wpływ kapitału zagranicznego na notowania i kapitalizację Giełdy Papierów Wartościowych i jej znaczenie dla gospodarki. W konkluzji stwierdza, że poziom uzależnienia Polski od kapitału zagranicznego jest zbyt wysoki.

Kolejny w tej części artykuł, pióra Adrianny Trzaskowskiej-Dmoch pt. „O dotychczasowym wzroście gospodarczym makroregionów Polski na tle niepewnej perspektywy Unii Europejskiej”, ukazuje wpływ inwestycji z lat 2007–2014 na poziom wzrostu PKB w poszczególnych makroregionach Polski w perspektywie długookresowej. Główną hipotezą badawczą jest stwierdzenie Autorki, że warunkiem koniecznym do podwyższenia konkurencyjności polskiej gospodarki na poziomie makroregionów, jak również całej Unii Europejskiej, jest konieczności poniesienia inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem tych sektorów, które mają najwyższą wartość dodaną i rentowność ekonomiczną oraz mogą, z perspektywy czasu, stać się umiędzynarodowionymi. Będzie to sprzyjało innowacyjności i wzrostowi konkurencyjności polskiej gospodarki. Prezentowane w tym artykule dane statystyczne pozwalają śmiało prognozować szybszy wzrost gospodarczy Polski na tle pozostałych krajów Europy w najbliższych latach.

Artykuł autorstwa Agaty Wieczorek pt. „Długoterminowe programy motywacyjne na przykładzie spółek z indeksu WIG20” jest poświęcony analizie długoterminowych programów motywacyjnych, wdrażanych w polskich spółkach publicznych. Autorka opisuje tutaj istotę, założenia oraz zalety takich programów, które w literaturze przedmiotu są znane pod nazwą *Long-term Incentive Plan* – LTIP. Programy te opierają się na założeniu, że jego uczestnicy, stając się właścicielami spółki, będą efektywniej wykonywać swoje obowiązki. Wynika to z faktu, że posiadając akcje przedsiębiorstwa, ich potencjalne zyski zależą od rynkowej ceny akcji. Na cenę akcji zaś wpływa przede wszystkim kondycja finansowa spółki. W związku z tym w najlepszym interesie pracowników, będących uczestnikami długoterminowych programów motywacyjnych, jest dbanie o realizację długookresowych celów przedsiębiorstwa.

Kolejne dwa artykuły w tej części omawianego numeru są ze sobą powiązane merytorycznie, gdyż dotyczą – ogólnie rzecz biorąc – funkcjonowania rad nadzorczych w różnego rodzaju spółkach. Łukasz Żabski w artykule pt. „Czynniki efektywności rad nadzorczych w spółkach komunalnych” prezentuje wyniki badania empirycznego, dotyczącego identyfikacji owych czynników oraz ich wpływu na efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych. Autor podkreśla, że efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych zależy od bardzo wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych, m.in. takich, jak: właściwe przygotowanie posiedzeń rady nadzorczej; odpowiednie przygotowanie się członków rady nadzorczej do posiedzeń; sprawny przebieg posiedzeń; obecność członków rady nadzorczej na posiedzeniach; obecność członków zarządu na posiedzeniach rady nadzorczej; otrzymywanie na czas informacji; kompetencje rady nadzorczej; znajomość problematyki spółki

i branży; obiektywizm i niezależność członków rady nadzorczej; poczucie odpowiedzialności za sytuację ekonomiczno-finansową spółki; wysoka kultura osobista członków oraz lojalność wobec spółki.

Natomiast Waldemar Walczak w artykule pt. „Problematyka wymagań formalnych dla członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa na przykładzie Polskiej Grupy Zbrojeniowej” szczegółowo analizuje wymagania formalne, stawiane członkom rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa w świetle obowiązujących przepisów prawnych, literatury przedmiotu, orzecznictwa, a także dokumentów prezentujących stanowiska (opinie) różnych organów władzy publicznej. Tematyka dotycząca działalności organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, a zwłaszcza stosowana w praktyce metoda doboru kadr (zarówno do rad nadzorczych, jak i zarządów), jest dziś w Polsce tematem ożywionych dyskusji i sporów politycznych. Warto więc zapoznać się z tym ciekawym tekstem.

Część druga, politologiczna, również zawiera sześć oryginalnych tekstów naukowych, powstałych w wyniku badań prowadzonych w ramach wspomnianego wyżej projektu pt. „Niemcy i Polska w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze”. Otwiera ją artykuł Józefa M. Fiszera pt. ‘Policy of the Federal Republic of Germany toward Russia in the multipolar world order: its objectives, tasks and consequences for Europe’. W opracowaniu tym Autor pokazuje politykę RFN wobec Rosji oraz jej uwarunkowania i cele. Próbuje odpowiedzieć na wiele pytań dotyczących współpracy Niemiec i Rosji oraz ich roli w budowie nowego, postzimnowojennego ładu globalnego, np., czy nie dojdzie do nowego Rapallo i czy Rosja wraz z Niemcami nie będą próbowały odgrywać dominującej roli w Europie?

Z powyższym tekstem koresponduje artykuł autorstwa Jensa Boysena pt. ‘German ‘civilness’ and Russian ‘combativeness’ as factors of strategic orientation in the context of international security’. Jak wskazuje tytuł, celem tego artykułu jest pokazanie różnic w polityce bezpieczeństwa RFN i Rosji oraz ich roli na arenie międzynarodowej. Autor pisze, że Rosja Władimira Putina stara się odzyskać za wszelką cenę pozycję supermocarstwa, co samo w sobie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa światowego, natomiast Niemcy podejmują działania mające na celu stabilizowanie sytuacji międzynarodowej i zapewnienie pokoju w Europie i na świecie.

Wanda Jarząbek w artykule pt. ‘Pragmatic partnership: Russian reset versus American-German relations’ przypomina, że reset na linii Waszyngton–Bonn wynikał z reorientacji w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, która dokonała się po objęciu urzędu prezydenta przez Baracka Obamę. Uznano wówczas, że problemy piętrzące się przed nową administracją

w związku z zaangażowaniem międzynarodowym i kryzysem gospodarczym mają charakter globalny i wymagają współpracy nie tylko z sojusznikami z NATO (z którymi stosunki też były nie najlepsze), ale również z Rosją. Autorka analizuje przyczyny załamania się resetu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich i jego skutki dla relacji między RFN i USA. Podkreśla, że polityka rosyjska Baracka Obamy była pomyłką i z góry skazaną na fiasko.

Kolejny w tej części artykuł to ciekawy tekst pióra Piotra Madajczyka pt. 'German vision of Russia's position in the multipolar world', w którym Autor zastanawia się nad geopolitycznymi aspektami relacji niemiecko-rosyjskich w XXI wieku. Pisze, że do obiegowych opinii należy stwierdzenie, że nastawienie społeczeństwa niemieckiego i elit niemieckich do Rosji jest odmienne od polskiego. Zdaniem Autora, nie ma to uzasadnienia w praktyce, bo pod wpływem polityki rosyjskiej nastawienie w Niemczech do Rosji stało się w XXI wieku znacznie bardziej krytyczne niż wcześniej. Stawia tezę, że Niemcy wciąż mają trudności ze zdefiniowaniem swojej roli na arenie międzynarodowej i określeniem miejsca w powstającym nowym łańdżu globalnym. Są regionalnym mocarstwem, ale obawiają się związanych z tym kosztów, także w formie zaangażowania wojskowego i niechęci innych krajów do dominacji niemieckiej.

Z powyższym tekstem koresponduje artykuł Krzysztofa Garczewskiego pt. 'The Federal Republic of Germany's attitude to the Eastern Partnership member states in the context of Germany's eastern policy in the 21st century: implications for Poland'. Autor próbuje określić miejsce i rolę, jaką odgrywają w niemieckiej polityce wschodniej państwa uczestniczące w projekcie Partnerstwa Wschodniego, tj. Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. Ponadto próbuje zbadać stosunek RFN do tego projektu, który cieszy się szczególnym poparciem Polski. Tezą przewodnią jest stwierdzenie Autora, że forsowana w ostatnich latach przez Polskę idea Partnerstwa Wschodniego, mimo oficjalnego udzielenia przez niemiecki rząd pełnego wsparcia dla tego projektu, nie została odebrana pozytywnie w Berlinie. Niemiecki rząd od początku funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego obawiał się przede wszystkim pogorszenia relacji z Rosją.

Ostatni w tej części tekst autorstwa Martina Dahla, pt. 'Social Market Economy as a model of political, social and economic reforms for states in the process of system changes, especially in the Eastern European region', poświęcony jest istocie tzw. społecznej gospodarkce rynkowej, w urzeczywistnianiu której największe doświadczenia mają Niemcy, oraz jej perspektywom, zwłaszcza dla państw, które podejmują się transformacji swojego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają dwie recenzje z najnowszych, niedawno wydanych książek naukowych, które poświęcone są teoretycznym i praktycznym aspektom współczesnych państw oraz stosunkom polsko-holenderskim w pojałtańskiej Europie.

Życzymy wszystkim Czytelnikom interesującej lektury oraz zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce.

*prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*



**A R T Y K U Ł Y   I   S T U D I A**

---



**Tomasz Tulejski\***

## JOHN TAYLOR OF CAROLINE I REPUBLIKAŃSKA KRYTYKA KAPITALIZMU PAŃSTWOWEGO

### WPROWADZENIE

Kapitulacja Roberta Lee 2 kwietnia 1865 roku w Appomattox była czymś więcej niż tylko zakończeniem najkrwawszej w dziejach Stanów Zjednoczonych wojny. W wymiarze politycznym stanowiła bowiem równocześnie kres trwającego od ponad pół wieku wielkiego sporu o kształt Unii oraz relacje pomiędzy stanami i władzą federalną. Za sprawą klęski w Wojnie Secesyjnej i następującego po nim okresu tzw. Rekonstrukcji zwycięska Północ dokonała radykalnej przebudowy społecznej stanów na południe od linii Masona–Dixona starając się raz na zawsze zniszczyć społeczną bazę wyrafinowanej prawnej i filozoficznej argumentacji, jaką posługiwali się zwolennicy secesji. Argumentując z pozycji moralnej wyższości, zbudowali oni teoretyczne uzasadnienia ładu całkowicie odmiennego od tego, jaki był przedmiotem gloryfikacji w pozostałych częściach państwa, będącego w istocie jedynym prawdziwie arystokratycznym doświadczeniem Ameryki. Uczynili to jednak posługując się zaiste niekonserwatywnym instrumentarium utrzymanym w Jeffersonowskiej tradycji demokratycznej i liberalnej, uważali się bowiem za spadkobierców i kontynuatorów Ojca Założyciela i największego amerykańskiego filozofa politycznego oraz depozytariuszy starej republikańskiej tradycji, która pchnęła kiedyś kolonie do walki o wolność z metropolią. Ich tragedia polegała jednak na tym, że ich walka o demokrację, wolność, prawa mniejszości i prawa stanowe była połączona z obroną niewolnictwa – najbardziej haniebnego elementu amerykańskiej historii. Gdyby choć na chwilę zapomnieć o tej kwestii to się okaże, że zbudowali oni koherentne i przekonujące uzasadnienie swego sta-

---

\* Tomasz Tulejski – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Prawa i Administracji, ttulejski@tlen.pl

nowiska przewyższające swym wyrafinowaniem poglądy oponentów. Z całego grona wpływowych myślicieli, polityków i prawników Starego Południa jedno z najważniejszych miejsc zajmuje bez wątpienia John Taylor of Caroline, ideowy kompanion Jeffersona oraz polityk, który stworzył nową platformę polityczną dla partii demokratyczno-republikańskiej walczącej z centralistycznymi dążeniami federalistów. Pod wodzą Taylora i Randolpha połączyli oni antyfederalizm, prawną tradycję Starego Dominium oraz *zasady roku '98*, by przeciwstawić się centralistycznym pomysłom federalistów<sup>1</sup>. Poprzez swój sprzeciw wobec traktowania prawa jako instrumentu inżynierii społecznej i budowy imperialnego państwa oraz miłość do pluralizmu i decentralizacji stworzyli fundamenty Doktryny Wirginii, łączące konserwatywne spojrzenie na społeczeństwo z radykalnym wolnościowym podejściem do kwestii władzy i gospodarki<sup>2</sup>. Polityczna działalność Taylora i towarzysząca jej refleksja tkwiąca jeszcze w filozofii politycznej wieku XVIII<sup>3</sup> jest właśnie jej najpełniejszym wyrazem, próbuje więc zachować dla nowej epoki to, co w niej najważniejsze, zdając się jednak nie dostrzegać swego anachronizmu w powoli zmieniających się okolicznościach ekonomicznych i społecznych. Jest też funkcją pozycji społecznej swego autora: plantatora, właściciela niewolników, prawnika, żołnierza i polityka<sup>4</sup>. Ten znawca filozofii Locke'a, Godwina, Rousseau, Malthusa, Smitha, Montesquieu, Quesnaya, de Mirabeau, Nedhama i Milтона jest bowiem jednym z ostatnich apologetów arkadyjskich cnót w epoce niepowstrzymanych kapitalistycznych przekształceń. To jednak, co stanowi w jego myśli pomost pomiędzy epokami i decyduje poniekąd o jej aktualności, to połączenie zagadnień ekonomicznych i politycznych, wywodzenie tych drugich z okoliczności ukształtowanych przez te pierwsze. Jest więc w istocie wykładem ekonomii politycznej tłumaczącej wielkie procesy historyczne zmianami i okolicznościami o charakterze gospodarczym. Niniejszy tekst poświęcony będzie ekonomicznej warstwie argumentacji Taylora, który w procesach ekonomicznych rozgrywających się w młodym państwie dostrzegał zagrożenie dla wolności i cnót, które leży u fundamentów jego niepodległości. Dwoma

<sup>1</sup> A.L. Tate, *Conservatism and Southern Intellectuals, 1789–1861. Liberty, Tradition, and the Good Society*, University of Missouri Press, Columbia, London 2005, s. 8.

<sup>2</sup> F.T. Miller, *Juries and Judges versus the Law: Virginia's Provincial Legal Perspective*, University Press of Virginia, Charlottesville 1994, s. x-xii.

<sup>3</sup> R.F. Nicols, *Introduction*, [w:] J. Taylor, *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of The United States*, Routledge and Kegan Paul, London 1950, s. 22.

<sup>4</sup> N.K. Risjord, *The Old Republicans: Southern Conservatism in the Age of Jefferson*, Columbia University Press, New York 1965, s. 2–3; G. McConnell, *John Taylor and the Democratic Tradition*, *Western Political Quarterly* 4 (March 1951), s. 24.

najważniejszymi przeciwnikami tego wielkiego polemisty, uosabiającymi swym działaniem i poglądami wszystko z czym walczył byli Hamilton i Adams, jawnie przeciwni demokratycznej republice. Pierwszy z nich twierdził, że nierówności społeczne są wyłącznie wynikiem pracowitości i oszczędności jednych oraz ich braku u innych<sup>5</sup>, drugi, że istnieje naturalna, przyrodzona nierówność pomiędzy ludźmi. Tymczasem Taylor nie mógł, jako egalitarysta i demokrat, zaakceptować, będącego istotnym założeniem przeciwników, elitaryzmu. Czuł się więc zobligowany, by stworzyć filozofię, która da jego partii i wszystkim przeciwnikom odradzania się elementów monarchicznych i arystokratycznych w systemie amerykańskim nową platformę działania. Jest ona przy tym dojrzałym demokratyczno-republikańskim wyznaniem wiary agrarysty z Południa i republikanina starej tradycji, tkwiącym w dziedzictwie neoromańskiej tradycji angielskiej i doświadczeniu Starego Dominium.

Na początku przedstawię więc Taylorowską krytykę procesów, które zmierzają do ustanowienie nowej arystokracji – arystokracji pieniądza i kapitału. W jego opinii jest ona rzeczywistym zagrożeniem dla wolności politycznej i ekonomicznej. Afirmacji tej ostatniej poświęcę dalszą część wywodu. Kore-sponduje ona z pochwałą tradycyjnej gospodarki opartej na własności ziemskiej, której poświęcona będzie następna część argumentacji. Tylko bowiem w jej warunkach możliwe jest, zdaniem Taylora, kultywowanie republikańskich cnót warunkujących wolność wspólnot i jednostek.

I. Zasadniczym elementem Taylorowskiej metodologii jest ekonomiczna analiza rzeczywistości politycznej wskazująca, że narodziny państwa wiążą się z powstaniem grup dominujących gospodarczo, które powstały przez podboje i grabieże. Nie jest więc ono neutralnym rozjemcą, ale zostaje powołane, by ochraniać ich interesy ekonomiczne. Początkowo czyni to za pomocą siły zbrojnej i przewagi ekonomicznej, później za pomocą mitów moralnych, które uzasadniają władzę klas panujących ekonomicznie: duchowieństwa i arystokracji. Tymi mitami oddziałującymi psychologicznie i moralnie są patriotyzm, poszanowanie prawa czy boska proveniencja władzy. Jak pisze Taylor:

„przez trzy tysiące lat arystokracja broniła siebie odwołując się do Boga, świętyń, świętych wyroczni, boskiej zemsty, pól elizejskich”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> M.J. Thompson, *The Politics of Inequality: A Political History of the Idea of Economic Inequality in America*, Columbia University Press, New York 2012, s. 78–80.

<sup>6</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 59.

Dlatego dla Taylora nierówności ekonomiczne nie są wynikiem gospodarności jednych i jej braku u innych, lecz eksploatacji. Dlatego feudalne instytucje nie były elementem rządu wymyślonego dla ochrony akumulacji wynikającej z posiadania pierwotnych cnót, ale jurydycznym usprawiedliwieniem stanu wytworzonego przez zawłaszczenie dób jednych przez drugich. Taylor zastanawia się, czy takie europejskie doświadczenie może stać się doświadczeniem Ameryki. Jego zdaniem różnorodność religii, rozpowszechnienie nauczania, wolna konkurencja i rozproszenie własności ziemi zapobiegnie powstaniu duchowieństwa i arystokracji jako oddzielnej kasty w europejskim znaczeniu. Arystokratyczna pompa, blichtr, odznaczenia, tytuły, wieczne potępienie nie robią już na Amerykanach wrażenia, straciły więc swą moc perswazyjną, by utrzymać masy w posłuszeństwie. Jednak nie oznacza to, że nie istnieją w Ameryce zagrożenia dla porządku republikańskiego. Jest nim powstanie kapitalistycznej:

„arystokracji papierowego pieniądza i patronatu, liczniejszej, uciążliwszej, niepodlegającej ludzkiej zazdrości za sprawą braku tytułów szlacheckich i na tyle pozbawionej honoru i pełnej zapału, by używać i wykorzystywać władzę w imię grabienia ludu”<sup>7</sup>.

Taylor wyróżniał więc trzy etapy rozwoju, czy też postaci arystokracji. Pierwszy, istniejący w świecie klasycznym, oparty był na przesądzie, że istniejący porządek społeczny powołany został przez bogów. Typ drugi, funkcjonujący w średniowieczu, stworzony został przez wojny i system feudalny. Lecz rozwój handlu zepchnął arystokrację feudalną ze sceny historii i zrobił miejsce dla jej następczyni, arystokracji trzeciego typu. Jest to więc arystokracja nowego wzoru, nieznaną światu sprzed epoki rewolucji kapitalistycznej. Opiera się też na zupełnie nowym rodzaju legitymacji. Gdy tradycyjna legitymacja władzy zawodzi nowi panujący odwołują się do mitów prawnych, przede wszystkim nienaruszalności własności i świętości umowy, które sankcjonują zagarniane przez nich łupy.

„Prawa ustanowione dla dobra całego narodu – pisze – mogą zostać uchylone, ale prawo ustanowione dla korzyści jednostek, choć będące ciężarem dla narodu, jest przywilejem, którego nie można uchylić”<sup>8</sup>.

Nowa arystokracja, argumentuje: „odwołuje się do narodu, świętych statutów, dezorganizacji, bezpieczeństwa własności”<sup>9</sup>. Choć ludzie przestali bać się kar

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 59.

piekielnych, ludzić się obietnicą nieba, nie oddają już hołdu wspaniałości szlachectwa, nie wierzą w zabobony, to oczarowani zostali nowymi przesądami, lecz tym razem elementem tej publicznej wiary są oszustwo, korupcja i ucisk tworzące kredyt narodowy, dług publiczny i niewolnictwo (pisząc o niewolnictwie nie ma oczywiście na myśli czarnoskórych niewolników z Południa). Najważniejszą cechą nowej arystokracji jest jej pochodzenie, jest bowiem efektem przywilejów ekonomicznych otrzymanych od rządu. Ma więc, wedle Taylora, czysto polityczne pochodzenie<sup>10</sup>.

Doskonale wiedział przy tym, o czym pisze, ponieważ pierwsze lata istnienia nowego państwa pokazały kierunek polityki gospodarczej rządu. Hamilton bowiem, jako sekretarz skarbu przeforsował w Kongresie konsolidację długu publicznego. Polegało to na przejęciu długów poszczególnych stanów w wysokości 21 milionów dolarów. Miał on być spłacony, wraz z długiem federalnym, według wartości nominalnej, co było korzystne dla właścicieli dużych pakietów papierów dłużnych, które wcześniej skupowali za bezcen od drobnych posiadaczy, a teraz mieli otrzymać od państwa pełną ich wartość. Niedługo potem powołano IBUS, będący ostoją interesów wielkiego kapitału<sup>11</sup>. W przekonaniu Taylora działanie takie było przede wszystkim niekonstytucyjne, ponadto kontrola waluty narodowej generuje dla państwa zyski kosztem obywateli, w końcu jest źródłem korupcji w Kongresie.

„Prawdą jest – przekonywał – że sekretarz skarbu, bank narodowy oraz system finansowy tworzą uprzywilejowaną falangę, która może wpływać na Legislaturę”<sup>12</sup>.

Jako uważny obserwator nie miał więc wątpliwości, że kiedyś to duchowieństwo i feudałowie zrabowali zwykłym ludziom owoce ich pracy, współcześnie zaś rząd federalny poprzez kumulację długu publicznego i pieniądz papierowy tworzy „arystokrację papierowego pieniądza, papierowych feudałów”, którzy rabują społeczeństwo za pomocą manipulacji finansowych. Kiedyś Amerykanie zbuntowali się, gdy spostrzegli, że za pomocą podatków nakładanych przez metropolię są niewolnikami innego narodu, lecz teraz nie dostrzegają, że są rabowani przez własnych współobywateli. Niesprawiedliwe podatki

<sup>10</sup> B.F. Wright, *The Philosopher of Jeffersonian Democracy*, „The American Political Science Review”, Vol. 22, No. 4 (Nov. 1928), s. 873.

<sup>11</sup> J.V. Ford, *Economic Philosophy of John Taylor*, „The William and Mary Quarterly”, Vol. 9, No. 3 (Jul. 1929), s. 224.

<sup>12</sup> *Definition of Parties*, cyt. za: D. Sisson, T. Hartmann, *The American Revolution of 1800. How Jefferson Rescued Democracy from Tyranny and Faction – and What This Means Today*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2014, s. 103.

nakładane przez Anglików były dla kolonistów haraczem, a ich uzasadnienie urągało ich intelektowi, tymczasem niesprawiedliwe podatki nakładane przez własne państwo uważa się za słuszne, a ich uzasadnienie jest szczytem elokwencji i przenikliwości.

„Mniejsze podatki – pisze – spowodowały wojnę domową we Francji. Przypuśćmy, że ktoś zaoferuje zmniejszenie podatku do jednego dolara, jeśli uczynimy go naszym królem. Politycy i lud musieliby zdecydować, co jest lepsze, król z podatkiem jednego dolara, czy subwencionowana arystokracja z czterema dolarami podatku dla rządu i dwoma dla bankierów i kapitalistów?”<sup>13</sup>.

Kiedyś więc Amerykanie byli dumnym narodem, który rzucił wyzwanie imperium, teraz zaś, po zdobyciu takim wysiłkiem wolności, stali się leniwi i gnuśni, gotowi, by nowa arystokracja odebrała im wolność. Heretycko interpretując Konstytucję, w sposób daleki od ducha roku 1787, znajduje ona uzasadnienie dla faworyzowania własnego interesu kosztem interesu republiki. System sztucznych monopolii i przywilejów powoduje podniesienie podatków dla całej reszty społeczeństwa i przechodzenie narodowego majątku w ręce uprzywilejowanej kasty. Ta nowa arystokracja oparta na instytucjach fiskalnych i bankowych, porzuciła:

„zaufanie do monopolu cnoty, sławy i zdolności i oparła się całkowicie na monopolu bogactwa, przez system pieniądza papierowego i patronatu”<sup>14</sup>.

I właśnie ona jest największym niebezpieczeństwem nie tylko dla młodej republiki, ale i całej ludzkości.

„Tak jak arystokracja duchowna i powstała przez podbój podupadały – pisze Taylor – tak wzrastała arystokracja pieniądza papierowego i patronatu, nie jako rywal, ale sprzymierzeniec króla, bez rang i tytułów, nie licząc się z honorem, nienasycona w swej chciwości, bez żadnego szacunku dla cnoty i wiedzy”<sup>15</sup>.

Jest przy tym o wiele bardziej niebezpieczna od swej poprzedniczki, która „uzbrojona w tytuły, wstęgi i symbole przejawia swą słabość przez strach przed cieniami”. Tymczasem:

<sup>13</sup> J. Taylor, *Construction Construed and Constitutions Vindicated*, Shepherd & Pollard, Richmond 1820, s. 341.

<sup>14</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 57.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 46.



„prawdziwa współczesna arystokracja, która nie jest ustanowiona przez Boga, ani za sprawą podboju, czy też wyrosła z natury, arystokracja patronatu i papierowego pieniądza pokazuje swe floty, armie, dług publiczny, ciała korporacyjne, urzędy publiczne”.

To dla Taylora:

„polityczna hydra nowoczesnego pomysłu, której ręce oplatają cały naród, której uszy słyszą każdy dźwięk, której oczy widzą wszystko i której dłonie mogą sięgnąć do każdego portfela i każdego gardła”<sup>16</sup>.

Istnienie każdego typu arystokracji wywołuje w społeczeństwie głębokie podziały klasowe i wzajemną nienawiść. Jednak nowa arystokracja i pod tym względem różni się zasadniczo od starej. Jest ona bardziej drapieżna i nieubłagana w swych żądaniach i dążeniu do bogactwa i władzy, nigdy nie łagodnieje, jak dawna arystokracja związana ze swymi poddanymi osobistymi więzami feudalnymi. Jest w swych zabiegach bardziej subtelna, opiera się na operacjach pieniężnych, lecz jest bardziej przez to odhumanizowana, rzadko bowiem staje twarzą w twarz ze swymi ofiarami.

„Ludzka inwencja – pisze – jest niezdolna, by wymyślić plan, który bardziej doświadczy ludzkość tym złem niż pieniądź papierowy i patronat. Dzieli on naród na dwie grupy, wierzycieli i dłużników”<sup>17</sup>.

Jest bardziej niebezpieczna i zabójcza dla wolności niż zdobywcy poddający państwo swej woli siłą i tworzący dziedziczną feudalną arystokrację.

„Pierwsza z nich – pisze Taylor – jest miejscowa i tymczasowa, druga rozrasta się pod ochroną prawa i jest wieczna. Pierwsza jest jawnym rabusiem, który ostrzega cię, byś mógł się bronić, druga przebiegłym złodziejem, który opróżnia twe kieszenie udając, że płaci twoje długi. Pierwsza jest zarazą, która sama się skończy, druga śmiertelnym dla wolności klimatem. (...) Tyrani umierają, ona jest wieczna”<sup>18</sup>.

Ta klasa pozbawiona wszelkiego zrozumienia dla cnoty i ludzkich uczuć napędzana jest żelazną logiką zysku za wszelką cenę i utrzymywana przez prawo, armie i poborców podatkowych.

Jej panowanie ekonomiczne oparte na wyzysku i grabieży znajduje swój wyraz we władaniu politycznym. To bowiem nowa arystokracja za pomocą pieniądza i wpływów przejmuje rzeczywiste stery państwa.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 67.

„Legislatura w narodzie – dowodzi Taylor – gdzie zwycięża system pieniądza papierowego i patronatu jest rządzona przez jego korzyści i tworzy prawo w jego interesie. Lecz jest to niemożliwe bez tworzenia prawa naruszającego interes reszty, która jest wielką masą narodu. Taka legislatura tworzy niepotrzebne urzędy (...), które szastają dochodem narodowym, by wzbogacić siebie. Pożyczają dla narodu, ponieważ mogą to uczynić. Oferują pożyczkodawcy wielkie dochody, którymi może się z nimi podzielić”<sup>19</sup>.

Arystokracji pieniądza papierowego nie sposób kontrolować, co można by uczynić z arystokracją ziemską, ograniczając jej posiadanie ziemi ogólnopństwowej do pewnego udziału (nawiązuje w tym miejscu Taylor do Harringtona). Tymczasem kapitału nie można zmierzyć, policzyć, jest płynny i zawsze niedookreślony, tak jak nieformalne wpływy wynikające z korupcji i klientelizmu.

„Bogactwo pieniądza papierowego i patronatu stale rośnie – przekonuje – dlatego nie może zostać zmierzone ani ograniczone, zatem niemożliwe jest jego zbalansowanie, a bez niego władza, która wiąże się z bogactwem, zniszczy wolność, nawet w opinii angielskich teoretyków”<sup>20</sup>.

Konstytucja amerykańska zbudowała wiele skutecznych zabezpieczeń przez powstaniem arystokracji dawnego wzoru, jednak całkowicie zignorowała niebezpieczeństwo ze strony arystokracji kapitalistycznej. Tymczasem to ona:

„rozbija zasadę oddzielenia władz prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej i przenika do wszystkich z nich, by połączyć je w jednym spisku”<sup>21</sup>.

Zatem twierdzenie Adamsa o naturalnej nierówności talentów i wynikającej zeń nierówności statusu majątkowego Taylor uważa za absurd. Podobnie odnosi się do twierdzeń Hamiltona. Przyczyną istnienia kapitalistycznej arystokracji nie są ich talenty czy zalety moralne, lecz polityka rządu federalnego, która sankcjonuje eksploatację większości przez nielicznych.

Rząd federalny i arystokracja pieniądza posługują się wieloma metodami dla wzmocnienia swej władzy i wpływów, a Taylor w swej krytyce porządku kapitalistycznego poddaje je kolejno analizie. Najwięcej uwagi poświęca przy tym kwestii długu publicznego, papierowemu pieniądzu i protekcyjnym cłom. Dług publiczny jest dla niego największym oszustwem wobec aktualnych i przyszłych pokoleń. Mamiąc żyjących tym, że splacony zostanie przez

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 67.

ich następców, pcha narody do wojen, których nigdy by nie rozpoczęły, gdyby wiedziały, że w rzeczywistości cały ich koszt spadnie właśnie na nie.

„Narody są przekonane – pisze – że mogą antycypować bogactwo potomnych i zapisać im w spadku swoje nieszczęście, uwiedzione przez tę błyszczącą pokusę nie dostrzegają, co naprawdę ukrywa się pod złotą farbą”<sup>22</sup>.

Imperialna logika republiki narzucona przez Madisona jest więc dla Taylora ścieżką prowadzącą do tyranii. Taylor był zdecydowanym przeciwnikiem wojen i agresywnej polityki zmierzającej do rozszerzenia siłą granic państwa. Wojna bowiem rodzi potrzebę stałej armii, generuje dług publiczny i wysokie podatki, słowem niszczy w dalszej perspektywie wolność.

„Wojna – twierdzi – dostarcza dwu rodzajów cierpienia: żyjącym, którzy pokrywają wszystkie wydatki wojny, i nienarodzonym, którzy muszą płacić taką samą sumę, by spłacić wydatki poniesione przez żyjących”<sup>23</sup>.

Wojna jest też pożywką dla rozwoju kapitalizmu i prowadzi do ruiny klasy pracujące. Dlatego był wrogiem merkantylizmu, który bezpośrednio łączył z imperialną polityką federalistów. Będący konsekwencją wojny dług finansowany jest bowiem przez emisję pieniądza papierowego, będącego w istocie narzędziem transferu środków z rąk większości, do kieszeni nielicznych.

„Wszystkie systemy pieniądza papierowego – przekonuje – są w istocie prawami konfiskaty używanymi dla celów, które skłoniły francuskich rewolucjonistów do przejęcia wielkiej masy własności ziemskiej z rąk ich przeciwników. Tymi celami jest po prostu wzbogacenie i przejęcie władzy. W ten sposób wzbogacili się i przejęli władzę kosztem Torysów wigowie, za pomocą użytego przez Walpole’a pieniądza papierowego. (...) W Ameryce – kontynuuje – system papierowej konfiskaty przydał bogactwo i władzę partii monarchicznej kosztem wigów. W obu krajach ci, którzy wytwarzali bogactwo utracili wiele ze swej władzy i własności na rzecz tych, którzy je przejęli”<sup>24</sup>.

Immanentnym elementem tej grabieży jest system bankowy oparty na pieniądzu papierowym. Dla Taylora dług i pieniądz papierowy są ze sobą nierozzerwalnie związane, bowiem bez odejścia od pieniądza kruszcowego manipulacje finansowe na taką skalę nie byłyby możliwe. Pieniądz był dla Taylora, wychowanego w tradycji ekonomii naturalnej, jedynie instrumentem wymiany.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 232.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 234.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 239.

„Pieniądze nie są przeznaczone – pisał – by tworzyć bogactwo lub być przedmiotem handlu, nie są też w stanie tego uczynić. Ich funkcją jest wyrażanie wartości i wymiana”<sup>25</sup>.

Wbrew dogmatowi merkantylistów zaprzeczał związkowi pomiędzy bogactwem państwa i ilością zgromadzonych przez nie pieniędzy. Tym bardziej nie ma koniecznego związku pomiędzy nim a szczęściem ludzi, nietrudno bowiem wskazać bogate i zasobne kraje, gdzie ludzie są uciskani. Dlatego pieniądz jest tylko środkiem wymiany i dostępu do produktów konsumpcyjnych innych narodów. Sam w niewielkim stopniu jest przedmiotem konsumpcji i poddaje się opodatkowaniu tylko jako środek nabycia innych dóbr. Oczywiście metale szlachetne były w przeszłości środkiem grabieży i ucisku, lecz nie są środkiem nieograniczonym, z uwagi na ich ograniczoną podaż. Tymczasem pieniądz papierowy oderwany od wartości kruszcowej kreowany być może mocą decyzji politycznej. Władza decyduje o jego emisji, by przy okazji wzbogacić siebie i swych mocodawców. Transakcje bankowe oparte na pieniądzu papierowym nie poddają się więc ograniczeniom, które niesie pieniądz z metalu szlachetnego.

„Sztuczna waluta – dowodzi – nie poddaje się żadnej kontroli i posiada nieograniczoną władzę ujarzmiania narodów, jeśli niewolnictwo polega na zobowiązaniu wielu, by pracowali na nielicznych. Używana nie dla przydatnej wymiany, lecz tylko dla nieuczciwego przenoszenia własności, waluta zmienia się w złodzieję i zdrajcę, i powoduje, jak nadużywanie wielu innych rzeczy, niedolę zamiast szczęścia”<sup>26</sup>.

Pieniądz papierowy jest więc nie tylko niepotrzebny, ale i szkodliwy, bowiem w swej istocie jest narzędziem lichwy. System bankowy jest więc systemem feudalnym, tyle, że opartym na nowoczesnych instrumentach. Nie tworzy on żadnego prawdziwego bogactwa, lecz realizuje plan wyzucia narodu przez system podatkowy z pieniędzy i ziemi.

Temu samemu celowi, co system bankowy i pieniądz papierowy – wyrwaniu własności z rąk prawdziwych wytwórców – służą według Taylora cła ochronne. Choć jego aktywność polityczna i pisarska przypada na trzy pierwsze dekady XIX wieku, a zatem przed drakońskimi cłami wymierzonymi w Południe, to ich autor profetycznie niemal dostrzega w nich kolejny instrument kapitalistycznego panowania arystokracji z Północy i realizacji merkantylistycznych dogmatów.

„Polityka ochrony przez cła produkcji przemysłowej – pisze – ma tę samą naturę i tworzy te same konsekwencje, jak ochrona interesów szlachty, interesów kościoła lub arystokracji

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 313.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 269.

papierowego pieniądza, ponieważ premia dla kapitału jest podatkiem nałożonym przez prawo na przemysł i dystrybucję własności. Jest to najgorszy sposób wspierania arystokracji, ponieważ do zła wynikającego z dystrybucji w kraju dodaje narodową stratę wynikającą z obcych opłat nałożonych na nasz własny eksport”<sup>27</sup>. (...) „W konkurencji pomiędzy dwoma narodami – pyta – w których przemysł jednego jest wzmacniany wolnością kupowania tanio i sprzedawania drogo, w drugim zaś, które zmusza, by kupić drogo, by zaspokoić wyłączne przywileje, który z nich odniesie zwycięstwo?”<sup>28</sup>.

Taylor nie jest oczywiście przeciwnikiem handlu jako takiego. Przeciwnie, uważa, że pełni pożyteczną i produktywną funkcję, lecz ma na myśli wolny handel. Wolność wymiany jest bowiem warunkiem sukcesu handlu, a restrykcje nań założone prostą drogą do jego zniszczenia.

„Przez mnożenie relacji pomiędzy członkami ludzkiej rodziny – dowodzi – błogosławieństwa społeczeństwa są również mnożone, a zniszczenie tych relacji cofa nas do dzikiego stanu, gdzie było ich niewiele. Te relacje nazywają się handlem, a wszystkie przeszkody rzucane na jego drogę powodują ograniczenie kontaktów, z których ludzie wyprowadzali swe osiągnięcia i zdolność do bycia szczęśliwymi”<sup>29</sup>.

Zgodnie z francuską doktryną *laissez faire* widzi w nim więc element tworzący narodowe bogactwo, sprzyjający przedsiębiorczości, jest też emanacją ludzkiej wolności, która może znaleźć swe spełnienie na rynku. Wolny handel i generalnie wolny rynek nikogo nie dyskryminuje i nie eksploatuje wielkich rzesz społeczeństwa, przeciwnie, w ogólnym rozrachunku przynosi im korzyść.

„Ubóstwo – pisze – jest sprawiedliwie złe na bogactwo, które je spowodowało, lecz powściągliwie spogląda na bogactwo płynące z przedsiębiorczości i talentów, a nie z niesprawiedliwych praw”<sup>30</sup>.

W swej pierwotnej naturze człowiek pragnie zaspokojenia własnego interesu, ambicji i rządzy posiadania. Dlatego naturalne jest dla niego dążenie do bogacenia się i szczególnie afekt, jakim darzy własność. Ta pierwotna namiętność, odpowiednio skanalizowana i kontrolowana, jest dla Taylora potężną siłą rozwoju i postępu rodzaju ludzkiego. Lecz kiedy, by zrealizować te cele człowiek sięga do oszustwa, wtedy pragnienie własności staje się najniebezpieczniejszą siłą zagrażającą wolności innych ludzi<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 492.

<sup>28</sup> J. Taylor, *Tyranny Unmasked*, Liberty Found, Indianapolis 1992, s. 18.

<sup>29</sup> J. Taylor, *Construction Construed...*, *op. cit.*, s. 207.

<sup>30</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 487.

<sup>31</sup> J.V. Ford, *Economic...*, *op. cit.*, s. 222.

„Miłość do bogactwa – przekonywał – poparta uczciwą przedsiębiorczością jest sojusznikiem zarówno moralnej prawości, jak i szczęścia narodowego, lecz miłość do bogactwa wspierana przez niesprawiedliwe prawa wzbogacające korporacje i jednostki jest związana z niemoralnością i uciskiem”<sup>32</sup>.

Dlatego właściwą funkcją rządu jest zapobieganie tego typu praktykom. Jednak kiedy sam, miast chronić zasady rynkowe, dokonuje transferu bogactwa, staje się tym samym rządem antywolnościowym i tyrańskim, a w rządach republikańskich czyni takie są „zdradą przeciwko narodom”<sup>33</sup>. Zatem wolny rynek jest wielkim wrogiem kapitału monopolistycznego, który opiera się na koncesjach i protekcji państwa, a nie na argumentach czysto ekonomicznych. Dlatego dobry rząd to taki, który pozwala handlować, produkować, uprawiać, kupować, sprzedawać, nie faworyzuje jednych kosztem drugich, nie stacza wielkich mas w biedę, by zaspokoić ambicje garstki grabieżców.

II. Ta pasożytnicza kasta papierowego pieniądza żeruje na pracy prawdziwych twórców narodowego bogactwa, drobnych wytwórcach, przedsiębiorcach, a nade wszystko na wolnych farmerach. Sytuacja przypomina więc tę, jaka miała miejsce we Francji przed rewolucją. Tam miliony chłopów żyjące w systemie feudalnym uciskane były przez niewielką grupę arystokratów, w Ameryce zaś dynamika procesów ekonomicznych zmierza do podobnego finału. Tak samo więc, jak francuski chłop miał wiele powodów, by nienawidzić feudalizmu, tak amerykański farmer ma ich nie mniej, by żywić podobne uczucia wobec kapitalizmu monopolistycznego. Jego wrogiem jest każdy prawdziwy republikanin, ponieważ demokratyczna republika zagrożona jest przez dysproporcję bogactwa.

„Wrogość ducha republiki – pisze Taylor – do snującej intrygi kliki jest tak niezmienna, że można ją już traktować jako śmiertelnego wroga”<sup>34</sup>.

Rozwijający się w Ameryce system kapitalistyczny wkrótce bowiem

„posiądzie taki stopień bogactwa, jaki osiągnęła arystokracja świecka i duchowna we Francji, stopień niebezpieczny i opresyjny”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> J. Taylor, *Construction Construed...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>33</sup> J. Taylor, *Arator; Being a Series of Agricultural Essays, Practical & Political*, J.M. Carter, Georgetown 1814, s. 34.

<sup>34</sup> *Definition of Parties*, cyt. za: B.F. Wright, *The Philosopher...*, *op. cit.*, s. 873.

<sup>35</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 76.

Taylor, jako rzecznik właścicieli ziemi, czuje więc ogromną niechęć beneficjentów państwowego kapitalizmu. Ich bankom, giełdom, fabrykom i kultowi zysku za wszelką cenę przeciwstawia agrarystyczny ideał farmera i ożywiających jego egzystencję cnót. Swe stanowisko wywodzi przy tym z określonego modelu natury ludzkiej i towarzyszącej mu wizji władzy państwowej. Celem jednostki i społeczeństwa jest, dla niego, osiągnięcie szczęścia. Szczęście publiczne wywodzi się z autonomii i niezależności istniejących pod zdecentralizowaną i ograniczoną władzą. Jego istotą jest więc wolność, która:

„zgadza się tylko z rządem utworzonym by chronić, a nie udaremniać naturalną zdolność zapewniania nam naszego własnego dobra”<sup>36</sup>.

Ostatecznie publiczne szczęście i wolność warunkują prywatne szczęście obywateli. W jego oglądzie sensem jest posiadanie rodziny, gospodarstwa rolnego i wolnego czasu<sup>37</sup>. Człowiek szczęśliwy, dla Taylora, to człowiek, który jest swym panem we własnym gospodarstwie rolnym. Ponieważ najsilniejszym pragnieniem człowieka jest zaspokojenie własnego interesu Taylor uznał, że jest on zdolny do autonomii. Wolność zaś:

„polega na posiadaniu uprawnień, poza zasięgiem i niezależnych od woli innych, niewolnictwo zaś jest ich brakiem”<sup>38</sup>.

Dlatego prymat życia indywidualnego wydaje się całkowicie naturalny. Republikański ideał niezależnego właściciela ziemskiego miał dla Taylora wielkie znaczenie, ponieważ zabezpieczał prywatne szczęście<sup>39</sup>. Jego ekonomiczną bazą jest właśnie ziemia i jej niezależne od władzy użytkowanie. Myślał tak jako posiadacz ziemski związany z ziemią szczególną relacją, którą opisał w liście do Jeffersona komentując swoją służbę publiczną:

„Matka ziemia oferuje swym dzieciom utrzymanie i odpoczynek (...). Było głupie zostawić pierś, która mnie wykarmiła, by wystawić się na nieprzyjacielskie razy wszystkich niegodziwych namiętności”<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> J. Taylor, *Tyranny Unmasked...*, *op. cit.*, s. 17.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>38</sup> J. Taylor, *A Pamphlet, Containing a Series of Letters, Written by Colonel John Taylor, of Caroline, to Thomas Ritchie: In Consequence of an Unwarrantable Attack Made by that Editor Upon Colonel Taylor*, E. C. Stanard, Richmond 1809, s. 9.

<sup>39</sup> A.L. Tate, *Conservatism...*, *op. cit.*, s. 79.

<sup>40</sup> *John Taylor to Thomas Jefferson, February 15, 1799*, [w:] R.E. Shallhope, *John Taylor of Caroline: Pastoral Republican*, University of South Carolina Press, Columbia 1980, s. 100.

Jest więc ziemia najważniejszym dobrem narodowym, a ci, którzy ją uprawiają, najważniejszym przedmiotem troski. To oni bowiem wytwarzają prawdziwe bogactwo, z pracy ich rąk wypływają strumienie dobrobytu dla wszystkich innych<sup>41</sup>. To ona ostatecznie wytwarza prawdziwą wartość i generuje wszystkie dochody państwa.

„Rolnictwo – pisze Taylor – płaci, i na zawsze płacić będzie, większość tego, co zbierane jest przez podatki, koncesje, cła ochronne, każdy system pieniądza papierowego, dla armii, dla floty”<sup>42</sup>.

Tymczasem rząd federalny celowo gnębi tę gałąź gospodarki protekcyjnymi cłami. Opiera się bowiem na błędnym przekonaniu, że zwiększy to rodzimą produkcję, a w konsekwencji obniży ceny dla rolników. Obietnica ta nie robi na Taylorze wrażenia, bowiem jego zdaniem niższe ceny są mrzonką w warunkach produkcji monopolistycznej, towarzyszy jej za to obniżenie jakości. Dlatego to nie rolnicy odniosą z ceł korzyść, lecz bogata arystokracja Północy.

„Premia – czytamy w *Aratorze* – częściowo, ale nigdy zupełnie, nie jest rekompensowana przez cenę. Chociaż płatnik premii dostaje wyższą cenę zyskuje mniej korzyści niż wtedy gdy cena jest niższa i nie płaci żadnych premii. Dlatego odbiorcy premii stają się bogatsi i bardziej leniwi, a adresaci ceny biedniejsi i bardziej zapracowani. Efekt ten jest nieunikniony ponieważ premie zawsze muszą przewyższać ceny, które tworzą, albo nikt nie byłby w stanie z nich korzystać”<sup>43</sup>.

Zatem protekcyjnistyczne cła zamiast pomagać rolnictwu utrudniają jego rozwój, zubożają farmerów i są wielkim wrogiem produkcji rolnej. Co więcej, ostatecznie uderzą również w przemysł.

„Wierzę – pisał Taylor – że cła ochronne, które jak nic innego powodują upadek rolnictwa i zubożają ziemię naszego kraju, są jedynym i śmiertelnym wrogiem przemysłu, ponieważ kwitnące rolnictwo wzbogaca przemysł tak, jak bogate pastwiska mnożą i tuczą zwierzęta. Ten, kto zabił gęś, by dobrać się do złotych, był jak polityk, który nakłada ciężary na nasze upadające rolnictwo”<sup>44</sup>.

Tymczasem:

<sup>41</sup> L. Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, Houghton Mifflin Harcourt, Orlando, Austin, New York, San Diego, Toronto, London 1991, s. 125–126.

<sup>42</sup> J. Taylor, *Arator...*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 29.



„wyroby rolnicze i przemysłowe uwolnione z pęt prawa szukałyby, każdy dla siebie, najlepszych rynków zbytu”<sup>45</sup>.

Konieczność konkurencji z obcymi producentami wzmocniłaby amerykański przemysł, również rolnictwo skorzystałoby na takim rozwiązaniu, gdyż musiałyby podnieść jakość swych produktów, by móc konkurować na europejskim rynku. W ten sposób pragnienie wzbogacenia się przyniosłoby wszystkim korzyść. Dlatego to nie merkantylizm, ale leseferyzm jest jedyną słuszną drogą prowadzącą do dobrobytu rolników i całego narodu. Uzasadnienie cel w postaci podwyższenia płacy pracownikom przemysłowym także nie wzbudza w Taylorze entuzjazmu. Ostatecznie bowiem na wspomnienie jednej potrzebującej grupy złożą się inni potrzebujący. Za hojność Kongresu zapłacą konsumenci, z których większość jest biedna, a przez protekcjonizm państwa stanie się jeszcze biedniejsza. Ponadto, ostrzega, wzmocnienie północnego kapitalizmu oznacza wzmoczenie ucisku robotników i bezrobotnych<sup>46</sup>. A zatem wszelkie restrykcje nałożone na wolny handel uderzają nie tylko w rolnictwo, lecz ostatecznie powodują stagnację w całej gospodarce i zahamowanie wzrostu dobrobytu. Działania takie są nierozsądne zwłaszcza w Ameryce, gdzie znaczna większość społeczeństwa utrzymuje się z rolnictwa.

Jego perspektywa południowego farmera nie pozwala mu zaakceptować produkcji jedynie dla zysku, ani usprawiedliwić spekulacji. Dlatego postuluje powrót do naturalnych i harmonijnych relacji społecznych. Należy przywrócić godność należną rolnictwu, jako źródłu bogactwa narodu.

„Lecz tak długo, jak prawa czynią inwestowanie kapitału w spekulacje bez pracy, niż w rolnictwo, bardziej opłacalnym – przekonuje – tak długo, jak istnieje wolność dążenia do własnego interesu, dwie najsilniejsze ludzkie skłonności pragnienie bogactwa i pragnienie spokoju”<sup>47</sup>

czynią poprawę sytuacji rolnictwa niemożliwą. Jego ekonomia naturalna nie może więc zaadaptować mechanizmów finansowych nowego kapitalizmu, kreowania pieniędzy *ex nihilo*. Dla niego wartość ma jedynie ekonomia oparta na czymś tak konkretnym i namacalnym jak ziemia.

„Ziemia – pisze – nie może być stworzona za pomocą prawa, pieniądź papierowy może. Ziemia jest niezdolna do sztucznego rozmnożenia, nie można zwiększyć jej ilości, tymcza-

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 17–18.

<sup>46</sup> M.J. Dauer, H. Hammond, *John Taylor: Democrat or Aristocrat?*, „The Journal of Politics”, Vol. 6, No. 4 (Nov. 1944), s. 392.

<sup>47</sup> J. Taylor, *Arator...*, *op. cit.*, s. 53.

sem z papierowym pieniądzem rzecz ma się inaczej. Ziemia nie może stać w sprzeczności z dobrem publicznym, papierowy pieniądz często tak<sup>48</sup>.

Zatem tylko praca, zwłaszcza na roli, jest naturalnym i prawdziwym dystrybutorem bogactwa, niezakłóconym przez państwową interwencję.

„Wysoce wartościowy – pisze – jest niewątpliwie przemysł, lecz wszyscy piszący o ekonomii politycznej zgadzają się, że jest wtórny i jednoczą się w przypisywaniu pierwszego miejsca rolnictwu”<sup>49</sup>.

Ma przy tym do niego Taylor niemal mistyczny stosunek, widząc w rolnictwie jedyną aktywność, która naprawdę podoba się Bogu<sup>50</sup>. Widać to we fragmencie *Aratora*, gdzie pisze:

„W strasznym dniu sądu rozdzielenie dobrych od niegodziwych nie zostanie uczynione za pomocą kryterium przynależności do sekty ani dogmatu, lecz jedynie w oparciu o to, którym jest codzienna praca i wielki cel rolnictwa. Sędzia przy tej okazji w swym przewidywaniu ogłosił, że nakarmienie głodnych, odzianie nagich i napojenie spragnionych jest przepustką do przyszłego szczęścia. W ten sposób boski rozum wybrał stan rolniczy jako raj dla jego cnót, a oprócz tego opisał cnoty rolnicze jako środki dostępu do nieba”<sup>51</sup>.

Z uwagi na swe walory fizyczne i moralne praca na roli jest więc idealnym zajęciem, któremu powinien poświęcić się człowiek.

„Zdolność rolnictwa do dostarczania przyjemności ciału – czytamy – jest nie mniej widoczna, niż jego zdolność dostarczania przyjemności umyśłu: jest sztuką posiadającą wyjątkową cechę zaspokajania z bezgraniczną hojnością wedle woli zarówno pragnień moralnych jednych oraz pragnień fizycznych drugich. Może zaspokoić nawet niezdrową miłość do pieniędzy, w tym samym czasie przyzwyczajając nas do praktykowania cnoty. (...) Krótko mówiąc praktykowanie rolnictwa daje dużo, zarówno ciału, jak i duchowi, zabezpiecza zdrowie i siłę obu, a przez połączenie gruntownej znajomości prawdziwego życia, z koniecznością badania tajników natury i najsilniejsze zaproszenie do praktykowania moralności, staje się najlepszym twórcą kompletnego człowieka”<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> J. Taylor, *Definition of Parties*, cyt. za: B.F. Wright, *The Philosopher...*, *op. cit.*, s. 873.

<sup>49</sup> *Tyranny Unmasked...*, *op. cit.*, s. 146.

<sup>50</sup> A. Craven, *John Taylor and Southern Agriculture*, „The Journal of Southern History”, Vol. 4, No. 2 (May 1938), s. 138–139.

<sup>51</sup> J. Taylor, *Arator...*, *op. cit.*, s. 212.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 243.

Tylko tacy ludzie, oddani pracy, cnocie i dobru publicznemu, mogą być „wzorem dla innych i stróżami narodowego szczęścia”<sup>53</sup>. Istnieje też nierozzerwalny związek pomiędzy wolnością i rolnictwem, ponieważ:

„przyzwyczajenie do pracowitości i odwagi, której wymaga, z prostymi i stałymi zwyczajami, jakie tworzy, ceni miłość cnoty i niezależności jednakowo niechętnie do naruszania praw innych, jak do znoszenia naruszania własnych”<sup>54</sup>.

Pomimo tak niewątpliwych zalet w Stanach Zjednoczonych rolnictwo traci powoli swą wyjątkową pozycję, a uprawiający ziemię stali się klasą uciskaną ledwie wiążącą koniec z końcem. Dzieje się tak w kraju gdzie ziemi jest pod dostatkiem, nie brakuje rąk do pracy, a klimat jest sprzyjający rolniczym przedsięwzięciom. Dlatego przyczyny tego stanu nie mogą mieć charakteru naturalnego, lecz wynikać z działania czynników zewnętrznych. Po pierwsze jest nim ignorancja polityków, którzy nie dostrzegają fundamentalnej roli rolnictwa dla gospodarki. Po drugie, co ważniejsze, przyczyną są przywileje, subwencje, cła ochronne dla przemysłu i klasy finansowej, za pomocą których własność wytworzona przez rolnika przenoszona jest do przemysłu i banków. Zbudowany przez nie system wzbogaca najbogatszych i zubaża najbiedniejszych<sup>55</sup>. Miast więc konkurencji, pracowitości, obfitości i cnoty generuje układ stosunków, który „promuje słabość, hoduje żądze i powoduje niedolę”<sup>56</sup>.

Dlaczego jednak tak liczni pozwalają na ucisk przez niewielką garstkę? Zdaniem Taylora wpływ na to ma wielkie rozproszenie własności ziemskiej, wielka ilość niewielkich gospodarstw uprawiana jest przez ludzi dysponujących ograniczoną wiedzą na temat procesów ekonomicznych i politycznych. Razem z transferem bogactwa nastąpił transfer mądrości politycznej od rolnictwa do jego naturalnych wrogów, dlatego, pisał z goryczą, że farmerzy są „politycznymi niewolnikami”, ponieważ są „politycznymi głupcami”<sup>57</sup>. Oddanie przywództwa politycznego w ręce ludzi miast i akceptacja prawodawstwa, która katalizowała ich rozwój ostatecznie pozbawiły farmera jego politycznego wpływu, a w końcu obniżyły jego społeczny status. Ziemska arystokracja oparta na wielkiej własności, jak ma to miejsce w Europie, łatwiej może prze-

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 244.

<sup>54</sup> J. Taylor, *A Defence of the Measures of the Administration of Thomas Jefferson*, S.H. Smith, Washington 1804, s. 73. Autorstwo tego pamfletu opublikowanego pod pseudonimem Curtius z graniczącym z pewnością prawdopodobieństwem przypisuje się Taylorowi.

<sup>55</sup> J.V. Ford, *Economic...*, *op. cit.*, s. 222.

<sup>56</sup> J. Taylor, *Arator...*, *op. cit.*, s. 244.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 39.

ciwstawić się władzy kapitału. Jednak, po pierwsze, w Ameryce jej nie ma, po drugie zaś, byłaby tu rzeczą niepożądaną. W konsekwencji istnieją w Stanach Zjednoczonych doskonałe warunki do triumfu kapitalistycznej arystokracji. Dlatego trwa ciągle i obiektywny konflikt pomiędzy ziemią i kapitałem, wsią i miastem, pomiędzy tymi, którzy wytwarzają bogactwo narodu i tymi, którzy na nich żerują.

Ekonomiczna analiza rzeczywistości politycznej doprowadza Taylora do wniosku, że istniejące w społeczeństwie antagonizmy klasowe są genezą istniejących w Ameryce partii politycznych. Przyczyną tego antagonizmu są u samych korzeni błędne rozwiązania prawne:

„ponieważ to prawa podzieliły naród na wzbogaconą mniejszość i wytwarzającą bogactwo większość, stąd dwie partie – pragnących bogactwa i jego obrońców – są nieuniknioną koniecznością”<sup>58</sup>.

Jako szczerzy republikanin był nieprzejednanym wrogiem partyjnictwa, dezintegrującego wspólnotę polityczną.

„Pragnienia narodów i facji – pisał – są różnymi uczuciami. Pierwsze są powodowane przez miłość wolności, drugie przez ambicję i chciwość. Pierwsze są powściągane przez cnoty sprawiedliwości i umiarkowania, które przywracają miłość i szacunek, drugie mogą być zaspokojone tylko przez władzę i grabież, nigdy nie mogą być powściągnięte i przynoszą nienawiść i pogardę. Pierwsze manifestują się w dotychczasowych relacjach pomiędzy zjednoczonymi narodami tych stanów i ich rządów, drugie przez wieczną niezgodę pomiędzy klasami. Ta niezgoda stwarza nienawistne, zdradzieckie i gwałtowne nastroje, by zdobyć władzę”<sup>59</sup>.

Przyczyną ich powstania jest Hamiltonowski system finansowy i prawa, które wzbogaciły mniejszość kosztem większości, ale duch partyjnictwa nie jest, jak wierzy Taylor, naturalny w wolnym rządzie, lecz tam, gdzie arystokracja lub partie interesu sztucznie zostały stworzone przez prawo.

„Partie arystokratyczne i feudalne – pisze – powstały za sprawą zdobytych ziem, partie kościelne poprzez dziesięcinę, ofiary i donacje, partie wojskowe przez żołd, partie patronatu przez urzędy, łapówki i synekury, partie papierowego pieniądza przez akcje, zysk i dywidendy. Wszystkie powstały za sprawą prawa dla przeniesienia lub zawłaszczenia prywatnej własności”<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 492.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 381.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 493.

Tymczasem celem dobrego rządu jest tylko zagwarantowanie ludziom posiadania własności, wytworu ich pracy, lecz dzisiaj używa on swej władzy, by przenieść własność od właścicieli, do nielicznej grupy, której interesowi sprzyja. Sposobem powstrzymania *strasznej tyranii partii* jest tylko realizacja tego celu przez republikański rząd, wtedy bowiem będzie można „przedłużyć okres, kiedy nasz rząd może pozostać sługą narodu”<sup>61</sup>. Taylor utożsamia przy tym agraryzm z republikanizmem, a kapitalizm z monarchicznymi predylekcjami<sup>62</sup>. Dla niego to ziemia jest prawdziwą i trwałą podstawą demokracji. Posiadacze ziemi są też obrońcami wolnej gospodarki i obrońcami własności przed zakusami monopoli i banków. Tylko ona nie ma żadnych specjalnych, ustanowionych przez prawo przywilejów i nie oczekuje żadnej pomocy od rządu.

„Ziemia – pisze – nie jest stworzona przez prawo, dlatego nie obawia się śmiertelnych ciosów z jego strony. Nie utrzymuje się kosztem innych, dlatego nie jest dręczona przez zastępy wrogów, którzy chcą się na niej zemścić. Przez działanie praw wrogich ich monopolowi szybko jednoczy się z interesem większości narodu, od tego czasu jest niemożliwa chciwości i niesprawiedliwość frakcyjnych interesów ustanowionych przez prawo, ponieważ żadna pokusa, by uwieść ją dla nich nie istnieje. Do czasu, aż to osiągniemy ziemiaństwo będzie zmuszane przez prawo, by dzielić ziemię i nie doprowadzi to do zepsucia, chyba, że przez prawo, które zagwarantuje posiadanie ziemi przez mniejszość”<sup>63</sup>.

Jest niemożliwe, by rolnictwo kiedykolwiek w Ameryce miało interes inny niż narodowy lub aby przekształciło się w arystokrację.

„Gdy tylko ziemie kraju są tak podzielone, że wpływ kilku posiadaczy ziemskich na rząd jest niedostrzegalny lub, gdy większość narodu uprawia ziemię”<sup>64</sup>,

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 562.

<sup>62</sup> Jego doświadczenie podpowiada mu jednak, że każda partia, wcześniej czy później zostanie skorumpowana i przejdzie na stronę arystokracji. Nie ma złudzeń nawet wobec swego ugrupowania, które po dojściu do władzy w czasach administracji Jeffersona chwyciło się metod swych zaprzysięgłych przeciwników i przejęło część programu Hamiltona.

„Poszczególni ludzie i całe partie – pisze z goryczą – głośno potępiali, a po cichu bronili tej władzy, i głupota lub służalczość tych, którzy najpierw opisywali ją jako uzurpację niebezpieczną dla wolnego rządu, a następnie nią zawładnęli, powinna być pamiętką dla narodów, by nie pokładały nadmiernego zaufania w partiach i ludziach, w sędziach i legislaturach, w rządach i patriotach” – J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 278.

W liście do Jamesa Monroe, komentując prezydenturę Jeffersona, napisał, że: „Pan Jefferson uczynił wiele dobrych rzeczy, lecz zaniedbał uczynienia lepszych” – *To Monroe, October 26, 1810*, [w:] *Letters of John Taylor*, „Branch Historical Papers”, Vol. 2 (June 1908), s. 310.

<sup>63</sup> J. Taylor, *An Inquiry...*, *op. cit.*, s. 243.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 477.

nie ma niebezpieczeństwa powstania ziemskiej arystokracji o interesie innym niż interes narodu. Jest tak właśnie w Ameryce, ponieważ „interes rolnictwa pokrywa się z interesem ogromnej większości”<sup>65</sup>. Ponadto:

„sam obszar naszego kraju – pisze – wystarczyłby do udowodnienia, że nasze ziemiaństwo nie może stać się monarchią albo arystokracją”<sup>66</sup>.

Istnieją więc idealne warunki do stworzenia dobrze funkcjonującej republiki opartej na demokratycznych założeniach. Dlatego celem państwa chcącego zrealizować republikańsko-demokratyczny projekt jest bezlitosna walka z kapitalizmem państwowym, poprzez zniszczenie przywilejów, na którym się opiera. Stał się on bowiem nie mniej szkodliwy niż królowie, kościół i stara arystokracja.

## PODSUMOWANIE

Radykalizm stanowiska Taylora wynika więc przede wszystkim z obserwacji wielkich zmian zachodzących w Stanach Zjednoczonych. Na jego oczach Unia stopniowo zawłaszczala władzę pierwotnie przyznaną stanom, widział w niej więc nie realizację wielkiego republikańskiego eksperymentu, ale państwo oparte na uprzywilejowanej pozycji nielicznych i ucisku większości, staczające się powoli w otchłań tyranii. Przyczyną tej fundamentalnej zmiany były wielkie procesy ekonomiczne realizujące interesy kapitalistycznej Północy. Centralizacja władzy i zwiększenie ekonomicznej roli państwa sprzyjało bowiem interesom kapitalistycznym, będąc w konsekwencji przyczyną rosnącej władzy rządu federalnego oraz powolnego i konsekwentnego uszczuplania praw stanowych. Spór pomiędzy ziemią i kapitałem, który tak wnikliwie opisuje Taylor, nie ma więc charakteru czysto ekonomicznego, lecz jak najbardziej polityczny. Nie jest bowiem w stanie wyobrazić sobie demokratycznej republiki, która nie jest oparta na cnotach obywatelskich, lecz na kapitalistycznym wyzysku. Wyzysk ten ostatecznie musiał doprowadzić do pauperyzacji rolniczego Południa i jego politycznej marginalizacji. Taylor zdawał więc sobie sprawę, że ostatecznym rozwiązaniem może być porzucenie Unii, dlatego jego filozofia stała się później źródłem inspiracji dla tych, którzy otwarcie nawoływali do takiego radykalnego kroku. Jest też bez wątpienia afirmacją naturalnego, opartego na wolności, wolnym rynku

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 532.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 482.

i prawie do samorządzenia porządku społecznego, który wytworzył się w stanach południowych, co czyni go jednym z intelektualnych ojców Starego Południa.

## BIBLIOGRAFIA

- Craven A., *John Taylor and Southern Agriculture*, „The Journal of Southern History”, Vol. 4, No. 2 (May 1938).
- Dauer M.J., Hammond H., *John Taylor: Democrat or Aristocrat?*, „The Journal of Politics”, Vol. 6, No. 4 (Nov. 1944).
- Ford J.V., *Economic Philosophy of John Taylor*, „The William and Mary Quarterly”, Vol. 9, No. 3 (Jul. 1929).
- Hartz L., *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, Houghton Mifflin Harcourt, Orlando, Austin, New York, San Diego, Toronto, London 1991.
- Letters of John Taylor*, „Branch Historical Papers”, Vol. 2 (June 1908).
- McConnell G., *John Taylor and the Democratic Tradition*, „Western Political Quarterly” 4 (March 1951).
- Miller F.T., *Juries and Judges versus the Law: Virginia's Provincial Legal Perspective*, University Press of Virginia, Charlottesville 1994.
- Risjord N.K., *The Old Republicans: Southern Conservatism in the Age of Jefferson*, Columbia University Press, New York 1965.
- Shalhope R.E., *John Taylor of Caroline: Pastoral Republican*, University of South Carolina Press, Columbia 1980.
- Sisson D., Hartmann T., *The American Revolution of 1800. How Jefferson Rescued Democracy from Tyranny and Faction – and What This Means Today*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2014.
- Tate A.L., *Conservatism and Southern Intellectuals, 1789–1861. Liberty, Tradition, and the Good Society*, University of Missouri Press, Columbia, London 2005.
- Taylor J., *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of The United States*, Routledge and Kegan Paul, London 1950.
- Taylor J., *Construction Construed and Constitutions Vindicated*, Shepherd & Pollard, Richmond 1820.
- Taylor J., *Tyranny Unmasked*, Liberty Found, Indianapolis 1992.
- Taylor J., *Arator; Being a Series of Agricultural Essays, Practical & Political*, J.M. Carter, Georgetown 1814.

- Taylor J., *A Pamphlet, Containing a Series of Letters, Written by Colonel John Taylor, of Caroline, to Thomas Ritchie: In Consequence of an Unwarrantable Attack Made by that Editor Upon Colonel Taylor*, E. C. Stanard, Richmond 1809.
- Taylor J., *A Defence of the Measures of the Administration of Thomas Jefferson*, S.H. Smith, Washington 1804.
- Thompson M.J., *The Politics of Inequality: A Political History of the Idea of Economic Inequality in America*, Columbia University Press, New York 2012.
- Wright B.F., *The Philosopher of Jeffersonian Democracy*, „The American Political Science Review”, Vol. 22, No. 4 (Nov. 1928).

## JOHN TAYLOR OF CAROLINE I REPUBLIKAŃSKA KRYTYKA KAPITALIZMU PAŃSTWOWEGO

### Streszczenie

W całym gronie wpływowych myślicieli, polityków i prawników Starego Południa jedno z najważniejszych miejsc zajmuje bez wątpienia John Taylor of Caroline – ideowy kompanion Jeffersona oraz polityk, który stworzył nową platformę polityczną dla partii demokratyczno-republikańskiej walczącej z centralistycznymi dążeniami federalistów. Pod wodzą Taylora i Randolpha połączyli oni antyfederalizm, prawną tradycję Starego Dominium oraz *zasady roku '98*, by przeciwstawić się centralistycznym pomysłom federalistów. Poprzez swój sprzeciw wobec traktowania prawa jako instrumentu inżynierii społecznej i budowy imperialnego państwa oraz miłość do pluralizmu i decentralizacji stworzyli fundamenty Doktryny Wirginii, łączącej konserwatywne spojrzenie na społeczeństwo z radykalnym wolnościowym podejściem do kwestii władzy i gospodarki. Polityczna działalność Taylora i towarzysząca jej refleksja jest właśnie jej najpełniejszym wyrazem. Jest też funkcją pozycji społecznej swego autora: plantatora, właściciela niewolników, prawnika, żołnierza i polityka, jednego z ostatnich apologetów arkadyjskich cnót w epoce niepowstrzymanych kapitalistycznych przekształceń. To, co stanowi w jego myśli pomost pomiędzy epokami i decyduje o jej przenikliwości, to połączenie zagadnień ekonomicznych i politycznych, wywodzenie tych drugich z okoliczności ukształtowanych przez te pierwsze. Jest więc w istocie wykładem ekonomii politycznej tłumaczącej wielkie procesy historyczne zmianami i okolicznościami o charakterze gospodarczym.



## JOHN TAYLOR OF CAROLINE AND REPUBLICAN CRITICISM OF STATE CAPITALISM

### Summary

John Taylor of Caroline is undoubtedly one of the most important members of the circle of influential thinkers, politicians and lawyers of the Old South. He was Jefferson's ideological companion and a politician who created a new political platform for the Democratic-Republican Party fighting against the federalists' centralistic ambitions. Under the leadership of Taylor and Randolph, they joined anti-federalism, the legal tradition of the Old Dominion and the Principles of '98 together in order to oppose the federalists' centralistic ideas. By their opposition to treating law as an instrument of social engineering and the development of an imperialistic state and by their love of pluralism and decentralisation, they created foundations of the Virginia doctrine joining the conservative perception of the society to a radical freedom-related approach to the issue of power and economy. Taylor's political activities and reflection accompanying them are its fullest expression. It also represents its author's social position: a plantation and slaves owner, a lawyer, a soldier, and a politician, one of the last apologists of Arcadian values in the era of irresistible capitalistic transformations. What constitutes a bridge between epochs in his thought and is decisive for its acuteness is a linkage between economic and political issues, derivation of the latter from circumstances created by the former. Thus, it is in fact a lecture on political economy explaining many historical processes with the use of changes and circumstances that are economic in character.

### ДЖОН ТЕЙЛОР ИЗ КАРОЛИНЫ И РЕСПУБЛИКАНСКАЯ КРИТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО КАПИТАЛИЗМА

#### Резюме

Среди самых влиятельных мыслителей, политиков и юристов Старого Юга важное место принадлежит, несомненно, Джону Тейлору из Каролины – идеологическому стороннику Джефферсона, а также политику, который создал новую политическую платформу для республиканско-демократической партии, борющейся с централистскими стремлениями федералистов. Под руководством Тейлора и Рандольфа они создали антифедерализм, пра-

новые основы «Старого доминиона», а также принципы '98 года, – с целью противостояния централистским тенденциям федералистов. Благодаря протесту против трактовки права как инструмента социальной инженерии и строительства имперского государства, а также пристрастию к плюрализму и децентрализации, ими были созданы основы Теории Вирджинии, объединяющей консервативные взгляды на общество с радикальным свободолобимым подходом к вопросу власти и экономики. Политическая деятельность Тейлора и сопутствующие ей рефлексии являются наиболее полным выражением вышеупомянутой теории, а также функцией социальной позиции своего автора – плантатора, рабовладельца, юриста, солдата и политика, одного из последних апологетов Аркадских добродетелей в эпоху неудержимых капиталистических преобразований. В его теории связующим звеном между эпохами, которое определяет её проникновенную суть, служит сочетание экономических и политических вопросов, а также возникновение последних на основе обстоятельств, сформировавшихся благодаря тем первым. Таким образом, данную теорию можно охарактеризовать как учение о политической экономии, обосновывающее великие исторические процессы изменениями и обстоятельствами экономического характера.

**Andrzej Janowicz\***

## PRÓBA OCENY RÓWNOWAGI ZEWNĘTRZNEJ POLSKI W LATACH 2004–2015

### WPROWADZENIE

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku, doprowadził do istotnych zaburzeń i niepewności w całym globalnym systemie finansowym. Najtrudniejsze momenty dla rynków finansowych nastąpiły w 2008 roku, gdy w marcu upadł bank Bear Stearns, a banki: Merrill Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman Brothers i Citigroup uznane zostały za potencjalnie zagrożone bankructwem i w związku z tym dokapitalizowane przez państwo. Pomimo tego wsparcia Lehman Brothers i Merrill Lynch ogłosiły swoją upadłość, a największy ubezpieczyciel AIG oraz instytucje finansowe rynku ubezpieczeniowego USA, Annie Mae i Freddie Mac zostały przejęte przez państwo<sup>1</sup>. Zgodnie określa się, że szczególny wpływ na gwałtowny rozwój światowego kryzysu finansowego wywarła upadłość 15 września 2008 r. banku inwestycyjnego Lehman Brothers Holdings Inc, czwartego co do wielkości banku inwestycyjnego na świecie. Ten dzień przyjęto uważać za początek wybuchu największego kryzysu finansowego od czasów wielkiej depresji z lat 30. Upadek tego banku był też zaprzeczeniem zasady „Zbyt duży, by upaść”<sup>2</sup>. Jednym ze skutków tej upadłości było gwałtowne załamanie na rynku

\* Andrzej Janowicz – dr, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, andrzejjanowicz.1@gmail.com

<sup>1</sup> Szczegółowy, chronologiczny opis wydarzeń w czasie kryzysu patrz: Bank of International Settlements, 79th Annual Report, Basel, 29 June 2009, dostęp w: <http://www.bis.org/events/agm2009.htm>

<sup>2</sup> Określenie „Zbyt duży, by upaść” wiąże się z kryzysem w 2008 r., kiedy to wiele rządów przyjęło strategię ratowania, poprzez dofinansowanie, największych banków, pozostawiając na pastwę losu mniejsze, skazując je na upadłość. (Widoczna tu jest analogia

międzybankowym (*interbank market seizure*), które dotarło również do Polski. Spadek wzajemnego zaufania pomiędzy uczestnikami krajowego rynku został spowodowany m.in. pogłoskami o problemach finansowych inwestorów strategicznych polskich banków<sup>3</sup>.

Skutki światowego kryzysu finansowego i wywołanej nim recesji gospodarczej bardzo silnie dotknęły kraje UE, a tym samym szybko dotarły również do Polski, ponieważ wówczas na rynki państw UE przypadało aż ok. 77,0% polskiego eksportu, a ok. 59% towarów i usług było importowanych z UE. Kraje Unii były także źródłem ok. 85% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Wpływ kryzysu na poziom PKB w Polsce okazał się jednak znacznie mniejszy niż w innych krajach UE. Polska była jedynym spośród wszystkich krajów członkowskich UE, w którym nie odnotowano spadku PKB w 2009 r. (wzrost o 1,6% r/r)<sup>4</sup>. Mimo relatywnie dobrych wyników gospodarczych na tle innych krajów UE, Polska nie uniknęła wyraźnego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w okresie kryzysu. Znaczny spadek dochodów w IV kw. 2008 r., przy wysokiej dynamice wydatków w całym roku, spowodował, że deficyt sektora finansów publicznych przekroczył wyraźnie poziom 3% PKB już w 2008 r. Jedynym czynnikiem, który doprowadził do istotnego wzrostu długu w Polsce, a który nie wystąpił na większą skalę w innych krajach UE (poza Rumunią, Węgrami i Łotwą), było znaczne osłabienie waluty krajowej.

W rezultacie, od połowy 2009 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Dopiero po 6 latach, tj. 19 czerwca 2015 r., Rada Ecofin (Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych UE) przyjęła decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. W opublikowanym w tym dniu komunikacie Ministerstwa Finansów stwierdzono, że – świadczy to o skuteczności strategii rządu i podejmowanych przez niego działań<sup>5</sup>.

---

do tragedii „Titanica” gdzie ratowano przede wszystkim pasażerów I klasy, skazując na zagładę pasażerów IV klasy. Przep. autor – A.J.). Mieszczący się w Bazylei Financial Stability Board (FSB), działający na rzecz bezpieczeństwa światowego systemu bankowego, ustala i zaleca stosowanie szczególnych wymogów bezpieczeństwa wobec największych banków (FSB Financial Stability Board, *Progress and Next Steps Towards Ending „TO-Big-To Fail” (TBFT)*, Report of the Financial Stability Board to the G-20, 2 September).

<sup>3</sup> *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*, KNF, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>5</sup> Ale prawdziwy powód, którym kierowała się Rada Ecofin cofając wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu, podaje Ministerstwo Finansów, przecząc tym samym przypisanemu powyżej sukcesowi działań rządu w tym zakresie.

## 1. OCENA NIERÓWNOWAG MAKROEKONOMICZNYCH: POLSKA NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Jedną z głównych przyczyn ostatniego kryzysu w strefie euro – przekładającą się zarazem na uporczywość trwającego tam spowolnienia gospodarczego – było silne zróżnicowanie konkurencyjności pomiędzy poszczególnymi krajami strefy euro i związane z tym znaczne nierównowagi makroekonomiczne<sup>6</sup>. Aby móc odpowiednio wcześniej zidentyfikować i skorygować ich ponowne powstawanie, w 2011 r. wprowadzono do prawa Unii Europejskiej – jako część tzw. sześciopaku – procedurę identyfikowania zakłóceń równowagi w gospodarkach krajów UE (*Macroeconomic Imbalance Procedure*, MIP). Postępując zgodnie z tą procedurą, Komisja Europejska publikuje coroczny raport (*Alert Mechanism Report*), w którym identyfikowane jest ryzyko występowania nierównowag w gospodarkach krajów członkowskich<sup>7</sup>. Kryteria oceny w ramach *Alert Mechanism Report* opierają się na jedenastu wskaźnikach makroekonomicznych i makrofinansowych (wskaźniki główne), dla których Komisja ustaliła progi, służące jako poziomy ostrzegawcze. Dodatkowa ocena opiera się także na kilkunastu wskaźnikach pomocniczych, mających w szczególności na celu dostarczenie szerszej informacji na temat zmiennych ekonomicznych, dla których wartość wskaźnika głównego przekroczyła ustalony próg. Wskaźniki główne są prezentowane w tzw. Tabeli ocen (ang. *scoreboard*) i zostały podzielone na dwie grupy – wskaźniki nierównowagi zewnętrznej i konkurencyjności oraz wskaźniki nierównowagi wewnętrznej. Aczkolwiek niniejsze opracowanie dotyczy głównie nierównowagi zewnętrznej, to warto też wymienić wskaźniki nierównowagi wewnętrznej, do których zalicza się:

- stopa bezrobocia (3-letnia średnia) – poniżej 10%,
- dług publiczny (proc. PKB) – poniżej 60%,
- zadłużenie sektora prywatnego (proc. PKB) – poniżej 160%,
- kredyt dla sektora prywatnego (proc. PKB) – poniżej 15%.

---

„Spadek państwowego długu publicznego (PDP) w ciągu całego 2014 r. był głównie spowodowany umorzeniem w lutym 2014 r. skarbowych papierów wartościowych (SPW) w efekcie reformy systemu emerytalnego (przekazanie środków z funduszy OFE do ZUS), co skutkowało jednorazowym obniżeniem państwowego długu publicznego (PDP) o 130 187,6 mln zł. Po wyłączeniu efektu umorzenia SPW, ale bez uwzględnienia jego wpływu na koszty obsługi długu, PDP wzrósłby o 74 640,4 mln zł.”

– podało Ministerstwo Finansów. (Czyli zadłużenie obniżyło się tylko na papierze – przyp. autor – A.J.). MF Biuletyn kwartalny, *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2014*, Warszawa, 31 marca 2015 r.

<sup>6</sup> *Raport o inflacji – lipiec 2015 r.*, NBP, s. 37.

<sup>7</sup> Raport jest publikowany na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceńiom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

Równowaga wewnętrzna odnosi się też do równowagi w finansach publicznych, a więc ocenie podlega saldo budżetu oraz dług publiczny.

Wskaźniki obrazujące obie formy nierównowag makroekonomicznych wykazują wysoki stopień współzależności, wzajemnie przenikają się i oddziałują na siebie, przypomina to zasadę funkcjonowania naczyń połączonych. Przykładowo, finansowanie nierównowagi finansów publicznych długiem zagranicznym prowadzi do przekroczenia progów ostrożnościowych nierównowagi zewnętrznej.

Tabela 1

## Wskaźniki dotyczące procedury nierównowagi zewnętrznej Polski

			Wartości progowe (%)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zakłócenia równowagi w kategoriach zewnętrznych oraz konkurencyjność	Saldo obrotów bieżących % PKB	Średnia z 3 lat	4 / 6	-5,4	-5,2	-4,8	-4,8	-3,4	-2,3
	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)		-35	-57,8	-65,4	-62,9	-65,9	-68,7	-68,3
	Realny efektywny kurs walutowy – 42 partnerów handlowych deflator HICP	zmiana w % w ciągu 3 lat	$\pm 5$ i $\pm 11$	-3,9	-1,4	-11,6	1,2	-4,3	-1,3
	Udział w rynkach eksportowych – % światowego eksportu	zmiana w % w ciągu 5 lat	-6	33,5	22,4	13,9	1,0	0,0	4,8
	Wskaźnik nominalnego jednostkowego kosztu pracy (2010 = 100)	zmiana w % w ciągu 3 lat	9 i 12	12,4	13,4	5,4	6,4	3,3	2,5

Źródło: *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r.* Komisja Europejska, Dokument roboczy służb komisji, Bruksela, 26.02.2016 r. SWD (2016) 89 final, s. 47.

Z prezentowanych w tabeli 1 wskaźników nierównowagi zewnętrznej wynika, że wartość najważniejszego z nich, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski, przekracza statystyczny limit dla tej kategorii (–35% PKB) prawie dwukrotnie (–68,3%).

Natomiast od 2013 r. na bezpiecznym poziomie kształtuje się wskaźnik obrotów bieżących.

Uzyskane przez Polskę wskaźniki dotyczące procedur zakłóceń makroekonomicznych wypadają dobrze na tle krajów UE (zob. tabela 2). Znajduje to potwierdzenie w przedstawionej przez Komisję Europejską opinii, w której stwierdzono, że:

„Na podstawie ekonomicznej analizy tabeli wyników (zawierającej również dane dotyczące równowagi wewnętrznej – przyp. autor A.J.) że w przypadku Republiki Czeskiej, Danii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Polski i Słowacji na obecnym etapie nie jest wymagana szczegółowa ocena sytuacji oraz, że dalsze prowadzenie nadzoru nad tymi państwami w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie jest uzasadnione”<sup>8</sup>.

Ta satysfakcjonująca ocena nie uwzględnia stanu rozwoju poszczególnych gospodarek, poziomu oszczędności krajowych, zdolności obsługi zadłużenia zagranicznego i związanych z tym kosztami itd. Dlatego też zasadne jest przeprowadzenie na podstawie wybranych wskaźników pogłębionej analizy stanu czynników kształtujących nierównowagę zewnętrzną Polski. Małgorzata Janicka, odnosząc się do powyższej opinii KE, także uważa, że uzasadniona jest potrzeba przeprowadzenia analizy dodatkowych wskaźników, które pozwolą dokładniej przyjrzeć się uwarunkowaniom zaangażowania kapitałowego inwestorów zagranicznych i lepiej ocenić podatność na ewentualne zaburzenia równowagi zewnętrznej naszego kraju.

Wybór dokonanych przez nią w tym celu wskaźników został oparty na danych zawartych w bilansie płatniczym oraz w międzynarodowej pozycji inwestycyjnej<sup>9</sup>. Także inni autorzy publikacji poświęconych ocenie nierównowagi zewnętrznej, wykorzystując do tego celu, jak to określających zestaw „wskaźników bezpieczeństwa” dobierają je według własnych kryteriów ich przydatności.

<sup>8</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Społecznego*, przekładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2016 r.), Bruksela, dnia 26.11.2015 r. COM(2015) 691 final, s. 5. Tabela wyników s. 48.

<sup>9</sup> M. Janicka, *Ocena stabilności zewnętrznej Polski w latach 2000–2012*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce globalnej 2014”, nr 33, Uniwersytet Gdański, s. 679–682.

Tabela 2

Wskaźniki nierównowagi zewnętrznej Polski na tle państw UE

Rok 2014	Saldo obrotów bieżących (średnia z 3 lat w % PKB)	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)	Realny efektywny kurs walutowy – 42 partnerów handlowych, delator HICP (zmiana % w ciągu 3 lat)	Udział w rynkach eksportowych (zmiana % w ciągu 5 lat)	Nominalny jednostkowy koszt pracy (2010 = 100) (zmiana % w ciągu 3 lat)
Progi ostrożnościowe	-4/6%	-35%	±5% (strefa EURO) ±11% (poza EURO)	-6%	9% (strefa EURO) 12% (poza EURO)
Belgia	-0,1	57,2	-0,5	-10,7	5,6
Bułgaria	0,9	-73,4	-2,6	6,7	12,5
Czechy	-0,5	-35,6	-10,0	-5,0	3,8
Dania	6,9	47,0	-1,2	-17,3	5,1
Niemcy	6,9	42,3	-0,3	-8,3	7,6
Estonia	-0,5	-43,6	4,7	24,5	13,0
Irlandia	1,8	-106,7	-3,5	-6,1	-2,2
Grecja	-2,6	-124,1	-5,6	-17,5	-11,6
Hiszpania	0,7	-94,1	-1,0	-11,5	-4,1
Francja	-1,0	-19,5	-1,2	-13,1	4,8
Chorwacja	0,5	-88,6	-0,9	-18,0	-5,9



Włochy	0,8	-27,9	0,2	-14,0	3,6
Cypr	-4,9	-139,8	-1,4	-26,7	-7,7
Łotwa	-2,5	-60,9	0,4	9,9	12,9
Litwa	1,3	-46,4	1,4	35,3	8,3
Luksemburg	5,8	36,0	0,5	11,2	7,6
Węgry	2,7	-73,8	-7,0	-14,9	6,7
Malta	2,6	39,5	0,0	-18,2	7,0
Holandia	10,9	60,8	0,8	-11,0	5,4
Austria	1,8	2,2	1,9	-15,7	7,8
Polska	-2,3	-68,3	-1,3	4,8	2,5
Portugalia	0,0	-113,3	-1,8	-4,7	-2,3
Rumunia	-2,1	-57,2	-1,1	21,5	2,3
Słowenia	5,1	-43,7	1,2	-11,8	-0,2
Słowacja	1,0	-69,4	1,3	3,2	2,2
Finlandia	-1,5	-0,7	2,7	-24,0	8,0
Szwecja	6,5	-6,5	-3,7	-9,8	7,1
W. Brytania	-4,3	-25,3	10,2	-8,7	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2016*, European Commission, Brussels 26.11.2015. COM(2015) 691 final, s. 13.

Ł. Kaczmarczyk i A. Mika przedstawiają szeroki zestaw mierników zadłużenia zewnętrznego. Podkreślają, że ich zastosowanie ma niezwykle istotne znaczenie, gdyż są one podstawą zarządzania długiem zewnętrznym, rezerwami, płynnością oraz wypłacalnością gospodarki, i przyczyniają się do zapobiegania potencjalnemu kryzysowi zadłużeniowemu<sup>10</sup>.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że dla oceny nierównowagi zewnętrznej Polski najbardziej przydatna będzie analiza międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, zadłużenia zagranicznego i salda obrotów bieżących bilansu płatniczego.

## 2. MIĘDZYNARODOWA POZYCJA INWESTYCYJNA NETTO

Międzynarodowa pozycja inwestycyjna jest zestawieniem statystycznym stanów zagranicznych aktywów i pasywów finansowych na koniec danego okresu sprawozdawczego. Saldo międzynarodowej pozycji inwestycyjnej informuje o tym, czy dany kraj jest wierzycielem czy dłużnikiem netto. Na zmianę stanów należności i zobowiązań wpływa wielkość obrotów z zagranicą, a także różnice kursowe, różnice z wyceny aktywów i pasywów oraz pozostałe zmiany<sup>11</sup>.

Skumulowany efekt napływu do polskiej gospodarki kapitału zagranicznego na przestrzeni ostatnich lat odzwierciedlony jest w ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto (MPIN). Międzynarodowa pozycja inwestycyjna jest przedmiotem zainteresowania instytucji dokonujących ocen gospodarek (np. Komisji Europejskiej, MFW, agencji ratingowych) ze względu na to, że jej wielkość i struktura istotnie wpływają na zdolność gospodarki do obsługi zobowiązań wobec nierezydentów oraz ewentualnego zaciągania nowych zobowiązań, a także oddziałują na bilans płatniczy, przede wszystkim poprzez dochody pierwotne w ramach rachunku bieżącego<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ł. Kaczmarczyk, A. Mika, *Przegląd i znaczenie mierników zadłużenia zewnętrznego w kontekście krajowej i globalnej problematyki długu zewnętrznego: analiza sytuacji zadłużeniowej Polski*, Zeszyty Naukowe/Szkoła Główna Handlowa. Kolegium Gospodarki Światowej 26 (2009), s. 73.

<sup>11</sup> *Statystyka bilansu płatniczego. Uwagi metodyczne*. Departament Statystyki NBP, Warszawa listopad 2015 r., s. 27.

<sup>12</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki*, NBP, kwiecień 2016 r., s. 61.

Tabela 3

## Międzynarodowa pozycja inwestycyjna (w mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto</b>	<b>-93 451</b>	<b>-107 187</b>	<b>-125 493</b>	<b>-163 187</b>	<b>-171 308</b>	<b>-191 517</b>	<b>-237 511</b>	<b>-221 411</b>	<b>-260 441</b>	<b>-275 431</b>	<b>-275 456</b>	<b>-259 908</b>
<b>Ogółem aktywa</b>	<b>63 141</b>	<b>83 313</b>	<b>96 290</b>	<b>114 566</b>	<b>104 937</b>	<b>117 306</b>	<b>154 280</b>	<b>164 513</b>	<b>179 629</b>	<b>172 709</b>	<b>189 643</b>	<b>210 960</b>
Inwestycje bezpośrednie	6 102	9 722	16 546	21 366	23 755	28 055	47 029	50 863	54 656	52 044	54 187	57 819
Inwestycje portfelowe	4 920	7 420	10 515	14 942	7 515	9 764	10 999	8 280	9 871	11 779	16 732	28 268
Pochodne instrumenty finansowe	222	422	418	872	1 679	681	2 767	4 461	4 631	4 081	6 476	4 279
Pozostałe inwestycje	24 931	29 779	31 978	32 695	27 848	23 586	23 494	25 187	27 894	27 660	29 603	33 700
Oficjalne aktywa rezerwowe	26 966	35 970	36 833	44 691	44 140	55 220	69 991	75 722	82 577	77 145	82 645	86 894
<b>Ogółem pasywa</b>	<b>156 592</b>	<b>190 500</b>	<b>221 783</b>	<b>277 753</b>	<b>276 245</b>	<b>308 823</b>	<b>391 791</b>	<b>385 924</b>	<b>440 070</b>	<b>448 140</b>	<b>465 099</b>	<b>470 868</b>
Inwestycje bezpośrednie	66 934	80 852	100 812	127 409	122 279	134 940	176 802	167 645	190 150	199 988	205 313	202 868
Inwestycje portfelowe	41 518	60 312	64 412	71 287	55 250	70 840	98 580	97 963	129 764	127 131	133 463	140 005
Pochodne instrumenty finansowe	305	443	469	1 081	3 181	960	4 555	5 554	5 370	4 417	7 012	5 973
Pozostałe inwestycje	47 835	48 893	56 090	77 976	95 535	102 083	111 854	114 762	114 786	116 604	119 311	122 022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP – statystyka bilansu płatniczego w latach 2004–2015.

W Polsce występuje stale względnie duża ujemna wartość międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, znacznie przekraczając wspomnianą wartość progową  $-35\%$  PKB. Dominującą pozycję w pasywach zagranicznych stanowią inwestycje bezpośrednie, których udział w badanym okresie wynosił średnio ok.  $44\%$  (zob. tabela 3).

W literaturze panuje zgodny pogląd, który podziela też Komisja Europejska, że bezpośrednio inwestycje zagraniczne (BIZ), które są kwalifikowane jako kapitał długoterminowy, są „najzdrowszą” formą napływu kapitału – ze względu na stabilność oraz transfer zasobów materialnych i niematerialnych. Dlatego też strukturę polskiej pozycji inwestycyjnej netto uważa się za korzystną, z uwagi na wysoki udział inwestycji bezpośrednich w pasywach zagranicznych. Te teoretyczne założenia często przegrywają konfrontację z realnym rozwojem wydarzeń, czego dowodzą skutki wywołane ostatnim kryzysem finansowym, kiedy to tylko w 2008 r. inwestorzy zagraniczni wytransferowali z Polski rekordową kwotę ponad 9 mld euro. Powtórzeniu tego procederu w 2009 r. zapobiegł wprowadzony przez Komisję Nadzoru Finansowego zakaz wypłacania dywidend przez banki (kontrolowane w ok.  $75\%$  przez kapitał zagraniczny), których udział w transferowanych zyskach stanowił ok.  $30\%$ . Zjawisko to pokazuje, że kapitał ma jednak „ojczyznę”, do której wraca w razie kryzysu i że zawsze istnieje takie niebezpieczeństwo w przyszłości<sup>13</sup>. Doświadczenia ostatniego kryzysu wskazują także, iż stabilność BIZ, jak i ich pozytywny wpływ na gospodarkę kraju przyjmującego, może jednak zależeć od struktury sektorowej inwestycji bezpośrednich.

Nie ma też chyba większego sensu stopniowanie poziomu „bezpieczeństwa” różnych form kapitału zagranicznego dla finansów publicznych kraju przyjmującego. Na pożyczkobiorcy zawsze ciąży przymus konieczności i nieuchronności spłaty tego kapitału, bez względu na jego rodzaj. Celem tego opracowania nie jest ocena wpływu BIZ na gospodarkę kraju przyjmującego, ale należy mieć na uwadze, że głównym motywem ich działalności jest maksymalizacja zysku przy ograniczonym ryzyku<sup>14</sup>. Pokazuje to relacja z zagranicą, która jest praktycznie jednostronna – nasze inwestycje za granicą stanowią ok.  $1/4$  inwestycji zagranicznych w naszym kraju.

Od czasu przystąpienia Polski do UE widoczny jest stały wzrost inwestycji portfelowych w polskich pasywach zagranicznych. Kapitał portfelowy uznawa-

<sup>13</sup> A. Janowicz, *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 1(52) 2016, Uczelnia Łazarzskiego, s. 93–97.

<sup>14</sup> *Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, Z. Sadowski (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999, s. 284.

ny jest za mniej bezpieczną formę kapitału i finansowania – często nazywany jest *hot money*. Określenie to wynika z większej jego zmienności i wrażliwości na czynniki zewnętrzne, co sprawia, że przepływy te w większym stopniu niż BIZ mają charakter procykliczny, a nawet spekulacyjny<sup>15</sup>. Na koniec 2015 r. ich udział w pasywach wyniósł 44%, a w odniesieniu do BIZ ponad 70%. Ponadto, zobowiązania dłużne, jakie wynikają z tego rodzaju inwestycji, wiążą się zwykle z koniecznością płatności niezależnie od sytuacji gospodarczej (np. brak możliwości zawieszenia płatności odsetkowych bądź kapitałowych w efekcie znacznego pogorszenia koniunktury)<sup>16</sup>.

### 3. ZADŁUŻENIE ZAGRANICZNE I SALDO OBROTÓW BIEŻĄCYCH POLSKI

Narodowy Bank Polski zestawia informację dotyczącą zadłużenia zagranicznego zgodnie z przedstawioną poniżej definicją:

„Zadłużenie zagraniczne brutto, na koniec danego okresu, jest kwotą nieregulowanych i rzeczywiście istniejących zobowiązań (nie warunkowych), które wymagają spłaty kapitału i/lub odsetek przez dłużnika w jakimś momencie w przyszłości, a które są należne nierezydentom od rezydentów”<sup>17</sup>.

Definicja ta dotyczy zadłużenia brutto, czyli obejmuje określone zobowiązania zagraniczne Polski (niepomniejszone o należności zagraniczne).

Natomiast zadłużenie zagraniczne netto jest różnicą między należnościami zagranicznymi a zadłużeniem zagranicznym brutto. Należności zagraniczne, podobnie jak zadłużenie zagraniczne brutto, nie obejmują stanów kapitałów własnych i reinwestowanych zysków, udziałowych papierów wartościowych oraz pochodnych instrumentów finansowych.

Pasywa zagraniczne międzynarodowej pozycji inwestycyjnej nie są tożsame z zadłużeniem zagranicznym, ponieważ obejmują zarówno instrumenty dłużne, jak i kapitały własne i udziały. Natomiast zadłużenie zagraniczne obejmuje tylko instrumenty dłużne. Wynika stąd, że MPIN w szerszym zakresie odzwierciedla powiązania kraju z zagranicą niż zestaw transakcji składających się na zadłużenie zagraniczne.

<sup>15</sup> Znaczenie struktury napływu kapitału dla gospodarki opisano m.in. w: M. Brzozowski, P. Śliwiński, G. Tchorek, *Wpływ zmienności kursu walutowego na strukturę napływu kapitału. Implikacje dla Polski*, „Materiały i Studia”, nr 309, NBP, Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2014, s. 7–55.

<sup>16</sup> *Raport o stanie równowagi...*, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>17</sup> *Statystyka bilansu płatniczego...*, *op. cit.*, s. 35.

**Saldo rachunku obrotów bieżących** stanowi miarę zapożyczenia się gospodarki za granicą w danym okresie i określa tempo wzrostu długu zagranicznego. Rachunek obrotów bieżących jest częścią bilansu płatniczego, w której zestawiono wszystkie transakcje pomiędzy rezydentami a nierezydentami danego kraju, obejmujące saldo obrotów towarowych, usług, dochodów oraz transferów bieżących. Saldo rachunku obrotów bieżących jest łączną miarą rozliczeń danego kraju z gospodarką światową, wynikających z bieżących operacji, głównie kupna i sprzedaży towarów i usług<sup>18</sup>.

Po trwającej kilka lat korekcie saldo obrotów bieżących i obecnie wykazuje niezmienny, ale umiarkowany deficyt, który wyniósł 1 011 mln EUR w 2015 r. (zob. tabela 4). W największym stopniu do zmiany salda rachunku bieżącego przyczyniła się poprawa ujemnego salda obrotów towarowych (z -3 255 mln EUR do +2 135 mln EUR). Ważną rolę odegrały także niższe ceny importowanych surowców energetycznych. Znaczenie poprawy tego wskaźnika deprecjonuje fakt, że przyrost polskiego eksportu odnotowywany w ostatnich latach przypadał głównie na towary i produkty o niskim i średnim poziomie zaawansowania technologicznego, które nie wyróżniają się najwyższą jakością na rynku UE. Udział produktów „najwyższej jakości” (wyróżnionych na podstawie cen uzyskiwanych na rynku) w polskim eksporcie do UE zmniejszył się w latach 2009–2014. Udział takich produktów w polskim eksporcie towarów ogółem jest jednym z najniższych w UE<sup>19</sup>. Deficyt lub nadwyżka na rachunku obrotów bieżących są miarą zewnętrznej konkurencyjności gospodarki. Kraje, które odnotowują wysokie deficyty na rachunku bieżącym, postrzega się jako mniej konkurencyjne w wymianie handlowej. Ponadto, deficyty na rachunku obrotów bieżących są równoznaczne ze wzrostem zadłużenia zagranicznego netto danego kraju (zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego). Zwiększa to ryzyko kredytowe i ryzyko niewypłacalności rządu.

<sup>18</sup> Szerzej o czynnikach determinujących saldo bilansu obrotów bieżących zob. E. Czarny, K. Śledziwska, *Analiza determinantów bilansów obrotów bieżących państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1995–2011*, „Materiały i Studia” nr 299, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2013.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016*, op. cit., s. 8–9.

Tabela 4  
Zadłużenie zagraniczne i saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego (w mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Zadłużenie zagraniczne brutto</b>	95 439	112 446	129 145	158 800	173 928	194 610	239 000	250 947	279 739	278 948	291 878	300 673
Zadłużenie zagraniczne netto <sup>a</sup>	31 515	33 752	45 748	67 481	102 101	104 627	118 262	124 539	139 392	147 596	147 937	151 040
Rachunek obrotów bieżących <sup>b</sup>	-11 174	-6 429	-11 005	-19 925	-24 389	-12 645	-19 485	-19 654	-14 456	-5 031	-8 303	-1 011
Saldo obrotów towarowych	-6 629	-4 464	-7 874	-16 491	-23 488	-7 708	-10 940	-13 295	-8 131	-335	-3 255	2 135
Struktura podmiotowa zadłużenia zagranicznego brutto												
<b>Sektor rządowy</b>	42 340	49 640	51 587	53 343	47 534	60 255	83 710	90 296	115 146	111 933	119 150	124 869
% długu ogółem	44,3	44,1	40,0	33,6	27,3	31,0	35,0	36,0	41,1	40,1	40,0	40,7
<b>Banki (z wyłączeniem NBP)</b>	10 840	12 696	17 754	27 303	42 621	42 905	51 746	51 203	48 828	48 872	50 185	50 007
% długu ogółem	11,3	11,3	13,7	17,3	24,5	22,0	21,6	20,4	17,4	17,5	16,9	16,3
<b>Przedsiębiorstwa</b>	26 014	29 339	32 943	40 605	47 544	50 223	44 589	47 567	48 249	46 695	47 038	48 263
% długu ogółem	27,2	26,0	25,5	25,5	27,3	25,8	18,6	18,9	17,2	16,7	15,8	15,7
<b>Inwestycje bezpośrednie: instrumenty dłużne</b>	16 141	19 073	25 928	31 921	34 519	37 498	53 795	57 982	63 303	65 927	70 739	72 528
% długu ogółem	16,9	16,9	20,0	20,1	19,8	19,2	22,5	23,10	22,6	23,6	23,8	23,7

<sup>a</sup> Obliczenia własne według średniego kursu EU w okresie.

<sup>b</sup> Definicje wyodrębnionych pozycji rachunku obrotów bieżących są podane w: *Statystyka bilansu płatniczego. Uwagi metodyczne*, Departament Statystyki NBP, Warszawa listopad 2015.

Źródło: opracowanie własne; na podstawie bilansów płatniczych NBP – dane roczne.

#### 4. ZADŁUŻENIE ZAGRANICZNE

Wszystkie podmioty gospodarcze, bez wyjątku, w bardzo wysokim stopniu finansowały się bezpośrednio na rynkach zagranicznych, korzystając z łatwego dostępu do nich i nieporównanie niższych stóp procentowych niż oferowane przez krajowy sektor bankowy. W ciągu ostatnich dwóch lat sześć banków centralnych – Danii, Szwajcarii, Japonii, Węgier, Szwecji oraz strefy euro – obniżyło niektóre ze swoich stóp procentowych poniżej zera, kwestionując dominujący wcześniej pogląd o braku możliwości obniżenia nominalnych stóp procentowych do ujemnego poziomu (tzw. *zero lower bound*)<sup>20</sup>. Także Europejski Bank Centralny obniżył podstawową stopę procentową z 0,05% do 0%. Kolejne banki centralne również planują wprowadzenie ujemnych stóp procentowych.

Bank Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements-BIS) – tak zwany bank centralny banków, w swoim raporcie przestrzega przed ryzykiem, jakie niosą mechanizmy ujemnych stop procentowych. Autorzy raportu zwracają szczególną uwagę na potencjalne negatywne skutki transmisji ujemnych stóp procentowych do banków detalicznych dla kredytobiorców i deponentów tych banków<sup>21</sup>. W literaturze ekonomicznej wskazuje się, że sytuacja, w której władza publiczna, emitując dług, zaczyna w coraz większym stopniu polegać na zagranicznych rynkach, kierując się głównie niższymi kosztami finansowania, może być wyjątkowo niebezpieczna. Ekspozycja na dług zagraniczny była bowiem kilkakrotnie zasadniczą przyczyną kryzysów zadłużeniowych, m.in. Meksyku i Argentyny w latach 90. XX wieku<sup>22</sup>.

**Zadłużenie zagraniczne brutto** Polski charakteryzuje stały trend wzrostowy i wysoka wartość nominalna. W 2015 r. zwiększyło się o 8 794 mln EUR, tj. o 3,0%, i na koniec roku wyniosło 300 673 mln EUR. W porównaniu z 2004 r. zwiększyło się ponad 3-krotnie. Na jego wzrost złożyły się przede wszystkim dodatnie różnice kursowe, w wyniku których wartość zadłużenia zagranicznego zwiększyła się o 8 246 mln EUR. Bardzo niekorzystnie kształtuje się wartość zadłużenia zagranicznego netto, które od 2012 r. przekracza 50% zadłużenia brutto, a od 2004 r. zwiększyło się blisko 5-krotnie. Co, jak

<sup>20</sup> Raport o inflacji – lipiec 2016 r. Rada Polityki Pieniężnej, NBP, s. 16–19.

<sup>21</sup> M. Linnemann, A. Malkhozov, *How have central banks implemented negative policy rates?* 6 March 2016. [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1603e.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1603e.htm) [dostęp: 30.06.2016].

<sup>22</sup> J. Sawulski, *Ulotne finansowanie zagraniczne*, 14.01.2016. <http://www.obserwatorfinansowy.pl> [dostęp: 30.06.2016].



wynika z samej definicji, świadczy o stałym spadku należności zagranicznych wobec rosnących zobowiązań.

Z punktu widzenia oceny skutków zadłużenia zagranicznego dla gospodarki, oprócz jego wielkości nominalnej, ogromne znaczenie ma też struktura instrumentów finansowych oraz struktura walutowa zadłużenia. W badanym okresie wielkość zadłużenia według sektorów kształtowała się na stabilnym poziomie, z utrzymującą się przewagą zadłużenia sektora rządowego.

## 5. ZADŁUŻENIE ZAGRANICZNE SEKTORA RZĄDOWEGO

Zadłużenie zagraniczne sektora rządowego na koniec 2015 r. wyniosło 124 869 mln EUR i stanowiło 40,7% ogólnej kwoty zadłużenia zagranicznego Polski. Największą pozycją w strukturze zadłużenia zagranicznego sektora rządowego były dłużne papiery wartościowe, których udział wyniósł 82,9%. Pozostałą część zadłużenia zagranicznego tego sektora stanowiły przede wszystkim kredyty (17,0%), zaciągnięte głównie od organizacji międzynarodowych<sup>23</sup>.

## 6. ZADŁUŻENIE ZAGRANICZNE SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW

Zadłużenie zagraniczne sektora przedsiębiorstw na koniec 2015 r. wyniosło 48 263 mln EUR, co stanowiło 15,7% całości polskiego zadłużenia zagranicznego. Ale, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw, zadłużenie zagraniczne może dla nich stanowić potencjalnie wysokie ryzyko walutowe i stopy procentowej. Pomimo relatywnie silnych wahań kursu złotego (szczególnie wobec dolara) w ciągu ostatniego roku, odsetek przedsiębiorstw korzystających z instrumentów zabezpieczających przed ryzykiem kursowym obniżył się. Relatywnie największy spadek zainteresowania instrumentami zabezpieczającymi przed ryzykiem kursowym odnotowano wśród eksporterów, którzy nie są importerami (18%), a więc wśród tej grupy przedsiębiorstw, dla której obecne kształtowanie się kursu złotego jest bardzo korzystne<sup>24</sup>. Odsetek pozostałych przedsiębiorstw korzystających z instrumentów zabezpieczających przed ryzykiem kursowym wynosi tylko ok. 25%. Natomiast obserwowany w okresie badawczym spadek udziału zadłużenia zagranicznego

<sup>23</sup> *Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2015 r.*, NBP, Warszawa 2016, s. 42–43.

<sup>24</sup> Szybki Monitoring NBP Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw. 2016 r. Nr 02/16 (kwiecień 2016 r.), s. 12.

przedsiębiorstw w zadłużeniu ogółem Polski nie wynika z trudności w dostępie do finansowania, a jest przejawem awersji do ryzyka inwestycyjnego. Niska aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw jest w większym stopniu odbiciem niepewności, co do tempa wzrostu gospodarczego i niskich oczekiwań popytowych, niż słabej kondycji firm<sup>25</sup>.

## 7. ZADŁUŻENIE ZAGRANICZNE SEKTORA BANKOWEGO (Z WYŁĄCZENIEM NBP)

Na szczególną uwagę zasługuje zadłużenie zagraniczne sektora bankowego, które, jak nigdzie indziej, pokazuje negatywne skutki tej formy finansowania dla gospodarki. Na koniec 2015 r. zadłużenie zagraniczne sektora bankowego (z wyłączeniem NBP) wyniosło 50 007 mln EUR, co stanowiło 16,3% ogólnej kwoty zadłużenia zagranicznego Polski. Warto odnotować, że w zadłużeniu tego sektora prawie 50% to zadłużenie wobec podmiotów powiązanych kapitałowo. Największą część zadłużenia zagranicznego sektora bankowego stanowiły zobowiązania z tytułu otrzymanych kredytów (63,2%) oraz, ulokowane w polskich bankach, depozyty nierezydentów (33,1%). Na koniec 2015 r. wartość zadłużenia z tytułu otrzymanych kredytów wyniosła 31 677 mln EUR, a z tytułu depozytów przyjętych przez polskie banki od nierezydentów 16 566 mln EUR. Kredyty udzielane przez podmioty dominujące (banki matki) bankom w Polsce, czy też pochodzące z innych źródeł, stanowią koszty działalności banków, a są źródłem przychodów odsetkowych dla kredytodawców. Kredyty, jako koszty, obniżają przychody, a tym samym pomniejszają podatki płacone przez banki w Polsce. Natomiast nadal relatywnie wysokie stopy procentowe w Polsce dają nierezydentom satysfakcjonujące przychody ze złożonych depozytów. Warto też wspomnieć, że 20% kapitałów własnych banków stanowią tzw. pożyczki podporządkowane, które dodatkowo generują koszty. Wydaje się też w pełni zasadne zaliczenie znacznej części zadłużenia Skarbu Państwa, jak i innych podmiotów wobec krajowego sektora bankowego, jako zadłużenia zagranicznego. Wynika to z faktu, że udział kapitału zagranicznego w tym sektorze wynosi ok. 70% (nie licząc funkcjonujących w Polsce 28 oddziałów instytucji kredytowych ze 100% kapitałem zagranicznym)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej...*, op. cit., s. 29–38.

<sup>26</sup> K. Golinowski, *Zadłużenie, pułapka rozwoju Polski*. 09.01.2016. <http://www.klubinteligencjipolskiej.pl/2016/01/dr-kazimierz-golinowski-zadluzenie-pulapka-rozwoju-polski/> [dostęp: 30.06.2016].

## 8. INWESTYCJE BEZPOŚREDNIE – INSTRUMENTY DŁUŻNE<sup>27</sup>

Wyrażone powyżej krytyczne uwagi dotyczące struktury zadłużenia sektora bankowego w pełni odnoszą się również do zadłużenia zagranicznego z tytułu instrumentów dłużnych wykazywanych w inwestycjach bezpośrednich (wobec podmiotów powiązanych kapitałowo z wyłączeniem sektora bankowego). Wartość zadłużenia zagranicznego w ramach inwestycji bezpośrednich z tytułu instrumentów dłużnych (co jest najmniej korzystną formą zadłużenia dla kraju przyjmującego) wykazuje w badanym okresie stały systematyczny wzrost. Zadłużenie to na koniec 2015 r. wyniosło 72 528 mln EUR i było najwyższe wśród zadłużenia sektorowego 2015 r. (zob. tabela 4). Wśród instrumentów dłużnych zaliczanych do inwestycji bezpośrednich największą część, bo aż 69,4%, stanowiły kredyty i pożyczki otrzymane w ramach grup kapitałowych. Udział pozostałych instrumentów dłużnych otrzymanych od inwestorów bezpośrednich przedstawiał się następująco: kredyty handlowe 15,7%, pozostałe pasywa zagraniczne 7,8% oraz dłużne papiery wartościowe 7,0%. Ta struktura zadłużenia znacznie podważa przypisywany BIZ pozytywny wpływ na gospodarkę Polski<sup>28</sup>.

Na zadłużenie zagraniczne ma też znaczący wpływ realizowanie przez różne podmioty projektów współfinansowanych przez fundusze unijne. Niezbędne przy tego typu inwestycjach środki na ich prefinansowanie i wkład własny podmioty pozyskują poprzez zaciąganie kredytów i pożyczek zagranicznych<sup>29</sup>.

## 9. STRUKTURA WALUTOWA ZADŁUŻENIA ZAGRANICZNEGO

W zadłużeniu zagranicznym na koniec IV kwartału 2015 r. największy udział miały dwie waluty EUR – 46,4% i PLN – 35,5%. Łączny udział obu walut w zadłużeniu zagranicznym ogółem wyniósł 81,9%. Wśród pozostałych walut dominowały dwie: USD i CHF. Ich udział wyniósł odpowiednio: 8,9%

<sup>27</sup> **Instrumenty dłużne (ang. *debt instruments*)** są to wszystkie inne formy inwestowania niż poprzez nabycie udziałów lub akcji albo reinwestowanie zysków związanych z tymi udziałami lub akcjami. Do instrumentów dłużnych zalicza się m.in. kredyty i pożyczki, dłużne papiery wartościowe oraz pozostałe nierozliczone płatności pomiędzy podmiotami powiązanymi relacją inwestycji bezpośrednich. Według definicji podanej w: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2014 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, s. 47.

<sup>28</sup> A. Janowicz, *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 34–37.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 15–18.

i 6,2%. Wysoki udział złotego w zadłużeniu zagranicznym wynika w głównej mierze z zakupionych przez inwestorów zagranicznych obligacji Skarbu Państwa nominowanych w złotych oraz z otrzymanych przez polskie podmioty kredytów w złotych. Dlatego też przyrost zadłużenia Skarbu Państwa wobec nierezydentów był w ostatnich latach jeszcze szybszy niż długu w walutach obcych. Struktura walutowa zadłużenia zagranicznego na przestrzeni ostatnich pięciu lat jest wysoka, ale stabilna, i nie ulega istotnym wahaniom<sup>30</sup>.

W tabeli 5 zestawiono wskaźniki, których analiza może ułatwić ocenę bezpieczeństwa zewnętrznego kraju. Jeśli chodzi o pierwszy wskaźnik, najważniejszy z punktu widzenia tej analizy, to widoczne jest, że stosunek MPIN do PKB stale niebezpiecznie przekracza wartość referencyjną 35%. Wartość drugiego wskaźnika skłania do refleksji i daje powody do niepokoju. Widoczny jest utrzymujący się bardzo wysoki poziom MPIN w odniesieniu do oficjalnych aktywów rezerwowych (w porównaniu do samych rezerw walutowych byłby jeszcze wyższy). Oznacza to, że gdyby inwestorzy zagraniczni, chcieli wycofać z polskiego rynku wszystkie zainwestowane kapitały, to nawet ściągając nasze aktywa denominowane w walutach obcych z rynków zagranicznych, nie byłibyśmy w stanie zapewnić wymiany polskiej waluty na waluty zagraniczne<sup>31</sup>. Taki scenariusz jest mało prawdopodobny, ale uświadamia fakt znaczącego i rosnącego uzależnienia naszej gospodarki od kapitału zagranicznego. Relatywnie w całym badanym okresie utrzymuje się wysoki poziom wskaźnika obsługi zadłużenia zagranicznego. Przykładowo, kiedy w 2015 r. po raz pierwszy saldo obrotów towarowych osiągnęło wartość dodatnią (zob. tabela 4) 2 135 mln EUR, to kwota ta tylko w 93,4% pokrywała koszty obsługi zadłużenia zagranicznego, które wyniosło 2 284,5 mln EUR.

W publikacjach przeważa pogląd, że niski udział zadłużenia krótkoterminowego w odniesieniu do długoterminowego jest korzystny i odsuwa w czasie presję spłaty zobowiązań. Istotnie, wskaźnik ten od 2012 r. jest poniżej 20%, co oznacza, że ok. 80% przypada na zadłużenia zagraniczne długoterminowe. Przy ogromnej niepewności i nieprzewidywalności na światowym rynku finansowym, wyciąganie optymistycznych wniosków z tej struktury zadłużenia jest zupełnie bezzasadne. Wydłużenie okresu zapadalności różnych instrumentów dłużnych wprawdzie zmniejsza ryzyko refinansowania, ale jest to swoistego rodzaju *moral hazard* w stosunku do przyszłych pokoleń, które będą

<sup>30</sup> Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2015 r..., op. cit., s. 46.

<sup>31</sup> M. Janicka, *Liberalizacja przepływów kapitałowych w gospodarce światowej: przypadek Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2010, s. 466.

Tabela 5

Wybrane wskaźniki nierównowagi zewnętrznej Polski

	Jednostka	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna – netto Produkt krajowy brutto	%	-46,0	-44,2	-46,4	-52,6	-47,5	-58,5	-66,4	-62,9	-65,9	-68,8	-68,1	-61,9
<u>Międzynarodowa pozycja inwestycyjna – netto</u> Oficjalne aktywa rezerwowe	%	364,5	298,0	340,7	365,1	388,1	346,8	339,3	292,4	315,4	357,0	333,3	299,1
Saldo rachunku bieżącego Produkt krajowy brutto	%	-1,5	-2,6	-3,8	-5,0	-5,5	-5,0	-5,5	-5,6	-3,0	-1,2	-1,7	-0,8
<u>Zadłużenie zagraniczne</u> Produkt krajowy brutto	%	46,4	45,9	47,3	50,9	48,0	62,5	66,6	67,5	72,7	70,9	72,4	71,6
Zadłużenie zagraniczne – netto Produkt krajowy brutto	%	15,4	13,8	16,8	21,6	28,1	33,6	33,4	33,6	36,9	37,3	37,9	35,3
<u>Obsługa zadłużenia zagranicznego</u> Oficjalne aktywa rezerwowe	%	4,0	2,59	3,18	3,0	2,79	2,95	2,67	2,65	3,06	3,17	2,73	2,60
<u>Zadłużenie zagraniczne ogółem</u> Międzynarodowa pozycja inwestycyjna – pasywa	%	60,8	59,0	58,2	57,8	62,9	63,0	61,0	65,0	63,6	62,3	62,8	65,0
<u>Zadłużenie zagraniczne krótkoterminowe</u> Zadłużenie zagraniczne ogółem	%	19,1	20,3	20,1	25,9	26,9	25,0	24,3	22,4	19,3	19,9	17,3	18,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NBP, MF, KNF.

obciążone obsługą długu. Odroczenie płatności spowoduje również wzrost obciążenia budżetu przez wiele kolejnych lat<sup>32</sup>.

Dominujący udział kapitału zagranicznego w najważniejszych działach gospodarki – finansach, przemyśle, usługach czy handlu zagranicznym, ma istotny wpływ na strukturę i wielkość PKB. Dlatego też budzi wątpliwości rzetelność i przydatność danych uzyskanych przez zestawienie różnych wskaźników zadłużenia zagranicznego do PKB. Tak uzyskane dane mogą być tylko przydatne dla uchwycenia ich zmian w określonym czasie. Natomiast interesujące dane można by było uzyskać odnosząc te wskaźniki do Produktu Narodowego Brutto, którego definicja brzmi: Produkt narodowy brutto PNB to produkt krajowy brutto PKB uzupełniony o saldo przepływu dochodów z własności między krajem a zagranicą<sup>33</sup>. Według szacunkowych danych PNB stale ma niższą wartość od PKB, co pokazuje niekorzystne dla gospodarki relacje z zagranicą. Symptomatyczne jest więc, że nie tylko wśród państw UE, ale i OECD, tylko Polska i Węgry nie ujawniają PNB.

Wątpliwości budzi także zasadność przypisywana w wielu publikacjach Oficjalnym Aktywom Rezerwowym (często samym rezerwom walutowym) roli „bezpiecznika”, „stabilizatora”, gwarantującego zdolność do obsługi zadłużenia zagranicznego. Ten optymistyczny pogląd podważają choćby wydarzenia z jesieni 2008 r., kiedy to wartość aktywów rezerwowych NBP obniżyła się w ciągu 5 miesięcy (od sierpnia 2008 r. do stycznia 2009 r.) o 9,2 mld EUR, a więc 16,6%<sup>34</sup>.

Według danych NBP ich wartość na koniec 2015 r. przedstawiała się następująco (w mln EUR):

- Oficjalne Aktywa Rezerwowe – 86 893,5,
- Złoto monetarne – 3 218,0,
- SDR – 606,2,
- Należności w walutach wymiennalnych – 81 867,7.

Wszystkie powyższe aktywa podlegają codziennej wycenie według aktualnych kursów walutowych. Natomiast największe z nich – należności w walutach wymiennalnych – są swoistego rodzaju rachunkiem *a'vista*, na który stale wpływa część środków z nowych emisji rządowych papierów wartościowych,

<sup>32</sup> K. Borowski, *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 003/2014 (2014), s. 30.

<sup>33</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Produkt\\_narodowy\\_brutto](https://pl.wikipedia.org/wiki/Produkt_narodowy_brutto)

<sup>34</sup> M. Redo, *Analiza wielkości i struktury rezerw dewizowych w Polsce w latach 1998–2014*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu 15(4), 2015 r., s. 578.

a wpływa część środków potrzebnych na wykup poprzednich. Dużą zasługą NBP jest sprawne zarządzanie aktywami rezerwowymi, zapewniające ich płynność, stabilność i, co ważne, uzyskiwanie znacznej dochodowości<sup>35</sup>. Nie spełniają one jednak w rzeczywistości w pełni oczekiwań NBP w tym zakresie (potwierdzają to dane statystyczne z 2016 r.), który mówi, że:

„W warunkach płynnego kursu walutowego rezerwy dewizowe służą przede wszystkim wzmocnieniu wiarygodności finansowej kraju, przez co przyczyniają się do obniżenia kosztu finansowania na rynkach globalnych oraz zmienności kursu złotego, a także do ograniczenia ryzyka gwałtownego odpływu kapitału”<sup>36</sup>.

## 10. INNE CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA STAN NIERÓWNOWAGI ZEWNEŹTRZNEJ GOSPODARKI POLSKI

Przedstawiony w opracowaniu zestaw danych statystycznych i ich opis daje pewien pogląd na stan nierównowagi zewnętrznej Polski. Ale diagnoza tego stanu wymaga odpowiedzi na pytania – jaki jest cel zadłużania (rozdzielić od przyczyny), jego bezpieczny poziom i możliwości spłaty? Najważniejszą przyczyną powstawania długu publicznego (rosnącego w tempie wyższym od PKB) jest występowanie od początku transformacji wysokiego deficytu budżetowego, pokrycie którego powoduje stały wzrost potrzeb pożyczkowych, głównie skarbu państwa. Dla zachowania równowagi zewnętrznej kluczowe jest, by napływ kapitału nie generował nadmiernego popytu krajowego oraz zachowań spekulacyjnych (np. na rynku mieszkaniowym), a także, by pozyskane od nierezydentów środki inwestowane były w przedsięwzięcia produktywne, zapewniające późniejszą możliwość spłaty zobowiązań wobec zagranicy<sup>37</sup>. Należy się również liczyć z tym, że narastające wydatki budżetowe, nie mające pokrycia w dochodach, jeżeli nie służą inwestycjom, tylko są konsumowane na bieżące potrzeby, powodują, że w przyszłości trudno będzie zwrócić pożyczony kapitał wraz z odsetkami<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> *Sprawozdanie z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2015 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, s. 41–47.

<sup>36</sup> Zadania z tego obszaru są realizowane m.in. na podstawie art. 3 ust. 2 pkt. 2 oraz art. 52 ustawy o NBP.

<sup>37</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej...*, *op. cit.*, s. 64.

<sup>38</sup> K. Borowski, *Zarządzanie długiem publicznym...*, *op. cit.*, s. 33.

## 10.1. Niska stopa inwestycji w Polsce

Inwestowanie jest podstawowym czynnikiem wzrostu i rozwoju gospodarczego. Istotna jest tu opinia Komisji Europejskiej, która stwierdza, że znaczącemu wzrostowi gospodarczemu Polski w ostatnich 25 latach towarzyszyła zaskakująco niska stopa inwestycji. Pomimo napływu znacznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrost inwestycji prywatnych w Polsce był ograniczony przez niskie oszczędności gospodarstw domowych. Oszczędności gospodarstw domowych stale zmniejszały się od 2001 r. i ich poziom jest obecnie wśród najniższych w UE<sup>39</sup>. A właśnie stopa inwestycji i krajowe oszczędności, które finansują te inwestycje w długim okresie, są warunkiem koniecznym szybkiego, trwałego wzrostu gospodarczego.

Według Eurostatu w badanym okresie, tj. w latach 2004–2015, inwestycje stanowiły 20,1% PKB, co jest poniżej średniej UE wynoszącej 21% i znacznie poniżej wartości odnotowanych przez państwa zaliczane do tej samej kategorii, czyli państwa bałtyckie, Słowację, Czechy, Rumunię, Bułgarię i Węgry. W piśmiennictwie panuje zgodna opinia, że niskie oszczędności krajowe przekładają się na niskie nakłady inwestycyjne (zwłaszcza przedsiębiorstw), co w konsekwencji ogranicza tempo wzrostu polskiej gospodarki<sup>40</sup>. W opublikowanym dokumencie roboczym służb Komisji z 2015 r. wskazano najistotniejsze bariery dla rozwoju inwestycji występujące w Polsce. Do najważniejszych zaliczono bardzo niskie wydatki inwestycyjne na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną oraz stosunek inwestycji sektora prywatnego do PKB pozostający na poziomie niższym od średniej UE od 2001 r.<sup>41</sup> Co gorsza w I kwartale br. nakłady inwestycyjne ogółem przedsiębiorstw były (w cenach stałych) o 8,6% niższe niż przed rokiem. Rok temu w pierwszym kwartale zanotowano wzrost o 14,6%<sup>42</sup>.

Zmienny kurs złotego, bessa na GPW (o czym niżej) i wprowadzenie podatku bankowego przy jednoczesnym zwolnieniu z opodatkowania zakupu

<sup>39</sup> *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, Komisja Europejska, Dokument roboczy służb komisji, Bruksela 26.02.2015 r. SWD (2015) 85 final, s. 10–11.

<sup>40</sup> Szerzej na ten temat patrz: R. Trzeciakowski, *Bez podniesienia stopy inwestycji Polska nie dogoni bogatych państw Zachodu*. Komunikat FOR, Warszawa 24 września 2015 r.; J. Hausner, M. Gronicki, *Inwestycje a rozwój gospodarczy*, „Rzeczpospolita” 09.06.2016.

<sup>41</sup> Dokument roboczy służb Komisji, *Wyzwania dla środowiska inwestycyjnego państw członkowskich*, SWD(2015) 400 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index_en.htm)

<sup>42</sup> *Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w I kwartale 2016 roku*, GUS, 23.05.2016 r.



obligacji skarbowych (wzrost ich udziału w portfelach banków zmniejszył kredyty na inwestycje – przyp. autor) – to według ekspertów przyczyną spadku nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Można się obawiać, że utrzymywanie się przez dłuższy czas niskiego poziomu inwestycji może też niekorzystnie odbić się na sytuacji na rynku pracy.

## 10.2. Małe wpływy przychodów budżetowych

Widoczne jest również, że niskie nakłady inwestycyjne ograniczają wpływy budżetowe (sektor instytucji rządowych i samorządowych), które liczone w odniesieniu do PKB należą do najniższych w UE. W latach 2004–2015 średni dochód wyniósł 39,4% PKB.

Od 2008 r. wskaźnik ten nie wykazuje wzrostu i, co ciekawe, jego wartość w 2004 r. – 38,7% PKB była na poziomie 2015 r. – 38,9% PKB. Najwyższy udział w dochodach mają podatki<sup>43</sup>, których średnia wielkość w analizowanym okresie wyniosła 20,6% PKB. Udział podatków od 2008 r. ustabilizował się na niskim poziomie ok. 19,7% PKB. Skłania do zastanowienia fakt, że wskaźnik ten był wyższy w 2004 r. – 19,9% PKB niż w 2015 r. – 19,8% PKB<sup>44</sup>.

Niska stopa inwestycji i małe wpływy budżetowe w odniesieniu do wzrostu gospodarczego jednoznacznie wskazują, że jest on oparty na zadłużeniu, w tym w dużej mierze na długu zagranicznym.

## 10.3. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. (GPW)

Na szczególną uwagę zasługuje GPW, która (wzorem giełd zagranicznych) jest barometrem gospodarki, określającym jej przyszły stan z około półrocznym wyprzedzeniem. Ogromne znaczenie giełdy dla rozwoju gospodarczego polega na tym, że jest ona absolutnie, bezspornie najtańszym źródłem finansowania dla podmiotów gospodarczych, a pozyskany tą drogą kapitał może być wyłącznie przeznaczony na rozwój, czyli na inwestycje. Koszt pozyskania przez przedsiębiorstwo (wymagany status spółki akcyjnej) określonej kwoty

<sup>43</sup> Trudno oprzeć się od zwrócenia uwagi na fakt, że kuriozalnym zjawiskiem w skali całej Unii Europejskiej jest stale utrzymująca się w Polsce wysoka przewaga przychodów podatkowych z PIT (płaconych przez biedne społeczeństwo, którego 25% jest objętych wykluczeniem finansowym – brak dostępu do usług bankowych) w stosunku do wpływów z CIT. W 2015 r. podatki z PIT wyniosły 83,1 mld zł, a z CIT tylko 32,8 mld zł. (Przypis autor – A.J.) wg. <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/wplywy-budzetowe>

<sup>44</sup> *Informacja kwartalna o stanie Finansów Publicznych w IV kwartale 2015 r. i w całym 2015 r.* Nr 2/2016, Ministerstwo Finansów, s. 17.

poprzez emisję akcji w porównaniu do kredytu bankowego jest nie kilka, nie kilkanaście, ale kilkaset procent tańszy<sup>45</sup>. Ogromne znaczenie ma również fakt, że kredyt jest długiem, który należy zwrócić z należnymi odsetkami, a emisja akcji jest źródłem finansowania bezzwrotnym, podwyższającym własnym kapitał. Jesteśmy teraz właśnie w okresie, kiedy to źródło finansowania szybko wysycha. Od wielu miesięcy panująca na GPW bessa w bezprecedensowy sposób obniżyła jej kapitalizację, do czego w największym stopniu przyczyniła się ucieczka kapitału zagranicznego (zob. tabela 6).

Tabela 6

## Kapitalizacja spółek GPW (w mld EUR)

Data	Spółki krajowe	Spółki zagraniczne	Razem
30.06.2015	144,3	162,7	307,0
31.12.2015	121,8	133,4	255,3
30.06.2015	112,0	94,2	206,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyny statystyczne GPW.

W ciągu roku kapitalizacja GPW obniżyła się o 32,8%, co oznacza utratę kapitału o 100,7 mld EUR i należy zauważyć, że jest ona wyższa od środków otrzymanych dotychczas z UE w ciągu 12 lat (stan salda w maju br. to 86,2 mld EUR) i wyższa od spodziewanych wpłat do 2020 r. A cała obecna strategia rządu zakłada rozwój gospodarczy oparty głównie na funduszach europejskich, a wiele wskazuje, że dostęp do nich będzie obecnie znacznie utrudniony. Największy spadek zanotowały spółki zagraniczne –42% tj. o 68,5 mld EUR<sup>46</sup>. W ujęciu sektorowym, największe straty poniosły banki – czego powodem był m.in. wprowadzony podatek<sup>47</sup> oraz

<sup>45</sup> A. Janowicz, *Emisja akcji alternatywą dla kredytu bankowego w finansowaniu przedsiębiorstw*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny”, nr 13, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie, 2007, s. 28–38.

<sup>46</sup> H. Foy, *Investors worry over Poland's political direction*, „Financial Times”, April 12, 2016.

<sup>47</sup> Wprowadzenie podatku bankowego poważnie wpłynęło na politykę banków. Podatek bankowy to podatek od kredytów, zwolnione z niego są obligacje Skarbu Państwa. Takie uprzywilejowanie państwa, jako dłużnika, w stosunku do prywatnych firm sprawia, że po wprowadzeniu podatku banki kupują rekordowe ilości obligacji rządowych. Pośrednio świadczy to też o tym, że rząd w desperacki sposób szuka środków na sfinansowanie deficytu budżetowego (przyp. autor – A.J.).

energetyka i ubezpieczenia, z których część zysków, decyzją rządu, będzie przeznaczona na finansowanie nierentownego przemysłu węglowego. Nasuwa się tu na myśl porzekadło – gdzie Rzym a gdzie Krym? Znacząco niższa będzie też kwota dywidend wypłacanych przez spółki z udziałem skarbu państwa, co dodatkowo zwiększy jego potrzeby pożyczkowe. W porównaniu do strat poniesionych przez inwestorów giełdowych, problemy tzw. frankowiczów wydają się banalne, nie zapominając, że należą oni do grupy najbogatszych klientów banków.

## 11. OCENA RATINGOWA POLSKI

Głównym miernikiem oceny wiarygodności finansowej państwa, jako kredytobiorcy i emitenta, jest jego ocena ratingowa, wystawiona przez uznane na rynku międzynarodowym agencje ratingowe. 15 stycznia 2016 r. agencja ratingowa Standard & Poor's obniżyła długoterminowy rating polskiego długu w walucie obcej do poziomu BBB+ z poziomu A-. Agencja w uzasadnieniu wskazała, że kluczowym czynnikiem, który wpłynął na obniżenie ratingu jest obawa o niezależność kluczowych instytucji w Polsce. Przywołano tutaj kwestię Trybunału Konstytucyjnego oraz ewentualnej niezależności Rady Polityki Pieniężnej. Jednocześnie, zdaniem agencji, zagrożona jest realizacja założeń budżetowych przedstawionych przez rząd, a dług w 2016 r. wzrośnie do 3,2% PKB. Agencja w argumentacji wskazała również, że rząd przyjął zbyt optymistyczne prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego<sup>48</sup>. W maju br. agencja Moody's podtrzymała negatywną perspektywę ratingu Polski<sup>49</sup>. Natomiast 17 lipca br. agencja ratingowa Fitch Ratings ogłosiła decyzję o utrzymaniu oceny ratingowej Polski. Wśród czynników mogących mieć negatywny wpływ na poziom ratingu, agencja wskazuje przekroczenie 3% prognozy deficytu, przewalutowanie kredytów w CHF w sposób mogący zachwiać stabilność sektora bankowego oraz potencjalny negatywny wpływ Brexitu na gospodarkę.

<sup>48</sup> Zob. pełny raport: *Poland Foreign Currency Rating Lowered To 'BBB+' On Weakening Institutions; Outlook Negative*. Ratings Direct. Standard & Poor's. January 15, 2016.

<sup>49</sup> Rating Action: *Moody's changes outlook on Poland's A2 rating to negative from stable; affirms rating*, Global Credit Research – 14 May 2016.

Tabela 7

## Bieżący rating Polski

Agencja ratingowa	Waluta zagraniczna		Waluta krajowa		Perspektywa
	długoterm.	krotkoterm.	długoterm.	krotkoterm.	
Fitch	A	F2	A	no	stabilna
Moody's	A2	P-1	A2	P-1	negatywna
Standard & Poor's	BBB+	A-2	A-	A-2	negatywna

Źródło: MF <http://www.finance.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/rating/rating-biezacy>

Dodatkowo rating związany z ryzykiem kraju, określane jako *sovereign rating*, wyznacza praktycznie również ocenę krajowych podmiotów gospodarczych. Zasada ta jest dyskutowana i krytykowana, oznacza bowiem, że obniżenie oceny długu rządu bezpośrednio wpływa na obniżenie konkurencyjności całej gospodarki. Obniżenie ratingu ma ogromne wymierne negatywne skutki dla gospodarki (opisane powyżej spadki na GPW, straty sektora finansowego) powoduje deprecjacje złotego, wzrost oprocentowania obligacji w obcych walutach, co prowadzi do wzrostu zadłużenia zagranicznego i kosztów jego obsługi. Pesymistyczne prognozy agencji ratingowych, dotyczące polskiej gospodarki, znajdują niestety potwierdzenie w jej słabych wynikach w pierwszych miesiącach br. W I kw. 2016 r. trend wzrostowy polskiej gospodarki uległ wyhamowaniu. PKB zmniejszył się o 0,1%, po wzroście o 1,3% w IV kw. 2015 r. Wystąpił też szokująco wysoki wzrost zadłużenia Skarbu Państwa (SP) o 47 321,1 mln zł (5,7%) wobec końca 2015 r. Mający przy tym bardzo niekorzystną strukturę, bo 20 mld zł, stanowiły kredyty zaciągnięte na sfinansowanie programu 500+<sup>50</sup>. Znaczący wpływ na wzrost zadłużenia o 10,1 mld zł miało osłabienie złotego – o 3,3% wobec EUR, 3,1% wobec USD, 3,0% wobec CHF oraz o 8,1% wobec JPY. A 9,7 mld zł stanowiły środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych<sup>51</sup>. Duży wpływ na dług publiczny i możliwości jego obsługi ma stan zaległości budżetowych. Według danych MF zaległości budżetowe na 30.06.2015 r. wynosiły 53,5 mld zł, a największą

<sup>50</sup> Informację taką podał wicepremier M. Morawiecki na spotkaniu z sympatykami i działaczami PiS. *Morawiecki w przypływie szczerości: 500 plus jest na kredyt* (komentarz redakcji) „Polityka” 12 lipca 2016.

<sup>51</sup> *Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn miesięczny 4/2016*, MF, Warszawa 20 czerwca 2016 r., s. 1–2.

pozycję stanowiły zaległości z tytułu VAT – 35,8 mld zł<sup>52</sup>. W. Grabowski i E. Stawasz przekonują właśnie o tym, że ocena zdolności danego kraju do spłaty zadłużenia może zależeć także od jego skuteczności w ściąganiu podatków. Przytaczają zaczerpnięte z literatury przykłady, że nawet kraj o niskiej relacji długu do PKB może mieć problemy z obsługą zadłużenia, jeśli jego możliwości w zakresie ściągania podatków są ograniczone. Dostrzegają też wpływ obniżenia tempa wzrostu PKB na wzrost rentowności obligacji skarbowych. Wraz z pogorszeniem się koniunktury kraj może mieć problemy ze ściągalsnością podatków, a tym samym z obsługą zadłużenia<sup>53</sup>.

## PODSUMOWANIE

Bardzo celną uwagę znajdujemy w raporcie NBP, stwierdzającą, że – Równowaga zewnętrzna gospodarki zachowana jest, gdy transakcje z zagranicą (zarówno w sferze realnej, jak i finansowej) są spójne z utrzymaniem równowagi wewnętrznej<sup>54</sup>. Wyraźnie zachwiana jest równowaga zewnętrzna ze względu na nadmierne uzależnienie polskiej gospodarki od kapitału zagranicznego i to w dwojakiej formie. Po pierwsze, wiele znaczących dla gospodarki działów jest w pełni albo w znacznym stopniu kontrolowanych przez kapitał zagraniczny, np. sektor bankowy, ubezpieczeniowy, usługi, przemysł, a także handel zagraniczny. Po drugie, poziom zadłużenia zagranicznego należy uznać za bardzo wysoki w odniesieniu do małych oszczędności krajowych, niskiej stopy inwestycji i relatywnie malejących przychodów budżetowych w stosunku do kosztów obsługi zadłużenia<sup>55</sup>. Najważniejszy jest fakt, że tak naprawdę to Polska nie spłaca zadłużenia zagranicznego – zadłużenie nie spada – jest ono tylko obsługiwane. Postępujący w Polsce szybki wzrost zadłużenia i kosztów jego obsługi uprawnia do stwierdzenia, że Polska znalazła się w spirali zadłużenia. Co znaczy, że kiedy zapada termin wykupu obligacji czy

<sup>52</sup> Zastanawiające, że przy całym nasileniu retoryki dotyczącej ściągalsności podatków i wprowadzeniu od 1.12.2016 r. zmian w ordynacji podatkowej mających poprawić efektywność ich ściągania – MF nie publikuje aktualnych danych dotyczących wielkości zaległości budżetowych (przyp. autor – A.J.).

<sup>53</sup> W. Grabowski, E. Stawasz, *Determinanty rentowności obligacji skarbowych peryferyjnych krajów strefy euro w warunkach stabilności i kryzysu*, „Bank i Kredyt” 47(2), 2016, s. 122.

<sup>54</sup> *Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>55</sup> Szerzej o kosztach obsługi zadłużenia zob. W. Ziółkowska, *Efekt wypierania a pożyczki publiczne* (referat na konferencję PTE), <http://www.pte.pl/kongres/referaty/> (dostęp: 20.07.2016).

spłaty kredytów, środki na ten cel są pozyskiwane z nowych emisji i kredytów, z reguły wraz ze wzrostem ryzyka pożyczkobiorcy, po coraz wyższych cenach<sup>56</sup>. Cenne uwagi, jak przywrócić równowagę zewnętrzną i poprawić stan finansów publicznych w Polsce, zawierają dokumenty UE i MFW<sup>57</sup>. Udzielanie takich zaleceń czy porad dla Polski jest w pełni uprawnione, z podstawowego powodu, znaczna część państw UE, jak i MFW, jest naszymi wierzycielami, a my ich dłużnikami. Dlatego też zalecenia Rady Unii Europejskiej niech posłużą za podsumowanie i wnioski końcowe tego opracowania. W pierwszej części dokumentu Rada UE dokonuje oceny stanu gospodarki, a w drugiej przedstawia zalecenia, które mają służyć przywróceniu równowagi makroekonomicznej Polski<sup>58</sup>.

### Wybrane uwagi dotyczące oceny stanu gospodarki (przytoczono jako cytaty)

Pkt. (5) Polska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Polskę warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.

Pkt. (6) Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje w pełni niezależna rada budżetowa i które nie ogłosiło planów utworzenia takiej rady, chociaż posiada niezależne instytucje budżetowe wykonujące niektóre jej funkcje.

Istnieją znaczące zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w dłuższej perspektywie ze względu na niekorzystną wyjściową sytuację budżetową i przewidywany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, który dotyczy głównie wydatków na ochronę zdrowia. Z punktu widzenia zdolności obsługi zadłużenia – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – ryzyko budżetowe w perspektywie średniokresowej jest wysokie w związku z prognozowanym wzrostem wysokości długu.

<sup>56</sup> Instrumentem finansowym bardzo pomocnym w ocenie wiarygodności kraju jako emitenta jest CDS. Według definicji: CDS (Credit Default Swap) to instrument pochodny, który jest ubezpieczeniem spłaty kredytu. Jedna ze stron transakcji w zamian za wynagrodzenie zgadza się na spłatę drugiej stronie transakcji długu, od niej zaciągniętego, jeżeli dłużnik nie będzie w stanie go spłacać. Cena CDS ustalana jest jako procent wartości długu, płatny w skali roku. CDS pełni funkcję swoistego rodzaju polisy ubezpieczeniowej, chroniącej nabywców obligacji przed bankructwem ich wierzycieli. Bieżące notowania CDS poszczególnych państw są dostępne pt. *Sovereign default probabilities* na stronie Deutsche Bank <https://www.dbresearch.com>

<sup>57</sup> Poland: Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission, International Monetary Fund, May 16, 2016.

<sup>58</sup> *Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.* (9224/16) Rada Unii Europejskiej, Bruksela 13 czerwca 2016 r.

Pkt. (8) Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT w przypadku wielu towarów i usług. Praktyka ta przyczynia się do utraty dochodów i zmniejsza skuteczność systemu VAT. Dochody potencjalnie utracone wskutek obniżonych stawek VAT i fakultatywnych zwolnień należą do najwyższych w Unii.

Pkt. (11) W 2015 r. odnotowano wprawdzie duży wzrost zatrudnienia na czas nieokreślony, ale odsetek umów o pracę na czas określony w Polsce jest jednym z największych w Unii.

Pkt. (12) Preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników, wiążą się z wysokimi kosztami budżetowymi i mogą przyczynić się do zmniejszenia mobilności siły roboczej.

Rada UE zaleca Polsce podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5% PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady budżetowej. Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.
2. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.
3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.

Przyjęcie przez rząd w strategii rozwoju polski powyższych uwag i zaleceń jest warunkiem *sine qua non* poprawy równowagi zewnętrznej i wewnętrznej gospodarki.

## BIBLIOGRAFIA

*Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2015 r.*, NBP, Warszawa 2016.

Borowski K., *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 003/2014 (2014).

- Brzozowski M., Śliwiński P., Tchorek G., *Wpływ zmienności kursu walutowego na strukturę napływu kapitału. Implikacje dla Polski*, „Materiały i Studia”, nr 309, NBP, Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2014.
- Czarny E., Śledziewska K., *Analiza determinantów bilansów obrotów bieżących państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1995–2011*, „Materiały i Studia” nr 299, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2013.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Foy H., *Investors worry over Poland's political direction*, „Financial Times”, April 12, 2016.
- Golinowski K., *Zadłużenie, pułapka rozwoju Polski*. 09.01.2016. <http://www.klubinteligencjipolskiej.pl/2016/01/dr-kazimierz-golinowski-zadluzenie-pulapka-rozwoju-polski/> [dostęp: 30.06.2016].
- Grabowski W., Stawasz E., *Determinanty rentowności obligacji skarbowych peryferyjnych krajów strefy euro w warunkach stabilności i kryzysu*, „Bank i Kredyt” 47(2), 2016.
- Hausner J., Gronicki M., *Inwestycje a rozwój gospodarczy*, „Rzeczpospolita” 09.06.2016.
- Informacja kwartalna o stanie Finansów Publicznych w IV kwartale 2015 r. i w całym 2015 r.* Nr 2/2016, Ministerstwo Finansów.
- Janicka M., *Ocena stabilności zewnętrznej Polski w latach 2000–2012*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej” 2014, nr 33, Uniwersytet Gdański.
- Janicka M., *Liberalizacja przepływów kapitałowych w gospodarce światowej: przypadek Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2010.
- Janowicz A., *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 1(52), 2016, Uczelnia Łazarskiego.
- Janowicz A., *Emisja akcji alternatywą dla kredytu bankowego w finansowaniu przedsiębiorstw*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny”, nr 13, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie, 2007.
- Kaczmarczyk Ł., Mika A., *Przegląd i znaczenie mierników zadłużenia zewnętrznego w kontekście krajowej i globalnej problematyki długu zewnętrznego: analiza sytuacji zadłużeniowej Polski*, Zeszyty Naukowe/Szkoła Główna Handlowa. Kolegium Gospodarki Światowej 26 (2009).
- Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, (red.) Z. Sadowski, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.



- Linnemann M., Malkhozov A., *How have central banks implemented negative policy rates?*, 6 March 2016. [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1603e.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1603e.htm) [dostęp: 30.06.2016].
- Progress and Next Steps Towards Ending „TO-Big-To Fail” (TBFT)*, Report of the Financial Stability Board to the G-20, 2 September 2013.
- Poland Foreign Currency Rating Lowered To ‘BBB+’ On Weakening Institutions; Outlook Negative*. Ratings Direct. Standard & Poor’s. January 15, 2016.
- Poland: Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission, International Monetary Fund, May 16, 2016.
- Raport o stanie równowagi polskiej gospodarki*, NBP, kwiecień 2016 r.
- Raport o inflacji – lipiec 2016 r.* Rada Polityki Pieniężnej, NBP.
- Rating Action: *Moody’s changes outlook on Poland’s A2 rating to negative from stable; affirms rating*. Global Credit Research – 14 May 2016.
- Redo M., *Analiza wielkości i struktury rezerw dewizowych w Polsce w latach 1998–2014*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu 15(4), 2015.
- Sawulski J., *Ulotne finansowanie zagraniczne*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl> [dostęp: 30.06.2016].
- Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2016*, European Commission, Brussels, 26.11.2015. COM(2015) 691 final.
- Statystyka bilansu płatniczego. Uwagi metodyczne*. Departament Statystyki NBP, Warszawa listopad 2015 r.
- Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, Komisja Europejska, Dokument roboczy służb komisji, Bruksela 26.02.2015 r. SWD (2015) 85 final.
- Trzeciakowski R., *Bez podniesienia stopy inwestycji Polska nie dogoni bogatych państw Zachodu*. Komunikat FOR, Warszawa 24 września 2015 r.
- Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w I kwartale 2016 roku*, GUS, 23.05.2016.
- Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn miesięczny 4/2016*, MF, Warszawa 20 czerwca 2016 r.
- Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.* Rada Unii Europejskiej, Bruksela 13 czerwca 2016 r.
- Ziółkowska W., *Efekt wypierania a pożyczki publiczne* (referat na konferencję PTE), <http://www.pte.pl/kongres/referaty/> [dostęp: 20.07.2016].

## PRÓBA OCENY RÓWNOWAGI ZEWNĘTRZNEJ POLSKI W LATACH 2004–2015

### Streszczenie

Celem artykułu było – opierając się na wybranych wskaźnikach, głównie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, zadłużenia zagranicznego i innych pomocniczych – określenie stanu stabilności zewnętrznej Polski. Uwzględniony został wpływ ocen ratingowych nadanych Polsce przez wiodące agencje ratingowe na koszty obsługi zadłużenia zagranicznego. Podjęto też próbę ustalenia głównych powodów zadłużenia zagranicznego i zagrożeń, jakie ono niesie dla gospodarki. Przedstawiona została struktura podmiotowa i walutowa zadłużenia. Pokazano wpływ kapitału zagranicznego na notowania i kapitalizację Giełdy Papierów Wartościowych (GPW) oraz jej znaczenie dla gospodarki. Opisane zostały procedury Unii Europejskiej w zakresie monitoringu nierównowagi zewnętrznej państw członkowskich. W konkluzji uznano poziom uzależniania Polski od kapitału zagranicznego za nadmiernie wysoki.

## ATTEMPT TO ASSESS POLAND'S EXTERNAL BALANCE IN THE PERIOD 2004–2015

### Summary

The article aims to define the state of Poland's external stability based on selected indicators, mainly its international investment position, foreign debt and other ancillary indexes. The article also takes into consideration the influence of the ratings that Poland has been assigned by the biggest credit rating agencies on the cost of foreign debt. The author also attempts to establish the main reasons for foreign debt and threats it poses to the economy. The article presents the subjective and monetary structure of debt. It shows the influence of foreign capital on the quotation and capitalisation on the Warsaw Stock Exchange (GPW) and its importance for the economy. The article also presents the European Union procedures of monitoring member states' external disequilibrium. The author draws a conclusion that the level of Poland's dependence on foreign capital is too high.

## ПОПЫТКА АНАЛИЗА ВНУТРЕННЕГО РАВНОВЕСИЯ ПОЛЬШИ В 2004–2015 ГОДАХ

### Резюме

Целью статьи является – с учётом выбранных вспомогательных показателей, главным образом Международной инвестиционной позиции, внешнего долга и других, – определение состояния внутренней стабильности Польши. Было принято во внимание воздействие рейтинговых оценок, полученных Польшей от ведущих рейтинговых агентств, на расходы по обслуживанию внешнего долга. Также была предпринята попытка установления главных причин и факторов внешнего долга и угроз, которые он может представлять для экономики. Были представлены экономическая и валютная структуры долга, влияние иностранного капитала на котировку и капитализацию фондовой биржи (Биржи Ценных Бумаг), а также её роль для экономики. Были описаны процедуры Европейского Союза, проведённые в сфере мониторинга внутреннего дисбаланса государств-членов. В заключение уровень зависимости Польши от иностранного капитала оценён высоко.

**Adrianna Trzaskowska-Dmoch\***

## O DOTYCHCZASOWYM WZROŚCIE GOSPODARCZYM MAKROREGIONÓW POLSKI NA TLE NIEPEWNEJ PERSPEKTYWY UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. GENEZA ŚWIATOWEGO KRYZYSU

Silne procesy globalizacyjne, zwłaszcza obserwowane na rynkach finansowych, umożliwiają transgraniczny przepływ kapitału, ale niosą za sobą również zagrożenie w postaci zarażania się ryzykiem kryzysów finansowych<sup>1</sup>. Potężne straty wynikające z inwestycji w ryzykowne instrumenty finansowe w 2007 r. miały swoje reperkusje w 2009 r., kiedy to już zaczęto wprost mówić o ogólnym kryzysie finansowym. Najistotniejszy wpływ światowego kryzysu finansowego zidentyfikowano w postaci spadku poziomu wzrostu gospodarczego zarówno na gruncie sektora przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. Odnotowano znaczące spadki na giełdach oraz spadek cen nieruchomości, co przekładało się na wycenę majątku posiadanego przez gospodarstwa domowe, zwłaszcza w krajach najwyżej rozwiniętych (USA, Europa Zachodnia, Japonia). Z kolei miało to negatywny wpływ na efekt bogactwa w postaci ograniczenia dokonywanych przez konsumentów zakupów<sup>2</sup>. Ponadto nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych wpłynęło na ograniczenie dostępności do kredytu konsumpcyjnego i zawyżonej ceny kredytu. Efekt kryzysu finansowe-

---

\* Adrianna Trzaskowska-Dmoch – dr, Społeczna Akademia Nauk w Warszawie, Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie, atrzaskowska@plusnet.pl

<sup>1</sup> Por. K. Lutkowski, *Główne aktualne zagrożenia dla stabilności światowego systemu finansowego*, [w:] U. Płowiec (red. nauk.), *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*, Wyd. PTE, Warszawa 2009, s. 76 i in.

<sup>2</sup> Szerzej R.G. Rajan, *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, KURHAUS, Warszawa 2012, s. 77.

go odczuli również przedsiębiorcy, którzy wykazywali trudności w dostępie do kredytu dla przedsiębiorstw.

Zamrożenie akcji kredytowej spowodowało częściowy paraliż sektora bankowego w przodujących gospodarkach świata i związane z nim gwałtowne asekuracyjne wyhamowanie akcji kredytowej, co doprowadziło do drastycznego ograniczenia dostępności zarówno do kredytu inwestycyjnego, jak i obrotowego, stawiając w szczególnie trudnej sytuacji przedsiębiorstwa wysoko zadłużone. Miało to oczywiście swoje konsekwencje w postaci spadku cen nieruchomości, co podziało spowalniająco zwłaszcza na sektor budownictwa. Wszystkie te czynniki istotnego wpływu przekładały się na ograniczenie zakupów konsumenckich, a utrudniony dostęp do kredytu na obniżenie wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw. W ujęciu makroekonomicznym powyższe determinanty kryzysu finansowego przyczyniły się do wzrostu bezrobocia w analizowanym okresie oraz gwałtownego zahamowania wzrostu PKB<sup>3</sup>. Polska gospodarka charakteryzuje się niezbyt dużym eksportem, dużym udziałem popytu wewnętrznego w popycie krajowym, wszechstronną strukturą bez wąskiej specjalizacji, tradycyjną bankowością – co zneutralizowało skutki zjawisk kryzysowych płynących z centrów finansowych świata. W Polsce jest słabiej rozwinięty system funduszy inwestycyjnych, banki nie rozwinęły na szeroką skalę derywatów, sekurytyzacji i inżynierii finansowej, co uchroniło polski sektor bankowy przed światowym kryzysem finansowym<sup>4</sup>.

## 2. UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTW POLSKI W TWORZENIU PKB

PKB mierzy wielkość wyprodukowanych w kraju w danym czasie produktów finalnych, a więc dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych niepoddawanych dalszemu przetwarzaniu, a przeznaczonych na konsumpcję lub inwestycje i liczonych w cenach bieżących<sup>5</sup>. Pojęcie konkurencyjności w ekonomii klasycznej przypisywano do sfery mikroekonomii. Mówiono o konkurencyjności przedsiębiorstw, ich towarów i usług. Obecnie pojęcie konkurencyjności rozciąga się również na większe organizmy społeczno-gospodarcze, np. na kraje, regiony. Mianem konkurencyjności określa się zdolność do osiągania

<sup>3</sup> W. Orłowski, R. Pasternak, K. Flaht, D. Szubert, *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>4</sup> W. Szymański, *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 198–199.

<sup>5</sup> Szerzej W. Szymański, *Świat i Polska wobec wyzwań*, Wyd. Difin, Warszawa 2015, s. 168.

sukcesu w gospodarczej rywalizacji<sup>6</sup>. Poniżej przedstawiono udział poszczególnych województw w Polsce w generowaniu PKB w dwóch wybranych latach 2008 i 2014.

Tabela 1

Udział województw w tworzeniu PKB w 2008 r. oraz w 2014 r. ogółem i per capita

Wyszczególnienie (województwa)	2008		2014	
	Udział województw w tworzeniu PKB (%)	PKB per capita w zł (w cenach bieżących)	Udział województw w tworzeniu PKB (%)	PKB per capita w zł (w cenach bieżących)
Dolnośląskie	8,2	36 239	8,5	49 972
Kujawsko-pomorskie	4,7	28 784	4,4	36 374
Lubelskie	3,9	23 830	3,9	31 233
Lubuskie	2,3	29 106	2,2	37 585
Łódzkie	6,2	31 193	6,1	41 793
Małopolskie	7,4	30 046	7,8	39 867
Mazowieckie	21,7	51 120	22,2	71 661
Opolskie	2,3	28 869	2,1	36 195
Podkarpackie	3,7	24 019	3,9	31 664
Podlaskie	2,3	24 428	2,2	32 304
Pomorskie	5,7	32 050	5,7	42 580
Śląskie	13,0	35 939	12,4	46 415
Świętokrzyskie	2,6	27 615	2,4	32 537
Warmińsko-mazurskie	2,8	24 702	2,7	32 977
Wielkopolskie	9,3	35 449	9,7	48 014
Zachodniopomorskie	4,0	30 040	3,7	37 439
<b>Polska</b>	<b>1 277 322 mln zł</b>	<b>33 511</b>	<b>1 719 097 mln zł</b>	<b>44 670</b>

Źródło: *Produkt krajowy brutto – rachunki regionalne w 2008 r.* Urząd Statystyczny w Katowicach 2009, 2–4. Wstępne szacunki PKB według województw w 2014 r. Urząd Statystyczny w Katowicach 2015, 1–2.

<sup>6</sup> J. Kaja, K. Piech (red. nauk.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa 2005, s. 105; Z. Olesiński, *Zarządzanie w regionie. Polska – Europa – Świat*, Wyd. Difin, Warszawa 2005, s. 13 i in.

Porównując dane Głównego Urzędu Statystycznego z lat 2008 oraz 2014, różnica wartości wytworzonego Produktu Krajowego Brutto na przestrzeni sześciu lat wzrosła o 441,8 tys. Zarówno w 2008 r. jak i 2014 r. najwyższy udział w tworzeniu PKB miały województwa: mazowieckie, śląskie oraz wielkopolskie. Województwo mazowieckie wiezie prym pod względem udziału w generowaniu PKB w stosunku do województwa śląskiego w 2008 r. jest to przewaga prawie 8%, w stosunku do roku 2014, gdzie przewaga ta się pogłębiła do prawie 10%. Zmiany w strukturze udziału województw w 2014 r. w stosunku do 2008 r. w tworzeniu PKB są nieznaczne.

We wzroście gospodarczym inwestycje odgrywają kluczową rolę. Tempo zmian nakładów inwestycyjnych jest najlepszym wskaźnikiem fazy cyklu koniunkturalnego w gospodarce. Wysokość nakładów inwestycyjnych wskazuje na przewidywania przedsiębiorców co do oceny przyszłej sytuacji gospodarczej, ale też jest wypadkową czynników zewnętrznych, zwłaszcza w zakresie możliwości finansowania inwestycji z własnych środków oraz dostępnością źródeł zewnętrznych. Przedsiębiorcy narzekają na bariery biurokratyczne, które utrudniają dostęp do kapitału, zwiększają jego cenę w danym kraju ujemnie wpływając na skłonność do inwestowania<sup>7</sup>. Na rysunku 1 przedstawiono strukturę nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej według województw w dwóch wybranych latach – 2007 oraz 2014.

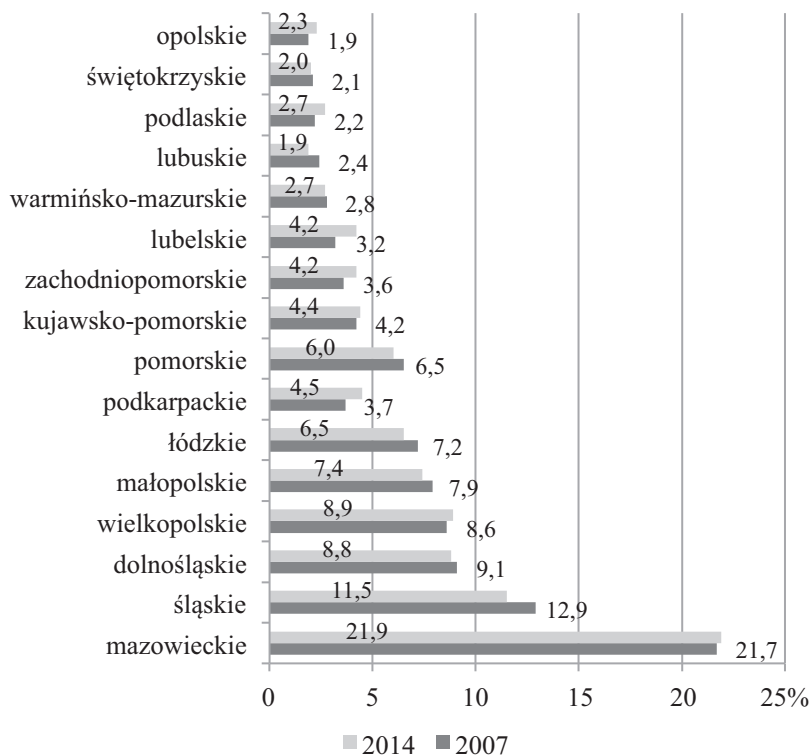
Nakłady inwestycyjne są to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych albo ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady. W województwie śląskim tempo wzrostu inwestycji w 2007 r. oraz 2014 r. było znacznie zróżnicowane. Wartość nakładów inwestycyjnych według lokalizacji inwestycji (w cenach bieżących) w 2007 r. wynosiła ponad 24 mln zł (prawie 13% nakładów inwestycyjnych w kraju). Biorąc pod uwagę wartość nakładów inwestycyjnych w 2007 r. oraz 2014 r. województwo śląskie zajmowało drugie miejsce wśród pozostałych województw (po województwie mazowieckim). Jednak w przypadku województwa mazowieckiego tempo wzrostu inwestycji w 2014 r. ma znak dodatni w przeciwieństwie do tempa wzrostu inwestycji województwa śląskiego<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> W.M. Orłowski, *Wpływ biurokratycznych barier wzrostu na rozwój gospodarczy – analiza empiryczna*, [w:] L. Zienkowski (red.), *Co sprzyja rozwojowi gospodarstwu*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 19 i in.

<sup>8</sup> *Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2004–2007*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2008, s. 13.

Rysunek 1

Struktura nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej według województw w 2007 r. oraz w 2014 r.<sup>a</sup> (w %)



<sup>a</sup> Według lokalizacji inwestycji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2004–2007*. Katowice 2008. 13. *Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2014, 2015*. Katowice. 3.

W tabeli 2 przedstawiono nakłady inwestycyjne według lokalizacji inwestycji w gospodarce narodowej per capita według województw w dwóch wybranych do analizy latach.

W przeliczeniu na 1 mieszkańca wartość nakładów inwestycyjnych wynosiła w 2007 r. w Polsce 5,0 tys. zł, i pod tym względem województwo śląskie zajmowało piąte miejsce w kraju (po województwach: mazowieckim, dolnośląskim, pomorskim i łódzkim). Wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych na 1 mieszkańca w 2013 r. była wyższa o 20%. Dla porównania, w analizowanym okresie najwyższą dynamiką nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca charakteryzowały się województwa: podkarpackie, lubelskie



i zachodniopomorskie. Najmniejszą dynamiką nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca w analizowanym okresie charakteryzowały się województwa: pomorskie, wielkopolskie i mazowieckie. Jednak najwyższy poziom nakładów inwestycyjnych w 2013 r. na 1 mieszkańca odnotowano w województwach: mazowieckim, dolnośląskim oraz łódzkim.

Tabela 2

Nakłady inwestycyjne według lokalizacji inwestycji w gospodarce narodowej na 1 mieszkańca według województw w 2007 oraz w 2013 roku

Województwo	2007	2013	Dynamika
	tys. zł	tys. zł	%
Dolnośląskie	6,0	7,1	18,3
Kujawsko-pomorskie	3,9	4,4	12,8
Lubelskie	2,8	4,5	60,7
Lubuskie	4,5	5,2	15,6
Łódzkie	5,4	6,7	24,1
Małopolskie	4,6	5,2	13,0
Mazowieckie	8,0	8,9	11,3
Opolskie	3,6	4,7	30,6
Podkarpackie	3,4	5,6	64,7
Podlaskie	3,6	4,6	27,8
Pomorskie	5,6	6,0	7,1
Śląskie	5,3	6,0	13,2
Świętokrzyskie	3,2	3,9	21,9
Warmińsko-mazurskie	3,8	4,3	13,2
Wielkopolskie	4,9	5,4	10,2
Zachodniopomorskie	4,1	6,2	51,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2004–2007*. Katowice 2008. 14. *Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w 2013 r.* Katowice 2014. 3.

Tabela 3

Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach poziom NTS2 (w cenach bieżących)  
w latach 2010, 2013–2014 (w mln zł)

Województwo	Sektor	2010	2013	2014	Dynamika
Podkarpackie <sup>1)</sup>	ogółem	4,1	5,3	5,7	1,6
	publiczny	1,3	1,3	1,3	–
	prywatny	2,8	4,0	4,4	1,6
Małopolskie <sup>2)</sup>	ogółem	6,3	9,3	10,3	4,0
	publiczny	1,9	2,8	3,3	1,4
	prywatny	4,6	6,5	7,0	2,4
Śląskie <sup>3)</sup>	ogółem	14,1	18,8	19,2	5,1
	publiczny	4,4	6,7	7,2	2,8
	prywatny	9,6	12,1	12,0	2,4
Opolskie <sup>4)</sup>	ogółem	2,7	2,9	3,9	1,2
	publiczny	0,8	0,8	0,8	–
	prywatny	1,8	2,0	3,1	1,3
Lubelskie <sup>5)</sup>	ogółem	3,8	4,3	4,9	1,1
	publiczny	1,7	1,3	1,4	–0,3
	prywatny	2,1	2,9	3,5	1,4

1) Urząd Statystyczny w Rzeszowie: [http://rzeszow.stat.gov.pl/gfx/rzeszow/userfiles/\\_public/rocznik2015/rocznik\\_2015/inwestycje\\_srodki\\_trwale\\_2015.pdf](http://rzeszow.stat.gov.pl/gfx/rzeszow/userfiles/_public/rocznik2015/rocznik_2015/inwestycje_srodki_trwale_2015.pdf), s. 369 [dostęp: 01.07.2016].

2) Urząd Statystyczny w Krakowie: [http://krakow.stat.gov.pl/gfx/krakow/userfiles/\\_public/dane\\_o\\_województwie/województwo/2015/pdf/2015\\_21\\_w\\_pl.pdf](http://krakow.stat.gov.pl/gfx/krakow/userfiles/_public/dane_o_województwie/województwo/2015/pdf/2015_21_w_pl.pdf), s. 364 [dostęp: 01.07.2016].

3) Urząd Statystyczny w Katowicach: <http://katowice.stat.gov.pl/dane-o-województwie/województwo-1071/produkcja-budownictwo-inwestycje-srodki-trwale-transport/>, s. 408 [dostęp: 01.07.2016].

4) Urząd Statystyczny w Opolu: [http://opole.stat.gov.pl/gfx/opole/userfiles/b-zielinska/publikacje/rocznik\\_statystyczny/2015\\_dane\\_o\\_woj2015\\_pl/15w\\_21.pdf](http://opole.stat.gov.pl/gfx/opole/userfiles/b-zielinska/publikacje/rocznik_statystyczny/2015_dane_o_woj2015_pl/15w_21.pdf), s. 362 [dostęp: 01.07.2016].

5) Urząd Statystyczny w Lublinie: [http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/\\_public/publikacje/roczniki\\_statystyczne/rocznik\\_czesci/2015/polski/xxi.pdf](http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/_public/publikacje/roczniki_statystyczne/rocznik_czesci/2015/polski/xxi.pdf), s. 373 [dostęp: 01.07.2016].

Województwo	Sektor	2010	2013	2014	Dynamika
Podlaskie <sup>6)</sup>	ogółem	1,9	2,2	2,8	0,9
	publiczny	0,5	0,7	1,0	0,5
	prywatny	1,4	1,5	1,8	0,4
Dolnośląskie <sup>7)</sup>	ogółem	9,9	13,7	15,2	5,3
	publiczny	3,3	2,4	2,5	-0,8
	prywatny	6,6	11,3	12,7	6,1
Kujawsko-pomorskie <sup>8)</sup>	ogółem	6,9	5,3	6,8	-0,1
	publiczny	1,3	1,7	2,0	0,7
	prywatny	5,5	3,7	4,9	-0,6
Lubuskie <sup>9)</sup>	ogółem	2,3	3,0	2,7	0,4
	publiczny	0,9	0,9	0,8	-0,1
	prywatny	1,4	2,0	1,9	0,5
Łódzkie <sup>10)</sup>	ogółem	8,1	8,4	9,7	1,6
	publiczny	3,8	1,3	2,0	-1,8
	prywatny	4,3	7,0	7,7	3,4
Mazowieckie <sup>11)</sup>	ogółem	28,3	29,5	33,5	5,2
	publiczny	7,5	8,7	10,7	3,2
	prywatny	20,7	20,8	22,7	2,0

6) Urząd Statystyczny w Białymstoku: [http://bialystok.stat.gov.pl/gfx/bialystok/userfiles/\\_public/publikacje\\_oprac\\_syg\\_komunikat/2015/rocznik\\_woj\\_podl/15w21\\_02.pdf](http://bialystok.stat.gov.pl/gfx/bialystok/userfiles/_public/publikacje_oprac_syg_komunikat/2015/rocznik_woj_podl/15w21_02.pdf) [dostęp: 01.07.2016].

7) Urząd Statystyczny we Wrocławiu: [http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/2422/1/3/dzial\\_21\\_inwestycje\\_woj\\_2015.pdf](http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/2422/1/3/dzial_21_inwestycje_woj_2015.pdf), s. 350 [dostęp: 01.07.2016].

8) Urząd Statystyczny w Bydgoszczy: [http://bydgoszcz.stat.gov.pl/files/gfx/bydgoszcz/pl/defaultstronaopisowa/1636/1/1/15w\\_21.pdf](http://bydgoszcz.stat.gov.pl/files/gfx/bydgoszcz/pl/defaultstronaopisowa/1636/1/1/15w_21.pdf), s. 369 [dostęp: 01.07.2016].

9) Urząd Statystyczny w Zielonej Górze: [http://zielonagora.stat.gov.pl/gfx/zielona-gora/userfiles/\\_public/rocznik\\_2015/rocznik\\_2015\\_dzial\\_xxiap.pdf](http://zielonagora.stat.gov.pl/gfx/zielona-gora/userfiles/_public/rocznik_2015/rocznik_2015_dzial_xxiap.pdf) [dostęp: 01.07.2016].

10) Urząd Statystyczny w Łodzi: [http://lodz.stat.gov.pl/gfx/lodz/userfiles/\\_public/pliki/roczniki/menu\\_kafelkowe\\_dane/woj/2015/201512\\_r\\_15w\\_dzial\\_21.pdf](http://lodz.stat.gov.pl/gfx/lodz/userfiles/_public/pliki/roczniki/menu_kafelkowe_dane/woj/2015/201512_r_15w_dzial_21.pdf), s. 369 [dostęp: 01.07.2016].

11) Urząd Statystyczny w Warszawie: <http://warszawa.stat.gov.pl/dane-o-owejewodztwie/wojewodztwo/produkcja-budownictwo/>, s. 358 [dostęp: 01.07.2016].

Tabela 3 (cd.)

Województwo	Sektor	2010	2013	2014	Dynamika
Świętokrzyskie <sup>12)</sup>	ogółem	2,7	2,9	2,7	–
	publiczny	0,9	0,6	0,6	–0,3
	prywatny	1,6	2,2	2,1	0,5
Pomorskie <sup>13)</sup>	ogółem	7,2	8,6	9,7	2,5
	publiczny	3,5	3,6	4,1	0,6
	prywatny	3,7	4,9	5,6	1,9
Warmińsko-mazurskie <sup>14)</sup>	ogółem	2,4	2,9	3,5	1,1
	publiczny	0,8	1,4	1,3	0,5
	prywatny	1,6	1,5	2,2	0,6
Wielkopolskie <sup>15)</sup>	ogółem	9,5	10,6	14,3	4,8
	publiczny	2,3	2,5	3,1	0,8
	prywatny	7,1	8,1	11,2	4,1
Zachodniopomorskie <sup>16)</sup>	ogółem	4,0	5,6	5,2	1,2
	publiczny	2,2	2,6	2,6	0,4
	prywatny	1,8	3,0	2,6	0,8

12) Urząd Statystyczny w Kielcach: [http://kielce.stat.gov.pl/gfx/kielce/userfiles/\\_public/roczniki\\_statystyczne/2015/woj.ewodztwo/inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://kielce.stat.gov.pl/gfx/kielce/userfiles/_public/roczniki_statystyczne/2015/woj.ewodztwo/inwestycje_srodki_trwale.pdf), s. 404 [dostęp: 01.07.2016].

13) Urząd Statystyczny w Gdańsku: [http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/\\_shared/starszy\\_redaktor/publikacje\\_i\\_foldery/2015/rocznik\\_2015/r\\_2015-08-4-inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/_shared/starszy_redaktor/publikacje_i_foldery/2015/rocznik_2015/r_2015-08-4-inwestycje_srodki_trwale.pdf), s. 396 [dostęp: 01.07.2016].

14) Urząd Statystyczny w Olsztynie: <http://olsztyn.stat.gov.pl/dane-o-województwie/województwo-927/nauka-i-technika-spolczenstwo-nformacyjne-przemysl-i-budownictwo-transport-i-laczność-inwestycje-srodki-trwale>, s. 368 [dostęp: 01.07.2016].

15) Urząd Statystyczny w Poznaniu: [http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/\\_public/rocznik\\_woj/pliki\\_2015/woj\\_2015\\_dzial21.pdf](http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/_public/rocznik_woj/pliki_2015/woj_2015_dzial21.pdf), s. 379 [dostęp: 01.07.2016].

16) Urząd Statystyczny w Szczecinie: [http://szczecin.stat.gov.pl/gfx/szczecin/userfiles/\\_public/publikacje/rocznik\\_województki/rw\\_2015/rw\\_2015\\_22\\_inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://szczecin.stat.gov.pl/gfx/szczecin/userfiles/_public/publikacje/rocznik_województki/rw_2015/rw_2015_22_inwestycje_srodki_trwale.pdf), s. 390 [dostęp: 01.07.2016].

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

Analizując dynamikę nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach na poziomie NTS2 (w cenach bieżących) w latach 2010, 2013–2014 (w mln zł), można zauważyć, że występują bardzo duże dysproporcje zarówno w układzie regionalnym, jak i wojewódzkim tak w wartościach ogółem, jak i w podziale na

sektory prywatny i publiczny. Najwyższy poziom dynamiki poziomu inwestycji w cenach bieżących pod względem nakładów inwestycyjnych w analizowanym okresie w stosunku do roku 2010 odnotowano w województwach: dolnośląskim, mazowieckim oraz śląskim. Tendencje spadkowe ze względu na poziom nakładów inwestycyjnych w stosunku do roku 2010 zaobserwowano w województwach: kujawsko-pomorskim oraz świętokrzyskim. W sektorze publicznym najwyższy poziom dynamiki nakładów inwestycyjnych zaobserwowano w województwie mazowieckim. O ile w województwie mazowieckim w sektorze publicznym odnotowano najwyższy poziom nakładów inwestycyjnych, o tyle w województwie łódzkim wręcz najniższy (ujemny) w całym kraju. W sektorze prywatnym najwyższą dynamiką pod względem nakładów inwestycyjnych charakteryzowało się województwo wielkopolskie, najniższą województwa: kujawsko-pomorskie oraz podlaskie.

Nakłady na środki trwałe są to nakłady na: budynki i budowle (obejmują budynki i lokale, oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej), w tym m.in. roboty budowlano-montażowe, dokumentacje projektowo-kosztorysowe, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (łącznie z przyrządami, ruchomościami i wyposażeniem), środki transportu i inne. Pozostałe nakłady są to nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji oraz inne koszty związane z realizacją inwestycji. Nakłady te nie zwiększają wartości środków trwałych. W tabeli 4 zaprezentowano nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwie według grup w wybranych latach.

Tabela 4

Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwie według grup w latach 2010, 2013, 2014  
(ceny bieżące)

Region/Województwo	Lata	Ogółem	W tym:		
			budynki i budowle	maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia	środki transportu
Podkarpackie <sup>1)</sup>	2010	2 891,9	1 151,5	1 441,5	287,0
	2013	3 952,7	1 471,0	2 156,6	285,2
	2014	4 326,3	1 823,5	2 137,9	309,6
Małopolskie <sup>2)</sup>	2010	6 598,6	2 990,3	2 985,5	600,0
	2013	9 466,7	4 491,6	4 034,9	892,2
	2014	10 087,8	4 594,0	4 698,2	747,1

1) Urząd Statystyczny w Rzeszowie, *op. cit.*, s. 370.

2) Urząd Statystyczny w Krakowie, *op. cit.*, s. 365.

Tabela 4 (cd.)

Region/Województwo	Lata	Ogółem	W tym:		
			budynki i budowle	maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia	środki transportu
Śląskie <sup>3)</sup>	2010	12 567,0	4 776,3	6 765,4	992,8
	2013	15 908,9	6 704,2	7 855,4	1 269,1
	2014	16 581,8	6 910,5	8 169,2	1 415,9
Opolskie <sup>4)</sup>	2010	1 880,2	744,5	969,8	154,8
	2013	1 800,5	741,1	866,1	182,7
	2014	1 843,8	730,6	847,1	258,3
Lubelskie <sup>5)</sup>	2010	4 030,6	2 155,4	1 523,5	342,7
	2013	4 561,5	2 544,2	1 671,2	319,0
	2014	5 290,2	3 864,7	2 039,7	359,8
Podlaskie <sup>6)</sup>	2010	1 519,0	579,5	747,1	189,4
	2013	1 844,1	817,8	848,3	169,1
	2014	1 925,1	804,9	945,3	169,0
Dolnośląskie <sup>7)</sup>	2010	8 873,6	3 719,5	4 363,0	720,6
	2013	10 982,5	4 360,4	5 804,4	758,2
	2014	11 533,0	4 281,7	5 915,2	1 272,7
Kujawsko-pomorskie <sup>8)</sup>	2010	3 984,4	1 560,6	1 990,5	420,1
	2013	4 050,7	1 631,2	1 976,9	430,2
	2014	4 900,7	1 999,2	2 384,8	489,1
Lubuskie <sup>9)</sup>	2010	1 413,9	554,5	700,0	153,4
	2013	1 800,0	604,2	1 019,8	165,7
	2014	1 766,7	741,2	842,8	177,2

3) Urząd Statystyczny w Katowicach, *op. cit.*, s. 409.4) Urząd Statystyczny w Opolu, *op. cit.*, s. 363.5) Urząd Statystyczny w Lublinie, *op. cit.*, s. 374.6) Urząd Statystyczny w Białymstoku, *op. cit.*7) Urząd Statystyczny we Wrocławiu, *op. cit.*, s. 351.8) Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *op. cit.*, s. 370.9) Urząd Statystyczny w Zielonej Górze, *op. cit.*

Region/Województwo	Lata	Ogółem	W tym:		
			budynki i budowle	maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia	środki transportu
Łódzkie <sup>10)</sup>	2010	7 588,9	2 968,5	4 045,6	463,7
	2013	7 517,9	2 377,2	3 967,7	482,0
	2014	9 765,4	3 454,3	5 214,4	805,5
Mazowieckie <sup>11)</sup>	2010	37 584,8	16 691,3	15 050,5	5 515,7
	2013	43 461,0	18 730,4	17 294,6	7 154,9
	2014	50 449,3	20 798,1	20 257,1	8 828,2
Świętokrzyskie <sup>12)</sup>	2010	2 410,6	1 062,9	1 124,8	223,7
	2013	2 476,9	881,8	1 364,2	188,0
	2014	2 271,7	836,6	1 275,3	139,7
Pomorskie <sup>13)</sup>	2010	8 110,7	4 021,8	3 041,3	820,0
	2013	7 606,4	3 863,7	2 972,2	723,1
	2014	8 109,2	3 764,3	3 021,9	1 245,2
Wielkopolskie <sup>14)</sup>	2010	9 721,2	4 237,8	4 383,1	1 049,8
	2013	11 387,1	4 797,2	5 590,0	928,8
	2014	14 805,6	6 218,9	7 329,5	1 197,2
Zachodniopomorskie <sup>15)</sup>	2010	2 997,0	1 538,4	1 161,1	264,3
	2013	4 556,0	2 319,2	1 896,0	323,8
	2014	4 296,2	2 240,8	1 686,6	349,7

<sup>10)</sup> Urząd Statystyczny w Łodzi, *op. cit.*, s. 370.

<sup>11)</sup> Urząd Statystyczny w Warszawie, *op. cit.*, s. 359.

<sup>12)</sup> Rocznik statystyczny, Kielce 2015, s. 405.

<sup>13)</sup> Urząd Statystyczny w Gdańsku, *op. cit.*, s. 397.

<sup>14)</sup> Urząd Statystyczny w Poznaniu, *op. cit.*, s. 380.

<sup>15)</sup> Urząd Statystyczny w Szczecinie, *op. cit.*, s. 392.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

Nakłady inwestycyjne zaliczono do odpowiednich sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007) zgodnie z zaklasyfikowaniem działalności inwestora (podmiotu gospodarki narodowej), z wyjątkiem nakładów na obiekty nie związane z jego podstawową działalnością, które zaliczono do odpowiednich sekcji i działów według kryterium przeznaczenia obiektu (dotyczy

np.: budynków i lokali mieszkalnych, obiektów przeznaczonych dla potrzeb edukacji, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji). W ujęciu ogółem najwyższą dynamikę nakładów inwestycyjnych w stosunku do 2010 r. odnotowano w województwach: małopolskim, wielkopolskim oraz podkarpackim, najniższą dynamikę na poziomie – 5,8 odnotowano w analizowanym okresie w województwie świętokrzyskim (region wschodni Polski). Najwyższą dynamikę pod względem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie według grup, w tym budynki i budowle, w 2014 r. w stosunku do 2010 r. odnotowano w regionie wschodnim, zwłaszcza w województwach: lubelskim oraz podkarpackim, jak również małopolskim (region południowy). Co ciekawe, w województwie świętokrzyskim odnotowano najniższą dynamikę w kraju w analizowanym okresie. Najwyższą dynamikę pod względem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie według grup, w tym maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia, odnotowano w województwie wielkopolskim (region północno-zachodni), jak również w województwie małopolskim (makroregion południowy). Najniższą dynamikę pod względem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie według grup, w tym maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia odnotowano w województwie opolskim (region południowo-zachodni), jak również o połowę wyższą w województwie pomorskim (region Polski północnej). Najwyższą dynamikę pod względem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie według grup, w tym środki transportu, w 2014 r. w stosunku do 2010 r. odnotowano w województwach dolnośląskim oraz łódzkim, najniższą dynamiką charakteryzowały się głównie województwa makroregionu Polski wschodniej, m.in. świętokrzyskie oraz podlaskie.

W tabeli 5 przedstawiono ranking innowacyjności (ang. *The European Innovation Scoreboard*), mierzący i porównujący poziom innowacyjności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Innowacyjność oznacza skłonność i zdolność do tworzenia nowych i doskonalenia istniejących produktów i procesów technologicznych oraz nowych systemów organizacji i zarządzania, a także innych twórczych i imitacyjnych zmian, prowadzących do powstania nowych wartości w różnych podsystemach systemu przedsiębiorstw i adaptacji zagranicznych osiągnięć naukowo-technicznych (ONT). Innowacyjność jest efektem wykorzystywania wiedzy<sup>9</sup>. W swoich założeniach ranking innowacyjności został zaprojektowany przez Komisję Europejską i Uniwersytet w Maastricht w celu realizacji Strategii Lizbońskiej. Innowa-

<sup>9</sup> S. Marciniak, *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 27; S. Pangsy-Kania, *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 67.



cyjność jest jednym z najsilniejszych impulsów pro wzrostowych gospodarki współczesnych państw<sup>10</sup>. Poza krajami UE obejmuje też: Chorwację, Turcję, Islandię, Norwegię, Szwajcarię oraz odniesienia do Stanów Zjednoczonych i Japonii. EIS analizuje wyniki poszczególnych krajów używając w tym celu 26 wskaźników pogrupowanych w pięciu kategoriach. Wskaźniki te dotyczą takich zagadnień, jak zasoby ludzkie dla nauki i techniki, edukacja, patenty, nakłady na działalność innowacyjną i efekty tej działalności mierzone wartością sprzedaży wyrobów nowych i zmodernizowanych, współpracą w zakresie działalności innowacyjnej, nakłady inwestycyjne na technologie, technologie informacyjne i telekomunikacyjne, dostęp do Internetu itp. Miernikami są osiągnięcia innowacyjne danych krajów, zbierane na podstawie różnorodnych źródeł, przede wszystkim międzynarodowego programu badań statystycznych innowacji (Community Innovation Survey), Eurostatu oraz OECD. Wyniki są prezentowane w raporcie EIS wydawanym każdego roku przez Komisję Europejską. W 2014 r. w rankingu Bloomberg Foundation Korea Południowa – azjatycki tygrys innowacyjności, zajęła pierwsze miejsce pod względem innowacyjności, wyprzedzając Szwecję oraz Stany Zjednoczone<sup>11</sup>.

Tabela 5

## Indeks innowacji w latach 2006–2014

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tempo wzrostu (w %)
Szwecja	0,732	0,729	0,732	0,737	0,739	0,746	0,752	0,750	0,740	0,34
Dania	0,684	0,693	0,657	0,673	0,705	0,697	0,722	0,728	0,736	1,87
Niemcy	0,646	0,656	0,671	0,687	0,701	0,694	0,708	0,709	0,676	0,58
Finlandia	0,630	0,631	0,660	0,670	0,676	0,685	0,685	0,684	0,676	0,09
Luksemburg	0,570	0,593	0,594	0,616	0,601	0,593	0,627	0,646	0,642	0,04
Holandia	0,561	0,566	0,583	0,591	0,596	0,600	0,644	0,629	0,647	1,76
Belgia	0,588	0,601	0,594	0,597	0,605	0,612	0,627	0,627	0,619	1,10
W. Brytania	0,590	0,601	0,575	0,585	0,616	0,617	0,618	0,613	0,636	1,72
Irlandia	0,567	0,569	0,554	0,574	0,568	0,586	0,594	0,606	0,628	1,39

<sup>10</sup> J. Stryjek, *Innowacyjność jako impuls pro wzrostowy w gospodarce światowej*, [w:] K. Żukrowska (red. nauk.), *Zróźnicowanie rozwoju jako impuls pro wzrostowy w gospodarce światowej*, Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 169.

<sup>11</sup> M.A. Weresa, *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 218.

Tabela 5 (cd.)

Kraj	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tempo wzrostu (w %)
Austria	0,516	0,527	0,583	0,597	0,571	0,583	0,599	0,599	0,585	0,69
Francja	0,517	0,523	0,530	0,541	0,567	0,570	0,579	0,571	0,591	1,17
UE	0,493	0,506	0,504	0,516	0,531	0,532	0,545	0,554	0,555	0,98
Słowenia	0,427	0,431	0,458	0,474	0,481	0,508	0,495	0,513	0,534	2,61
Estonia	0,388	0,382	0,411	0,452	0,453	0,474	0,488	0,502	0,489	2,18
Cypr	0,414	0,411	0,485	0,461	0,480	0,499	0,498	0,501	0,445	-0,14
Włochy	0,380	0,393	0,394	0,406	0,427	0,427	0,446	0,443	0,439	1,61
Czechy	0,374	0,390	0,369	0,374	0,411	0,416	0,405	0,422	0,447	2,61
Hiszpania	0,375	0,381	0,389	0,395	0,391	0,395	0,411	0,414	0,385	-0,38
Portugalia	0,314	0,330	0,374	0,396	0,420	0,415	0,402	0,410	0,403	1,44
Grecja	0,353	0,349	0,375	0,379	0,370	0,372	0,380	0,384	0,365	0,10
Węgry	0,298	0,303	0,314	0,315	0,341	0,344	0,335	0,351	0,369	1,35
Słowacja	0,296	0,302	0,304	0,312	0,299	0,304	0,350	0,328	0,360	1,91
Malta	0,278	0,312	0,323	0,338	0,349	0,317	0,300	0,319	0,397	2,90
Chorwacja	0,290	0,274	0,283	0,295	0,315	0,319	0,309	0,306	0,313	0,82
Litwa	0,241	0,254	0,233	0,239	0,240	0,260	0,271	0,289	0,283	2,14
<b>Polska</b>	<b>0,263</b>	<b>0,275</b>	<b>0,265</b>	<b>0,276</b>	<b>0,272</b>	<b>0,282</b>	<b>0,268</b>	<b>0,279</b>	<b>0,313</b>	<b>0,96</b>
Rumunia	0,208	0,219	0,242	0,257	0,240	0,258	0,229	0,237	0,204	-2,27
Łotwa	0,174	0,188	0,195	0,209	0,216	0,228	0,234	0,221	0,272	3,39
Bułgaria	0,158	0,168	0,189	0,198	0,232	0,234	0,191	0,188	0,229	3,14
Turcja	0,179	0,184	0,194	0,199	0,203	0,210	0,221	0,224	0,257	6,98
Islandia	0,594	0,599	0,618	0,635	0,628	0,620	0,604	0,593	0,624	0,49
Norwegia	0,434	0,443	0,441	0,449	0,466	0,465	0,481	0,480	0,479	1,42
Szwajcaria	0,752	0,772	0,792	0,805	0,823	0,822	0,842	0,835	0,740	0,34
Macedonia	0,191	0,190	0,193	0,218	0,221	0,221	0,239	0,246	0,235	3,69
Serbia	0,246	0,243	0,247	0,239	0,276	0,267	0,344	0,358	0,385	6,31

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2015*. European Commission, p. 92.

W analizowanych dziewięciu latach poziom innowacyjności w przypadku liderów innowacji miał trend wzrostowy aż do 2012 r. Dla Szwecji i Finlandii wydajność zaczęła spadać w 2013 r., dla Niemiec trend spadkowy nadszedł w 2014 r. Jedyne Danii udało się utrzymać poziom wzrostu wydajności innowacji. Szwecja była najbardziej innowacyjnym państwem członkowskim w ciągu całego okresu 2006–2014. Wydajność wzrosła najbardziej w Danii. Duński Indeks Innowacyjności wzrastał w średnim rocznym tempie 1,9%, w Niemczech (0,6%), Szwecji (0,3%) i Finlandii (0,1%). Indeks Innowacyjności wzrastał w Danii szybciej niż w UE na poziomie 25% w 2007 do 33% w 2014 r. Pozostali liderzy innowacji nie byli w stanie dorównać średnim wynikom dla Unii Europejskiej. Dla porównania, w Szwecji poziom wydajności innowacji wykazywał trend spadkowy w odniesieniu do wyników całej Unii z 42% w 2008 r. do 34% w 2014 r. Polska jest w grupie średnich innowatorów<sup>12</sup>. Nakłady na badania i rozwój (B+R) są częścią działalności inwestycyjnej, której celem jest akumulacja wiedzy, powstawanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań (produktów, usług, rozwiązań organizacyjnych, marketingowych), a w konsekwencji zwiększenie produktywności kapitału i włączenie do oferty produktów lepiej odpowiadających potrzebom społeczeństwa/rynku<sup>13</sup>. Działania te mają na celu zapewnienie wzrostu gospodarczego w długim okresie, a także wzmocnienie procesów rozwojowych oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarek. Dają możliwość zmiany kierunku rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki poprzez wdrażanie innowacyjnych, społecznie pożądaných rozwiązań, np. proekologicznych, mniej energochłonnych czy materiałochłonnych, a także poprzez rozwój technologii przyjaznych człowiekowi i chroniących jego zdrowie, przyczyniając się do wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. W relacji do Produktu Krajowego Brutto nakłady na B+R obrazują skalę redystrybucji PKB w działalność, mającą na celu transformację gospodarki w kierunku gospodarki opartej na wiedzy.

Nakłady na działalność badawczą i rozwojową (B+R) obejmują nakłady wewnętrzne dotyczące wartości prac badawczych i rozwojowych danej jednostki, wykonanych przez własne zaplecze badawcze, niezależnie od źródeł ich finansowania. Obejmują zarówno nakłady bieżące, jak i nakłady inwestycyjne na środki trwałe związane z działalnością B+R, lecz nie obejmują amortyzacji tych środków. Produkt krajowy brutto (PKB) przedstawia końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Najwyższymi nakładami na działalność B+R w relacji do PKB ogółem w latach 2004–2013

<sup>12</sup> *Innovation Union Scoreboard 2015*. European Commission, p. 15.

<sup>13</sup> Por. M.A. Weresa, *Polityka innowacyjna*, *op. cit.*, s. 113 i in.

na poziomie NTS1 odnotowano w regionie Polski centralnej. Pozycja Polski w europejskim rankingu innowacyjności oddaje bardzo niski poziom nakładów na B+R. Udział tych nakładów w relacji do PKB<sup>14</sup> wyniósł w 2010 r. 0,72%, przy średniej dla UE27 powyżej 2%, dla porównania dekadę wstecz 0,64%. Polska należy do grupy krajów, w których wskaźnik ten na przestrzeni dziesięciu lat wzrósł nieznacznie<sup>15</sup>.

Tabela 6

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB ogółem w latach 2004–2013 na poziomie NTS1 (%)

Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Polska	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,67	0,72	0,75	0,88	0,87
Region centralny	1,04	0,97	0,96	0,95	1,06	1,06	1,20	1,22	1,24	1,36
Region południowy	0,54	0,58	0,56	0,58	0,57	0,68	0,66	0,70	0,88	0,88
Region wschodni	0,29	0,30	0,32	0,34	0,36	0,41	0,63	0,61	0,76	0,74
Region północno-zachodni	0,31	0,35	0,34	0,38	0,39	0,47	0,45	0,49	0,66	0,49
Region południowo-zachodni	0,34	0,38	0,31	0,35	0,38	0,46	0,43	0,48	0,60	0,56
Region północny	0,34	0,36	0,38	0,35	0,37	0,49	0,47	0,51	0,73	0,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

Przedsiębiorstwo innowacyjne w zakresie innowacji produktowych i procesowych – przedsiębiorstwa, które w badanym okresie wprowadziły na rynek przynajmniej jedną innowację produktową lub procesową (nowy lub istotnie ulepszony produkt lub proces), będącą nowością przynajmniej dla badanego przedsiębiorstwa. Udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw pokazuje, jaki jest udział przedsiębiorstw innowacyjnych produktowo lub procesowo z sektora usług lub przemysłu w ogóle przedsiębiorstw, odpowiednio: usługowych lub przemysłowych. Wskaźnik informuje o tym, ile przedsiębiorstw podjęło działania związane z tworzeniem innowacji

<sup>14</sup> GERD – Gross Expenditure on Research and Development.

<sup>15</sup> T. Geodecki, S. Mazur, *Potencjał innowacyjny polskiej gospodarki i jego społeczno-instytucjonalne determinanty*, [w:] *Innowacyjność, Kreatywność, a Rozwój*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, publikacja finansowana w ramach projektu badawczego Kapitał Ludzki, Warszawa 2012, s. 53 i nast.

dostosowując się do potrzeb rynku i zmieniającego się otoczenia. Obejmuje to przedsiębiorstwa, które wdrożyły innowacje (nowości) lub podjęły kroki niezbędne do wdrażania innowacji. Innym ważnym aspektem jest możliwość zmiany kierunku rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki poprzez wdrażanie nowych, społecznie pożądanых rozwiązań, na przykład proekologicznych, mniej energochłonnych czy materiałochłonnych.

Kolejno w tabelach przedstawiono udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw na poziomie NUTS1 w sektorze usług oraz w sektorze przemysłu w latach 2006 oraz 2008–2014.

Tabela 7

Udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw NUTS1 w sektorze usług w latach 2008–2014 (w %)<sup>a</sup>

Region	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	16,12	13,95	12,79	11,57	12,38	11,41	11,41
Region centralny	19,48	16,17	14,47	12,59	15,85	14,18	14,43
Region południowy	15,99	14,50	12,55	12,36	10,75	11,22	11,44
Region wschodni	13,61	9,80	11,78	9,76	10,36	9,60	12,43
Region północno-zachodni	12,57	14,10	11,87	10,37	11,69	9,43	7,99
Region południowo-zachodni	18,25	14,00	13,35	9,72	11,37	12,73	11,62
Region północny	14,84	12,16	11,16	12,53	9,89	9,11	8,04

<sup>a</sup> Brak danych za 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

Z prezentowanych w tabeli 7 danych statystycznych wynika, że w 2014 r. udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw w sektorze usług we wszystkich makroregionach Polski są niższe aniżeli w 2008 r. W 2008 r. najwyższy udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów odnotowano w makroregionie Polski centralnej, najniższe wartości w regionie północno-zachodnim. W 2014 r. według nakładów inwestycyjnych wiodł prym region Polski centralnej, najniższe wartości odnotowano w regionie Polski północno-zachodniej.

Tabela 8

Udział przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw na poziomie NTS1 w sektorze przemysłu w latach 2007–2014 (w %)

Region/województwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	37,40	21,39	18,06	17,10	16,10	16,51	17,13	17,52
Region centralny	39,67	21,37	15,32	15,70	12,74	14,60	17,28	17,44
Region południowy	41,15	22,70	20,25	18,74	16,72	18,41	16,42	18,21
Region wschodni	39,00	22,14	19,87	18,31	18,79	18,11	18,92	18,33
Region północno-zachodni	31,95	17,73	16,16	16,04	16,31	13,96	16,44	15,49
Region południowo-zachodni	38,53	24,25	20,07	17,26	16,37	21,16	19,26	21,42
Region północny	34,57	21,79	18,50	17,01	17,04	15,12	15,76	16,03

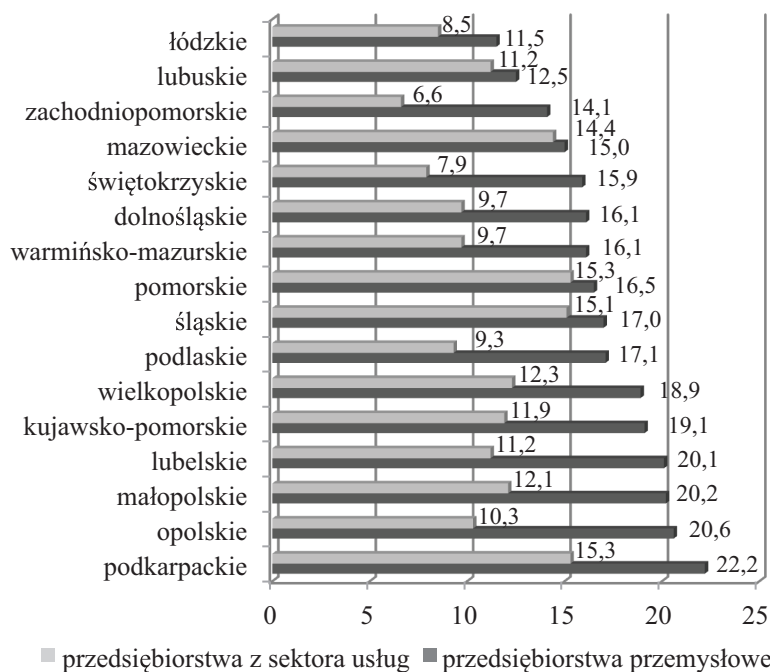
Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

W 2007 r. najwyższy udział przedsiębiorstw innowacyjnych w sektorze przemysłu w ogóle przedsiębiorstw na poziomie NTS1 odnotowano w regionie Polski południowej, natomiast najniższą wartość w regionie Polski północno-zachodniej. W 2014 r. najwyższe udziały procentowe w odniesieniu do udziału przedsiębiorstw innowacyjnych według sektorów w ogóle przedsiębiorstw odnotowano w regionie południowo-zachodnim, najniższe w regionie północno-zachodnim.

W grupie przedsiębiorstw przemysłowych oraz z sektora usług aktywnie innowacyjnych w latach 2009–2011 według województw najwyższe udziały w grupie przedsiębiorstw z sektora usług osiągnęły województwa: pomorskie (region północny) i podkarpackie (region wschodni). Najniższe wartości dla przedsiębiorstw z sektora usług odnotowano w województwie zachodniopomorskim (region północno-zachodni). W grupie przedsiębiorstw przemysłowych najaktywniejszymi innowacyjnie znalazły się przedsiębiorstwa z województw: podkarpackiego (region Polski wschodniej), opolskiego (region południowo-zachodni) i małopolskiego (region południowy). Najniższe udziały w układzie wojewódzkim odnotowały przedsiębiorstwa z województw: łódzkiego (region centralny) i lubuskiego (region północno-zachodni).

Rysunek 2

**Przedsiębiorstwa przemysłowe oraz z sektora usług aktywne innowacyjnie  
w latach 2009–2011 według województw  
(udział w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych oraz z sektora usług)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009–2011*, GUS, Warszawa 2012.

Nakłady inwestycyjne stanowią źródło odtworzenia i tworzenia nowego kapitału produkcyjnego, dzięki czemu możliwe jest utrzymanie produkcji na dotychczasowym poziomie, jej zwiększanie, a także rekonstrukcja i dostosowanie do wymogów otoczenia. Dają możliwość dynamiczniejszego rozwoju jednostki terytorialnej w przyszłości. Inwestycje stwarzają możliwość unowocześnienia gospodarki i wprowadzenia zmian zbliżających ją do standardów wyznaczonych przez idee zrównoważonego rozwoju, przyczyniając się do poprawy efektywności oraz wdrażania proekologicznych rozwiązań. Dla zrównoważonego rozwoju najważniejszy jest kierunek inwestycji. Szczególnie istotne są nakłady ponoszone przez sektor prywatny dokonywane przez przedsiębiorstwa. Nakłady inwestycyjne obejmują nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja)

istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady. Nakłady na środki trwałe są to nakłady na: budynki i budowle (obejmują budynki i lokale oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej), w tym m.in. roboty budowlano-montażowe, dokumentacje projektowo-kosztorysowe, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (łącznie z przyrządami, ruchomościami i wyposażeniem), środki transportu, inne, tj.: melioracje szczegółowe, koszty ponoszone przy nabyciu gruntów i używanych środków trwałych, inwentarz żywy (stado podstawowe) i zasadzenia wieloletnie, a ponadto odsetki od kredytów i pożyczek inwestycyjnych za okres realizacji inwestycji.

Tabela 9

Nakłady inwestycyjne według sektorów na 1 mieszkańca ogółem  
(ceny bieżące w zł)<sup>a</sup>

Region	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	5 030	5 700	5 729	5 641	6 316	6 167	6 004	6 516
Region centralny	7 156	8 015	7 584	4 830,5	5 169	4 089,5	5 015	5 272
Region południowy	5 018	5 478	5 457	9 504	10 981	11 555,5	11 134	11 627
Region wschodni	3 187	3 853	4 058	23 977	26 718,5	27 301,5	26 773,5	29 065,5
Region północno-zachodni	4 605	5 512	5 124	10 781	13 476,3	12 183,7	11 551,3	12 401,3
Region południowo-zachodni	5 389	5 722	5 962	7 895	8 584	8 963,5	8 574,5	9 497,5
Region północny	4 545	5 227	6 040	15 580	17 042,7	17 114,5	17 248,5	19 005,2

<sup>a</sup> Obliczenia własne dla lat 2010–2014 na poziomie NUTS1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł podanych w przypisach.

W 2004 r. najwyższe nakłady inwestycyjne według sektorów na 1 mieszkańca w cenach bieżących odnotowano w makroregionie Polski centralnej, wartości były wyższe o ponad 43% od nakładów inwestycyjnych dla Polski



ogółem, najniższe natomiast odnotowano w makroregionie Polski wschodniej. W 2014 r. najwyższe nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca odnotowano w makroregionie Polski wschodniej. Wartość inwestycji per capita była niemal dziewięciokrotnie wyższa aniżeli w 2004 r. Najniższe wartości nakładów inwestycyjnych *per capita* odnotowano w regionie Polski centralnej.

### 3. PROCESY INWESTYCYJNE I STRATEGIE PRZEDSIĘBIORSTW W CZASACH KRYZYSU

W raporcie *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu* zaprezentowano wyniki badań, których celem było zebranie danych na temat postaw, wiedzy i planów przedsiębiorców z sektora MSP, dotyczących zarządzania strategicznego i procesów inwestycyjnych w firmie, z uwzględnieniem obecnej sytuacji gospodarczej. Realizacja projektu miała dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy sektor MSP jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć problemy wynikające z kryzysu, czy i w jakich dziedzinach potrzebna jest do tego pomoc zewnętrzna oraz, w jaki sposób można wykorzystać kryzys do poprawy funkcjonowania firm z tego sektora<sup>16</sup>.

Skoncentrowano się przede wszystkim na poznaniu i określeniu:

- sposobów funkcjonowania przedsiębiorstw w sytuacji kryzysu gospodarczego,
- strategii przedsiębiorstw z sektora MSP,
- potrzeb przedsiębiorstw w zakresie wiedzy i zasobów ludzkich w czasie kryzysu,
- strategii finansowania przedsiębiorstw w czasie kryzysu,
- oczekiwań przedsiębiorców wobec roli państwa i instytucji otoczenia biznesu w łagodzeniu skutków kryzysu na poziomie przedsiębiorstw.

Przedsiębiorcy bardziej pesymistycznie oceniają wpływ kryzysu na sytuację gospodarczą w kraju oraz na branżę, w której funkcjonują, niż na własną firmę. Najczęściej obserwowanym przez przedsiębiorców skutkiem obecnej sytuacji jest mniejsza liczba zleceń (85% wskazań), rzadziej natomiast odczuwany jest spadek rentowności firmy (27%) oraz opóźnione płatności (24%), czyli zjawiska typowe dla recesji. Część przedsiębiorców podjęła decyzje o ograniczeniu kosztów działalności i inwestycje. Niewiele firm przyjęło wobec kryzysu postawę aktywną, m.in. przedsiębiorcy podjęli decyzje o poszukiwaniu nowych rynków zbytu lub restrukturyzowali firmę. Zauważalne jest, że polskie firmy z sektora MSP nie są przygotowane na zawirowania rynkowe, z drugiej strony widoczny jest w postawach przedsiębiorców ograniczony wpływ sytu-

<sup>16</sup> W. Orłowski, R. Pasternak, K. Flaht, D. Szubert, *Procesy...*, *op. cit.*, s. 22 i in.

acji kryzysowej. Z badania wynika, że ponad dwie trzecie firm w sektorze MSP nie ma zdefiniowanych procedur określających sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, co świadczy o bardzo ograniczonych możliwościach zarządzania ryzykiem. Główna koncentracja zarządzania strategicznego spoczywa na celach finansowych firm, a nie na budowaniu długotrwałej przewagi konkurencyjnej. Przedsiębiorcom zależy głównie na maksymalizacji obrotów, rzadziej myślą strategicznie<sup>17</sup>.

Strategie rozwoju firmy koncentrują się na zwiększeniu penetracji rynkowej (39%) lub dywersyfikacji produktowej (34%), rzadziej na podejmowaniu działań zmierzających do optymalizacji kosztów i modyfikowania procesów wewnątrz firmy. Przedsiębiorcy z sektora MSP przywiązują określoną wagę do zasobów ludzkich i tylko nieliczne z nich w momencie badania deklarowały plany zwolnień pracowników w perspektywie 2010 r. Większość firm wykazywała tendencje do kierowania się intuicją, co negatywnie wpływa na bieżące rozpoznawanie szans i zagrożeń. Firmy z sektora MSP mają ograniczoną wiedzę na temat potencjalnych źródeł finansowania i wsparcia dla sektora MSP. Trzy czwarte firm korzysta z własnych środków finansowania. Można również zaobserwować spory dystans przedsiębiorców do korzystania z kredytów czy dotacji, zwłaszcza w aspekcie postrzegania celu, na który zaciągany jest kredyt. Identyfikowany jest z problemami finansowymi, a nie wykorzystywaniem szans. Firmy z sektora MSP przejawiają zróżnicowane postawy wobec zarządzania i kryzysu. Ponad połowa to umiarkowani optymiści, dla których sytuacja kryzysowa stanowi wprawdzie zagrożenie, ale nie blokuje rozwoju ich działalności. Jedynie nieliczni postrzegają sytuacje kryzysowe jako realne zagrożenie (firmy odczuwające bezsilność, nie potrafiące poradzić sobie z funkcjonowaniem w konkurencyjnych warunkach). Większość przedsiębiorców nie dostrzega korzyści z precyzowania i określania celów, planów czy strategii działania, co stawia pod znakiem zapytania możliwości budowy długoterminowej przewagi konkurencyjnej w zmieniającym się otoczeniu. Wyniki badania wskazują na następujące kierunki działań:

- Edukacja firm na temat celów istnienia firmy i analizowania kosztów oraz zysków wynikających z przyjętych sposobów działania powinna się koncentrować na: uświadomieniu sprzężenia zwrotnego między długookresowymi celami firmy a otoczeniem biznesowym, na uświadomieniu

<sup>17</sup> A. Wolak-Tuzimek, *Makroekonomiczne warunki funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] E. Frejtag-Mika (red. nauk.), *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Wyd. Difin, Warszawa 2006, s. 177.

znaczenia kapitału ludzkiego oraz powinna być poszerzona o elementy edukacji finansowej przedstawicieli firm.

- Należy przeanalizować efektywność kanałów informacyjnych, bo ten czynnik, w połączeniu z ograniczoną umiejętnością korzystania z informacji, wpływa na brak wiedzy o instytucjach wsparcia.
- Dostarczanie strategicznego doradztwa dla firm, aby uświadomiły sobie potrzebę długookresowego planowania i zależność między wizją rozwoju a krótkookresowymi celami.

#### 4. REPERKUSJE ŚWIATOWEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

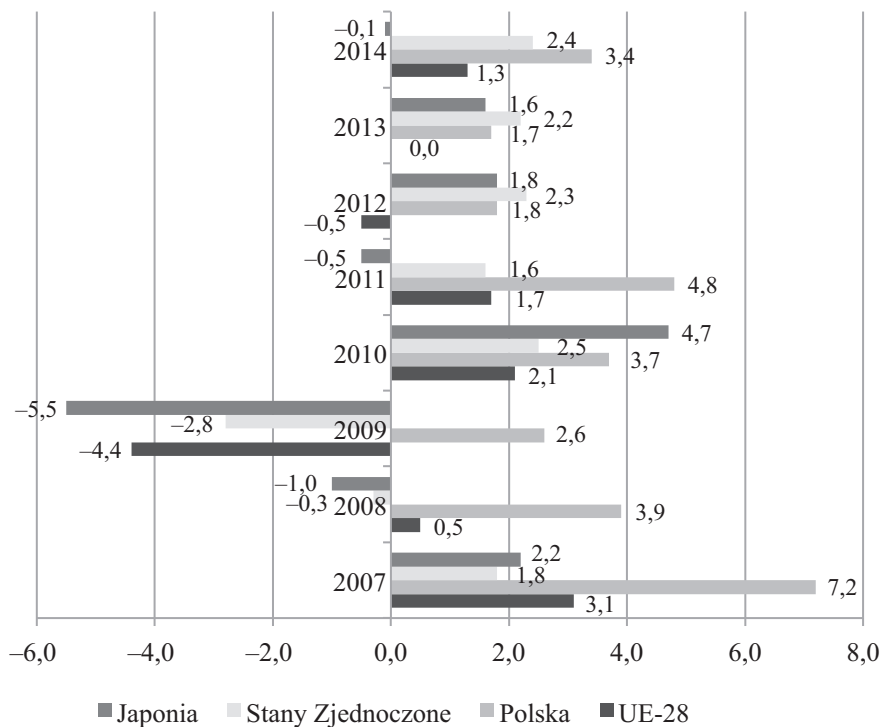
W 2007 r. realny wzrost PKB dla Polski był najwyższy ze wszystkich uwzględnionych wybranych gospodarek, o połowę wyższy aniżeli w Unii Europejskiej. Największą zapaść gospodarczą w latach 2008–2009 przeszły prawie wszystkie poddane pod analizę (por. rysunek 3) ekonomiczną gospodarki z wyjątkiem Polski, i w 2008 r. w niewielkim stopniu Unia Europejska, jednak nie były to trwałe tendencje. Za główną przyczynę kryzysu finansowego na rynku kredytów hipotecznych subprime (rynek kredytów hipotecznych o gorszej jakości) w Stanach Zjednoczonych uznaje się nadmierną koncentrację uwagi kredytodawców na zabezpieczeniach kredytu, a nie na faktycznej sytuacji finansowej kredytobiorców<sup>18</sup>. Rok 2009 był okresem recesji i kryzysu na świecie. W roku 2009 wszystkie uwzględnione gospodarki, z wyjątkiem Polski, odnotowały drastyczny spadek realnego PKB. Choć w początkowej fazie kryzysu Polska, podobnie jak niektóre inne gospodarki rozwijające się nie odczuła bezpośrednio jego skutków, to jednak w miarę pogłębiania się tendencji recesyjnych w gospodarce światowej kryzys stopniowo zaczął wpływać także na gospodarkę polską. Początkowo wpływ zaburzeń na światowych rynkach finansowych na gospodarki takich krajów jak Polska był ograniczony głównie do rynków kapitałowych. W II połowie 2008 r. w związku z wyraźnym pogorszeniem perspektyw gospodarki światowej nastąpiło pogorszenie się wskaźników koniunktury oraz obniżenie większości miar aktywności gospodarczej w Polsce<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> J. Czech-Rogosz, J. Pietrucha, R. Żelazny, *Koniunktura gospodarcza. Od bańki internetowej do kryzysu subprime*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 144 i in.

<sup>19</sup> NBP, Warszawa 2009, s. 18.

Rysunek 3

**Realny wzrost PKB w latach 2007–2014**  
(zmiana w % w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS oraz Eurostat.

Ogólnosiwiatowe spowolnienie gospodarcze i spadek tempa wzrostu gospodarczego dotknęło gospodarkę Unii Europejskiej. Zdaniem wielu obywateli świata Stany Zjednoczone ponoszą odpowiedzialność za wywołanie globalnego kryzysu finansowego, który przetoczył się już chyba przez wszystkie kraje na świecie. Kraj ten z pewnością odniósł najdotkliwsze skutki kryzysu. Sytuacja w tym kraju byłaby jeszcze gorsza, niż ma to miejsce w chwili obecnej, gdy nie fakt, że władze wpompowały już w gospodarkę blisko 700 mld dolarów. Ta kwota pozwoliła na to, aby oddalić ze znaczącej części sektora bankowego, motoryzacyjnego oraz budowlanego widmo bankructwa. Rok 2008 to jeden z najgorszych okresów, jakich doświadczała gospodarka amerykańska. Japonia, druga potęga gospodarcza świata, w 2009 r. zmagająca się przede wszystkim z niskim tempem wzrostu PKB oraz spadkiem poziomu eksportu. Te dwa czynniki w negatywny sposób oddziaływały na ogólną sytuację makroekono-

miczną kraju. Szczególnie zauważalny był spadek popytu konsumpcyjnego w obrębie gospodarstw domowych, których „aktywność” jest niezwykle ważna z punktu widzenia struktury japońskiego PKB. W latach 2008–2009 tempo wzrostu PKB w Japonii było jednym z najniższych, jakie w ostatnich siedmiu latach odnotowała Japonia. Władze kraju w obawie przed głębszym kryzysem postanowiły zasilić całą gospodarkę kwotą blisko 300 mld dolarów. Część z tych środków została przekazana na wsparcie gospodarstw domowych oraz działalności sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W przypadku sektora MSP uruchomiono pożyczki celowe z przeznaczeniem na wsparcie i dalszy rozwój małych, rodzinnych firm, które w Japonii często – po kilkunastu latach działalności – wyrastają na światowe giganty.

W 2014 r. w gospodarce światowej utrzymane zostało umiarkowane tempo wzrostu aktywności gospodarczej z poprzednich dwóch lat. Sytuacja poszczególnych gospodarek była jednak bardzo zróżnicowana. Niektóre spośród krajów (zarówno zaliczanych do grupy gospodarek rozwiniętych, jak i należących do gospodarek wschodzących i rozwijających się) zmagają się wciąż z pozostałościami kryzysu, jak istotny poziom zadłużenia (publicznego, ale i prywatnego) czy wysoka luka produktowa.

Gospodarka Stanów Zjednoczonych rosła w tempie 2,4%, nieco wyższym niż w poprzednim roku, gdy odnotowano wzrost PKB na poziomie 2,2%. Na słabe wyniki I kwartału 2014 r. wpłynęła ciężka zima, natomiast w pozostałych trzech kwartałach odnotowano wzrost aktywności gospodarczej. Czynnikiem podtrzymującym wzrost był popyt wewnętrzny, w tym szczególnie inwestycje oraz spożycie prywatne. W Japonii w 2014 r., w odróżnieniu od dwu wcześniejszych lat, nastąpił spadek PKB (o 0,1%). Obniżenie tempa wzrostu w 2014 r. miało swe źródło w osłabieniu aktywności inwestycyjnej, szczególnie w odniesieniu do branży nieruchomości, co z kolei było pochodną widocznej w 2014 r. obniżki cen nieruchomości mieszkaniowych.

## PODSUMOWANIE

Sytuacja gospodarcza w większości krajów na świecie w 2009 r. była wyjątkowo niestabilna z uwagi na powszechnie panujący kryzys finansowy. Gwałtowne zawirowania na światowych giełdach i rynkach finansowych oraz spowolnienie gospodarcze dotknęło największe gospodarki świata, jak: Stany Zjednoczone, Chiny, Japonia czy też kraje UE. Konsekwencją tego były głębokie spadki w poziomie produkcji, sięgające nawet do 80% wartości PKB z roku poprzedniego. Dodatkowo, ciągłemu pogorszeniu ulegała sytuacja na

światowym rynku pracy. Niemal wszystkie kraje na świecie odczuwały spadek poziomu produkcji i popytu na różnego rodzaju dobra i usługi. Oczekiwane ożywienie w gospodarce światowej nadeszło dopiero pod koniec 2010 r. W 2016 r. Unia Europejska boryka się z wieloma problemami, z którymi nie do końca wie, jak sobie poradzić. Twierdzi się, że stała się wspólnotą kilku prędkości. Niepewność jutra charakteryzuje Europę zwłaszcza w obliczu silnego napływu migracyjnego. Brytyjczycy w referendum zdecydowali o wyjściu z Unii Europejskiej. Dla wspólnoty jest to dużym ciosem, zważywszy że Wielka Brytania jest piątą potęgą gospodarczą świata. Jak określono na wstępie, innowacyjność polskiej gospodarki jest podstawowym czynnikiem jej wzrostu gospodarczego i przewagi konkurencyjnej. Państwa powinny współpracować w celu wzmocnienia wewnętrznych możliwości budowania zrównoważonego rozwoju przez wymianę naukowej i technologicznej wiedzy oraz poprzez usprawnienie procesu rozwoju, przystosowania, rozpowszechniania i transferu technologii, włączając w to nowe technologie i innowacje. Nieustannego monitorowania i analiz ekonomicznych wymagają czynniki parametrów technologicznych, które wprowadzają przedsiębiorstwa, a tym samym gospodarkę na innowacyjne ścieżki rozwoju. Warunkiem koniecznym do podwyższenia konkurencyjności polskiej gospodarki na poziomie makroregionów, jak również całej Unii, jest konieczność poniesienia inwestycji ze szczególnym uwzględnieniem tych sektorów, które mają najwyższą wartość dodaną i rentowność ekonomiczną i mogą z perspektywy czasu stać się umiędzynarodowionymi, co będzie sprzyjało konkurencyjności gospodarki opartej na współpracy. Prezentowane w artykule dane statystyczne pozwalają śmiało prognozować szybszy wzrost gospodarczy Polski na tle pozostałych krajów Europy.

## BIBLIOGRAFIA

### Pozycje zwarte:

- Czech-Rogosz J., Pietrucha J., Żelazny R., *Koniunktura gospodarcza. Od bańki internetowej do kryzysu subprime*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2004–2007*. Urząd Statystyczny w Katowicach. Katowice 2008.
- Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2014, 2015*. Urząd Statystyczny w Katowicach.
- Działalność inwestycyjna i środki trwałe w województwie śląskim w latach 2004–2007*, Urząd Statystyczny w Katowicach. Katowice 2008.

- Geodecki T., Mazur S., *Potencjał innowacyjny polskiej gospodarki i jego społeczno-instytucjonalne determinanty*, [w:] *Innowacyjność, Kreatywność, a Rozwój*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, publikacja finansowana w ramach projektu badawczego Kapitał Ludzki, Warszawa 2012.
- Kaja J., Piech K. (red. nauk.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa 2005.
- Lutkowski K., *Główne aktualne zagrożenia dla stabilności światowego systemu finansowego*, [w:] U. Płowiec (red. nauk.), *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*, Wyd. PTE, Warszawa 2009.
- Marciniak S., *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Olesiński Z., *Zarządzanie w regionie. Polska – Europa – Świat*, Wyd. Difin, Warszawa 2005.
- Orłowski W.M., *Wpływ biurokratycznych barier wzrostu na rozwój gospodarczy – analiza empiryczna*, [w:] L. Zienkowski (red.), *Co sprzyja rozwojowi gospodarczemu*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Orłowski W., Pasternak R., Flaht K., Szubert D., *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, PARP, Warszawa 2010.
- Pangsy-Kania S., *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
- Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*. 2009. NBP.
- Produkt krajowy brutto – rachunki regionalne w 2008 r.* Urząd Statystyczny w Katowicach. Katowice 2009.
- Rajan R.G., *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, KURHAUS, Warszawa 2012.
- Stryjek J., *Innowacyjność jako impuls pro wzrostowy w gospodarce światowej*, [w:] K. Żukrowska (red. nauk.), *Zróżnicowanie rozwoju jako impuls pro wzrostowy w gospodarce światowej*, Wyd. SGH, Warszawa 2008.
- Szymański W., *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.
- Szymański W., *Świat i Polska wobec wyzwań*, Wyd. Difin, Warszawa 2015.
- Weresa M.A., *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Wolak-Tuzimek A., *Makroekonomiczne warunki funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] E. Frejtag-Mika (red. nauk.), *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Wyd. Difin, Warszawa 2006.
- Wstępne szacunki PKB według województw w 2014 r.* Urząd Statystyczny w Katowicach. Katowice 2015.

## Zasoby sieci:

Innovation Union Scoreboard 2015, <http://bookshop.europa.eu/en/innovation-union-scoreboard-2015-pbNBAY15001/?CatalogCategoryID=C5gKABstvcoAAAEjZJEY4e5L>,

Urząd Statystyczny w Białymstoku: [http://bialystok.stat.gov.pl/gfx/bialystok/userfiles/\\_public/publikacje\\_oprac\\_syg\\_komunikat/2015/rocznik\\_woj\\_podl/15w21\\_02.pdf](http://bialystok.stat.gov.pl/gfx/bialystok/userfiles/_public/publikacje_oprac_syg_komunikat/2015/rocznik_woj_podl/15w21_02.pdf)

Urząd Statystyczny w Bydgoszczy: [http://bydgoszcz.stat.gov.pl/files/gfx/bydgoszcz/pl/defaultstronaopisowa/1636/1/1/15w\\_21.pdf](http://bydgoszcz.stat.gov.pl/files/gfx/bydgoszcz/pl/defaultstronaopisowa/1636/1/1/15w_21.pdf)

Urząd Statystyczny w Gdańsku: [http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/\\_shared/starszy\\_redaktor/publikacje\\_i\\_foldery/2015/rocznik\\_2015/r\\_2015-08-4-inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/_shared/starszy_redaktor/publikacje_i_foldery/2015/rocznik_2015/r_2015-08-4-inwestycje_srodki_trwale.pdf)

Urząd Statystyczny w Katowicach: <http://katowice.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/wojewodztwo-1071/produkcja-budownictwo-inwestycje-srodki-trwale-transport/>

Urząd Statystyczny w Kielcach: [http://kielce.stat.gov.pl/gfx/kielce/userfiles/\\_public/roczniki\\_statystyczne/2015/woj.ewodztwo/inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://kielce.stat.gov.pl/gfx/kielce/userfiles/_public/roczniki_statystyczne/2015/woj.ewodztwo/inwestycje_srodki_trwale.pdf)

Urząd Statystyczny w Krakowie: [http://krakow.stat.gov.pl/gfx/krakow/userfiles/\\_public/dane\\_o\\_wojewodztwie/wojewodztwo/2015/pdf/2015\\_21\\_w\\_pl.pdf](http://krakow.stat.gov.pl/gfx/krakow/userfiles/_public/dane_o_wojewodztwie/wojewodztwo/2015/pdf/2015_21_w_pl.pdf)

Urząd Statystyczny w Lublinie: [http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/\\_public/publikacje/roczniki\\_statystyczne/rocznik\\_czesci/2015/polski/xxi.pdf](http://lublin.stat.gov.pl/gfx/lublin/userfiles/_public/publikacje/roczniki_statystyczne/rocznik_czesci/2015/polski/xxi.pdf)

Urząd Statystyczny w Łodzi: [http://lodz.stat.gov.pl/gfx/lodz/userfiles/\\_public/pliki/roczniki/menu\\_kafelkowe\\_dane/woj/2015/201512\\_r\\_15w\\_dzial\\_21.pdf](http://lodz.stat.gov.pl/gfx/lodz/userfiles/_public/pliki/roczniki/menu_kafelkowe_dane/woj/2015/201512_r_15w_dzial_21.pdf)

Urząd Statystyczny w Olsztynie: <http://olsztyn.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/wojewodztwo-927/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne-przemysl-i-budownictwo-transport-i-lacznosc-inwestycje-srodki-trwale>

Urząd Statystyczny w Opolu: [http://opole.stat.gov.pl/gfx/opole/userfiles/bzielinska/publikacje/rocznik\\_statystyczny/2015\\_dane\\_o\\_woj/2015\\_pl/15w\\_21.pdf](http://opole.stat.gov.pl/gfx/opole/userfiles/bzielinska/publikacje/rocznik_statystyczny/2015_dane_o_woj/2015_pl/15w_21.pdf)

Urząd Statystyczny w Poznaniu: [http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/\\_public/rocznik\\_woj/pliki\\_2015/woj\\_2015\\_dzial21.pdf](http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/_public/rocznik_woj/pliki_2015/woj_2015_dzial21.pdf)

Urząd Statystyczny w Rzeszowie: [http://rzeszow.stat.gov.pl/gfx/rzeszow/userfiles/\\_public/rocznik2015/rocznik\\_2015/inwestycje\\_srodki\\_trwale\\_2015.pdf](http://rzeszow.stat.gov.pl/gfx/rzeszow/userfiles/_public/rocznik2015/rocznik_2015/inwestycje_srodki_trwale_2015.pdf)

Urząd Statystyczny w Szczecinie: [http://szczecin.stat.gov.pl/gfx/szczecin/userfiles/\\_public/publikacje/rocznik\\_wojewodzki/rw\\_2015/rw\\_2015\\_22\\_inwestycje\\_srodki\\_trwale.pdf](http://szczecin.stat.gov.pl/gfx/szczecin/userfiles/_public/publikacje/rocznik_wojewodzki/rw_2015/rw_2015_22_inwestycje_srodki_trwale.pdf)



Urząd Statystyczny w Warszawie: <http://warszawa.stat.gov.pl/dane-o-woje-wodztwie/wojewodztwo/produkcja-budownictwo/>

Urząd Statystyczny we Wrocławiu: [http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/2422/1/3/dzial\\_21\\_inwestycje\\_woj\\_2015.pdf](http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/2422/1/3/dzial_21_inwestycje_woj_2015.pdf)

Urząd Statystyczny w Zielonej Górze: [http://zielonagora.stat.gov.pl/gfx/zielona-gora/userfiles/\\_public/rocznik\\_2015/rocznik\\_2015\\_dzial\\_xxiap.pdf](http://zielonagora.stat.gov.pl/gfx/zielona-gora/userfiles/_public/rocznik_2015/rocznik_2015_dzial_xxiap.pdf)

## O DOTYCHCZASOWYM WZROŚCIE GOSPODARCZYM MAKROREGIONÓW POLSKI NA TLE NIEPEWNEJ PERSPEKTYWY UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Problem badawczy: określenie poziomu wpływu inwestycji z lat 2007 i 2014 na poziom wzrostu PKB w poszczególnych makroregionach Polski w perspektywie długookresowej. Zasadniczą kwestią postawioną w artykule jest określenie procesów inwestycyjnych w ujęciu makro, jak również na poziomie mikro z perspektywy firm w sześciu polskich makroregionach. Inwestycje w wybranych krajach Europy, zwłaszcza w Polsce, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, pozostają znacząco poniżej przedkryzysowego poziomu. Spadek w inwestycjach rozłożył się na wszystkie sektory rynku, m.in. na firmy, sektor publiczny, również gospodarstwa domowe. Celem artykułu jest zbadanie znaczenia poziomu inwestycji w poszczególnych makroregionach Polski z lat 2007 oraz 2014, w tym głównie na poziomie inwestycji w środki trwałe zidentyfikowane przez nowoczesną gospodarkę, jak: maszyny, urządzenia, środki transportu, mieszkania, pozostałe budynki i budowle, sprzęt i rozwiązania telekomunikacyjno-informatyczne czy własność intelektualną. Niepewność jutra charakteryzuje Europę zwłaszcza w obliczu silnego napływu migracyjnego, przed którym Europa nie do końca wie, jak się bronić. Hipoteza badawcza: warunkiem koniecznym do podwyższenia konkurencyjności polskiej gospodarki na poziomie makroregionów, jak również całej Unii, jest konieczność poniesienia inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem tych sektorów, które mają najwyższą wartość dodaną i rentowność ekonomiczną, i mogą z perspektywy czasu stać się umiędzynarodowionymi, co będzie sprzyjało konkurencyjności gospodarki. Metoda badawcza: weryfikacja danych statystycznych, postawienie hipotez badawczych i próba ich weryfikacji metodami powszechnie stosowanymi w nauce. Oczekiwane wyniki: szybszy wzrost gospodarczy Polski na tle pozostałych krajów Europy.

ON THE ECONOMIC GROWTH OF POLAND'S MACRO-REGIONS  
AGAINST THE BACKGROUND OF UNCERTAIN PROSPECTS  
FOR THE EUROPEAN UNION

Summary

The research problem: determination of the impact of investment in 2007 and 2014 on the level of GDP growth in particular macro-regions in Poland in the long term. The main issue raised in the article is to define the investment processes at a macro as well as a micro level from the perspective of companies in six Polish macro-regions. Investment in selected European countries, especially in Poland, in contrast to the United States, remains significantly below the pre-crisis level. The decrease in investment spread out to all sectors of the market, among others: companies, public sector, and also households. The aim of the article is to examine the importance of investment in 2007 and 2014 in individual macro-regions in Poland, especially at the level of investment in fixed assets identified by modern economy, i.e. machinery, equipment, means of transport, housing, other buildings and structures, IT-telecommunications equipment and solutions or intellectual property. Uncertainty of the future characterizes Europe, especially in the face of the strong inflow of migrants, against which Europe does not know how to defend. The research hypothesis: the condition necessary for the increase in the competitiveness of the Polish economy in macro-regions, as well as throughout the European Union, is the need to increase the investment with particular focus on those sectors that have the highest added value and economic viability, and may become international, which will be conducive to the competitiveness of the economy. The research method: review of statistical data, offering hypotheses and an attempt to verify them with the use of methods that are commonly used in science. Expected results: faster economic growth of Poland in comparison to European countries.

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ РОСТЕ МАКРОРЕГИОНОВ ПОЛЬШИ  
НА ФОНЕ НЕОПРЕДЕЛЁННОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

Суть исследовательской проблемы состоит в определении уровня влияния инвестиций в 2007 и 2014 годах на уровень роста ВВП в отдельных

макрорегионах Польши в долгосрочной перспективе. Главный вопрос, поставленный в статье, – определение инвестиционных процессов с точки зрения как макро-, так и на уровне микро- в перспективе компаний в шести польских макрорегионах. Инвестиции в отдельных избранных государствах Европы, в особенности в Польше, в отличие от Соединённых Штатов, остаются на уровне, значительно более низком, чем до кризиса. Падение уровня инвестиций распространилось на все рыночные секторы, в частности, компании, государственный сектор, а также домашние хозяйства. Целью статьи является исследование значения уровня инвестиций в отдельных макрорегионах Польши в 2007 и 2014 годах, в том числе – особенно на уровне инвестиций в основные активы, выявленные современной экономикой, – такие, как машины, оборудование, транспортные средства, квартиры, остальные здания и постройки, техника, решения в области телекоммуникации и информационных технологий и интеллектуальная собственность. Неуверенность в завтрашнем дне характеризует Европу, особенно перед лицом сильного притока миграции, от которого Европа ещё не выработала эффективной системы защиты. Исследовательская гипотеза: условием, необходимым для повышения конкурентоспособности польской экономики на уровне макрорегионов, как и всего Европейского Союза, является необходимость повышения уровня инвестиций с особым учётом тех секторов, которые имеют наиболее высокую добавленную стоимость и экономическую рентабельность и могут со временем быть интернационализированы, что сможет благоприятствовать повышению конкурентоспособности экономики. Метод исследования: верификация статистических данных, выдвижение исследовательских гипотез и попытка их верификации при помощи повсеместно применяемых в науке методов, повсеместно применяемых в науке. Ожидаемые результаты: более высокий экономический рост Польши по сравнению с остальными европейскими государствами.

## DŁUGOTERMINOWE PROGRAMY MOTYWACYJNE NA PRZYKŁADZIE SPÓŁEK Z INDEKSU WIG20

### WPROWADZENIE

Osiągnięcie sukcesu przez spółkę zależy od wielu czynników, wśród których można wymienić kadre pracowników. Najzdolniejsi pracownicy stają się bronią przedsiębiorstwa w walce o pozycję na rynku, klientów czy dostawców. Spółki starają się przyciągnąć najlepszych kandydatów na dane stanowisko na wiele różnych sposobów. Proponują im wysokie wynagrodzenie, gwarantują dodatkowe korzyści, jak samochód służbowy, prywatna opieka medyczna, opłaty za mieszkanie. Zachęty te związane są jednak z dużymi kosztami, jakie musi ponieść spółka. Nie gwarantują natomiast, że pracownik nie przeniesie się do innej spółki, oferującej korzystniejsze warunki zatrudnienia. Z tego względu coraz częściej przedsiębiorstwa decydują się na wykorzystanie długoterminowych programów motywacyjnych (*long-term incentive plan* – LTIP).

Długoterminowe programy motywacyjne opierają się na założeniu, że stając się właścicielami spółki pracownicy będą efektywniej wykonywać swoje obowiązki. Posiadając akcje przedsiębiorstwa, poziom dochodu uzyskanego w wyniku ich sprzedaży, zależy od rynkowej ceny akcji. Na cenę akcji zaś wpływa kondycja finansowa spółki. W związku z tym w najlepszym interesie pracowników, będących uczestnikami długoterminowych programów motywacyjnych, jest dbanie o realizację długookresowych celów przedsiębiorstwa. Co więcej, z tego typu programem najczęściej wiąże się konieczność pozostania w stosunku pracy ze spółką, co ogranicza ryzyko utraty najbardziej wartościowych pracowników.

Dzięki swojej konstrukcji długoterminowe programy motywacyjne mogą zapewnić znacznie większe korzyści ich posiadaczowi niż inne rodzaje wynagro-

---

\* Agata Wieczorek – dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, [agatka.wieczorek@interia.pl](mailto:agatka.wieczorek@interia.pl)

dzenia, jak premia roczna czy płaca zasadnicza. Dodatkowo ich długi horyzont czasowy pozwala mieć pewność, że menedżerowie będą skupiać się nie tylko na celach krótkookresowych, ale także na długim okresie.

Artykuł ma na celu wskazanie zakresu i determinant stosowania długoterminowych programów motywacyjnych w polskich spółkach publicznych. Do analizy wykorzystane zostaną spółki z indeksu WIG20.

## 1. DŁUGOTERMINOWE PROGRAMY MOTYWACYJNE JAKO FORMA WYNAGRODZENIA

Procesy globalizacyjne sprawiły, że zostały wyeliminowane bariery ograniczające przepływy kapitału ludzkiego. Pozwoliło to przedsiębiorstwom na poszukiwanie najlepszych pracowników nie tylko w obrębie jednego kraju, lecz również na innych kontynentach. Spowodowało to również większą mobilność pracowników, którzy w poszukiwaniu najlepszych warunków zatrudnienia są gotowi odejść z obecnej spółki i przenieść się na drugi koniec świata. Czynniki te sprawiły, że przedsiębiorstwa, chcąc przyciągnąć i zatrzymać najzdolniejszych pracowników, muszą zaoferować im najlepsze warunki zatrudnienia.

Spółki w walce o najlepszych pracowników najczęściej wykorzystują wynagrodzenie. Nie chodzi tu jednak tylko o poziom płacy, lecz także o jej strukturę. Oprócz wynagrodzenia podstawowego i rocznej premii spółki coraz częściej sięgają po zmienne wynagrodzenie, którego celem jest<sup>1</sup>:

- wzrost elastyczności wynagrodzeń zharmonizowany z koniecznością elastycznych zachowań, a zatem wzrost udziału wynagrodzenia ruchomego w wynagrodzeniu całkowitym;
- zróżnicowanie pakietów wynagrodzeń dla jednostek i grup pracowników w obrębie spółek (a nie tylko między spółkami), czyli postępująca indywidualizacja wynagrodzeń;
- uzależnienie wynagrodzeń ruchomych od osiągnięcia wysokich efektów w okresie kilkuletnim, a więc długookresowym; są to zazwyczaj trzy formy zmiennego wynagrodzenia: wynagrodzenie odroczone, wynagrodzenie własnościowe lub powiązane z własnością oraz długoterminowe bodźce finansowe;
- obejmowanie takimi formami wynagrodzeń nie tylko członków zarządu spółki czy wyższej kadry kierowniczej, lecz coraz szerszych grup pracowników, w tym pracowników zatrudnionych w formach elastycznych.

<sup>1</sup> S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń – tworzenie i zastosowanie*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 394.

Odpowiednia struktura wynagrodzenia daje wiele korzyści zarówno samym zainteresowanym, jak i przedsiębiorstwu. Stosowanie wynagrodzenia zmiennego, w tym wynagrodzenia odroczonego, daje spółce większe szanse na ograniczenie rotacji kadrowej na poszczególnych stanowiskach. Pozwala także przyciągnąć najzdolniejszych pracowników, którzy oczekują od spółki nie tylko wysokiego wynagrodzenia, lecz także nowych wyzwań i wynikających z ich realizacji korzyści. Wykorzystanie długoterminowych programów motywacyjnych powoduje, że menedżerowie są zachęceni do przestawienia się na perspektywę długookresową. Zaletą wykorzystania opcji na akcje jest motywowanie pracowników, poprzez zapewnienie bezpośredniego związku między wynikami spółki i korzyściami pracowników, gwarantując w ten sposób zachęty dla kadry pracowniczej do podejmowania działań, które zwiększają ceny akcji<sup>2</sup>. Wykorzystanie tego elementu płacy przy wynagradzaniu pracowników uznawane jest ponadto za<sup>3</sup>:

- szczególnie atrakcyjną formę wynagrodzenia pracowników – głównie tzw. kluczowych – gdy spółka (zwłaszcza mała) znajduje się w początkowej fazie rozwoju. Wówczas bowiem nie osiąga jeszcze dużych zysków, nie może więc zapewnić pracownikom wysokich wynagrodzeń, ale ma perspektywy wzrostu, których realizacja w dużym stopniu zależy od efektywności i zaangażowania tych pracowników. Opcje na akcje są też obiecującą i skuteczną formą wynagradzania pracowników spółek znajdujących się w fazie wzrostu, dotyczy to głównie dużych przedsiębiorstw, ale węższych grup pracowników;
  - metodę ograniczania bezrobocia – umożliwia bowiem niższe (odroczone) wynagradzanie pracowników wtedy, gdy sytuacja finansowa spółki nie jest dobra, bez uciekania się do ich zwalniania. Sprzyja tworzeniu miejsc pracy w fazie rozwoju (narodzin) i wzrostu. Z tych powodów Komisja Europejska opowiada się za szerszym ich wykorzystaniem w krajach Unii Europejskiej;
  - sposób zapobiegania odpływowi wysoko wykwalifikowanych pracowników.
- Podsumowując korzyści wynikające z wykorzystania długoterminowych programów motywacyjnych, można powiedzieć, że do najważniejszych zalet LTIP należą<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> B.J. Hall, K.J. Murphy, *Stock options for undiversified executives*, „Journal of Accounting and Economics”, tom 33, 2002, s. 3–42.

<sup>3</sup> S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń...*, *op. cit.*, s. 424.

<sup>4</sup> P. Urbanek, *Programy partycypacji we własności jako narzędzie polityki wynagradzania kadry kierowniczej na przykładzie banków publicznych w Polsce*, „Ekonomia i Prawo”, vol. 13, 2014, s. 221–238.

- silniejsze powiązanie interesów pracowników i akcjonariuszy poprzez wynagradzanie za osiąganie długoterminowych sukcesów biznesowych;
- motywowanie pracowników do podejmowania działań, które będą prowadziły do wzrostu wartości dla akcjonariuszy;
- pracownik jako współwłaściciel spółki powinien być zainteresowany realizacją strategii, która będzie zwiększać także dobrobyt innych właścicieli;
- zapewnianie lojalności pracowników w stosunku do korporacji i stabilizacja zatrudnienia (efekt „złotych kajdan”);
- jest to szczególnie atrakcyjna forma w przypadku nowych spółek. Perspektywa rozwoju przedsiębiorstwa i związanego z tym wzrostu wartości akcji może rekompensować niskie uposażenie pieniężne.

Mimo niewątpliwie wielu zalet wykorzystania zmiennego wynagrodzenia, w tym długoterminowych programów motywacyjnych, mają one także pewne wady. Wśród najczęściej wspominanych w literaturze wymienia się<sup>5</sup>:

- są to rozwiązania motywacyjne, które nie zawierają w sobie ryzyka dla pracowników;
- w przypadku opcji na akcje ich właściciel znajduje się w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych inwestorów;
- kontrowersyjne jest ustalanie ceny realizacji opcji z dyskontem cenowym w stosunku do kursu akcji z dnia przydziału opcji;
- wątpliwości budzą korzyści osiągane przez pracowników w sytuacji, kiedy cena akcji wzrasta, ale jest to wzrost znacząco niższy niż w przypadku innych walorów;
- najistotniejszym elementem z punktu widzenia naczelnej kadry kierowniczej mogą stać się krótkookresowe wyniki finansowe mające bezpośredni wpływ na cenę akcji lub liczbę akcji przyznanych w ramach wynagrodzenia.

Niemniej jednak wykorzystanie wynagrodzenia opartego na własności, jeśli jest ono dobrze skonstruowane, może być najlepszym narzędziem do przyciągnięcia i zatrzymania najzdolniejszych pracowników dostępnych na rynku.

Spółka, tworząc długoterminowy program motywacyjny, powinna zadbać, by objął on pracowników różnych szczebli zarządzania. Jednak, aby system motywacyjny był skuteczny musi być oparty na czynnikach, które winny być każdorazowo brane pod uwagę przy projektowaniu tego rodzaju programu<sup>6</sup>:

- dobór mierników efektywności należy odpowiednio powiązać z procesami kreowania wartości przedsiębiorstwa;

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 221–238.

<sup>6</sup> A. Jaki, *Wycena i kształtowanie wartości przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2008, s. 171–172.

- dobierając mierniki efektywności, należy wyeliminować możliwość poddawania ich manipulacji ze strony uczestnika programu;
- należy zróżnicować stosowane mierniki efektywności w zależności od zakresu i charakteru funkcji menedżerskich spełnianych przez poszczególne grupy pracownicze (dostosowanie rodzaju wykorzystywanego miernika do poziomu w hierarchii zarządzania przedsiębiorstwem);
- należy wybrać właściwy sposób ustalania wartości progowych poszczególnych mierników, wskazujących na wymagany poziom efektywności przedsiębiorstwa (np. wielkości zawarte w planach operacyjnych przedsiębiorstwa, wielkości oparte na corocznych negocjacjach budżetowych, na analizie kosztów kapitału przedsiębiorstwa, na średnich wzrostach indeksów giełdowych).

Należy podkreślić, że podstawowym założeniem długoterminowych programów motywacyjnych jest tworzenie bodźców do kreowania wartości na każdym szczeblu zarządzania spółką. W ten sposób różnym funkcjom menedżerskim przypisywane są te mierniki efektywności, na których poziom określony uczestnik systemu motywacyjnego ma rzeczywisty wpływ<sup>7</sup>.

## 2. DŁUGOTERMINOWE PROGRAMY MOTYWACYJNE W POLSKICH SPÓLKACH GIEŁDOWYCH

Wykorzystanie długoterminowych programów motywacyjnych jest szczególnie zasadne w dużych przedsiębiorstwach, które mogą sobie pozwolić na dodatkowe koszty wynikające ze stosowania takich programów. W związku z tym badanie zostało przeprowadzone na próbie spółek, notowanych na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, z indeksu WIG20 dla lat 2008–2013. W roku 2008 wybuchł kryzys finansowy, który pokazał ułomność polityki wynagradzania kadry kierowniczej, która była zachęcana do podejmowania nadmiernego ryzyka i skupiania się na krótkim horyzoncie czasowym. Wybrany do badania okres czasu ma pokazać, czy polskie spółki publiczne odrobiły lekcje i zmieniły własną politykę wynagradzania pracowników tak, by zintegrować cele pracowników z długookresowymi celami spółki. Dane niezbędne do badania zostały zebrane na podstawie raportów rocznych dostępnych na stronach internetowych spółek.

Tabela 1 pokazuje skalę stosowania długoterminowych programów motywacyjnych w spółkach z indeksu WIG20 w badanym okresie.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 172.



Tabela 1

## Liczba długoterminowych programów motywacyjnych

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alior Bank					1	1
Asseco Poland	0	0	0	0	0	0
Bogdanka		0	0	0	0	1
BZ WBK	1	1	1	1	1	1
Eurocash	3	3	4	3	4	3
JSW				0	0	0
Kernel	1	1	1	2	2	2
KGHM	0	0	0	0	0	1
Lotos	0	0	0	0	0	0
LPP	1	1	1	1	1	1
MBank	3	2	2	2	3	4
Orange	2	2	2	2	2	2
Orlen	0	0	0	0	0	0
Pekao	2	2	2	2	2	2
PGE	0	0	0	0	0	0
PGNiG	0	0	0	0	0	0
PKO BP	0	0	0	0	0	0
PZU			0	0	0	0
Synthos	0	0	0	0	0	0
Tauron			0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Jedynie połowa największych spółek publicznych w Polsce zdecydowało się na wprowadzenie długoterminowego programu motywacyjnego, z czego KGHM i Bogdanka zrobiły to dopiero w 2013 roku. Pięć spółek (Eurocash, Kernel, MBank, Orange i Pekao S.A.) posiadała więcej niż jeden taki program. Część z nich zwiększyła liczbę LTIP w trakcie badanego okresu. Pozostałe spółki w ogóle nie miały takiego programu. Jest to zaskakujące, szczególnie biorąc pod

uwagę fakt, że wśród tych spółek znalazł się bank PKO BP, na którego obowiązek wynagradzania kadry kierowniczej najwyższego szczebla za pomocą akcji lub odpowiadających im tytułom własności, nałożyła Komisja Nadzoru Finansowego<sup>8</sup>. Uzyskane wyniki mogą świadczyć o tym, że ten typ programów motywacyjnych jest stosowany na niewielką skalę i utrzymuje się na stabilnym poziomie.

Polityka prowadzona przez spółkę w głównej mierze zależy od akcjonariusza strategicznego. Inwestorzy zagraniczni, którymi najczęściej są międzynarodowe grupy kapitałowe, znacznie przychylniej podchodzą do idei wykorzystania długoterminowych programów motywacyjnych niż krajowi inwestorzy. Warto zatem sprawdzić, czy przyczyną braku, bądź stosowania LTIP w części badanych spółek mógł być inwestor strategiczny. Do przeprowadzenia analizy wykorzystano 108 obserwacji (suma liczby spółek pomnożonej przez liczbę lat, w których spółka była notowana na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w badanym okresie). Wyróżniono cztery kategorie inwestorów strategicznych: zagraniczny, krajowy, indywidualny oraz instytucjonalny. Pod pojęciem inwestor zagraniczny rozumiany jest akcjonariusz, którym jest spółka prowadząca działalność poza granicami Polski. Inwestor krajowy to polskie przedsiębiorstwa oraz Skarb Państwa. Inwestor indywidualny rozumiany jest jako osoba fizyczna, bez względu na jej obywatelstwo. Natomiast inwestor instytucjonalny to przede wszystkim Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE). Tabela 2 przedstawia związek między typem inwestora strategicznego a występowaniem LTIP.

Uzyskane wyniki wskazują, że typ akcjonariusza dominującego ma wpływ na wykorzystywanie w spółkach długoterminowych programów motywacyjnych. Należy podkreślić, że otrzymane rezultaty są istotne statystycznie. Wszystkie spółki, których akcjonariuszem dominującym był inwestor zagraniczny, miały długoterminowy program motywacyjny. Przedsiębiorstwa zaś, w których kontrolny pakiet akcji znajdował się w rękach inwestora krajowego, w ogóle nie miały takiego programu (poza jednym przypadkiem). Również spółki, w których OFE był inwestorem dominującym (85,7% spółek), nie zdecydowały się na wdrożenie LTIP. Wyniki badań pokazują, że polscy inwestorzy są znacznie bardziej konserwatywni, jeśli chodzi o wynagradzanie pracowników za pomocą udziałów we własności. Nieufność wobec tego typu instrumentów motywacyjnych może wynikać z faktu, że akcjonariusze dominujący obawiają się utraty kontroli nad

<sup>8</sup> Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku, § 29.

Tabela 2

## Typ inwestora strategicznego a LTIP

		LTIP w spółce		
		TAK	NIE	razem
Inwestor zagraniczny	Liczebność	32	0	32
	% z Inwestor	100,0	0,0	100,0
	% z LTIP	69,6	0,0	29,6
Inwestor krajowy	Liczebność	1	49	50
	% z Inwestor	2,0	98,0	100,0
	% z LTIP	2,2	79,0	46,3
Inwestor indywidualny	Liczebność	12	7	19
	% z Inwestor	63,2	36,8	100,0
	% z LTIP	26,1	11,3	17,6
Inwestor instytucjonalny	Liczebność	1	6	7
	% z Inwestor	14,3	85,7	100,0
	% z LTIP	2,2	9,7	6,5
Ogółem	Liczebność	46	62	108
	% z Inwestor	42,6	57,4	100,0
	% z LTIP	100,0	100,0	100,0

	Wartość	df	Istotność asymptotyczna (dwustronna)
Chi-kwadrat Pearsona	82,405 <sup>a</sup>	3	,000
Iloraz wiarygodności	106,787	3	,000
Test związku liniowego	17,416	1	,000
<i>N</i> ważnych obserwacji	108		

<sup>a</sup> 25,0% komórek (2) ma liczebność oczekiwaną mniejszą niż 5. Minimalna liczebność oczekiwana wynosi 2,98.

Źródło: opracowanie własne.

spółką w wyniku rozwodnienia akcjonariatu spowodowanego zwiększeniem liczby akcji koniecznym do zrealizowania programu motywacyjnego. Innym wyjaśnieniem takiej sytuacji może być fakt, że tego typu programy motywacyjne nie są w Polsce tak dobrze znane jak za granicą, co znacząco ogranicza wiedzę na ich temat i możliwości ich stosowania.

Tabela 3

## Pozycja spółki w grupie kapitałowej a LTIP

		LTIP		
		TAK	NIE	razem
Spółka dominująca	Liczebność	16	62	78
	% z pozycji spółki	20,5	79,5	100,0
	% z LTIP	34,8	100,0	72,2
Spółka zależna	Liczebność	30	0	30
	% z pozycji spółki	100,0	0,0	100,0
	% z LTIP	65,2	0,0	27,8
Ogółem	Liczebność	46	62	108
	% z pozycji spółki	42,6	57,4	100,0
	% z LTIP	100,0	100,0	100,0

	Wartość	df	Istotność asymptotyczna (dwustronna)
Chi-kwadrat Pearsona	55,987 <sup>a</sup>	1	,000
Iloraz wiarygodności	68,182	1	,000
Test związku liniowego	55,468	1	,000
<i>N</i> ważnych obserwacji	108		

<sup>a</sup> 0,0% komórek (0) ma liczebność oczekiwaną mniejszą niż 5. Minimalna liczebność oczekiwana wynosi 12,78.

Źródło: opracowanie własne.

Poza typem inwestora dominującego na wprowadzenie w spółce długoterminowych programów motywacyjnych może mieć także wpływ to, jaką rolę w grupie kapitałowej odgrywają spółki, to znaczy, czy jest to spółka dominująca czy też

spółka zależna. Będąc spółką zależną, przedsiębiorstwo może nie mieć wyboru i musi posiadać LTIP, zgodnie z polityką grupy kapitałowej. Tabela 3 przedstawia zależność między posiadaniem długoterminowych programów motywacyjnych przez spółkę a jej pozycją w grupie kapitałowej.

Zgodnie z oczekiwaniami wszystkie badane spółki, które w grupach kapitałowych odgrywały rolę spółek zależnych, miało długoterminowy program motywacyjny. Oznacza to zatem, że konieczność wdrożenia takiego programu mogły mieć narzucone odgórnie, i nie miały w tej sprawie nic do powiedzenia. Odmienna sytuacja jest w przypadku przedsiębiorstw będących jednostkami dominującymi. Tutaj prawie 80% spółek nie zdecydowało się na wprowadzenie tego instrumentu motywacyjnego. Wyniki te wykazują, że pozycja w grupie kapitałowej ma duże znaczenie, jeśli chodzi o swobodę wyboru programów motywacyjnych skierowanych do pracowników.

Ponieważ część spółek w całym badanym okresie w ogóle nie korzystała z LTIP, w dalszej części badania zostały one pominięte.

Decydując się na wprowadzenie długoterminowego programu motywacyjnego, spółka ma dwie możliwości. Może go oprzeć na kapitale własnym przedsiębiorstwa, bądź też mogą to być akcje lub opcje na akcje spółki matki. Decyzja ta ma istotne znaczenie zarówno dla samego przedsiębiorstwa, jak i jego akcjonariuszy. Celem długoterminowych programów motywacyjnych jest zbliżenie interesów pracowników i spółki. Wydawałoby się zatem, że LTIP powinien się opierać na kapitale spółki, która wprowadziła ten program. Jednakże może to również prowadzić do rozwodnienia akcjonariatu, w przypadku konieczności wyemitowania nowych akcji niezbędnych do rozliczenia programu. Oparcie LTIP na kapitale spółki dominującej z jednej strony chroni akcjonariuszy jednostki zależnej przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem. Z drugiej strony nie motywuje pracowników do działań zgodnych z interesem spółki, w której pracują. Tabela 4 przedstawia, jakim rodzajem programu są długoterminowe programy motywacyjne, stosowane w spółkach z indeksu WIG20.

Tabela 4

## Rodzaj programu

	<b>Oparty na kapitale Emitenta</b>	<b>Oparty na kapitale Grupy Kapitałowej</b>
Alior Bank	Program uprawniający do objęcia warrantów subskrypcyjnych, które upoważniają do objęcia akcji	
Bogdanka	Program umożliwia nabycie imiennych warrantów subskrypcyjnych serii A z wyłączeniem prawa poboru	
BZ WBK	Program umożliwia nabycie akcji banku na preferencyjnych zasadach	
Eurocash <sup>1, 2, 3, 4 i 5</sup>	Programy motywacyjne dla pracowników oparte na emisji akcji Eurocash S.A.	
Kernel <sup>1 i 2</sup>	Program przyznaje prawo do objęcia opcji na akcje	
KGHM	–	–
LPP <sup>1 i 2</sup>	Program przyznaje prawo do objęcia akcji	
LPP <sup>3 i 4</sup>	Program przyznaje prawo do objęcia opcji na akcje	
MBank <sup>1 i 2</sup>	Program przyznaje prawo do objęcia opcji na akcje	
MBank <sup>3</sup>	Program uprawniający do objęcia obligacji z prawem pierwszeństwa do objęcia akcji Banku	Program uprawniający do objęcia obligacji z prawem pierwszeństwa do objęcia akcji Commerzbanku AG
MBank <sup>4 i 6</sup>	Program uprawniający do objęcia obligacji z prawem pierwszeństwa do objęcia akcji Banku	
MBank <sup>5</sup>	W ramach tego programu można uzyskać prawo do premii, w tym do premii bezgotówkowej wypłacanej w akcjach Banku, w tym akcjach fantomowych	

	<b>Oparty na kapitale Emitenta</b>	<b>Oparty na kapitale Grupy Kapitałowej</b>
Orange <sup>1</sup>	Program płatności w formie akcji rozliczany w instrumentach kapitałowych, w ramach którego pracownicy świadczą usługi Spółce oraz jej podmiotom zależnym w zamian za instrumenty kapitałowe TP S.A.	
Orange <sup>2</sup>		Program płatności w formie akcji rozliczany w instrumentach kapitałowych, w ramach którego pracownicy Grupy świadczą usługi Spółce oraz jej podmiotom zależnym w zamian za instrumenty kapitałowe France Telecom
Pekao <sup>1</sup>	W ramach programu przyznawane są prawa pierwszeństwa do nabycia akcji Banku	
Pekao <sup>2</sup>		W ramach programu przyznawane są prawa pierwszeństwa do nabycia akcji podmiotu dominującego Spółki UniCredito Italiano S.p.A.

Numery 1, 2, 3, 4, 5 i 6 oznaczają konkretny długoterminowy program motywacyjny, w przypadku, gdy bank miał więcej niż jeden program.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Badane przedsiębiorstwa stosują oba rodzaje programów. Orange i Pekao S.A. mają po dwa długoterminowe programy motywacyjne, z czego jeden oparty jest na kapitale emitenta, drugi zaś na kapitale grupy kapitałowej. Tylko jeden LTIP, działający w MBanku, oparty jest zarówno na kapitale samej spółki, jak i spółki dominującej. Co więcej, jest to jedyny program o takiej charakterystyce w całej badanej próbie. Tylko KGHM nie poinformowało, jakiego rodzaju program wprowadziło. Biorąc pod uwagę fakt, że pięć badanych spółek (BZ WBK, Kernel, MBank, Orange i Pekao S.A.) pełni funkcję spółki zależnej, uzyskane wyniki mogą świadczyć o tym, że przedsiębiorstwa będące częścią grupy kapitałowej wykorzystują istniejące w jej ramach długoterminowe programy motywacyjne.

Nie można jednak stwierdzić, czy same decydowały o wprowadzeniu programu motywacyjnego czy też miały to narzucone odgórnie.

Bardzo ważną cechą długoterminowego programu motywacyjnego jest kategoria pracowników, którzy zostali nim objęci. Uwzględnienie w nim nie tylko kierownictwa najwyższego szczebla, ale także pracowników szeregowych, motywuje tych drugich do jeszcze większego zaangażowania oraz lojalności wobec spółki. Tabela 5 przedstawia typ pracowników objętych długoterminowymi programami motywacyjnymi stosowanymi w spółkach z indeksu WIG20.

Tabela 5

## Kategoria pracowników objętych programem

	Zarząd	Osoby na stanowiskach kierowniczych	Inni pracownicy
Alior Bank	TAK	TAK	
Bogdanka	TAK		TAK
BZ WBK	TAK	TAK	TAK*
Eurocash <sup>1, 2, 3, 4 i 5</sup>	TAK	TAK	TAK
Kernel <sup>1</sup>	TAK		
Kernel <sup>2</sup>			TAK
KGHM	TAK		
LPP <sup>1 i 2</sup>			TAK
LPP <sup>3 i 4</sup>	TAK		
MBank <sup>1 i 2</sup>	TAK	TAK	
MBank <sup>3 i 5</sup>	TAK		
MBank <sup>4 i 6</sup>	TAK	TAK	
Orange <sup>1</sup>	TAK	TAK	
Orange <sup>2</sup>		TAK	TAK
Pekao <sup>1</sup>	TAK	TAK	TAK
Pekao <sup>2</sup>		TAK	TAK

Numery 1, 2, 3, 4, 5 i 6 oznaczają konkretny długoterminowy program motywacyjny, w przypadku, gdy bank miał więcej niż jeden program.

\* W 2013 roku do programu zostali włączeni kluczowi pracownicy banku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.



Programy motywacyjne stosowane w spółkach z indeksu WIG20 w głównej mierze skierowane są do zarządów. W dalszej kolejności do osób na stanowiskach kierowniczych. Część badanych przedsiębiorstw rozszerzyło zakres stosowania LTIP także na innych pracowników. W przypadku spółki Bogdanka do tej kategorii zaliczyła ona kluczowych, z punktu widzenia rozwoju Spółki, członków kadry kierowniczej, tj. pracowników Spółki oraz podmiotów od niej zależnych wskazanych na liście sporządzonej przez Zarząd i zatwierdzonej przez Radę Nadzorczą. Eurocash kategorię „innych pracowników” rozumie jako osoby mające podstawowe znaczenie dla działalności Eurocash S.A. Dla programu motywacyjnego drugiego są także osoby mające podstawowe znaczenie dla KDWT S.A. Dla programu motywacyjnego trzeciego, czwartego i piątego są to również osoby mające podstawowe znaczenie dla Grupy Eurocash S.A. Spółka Kernel osoby objęte programem określiła jako kadrę menedżerską, nie wyjaśniając kogo przez to rozumie. W LPP w dwóch długoterminowych programach motywacyjnych włączono pracowników i współpracowników spółki, natomiast w drugim LTIP w spółce Orange uwzględniono także pracowników, bez podania szczegółów. Dla Pekao S.A. kategoria „inni pracownicy” to pracownicy kluczowi do realizacji strategii Banku (w przypadku programu pierwszego) i najzdolniejsi pracownicy (w przypadku programu drugiego). Na podstawie uzyskanych wyników można powiedzieć, że spółki wykorzystujące LTIP starają się objąć tym programem jak największą liczbę pracowników. Oprócz członków zarządu badane przedsiębiorstwa kierują programy motywacyjne także do kadry kierowniczej, a nawet do pozostałych pracowników.

Wybór modelu wyceny opcji jest kolejnym etapem przy konstrukcji długoterminowego programu motywacyjnego. W zależności, który model wybierze spółka, wartość godziwa opcji może się znacząco różnić. Zgodnie z MSSF 2:

„Wybierając model wyceny opcji, jednostka powinna rozważyć czynniki, które wzięliby pod uwagę zainteresowani i dobrze poinformowani uczestnicy rynku, wybierając model wyceny. Na przykład wiele opcji pracowniczych ma długi okres trwania (życia), ich budowa przewiduje zazwyczaj możliwość ich wykonania między dniem nabycia uprawnień a dniem kończącym okres trwania i są one często wykonywane wcześniej – przed końcem okresu trwania. Czynniki te należy rozpatrzyć, szacując wartość godziwą opcji na dzień ich przyznania. W wielu jednostkach wskazane czynniki mogą wykluczyć wykorzystanie modelu Blacka-Scholes’a-Mertona, który nie uwzględnia możliwości wykonania opcji przed końcem okresu trwania i przez to może nie odzwierciedlić skutków oczekiwanego wcześniejszego wykonania opcji. Model ten nie uwzględnia również możliwości zmian oczekiwanej zmienności w okresie trwania opcji, jak również zmian w innych danych wejściowych do modelu w tym przedziale czasu. Jednak w przypadku opcji ze względnie krótkim okresem umownego trwania lub które mają zostać wykonane w krótkim czasie po dniu nabycia uprawnień, wskazane czynniki mogą nie mieć znaczenia. W takich przypadkach z modelu

Blacka-Scholes'a-Mertona można otrzymać wartość, która będzie zasadniczo taka sama jak w przypadku zastosowania bardziej elastycznych modeli wyceny opcji<sup>9</sup>.

W tabeli 6 znajdują się informacje na temat modelu wyceny, jaki został wybrany przez badane spółki.

Tabela 6

## Model wyceny

	Model Blacka-Scholes'a	Inny
Alior Bank		TAK
Bogdanka	–	–
BZ WBK	TAK	
Eurocash <sup>1, 2, 3, 4 i 5</sup>	TAK	
Kernel <sup>1 i 2</sup>	TAK	
KGHM	–	–
LPP <sup>1 i 2</sup>	–	–
LPP <sup>3 i 4</sup>	TAK	
MBank <sup>1 i 2</sup>	TAK	
MBank <sup>3 i 4</sup>		TAK
MBank <sup>5</sup>		TAK
MBank <sup>6</sup>	–	–
Orange <sup>1 i 2</sup>		TAK
Pekao <sup>1</sup>	TAK	
Pekao <sup>2</sup>		TAK

Numery 1, 2, 3, 4, 5 i 6 oznaczają konkretny długoterminowy program motywacyjny, w przypadku, gdy bank miał więcej niż jeden program.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Najczęściej stosowanym modelem wyceny jest model Blacka-Scholes'a. Pozwala on określić zmienność ceny na podstawie danych historycznych lub na

<sup>9</sup> Załącznik B. Wytyczne dotyczące stosowania standardu, Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 2. Płatności w formie akcji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 29.11.2008, pkt B5.

podstawie cen opcji. Wybór właśnie tego modelu wyceny przez spółki z indeksu WIG20 może wynikać z uwzględnienia przez nie przepisów zawartych w międzynarodowych standardach sprawozdawczości finansowych, które sugerują stosowanie do wyceny opcji model Blacka-Scholes'a. Symulację Monte-Carlo jako model wyceny wykorzystuje jedynie MBank w dwóch swoich programach (program motywacyjny trzy i cztery). Do piątego zaś, do wyliczenia kwoty bazowej do ustalenia kwoty premii za dany rok obrotowy przyjmuje wartość współczynnika zwrotu z kapitału ROE netto Grupy MBanku S.A. Spółka Orange dla obu LTIP wykorzystuje model dwumianowy. W przypadku drugiego programu motywacyjnego Banku Pekao S.A. do obliczenia wartości godziwej stosowany jest model Hull and White. Cztery spółki: Bogdanka, KGHM, LPP (dla pierwszego i drugiego programu) oraz MBank (dla szóstego programu) nie poinformowały, jaki model wykorzystują do wyceny wartości godziwej. Takie działania przedsiębiorstw są niezgodne z obowiązującymi w Polsce regulacjami MSSF 2, które wyraźnie mówią, że:

„jednostka ujawnia informacje, które umożliwiają użytkownikom sprawozdań finansowych zrozumienie, jak została określona w danym okresie wartość godziwa otrzymanych dóbr i usług lub wartość godziwa przyznanych instrumentów kapitałowych”<sup>10</sup>.

Jednym z kluczowych czynników determinujących skuteczność długoterminowych programów motywacyjnych są warunki nabycia uprawnień. W ten sposób spółka może zabezpieczyć się na wypadek niepożądanych działań ze strony kadry zarządzającej, bądź też pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. W tabeli 7 znajdują się informacje dotyczące wymogów, jakie muszą zostać spełnione, by uczestnicy programu mogli otrzymać akcje spółki.

Warunki nabycia lub realizacji uprawnień związane są przede wszystkim z wykonaniem celów finansowych. Badane spółki opierały się głównie na trzech rodzajach mierników: opartych na wynikach rachunkowych (ROE), wynikach rynkowych (EPS) lub odwołujących się do koncepcji wartości dla akcjonariuszy (TRS). Dodatkowo cztery spółki (LPP, MBank, Orange i Pekao S.A.) wymagają, by uczestnicy programu w momencie realizacji uprawnień byli pracownikami przedsiębiorstwa. Eurocash zaś, aby upłynął co najmniej 3-letni okres pracy. KGHM, MBank i Pekao S.A. zobowiązały także uczestników programu do wykonania celów indywidualnych, jednak nie poinformowały, co dokładnie przez to rozumieją.

<sup>10</sup> Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 2..., *op. cit.*, pkt 46.

Tabela 7

## Warunki nabycia lub realizacji uprawnień

	Pozostanie w stosunku pracy	Wykonanie celów indywidualnych	Wykonanie celów finansowych	Brak
Alior Bank			zmiana ceny akcji Banku na GPW w okresie referencyjnym musi przewyższać zmianę wartości indeksu WIG – Banki w tym samym okresie	
Bogdanka			spełnienie kryterium EPS (podstawowy zysk na akcję), co stanowi 50% dostępnej puli opcji, oraz JKWr (wysokość jednostkowych kosztów wydobycia węgla w ujęciu realnym) – pozostałe 50% opcji	
BZ WBK			osiągnięcie minimalnego progno skumulowanego wzrostu skonsolidowanego zysku netto przypadającego na jedną akcję (EPS) w ciągu 3 lat trwania programu	
Eurocash <sup>1, 2, 3, 4 i 5</sup>	upływ 3-letniego okresu pracy			
Kernel <sup>1 i 2</sup>				TAK
KGHM		TAK (powiązanych z wieloletnimi celami strategicznymi)	wyznaczenie docelowej wartości wskaźnika rynkowego TRS (Total Return to Shareholders)	
LPP <sup>1</sup>			wypracowanie przez GK LPP S.A. zysku większego od wypracowanego w roku poprzednim odpowiednio o: a) 70% w porównaniu do zysku z roku poprzedniego, b) 10% dla zysku za kolejne lata	

	<b>Pozostanie w stosunku pracy</b>	<b>Wykonanie celów indywidualnych</b>	<b>Wykonanie celów finansowych</b>	<b>Brak</b>
LPP <sup>2</sup>				TAK
LPP <sup>3</sup>	TAK		osiągnięcie odpowiedniego poziomu wzrostu zysku na akcje w każdym roku programu	
LPP <sup>4</sup>			osiągnięcie zysku netto GK LPP za Rok Obrotowy (2013) większego minimum o 10% od zysku wypracowanego w roku 2012	
MBank <sup>1</sup>	TAK			
MBank <sup>2</sup>				TAK
MBank <sup>3</sup>		TAK	ROE w roku obrotowym, za który akcje są przyznawane oraz wykonanie dla danego roku finansowego skonsolidowanego zysku brutto Grupy BRE Banku lub skonsolidowanego zysku brutto poszczególnych linii biznesowych Grupy BRE Banku	
MBank <sup>4</sup>	TAK	uzyskanie oceny rocznej przez uczestnika programu w każdym roku Transzy	uzyskanie określonego przez Zarząd współczynnika ekonomicznego dla Grupy BRE Banku SA	
MBank <sup>5</sup>		ocena pracy Członka Zarządu w dłuższym horyzoncie czasowym niż okres jednego roku obrotowego	wartość ROE netto w roku obrotowym, za który przyznawana jest premia bezgotówkowa, ocena sytuacji finansowej Banku przez Komisję ds. Wynagrodzeń	

Tabela 7 (cd.)

	Pozostanie w stosunku pracy	Wykonanie celów indywidualnych	Wykonanie celów finansowych	Brak
MBank <sup>6</sup>			uzyskanie współczynnika ekonomicznego ustalonego w celu realizacji programu odrębnie przez właściwe organy odpowiednio: Banku oraz poszczególnych podmiotów zależnych od Banku	
Orange <sup>1</sup>	TAK			
Orange <sup>2</sup>	TAK		osiągnięcie przez Grupę France Telecom w latach 2007 i 2008 przepływów pieniężnych w wysokości określonej w programie NEXT (6,8 miliarda EUR w każdym roku), przy czym przepływy pieniężne osiągnięte w tym okresie muszą pokryć koszty programu przyznania akcji	
Pekao <sup>1</sup>	TAK	TAK	Seria F: Wykonanie założonego ROE za rok 2004 i wykonanie założonego ROE za rok 2005; Seria G: Wykonanie założonego ROE za rok 2006 i wykonanie założonego ROE za rok 2007	
Pekao <sup>2</sup>				TAK

Numery 1, 2, 3, 4, 5 i 6 oznaczają konkretny długoterminowy program motywacyjny, w przypadku, gdy bank miał więcej niż jeden program.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych.

Aby można mówić o skuteczności długoterminowego programu motywacyjnego korzyści z jego tytułu, jakie otrzymują pracownicy spółki, powinny stanowić istotną część całkowitego wynagrodzenia. W Stanach Zjednoczonych dochody z tytułu udziału w LTIP dochodzą nawet do 50%, a w Wielkiej Brytanii przecięt-

nie stanowią 30% całkowitego wynagrodzenia<sup>11</sup>. W przypadku spółek z indeksu WIG20 jedynie cztery z nich ujawniły takie informacje (Eurocash, LPP, MBank, Pekao S.A.), przy czym bank Pekao S.A. tylko dla roku 2013. Co więcej, w przedsiębiorstwach, w których występuje to wynagrodzenie, nie stanowi ono znaczącego składnika całkowitej płacy. Wyjątkiem jest spółka Eurocash, gdzie wynagrodzenie z tytułu LTIP dla całego zarządu stanowiło od 32,8% w roku 2008 do 16,24% w roku 2013. Co ciekawe, prezes spółki w ogóle nie był wynagradzany w ten sposób. Może to jednak wynikać z faktu, że jest on jednocześnie akcjonariuszem dominującym i nie potrzebuje dodatkowej motywacji do podejmowania działań zgodnych z długookresowymi celami spółki. W banku Pekao S.A. w 2013 roku wynagrodzenie z tytułu udziału w LTIP stanowiło ponad 15% dla całego zarządu i ponad 20% dla prezesa. Jednakże bank ten w dalszym ciągu nie przestrzegał Uchwały Komisji Nadzoru Finansowego, zgodnie z którą co najmniej 50% wynagrodzenia zmiennego powinno stanowić wynagrodzenie zmienne odroczone.

Podstawowym celem długoterminowych programów motywacyjnych jest zbliżenie celów menedżerów i akcjonariuszy. Aby zostało to osiągnięte kadra kierownicza powinna prowadzić działalność spółki w taki sposób, by ich decyzje miały korzystny wpływ na wartość spółki w długim okresie. Tabela 8 pokazuje, czy występuje zależność między posiadaniem długoterminowego programu motywacyjnego a wzrostem majątku akcjonariuszy, mierzonego stopą zwrotu.

Tabela 8

## Stopa zwrotu a LTIP

Średnia	
LTIP	stopa zwrotu
,0	17,4993
1,0	18,0152
Ogółem	17,7297

	Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
Między grupami (Połączone)	6,776	1	6,776	,002	,966
Wewnątrz grup	379465,765	101	3757,087		
Ogółem	379472,541	102			

Źródło: opracowanie własne.

<sup>11</sup> M. Conyon, N. Fernandes, M. Ferreira, P. Matos, K. Murphy, *The Executive Compensation Controversy: A Transatlantic Analysis*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2010, p. 83.

Okazało się, że zależność między występowaniem w spółce długoterminowych programów motywacyjnych a poziomem stopy zwrotu jest nieistotna statystycznie. Oznacza to zatem, że poziom korzyści osiąganych przez akcjonariuszy nie zależy od utworzenia LTIP. Można zatem powiedzieć, że istniejące długoterminowe programy motywacyjne nie spełniają swojej podstawowej funkcji, jaką jest zmotywowanie kadry kierowniczej do działań zgodnych z długookresowymi celami przedsiębiorstwa.

## PODSUMOWANIE

W dzisiejszych czasach spółki muszą konkurować między sobą na różnych płaszczyznach. Poza walką o pozycję na rynku czy klientów, przedsiębiorstwa toczą zacięty bój o najzdolniejszych pracowników dostępnych na rynku. Każda spółka chce zatrudnić najlepszych pracowników, którzy pozwolą jej osiągnąć przewagę konkurencyjną na rynku. Aby przyciągnąć i zatrzymać takie osoby przedsiębiorstwa wykorzystują różnego typu systemy motywacyjne w ramach polityki wynagradzania. Najlepsze do tego celu jest wynagrodzenie odroczone, które dzięki temu, że jest wypłacane z pewnym przesunięciem czasowym, motywuje pracowników, po pierwsze, do brania pod uwagę zarówno krótkiego, jak i długiego horyzontu czasowego przy podejmowaniu strategicznych decyzji. Po drugie, do pozostania w stosunku pracy ze spółką, gdyż odejście z pracy powoduje, że pracownicy nie otrzymają tego wynagrodzenia. W Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii długoterminowe programy motywacyjne są jednym z podstawowych elementów wynagrodzenia.

Przeprowadzona analiza miała na celu zbadanie, jaką popularnością cieszą się długoterminowe programy motywacyjne w spółkach z indeksu WIG20. Okazało się, że jedynie połowa badanych przedsiębiorstw zdecydowała się na wprowadzenie LTIP. W całym badanym okresie liczba długoterminowych programów motywacyjnych w tych spółkach zasadniczo nie zmieniała się. Co więcej, ujawniały wiele informacji na ich temat, jak: rodzaj programu, kategoria pracowników objętych programem, model wyceny, warunki nabycia lub realizacji uprawnień. Przestrzegały zatem przepisów znajdujących się w regulacjach MSSF2, które obowiązują w Polsce.

Badanie długoterminowych programów motywacyjnych w spółkach z indeksu WIG20 pozwoliły potwierdzić, że na stosowanie tego typu programów ma wpływ zarówno typ akcjonariusza dominującego, jak i rola jaką spółka odgrywa w grupie kapitałowej. Analiza wykazała, że wszystkie spółki, w których kontrolny pakiet akcji miał inwestor zagraniczny, uruchomiły LTIP. Odwrotna sytuacja miała



miejsce w spółkach z inwestorem krajowym. W ich przypadku długoterminowy program motywacyjny w ogóle nie był stosowany. Wszystkie badane banki, które pełniły funkcję spółki zależnej, miały LTIP, natomiast w prawie 80% spółek dominujących taki program nie został uruchomiony. Nie udało się natomiast udowodnić zależności między stosowaniem przez spółkę długoterminowego programu motywacyjnego a wzrostem majątku akcjonariuszy, mierzonego za pomocą stopy zwrotu. Związek między tymi zmiennymi okazał się nieistotny statystycznie.

Uzyskane wyniki mogą świadczyć o tym, że długoterminowe programy motywacyjne w dalszym ciągu nie są popularnym narzędziem motywacyjnym w Polsce. Ich niewielkie znaczenie można tłumaczyć na kilka różnych sposobów. Może ono wynikać z niewiedzy polskich spółek na temat ich wykorzystania, bądź też obawy akcjonariuszy dominujących o utratę kontroli nad spółką w wyniku rozproszenia akcjonariatu. Innym wyjaśnieniem takich wyników może być fakt, że polskie przedsiębiorstwa są bardzo konserwatywne w obszarze wynagradzania pracowników (całkowite wynagrodzenie członków zarządu w głównej mierze składa się z płacy zasadniczej i premii rocznej). W związku z tym mogą uważać LTIP za zbyt ryzykowne narzędzia motywacyjne. Niewielkie zainteresowanie tymi programami można także tłumaczyć faktem, że żadne polskie regulacje prawne i środowiskowe (wyjątkiem jest Uchwała KNF skierowana do sektora bankowego) nie wymagają od spółek wynagradzania menedżerów za pomocą takich narzędzi motywacyjnych.

## BIBLIOGRAFIA

- Borkowska S., *Skuteczne strategie wynagrodzeń – tworzenie i zastosowanie*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Canyon M., Fernandes N., Ferreira M., Matos P., Murphy K., *The Executive Compensation Controversy: A Transatlantic Analysis*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2010.
- Hall B.J., Murphy K.J., *Stock options for undiversified executives*, „Journal of Accounting and Economics”, tom 33, 2002.
- Jaki A., *Wycena i kształtowanie wartości przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2008.
- Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej 2. Płatności w formie akcji, Załącznik B. Wytyczne dotyczące stosowania standardu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 29.11.2008.
- Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządza-

nia ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku.

Urbanek P., *Programy partycypacji we własności jako narzędzie polityki wynagradzania kadry kierowniczej na przykładzie banków publicznych w Polsce*, „Ekonomia i Prawo”, vol. 13, 2014.

## DŁUGOTERMINOWE PROGRAMY MOTYWACYJNE NA PRZYKŁADZIE SPÓŁEK Z INDEKSU WIG20

### Streszczenie

Chcąc być konkurencyjną na rynku, spółka musi walczyć nie tylko o klientów, ale także o najzdolniejszych pracowników dostępnych na rynku, którzy mogą zapewnić jej odpowiednią przewagę. Aby przyciągnąć i zatrzymać takich pracowników przedsiębiorstwo musi zapewnić im wysokie wynagrodzenia oraz szeroki wachlarz korzyści dodatkowych. Zachęty te związane są jednak z wysokimi kosztami i nie gwarantują, że pracownik nie przejdzie do konkurencyjnej spółki, która zapewni mu lepsze warunki zatrudnienia. Z tego względu przedsiębiorstwa poszukują nowych systemów motywacyjnych, które pozwolą zatrzymać najzdolniejszych pracowników w spółce. Takie możliwości zapewniają długoterminowe programy motywacyjne (*Long-term Incentive Plan – LTIP*). Zalety wynikające ze stosowania tego typu programów są na tyle duże, że wydaje się być naturalnym wykorzystywanie ich w przedsiębiorstwach. Celem artykułu było wskazanie zakresu stosowania długoterminowych programów motywacyjnych w polskich spółkach publicznych. Do tego celu wykorzystane zostały spółki z indeksu WIG20. W artykule zbadana została także skala wykorzystania LTIP wśród członków zarządu, mierzona za pomocą udziału wynagrodzenia z tytułu udziału w długoterminowym programie motywacyjnym w całkowitym wynagrodzeniu.

**LONG-TERM INCENTIVE PLANS EXEMPLIFIED BY WIG20 COMPANIES****Summary**

In order to be competitive in the market, a company must fight not only for customers but also for the best employees available in the market who can ensure adequate competitive advantage. To attract and retain such employees, a company must provide them with high remuneration and a wide range of fringe benefits. These incentives, however, are expensive and do not guarantee that employees will not leave to join a competitive company, which will offer them better conditions of employment. For this reason, companies are looking for new incentive systems that will retain the best employees in a given company. Such opportunities are provided by Long-Term Incentive Plans (LTIPs). Such plans are advantageous enough and it seems natural to use them in companies. The aim of this paper is to demonstrate the application of LTIPs in Polish public companies. To that end, the WIG20 companies have been used. The paper also examines the extent to which LTIPs are offered to members of the supervisory boards, measured by the share of their LTIP benefits in their total remuneration.

**ДОЛГОСРОЧНЫЕ МОТИВАЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ  
НА ПРИМЕРЕ WIG20 КОМПАНИЙ****Резюме**

Исходя из стремления быть конкурентоспособной на рынке, компания должна бороться не только за клиентов, но также за наиболее ценных и способных сотрудников, предлагающих на рынке свои услуги. Данные сотрудники (топ-менеджеры) могли бы обеспечить той или иной компании определённые дивиденды. Чтобы привлечь и удержать таких сотрудников, предприятие должно гарантировать им высокий размер заработной платы и широкий спектр дополнительных привилегий. Однако подобные поощрения связаны с высокими затратами, что в любом случае не может служить гарантией того, что сотрудник не перейдёт в конкурентную компанию, которая обеспечит ему лучшие условия труда. В связи с этим предприятия занимаются поиском новых мотивационных систем, которые позволили бы им

удержать лучших сотрудников (топ-менеджеров) в компании. Такие возможности обеспечивают долгосрочные мотивационные программы (*Long-term Incentive Plan – LTIP*). Преимущества применения данного типа программ так велики, что представляется вполне естественным их использование на предприятиях. Целью статьи является указание сферы применения долгосрочных мотивационных программ в польских государственных компаниях. Для данной цели были использованы WIG20-компании. В статье также было проведено исследование шкалы LTIP среди членов правления, измеряемая коэффициентом заработной платы в силу участия в долгосрочной мотивационной программе по отношению к общей заработной плате.

## **CZYNNIKI EFEKTYWNOŚCI RAD NADZORCZYCH W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH**

### **WPROWADZENIE**

Zagadnienie efektywności rad nadzorczych, w tym ich jakości i korzystania z dostępnych uprawnień w spółkach komunalnych, jest zagadnieniem bardzo ciekawym, ale wciąż słabo rozpoznanym. Dostępne są publikacje naukowe prezentujące różne analizy i wnioski opierające się najczęściej na funkcjonowaniu organów nadzoru w spółkach prywatnych, czy notowane na giełdach papierów wartościowych.

Rady nadzorcze stanowią podstawowy wewnętrzny mechanizm nadzoru właścicielskiego. Jego celem jest ochrona interesów właściciela przed niewłaściwym działaniem kierownictwa spółki. W przypadku spółek komunalnych jest on szczególnie ważny, gdyż spółki te, zarządzając mieniem komunalnym, realizują zadania publiczne dotyczące dostarczania lokalnej społeczności usług użyteczności publicznej. Zasadne jest zatem wypracowanie efektywnych struktur tego nadzoru dla zapewnienia stabilnego rozwoju tych spółek. Duże znaczenie przypisuje się radom nadzorczym, od których oczekuje się efektywnego pełnienia różnorodnych funkcji.

Głównym celem artykułu jest prezentacja wyników badania empirycznego dotyczącego identyfikacji czynników oraz ich wpływu na efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych. W osiągnięciu powyższego celu posłużono się metodą analizy piśmiennictwa i aktów prawnych, a także przeprowadzono badania empiryczne.

---

\* Łukasz Żabski – dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Inżynierii i Ekonomii, lukasz.zabski@ue.wroc.pl

Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS4/03695.

## 1. POJĘCIE I ISTOTA SPÓŁEK KOMUNALNYCH

W polskim systemie prawa jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) mogą świadczyć usługi komunalne poprzez spółki kapitałowe, w których lokują środki publiczne. Podmioty te funkcjonują w warunkach rynkowych i we własnym imieniu i na własny rachunek wykonują powierzone im przez samorząd zadania publiczne. Podstawę organizacji i funkcjonowania spółek z udziałem j.s.t. stanowią ustawy ustrojowe jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, kodeks spółek handlowych oraz ustawa o gospodarce komunalnej. W ostatniej ustawie nie zawarto konkretnych wymagań odnośnie do udziału j.s.t. w spółkach prawa handlowego. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy przedmiotem działalności podmiotu gospodarczego jest świadczenie usług publicznych czy realizowanie zadań wykraczających poza ten zakres, samorząd może być w posiadaniu dowolnej wielkości udziałów/akcji<sup>1</sup>. Należy zaznaczyć, że im wyższy udział w strukturze właścicielskiej/akcjonariacie, tym j.s.t. przysługują większe kompetencje wynikające z przepisów chociażby prawa handlowego. Szczególnie istotne znaczenie mają środki prawnej ochrony interesów j.s.t. w spółkach.

W literaturze przedmiotu spotykamy różne określenia pojęcia „spółka z udziałem j.s.t.”. Najczęściej używane są określenia:

- przedsiębiorstwo komunalne – odwołując się do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji;
- spółka komunalna – spółka wykorzystująca mienie komunalne w celu świadczenia usług użyteczności publicznej;
- spółka samorządowa – spółka, której właścicielem jest samorząd (bez dokładnego wskazania poziomu j.s.t.);
- spółka gminna, powiatowa, wojewódzka – określenie używane w zależności od typu j.s.t. posiadającej udziały lub akcje.

Zgodnie z większością prezentowanych poglądów należy przyjąć, że spółką z udziałem j.s.t. będzie podmiot gospodarczy, w którym samorząd posiada udziały lub akcje. W. Gonet uważa, że za spółkę komunalną należy uznać

<sup>1</sup> W. Popiołek, *Samorządowe spółki akcyjne*, [w:] *Rozprawy prawnicze*, R. Mikosz (red.), Katowice 2000, s. 116.

pomiot bez względu na ilość i wielkość udziału samorządu<sup>2</sup>. Również nie ma znaczenia ilość i wartość aportu wnoszonego na pokrycie kapitału zakładowego przez j.s.t. Z kolei w spółce, w której udziały/akcje oprócz samorządu mają inne podmioty prywatne, skłania do zaliczenia tego go do grupy podmiotów prywatnych niepodlegających szczególnemu reżimowi prawnemu<sup>3</sup>. Niemniej jednak, zdaniem autora należy traktować taki podmiot jako spółkę komunalną, gdyż posiada ona środki publiczne ulokowane przez j.s.t.

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej j.s.t. mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych<sup>4</sup>. Ponadto przewidziano, że samorządy mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne. Ich utworzenie i organizację zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prawnym.

W artykule 10 ustawy o gospodarce komunalnej ustawodawca przewidział, że gminy poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich pod pewnymi warunkami. W ust. 1 powoływanego przepisu zapisano możliwość tworzenia przez gminę spółek handlowych, czyli osobowych i kapitałowych. Jednakże dokładniejsza analiza zapisów ustawowych i kodeksu spółek handlowych pozwala sformułować kilka uwag praktycznych.

Wykładnia przepisów prawa wykazuje, że żadna j.s.t. nie może tworzyć spółek cywilnych. Z kolei powiaty i województwa nie mogą tworzyć ani przystępować do spółek osobowych. Gminy nie mogą tworzyć ani przystępować do spółek partnerskich, ponieważ zgodnie z k.s.h. prawo to przysługuje tylko osobom fizycznym wykonującym wolny zawód<sup>5</sup>.

W praktyce j.s.t. nie uczestniczą w spółkach osobowych. Może to wynikać przede wszystkim z charakteru ich odpowiedzialności za zobowiązania. W spółkach tych odpowiedzialność wspólników jest odpowiedzialnością osobistą, nieograniczoną, solidarną, o charakterze subsydiarnym. Z kolei w spółkach kapitałowych odpowiedzialność wspólników za zobowiązania jest wyłączona i wspólnicy ponoszą jedynie ryzyko związane z wniesionymi wkładami do spółki.

Poza sferą użyteczności publicznej zgodne z prawem jest tworzenie spółek jawnych, komandytowych, komandytowo-akcyjnych. Przepis ten często spotyka

<sup>2</sup> W. Gonet, *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 27–28.

<sup>3</sup> A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Tom II, Komentarz do art. 301–633 ksh, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 29.

<sup>4</sup> Art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>5</sup> Art. 87 § 1 kodeksu spółek handlowych.

się w literaturze z krytyką. Wskazuje się, że obecność gminy w spółkach osobowych oznacza nieograniczoną odpowiedzialność majątkową za zobowiązania spółki. Jak uważa M. Ciepela, mienie komunalne służy przede wszystkim realizacji celów publicznych, w związku z tym gminy powinny dążyć do ograniczenia niebezpieczeństwa jego utraty. Taką możliwość daje udział gminy w spółkach z o.o., S.A. lub komandytowo-akcyjnych i komandytowych<sup>6</sup>. Inne zdanie prezentuje W. Gonet, podając, że ustawodawca w art. 10 ust 1 i 2 u.g.k. jasno wykazał, że przesłanką do tworzenia spółek handlowych, w tym także osobowych, jest sytuacja, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki, albo też rozporządzenie nim w inny sposób, spowoduje poważną stratę majątkową. W związku z tym należy przyjmować, że ze względu na szczególną ochronę mienia komunalnego nie mogą być tworzone przez gminy osobowe spółki handlowe.

Ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego powiaty nie mogą prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Powiaty, podobnie jak województwa, wykonują w niektórych przypadkach podobne zadania publiczne (np. w zakresie edukacji). Ustawodawca tylko województwom pozwolił na tworzenie np. spółek wykonujących usługi edukacyjne. Jest to dość wąska sfera działalności gospodarczej, która nie daje zbyt dużych szans na uzyskanie znacznych dochodów.

Możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego wykreowała nową rolę j.s.t. jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą. W literaturze podkreśla się, że taka działalność jest specyficzną częścią gospodarki komunalnej<sup>7</sup>.

Spółki komunalne działają zgodnie z interesem publicznym, który jest kształtowany potrzebami wspólnot mieszkańców danej j.s.t. Wobec tego działalność gospodarczą jednostek należy postrzegać jako formę wykonywania zadań własnych ukierunkowanych przede wszystkim na realizację interesu publicznego. To interes publiczny określa granice i kierunki prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej samorządu. Spółki mogą dążyć do ograniczania bezrobocia czy podnoszenia jakości świadczonych usług dla mieszkańców. W efekcie zwiększa to motywację samorządów do efektywniejszego i racjonalnego gospodarowania mieniem komunalnym, a także sprzyja rozwojowi lokalnemu.

<sup>6</sup> M. Ciepela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2001, nr 6, s. 21–22.

<sup>7</sup> A. Folgier, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 577 i nast.



## 2. RADA NADZORCZA JAKO OBLIGATORYJNY ORGAN SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Zgodnie z regulacją ustawy o gospodarce komunalnej, w każdej spółce komunalnej, w której chociażby jeden udział lub akcja jest w posiadaniu j.s.t., musi zostać powołana rada nadzorcza. Jest ona podstawowym, wewnętrznym mechanizmem nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwem. Umożliwia właścicielom, akcjonariuszom i inwestorów bieżące kontrolowanie procesów zachodzących w spółce oraz dokonywanie obiektywnej oceny stopnia realizacji własnych interesów przez kadre zarządzającą. Obligatoryjne ustanowienie rady nadzorczej w spółkach z udziałem j.s.t. służy zabezpieczeniu celów samorządu oraz nadzorowaniu wykorzystywania ulokowanych środków zgodnie z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych.

Rady nadzorcze w spółkach komunalnych podlegają przepisom kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Głównym celem jej funkcjonowania jest sprawowanie nadzoru nad jej działalnością we wszystkich aspektach funkcjonowania spółki. Do jej szczególnych kompetencji ustawodawca zaliczył:

- powoływanie i odwoływanie członków zarządu<sup>8</sup>;
- ocena sprawozdania zarządu spółki z działalności oraz sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy zgodnie z księgami, dokumentami i stanem faktycznym oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysków albo pokrycia strat, a także składanie zgromadzeniu wspólników/walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy w formie pisemnej corocznego sprawozdania z wyników tej oceny<sup>9</sup>;
- ustalania zasad i wysokości wynagradzania dla osób zasiadających w zarządzie (art. 378 k.s.h.);
- delegowania członków rady nadzorczej do czasowego wykonywania funkcji zarządczych (art. 383 k.s.h.);
- dokonywania oceny rocznego sprawozdania finansowego;
- reprezentowania interesów spółki w umowach i sporach między zarządem a wspólnikami (art. 379 k.s.h.).

Katalog funkcji i zadań rady nadzorczej, wynikający z uregulowań polskiego kodeksu spółek handlowych, jest dość ogólny i wskazuje na podstawowe aspekty funkcjonowania tego organu. Szersze zdefiniowanie i usystematyzowanie funkcji pełnionych przez radę nadzorczą proponują różne publikacje

<sup>8</sup> Art. 10a pkt. 6 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>9</sup> Art. 219 §1 i art. 382 § 1 kodeksu spółek handlowych.

i dokumenty skupiające się na pełnej charakterystyce nadzoru nad przedsiębiorstwem i roli rad nadzorczych w osiągnięciu podstawowych celów działania podmiotu gospodarczego. Na przykład Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>10</sup> przedstawiła dość bogaty pakiet zadań dla członków rad nadzorczych, niemniej jednak nie ma on mocy wiążącej. Może stanowić jedynie wzór dobrych praktyk dla organów nadzorczych.

Jak sugeruje T. Kulesza, wykonywanie nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstwa przez radę nadzorczą oznacza przywilej kontrolowania i korygowania podjętych decyzji przez zarząd oraz możliwość wdrożenia różnego rodzaju działań mających na celu osiągnięcie przez spółkę określonych celów strategicznych<sup>11</sup>. W przypadku spółek komunalnych rady nadzorcze przede wszystkim powinny stać na straży zabezpieczenia interesów organów wykonawczych oraz społeczności lokalnych, które są głównym odbiorcą dóbr i usług świadczonych przez tworzone spółki.

Dla realizacji swoich obowiązków rady nadzorcze zgodnie z przepisami prawa mogą badać wszystkie dokumenty spółki, a także wymagać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki. Ponadto każdy członek rady nadzorczej w spółce z o.o. może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, jeżeli w umowie spółki nie postanowiono inaczej. W przypadku spółki akcyjnej zapisano, że rada nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegialnie i może delegować poszczególnych członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych. Warto również dodać, że rada nadzorcza nie może wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. W praktyce oznacza to, że organ nadzorczy może tylko dokonywać oceny podjętych przez zarząd decyzji i działań oraz żądać od niego stosownych wyjaśnień i uzasadnień. Niedopuszczalne jest zatem, by rada nadzorcza narzucała swoją wolę co do kierunków prowadzenia spraw spółki. Może jedynie pełnić funkcję doradczo-opiniotwórczą wobec zarządu spółki.

Warto podkreślić, że członkowie rady nadzorczej nie są przedstawicielami poszczególnych udziałowców. Reprezentują siebie i mają obowiązek kierować się przy podejmowaniu decyzji interesem spółki. Natomiast będą

<sup>10</sup> Zob.: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004, s. 65–69.

<sup>11</sup> T. Kulesza, *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 188–194.

oni pojmowali interes tak, jak pojmują go udziałowcy, który delegowali ich do tej funkcji<sup>12</sup>.

Zdaniem autora, rada nadzorcza z racji zajmowanej pozycji w strukturze spółki oraz wykonywanych zadań powinna zapewniać, by zarządzanie spółkami dysponującymi majątkiem komunalnym było zgodne z oczekiwaniami różnych grup interesów. Szczególnie istotne znaczenie mają czynności nadzorczo-kontrolne rady nadzorczej koncentrujące się na stopniu realizacji zadań publicznych pod względem cen, jakości i dostępności świadczonych usług oraz strategii rozwoju spółki dotyczące modernizacji i poszerzania zasięgu działalności. Ponadto bardzo istotnym zagadnieniem jest zapewnienie jawności i przejrzystości pracy organów spółek oraz sposobów gospodarowania majątkiem publicznym, dzięki czemu społeczności lokalne będą mogły na bieżąco weryfikować działalności spółek pod kątem nie tylko ekonomicznym, ale także etycznym. Tym samym rada nadzorcza powinna dbać o społeczny odbiór działalności spółek.

Podsumowując, rady nadzorcze w spółkach komunalnych znacząco różnią się od organów nadzoru w innych spółkach. Główne różnice dotyczą przede wszystkim:

- wymogów stawianych wobec członków rad nadzorczych. Osoba delegowana przez j.s.t. do pełnienia funkcji nadzorczej w podległej spółce musi legitymować się zdaniem egzaminem dla kandydatów na członków rad nadzorczych przed właściwą komisją Ministerstwa Skarbu Państwa lub mieć uprawnienie, które zwalnia z konieczności zdania egzaminu<sup>13</sup>;
- podleganiem pod regulacje tzw. ustawy kominowej<sup>14</sup> i ustawy antykorupcyjnej<sup>15</sup>. Wynagrodzenia członków rad nadzorczych w spółkach komunalnych nie mogą być większe niż przewidziane w przepisach prawa. Ponadto jedna osoba nie może zasiadać jednocześnie w dwóch spółkach komunalnych, w których j.s.t. jest w ponad 50% właścicielem. Ponadto ustawa antykorupcyjna dokładnie określa krąg osób, które nie mogą łączyć funkcji członka organu nadzorczego z innymi stanowiskami publicznymi;

<sup>12</sup> B. Nowakowski, A. Zołotar, *Kompetencje organów JST w zakresie tworzenia, funkcjonowania i nadzorowania spółek kapitałowych*, [w:] *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, A. Zołotar (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 35.

<sup>13</sup> M.in. radca prawny, adwokat, doktor nauk ekonomicznych, doktor nauk prawnych, doradca inwestycyjny.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

- odpowiedzialnością za funkcjonowanie spółki komunalnej nie tylko przed właścicielem (j.s.t.), ale również przed społeczeństwem, które jest głównym odbiorcą świadczonych usług publicznych i podejmowanych przez kierownictwo działań;
- organizacją pracy organu nadzorczego zgodnie z oczekiwaniami organu wykonawczego j.s.t. oraz współpracy z pracownikami urzędów j.s.t., którzy wykonują obowiązki z zakresu nadzoru właścicielskiego.

### 3. EFEKTYWNA RADA NADZORCZA – PRÓBA KONKRETYZACJI

W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zauważyć stałe zainteresowanie problematyką efektywnego sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwem, w tym i jego mechanizmów. Wynika to zapewne z licznych konfliktów interesu (właściciele/akcjonariuszy, menedżerów i interesariuszy), nadużyć władzy, nieefektywnego zarządzania zasobami przedsiębiorstw. Dodatkowo słynne bankructwa korporacji międzynarodowych, które poważnie zaburzyły rynki finansowe, były podstawą do przeprowadzenia wielu badań i analiz z zakresu funkcjonowania systemów nadzoru nad przedsiębiorstwem.

W spółkach komunalnych pojęcie efektywności jest szczególnie ważne, gdyż podmioty te, opierając swoją działalność na zasobach majątkowych i ludzkich, zobowiązane są do ich racjonalnego gospodarowania, zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnej. Należy wskazać, że głównym celem działania tych spółek nie jest maksymalizacja zysku, ale świadczenie usług użyteczności publicznej stanowiących odpowiedź na potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo. Oczywiście, jak już wskazano wcześniej, j.s.t. w formie spółek mogą prowadzić działalność komercyjną po spełnieniu pewnych warunków. Wówczas obok wykonywania podstawowych zadań publicznych jako pozytywny efekt prowadzonej działalności gospodarczej można postrzegać wypracowanie korzyści ekonomicznych. Dzięki temu spółki mogą między innymi poprawiać jakość świadczonych usług oraz dokonywać pewnych inwestycji w obszarze infrastruktury komunalnej<sup>16</sup>. Dla j.s.t. będzie to oznaczać efektywne pomnożenie ulokowanego kapitału w postaci dywidendy zasilającej budżet samorządowy.

---

<sup>16</sup> Ł. Żabski, *Determinanty efektywności nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych*, [w:] V. Jurcak, P. Dziekański (red.), *Czynniki zmian zjawisk regionalnych*, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Świętokrzyski 2013, s. 122.

Pojęcie efektywności jest bardzo trudne do zdefiniowania i właściwego zmierzenia<sup>17</sup>. Jest również pojęciem interdyscyplinarnym, gdyż jest przedmiotem zainteresowań nie tylko nauk ekonomicznych, ale także zarządzania, socjologii, prawa, psychologii czy politologii.

W teorii ekonomii kategoria efektywności nie została jednoznacznie określona. Wielu autorów przedstawia różne definicje, których punktem wspólnym są określenia „gospodarność”, „racjonalność”, „wydajność” oraz „skuteczność”. Jednocześnie istota efektywności budzi wiele wątpliwości, ze względu na brak uniwersalnej interpretacji tego pojęcia<sup>18</sup>.

Skuteczność oznacza działanie prowadzące w jakimś stopniu do osiągnięcia założonego celu, miarą zaś skuteczności jest stopień zbliżania się do tego celu. Z kolei wydajność (produktywność) to relacja wartości wyprodukowanych do pracy, czasu i nakładów pieniężnych potrzebnych do ich wytworzenia<sup>19</sup>. Skuteczność pomija nakłady poniesione na osiągnięcie tego celu. Wobec tego błędne jest utożsamianie skuteczności z efektywnością, która koncentruje się nie tylko na osiąganiu efektów celu, ale także nakładów jakie zostały poniesione na jego realizację<sup>20</sup>. Inne ujęcie prezentuje G. Osbert-Pociecha. Traktuje efektywność jako element przesądzający o istocie przedsiębiorstwa. Determinuje ona funkcjonowanie podmiotu i jego rozwój<sup>21</sup>. Efektywność może być postrzegane jako ważne narzędzie pomiaru skuteczności zarządzania, obejmujące wiele zjawisk zachodzących we wnętrzu organizacji i w jej otoczeniu zewnętrznym, a także przedstawia szybkość reakcji na wyzwania rynku oraz na oczekiwania jego uczestników. Stanowi istotny instrument budowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> K.S. Cameron, D.A. Whetten, *Organizational Effectiveness: A comparison of multiple models*, Academic Press, New York 1983.

<sup>18</sup> W. Rybicki, *O wielostronności, relatywizmie i złożoności kategorii efektywności*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, T. Dudycz (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 370–375.

<sup>19</sup> J. Michalak, *Analiza efektywności ekonomicznej gospodarowania*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, M. Walczak (red.), Difin, Warszawa 2003, s. 198.

<sup>20</sup> E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 28.

<sup>21</sup> G. Osbert-Pociecha, *Relacja między efektywnością a elastycznością organizacji*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 338.

<sup>22</sup> E. Skrzypek, *Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji*, [w:] *Efektywność – konceptualizacja i uwarunkowania*, T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 262, Wrocław 2012, s. 314.

W literaturze przedmiotu panuje zgodne stwierdzenie, według którego jednym z czynników wewnętrznych, mających wpływ na rozwój i efektywność spółek komunalnych, jest wysoce wykwalifikowana i doświadczona kadra zarządzająca i nadzorcza. Wprowadzenie odpowiedniej organizacji w strukturach organów spółek może wpłynąć na wzrost efektywności świadczonych usług mierzonych stopą wypracowanego zysku. Rada nadzorcza jako podstawowy element mechanizmu nadzoru właścicielskiego ma podejmować działania dyscyplinujące kadrę zarządzającą do realizacji celów właścicieli czy akcjonariuszy. Na gruncie spółek komunalnych ich znaczenie jest szczególnie istotne, ponieważ sprawuje ona pieczę nad właściwym zarządzaniem i gospodarowaniem mieniem komunalnym w celu właściwego zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej.

Samo pojęcie efektywnej rady nadzorczej jest bardzo różnie definiowane w literaturze krajowej i zagranicznej. Najczęściej utożsamiane jest z efektywnością nadzoru właścicielskiego oraz efektywnością spółki, ponieważ taką efektywność mierzy się wynikami działalności podmiotu gospodarczego, a nie strukturą organów, czy częstotliwością ich spotkań. Zdaniem J. Jeżaka, praca rady nadzorczej powinna być nakierowana na ocenę stopnia osiągania przez zarząd założonych celów strategicznych przedsiębiorstwa, będących wyrazem oczekiwań jej właścicieli lub akcjonariuszy<sup>23</sup>. W związku z tym można przyjąć, że stopień osiągnięcia celów spółki będzie świadczyć o efektywności organu nadzorczego.

Autor, dokonując wnikliwych analiz literatury, sformułował własną definicję efektywności rady nadzorczej. Według niego przejawia się ona w sprawności organu nadzorczego w realizacji swoich podstawowych funkcji oraz w zdolności do wywierania pozytywnego wpływu na funkcjonowanie spółki, w szczególności na kondycję ekonomiczno-finansową poprzez między innymi odpowiednią organizację pracy, zaangażowanie w problemy spółki i aktywność w wykonywaniu powierzonych zadań.

Warto zaznaczyć, że określenie wpływu jaki wywiera praca rady nadzorczej na działalność spółki jest bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że na sytuację podmiotu, a także na osiąganie zakładanych celów wpływa bardzo wiele czynników zależnych i niezależnych od organów. Zatem próby dokładniejszego określenia efektywności wewnętrznego mechanizmu nadzoru sprawowanego przez radę nadzorczą bardziej utrudniają jej zmierzenie, niż uściślają.

<sup>23</sup> J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 196.

Poziom efektywności rady nadzorczej, zdaniem autorów prac z zakresu nadzoru właścicielskiego, zależy w głównej mierze od rady nadzorczej, w tym od jej struktury, organizacji pracy oraz aktywności i zaangażowania w sprawy spółki. Z kolei inni zwracają uwagę na czynniki zewnętrzne, które znacznie warunkują działanie organu nadzorczego oraz całego podmiotu gospodarczego. Można tutaj wskazać na przykład powiązania polityczne<sup>24</sup>, które w spółkach komunalnych bardzo często są wskazywane jako determinant nie tylko pracy rady nadzorczej, ale przede wszystkim kryterium doboru przedstawicieli j.s.t. do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej.

Należy wskazać, że rada nadzorcza podejmuje aktywność na wielu płaszczyznach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Ograniczenie tylko do kontrolowania kadry zarządzającej w obecnych realiach i warunkach otoczenia jest niewłaściwe. Tym samym praca rady nadzorczej powinna być odpowiedzią na potrzeby spółki<sup>25</sup>. W szczególności specyfika pracy rady nadzorczej może polegać na konieczności przewidywania zagrożeń i oceny ryzyk podejmowanych działań przez zarząd, oraz niezależnym, profesjonalnym spojrzeniu na problemy przedsiębiorstwa<sup>26</sup>.

Zdaniem B. Wawrzyniaka i B. Bińczaka, głównymi czynnikami efektywności działania rady nadzorczej, będącej podstawą wewnętrznego mechanizmu nadzoru właścicielskiego, są<sup>27</sup>:

- formalne i rzeczywiste kompetencje rady nadzorczej;
- system informacji na potrzeby zarządzania na szczeblu rady;
- współpraca między zewnętrznymi członkami rady i przedstawicielami rady oraz kierownictwem;
- skłonność członków rady do świadczenia usług dla dobrego nadzorowanego podmiotu.

W przypadku formalnych i rzeczywistych kompetencji rady nadzorczej o ich poziomie decyduje wiedza, doświadczenie i umiejętności członków rady. Członkowie organu nadzoru powinni być przygotowani merytorycznie z zakresu nie tylko samego zarządzania, ale także prawa, finansów i ekonomii. Wynika to z tego, że sprawowanie nadzoru nad wszelkimi aspektami funkcjonowania przedsiębiorstwa jest kategorią bardzo szeroką i dotyka wielu

<sup>24</sup> W. Walczak, *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” nr 3, 2012, s. 196.

<sup>25</sup> I. Koładkiewicz, *Czynniki warunkujące skuteczność rad nadzorczych*, „Problemy Zarządzania”, vol. 12, nr 2 (46), 2014, s. 70.

<sup>26</sup> C. Coulson-Thomas, *Developing Directors*, McGraw-Hill Book Company, London 1993, s. 136.

<sup>27</sup> B. Wawrzyniak, B. Bińczak, *Skuteczne rady nadzorcze*, Poltext, Warszawa 1991, s. 41.

różnych kwestii i problemów, z którymi spółka i jej kadra musi się zmierzyć. Z przeprowadzonych przez S. Rudolfa badań nad efektywnością nadzoru korporacyjnego wynika, że członków rad nadzorczych powinna także cechować umiejętność współpracowania z ludźmi, kontakty w środowisku biznesu oraz prowadzenie polityki personalnej<sup>28</sup>. Podobne rezultaty otrzymał K. Krzakiewicz, który dodatkowo podkreśla konieczność posiadania przez radę nadzorczą zdolności do planowania strategicznego oraz pewnej psychologicznej zgodności w pracy rady. Oczekuje się wypracowania konstruktywnych propozycji, a nie zaostrzania konfliktów personalnych<sup>29</sup>.

Zakres kompetencji organu nadzorczego zdeterminowany jest także jej strukturą. S.F. Schultz rozumie pod tym pojęciem zagadnienia takie, jak: wielkość rady, częstotliwość spotkań, funkcjonowanie i liczba komitetów w radzie, długość okresu kadencji rady, ograniczenia wiekowe dla członków oraz wynagrodzenie<sup>30</sup>. Do powyższej listy niektórzy badacze dodają także istnienie w szeregach organu niezależnego członka. Ponadto zauważalny jest wzrost udziału kobiet w organach nadzoru jako czynnik poprawy wyników finansowych spółek<sup>31</sup>.

Kolejna grupa czynników efektywności rad nadzorczych związana jest z systemem informacji. Pełny dostęp rady nadzorczej do wszelkich informacji wpływa na efektywne sprawowanie funkcji nadzorczych, w tym podejmowanie właściwych decyzji mających ostatecznie znaczenie dla sytuacji przedsiębiorstwa. Ważna jest nie tylko ilość otrzymywanych przez organ dokumentów informacyjnych, ale także ich częstotliwość oraz jakość. Postuluje się ponadto, by członkowie rady uczestniczyli w procesie zdobywania informacji poprzez dokonywanie indywidualnego nadzoru. Ponadto pewnym kanałem uzyskiwania dodatkowej wiedzy na temat funkcjonowania spółki są telefony, listy oraz e-maile<sup>32</sup>.

Następna grupa czynników efektywnej pracy rady nadzorczej dotyczy współpracy pomiędzy zewnętrznymi członkami rady i przedstawicielami

<sup>28</sup> S. Rudolf (red.), *Efektywny nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002, s. 59.

<sup>29</sup> K. Krzakiewicz, *Kognitywne kompetencje menedżerów w aspekcie zarządzania strategicznego*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 189, Poznań 2011, s. 112.

<sup>30</sup> B. Jasiński, *Rady nadzorcze wobec zjawiska kryzysu organizacyjnego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 77.

<sup>31</sup> L. Bohdanowicz, *Zróżnicowanie organów statutowych pod względem płci a wyniki finansowe polskich spółek publicznych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, 402, 2011, s. 108.

<sup>32</sup> B. Jasiński, *Rady nadzorcze...*, *op. cit.*, s. 80.



przedsiębiorstwa oraz kierownictwem. Relacje występujące pomiędzy tymi podmiotami powinny być oparte na współpracy i równowadze. Zatem ważne stają się bezpośrednie i częste kontakty pomiędzy organami spółki, ich charakter oraz zakres. Należy podkreślić, że rada nadzorcza dzięki swojej pozycji w systemie dualistycznym nadzoru właścicielskiego nie powinna być organem zdominowanym przez zarząd. Często, jak wskazują badania, rola rady, poza wypełnianiem podstawowych zadań, ogranicza się do zatwierdzania propozycji zarządu, bez wcześniejszego poddania ich krytycznej analizie. W literaturze określa się takie rady jako „gumową pieczęć” (*rubber stamp*) dla decyzji podejmowanych przez menedżerów<sup>33</sup>.

Ostatnią grupą czynników warunkującą efektywność rady nadzorczej jest skłonność członków organu do świadczenia usług dla dobra nadzorowanego podmiotu. Na tę cechę w głównej mierze wpływa system wynagradzania członków rad nadzorczych. Obecnie oprócz stałego wynagrodzenia członkowie mogą liczyć na różne dodatki w postaci zwrotu kosztów podróży, czy nawet akcje lub opcje na akcje. Niemniej jednak w spółkach komunalnych górny poziom wynagrodzenia członków organu nadzoru wynika wprost z przepisów prawa. W porównaniu ze spółkami prywatnymi lub publicznymi, notowanymi na giełdach papierów wartościowych, wynagrodzenie nie jest wysokie i, zdaniem autora, nie wpływa znacząco na motywację i zaangażowanie członków do pracy w radzie nadzorczej.

Do innych powodów, które skłaniają członków do pracy w radach nadzorczych, można zaliczyć między innymi możliwość wpływania w wymierny sposób na przyszły kierunek działania spółki, możliwość stałego uczenia się, zdobywania doświadczenia, możliwość nawiązania sieci relacji w biznesie<sup>34</sup>.

Jako uzupełnienie można również dodać, że – zdaniem J. Jeżaka – czynniki warunkujące efektywność rady nadzorczej można podzielić na dwie grupy, tj. czynniki na poziomie organu oraz czynniki na poziomie jej członków. Pierwsza grupa dotyczy funkcji organu nadzorczego, długości kadencji, częstotliwości posiedzeń, systemu informowania, komisji i zespołów w ramach rady nadzorczej, współpracy z audytorem, składem organu nadzoru oraz jego liczebnością. Z kolei drugą grupę tworzą takie czynniki, jak: procedura doboru członków, kryteria wyboru (osobowość, wiedza, doświadczenie, niezależność), rola przewodniczącego organu oraz warunki pracy, czyli poziom

<sup>33</sup> Ł. Żabski, *Rada nadzorcza w procesie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, P. Laskowski (red.), Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 157.

<sup>34</sup> B. Jasiński, *Rady nadzorcze...*, *op. cit.*, s. 83.

wynagrodzenia, ocena efektywności pracy, odpowiedzialność materialna oraz wyposażenie techniczne<sup>35</sup>.

Czynnikami zewnętrznymi, które istotnie wpływają na efektywność rady nadzorczej, a tym samym mechanizmu nadzoru właścicielskiego, są regulacje prawno-instytucjonalne. W Polsce kwestie dotyczące organu nadzorczego zostały przedstawione w kodeksie spółek handlowych. Jak już podkreślono, ustawodawca przewidział możliwość dość szerokiej swobody ustalania kompetencji rady nadzorczej w umowie lub statucie spółki. Ponadto pewne uregulowania zawarto w zaleceniach, wytycznych Ministerstwa Skarbu Państwa.

#### 4. METODYKA BADAŃ

W ramach prowadzonego projektu badawczego, dotyczącego efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim, poruszono zagadnienie poziomu efektywności samych rad nadzorczych w spółkach komunalnych oraz czynników, które ją warunkują. Postanowiono poszukać odpowiedzi na następujące pytanie badawcze:

1. Jaki jest poziom efektywności rad nadzorczych w badanych spółkach komunalnych?
2. Jakie czynniki i w jakim stopniu, zdaniem badanych, determinują efektywność rady nadzorczej?

Przed zrealizowaniem badań właściwych dokonano pogłębionych studiów literaturowych. Przeprowadzono również rozmowy z obecnymi (5 osób) i byłymi (4 osoby) członkami rad nadzorczych w spółkach z udziałem j.s.t., a także z organami wykonawczymi (3 osoby), w celu określenia listy potencjalnych czynników, które mogą wpływać na efektywność rad nadzorczych w podległych spółkach.

Po otrzymaniu informacji zwrotnych dokonano wyboru czynników, które były najczęściej wskazywane przez badaną grupę. Następnie poddano je badaniu ankietowemu. Do realizacji postawionego celu wykorzystano technikę kwestionariusza ankiety. Próbę badawczą stanowiło 42 urzędy gmin<sup>36</sup> z woje-

<sup>35</sup> J. Jeżak, *Ład korporacyjny...*, *op. cit.*, s. 198.

<sup>36</sup> Otrzymane kwestionariusze ankiet od gmin najczęściej były wypełniane przez pracowników urzędów gmin wykonujących zadania wchodzące w zakres nadzoru właścicielskiego. Kilka ankiet zostało wypełnionych bezpośrednio przez organy wykonawcze lub ich zastępców.

wództwa dolnośląskiego wcześniej wybranych metodą doboru nielosowego<sup>37</sup>, a także 36 członków zarządów oraz 59 członków rad nadzorczych spółek z udziałem wybranych gmin. Celowo postanowiono skierować pytanie do członków rad nadzorczych i zarządów, aby osiągnąć pełniejszy obraz badanego zagadnienia.

Respondenci zostali poproszeni o anonimowe ustosunkowanie się do wymienionych osiemnastu czynników poprzez wskazanie ich stopnia wpływu na efektywność pracy rady nadzorczej. W pytaniu zastosowano siedmiostopniową skalę Likerta zawierającą siedem możliwych odpowiedzi, tj. brak wpływu; bardzo mały; mały; nie mam zdania; średni; duży; bardzo duży. Zastosowano parzystą liczbę odpowiedzi, by odpowiedź środkowa była możliwie neutralna i tym samym, by uzyskać wiarygodniejsze ustosunkowanie się ankietowanych do zagadnienia.

Poproszono również wszystkich respondentów o anonimowe ustosunkowanie się do wskazanych umiejętności członka rady nadzorczej, które według nich są istotne w efektywnym realizowaniu nadzoru właścicielskiego. Również zastosowano siedmiostopniową skalę Likerta zawierającą siedem odpowiedzi (zdecydowanie nieistotne; nieistotne; raczej nieistotne; nie mam zdania; raczej istotne; istotne; zdecydowanie istotne). Otrzymane wyniki pozwoliły określić, które umiejętności na poziomie członków organu nadzoru w spółkach komunalnych są ważne pod względem efektywnego wykonywania powierzonych funkcji nadzorczo-kontrolnych.

W celu określenia poziomu efektywności rad nadzorczych w badanych spółkach, sformułowano pytanie dotyczące efektywności rady nadzorczej w spółce, obejmujące odpowiedzi zgodnie z siedmiostopniową skalą Likerta. Autor wyjaśnił w pytaniu, co rozumie pod pojęciem efektywności rady nadzorczej, by dokładnie nakreślić respondentom ramy pojęcia i dokonywanej oceny<sup>38</sup>. W przypadku ankiety dedykowanej dla analizowanych gmin, pytanie o poziom efektywności organu nadzorczego odnosiło się do każdej spółki, w której j.s.t. ma udziały/akcje.

<sup>37</sup> Do badań zakwalifikowano gminy z województwa dolnośląskiego, które miały co najmniej większościowe (powyżej 51%) udziały/akcje w spółkach komunalnych, istniejących na rynku nie mniej niż 4 lata.

<sup>38</sup> Efektywność rady nadzorczej przejawia się w sprawności organu nadzorczego w realizacji swoich podstawowych funkcji oraz w zdolności do wywierania pozytywnego wpływu na funkcjonowanie spółki, w szczególności na kondycję ekonomiczno-finansową poprzez między innymi odpowiednią organizację pracy, zaangażowanie w problemy spółki i aktywność w wykonywaniu powierzonych zadań.

Ocena efektywności rad nadzorczych w spółkach komunalnych oraz identyfikacja czynników ją determinująca – wyniki badań empirycznych.

Zdaniem większości członków zarządów badanych spółek komunalnych, poziom efektywności rady nadzorczej jest raczej wysoki (tabela 1). Tylko 11,11% wskazań dotyczyło zdecydowanie wysokiego poziomu. Z kolei, zdaniem członków rad nadzorczych, efektywność organu nadzoru, w którym pełnią funkcję, jest wysoka (37,29% wskazań). Podobnie uważają właściciele (gminy) spółek, które najczęściej wskazywały poziom raczej wysoki (41,18%) oraz wysoki (32,35%).

Tabela 1

Poziom efektywności rad nadzorczych w badanych spółkach komunalnych (w %)

<b>Pytanie: Jak określiłby(-aby) Pan/Pani poziom efektywności rady nadzorczej w spółce?</b>			
<b>Odpowiedzi</b>	<b>Członkowie zarządów</b>	<b>Członkowie rad nadzorczych</b>	<b>Gminy*</b>
Zdecydowanie niski	2,78	0,00	0,00
Niski	2,78	0,00	2,94
Raczej niski	11,11	6,78	7,84
Nie mam zdania	11,11	11,86	8,82
Raczej wysoki	38,89	28,81	41,18
Wysoki	22,22	37,29	32,35
Zdecydowanie wysoki	11,11	15,25	5,88

\* Pytanie ankietowe do gmin brzmiało następująco: „Jak określiłby (-aby) Pan/Pani poziom efektywności rad nadzorczych w poniżej wymienionych spółkach z udziałem gminy?”. Procent odpowiedzi wyliczono jako sumę wskazań do wszystkich spółek komunalnych (n = 102), w których badane gminy (44) są udziałowcami/akcjonariuszami.

Źródło: badania własne.

Zaprezentowane wyniki wskazują również, że niewielki odsetek badanych ocenia efektywność rad nadzorczych w spółkach na niskim poziomie. Szczególnie należy zwrócić uwagę na wskazania gminy jako właściciela w spółce i delegującego swojego przedstawiciela w radzie nadzorczej. Wysoka ocena

poziomu efektywności pracy organu sugeruje na zadowolenie samorządu między innymi z ochrony swoich interesów w spółce przez członków rady. Dodatkowo należy zauważyć, że głosy oceniające efektywność raczej nisko lub nisko w przeważającej większości otrzymano w odpowiedziach od członków zarządów. Może to oznaczać występowanie niedostatecznej współpracy pomiędzy organami lub też sygnalizować bierną postawę rady nadzorczej wobec spółki i powierzonych funkcji nadzorczych w oczach członków zarządu.

Każda z grup respondentów dokonała również oceny wpływu przedstawionych w kwestionariuszu ankiety 18 czynników na efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych. Wyniki zaprezentowano w tabeli 2.

Otrzymane rezultaty wskazują, że duży lub bardzo duży wpływ na efektywność rad nadzorczych spółek komunalnych, zdaniem ankietowanych, mają takie czynniki, jak: odpowiednie przygotowanie posiedzeń rady nadzorczej; odpowiednie przygotowanie się członków rady nadzorczej do posiedzeń; sprawny przebieg posiedzeń; obecność członków rady nadzorczej na posiedzeniach; obecność członków zarządu na posiedzeniach rady nadzorczej; otrzymywanie na czas informacji; kompetencje rady nadzorczej; znajomość problematyki spółki i branży; obiektywizm i niezależność członków rady nadzorczej; poczucie odpowiedzialności za sytuację ekonomiczno-finansową spółki; wysoka kultura osobista członków oraz lojalność wobec spółki.

W przypadku takich czynników, jak: liczba posiedzeń; obecność przedstawiciela organu wykonawczego na posiedzeniach; obecność audytora/biegłego rewidenta na posiedzeniach rady nadzorczej; czas trwania posiedzeń; system wynagrodzeń oraz udział członków w szkoleniach z zakresu nadzoru właścicielskiego otrzymano duże dysproporcje. Nie można jednoznacznie określić, które czynniki mają mały wpływ lub w ogóle nie wpływają na efektywność rady nadzorczej. Przyglądając się w szczególności odpowiedziom grup ankietowanych, można zauważyć, że wśród nich występują inne postawy do poziomu wpływu wskazywanych czynników. Dla przykładu według badanych gmin system wynagrodzeń wywiera duży wpływ na efektywność rady nadzorczej. Z kolei zdaniem większości członków tego organu wywiera średni wpływ (28,81%). Można przypuszczać, że wynika to z pewnego rodzaju subiektywnego podejścia do oceny wpływu czynników przez pryzmat celów, oczekiwań gmin, członków rad nadzorczych czy członków zarządów.

Podsumowując, można wyciągnąć wniosek, że zidentyfikowane czynniki są ważne pod kątem wpływu na efektywność rad nadzorczych spółek komunalnych, jednak stopień ich wpływu jest zróżnicowany.

## Poziom wpływ wybranych czynników na efektywność

Czynniki efektywności rad nadzorczych	Brak wpływu			Bardzo mały		
	G	RN	Z	G	RN	Z
Odpowiednie przygotowanie posiedzeń rady nadzorczej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Odpowiednie przygotowanie się członków rady nadzorczej do posiedzeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Sprawny przebieg posiedzeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Liczba posiedzeń	0,00	1,69	0,00	2,38	0,00	2,78
Obecność członków rady nadzorczej na posiedzeniach	0,00	0,00	2,78	0,00	0,00	2,78
Obecność członków zarządu na posiedzeniach rady nadzorczej	0,00	0,00	0,00	2,38	0,00	2,78
Obecność przedstawiciela organu wykonawczego na posiedzeniach rady nadzorczej	2,38	6,78	2,78	4,76	0,00	2,78
Obecność audytora/biegłego rewidenta na posiedzeniach rady nadzorczej	7,14	11,86	11,11	4,76	0,00	8,33
Otrzymywanie na czas informacji	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Czas trwania posiedzeń rady nadzorczej	4,76	6,78	5,56	0,00	1,69	5,56
Kompetencje rady nadzorczej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Znajomość problematyki spółki i branży	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Obiektywizm i niezależność członków rady nadzorczej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
Poczucie odpowiedzialności za sytuację ekonomiczno-finansową spółki	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,78
System wynagrodzeń	2,38	6,78	2,78	0,00	3,39	2,78
Udział członków w szkoleniach z zakresu nadzoru właścicielskiego	0,00	3,39	0,00	0,00	3,39	2,78
Wysoka kultura osobista członków	0,00	5,08	0,00	0,00	3,39	2,78
Lojalność wobec spółki	0,00	5,08	0,00	0,00	5,08	2,78

Oznaczenia użyte w tabeli: G – gmina; RN – członek rady nadzorczej; Z – członek zarządu.

Źródło: badania własne.

Tabela 2

## rad nadzorczych spółek komunalnych (w %)

Mały			Nie mam zdania			Średni			Duży			Bardzo duży		
G	RN	Z	G	RN	Z	G	RN	Z	G	RN	Z	G	RN	Z
2,38	0,00	8,33	2,38	0,00	0,00	16,67	10,17	30,56	59,52	64,41	38,89	19,05	25,42	22,22
0,00	3,39	5,56	2,38	0,00	0,00	9,52	1,69	16,67	59,52	52,54	61,11	28,57	42,37	13,89
4,76	1,69	5,56	4,76	0,00	0,00	16,67	15,25	16,67	54,76	57,63	63,89	19,05	23,73	11,11
7,14	20,34	19,44	14,29	0,00	2,78	45,24	32,20	38,89	30,95	38,98	30,56	0,00	6,78	5,56
2,38	0,00	2,78	2,38	0,00	0,00	0,00	15,25	19,44	69,05	49,15	41,67	26,19	35,59	30,56
4,76	0,00	0,00	7,14	0,00	0,00	2,38	11,86	11,11	50,00	52,54	47,22	33,33	35,59	38,89
4,76	10,17	13,89	9,52	18,64	11,11	16,67	15,25	25,00	40,48	37,29	38,89	21,43	11,86	5,56
11,90	13,56	25,00	23,81	16,95	19,44	19,05	22,03	19,44	26,19	30,51	11,11	7,14	5,08	5,56
0,00	1,69	2,78	7,14	1,69	0,00	4,76	8,47	13,89	64,29	50,85	58,33	23,81	37,29	22,22
4,76	13,56	22,22	23,81	3,39	8,33	30,95	42,37	27,78	30,95	30,51	27,78	4,76	1,69	2,78
0,00	0,00	0,00	2,38	0,00	0,00	7,14	3,39	8,33	57,14	49,15	66,67	33,33	47,46	22,22
0,00	1,69	2,78	2,38	0,00	0,00	7,14	8,47	11,11	54,76	47,46	58,33	35,71	42,37	25,00
0,00	0,00	0,00	4,76	1,69	0,00	14,29	3,39	5,56	57,14	50,85	72,22	23,81	44,07	19,44
0,00	0,00	0,00	2,38	1,69	0,00	7,14	3,39	11,11	54,76	42,37	52,78	35,71	52,54	33,33
4,76	13,56	11,11	16,67	18,64	19,44	30,95	28,81	38,89	45,24	25,42	19,44	0,00	3,39	5,56
7,14	6,78	13,89	21,43	25,42	30,56	26,19	16,95	36,11	45,24	32,20	13,89	0,00	11,86	2,78
2,38	5,08	0,00	21,43	8,47	13,89	16,67	20,34	16,67	47,62	40,68	44,44	11,90	15,25	22,22
2,38	3,39	2,78	7,14	5,08	8,33	11,90	5,08	5,56	45,24	52,54	50,00	33,33	23,73	30,56

## PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych w artykule rozważań oraz zaprezentowanych wyników badań empirycznych można sformułować następujące ogólne wnioski, które odnoszą się jedynie do badanych grup respondentów:

- efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych zależy od bardzo wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Ich identyfikacja stanowi podstawowy element w procesie oceny poziomu efektywności pracy organu nadzoru;
- poziom efektywności rad nadzorczych w badanych spółkach komunalnych, zdaniem członków rad nadzorczych, zarządów oraz przedstawicieli gmin, jest wysoki. Oznaczać to może, że rady nadzorcze realizują sprawnie stawiane im cele oraz wywierają pozytywny wpływ na sytuację spółki, w tym jej kondycję ekonomiczno-finansową. W celu weryfikacji postawionej hipotezy należałoby dokonać porównania pomiędzy funkcjonowaniem rad nadzorczych a wynikami ekonomiczno-finansowymi.
- czynniki, które w dużym stopniu wpływają na efektywność rad nadzorczych w badanych spółkach komunalnych, dotyczą przede wszystkim cech członków (przygotowanie merytoryczne, obecność na posiedzeniach, niezależność, odpowiedzialność za sprawy spółki), a także organizacji posiedzeń rady nadzorczej, jej kompetencji;
- w mniejszym stopniu wpływ na efektywność rad nadzorczych w badanych podmiotach wywierają czynniki dotyczące wynagrodzenia członków, liczby i długości posiedzeń rady nadzorczej czy obecności organu wykonawczego na posiedzeniach organu.

Na zakończenie warto dodać, że przedstawione w artykule wyniki badań własnych, dotyczące wpływu czynników na efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych na gruncie teoretycznym, pozwalają na ich praktyczne wykorzystanie przy organizacji organu nadzorczego oraz na ocenę pod kątem efektywności. Odpowiednie zestawienie czynników zależnych od rady nadzorczej może wpłynąć na podniesienie jakości jej działania.

## BIBLIOGRAFIA

- Bohdanowicz L., *Zróźnicowanie organów statutowych pod względem płci a wyniki finansowe polskich spółek publicznych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, 402, 2011.
- Cameron K. S., Whetten D.A., *Organizational Effectiveness: A comparison of multiple models*, Academic Press, New York 1983.



- Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2001, nr 6.
- Coulson-Thomas C., *Developing Directors*, McGraw-Hill Book Company, London 1993.
- Folgiec A., *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Gonet W., *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jasiński B., *Rady nadzorcze wobec zjawiska kryzysu organizacyjnego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tom II, Komentarz do art. 301–633 ksh*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Koładkiewicz I., *Czynniki warunkujące skuteczność rad nadzorczych*, „Problemy Zarządzania”, vol. 12, nr 2 (46), 2014.
- Krzakiewicz K., *Kognitywne kompetencje menedżerów w aspekcie zarządzania strategicznego*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 189, Poznań 2011.
- Kulesza T., *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Michalak J., *Analiza efektywności ekonomicznej gospodarowania*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, M. Walczak (red.), Difin, Warszawa 2003.
- Nowakowski B., Zołotar A., *Kompetencje organów JST w zakresie tworzenia, funkcjonowania i nadzorowania spółek kapitałowych*, [w:] *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, A. Zołotar (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004.
- Osbert-Pociecha G., *Relacja między efektywnością a elastycznością organizacji*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Popiołek W., *Samorządowe spółki akcyjne*, [w:] *Rozprawy prawnicze*, R. Mikosz (red.), Katowice 2000.
- Rudolf S. (red.), *Efektywny nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002.
- Rybacki W., *O wielostronności, relatywizmie i złożoności kategorii efektywności*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, T. Dudycz (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2005.

- Skrzypek E., *Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji*, [w:] *Efektywność – konceptualizacja i uwarunkowania*, T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, B. Brycz (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 262, Wrocław 2012.
- Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.
- Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.
- Walczak W., *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” nr 3, 2012.
- Wawrzyniak B., Bińczak B., *Skuteczne rady nadzorcze*, Poltext, Warszawa 1991.
- Żabski Ł., *Determinanty efektywności nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych*, [w:] *Czynniki zmian zjawisk regionalnych*, V. Jurcak, P. Dziekański (red.), Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Świętokrzyski 2013.
- Żabski Ł., *Rada nadzorcza w procesie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, P. Laskowski (red.), Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013.

## CZYNNIKI EFEKTYWNOŚCI RAD NADZORCZYCH W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH

### Streszczenie

Głównym celem artykułu jest prezentacja wyników badania empirycznego dotyczącego identyfikacji czynników oraz ich wpływu na efektywność rad nadzorczych w spółkach komunalnych. W pierwszej części zdefiniowano pojęcie spółki komunalnej. Następnie scharakteryzowano znaczenie i rolę rady nadzorczej w spółce. W drugiej części sformułowano pojęcie efektywności rady nadzorczej oraz wskazano czynniki ją warunkujące. Zaprezentowano również wyniki badań własnych nad wpływem wybranych czynników na efektywność badanych rad nadzorczych spółek komunalnych. Wnioski zostały sformułow-

ne na podstawie studiów literaturowych oraz wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzonego na trzech grupach respondentów.

## FACTORS OF SUPERVISORY BOARD EFFICIENCY IN MUNICIPALLY OWNED ENTERPRISES

### Summary

The main aim of this article is to present the results of empirical research into the factors and their impact on the efficiency of supervisory boards in municipally owned companies. The first part defines the concept of a municipally owned company. Next, the importance and role of a supervisory board in a company is characterised. In the second part, the concept of supervisory board efficiency is formulated and factors determining it are identified. The author also presents the results of his study into the impact of selected factors on the efficiency of supervisory boards of municipally owned companies surveyed. The conclusions are based on the study of literature and a questionnaire completed by three groups of respondents.

## ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ НА КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

### Резюме

Главной целью статьи является презентация результатов эмпирического исследования, касающегося идентификации факторов и их влияния на эффективность деятельности наблюдательных советов на коммунальных предприятиях. В первой части представлена дефиниция коммунального предприятия. В дальнейшей части определены значение и роль Наблюдательного совета в компании. Во второй части дана формулировка понятия эффективности деятельности Наблюдательного совета и показаны обуславливающие её факторы. Также представлены результаты собственных исследований влияния выбранных факторов на эффективность исследуемых наблюдательных советов на коммунальных предприятиях. Выводы сформулированы на основе изученной предметной литературы и анкетирования, проведённого с тремя группами респондентов.

**Waldemar Walczak\***

# PROBLEMATYKA WYMAGAŃ FORMALNYCH DLA CZŁONKÓW RAD NADZORCZYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ GRUPY ZBROJENIOWEJ S.A.

## WPROWADZENIE

Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że funkcjonowanie rad nadzorczych w Polsce charakteryzuje się dużą dynamiką zmian, które mają swoje podłoże polityczne, gospodarcze i społeczne<sup>1</sup>. Podkreśla się również, że w spółkach prawa handlowego skuteczną działalność organów nadzoru, polegającą na wnikliwej i wszechstronnej kontroli poczyniń zarządu w zakresie kierowania bieżącą działalnością przedsiębiorstwa, jest jednym z elementów rzutujących na funkcjonowanie danego podmiotu, osiągnięte wyniki finansowe oraz kreowanie wartości rynkowej. Tematyka dotycząca działalności organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, a zwłaszcza stosowana w praktyce metodologia doboru kadr (zarówno do rad nadzorczych, jak i zarządów), jest aktualnie przedmiotem ożywionych dyskusji toczonych w przestrzeni publicznej, jak również lokuje się w kręgu zainteresowań badaczy zajmujących się tymi zagadnieniami. Niestety, w debacie publicznej dominuje wybiórcze i powierzchowne ujęcie tematu, wykorzystywane dla doraźnych potrzeb związanych z rywalizacją polityczną, brakuje natomiast rzeczowej, obiektywnej oraz merytorycznej argumentacji (pogłębionej analitycznej dyskusji), co stanowi jedną z przesłanek uzasadniających dokonany wybór problematyki badawczej w niniejszym artykule.

---

\* Waldemar Walczak – dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, waldek.lodz@wp.pl

<sup>1</sup> P. Chmielnicki, B. Paxford, A. Szplit, *Rady nadzorcze. Wykładnia przepisów i efekty ich stosowania*, Difin, Warszawa 2016, s. 7.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że wspomniana materia jest złożonym i wielopłaszczyznowym obszarem badawczym wymagającym podejścia interdyscyplinarnego. Dla prawidłowego zdiagnozowania, zrozumienia oraz rzeczowego wyjaśnienia konkretnych zjawisk i procesów decyzyjnych, uzasadnione i konieczne staje się łączenie wiedzy prawnej z naukami o zarządzaniu. Podejmując rozważania dotyczące wymagań formalnych, jakie muszą spełniać członkowie rad nadzorczych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, należy zwrócić szczególną uwagę na aspekty mające kluczowe znaczenie z prawnego-organizacyjnego punktu widzenia. Analizując procesy i decyzje zarządcze, nie można ich rozpatrywać w oderwaniu od obowiązujących przepisów wyznaczających ramy prawne dla podejmowanych czynności i działań.

W codziennej praktyce zarządzania to właśnie dokonywana interpretacja przepisów ustaw mających zastosowanie do spółek z udziałem SP (tzn. wykładnia przepisów i efekty ich stosowania), w zasadniczy sposób determinują charakterystykę procesów decyzyjnych i podejmowanych czynności. Paweł Chmielnicki słusznie zauważa i akcentuje fakt, że:

„prawne regulacje gospodarki są produktem cywilizacji, kolejnym dobrem niematerialnym wytwarzanym przez człowieka, za pomocą którego może porządkować i optymalizować przebieg interakcji w zbiorowości”<sup>2</sup>.

Autor dodatkowo zaznacza, że:

„interakcje, których przebieg określany jest za pomocą prawa, pojawiają się w społeczeństwie i gospodarce w zależności od ogólnych zmian stosunków społeczno-gospodarczych”<sup>3</sup>.

Są to bardzo cenne spostrzeżenia i refleksje, gdyż trzeba dostrzegać występujące koincydencje i współzależności pomiędzy określonymi zjawiskami, procesami (zdarzeniami) dotyczącymi przeobrażeń w otoczeniu polityczno-gospodarczym oraz dokonywanymi modyfikacjami przepisów prawa.

Celem artykułu jest przedstawienie wielowątkowych rozważań i analiz szczegółowo omawiających kwestie formalnych wymagań upoważniających do pełnienia funkcji w organach nadzoru spółek z udziałem Skarbu Państwa. W pracy zastosowano metodę badawczą, jaką jest studium przypadku (diagnoza wybranych procesów zachodzących w spółce PGZ S.A.), którą uzupełnia wnikliwa analiza obowiązujących przepisów prawnych, przegląd

<sup>2</sup> P. Chmielnicki, *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 14.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 14.

literatury przedmiotu oraz orzecznictwa, a także omówienie konkretnych materiałów źródłowych oraz dokumentów prezentujących m.in. stanowiska (opinie) organów władzy publicznej zawarte w odpowiedzi na wcześniejsze interpelacje poselskie, ściśle związane z problematyką kadrową przy obsadzie organów spółek Skarbu Państwa. Zaprezentowane w pracy rozważania przede wszystkim koncentrują się na identyfikacji, omówieniu i uzasadnieniu znaczenia relewantnych czynników, a także przesłanek prawnych, które rzutują na zróżnicowane wymagania stawiane członkom rad nadzorczych, w zależności od wielkości udziału Skarbu Państwa w strukturze własnościowej danej spółki, a także z punktu widzenia organu władzy publicznej, który sprawuje nadzór właścicielski nad danym podmiotem. W rezultacie przeprowadzone czynności analityczne przybliżają do lepszego zrozumienia, a także dokonania oceny procesów decyzyjnych w zakresie nominacji określonych osób do organów nadzoru spółek z udziałem Skarbu Państwa, jakie powszechnie występują w rzeczywistości organizacyjnej.

Przyjęte w pracy podejście badawcze kładzie w szczególności nacisk na wyjaśnianie i uzasadnianie określonych zdarzeń oraz podejmowanych decyzji w ujęciu „funkcjonalno-empirycznym”, które skupia się na stosowaniu prawa w praktyce<sup>4</sup>. Nakreślone problemy analityczno-strukturalne stanowią punkt wyjścia do pogłębionych interdyscyplinarnych analiz prowadzących do holistycznego spojrzenia na całokształt zgłębianej tematyki. Należy zaznaczyć, że zainteresowanie działalnością spółki PGZ S.A. i wybór tematu opracowania nie są pochodną przypadkowej, incydentalnej refleksji, lecz stanowią kontynuację wcześniejszych peregrynacji badawczych na temat organizacyjno-prawnych aspektów konsolidacji spółek w ramach grupy kapitałowej PGZ z 2015 roku, prowadzonych w ramach projektu realizowanego na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach pt. *Konsolidacja polskiego przemysłu obronnego w warunkach konkurencyjnego europejskiego rynku uzbrojenia*. Zmiany, które zaistniały od tamtego czasu, wymuszają potrzebę aktualizacji oraz uzupełnienia wiedzy z przedmiotowego zakresu, co pozostaje niekwestionowane.

---

<sup>4</sup> M. Grochowski, I. Rzuciło-Grochowska (red.), *Uzasadnienia decyzji i stosowania prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 12.

## 1. PODSTAWY PRAWNE I STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA SPÓŁKI PGZ S.A.

Spółka Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. została zawiązana przez ministra Skarbu Państwa 26 listopada 2013 r. i zarejestrowana w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego 5 grudnia 2013 r. Kapitał zakładowy spółki PGZ S.A. wynosił wówczas 200 000 zł i został podzielony na dwieście tysięcy akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł za każdą akcję. Przed zarejestrowaniem spółki została wpłacona kwota dwieście tysięcy złotych i wszystkie akcje zostały objęte przez Skarb Państwa, co oznacza, że utworzony podmiot z prawnego punktu widzenia stanowił jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (JSSP). W kwestii uprawnień związanych z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego nad spółką PGZ S.A. prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa<sup>5</sup>. Taką konstatację można było sformułować we wrześniu 2015 roku na podstawie zapisów statutu spółki PGZ S.A. (publicznie udostępnionego na oficjalnej stronie internetowej spółki) i pozostaje ona nadal aktualna, jeśli będziemy uwzględniać obecnie (tj. wrzesień 2016 r.) dostępny publicznie dokument<sup>6</sup>. Merytoryczne uzasadnienie dla prezentowanego stanowiska można dokonać na podstawie treści niniejszych paragrafów: § 6 ust. 1:

„Prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa”

oraz § 10 ust. 2:

„Akcjonariuszowi – Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, przysługują uprawnienia wynikające ze Statutu oraz odrębnych przepisów”.

Warto dodać, że te zapisy występowały w pierwszej wersji statutu spółki, który został uchwalony w 2013 r. przez ówczesnego ministra Skarbu Państwa

<sup>5</sup> W. Walczak, *Organizacyjno-prawne aspekty konsolidacji spółek w ramach grupy kapitałowej Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.*, [w:] *Konsolidacja polskiego przemysłu obronnego w warunkach konkurencyjnego europejskiego rynku uzbrojenia*, A. Zagórska, P. Soroka (red.), Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016, s. 153–154.

<sup>6</sup> Statut PGZ S.A. – tekst jednolity Statutu Spółki, przygotowany na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 4738/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. Umieszczony na stronie internetowej dokument w pliku pdf (w miejsce poprzedniego statutu) nosi nazwę „Zmiany Statutu PGZ S.A. dokonane na podstawie uchwały NWZ S.A. z dnia 31.08.2016 r. Zmiana Statutu jest w trakcie rejestracji w Sądzie Rejonowym dla m. st. Warszawy, XIV Wydz. Gosp. KRS”, źródło: <http://pgzsa.pl/> [dostęp: 19.09.2016].

(jako założyciela spółki, reprezentującego Skarb Państwa) i pozostały do dziś w niezmienionej formie.

Opierając się z kolei na doniesieniach medialnych odnajdujemy informacje, że na początku grudnia 2015 roku Ministerstwo Obrony Narodowej przejęło w imieniu Skarbu Państwa nadzór nad państwowymi spółkami zbrojeniowymi, w tym nad PGZ S.A. Odwołując się do innego źródła, a mianowicie do treści udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa, można dowiedzieć się, że PGZ jest umieszczona (figuruje) na liście grupy podmiotów nadzorowanych przez MSP, jednakże jest opatrzona następującą adnotacją: „pełnomocnictwo do wykonywania praw z akcji udzielone Ministerstwu Obrony Narodowej” (udział Skarbu Państwa 37,37%)<sup>7</sup>. Można zatem powiedzieć, że przekazanie uprawnień w zakresie nadzoru właścicielskiego nad PGZ S.A. do MON nastąpiło w wyniku pełnomocnictwa udzielonego przez ministra Skarbu Państwa. Podobnie jest w przypadku podmiotu Polski Holding Obronny sp. z o.o. (będącego właścicielem akcji PGZ S.A.)<sup>8</sup> występującego na liście spółek nadzorowanych przez MSP: „pełnomocnictwo do wykonywania praw z akcji udzielone Ministerstwu Obrony Narodowej” (udział Skarbu Państwa 84,08%)<sup>9</sup>. Niestety, na stronie internetowej PHO, będącego spółką z większościowym udziałem Skarbu Państwa nie udostępniono statutu spółki, ani regulaminu zarządu, rady nadzorczej<sup>10</sup>.

W świetle przytoczonych informacji można wywnioskować, że nadzór właścicielski nad spółką PGZ S.A. *de facto* sprawuje minister Obrony Narodowej na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez ministra Skarbu Państwa, jednakże w najnowszym statucie<sup>11</sup> nadal jest zapis, zgodnie z którym prawa

<sup>7</sup> Podmioty nadzorowane przez MSP, źródło: <http://www.msp.gov.pl/pl/polityka-wlascielska/podmioty-nadzorowane-pr-1/r11217760,Polska-Grupa-Zbrojeniowa-SA-pelnomocnictwo-do-wykonywania-praw-z-akcji-udzielone.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>8</sup> Struktura własnościowa PGZ S.A., Biuletyn Informacji Publicznej PGZ S.A., źródło: [http://bip.pgzs.a.pl/pl/struktura-wlasnosc-i-status-prawny/4241,struktu](http://bip.pgzs.a.pl/pl/struktura-wlasnosc-i-status-prawny/4241,struktura-wlasnosc-i-status-prawny/4241,struktura-wlasnosc-i-status-prawny/4241,struktu) [dostęp: 19.09.2016].

<sup>9</sup> Podmioty nadzorowane przez MSP, źródło: <https://www.msp.gov.pl/pl/form/r2837280-71,Polski-Holding-Obronny-Sp-z-oo-pelnomocnictwo-do-wykonywania-praw-z-akcji-udziel.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>10</sup> Oficjalna strona internetowa PHO. <https://www.pho.pl/> [dostęp: 19.09.2016].

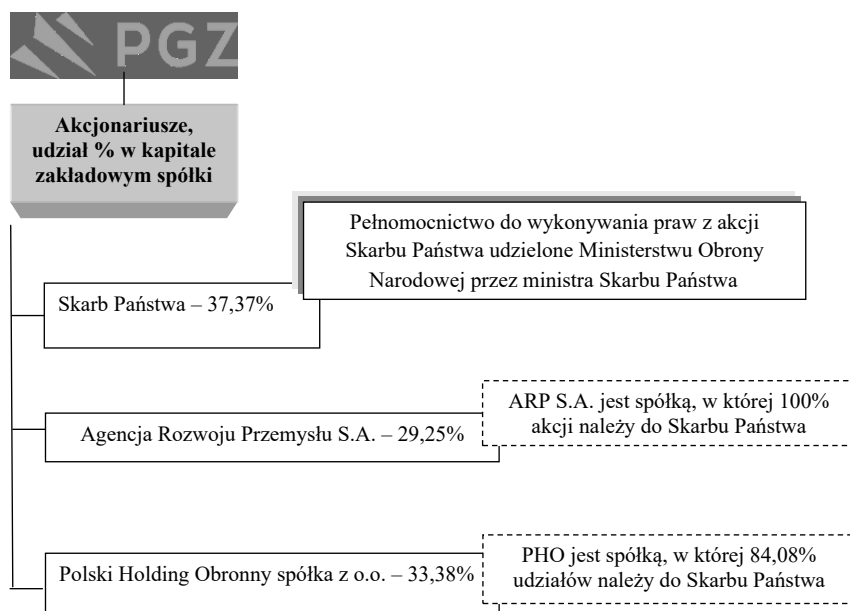
<sup>11</sup> W dalszej części rozważań przyjęto, że wskazane jest, aby poddać analizie kryterium przepisów wynikających z ustawy w kontekście ograniczenia swobody kształtowania treści statutu spółki. Por. Ł. Gasiński, *Granice swobody kształtowania treści statutu spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 19.



z akcji Skarbu Państwa (jako akcjonariusz PGZ) wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Aktualną strukturę właścicielską PGZ S.A.<sup>12</sup> przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1

**Udział akcjonariuszy w strukturze właścicielskiej spółki PGZ S.A.  
(zgodnie ze stanem na 31.08.2016 r. ujawnionym w statucie spółki)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji podanych na stronie internetowej PGZ S.A. oraz dostępnych na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa.

Dla dalszych analiz zasadne jest zwrócenie uwagi na to, jakie przepisy obowiązującego prawa mają zastosowanie do spółki PHO sp. z o.o. uwzględniając, że jest to spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa, nad którą nadzór właścicielski sprawuje MON. Na podstawie publicznie dostęp-

<sup>12</sup> Według stanu na 31.08.2016 r., kapitał zakładowy Spółki wynosi 5 342 568 996 zł (słownie: pięć miliardów trzysta czterdzieści dwa miliony pięćset sześćdziesiąt osiem tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt sześć złotych) i dzieli się na 5 342 568 996 akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł. Spółka PGZ S.A. jest spółką z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa (37,37%), a 62,63% akcji należy łącznie do dwóch innych spółek (tj. ARP S.A. i PHO sp. z o.o.), które zaliczają się do kategorii podmiotów z większościowym udziałem Skarbu Państwa.

nych informacji można pozyskać wiedzę, że rada nadzorcza PHO sp. z o.o. 18.07.2016 r. ogłosiła wszczęcie postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko Prezesa Zarządu:

„działając na podstawie § 22 ust. 3 pkt 2) Umowy Spółki oraz przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 2015.747 ze zm.) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz. U. z 2003.55.476 ze zm.)”<sup>13</sup>.

Wymaga zauważenia nie tylko to, że ogłoszenie ukazało się na stronie MSP, a nie MON, który wykonuje uprawnienia z tytułu nadzoru właścicielskiego, lecz fakt, że wcześniejsza zmiana (tj. *pełnomocnictwo do wykonywania praw z akcji udzielone Ministerstwu Obrony Narodowej*), nie wpłynęła na zmianę trybu wyboru członków zarządu spółki, a także wymagań formalnych, jakie wcześniej obowiązywały w odniesieniu do członków zarządu tego podmiotu, kiedy w spółce PHO sp. z o.o. prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Ponadto nie spowodowała tego, że w konsekwencji przekazania nadzoru właścicielskiego nad spółką PHO do MON przestały mieć zastosowanie w stosunku do PHO sp. z o.o. przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, gdyż struktura własnościowa spółki nie uległa zmianie (PHO nadal pozostaje spółką z większościowym udziałem Skarbu Państwa).

W przypadku zmian personalnych w zarządzie PGZ S.A. (9.12.2015 r.) nie miały zastosowania tożsame przepisy prawa jak w spółce PHO, nakazujące przeprowadzanie postępowania kwalifikacyjnego dla członków zarządu, z uwagi na mniejszościowy udział Skarbu Państwa w strukturze właścicielskiej PGZ, zgodnie z treścią zapisów zawartych w § 19 ust. 2 statutu)<sup>14</sup>. Oznacza to, że przepisy statutu PGZ S.A. **miały znaczenie** z punktu widzenia podejmowanych uprzednio czynności prawnych w zakresie zmian personalnych we władzach spółki.

<sup>13</sup> Nabór do zarządów prowadzony przez RN, źródło: <https://www.msp.gov.pl/pl/polityka-wlascicielska/nabor-do-zarzadow/prowadzony-przez-rn/31534,Ogloszenie-Rady-Nadzorczej-Spolki-Polski-Holding-Obronny-sp-z-oo-z-siedziba-w-Wa.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>14</sup> § 19 ust. 2 statutu PGZ: Dopóki ponad połowa akcji w Spółce należy do Skarbu Państwa Rada Nadzorcza powołuje członków Zarządu po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 roku w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (...).

Aktualna struktura właścicielska PGZ S.A. upoważnia do stwierdzenia, że jest to spółka prawa handlowego z **mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa**, pozostająca w **nadzorze właścielskim MON** na podstawie **udzielonego pełnomocnictwa**, a jej dominującymi akcjonariuszami są dwie inne spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Konsekwencje dla praktyki są takie, że w przypadku sprzedaży posiadanych akcji przez spółkę ARP S.A. (pozostaje w nadzorze właścielskim Ministerstwa Rozwoju)<sup>15</sup>, bądź PHO sp. z o.o., potencjalny inwestor może zyskać kontrolę nad spółkami polskiego przemysłu obronnego. Warto odnotować, że w przeszłości zdarzały się sytuacje, kiedy ARP S.A. wyzbywała się/ sprzedawała posiadane akcje/ udziały w firmach polskiego przemysłu lotniczego PZL Mielec, PZL Świdnik, które zostały przejęte przez zachodnie koncerny.

## 2. PROCEDURY WYBORU I WYMAGANIA FORMALNE DLA CZŁONKÓW RADY NADZORCZEJ PGZ S.A. – ASPEKTY PRAWNO-ORGANIZACYJNE

Zasady i tryb wyboru osób zasiadających w organie nadzoru spółki PGZ S.A. zostały określone w statucie. Zgodnie z treścią § 26 ust. 1:

„Rada Nadzorcza składa się od 3 (trzech) do 5 (pięciu) członków, powoływanych przez Walne Zgromadzenie, przy czym powołanie dwóch członków Rady Nadzorczej wymaga uzyskania pozytywnej opinii i rekomendacji Ministra Obrony Narodowej wydanej nie później niż 30 dni licząc od daty skierowania zapytania przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Brak opinii i rekomendacji w wyżej określonym terminie uznaje się za równoznaczny z wydaniem opinii pozytywnej”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, minister właściwy do spraw gospodarki, którym jest obecnie Minister Rozwoju, od dnia 30 czerwca 2016 r. wykonuje uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z praw do akcji m.in. w odniesieniu do spółek: Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Polski Fundusz Rozwoju S.A., Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., źródło: [http://mr.bip.gov.pl/wykaz-organow-i-jednostek/33885\\_organy-podlegle-lub-nadzorowane.html](http://mr.bip.gov.pl/wykaz-organow-i-jednostek/33885_organy-podlegle-lub-nadzorowane.html) [dostęp: 19.09.2016].

Trzeba również dostrzec, że zmiana organu władzy publicznej, który zyskał kompetencje nadzorcze w zakresie przejścia uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw do akcji określonych spółek, nastąpiła w wyniku odmiennych procedur niż w przypadku spółek PGZ S.A. i PHO sp. z o.o.

<sup>16</sup> Ten punkt pozostał w niezmiennym brzmieniu w najnowszej wersji statutu PGZ S.A., jaki jest dostępny na stronie internetowej spółki (tekst jednolity statutu spółki z 31.08.2016 r.).

Z takiego sformułowania jasno wynika, że organem uprawnionym (posiadającym kompetencje decyzyjne) do powoływania członków RN jest **Walne Zgromadzenie** spółki PGZ S.A., czyli **minister Obrony Narodowej** wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z praw do akcji, a także **ARP S.A.** i **PHO sp. z o.o.** (a konkretnie **zarządy** wymienionych podmiotów, bowiem to zarząd jako organ osoby prawnej jest uprawniony do reprezentowania spółki na zewnątrz i podejmowania określonych czynności prawnych w imieniu danej spółki).

W statucie nie sprecyzowano, w jakiej formie odbywa się zgłoszenie/wskaźanie kandydatów, którzy mają zostać powołani w skład Rady Nadzorczej, jak również nie określono liczby reprezentantów w RN przysługujących poszczególnym akcjonariuszom. Analizując wnikliwie treść przywołanego przepisu, można jednakże zauważyć, że ministrowi właściwemu do spraw Obrony Narodowej przysługuje prawo rekomendowania i zaopiniowania dwóch kandydatur, które następnie zostają poddane pod głosowanie Walnego Zgromadzenia. Z cytowanego zapisu § 26 ust. 1 nie wynika wprost, że wydanie opinii negatywnej, bądź brak rekomendacji ze strony MON dla potencjalnego kandydata, uniemożliwia powołanie takiej osoby w skład rady nadzorczej PGZ S.A., można jednak dokonać takiej interpretacji, że minister Obrony Narodowej ma bezpośredni wpływ w zakresie wyrażenia zgody na obsadę dwóch stanowisk w radzie nadzorczej tej spółki. Niedookreślone i niejasne pozostaje, czy minister Skarbu Państwa „kierując zapytanie”<sup>17</sup> do ministra Obrony Narodowej proponuje/przedstawia sylwetki dwóch kandydatów, którzy mają być następnie powołani do rady nadzorczej jako reprezentanci konkretnego akcjonariusza jakim jest Skarb Państwa. Jest to istotna kwestia, zważywszy na to, że początkowo PGZ S.A. faktycznie była JSSP (100% akcji należało do Skarbu Państwa), natomiast od dwóch lat występuje trzech akcjonariuszy.

Statut spółki nie przewiduje potrzeby prowadzenia tzw. otwartych i konkurencyjnych postępowań rekrutacyjnych, a więc procedury doboru osób wchodzących w skład rady nadzorczej **nie mają charakteru otwartego, nie są przejrzyste**, a nadto **nie wymagają jakiegokolwiek uzasadnienia**. Oznacza to, że w myśl obowiązujących przepisów prawa ukształtowanie składu osobowego rady nadzorczej PGZ S.A. (liczącej zgodnie ze statutem od 3 do 5 członków)<sup>18</sup> następuje w wyniku **arbitralnych (uznaniowych) decyzji**, podej-

<sup>17</sup> W statucie nie sprecyzowano, czy owe „zapytanie” wymaga zachowania formy pisemnej, czy też może nastąpić w formie ustnej.

<sup>18</sup> Na dzień 19 września w skład rady nadzorczej spółki PGZ S.A. wchodziło pięć osób, a następnego dnia w BIP figurowały tylko cztery, źródło: <http://bip.pgzs.pl/pl/rada-nadzorcza/4527,rada-nadzorcza.html> [dostęp: 20.09.2016].

mowanych kolegiálně przez organ jakim jest Walne Zgromadzenie, któremu przysługują kompetencje decyzyjne w przedmiotowym zakresie.

W wyniku dokonanych zmian w najnowszej wersji statutu PGZ S.A. z 31.08.2016 r. został wykreślony przepis, który wskazywał wymagania formalne, jakimi muszą się legitymować osoby mogące zostać powołane do rady nadzorczej PGZ S.A. W poprzednim statucie był następujący zapis § 26 ust. 4:

„Członkowie Rady Nadzorczej powinni spełniać wymogi wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2038 z późn. zm.)”.

Na tle dokonanych modyfikacji treści statutu pojawiły się w mediach różne spekulacje oraz rozgorzała publiczna dyskusja, czy wprowadzone zmiany miały związek z powołaniem w skład rady nadzorczej PGZ S.A. osoby pełniącej funkcje szefa gabinetu politycznego MON i rzecznika prasowego MON, w kontekście dokonanej nominacji. Z naukowego punktu widzenia najważniejsze jest udzielnie odpowiedzi na kilka fundamentalnych pytań dotyczących częściowych problemów badawczych:

- Czy dokonanie zmian w statucie PGZ S.A. w zakresie wymagań formalnych stawianych osobom, które mogą zostać powołane do rady nadzorczej spółki, jest zgodne z obowiązującym prawem?
- W jakim stopniu zmiany właścicielskie w spółce PGZ S.A. mogą uzasadniać potrzebę wprowadzenia zmian statutu dotyczących omawianych kwestii, tj. wymagań formalnych dla członków rady nadzorczej?
- Do jakiej kategorii spółek z udziałem Skarbu Państwa mają zastosowanie wymogi wskazane w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych?
- Czy dokonano również podobnych zmian treści statutów (wykreślenie przepisu dotyczącego wymagań formalnych dla członków rady nadzorczej) w innych spółkach z grupy kapitałowej PGZ?
- Od kiedy zmiany statutu mają moc obowiązującą: z chwilą podjęcia uchwały przez upoważniony to tego organ, czy też od momentu potwierdzenia/zaakceptowania tychże zmian przez Sąd Rejestrowy?
- Jakie czynniki i przepisy obowiązującego w Polsce prawa mają wpływ na zróżnicowanie wymagań formalnych dla członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa?

Można sądzić, że nakreślone zagadnienia mają nie tylko walory teoriopoznawcze w kontekście PGZ S.A., bowiem wiedza z przedmiotowego zakresu

będzie przydatna dla praktyki dotyczącej funkcjonowania organów nadzoru w innych spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

Ówczesny minister Skarbu Państwa w 2010 roku odpowiadając na interpelację poselską zaprezentował stanowisko, zgodnie z którym wymogiem formalnym do pełnienia funkcji przedstawiciela Skarbu Państwa w organach nadzoru podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jest posiadanie uprawnień do zasiadania w radach nadzorczych, zdobytych w wyniku zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.), lub posiadanie uprawnień zwalniających z obowiązku jego zdania wskazanych w § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2038, z późn. zm.), tj. posiadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub nauk prawnych albo posiadanie wpisu na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych<sup>19</sup>.

Bardzo ważne stwierdzenia zawarte w przytoczonej opinii organu władzy publicznej dotyczące sformułowania wskazującego na to, że opisane wymagania formalne dotyczą wszystkich osób pełniących w radzie nadzorczej funkcje **przedstawiciela** Skarbu Państwa, niezależnie od tego, jaki jest udział Skarbu Państwa w strukturze właścicielskiej danego podmiotu. Ponadto cytowana treść stanowiska zaprezentowanego przez ministra Skarbu Państwa nie uzależnia konieczności spełniania określonych wymagań od tego, jaki organ władzy publicznej sprawuje nadzór właścicielski nad spółką, w której udziały posiada Skarb Państwa. Z drugiej zaś strony trzeba konieczne zauważyć, że opinie wyrażane przez ministra Skarbu Państwa, zawarte w omawianym dokumencie, odnoszą się **tylko** do spółek pozostających w nadzorze właścicielskim ministra Skarbu Państwa (podległych ministrowi Skarbu Państwa), co bezpośrednio wynika z zakresu tematycznego interpelacji.

W dalszej części odpowiedzi przygotowanej przez ministra Skarbu Państwa znajdują się bardzo cenne uwagi, że wymienione kryteria formalne nie dotyczą kandydatów na członków rad nadzorczych spółek zależnych od firm

<sup>19</sup> Odpowiedź ministra Skarbu Państwa – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 13870 w sprawie oceny skali problemu zasiadania w radach nadzorczych spółek podległych ministrowi Skarbu Państwa osób niemających stosownych kwalifikacji potwierdzonych egzaminem dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, Warszawa 2 lutego 2010 r., źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/44A09B82> [dostęp: 19.09.2016].

z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Dodatkowo zaznaczono, że uregulowania ustawowe nie dają ministrowi Skarbu Państwa możliwości wpływu na dobór kandydatów na członków rad nadzorczych w tych spółkach w taki sposób, aby wymogiem formalnym było posiadanie przez te osoby zdanego stosownego egzaminu kwalifikacyjnego<sup>20</sup>. Oznacza to, że zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem w radach nadzorczych tych podmiotów (które zaliczane są do kategorii spółek prawa handlowego zależnych od spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa), **nie obowiązują wymagania**, aby członkowie rad nadzorczych legitymowali się zdaniem egzaminem kwalifikacyjnym. Ta konstatacja dotyczy **wszystkich spółek zależnych** mających opisaną strukturę właścicielską, bez względu na to czy tzw. spółka matka z większościowym udziałem Skarbu Państwa pozostaje w nadzorze właścicielskim ministra Skarbu Państwa, czy też uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z praw do akcji wykonuje inny minister.

W innej odpowiedzi na interpelację poselską z 2013 roku ówczesny minister Skarbu Państwa stwierdził ponadto, że dodatkowe kryteria kwalifikacji kandydatów na członków organów nadzoru podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz sposób ich wyboru zostały określone zarządzeniem nr 14 ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i doboru kandydatów wskazywanych przez ministra Skarbu Państwa do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez ministra Skarbu Państwa. Zarządzenie to od 2007 r. wielokrotnie zmieniano celem wprowadzenia maksymalnej przejrzystości i transparentności procedury doboru kandydatów na członków organów nadzoru<sup>21</sup>.

Analizując treści zawarte w najnowszej wersji zarządzenia ministra Skarbu Państwa z 1 lipca 2014 r. na szczególną uwagę zasługują przepisy § 1 ust. 1 wskazujące na to, że określone w dokumencie zasady i tryb doboru dotyczą kandydatów wskazywanych do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i innych podmiotów prawnych **nadzorowanych przez ministra Skarbu Państwa**. W dalszej części jest mowa o konieczności spełniania określonych kryteriów wynikających z przepisów prawa, o czym rozstrzyga zapis § 3 ust. 1: Członków rad nadzorczych **reprezentujących Ministra** powołuje się **wyłącznie** spośród osób posiadających **uprawnienia**

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Odpowiedź ministra Skarbu Państwa na interpelację nr 15523 w sprawie wyższego wykształcenia osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych zależnych od MSP, Warszawa, dnia 8 kwietnia 2013 r., źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=135AEB96> [dostęp: 19.09.2016].

**określone w ustawie** z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu, z uwzględnieniem ograniczeń i zakazów wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa<sup>22</sup>. Na podstawie § 1 ust. 1 omawianego zarządzenia należy jednoznacznie stwierdzić, że nie ma ono zastosowania w przypadku spółek, które nie są nadzorowane przez ministra Skarbu Państwa.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań trzeba uznać, że **wymogi formalne** zdefiniowane w **rozporządzeniu Rady Ministrów** z dnia 7 września 2004 roku<sup>23</sup> w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, **nie mają zastosowania** do osób powoływanych w skład rady nadzorczej **PGZ S.A.**, jeśli za **relewantną przesłankę** zostanie uznana **konieczność pozostawiania spółki w nadzorze właścicielskim ministra Skarbu Państwa**, co wynika z treści przytoczonych stanowisk sformułowanych przez ministra Skarbu Państwa w analizowanych odpowiedziach na interpelacje poselskie. Z samego faktu, że spółka PGZ S.A. (pierwotnie będąca spółką ze 100% udziałem Skarbu Państwa, czyli JSSP), z uwagi na zmiany w strukturze właścicielskiej przekształciła się i aktualnie pozostaje spółką z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, **nie może wynikać** fakt, że na tej podstawie wymagania dla członków rad nadzorczych, przewidziane w cytowanym rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 września 2004 roku, przestają samoistnie obowiązywać w odniesieniu do tego podmiotu. Aby tak się mogło stać oczywiście niezbędne było dokonanie zmian treści odpowiednich przepisów zawartych w statucie spółki, jednakże pod warunkiem, że najpierw spółka PGZ S.A. przestanie pozostawać w nadzorze właścicielskim ministra Skarbu Państwa. Spółka PGZ S.A. nadal jest wymieniana na liście podmiotów nadzorowanych przez ministra Skarbu Państwa, aczkolwiek z zastrzeżeniem, że *pełnomocnictwo do wykonywania praw z akcji zostało udzielone Ministerstwu Obrony Narodowej*<sup>24</sup>,

<sup>22</sup> Zob. szerzej: Zarządzenie nr 27 Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie doboru kandydatów na członków rad nadzorczych w niektórych podmiotach z udziałem Skarbu Państwa, źródło: <http://dziennik.msp.gov.pl/du/dzienniki/9143,Zarządzenie-nr-27-Ministra-Skarbu-Państwa-z-dnia-1-lipca-2014-r-w-sprawie-doboru.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>23</sup> Drobne korekty wprowadzono w 2006 roku. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2006 roku zmieniające zarządzenie w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. z 2006 r., Nr 61, poz. 432).

<sup>24</sup> Ta czynność prawna w praktyce oznacza *de facto* przekazanie uprawnień w zakresie sprawowanego nadzoru właścicielskiego do MON, które przejęło kontrolę nad spółką w imieniu Skarbu Państwa jako akcjonariusza.



w wyniku czego formalną kontrolę nad spółką PGZ w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego przejęło MON. Wystąpienie tych dwóch zdarzeń we właściwej chronologii czasowej upoważnia do stwierdzenia, że **wprowadzone modyfikacje** przepisów statutu PGZ S.A. w zakresie wykreślenia wymagań formalnych dla członków rad nadzorczych **są zgodne** z obowiązującym prawem.

Co więcej, gdyby podejmowane czynności prawne z tytułu sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad spółką PGZ S.A. nadal pozostawałyby faktycznie w gestii ministra Skarbu Państwa, wyeliminowanie z treści statutu spółki konieczności spełniania przez członków rady nadzorczej kryteriów opisanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 września 2004 roku **byłoby niezgodne** z obowiązującym prawem.

Warto podkreślić, że wymienione rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa nadzorowanych przez ministra Skarbu Państwa, którzy zostali wskazani/zgłoszeni jako reprezentanci ministra Skarbu Państwa – innymi słowy chodzi o osoby, które występują w radzie nadzorczej danego podmiotu jako reprezentanci Skarbu Państwa jako akcjonariusza. Ta zasada dotyczy nie tylko jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z większościowym udziałem SP, lecz także tych podmiotów prawa handlowego, w których udział SP ma charakter mniejszościowy. Przedmiotowe rozporządzenie ma oczywiście zastosowanie do rad nadzorczych wszystkich kategorii spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem – przedsiębiorstw, które są jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa – **niezależnie** od tego, kto sprawuje nad nimi nadzór właścicielski.

W świetle przytoczonych przesłanek pozostających w ścisłym związku z poczynionymi rozważaniami na temat spółki PGZ S.A. potwierdziły się wcześniejsze spostrzeżenia i uwagi na temat zróżnicowanych standardów nadzoru korporacyjnego z spółkami z udziałem Skarbu Państwa<sup>25</sup>.

Pozostaje do przeanalizowania jeszcze jedna ważna sprawa (z punktu widzenia wykładni oraz praktyki stosowania prawa), a mianowicie chodzi o przepisy powszechnie obowiązującego prawa zawarte w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji w kontekście ich stosowania do spółki PGZ S.A. W myśl zapisów zawartych w **art. 69a. ust. 2**:

„Do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych w powstałych na podstawie odrębnych przepisów i w innym trybie niż określony w niniejszej ustawie, spółkach z udziałem Skarbu

<sup>25</sup> W. Walczak, *Zróżnicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 3, s. 27–49.

Państwa lub innych państwowych osób prawnych, mogą zostać powołane – jako reprezentanci tych podmiotów – osoby, które złożyły egzamin, o którym mowa w art. 12 ust. 2, lub zostały zwolnione z obowiązku złożenia egzaminu zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 12 ust. 7<sup>26</sup>.

Podjmując zatem próbę odpowiedzi na pytanie, czy przywołane przepisy powszechnie obowiązującego prawa mają zastosowanie do członków rady nadzorczej spółki PGZ S.A. trzeba koniecznie zwrócić uwagę na wystąpienie **dwóch relewantnych przesłanek prawnych**, które **muszą zaistnieć łącznie**, aby można było jednoznacznie rozstrzygnąć sporną kwestię, przedstawiając merytoryczną argumentację uzasadniającą wyrażone stanowisko. Pierwsza z nich dotyczy trybu utworzenia/zawiązania spółki PGZ S.A., a druga ma związek z charakterem prawnym uczestnictwa członków rady nadzorczej, tzn. czy członkowie rady nadzorczej powoływani w skład rady nadzorczej PGZ S.A. są *reprezentantami Skarbu Państwa*. W sytuacji, kiedy utworzony w 2013 roku podmiot PGZ S.A. był jednoosobową spółką Skarbu Państwa (która nie powstała w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego), wszystkie osoby powołane w skład rady nadzorczej bez wątplenia były reprezentantami Skarbu Państwa, a zatem do rady nadzorczej spółki PGZ S.A., **kiedy była JSSP, miały zastosowanie** przepisy art. 69a. ust. 2.

W obecnym stanie ukształtowanej struktury akcjonariatu spółki PGZ S.A. (jest spółką z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, a pozostałymi akcjonariuszami są podmioty ARP S.A. i PHO sp. z o.o.) trzeba zaakceptować, że do spółki PGZ S.A. **nie mają zastosowania** przepisy wynikające z art. 69a. ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji. Argumentacja uzasadniająca słusność sformułowania powyższej konstatacji nie może się jednakże opierać wyłącznie na kanwie czynników dotyczących struktury właścicielskiej, **rozstrzygające znaczenie** bowiem ma kwestia prawna dotycząca tego, jakie podmioty reprezentują powoływane w skład rady nadzorczej osoby. Pozostawione w statucie spółki PGZ S.A. w niezmienionej formie zapisy wcześniej analizowanego § 26 ust. 1 skłaniają do wniosku, że nie zostało to w sposób szczegółowy i precyzyjny zdefiniowane, iż powoływana osoba jest reprezentantem Skarbu Państwa. W sytuacji kiedy spółka PGZ S.A. pozostawała jednoosobową spółką Skarbu Państwa w nadzorze ministra Skarbu Państwa, wówczas funkcje Walnego Zgromadzenia pełnił jednoosobowo minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Aktualnie

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2016 r., poz. 981, 1174).

Walne Zgromadzenie akcjonariuszy ma odmiennie ukształtowaną strukturę, co sprawia, że nie można utożsamiać osób powoływanych w skład rady nadzorczej jako reprezentantów Skarbu Państwa. Byłoby to możliwe gdyby, wzorem innych spółek z udziałem Skarbu Państwa, np. podmiotów zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi, były w statucie określone zapisy wynikające wprost z ustawy<sup>27</sup>, wskazujące na liczbę reprezentantów/przedstawicieli w radzie nadzorczej przysługujących danemu akcjonariuszowi.

Rozpatrując zmiany wprowadzone w statucie PGZ S.A., warto zweryfikować, czy w statutach innych spółek zależnych z grupy kapitałowej PGZ (które przed dokonaną konsolidacją miały status JSSP nadzorowanych przez MON), również dokonano podobnych modyfikacji polegających na usunięciu wymagań formalnych, jakie muszą spełniać osoby powoływane do organu nadzoru danego podmiotu. Niestety, tylko w nielicznych, jednostkowych przypadkach na stronie internetowej owych spółek są umieszczane ich statuty<sup>28</sup>, co skutecznie uniemożliwia przeprowadzenie kompleksowej analizy porównawczej. W wyniku przeprowadzonej konsolidacji spółek obronnych w PGZ S.A.<sup>29</sup> uległa zmianie struktura właścicielska spółek włączonych do grupy kapitałowej, które powstały w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w JSSP. Aktualnie na skutek przeprowadzonej prywatyzacji dominującym akcjonariuszem w tych przedsiębiorstwach stała się **PGZ S.A.** (posiadająca **85%** udziałów), a pozostałe akcje należą do **pracowników i Skarbu Państwa**.

Co ważne, w przypadku wszystkich spółek zależnych z grupy kapitałowej PGZ, które zaliczane są do kategorii tzw. Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych<sup>30</sup> (WPRP) uprawnienia majątkowe Skarbu Pań-

<sup>27</sup> Zob. szerzej: zapisy zawarte w art. 7 ust 1 ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 1994 r., Nr 123, poz. 600 z późn. zm.), tj. z 2015 r., poz. 282.

<sup>28</sup> W większości przypadków informacje podawane na stronie internetowej ograniczają się wyłącznie do udostępnienia składu osobowego organów spółki, nie podaje się akcjonariuszy, nie ma również zakładki BIP.

<sup>29</sup> Szerzej: W. Wąlczak, *Organizacyjno-prawne aspekty konsolidacji spółek w ramach grupy kapitałowej Polska Grupa Zbrojeniowa S.A...*, op. cit., s. 151–212.

<sup>30</sup> Informacje na temat struktury właścicielskiej wybranych spółek można pozyskać z odpowiedzi na interpelacje poselskie. Dla przykładu: struktura właścicielska Wojskowych Zakładów Inżynieryjnych S.A. na dzień 1 czerwca br. przedstawia się następująco: 85% akcji Spółki należy do Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., 12,23% akcji Spółki należy do akcjonariuszy indywidualnych (uprawnionych pracowników Spółki), a 2,77% akcji należy do Skarbu Państwa, przy czym uprawnienia majątkowe ministra Skarbu Państwa wykonuje minister Obrony Narodowej.

stwa przysługują ministrowi Obrony Narodowej<sup>31</sup>. Udało się jednakże dotrzeć do treści 2 „nowych wersji” statutów spółek zależnych<sup>32</sup>, w których dokonano tożsamych zmian jak w statucie PGZ S.A. Można zatem jedynie przypuszczać, że procesy *aktualizacji statutów* dotyczą nie tylko samej PGZ S.A. ale również zaistniały podobne zdarzenia w wybranych spółkach zależnych z grupy kapitałowej PGZ, w których uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa przysługują ministrowi Obrony Narodowej.

Należy zaznaczyć, że **zmiany dotyczące treści statutów** wymagają potwierdzenia przez Sąd Rejestrowy, a zatem nie nabierają one mocy wiążącej z chwilą podjęcia uchwały przez Walne Zgromadzenie danej spółki, lecz **po dokonaniu stosownych czynności przez Sąd Rejestrowy**. Z prawnego punktu widzenia to dopiero decyzja Sądu Rejestrowego ma charakter konstytutywny, czyli prawnokształtujący zaproponowane przez Walne Zgromadzenie modyfikacje zapisów statutu. Zgodnie z przepisami **art. 430. § 1 ksh** „Zmiana statutu wymaga uchwały walnego zgromadzenia i wpisu do rejestru”<sup>33</sup>. Do tego czasu będzie zatem obowiązywał statut spółki w poprzedniej wersji.

---

Szerzej: Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej na zapytanie nr 496 w sprawie umowy prowizyjnej z Polską Grupą Zbrojeniową zaproponowanej Wojskowym Zakładom Inżynieryjnym S.A. w Dęblinie, Warszawa 16 czerwca 2016 r., źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2F872464> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>31</sup> W skład Grupy Kapitałowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej wchodzi spółki prawa handlowego, w których większość akcji/udziałów należy bezpośrednio do Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. (PGZ S.A.), a tylko ich niewielka część (pakiet mniejszościowy) jest własnością Skarbu Państwa, przy czym uprawnienia majątkowe ministra Skarbu Państwa w 11 spółkach wykonuje minister Obrony Narodowej.

Zob. szerzej: Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej na interpelację nr 4402 w sprawie prowizji nałożonej na spółki z grupy PGZ S.A., Warszawa 15 lipca 2016 r., źródło: <http://gentr.eu/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4D81B4C1&view=1> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>32</sup> Statut Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 1 S.A. w Łodzi, Tekst jednolity w brzmieniu, zgodnie z uchwałą Nr 22 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia WZL nr 1 S.A. z dnia 10.06.2016 roku, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej WZL Nr 1 S.A. Nr 40/IV/ z dnia 14.07.2016, źródło: <http://www.wzl1.mil.pl/o-firmie/statut#txt> [dostęp: 19.09.2016].

Statut Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 4 S.A., tekst jednolity w brzmieniu zgodnie z uchwałą Nr 18/2016 oraz nr 9/2016 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki WZL nr 4 S.A. z dnia 03.06.2016 r., źródło: <http://www.wzl4.mil.pl/dokumenty.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn zm.).

### 3. ZAINTERESOWANIE NOMINACJAMI DO RAD NADZORCZYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA – INTERAKCJE SPOŁECZNO-GOSPODARCZE

Jak wcześniej wspomiano procesy kadrowe w zakresie kształtowania składu osobowego władz PGZ S.A. (tj. członków zarządu i rady nadzorczej) zostały uregulowane przepisami statutu spółki, które nie przewidują przeprowadzania jakichkolwiek tzw. otwartych i konkurencyjnych postępowań rekrutacyjnych. W praktyce oznacza to, że wybór członków rady nadzorczej (podobnie w przypadku zarządu) jest dokonywany w wyniku arbitralnych decyzji podejmowanych na podstawie obowiązującego prawa przez upoważniony organ mający stosowne uprawnienia z przedmiotowego zakresu.

Jak zaznacza Filip Grzegorzczak, uwarunkowania tych procesów personalnych należy postrzegać w szerokim kontekście, mając w szczególności na uwadze potrzebę efektywnego wykonywania nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa<sup>34</sup>. Bardzo cenne i słuszne poglądy prezentuje Kaja Kowalczevska, która stwierdza, że:

„w przypadku przedsiębiorstw, gdzie władztwo korporacyjne i nadzór właścicielski wykonuje państwo, priorytetem jest realizacja interesu publicznego”<sup>35</sup>.

Interesującym uzupełnieniem nawiązującym do sformułowanego stanowiska może być opinia wyrażona przez Andrzeja Kidybę, że:

„relacje między Skarbem Państwa a spółkami z jego udziałem nakazują postawić pytanie, czy państwo powinno pozostawać w cieniu, czy też może powinno aktywnie i jak rzeczywisty właściciel „pilnować” swoich, a więc także publicznych interesów?”<sup>36</sup>.

Podejmując próbę zajęcia stanowiska w przedmiotowej kwestii, zdecydowanie opowiadam się za tym, że państwo nie może pozostawać bierne, lecz ma imperatywny obowiązek podejmowania wszelkich działań na rzecz dbania o dobro wspólne i prawidłowo rozumiany interes publiczny, którego nie

<sup>34</sup> F. Grzegorzczak, *Zasady i tryb doboru kandydatów do rad nadzorczych spółek akcyjnych Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 816, s. 73–89.

<sup>35</sup> K. Kowalczevska, *Uprzywilejowana pozycja Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych a ochrona strategicznych interesów państwa*, „Kultura Bezpieczeństwa, Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 17, s. 94.

<sup>36</sup> A. Kidyba (red.), *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 9.

należy mylić z wiązką partykularnych interesów poszczególnych ugrupowań politycznych, wpływowych grup społecznych, korporacji zawodowych, itp.

Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, będącą swojego rodzaju „upostaciowieniem państwa”<sup>37</sup>. To osoba prawna, która w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków dotyczących mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych (art. 34 Kc). Skarb Państwa jest reprezentowany przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione, zgodnie z ich właściwością określoną w przepisach prawa. Właściwość ministra Skarbu Państwa do reprezentowania Skarbu Państwa określa ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 154, 888)<sup>38</sup>. Można powiedzieć, że Skarb Państwa to państwo występujące jako podmiot prawa cywilnego. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań trzeba dostrzec, że Skarb Państwa zajmuje „szczególną pozycję w stosunku do innych podmiotów”<sup>39</sup>. Z jednej strony ma określone kompetencje w sferze *dominium* (oddziaływanie właścicielskie), a jednocześnie występuje w sferze *imperium* (oddziaływanie władcze)<sup>40</sup>.

Używane w tekście określenie spółki „z udziałem Skarbu Państwa” odnosi się do podmiotów (przedsiębiorstw), w których Skarb Państwa – reprezentowany przez ministra Skarbu Państwa lub innych ministrów – posiada bezpośrednie udziały własnościowe. Zgodnie z tą interpretacją, podzielną przez Macieja Bałtowskiego, pojęcie to nie obejmuje tzw. spółek-córek, spółek-wnuczek. W tych przypadkach mamy bowiem do czynienia z sytuacją kiedy własność państwowa jest niejako pośrednia, gdyż prawa z akcji/udziałów wobec tych podmiotów nie wykonuje Skarb Państwa, lecz inne jednostki organizacyjne (osoby prawne)<sup>41</sup>.

Nie powinna budzić wątpliwości konstatacja, że zasadniczym (nadrzędnym) celem polityki właścicielskiej państwa w stosunku do nadzorowanych podmiotów musi być dążenie do tego, aby spółki były profesjonalnie zarządzane w sposób sprawny i ekonomicznie efektywny. Za bezpośrednią kontrolę nad całokształtem procesów i podejmowanych decyzji związanych z kierowa-

<sup>37</sup> A. Kidyba (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 15.

<sup>38</sup> Istota i rozumienie pojęcia Skarb Państwa, źródło: <https://www.msp.gov.pl/pl/nauka-i-rozwoj/slownik-pojec/30591,Skarb-Panstwa.html> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>39</sup> A. Kidyba (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>40</sup> K. Kowalczevska, *Uprzywilejowana pozycja Skarbu Państwa...*, *op. cit.*, s. 94.

<sup>41</sup> M. Bałtowski, *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 12.

niem bieżącą działalnością danej spółki z udziałem Skarbu Państwa ponosi odpowiedzialność jej statutowy organ, jakim jest rada nadzorcza. Andrzej Kuciński trafnie i zasadnie twierdzi, że „w praktyce rada nadzorcza stanowi zasadniczy mechanizm w ramach wewnętrznego systemu nadzoru korporacyjnego”<sup>42</sup>. W literaturze akcentuje się doniosłą rolę rady nadzorczej w procesie formułowania i wdrażania strategii odnowy<sup>43</sup>, a także postrzega w kategorii ośrodka monitorującego sytuację rynkową i finansową spółki<sup>44</sup>.

Dlatego też procesy powoływania członków (doboru osób w skład) rady nadzorczej mają ważne znaczenie w aspekcie prawidłowego wykonywania ustawowych zadań, w szczególności realizowania czynności kontrolnych oraz dokonywania oceny poczynąń zarządu spółki.

Igor Postuła na podstawie prowadzonych badań wyraża uzasadnioną konkluzję, że w przypadku spółek Skarbu Państwa o składzie osobowym rad nadzorczych decydują czynniki polityczno-urzędnicze<sup>45</sup>. Trzeba jedynie dodać, że ta refleksja ma charakter ponadczasowy i nie można jej instrumentalnie wykorzystywać tylko w odniesieniu do terażniejszości, powinno się bowiem pamiętać o skali i rozmiarach zawłaszczania państwa oraz publicznych instytucji w poprzednich latach. W teoriach naukowych upowszechniane są poglądy, że istotnym elementem, który wpływa na prawidłowe wykonywanie przez radę nadzorczą swoich obowiązków, są kompetencje jej członków. Zaleca się, aby kandydaci powoływani w skład tego organu, poza ustawowymi kryteriami o charakterze formalnym, powinni także spełniać kilka dodatkowych warunków:

- mieć odpowiednią wiedzę, zwłaszcza z zakresu zarządzania, prawa, ekonomii, rachunkowości i finansów,
- mieć odpowiednie doświadczenie w biznesie, organach nadzorczych,
- pozostawać niezależni od bieżącej działalności spółki, zwłaszcza zarządów, związków zawodowych oraz podmiotów spoza spółki, w tym jej konkurentów,
- pozostawać lojalnym wobec spółki i jej akcjonariuszy<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> A. Kuciński, *Rada nadzorcza w systemie nadzoru korporacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 98, s. 229.

<sup>43</sup> B. Jasiński, *Miejsce rad nadzorczych w procesie formułowania i wdrażania strategii odnowy*, „Marketing i Rynek”, 2015, nr 5, s. 240–251.

<sup>44</sup> J. Jeżak, *Rada nadzorcza jako ośrodek monitorujący sytuację rynkową i finansową spółki*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 2004, nr 1054, *Zmiana warunkiem sukcesu: organizacja a kryzys*, s. 78–88.

<sup>45</sup> I. Postuła, *Cechy charakterystyczne i problemy funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2/6, s. 232.

<sup>46</sup> I. Postuła, *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, „Problemy Zarządzania”, 2011, nr 4, s. 228.

Wydaje się jednak, że wśród tych rekomendacji pominięto kilka ważnych elementów, m.in. praktyczne umiejętności z zakresu prowadzenia czynności kontrolnych, zdolności w zakresie analitycznego rozumowania, zaangażowanie i gotowość do poświęcania dużej ilości czasu na prace analityczno-informacyjne dotyczące procesów zarządczych w kluczowych obszarach działalności spółki, a także skrupulatne rozliczanie poczynań zarządu, w szczególności analizowanie podejmowanych decyzji rodzących skutki finansowe z uwzględnieniem przesłanek: legalności, celowości, bezstronności, gospodarności. Niestety, podane zalecenia mogą jedynie posłużyć to rozwijania teorii, gdyż w praktyce do rad nadzorczych nie trafiają osoby niezależne, bez koneksji, znajomości i powiązań, a pełnienie funkcji w radzie nadzorczej w istocie sprowadza się do legitymizowania działań zarządu wymagających akceptacji. Członek rady nadzorczej może być w każdym czasie i bez potrzeby podawania jakiegokolwiek uzasadnienia zostać odwołany ze swojej funkcji przez stosowny organ. Trzeba mieć na uwadze to, że zajmowane w radzie nadzorczej stanowisko jest kolejnym (poza etatową pracą, prowadzoną działalnością gospodarczą) źródłem pokaźnych dochodów, które nie wymagają ani dużego wysiłku ani ciężkiej pracy. Tak prezentuje się rzeczywistość organizacyjna, która różni się od teoretycznych modeli opisujących funkcjonowanie rad nadzorczych<sup>47</sup>.

Bartosz Jasiński bardzo celnie analizuje iluzoryczność pojęcia tzw. „niezależnych członków” w składzie rady nadzorczej, a ponadto słusznie zauważa, że bardzo często mamy do czynienia z potwierdzeniem fikcji<sup>48</sup>. Uzasadniona krytyka sprowadza się do tego, że tzw. niezależność formalna to nie to samo co niezależność w rzeczywistym znaczeniu tego słowa (pojęcia). Przed wszystkim liczy się samodzielność myślowa i decyzyjna, autonomiczność rozumowania i własne zdanie, poczucie odpowiedzialności, silny kręgosłup moralny, uczciwość, nie uleganie (nie poddawanie się) wpływowi i naciskom. Podobnie trudno mówić o lojalności wobec spółki lub akcjonariusza jakim jest Skarb Państwa, gdyż można być co najwyżej lojalnym wobec konkretnej osoby, dzięki której dany kandydat otrzymał szansę zarobkowania w radzie nadzorczej spółki. Należy bowiem pamiętać, że zawsze o powołaniu danego członka rady przesądza wyłącznie arbitralna i wysoce uznaniowa decyzja konkretnego protektora, który dba o rozwój kariery swojego nominata.

<sup>47</sup> M. Pawlak, *Teorie opisujące działanie rady nadzorczej*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, 2016, tom 8, nr 1, s. 207–241.

<sup>48</sup> B. Jasiński, *Niezależni członkowie w składzie rady – pomiędzy słusznym dążeniem a potwierdzaniem fikcji. Niezależność formalna i rzeczywista*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 420, s. 100–109.



Grzegorz Domański i Magdalena Jagielska są zdania, że:

„skład osobowy rady nadzorczej ma istotny wpływ na to, czy rada będzie wypełniała powierzone jej zadania we właściwy sposób”<sup>49</sup>.

Według Autorów kluczowe z tego punktu widzenia kwestie to m.in.: problematyka zdolności do pełnienia funkcji członka rady, rozumianych jako prawne wymagania formalne, a także pożądane cechy członka rady, liczba nadzorców, zasady powoływania i wynagradzania<sup>50</sup>. Istotny problem różnicujący sytuację spółek prywatnych od spółek z udziałem Skarbu Państwa polega na tym, że w podmiotach prywatnych nie obowiązują żadne kryteria formalne upoważniające do zasiadania w radzie nadzorczej poza uregulowaniami ksh. Co więcej, ustawodawca nie wymaga zdanego egzaminu dla członków rady, legitymowania się wyższym wykształceniem, nie ma ograniczeń w zakresie kumulowania stanowisk w organach wielu spółek (w zarządach i radach nadzorczych), nie mają zastosowania do tych podmiotów przepisy antykorupcyjne, a także nie ma potrzeby składania oświadczeń lustracyjnych, nie obowiązują żadne limity w zakresie wynagrodzeń członków rady. Mało kto jednak zwraca na to uwagę, a przecież prywatne spółki kapitałowe prawa handlowego, w szczególności notowane na GPW, odgrywają ważną rolę w polskiej gospodarce. Media w ogóle nie zajmują się polityką kadrową w tych spółkach i nikt nie ujawnia, nie komentuje publicznie powiązań personalnych, nepotyzmu, kumoterstwa i koleśiostwa. Odmienne jest w przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa, bowiem osoby zostające piastunami owych podmiotów bardzo często poddawane są publicznej analizie i krytyce, która wykorzystywana jest jako narzędzie walki politycznej przez partie opozycyjne. Jest to temat nośny, prosty w przekazie i łatwy w odbiorze dla przeciętnego obywatela, któremu media przybliżają butę i rozpasanie władzy.

Zainteresowanie decyzjami kadrowymi w spółkach z udziałem Skarbu Państwa z prawnego punktu widzenia powinno być rozpatrywane na płaszczyźnie takich wartości, jak: transparentność procesu nominacyjnego, a także traktowanie potencjalnych kandydatów na jednakowych i równych zasadach, o których mówi art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z informacjami podawanymi do publicznej wiadomości:

<sup>49</sup> G. Domański, M. Jagielska, *Rada nadzorcza spółki akcyjnej. Powoływanie, kompetencje, funkcjonowanie – aspekty prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 27.

„Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. w trakcie prowadzonej działalności przestrzega najwyższych standardów, a jej postępowanie wyznaczają uniwersalne normy etyki i uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności. Kodeks Etyki określa podstawowe zasady, których przestrzegać muszą wszyscy pracownicy Spółek Grupy PGZ oraz wyjaśnia, jakimi wartościami powinniśmy się kierować przy podejmowaniu decyzji”<sup>51</sup>.

Te popularyzowane standardy postępowania (dobre praktyki) mają podstawowe znaczenie dla reputacji firmy i relacji z jej interesariuszami, służą budowaniu zaufania do grupy kapitałowej PGZ<sup>52</sup> oraz kształtują jej wizerunek w oczach opinii publicznej. Łukasz Żabski podkreśla, że zasady etyczne odgrywają istotną rolę w procesach oceny funkcjonowania mechanizmów *corporate governance*, co wynika z faktu, iż same regulacje prawno-instytucjonalne nie zapewniają odpowiedniej ochrony przed nadużyciami władzy przez kadre zarządzającą spółkami<sup>53</sup>. Jest to jednak wysoce polemiczna refleksja, bowiem tzw. *dobre praktyki* nie są źródłem obowiązującego prawa (nie mają mocy wiążącej), a stanowią jedynie zbiór postulowanych rekomendacji (zaleceń), które wcale nie muszą być przestrzegane w rzeczywistości<sup>54</sup>.

Maciej Srebro trafnie diagnozuje i wyjaśnia, że Skarb Państwa jako interesariusz spółki z własnym większościowym udziałem jest często:

„zarówno kluczowym klientem, nadzorcą regulacyjnym lub wręcz gwarantem jej funkcjonowania poprzez kreowanie monopolistycznej pozycji ekskluzywnej sytuacji finansowej poprzez np. poręczenia kredytowe”<sup>55</sup>.

Zgadzać się w pełni z wyrażoną opinią, godzi się jedynie dodać, że Skarb Państwa odgrywa znaczącą rolę także w kontekście uwarunkowań funkcjonowania spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, mających strategiczne znaczenie dla polskiej gospodarki, ochrony interesów ekonomicznych państwa, bezpieczeństwa publicznego i obronności. Nie powinno i nie może zatem dziwić zainteresowanie opinii publicznej bieżącą działalnością tych podmiotów.

<sup>51</sup> Nasz kodeks postępowania: Polska Grupa Zbrojeniowa stosuje najwyższe standardy etyczne i antykorupcyjne, źródło: <http://pgzsa.pl/a/199,nasz-kodeks-postepowania> [dostęp: 19.09.2016].

<sup>52</sup> Zob. szerzej: Kodeks Etyki Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

<sup>53</sup> Ł. Żabski, *Kodeks dobrych praktyk jako narzędzie doskonalenia nadzoru korporacyjnego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, 2013, z. VII, s. 134.

<sup>54</sup> W. Walczak, *Metody doboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa a kodeksy dobrych praktyk*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2014, t. XCII, s. 375–390.

<sup>55</sup> M. Srebro, *Cele głównych interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2012, nr 2, s. 32.

W przypadku spółki PGZ S.A. mamy do czynienia z podmiotem zajmującym dominującą pozycję w grupie kapitałowej, w której zostały skonsolidowane najważniejsze przedsiębiorstwa sektora obronnego z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa. Pod pojęciem grupy kapitałowej rozumie się strukturę powiązaną węzłami kapitałowymi, w której możemy wyróżnić spółkę dominującą, tzw. spółkę matkę, oraz spółki od niej zależne, tzw. spółki córki. Z brzmienia przepisów ksh wynika, że podstawowym wyróżnikiem spółki dominującej jest to, że z racji posiadanych uprawnień do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu/rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), wywiera decydujący wpływ na działalność całej grupy jak również kontrolowanych podmiotów zależnych. Paulina Ledwoń poprawnie interpretuje znaczenie tych relacji uznając, że:

„poprzez obsadzanie organów spółek zależnych powstaje faktyczne przejęcie zarządzania tymi spółkami przez dominanta, ale nie może on wydawać poleceń wiążących”<sup>56</sup>.

W praktyce oznacza to, że wybierany przez radę nadzorczą zarząd PGZ S.A. zyskuje ogromną władzę nad innymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy kapitałowej, może bowiem oddziaływać na procesy kształtowania składu osobowego nadzorowanych spółek. Warto zauważyć, że spółki zależne występują na rynku (a także w obrocie gospodarczym) jako samodzielne podmioty realizujące własne cele (dbające o własne interesy), ich działalność winna być jednak ukierunkowana przede wszystkim na osiąganie wytyczonych celów strategicznych grupy kapitałowej jako całości organizacyjnej<sup>57</sup>.

## PODSUMOWANIE

Przedstawione w artykule rozważania dotyczące wymagań formalnych dla członków PGZ S.A. koncentrowały się głównie na wybranych zagadnieniach, które stały się przedmiotem ożywionych (aczkolwiek powierzchownych, emocjonalnych) dyskusji i polemik w przestrzeni publicznej. Nie można jednakże pomijać milczeniem i tracić z pola widzenia **ostatnio dokonanych zmian** innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które bezpośrednio

<sup>56</sup> P. Ledwoń, *Regulacja prawa holdingowego jako wyzwanie dla polskiego i unijnego ustawodawcy*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2015, nr 32, s. 64.

<sup>57</sup> B. Glinkowska, *Nadzór korporacyjny w grupie kapitałowej*, [w:] *Wybrane zagadnienia funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw*, B. Kaczmarek (red.), TNOiK, Łódź 2010, s. 82.

odnoszą się do kwestii ograniczeń i zakazów związanych z możliwością pełnienia funkcji członka rady nadzorczej w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Te znowelizowane uregulowania prawne wymagają zauważenia i stosownego komentarza.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zakaz dotyczący kumulowania stanowisk<sup>58</sup> przez członków rad nadzorczych spółek z udziałem państwowych osób prawnych został precyzyjnie zdefiniowany w **art. 4** tzw. **ustawy kominowej**. Jego nowa treść przedstawia się następująco – **art. 4**:

„Z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. poz. 1584, z 2008 r. poz. 1458, z 2009 r. poz. 1375, z 2010 r. poz. 1228, z 2015 r. poz. 1635 oraz z 2016 r. poz. 1202) **jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek**, w których:

- 1) udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji;
- 2) udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji;
- 3) udział spółek, o których mowa w pkt 1 i 2, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji”<sup>59</sup>.

W praktyce oznacza to, że zgodnie z obowiązującym prawem zakaz łączenia stanowisk w radach nadzorczych dotyczy następujących kategorii podmiotów: spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa, spółek z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także spółek zależnych, w których udział wymienionych spółek ma charakter większościovym. A zatem omawiane przepisy **mają zastosowanie do rady nadzorczej PGZ S.A.**, gdyż jest ona spółką z większościovym udziałem spółek ARP S.A. (100% Skarb Państwa) i PHO sp. z o.o. (84,08% Skarb Państwa). Natomiast w stosunku **do spółek zależnych** z grupy PGZ S.A. przepisy te **nie mają zastosowania** z uwagi na strukturę właścicielską tych podmiotów. Możliwe jest zatem łączenie funkcji w kilku radach nadzorczych spółek zależnych przez jedną osobę.

Dla dalszych rozważań należy koniecznie przywołać treść art. 4 ust. 1 z poprzedniej wersji ustawy kominowej:

„Jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7”.

<sup>58</sup> W. Walczak, *Kumulowanie stanowisk w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 3, s. 3–23.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, z 2016 r. poz. 1202).

W znowelizowanej wersji treści art. 4 analizowanej ustawy dodano na wstępie zdania bardzo ważny fragment:

„Z uwzględnieniem<sup>60</sup> przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (...)”<sup>61</sup>,

potocznie zwanej ustawą antykorupcyjną. Warto podkreślić, że restrykcje przewidziane w ustawie antykorupcyjnej obejmują swoim zakresem **wyłączenie** członków zarządu w spółkach z **większościowym udziałem** Skarbu Państwa<sup>62</sup>. A zatem **członkowie zarządu** spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, jaką jest **PGZ S.A.**, **nie podlegają** ograniczeniom wynikającym z ustawy antykorupcyjnej, podobnie jak członkowie zarządu spółek zależnych

<sup>60</sup> Użyte przez ustawodawcę określenie „z uwzględnieniem przepisów” nie oznacza, że „z wyjątkiem odstępstw od zakazów wymienionych w art. 6 ust. 1” i nie powinno być interpretowane w rozszerzający sposób. Warto odwołać się do istotnych fragmentów uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2016 r. (sygn. akt III CSK 199/15):

przepisy zawarte w ustawie „kominowej” przewidują **sankcję bezwzględnej nieważności czynności opartych na sprzecznych z imperatywnymi rygorami** wymienionej ustawy uchwał organów Spółki, (...) mimo odmiennego przedmiotu regulacji w istocie art. 4 ust. 1 ustawy kominowej wprowadza podobnego rodzaju ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, jak art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej i w tym zakresie mogą zachodzić sytuacje faktycznie **podlegające unormowaniu zawartemu w obu wyżej wymienionych ustawach**. Tymczasem art. 4 ust. 1 ustawy kominowej dotyczy jedynie ograniczenia bycia członkiem rady nadzorczej i tylko w jednej ze spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7 tej ustawy. **Podmiot objęty obu analizowanymi przepisami powinien zastosować się do ograniczeń wynikających z każdego z nich**.

Oczywiście przywołany wyrok został wydany w okresie obowiązywania poprzedniej wersji ustawy kominowej, tj. przed ostatnią nowelizacją z 2016 roku; zob. szerzej: Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. 2016 poz. 1202), niemniej jednak nie daje się zanegować i podważyć fakt, że podmiot, do którego mają zastosowanie ograniczenia (zakazy) określone w obu ustawach (tj. kominowej i antykorupcyjnej) musi się stosować do restrykcji wynikających z każdego z nich.

<sup>61</sup> Chodzi tutaj o wyjątki przewidziane w art. 6 ust. 1:

„Zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6–10, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego; osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby”.

<sup>62</sup> Wynika z brzmienia art. 2 pkt 9: Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu.

z grupy kapitałowej PGZ. W praktyce oznacza to, że mogą dodatkowo zasiadać w radach nadzorczych innych spółek pod warunkiem, że będą pozostawali tylko w organie nadzoru jednej spółki, o której mowa w art. 4 ustawy kominowej.

Koniecznym jest zwrócić uwagę na nowe brzmienie **art. 14** ustawy kominowej, w którym ustawodawca przewidział/określił **sankcje** za *nieprzestrzeganie przepisów ustawy*, a zatem dotyczy to także naruszenia przepisu zakazującego łączenia stanowisk w określonych kategoriach spółek (zdefiniowanego w cytowanym wcześniej art. 4). Zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy kominowej **art. 14 ust. 1**:

„Za nieprzestrzeganie przepisów ustawy organy nadzorcze jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2 i 3 ulegają rozwiązaniu z mocy prawa”.

Wskazane podmioty w art. 1 pkt 2 to państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 i 9, oraz nie są szkołami wyższymi, a art. 1 pkt 3 dotyczy samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 4, 6 i 7.

W znowelizowanej ustawie kominowej w art. 1 zostały uchylone: pkt 4), pkt 5), pkt 6), pkt 7), co sprawia, że konsekwencje i skutki określone w art. 14 ust. 1 **nie mają zastosowania m.in. do spółek z udziałem Skarbu Państwa**. W świetle powyższych przesłanek mamy aktualnie do czynienia z taką sytuacją, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa z jednej strony przewidują zakaz łączenia członkostwa przez jedną osobę w radach nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także spółek zależnych, w których udział wymienionych kategorii podmiotów ma charakter większościowy, a z drugiej strony **ustawa kominowa nie przewiduje żadnych konsekwencji** wynikających z **naruszenia zakazu kumulowania stanowisk** w radach nadzorczych tych kategorii spółek<sup>63</sup>. Kolejne obostrzenia wymieniono w art. 14 ust. 2:

„Właściwy organ nie może powołać osób, które pełniły funkcje w organach rozwiązanych w trybie ust. 1, na następną kadencję jako przedstawiciele Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do organów, o których mowa w art. 2 pkt 7”.

– również nie dotyczą one spółek z udziałem Skarbu Państwa.

<sup>63</sup> W. Walczak, *Aspekty prawnokarne naruszenia przepisów tzw. ustawy kominowej*, „Państwo i Prawo”, 2015, nr 8, s. 52–66.

W uzupełnieniu rozważań na temat uwarunkowań nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, warto wspomnieć, że przepisy prawa nie wymagają, aby *pochodzący z wyboru pracowników członkowie rady nadzorczej spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego* (np. spółek zaliczanych do kategorii WPRP, czyli aktualnie podmiotów zależnych z grupy PGZ) legitymowali się zdanym egzaminem dla członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Reprezentanci pracowników muszą spełniać jedynie ogólne warunki, jakie wynikają z przepisów Kodeksu spółek handlowych.

Implikacje dla praktyki zarządzania wynikające z przedstawionych analiz można wyrazić w jednym prostym zdaniu (zaleceniu), że kandydat na członka rady nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa przed powołaniem winien być zobligowany do złożenia pisemnego oświadczenia, iż nie występują w jego przypadku okoliczności uniemożliwiające – stosownie do przepisów obowiązującego w Polsce prawa – powołanie go w skład rady nadzorczej danego podmiotu. Takie rozwiązanie wydaje się ze wszech miar słuszne, logiczne i zasadne, mając na uwadze fakt, że stosowanie prawa pozostaje w ścisłym związku z procesami decyzyjnymi<sup>64</sup>. Sławomir Lewandowski podkreśla, że:

„nie powinno być separacji między teorią a praktyką prawa. W rzeczywistości występuje tu swego rodzaju sprzężenie zwrotne: teoria wpływa na praktykę, a praktyka na teorię”<sup>65</sup>.

Podane rekomendacje bez wątpienia są również istotne z punktu widzenia należytej staranności oraz dopełnienia obowiązków przez osoby rekomendujące/zgłaszające kandydatów do rady nadzorczej. Dotyczy to bowiem kwestii ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje zarządcze.

Zgadając się z poglądem Filipa Grzegorzcyka, że zagadnienie nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa powinno się rozpatrywać w ujęciu systemowym<sup>66</sup>, trzeba wyjaśnić, jakie znaczenie mają decyzje kadrowe związane z kształtowaniem składu osobowego rad nadzorczych. Nie można podważać stanowiska, że powoływanie członków rady jest pierwszym etapem w procesach przejmowania władzy i kontroli nad spółką. Wybór członków zarządu doko-

<sup>64</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 69.

<sup>65</sup> S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, 2 wydanie zmienione i zaktualizowane, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 14.

<sup>66</sup> F. Grzegorzcyk, *Spółki z udziałem Skarbu Państwa – zagadnienie nadzoru w ujęciu systemowym*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 66.

nywany przez radę nadzorczą jest czynnością prawną, którą warto postrzegać w szerszym kontekście, ma ona bowiem istotny wpływ na przebieg innych procesów związanych z kierowaniem bieżącą działalnością spółki. Chodzi mianowicie o podejmowane przez zarząd decyzje kadrowe w zakresie zatrudniania/zwalniania pracowników spółki, jak również (a może przede wszystkim) dotyczące zajmowania się sprawami majątkowymi, a konkretnie daniem intratnych zleceń i kontraktów dla firm zewnętrznych. Do newralgicznych tematów zalicza się umowy dotyczące zakupu określonych towarów i sprzętu, jak również umowy cywilnoprawne z podmiotami zewnętrznymi obejmujące swoim zakresem usługi doradcze, szkoleniowe, doradztwo prawne, marketing i reklamę, *public relation*, sponsoring, ubezpieczenia majątkowe itp. Analizując treść i zakres prac objętych tymi umowami, warto się zastanowić, jakie rzeczywiste czynniki przesądziły o wyborze konkretnego podmiotu, zasadności i cenie realizowanych prac, a także poddać szczegółowej analizie dokumentację wykonawczą i rozliczeniową. Na tle poczynionych uwag można się zastanawiać, czy kontrole tych umów zawieranych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa winno przeprowadzać Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach doraźnych czynności weryfikacyjnych, które są pokłosiem medialnych doniesień ujawniających określone fakty, skoro ustawowy obowiązek sprawowania stałego nadzoru i kontroli bieżącej działalności spółki we wszystkich jej obszarach spoczywa (przynajmniej w teorii prawa) na członkach rady nadzorczej. Podjęte przez CBA działania sprawdzające, których zasadność nie powinna być kwestionowana, w istocie zastępują mechanizmy wewnętrznego nadzoru korporacyjnego w spółkach, znacząco osłabiając wiarygodność, kompetencje i sens istnienia w spółkach kapitałowych organu, jakim jest rada nadzorcza.

## BIBLIOGRAFIA

- Bałtowski M., *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Chmielnicki P., Paxford B., Szplit A., *Rady nadzorcze. Wykładnia przepisów i efekty ich stosowania*, Difin, Warszawa 2016.
- Chmielnicki P., *Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Domański G., Jagielska M., *Rada nadzorcza spółki akcyjnej. Powoływanie, kompetencje, funkcjonowanie – aspekty prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.



- Gasiński Ł., *Granice swobody kształtowania statutu spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Glinkowska B., *Nadzór korporacyjny w grupie kapitałowej*, [w:] *Wybrane zagadnienia funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw*, B. Kaczmarek (red.), TNOiK, Łódź 2010.
- Grochowski M., Rzuciło-Grochowska I. (red.), *Uzasadnienia decyzji i stosowania prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Grzegorzczak F., *Zasady i tryb doboru kandydatów do rad nadzorczych spółek akcyjnych Skarbu Państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 816.
- Grzegorzczak F., *Spółki z udziałem Skarbu Państwa – zagadnienie nadzoru w ujęciu systemowym*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Jasiński B., *Miejsce rad nadzorczych w procesie formułowania i wdrażania strategii odnowy*, „Marketing i Rynek”, 2015, nr 5.
- Jasiński B., *Niezależni członkowie w składzie rady – pomiędzy słusznym dążeniem a potwierdzaniem fikcji. Niezależność formalna i rzeczywista*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 420.
- Jeżak J., *Rada nadzorcza jako ośrodek monitorujący sytuację rynkową i finansową spółki*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 2004, nr 1054, *Zmiana warunkiem sukcesu: organizacja a kryzys*.
- Kidyba A. (red.), *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kidyba A. (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kowalczevska K., *Uprzywilejowana pozycja Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych a ochrona strategicznych interesów państwa*, „Kultura Bezpieczeństwa, Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 17.
- Kuciński A., *Rada nadzorcza w systemie nadzoru korporacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 98.
- Ledwoń P., *Regulacja prawa holdingowego jako wyzwanie dla polskiego i unijnego ustawodawcy*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2015, nr 32.
- Lewandowski S., *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, 2 wydanie zmienione i zaktualizowane, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Odpowiedź ministra skarbu państwa – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 13870 w sprawie oceny skali problemu zasiadania w radach nadzorczych spółek podległych ministrowi skarbu państwa

- osób nieposiadających stosownych kwalifikacji potwierdzonych egzaminem dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, Warszawa 2 lutego 2010 r.
- Odpowiedź ministra skarbu państwa na interpelację nr 15523 w sprawie wyższego wykształcenia osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych zależnych od MSP, Warszawa 8 kwietnia 2013 r.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej na zapytanie nr 496 w sprawie umowy prowizyjnej z Polską Grupą Zbrojeniową zaproponowanej Woskowym Zakładom Inżynieryjnym S.A. w Dęblinie, Warszawa 16 czerwca 2016 r.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej na interpelację nr 4402 w sprawie prowizji nałożonej na spółki z grupy PGZ S.A., Warszawa 15 lipca 2016 r.
- Pawlak M., *Teorie opisujące działanie rady nadzorczej*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, 2016, tom 8, nr 1.
- Postuła I., *Cechy charakterystyczne i problemy funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 2/6.
- Postuła I., *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, „Problemy Zarządzania”, 2011, nr 4.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2006 roku zmieniające zarządzenie w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. z 2006 r., Nr 61, poz. 432).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. z 2004 r., Nr 198, poz. 2038 z późn. zm.).
- Srebro M., *Cele głównych interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2012, nr 2.
- Statut PGZ S.A. – tekst jednolity Statutu Spółki, przygotowany na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 4738/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r.
- Statut Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 1 S.A. w Łodzi, Tekst jednolity w brzmieniu, zgodnie z uchwałą Nr 22 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia WZL nr 1 S.A. z dnia 10.06.2016 r.
- Statut Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 4 S.A., tekst jednolity w brzmieniu zgodnie z uchwałą Nr 18/2016 oraz nr 9/2016 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki WZL nr 4 S.A. z dnia 03.06.2016 r.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. 2016 poz. 1202).

- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 888).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 981, 1174).
- Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 1994 r., Nr 123, poz. 600 z późn. zm., tj. z 2015 r., poz. 282).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. poz. 1584 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, z 2016 r. poz. 1202).
- Walczak W., *Zróznicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 3.
- Walczak W., *Metody doboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa a kodeksy dobrych praktyk*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2014, t. XCII.
- Walczak W., *Kumulowanie stanowisk w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 3.
- Walczak W., *Aspekty prawnokarne naruszenia przepisów tzw. ustawy kominowej*, „Państwo i Prawo”, 2015, nr 8.
- Walczak W., *Organizacyjno-prawne aspekty konsolidacji spółek w ramach grupy kapitałowej Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.*, [w:] *Konsolidacja polskiego przemysłu obronnego w warunkach konkurencyjnego europejskiego rynku uzbrojenia*, A. Zagórska, P. Soroka (red.), Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2016.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2016 r. (sygn. akt III CSK 199/15)
- Zarządzenie nr 27 Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie doboru kandydatów na członków rad nadzorczych w niektórych podmiotach z udziałem Skarbu Państwa.
- Żabski Ł., *Kodeks dobrych praktyk jako narzędzie doskonalenia nadzoru korporacyjnego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, 2013, z. VII.

Źródła (strony) internetowe: PGZ S.A., PHO sp. z o.o., ARP S.A., WZL nr 1 S.A., WZL nr 4 S.A. Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Rozwoju, SEJM RP

## PROBLEMATYKA WYMAGAŃ FORMALNYCH DLA CZŁONKÓW RAD NADZORCZYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ GRUPY ZBROJENIOWEJ S.A.

### Streszczenie

W artykule zostały przedstawione wielowątkowe rozważania, które w sposób szczegółowy omawiają zagadnienie dotyczące formalnych wymagań, jakie mają zastosowanie do członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. W pracy zastosowano metodę badawczą, jaką jest studium przypadku (diagnoza wybranych procesów zachodzących w spółce Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.), którą uzupełnia wnikliwa analiza obowiązujących przepisów prawnych, przegląd literatury przedmiotu oraz orzecznictwa, a także dokumentów prezentujących stanowiska (opinie) organów władzy publicznej zawarte w odpowiedziach na wcześniejsze interpelacje poselskie, ściśle związane z problematyką kadrową przy obsadzie organów spółek Skarbu Państwa. Na wstępie opracowania zostały przybliżone aspekty prawno-organizacyjne w kontekście zasad wyboru i formalnych kryteriów stawianych członkom rady nadzorczej PGZ S.A. W nawiązaniu do rozpatrywanej tematyki udzielono odpowiedzi na kilka ważnych pytań dotyczących wyodrębnionych, ważnych cząstkowych problemów badawczych. Szczególną uwagę zwrócono na identyfikację, rzeczowe omówienie znaczenia relewantnych przesłanek prawnych, które przesądzają o zróżnicowanych (odmiennych) wymaganiach dla osób zasiadających w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Dodatkowo skomentowano najnowsze zmiany przepisów prawa, które odnoszą się do kwestii ograniczeń i zakazów łączenia funkcji przez członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa z perspektywy mechanizmów nadzoru korporacyjnego w grupie kapitałowej PGZ.

## THE ISSUE OF FORMAL REQUIREMENTS FOR SUPERVISORY BOARD MEMBERS IN COMPANIES CO-OWNED BY THE STATE TREASURY EXEMPLIFIED BY POLSKA GRUPA ZBROJENIOWA S.A.

### Summary

The article presents comprehensive and detailed deliberations of the issue of formal requirements for members of supervisory boards of companies co-owned by the State Treasury. The research method used is a case study of Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. (diagnosis of chosen processes taking place in

the company PGZ S.A.), supplemented with a detailed analysis of legal regulations in force, a review of literature and court decisions, as well as a discussion of documents including earlier opinions presented by public authorities in their answers to MPs' queries concerning problems strictly related to previous methods of selecting candidates to senior management posts in companies owned by the State Treasury. The first part of the article presents issues of organizational-legal aspects in the context of methods of selection and formal criteria for members of the supervisory board of PGZ S.A. With reference to the discussed topic, answers to important questions related to several chosen important narrow research issues are given. Particular attention has been drawn to identification and objective discussion of the importance of relevant legal premises, which predetermine differentiated formal requirements for members of supervisory boards in companies co-owned by the State Treasury. Additionally, the author comments on the latest amendments to the regulations in force concerning bans and limitations on the accumulation of positions by members of supervisory boards of companies co-owned by the State Treasury from the perspective of corporate governance mechanisms in PGZ capital group.

## ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМАЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ЧЛЕНОВ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ С УЧАСТИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ НА ПРИМЕРЕ ПОЛЬСКОЙ ГРУППЫ ПО ВООРУЖЕНИЯМ

### Резюме

В статье представлены многоплановые рассуждения, которые позволяют подробно рассмотреть вопрос, касающийся формальных требований, выдвигаемых в отношении членов наблюдательных советов компаний с участием Государственной казны. Автор статьи применяет исследовательский метод, в частности, исследование случая (диагноз выбранных процессов, имеющих место в компании Польская группа по вооружениям). Данный метод дополнен углубленным анализом действующих законодательных актов, обзором предметной литературы и практики судопроизводства, а также документов, представляющих позиции (мнения) органов государственной власти, содержащихся в ответах на парламентские интерpellации, тесно связанные с решением кадровых вопросов при подборе персонала в компаниях с участием Государственной казны. Во вступительной части исследования рассмотрены организационно-правовые аспекты в контексте принципов выбора и формальных критериев, предъявляемых в отношении членов наблюда-

тельного совета PGZ S.A (Польской группы по вооружениям). В связи с рассматриваемой проблематикой были даны ответы на несколько важных вопросов, касающихся отдельных существенных, детальных исследовательских проблем. Особенное внимание обращено на идентификацию, конкретное рассмотрение соответственных правовых предпосылок, определяющих дифференцированные (различные) требования в отношении лиц, являющихся членами наблюдательных советов компаний с участием Государственной казны. Кроме того, произведён критический анализ новейших изменений в законодательных актах, касающихся вопросов ограничений и запретов на совмещение функций для членов наблюдательных советов компаний с участием Государственной казны в перспективе механизмов корпоративного надзора в капитал-группе PGZ (Польской группы по вооружениям).

**Józef M. Fiszer\***

**POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC  
OF GERMANY TOWARD RUSSIA  
IN THE MULTIPOLAR WORLD ORDER:  
ITS OBJECTIVES, TASKS AND CONSEQUENCES  
FOR EUROPE\*\***

INTRODUCTION

Our reflections are devoted to Germany and Poland, their foreign policy, the place and role on the international arena today and in the future multipolar world order. We also think about the evolution of the international scene and the new international order scenarios, and potential alliances that may be formed and function within that new (future) international system.

At present, we witness the formation of that new multipolar and multi-civilizational international system. It is the result of the collapse of the Yalta-Potsdam order and globalisation, which cause unprecedented changes on the international arena. In connection with that, it is very difficult to give the right diagnosis today, and what is even more difficult, make an objective forecast on the future of the world, its ultimate shape and international security. Apart from that, the world, Europe, America, the European Union and NATO, i.e. the most important components of the international system so far, still remain in the financial and economic crisis shadow. This crisis revealed the exhaustion of the principles and forms on which the present political, social

---

\* Józef M. Fiszer – Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw, Faculty of Economics and Management, [fiszer@isppan.waw.pl](mailto:fiszer@isppan.waw.pl)

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

and economic order is based, determined by a liberal democratic system, in particular its current form, i.e. neoliberalism. It is also an announcement of changes approaching in the geopolitical and geo-economic pattern, mainly determined by the hegemony of the United States in the world so far.

The changes are accompanied by discussions and disputes among researchers and politicians on the present, transitional and future international order, and on the security of Europe and the whole world. Questions are asked about the Euro-Atlantic system in the multipolar international order and opportunities and threats to Europe and the United States, the European Union and NATO in the conditions of continuous globalisation and a growing position of China, India, Russia and Brazil in the world. Trying to answer them, experts and politicians formulate many interesting but controversial theories, theses and hypotheses. Most of them assume that in the perspective of 20–30 years, a new multipolar world order will develop and besides the United States, the emerging superpowers led by China, India and Russia will play a key role. It is assumed that the Euro-Atlantic system will continue to be the guarantor of international security and the United States, the European Union and NATO will play the main roles in it. It is emphasised that the United States will remain the world political, military and economic superpower but its hegemony will be gradually fading<sup>1</sup>. On the other hand, however, the role of America in the world, not only the political, but also even the civilizational one, is questioned and criticised. There are theories on the superpower decline and criticism of its domestic and foreign policy both in the USA and abroad. The United States' role of a hegemon is predicted to change into the role of a *global driver* and it is assumed that the power of China and India will continue to rise and the importance of Russia in the world will decrease<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, London & New York 2012; S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku [Between hell and paradise: grey security at the start of the 21<sup>st</sup> century]*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; J.W. Müller, *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie [Where does Europe end? Hungary, Brussels and the future of liberal democracy]*, Suhrkamp, Berlin 2013.

<sup>2</sup> See L.W. Zacher, *Przyszłość w świetle prognoz światowych u progu XXI wieku [Future in the light of global forecasts at the start of the 21<sup>st</sup> century]*, "Polska 2000 Plus", no. 1, 2001; F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku [State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> century]*, Polish translation by J. Serwański, Wydawnictwo REBIS, Poznań 2005; J. Wallerstein, *Koniec świata jaki znamy [The End of the World As We Know It: Social Science for the Twenty-first Century]*, Polish translation by M. Gilewicz [et al.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004;



The article aims to make an attempt to present the policy of the Federal Republic of Germany (FDR) towards Russia and its role in the future multipolar world, especially with regard to international peace and security. Moreover, I intend to present the premises of this policy and answer the questions concerning its aims and consequences for Germany, Russia and Europe, inter alia, whether or not a new Treaty of Rapallo is going to take place and whether or not Russia and Germany will try to play a dominant role in Europe. It is not an easy task if one takes into account a complex situation in the world and a difficult political, social and economic situation of contemporary Russia, as well as the amount of tasks that that country must carry out in order to become a modern, strong, efficiently managed, democratic and peaceful superpower. In this process, Russia can get help from Germany, which already today is an unquestioned leader in Europe and plays more and more important role in the world. As Almut Moeller, an expert in political science and Head of the European Council of Foreign Relations (SCFR), writes:

“Germany is perceived in the European Union as a guarantor of stabilisation. German government is trusted. Foreign Affairs Minister Steinmeier and Chancellor Merkel are realistic politicians. (...) Angela Merkel is influential and Vladimir Putin feels that, and he would like Russia to take a seat at the same table with other superpowers, and Germany is such a power in Europe at present”<sup>3</sup>.

On the other hand, however, there are fears, especially in Poland, that too far-reaching cooperation between Germany and Russia may be harmful to Europe, its security and international peace. The history of Europe and the world shows that the relations between Germany and Russia always used to be an essential part of it and they also had mainly negative consequences for Poland. Poland, because of its geopolitical location, was forced to implement a policy based on the theory of ‘two enemies’ and to look for allies among the Anglo-Saxon states and France in order to ensure its security. Germany and Russia did not treat Poland as a potential partner but thought it to be an enemy and wanted to annihilate it. As a result, both states that wanted to dominate Europe looked for agreements above Poland and cooperated at Poland’s expense, which in practice led to partitions, annexation and

---

Z. Brzeziński, *Wybór – dominacja czy przywództwo [The Choice: Global Domination or Global Leadership]*, Polish translation by B. Pietrzyk, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.

<sup>3</sup> M. Matzke, *Nowa rola Niemiec: mediator i gwarant stabilności [New role of Germany: a mediator and a guarantor of stability]*, [www.dw.com/pl/nowa-rola-niemiec--mediator-i-gwarant-stabilności](http://www.dw.com/pl/nowa-rola-niemiec--mediator-i-gwarant-stabilności)

occupation in the period 1939–1945. The agreement between Stalin and Hitler signed on 23 August 1939, which led to the Second World War and the new division of Europe, became a symbol of Germany and Russia's anti-Polish policy. The system that came into being in Europe and the world after World War II came down to the history of international relations as Yalta-Potsdam order and, besides the United States, the Soviet Union was its main pillar. Germany, which was divided into two states, and Poland and other East-Central European states, which found they were in the sphere of Soviet influence, became the victims of the system. The division of Europe and the world lasted until 1989–1991 and ended in the collapse of communism, the German reunification in 1990 and the collapse of the Soviet Union.

The main thesis of the article is the opinion that the way to a new, probably multipolar world order is still very long and that Germany, remembering history and its tragic experience, will not return to the policy of cooperation with Russia, whose aim is a new division of Europe and the world. In my opinion, Germany remembers the past and will remain a democratic state and an important link in the Euro-Atlantic system. Moreover, I believe that Russia will become a democratic and peaceful state. It will take place when it releases itself from Vladimir Putin's rule. Unfortunately, it will not take place soon according to many researchers and experts. Not until there is an economic disaster and an outburst of social dissatisfaction in Russia; only then Vladimir Putin will be forced to leave the political scene.

Here, I would like to emphasise that the role of Poland and the FRG in the collapse of the bipolar system and the end of the Cold War in Europe, and thus in the world, was enormous. Poland and Germany were essential links in the Yalta-Potsdam order and at the same time its victims, and they felt they had been wronged by the Soviet Union. Obviously, the situation in both states was different, but the bipolar order was imposed on them, unwanted and limiting their sovereignty, activeness and role on the international arena. Thus, both Poland and the FRG were interested in dismantling the Soviet Union and its collapse. The FRG pursued German reunification and Poland wanted to release itself from the Soviet domination and become a fully sovereign and democratic state, and return to free Europe.

\* \* \*

After the collapse of the communist system in Europe, there was an opinion that the biggest threats for international stability in the political sphere, the prosperity of the capitalist system in the economic sphere and

the development of open society had disappeared forever. Communism had compromised itself in all these spheres although the economic sphere had been decisive for its collapse because the all-powerful state system resulted in pitiful conditions in comparison with the market system in the West<sup>4</sup>. The situation created conducive conditions for not only uncritical implementation of extreme market economy models but also a revelation of pressure in the mature market economies to minimise the role of the state in the development of economic processes. The pressure had already found a theoretical background in the form of the neoliberal doctrine. Surprisingly for the international community, after over thirty years' domination of the doctrine, in the conditions of rapid development of globalisation, the present economic and financial crisis revealed the full scale of new threats not only to the stability and development of the world economy but also to particular states and the whole capitalist system as well as the international order. In the majority of countries today, the income inequality is increasing and the citizens' mistrust of the state is growing with it. Thus, the state is getting weaker and has fewer and fewer possibilities of halting the growth of inequalities causing further decrease in social trust and the erosion of rationality in politics.

After the collapse of the Soviet Union, there was a good moment in history when the United States together with the European Union could become an unquestioned world leader of the 21<sup>st</sup> century. However, the opportunity was wasted because the United States did not intend to follow the *primus inter pares* principle and pursued the position of the only super-actor on the global scene, which was especially evident at the time of George W. Bush's presidency. At the same time, the United States was trapped in domestic and foreign debt. The enormous indebtedness in China, which exceeded 1.5 trillion dollars, was especially dangerous because it could initiate the United States bankruptcy proceeding at any time. Moreover, the American democracy is becoming lame and the system of presidential power is less and less efficient both in the domestic and foreign policy. On the other hand, Europe with the European Union as a leader is also becoming weaker and weaker because it cannot cope with the mega-crisis that is composed of the financial-economic crisis, the axiology crisis, the integration crisis, the immigration crisis and the Brexit crisis. I have no doubts that Brexit will weaken the European Union

<sup>4</sup> R. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza świata. Od paleoitu do czasów najnowszych [A Concise Economic History of the World: From Palaeolithic Times to the Present]*, Polish translation by H. Lisiecka-Michalska, M. Kluźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 2004, pp. 427–433.

and hamper integration processes in Europe. There is no doubt that only the strong European Union can be a world partner to the United States, which maintains and develops material and spiritual strengths of the Euro-Atlantic Community. Weak Europe with the weak European Union, and thus the weak Euro-Atlantic Community, will not be a co-author of a new, democratic and multi-civilizational global order<sup>5</sup>.

Therefore, Zbigniew Brzeziński is right to write in his book significantly entitled *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*:

“Only America that is dynamic and is implementing a well thought-out strategy together with the uniting Europe may cooperate in favour of the greater and more lively West capable of playing a responsible role of a partner for the East that is growing in power and becoming more and more confident. Otherwise, it is possible that the West, which is geopolitically divided and focuses on itself, will plunge into a historical decline that will make it similar to humiliated and helpless China of the 19<sup>th</sup> century. In the East, on the other hand, there may be a temptation to repeat the disastrous trial of strength between the states of the 20<sup>th</sup> century Europe”<sup>6</sup>.

\* \* \*

Making reference to the theory of hegemonic cycles, we can say that the current world is at the stage of delegitimising the position of the United States on the international arena<sup>7</sup>. At that stage, the game of changing the world paradigm from a unipolar to a multipolar one is not played openly and the potential rivals of the hegemon to date (the United States), i.e. the emerging powers with the People’s Republic of China (PRC) and Russia as leaders, on the one hand, are trying to benefit from the still existing system of powers, and on the other hand to undermine it. In addition, they are doing it in a more or less camouflaged way, under such banners as sustainable development, peaceful cooperation, multilateralism and world security,

<sup>5</sup> T.G. Ash, *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Random House, New York 2010; A. Kukliński, K. Pawłowski (ed.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.

<sup>6</sup> Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi [Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power]*, Polish translation by K. Skoneczny, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, p. 10.

<sup>7</sup> See G. Modelski, *The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State*, “Comparative Studies in Society and History” 1978, vol. 20, no. 2, pp. 213–236; G. Modelski, W.R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia 1966, pp. 128–136; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.

and in reality they are striving for undermining the post-Cold War order of powers in the world. They pursue the delegitimisation of the United States and its position on the international arena by resorting to the so-called non-violent resistance strategy. It includes e.g. criticism of the United States' policy in the international organisations, forming anti-American coalitions and revealing its weaknesses. The United States allies, e.g. France, the FRG and Turkey, as well as Russia, sometimes support these actions, which was clearly exemplified by their stand on the civil war in Libya or the four years' long civil war in Syria<sup>8</sup>.

The Federal Republic of Germany is an especially flagrant example of such anti-American attitudes and behaviour. It was against the US military intervention in Iraq in 2003 and in 2011, like China, India, Brazil and Russia, abstained from voting on the United Nations Security Council Resolution 1973 on the situation in Libya<sup>9</sup>.

One can risk a statement that the German government also wanted to manifest its power and that it has a different opinion on the international security issues than its allies (in particular the United States) do, and show that the FRG is able to carry out its own independent foreign policy on a global scale<sup>10</sup>.

Here, it is worth adding that the FRG officially emphasises that it still is the United States' faithful ally and the North Atlantic Treaty is a guarantor of its security. Inter alia, after the parliamentary election in 2009 and the formation of the CDU/CSU–FDP government, signing their coalition agreement on 26 October 2009, the representatives of the three parties emphasised that the German foreign policy priorities are:

- strengthening the transatlantic cooperation,
- cooperating more closely with Russia within the frame of international structures,

---

<sup>8</sup> J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja? [Middle East 2011: rebellion or revolution?]*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, pp. 191–203; Y. Al. Haj Saleh, *Die Revolution in Syrien [Revolution in Syria]*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte” 2012, no. 9, pp. 12–16.

<sup>9</sup> The Resolution was adopted on 17 March 2012. See [http://www.un.org/News/Press/doc/2011/sc\\_10200.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/doc/2011/sc_10200.doc.htm). Also see: M. Soja, *Stosunki UE–NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku [EU–NATO relations in the field of European security and defence at the end of the 20<sup>th</sup> and the beginning of the 21<sup>st</sup> century]*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, pp. 209–216.

<sup>10</sup> P. Sasnal, *Kryzys w Libii, a reakcje społeczności międzynarodowej [Crisis in Libya and international community's reaction]*, “Biuletyn PISM” 2011, no. 20, p. 2.

- making the participation of the Bundeswehr dependent on the UN, the EU or NATO mandate,
- deepening cooperation with Poland<sup>11</sup>.

A month later, Chancellor Angela Merkel in her *expose* presented in the Bundestag also emphasised that the new government's aims are, in the field of domestic policy: getting out of the economic recession, and in the field of foreign policy: freedom, peace and security, prosperity for everyone and social progress<sup>12</sup>.

Therefore, an American expert and well-known specialist in political science, George Friedman, is probably right to state in his book devoted to changes in the international powers' relations and threats to the new world order that in the decades to come, Germany and Russia, and not the emerging powers with China as a leader, will constitute the biggest threats to the United States and the world<sup>13</sup>. He emphasises that the relations between the United States and Germany have deteriorated mainly because of the financial crisis and the American war in Iraq, and that:

“the Americans have serious problems with the Russians, and the Germans distance themselves from their attempts to stop Russia. (...) In the years to come, the relations between America and Russia and Germany will be changing and we should expect a considerable movement here. Regardless of public opinion, the increased presence of Russia in the East of Europe endangers American interests. (...) The more will America be concerned about the position of Russia, the bigger will the distance be between it and Germany. (...) All these manoeuvres are first of all aimed at avoiding a war and next at halting the rapprochement between Russia and Germany, which might endanger the American hegemony in the decades to come”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, der Koalitionvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17 Legislaturperiode [Growth. Education. CDU, CSU and FDP coalition agreement. 17th Bundestag]*, Berlin 2009; *CDU podpisało umowę koalicyjną z FDP [CDU signed a coalition agreement with FDP]*, “Wprost”, 26 October 2009, p. 3.

<sup>12</sup> M. Zawilska-Florczuk, *Nowy rząd RFN: integracja i edukacja zamiast wielkich reform [New government of the FRG: integration and education instead of a great reform]*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, [www.osw.waw.pl/pl](http://www.osw.waw.pl/pl).

<sup>13</sup> G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy [The Next Decade: What the World Will Look Like]*, Polish translation by M. Wyrwas-Wiśniewska, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012. Also compare J. Żakowski, *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'em Friedmanem, amerykańskim politologiem, właścicielem prywatnej agencji wywiadowczej, o nadmiernym znaczeniu Niemiec w Europie i militarnych obowiązkach Polski [America comes back home: an interview with George Friedman, an American political science researcher and owner of a private intelligence agency about the excessive importance of Germany in Europe and military duties of Poland]*, “Polityka”, 29 October – 6 November 2012, pp. 4–46.

<sup>14</sup> G. Friedman, *Następna dekada... [The Next Decade...]*, pp. 204–205. Also compare: E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi [New Cold War:*

Today, not only the political and economic relations between Germany and Russia are becoming closer, but also the perception and image of Russia in Germany and of Germany in Russia are changing. Negative stereotypes of Russia and the Russians were very popular with the German community. They had been shaped for ages and strengthened by the propaganda of the Cold War period. After the German reunification, in the 1990s, the media in Germany depicted Russia as a country sinking in chaos and poverty, and after Vladimir Putin came to power, he was accused of authoritarian inclinations and imperial ambitions. The anti-Russian campaign escalated after the outbreak of the Russian-Georgian war in 2008, when the media in the FRG supported the Georgian version of the conflict. On the other hand, the image of Germany among the Russians is positive. Unlike the United States, which the majority of the Russians traditionally perceive as a political and economic adversary, the FRG is presented in the Russian media as a model of a friendly and reliable economic partner<sup>15</sup>.

\* \* \*

For years, Russia has been trying to use the weakened hegemony of the United States in the world in order to strengthen its own geostrategic position in the new international order. It is trying to push the United States and NATO away from the Russian border and the post-Soviet region. It is against NATO enlargement and its troops deployment in its former satellites' territory. Its strategic aim is also to weaken the transatlantic links. Russia considers NATO to be a weak organisation, which overestimates its possibilities. It accuses NATO of wicked aims and striving for political and military domination over the world. The factors that influenced the cooling of the NATO's relations with Russia were, inter alia, the already mentioned

---

*Putin's Russia and the Threat to the West*], Polish translation by J. Stawski, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008; C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy [Future of Eastern Partnership from German perspective]*, "Biuletyn Niemiecki" 2010, no. 6; S. Żerko, *Niemiecka polityka wobec Rosji: kontynuacja mimo wszystko [German policy towards Russia: continuation in spite of everything]*, "Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2012, no. 104; A. Drzewicki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich [Contemporary dimension of German-Russian relations]*, "Biuletyn Niemiecki" 2012, no. 26.

<sup>15</sup> G. Gromadzki, J. Kucharczyk, *Ludzie – Historia – Polityka. Polska i Niemcy w oczach Rosjan [People – History – Politics: Poland and Germany in the eyes of the Russians]*, Instytut Spraw Publicznych, 2012, <http://fwpn.org.pl> (accessed: 3 February 2013); G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu [Russia's strategy towards the West]*, "Bezpieczeństwo Narodowe" 2009, no. 9–10.

Russian-Georgian war in August 2008<sup>16</sup> and then the Russian-Ukrainian war<sup>17</sup>. As Ronald D. Asmus writes:

“The Russian-Georgian war of August 2008 was a little war that shook the world. Its outbreak shocked the western states immersed in cheerful satisfaction as they were convinced that wars in Europe were a matter of the past. (...) The war questioned the relations between the West and Russia – the state, which many politicians regarded as difficult to cooperate with but few assessed as able to launch a military offensive against one of its neighbours. But what is probably most important, the above-mentioned war violated the very basic principles of the new security policy in Europe, and a big question mark hung over its future. As a result, the small war shook the foundation of the belief that democracy and the spirit of mutual cooperation won an ultimate victory in Europe after the iron curtain had fallen down, and thinking in geopolitical categories of the spheres of influence leading to conflicts and bloodshed was mothballed”<sup>18</sup>.

The new NATO strategy adopted in Lisbon on 19 November 2010 was to ultimately end the post-Cold War epoch and show the Europeans and Americans that the Treaty was still necessary. It was not only to stop its erosion but also strengthen its position in the new international order coming into being. After the collapse of the Soviet Union, an identity crisis started within the Alliance and disputes over what to do with NATO accompanied it. The countries of the former Soviet block, inter alia Poland, still wanted it to be a strong defender against Moscow, but Western Europe did not notice any threat of aggression on the Old Continent. On the other hand, the Americans strove for changing NATO into a tool for supporting wars outside the Treaty territory – such as in Afghanistan and Iraq. In addition, there was a lack of a uniform opinion on how strong American defence guarantees Europe needs and how NATO and American troops deployed in Europe are to strengthen them. This was accompanied by fears that the Alliance might gradually change into a toothless intergovernmental organisation similar to the OSCE, and America will cooperate with allies volunteering from outside the Treaty. This was the character of George W. Bush administration’s plans of missile defence system in Poland and the Czech Republic criticised by many

<sup>16</sup> For more on the topic see: R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu [A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the World]*, Polish translation by J. Tokarski, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzewzkiego, Warszawa 2010; G. Kuczyński, *Strategia Rosji... [Russia’s strategy...]*, p. 157.

<sup>17</sup> J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina [Tasks and aims of Vladimir Putin’s foreign policy]*, “Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, no. 1(52), pp. 167–201.

<sup>18</sup> R.D. Asmus, *Mała wojna... [A Little War...]*, p. 373.



western countries and Russia. The summit in Lisbon and the then adopted strategy of the Alliance were to strengthen the Euro-Atlantic system and prepare it for the fight against such new threats as cyber-war or international terrorism. Barack Obama, who was present at the NATO summit in Lisbon, emphasised that for America, political and military relations with Europe are of key importance. One of the main aims of the Lisbon summit was also an attempt to work out new rules of cooperation with Russia, which was also the subject matter of the NATO Council and Russia meeting, in which the then President Dmitry Medvedev participated. Unfortunately, the aim has not been achieved because Russia has not officially withdrawn accusation that the planned missile defence system might weaken its defence potential<sup>19</sup>.

It is worth mentioning that the Americans still have in their possession the biggest military potential in the world, and their military spending in 2011 exceeded \$700 billion. It was five times more than the spending in China, which is second in this respect. Russia (which spent \$64 billion) and Germany (which spent \$43 billion) were among the ten states in the world that had the biggest spending for military purposes in 2011. The situation was similar in 2012 and in the following years. In addition, Vladimir Putin announced that in the next ten years Russia would spend as much as \$770 billion for the modernisation of the army, and today he emphasises that Russia is getting armed and will. There will be no withdrawal from the plan<sup>20</sup>. He is aware that the public see the Russian army as a pillar of the state's power and a foundation of the state's authority, *de facto* his rule, which is more and authoritarian<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> T. Bielecki, *NATO na początku XXI wieku [NATO at the beginning of the 21<sup>st</sup> century]*, "Gazeta Wyborcza", 19 November 2010, p. 10; *Active Engagement, Moderne Demence...*, pp. 17–31; K. Żukrowska (ed.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe [International security]*, Ius At Tax, Warszawa 2011.

<sup>20</sup> Nakłady na zbrojenia opracowane przez Szwedzki Instytut Badań nad Pokojem [Spending on armament developed by the Stockholm International Peace Research Institute] (SIPRI): [www.sipri.org](http://www.sipri.org). 2011 and 2012, also: U. Beck, *Das deutsche Europa [German Europe]*, Suhrkamp, Berlin 2013 published in Polish: U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu [German Europe: New landscapes of power in crisis]*, Polish translation by R. Formuszewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; A. Ścios, *Rosja – imperium czy potęga mitu [Russia – an empire or the power of a myth]*, 21 March 2013, <http://bezdekkretu.blogspot.com/2013/03/rosja-imperium-czy-potega-mitu-html>

<sup>21</sup> A. Politkowskaya, *Rosja Putina [Putin's Russia]*, Polish translation by T. Korecki, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005, p. 39; J. Topolski, *Sila militarna w poli-*

Vladimir Putin also re-established the power of the security service and expands control over many fields of social life step by step. During his third term, he must authenticate his victory and regain the masses' support. That is why, in order to regain social mandate, Putin creates himself the nation's leader. He focuses his efforts on the supporters of strong-arm rule, and his power unites the society. At the same time, he consistently strives to strengthen the position of Russia as a world superpower on the international arena. He canvasses influence in Europe, Asia, Middle East and Latin America<sup>22</sup>. More and more often, he emphasises the fact that Russia has nuclear weapons and declares readiness to use them in case other measures to ensure the state's security are exhausted. On his demand, the State Duma of the Russian Federation amended the Act on defence on 23 October 2009 and extended president's competences to use armed forces abroad. Moreover, the doctrine of nuclear deterrence has become the key element of the Russian defence policy indispensable for maintaining the status of a state power balancing the weakness of conventional forces. Because of that, the issue of maintaining and improving the nuclear potential of Russia was given the highest priority<sup>23</sup>. This bears witness to the statement that Putin accepts the possibility of using military power as an essential tool of implementing Russia's foreign policy, especially within the boundaries of the former Soviet Union<sup>24</sup>.

President Vladimir Putin practically implements what is laid down in the new "Russian Federation's National Security Strategy until 2020", signed by President Dmitry Medvedev on 12 May 2009, which substituted for the

---

*tyce zagranicznej Federacji Rosyjskiej [Military power in the Russian Federation's foreign policy]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.

- <sup>22</sup> S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Rosji [Russia's foreign policy]*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, pp. 19–21; M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001 [Evolution of Russia's foreign policy towards the United States and Western Europe in the period 1991–2001]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, pp. 157–158; B. Skulska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku [International security in the region of Asia and the Pacific]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, p. 68.
- <sup>23</sup> M. de Haas, *Medvedev's Security Policy: A Provisional Assessment*, "Russian Analytical Digest" 2009, no. 62, pp. 4–9.
- <sup>24</sup> A. Jaroszewicz, *Konsekwencje wojny w Gruzji dla stosunków Rosji z państwami obszaru WNP [Consequences of the war in Georgia for Russia's relations with the CIS states]*, "Tydzień na Wschodzie", 19 August 2008, p. 1; T. Olszański, *Duma zwiększyła uprawnienia prezydenta do użycia wojska za granicą [The Duma strengthened the presidential power to use troops abroad]*, "Tydzień na Wschodzie", 28 October 2009, p. 4.

former conception of national security of Russia until 2000. The document emphasises that Russia's national security defence capacity mainly depends on the country's economic potential. However, what drew the attention of the international community was a statement that approves of the possible use of force in order to obtain access to natural raw materials resources. As Piotr Żochowski rightly notices:

“Despite the appearance of a methodologically organised document, the text of the strategy is not coherent and tries to incorporate all the fields of political, social and economic life of the Russian Federation in the security context. It is a description of the Russian power elites' experience, expectations and ambitions rather than a document constituting a security policy. Unlike the former Conception of 2000, which focused on Russia's foreign policy, the new strategy emphasises a domestic security policy. The preservative sense and the language of “The Security Strategy” confirm that power elites nurture the vision of Russia as a superpower whose position depends on the results of the competition with the West. The document presents the division of the world into enemies and allies, where a dialogue with Russia may be successful only if the interests it declares are taken into account”<sup>25</sup>.

The strategy, which was to guarantee that Russia will return to the international arena and will have a status of a global player in the new multipolar world order, presents factors that have negative influence on international security, including, inter alia, the negative NATO and the United States policy and a possibility of an outbreak of a military conflict to obtain control over energy resources in Central Asia and the Arctic<sup>26</sup>. The discussed strategy also constituted a basis for the new “Conception of the Russian Federation's foreign policy”, also adopted on Vladimir Putin's order on 12 February 2013<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> P. Żochowski, *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej [New Russian Federation's National Security Strategy]*, “Tydzień na Wschodzie”, 20 May 2009, p. 1.

<sup>26</sup> A. Curanović, *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw [Russian Federation's activeness in the Arctic region in the context of superpowers rivalry]*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, pp. 14–17; *Russia's New Arctic Strategy: The Foundation of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond*, 18 September 2008, pp. 98–105; A. Cohen, *Russia in the Arctic: Challenges to U.S. Energy and Geopolitics in the High North*, [in:] S.J. Blank (ed.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011, p. 19.

<sup>27</sup> *Koncepcja polityki zagranicznej Rosji [Conception of Russia's foreign policy]*, Russian Federation's President's official website: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); D. Palikanow, *Rosja: nowa koncepcja polityki zagranicznej stawia na B. ZSRR [Russia: the new conception of foreign policy promotes the former USSR]*, “Kommersant”, 14 December 2012.

Interestingly, President Putin emphasised that this new conception of Russia's foreign policy accentuates new forms and methods of foreign services' work, inter alia, economic diplomacy and soft power, i.e. the state's ability to find allies and gain influence in the world thanks to the attractiveness of the country's own culture, ideology and policy. And the Minister of Foreign Affairs, Sergey Lavrov, added that the new:

“conception of foreign policy formulated a clear and coherent system of opinions focused on solving more and more complex problems of the contemporary world”<sup>28</sup>.

According to Lavrov, in the period 2013–2015, Russia will be implementing its foreign policy in a multi-vector way and its main aim is to integrate the states in the post-Soviet area. Interestingly enough, the second priority of the conception of Russia's foreign policy is cooperation with the European Union, with which Russia wants to establish common market and cooperate for the benefit of international security, because today Russia as well as the whole western world face similar challenges and threats generated by radical Islamism and the growth of Asian powers. The document points at Germany, Italy, the Netherlands and France as Russia's most important EU partners, with whom Russia has strong cooperation links in the field of raw materials and energy. Next, the conception envisages cooperation with the United States, but the strategic partnership postulate disappeared and the main emphasis was placed on the development of economic cooperation, which should constitute a solid foundation for further Russian-American relations<sup>29</sup>.

What was presented above clearly indicates that the current weakening of the West's position constitutes favourable conditions for communication and cooperation with Russia. But the necessary requirements for that include: the recognition of the Russian 'specificity' in the sphere of values and non-interference into Russia's domestic policy, the coordination of activities for the benefit of international security following the principle of a 'concert of powers': Russia, the European Union and the United States, opening the European Union to Russian economic and social penetration (visas), the neutralisation of NATO and the recognition of the Russian sphere of influence within the territory of the Commonwealth of Independent States.

<sup>28</sup> S.W. Lavrov, *Filozofia polityki zagranicznej Rosji [Russia's foreign policy philosophy]*, “Miedzunarodnaja Żyzn” 2013, no. 3, p. 13

<sup>29</sup> W. Radkiewicz, *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej [Conception of the Russian Federation's foreign policy]*, “Tydzień na Wschodzie”, 20 February 2013, pp. 1–3.

*The Russian Federation's National Security Strategy until 2020*, which was discussed above, was modified on 1 July 2014 as a result of the Russian-Ukrainian war<sup>30</sup>. It reflects an assertive foreign policy implemented by Vladimir Putin that aims to regain the status of a world superpower by Russia and to maintain control over its sphere of influence, which is also connected with access to raw materials and their transit. In this context, Ukraine is an important strategic area placed in the sphere of Moscow's geopolitical influence given high priority.

\* \* \*

The years 2013–2014 and in particular the dramatic events in Ukraine, the Middle East and North Africa, the war in Syria, the formation of the Islamic State as well as the annexation of Crimea by Russia made Europe and the world realise that 'the end of history', i.e. the end of the history of the world dominated by ideological conflicts, in which people believed after the collapse of the Berlin wall, the collapse of communism in Europe, the German reunification and the collapse of the Soviet Union, was only an illusion<sup>31</sup>. The theories on the victory of the neoliberal form of democracy in the world propagated in the West have not come true. Triumphalism and hope for 'forever peace' have ended, and trust in gradual and unavoidable democratisation of successive states and societies have been substantially weakened. They have also shown low effectiveness of many states' foreign policy, inter alia Ukraine's policy consisting in 'balancing' between Russia and the European Union. In the light of the dramatic events in Kiev, Crimea and Donbas, as well as in Syria and Iraq, and after the terrorist attacks in Paris and Nice, many weaknesses of the European Union have become evident and its prestige in the world has diminished. Today, twelve years after the great Eastern enlargement of the EU, peace and security in Europe and the world are really endangered. The phenomena and processes that evoke fears include, in particular: undermining the reliability of disarmament agreements, including those concerning non-proliferation of weapons of mass destruction; maintaining power by authoritarian regimes and lingering of confrontational attitudes; non-compliance with international law, democratic standards, human rights and the rights of ethnic and religious minorities;

<sup>30</sup> K. Świder, *Kultura strategiczna Rosji w świetle rosyjskich koncepcji i strategii bezpieczeństwa narodowego [Russia's strategic culture in the light of Russian national security conceptions and strategies]*, "Studia Polityczne" 2016, no. 2(42), pp. 24–25.

<sup>31</sup> F. Fukuyama, *Koniec historii [The End of History]*, Polish translation by T. Bieroń, M. Wichrowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996.

escalating international terrorism and organised crime. Pope Francis also expressed that in July 2016 saying:

“The world has lost peace. The best word to describe what is happening in the world is the word ‘war’. Do not be afraid to say that truth – the world is in the state of war”<sup>32</sup>.

Despite many problems and threats, however, the world slowly evolves in a multipolar and multi-civilizational direction, but the way to that new world order is still very long. But what raises concern is the fact that the role of the EU and the West in general on the international arena is getting less important. The West is losing its economic, political, demographic and moral foundations and, as a result, it stops being a model of development for the world. Social and organisational movements and political parties that are against European integration processes are becoming more and more active in Europe today. There are movements and parties representing such directions of political thought as socialism, anarchism and nationalism among them. The latest one has become the subject matter of lively political debates among the politicians representing mainstream parties. It has also become an element of programmes of populist organisations. Nationalism has also become the basis of political parties’ manifestos, which set directions of anti-EU political thought and their postulates often gain approval of the electorate disappointed with the integration policy<sup>33</sup>.

Despite many problems, the European Union still has the potential to become an active entity in the Euro-Atlantic system and the new world order. It must, however, gradually deepen, widen and improve its political and economic system (maybe in the direction towards federalism) in order to become a global player from the geo-economic as well as geopolitical point of view.

Unfortunately, it is clear that the West, after the financial-economic crisis of 2008–2013 and diplomatic prestige failures, and in case of the United States also military ones (in Iraq, Afghanistan and Syria), lost its way. Unable to find it in the face of currently occurring changes in the world order and remaining on the defensive against the BRIC countries, has chosen Russia as its rival and is trying to push it to the periphery of global politics. At the same time,

<sup>32</sup> O. Szpunar, A. Gurgul, P. Figurski, *Franciszek w Krakowie [Francis in Cracow]*, “Gazeta Wyborcza”, 28 July 2016, p. 3.

<sup>33</sup> M. Kosman, P. Malendowicz, *Głos polskich i niemieckich nacjonalistów w debacie na temat integracji europejskiej [The voice of Polish and German nationalists in the debate on the European integration]*, “Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, no. 9, p. 215.

Russia under Vladimir Putin's rule is becoming stronger and takes active part in global games, which is reflected today in its military operations in Ukraine and Syria. Simultaneously, Russia is threatening with nuclear weapons and demands that the sanctions imposed on it for the war with Ukraine are lifted. It also demands compensation for the loss resulting from the sanctions as well as its own countersanctions, which closed its market for the products from the countries that had imposed restrictions on Russia. Vladimir Putin is simply seeking another conflict that would muster the nation's support for him and show the Russians that this is their country that dictates its will to the world. That is why, in spite of everything, it is necessary to talk to Russia and not isolate it on the international arena as it makes it undertake aggressive action, of which the war with Ukraine is the best example and which can lead to a new cold war in international relations or even the third world war<sup>34</sup>.

At the same time, it is necessary to do everything to make NATO and the EU active entities on the international arena and help them play a significant role in the development of a new international order, in which Europe and the United States should be its main pillars. To achieve that, unity and cooperation of all member states of the European Union and NATO, especially the FRG and France, is necessary. Further cooperation between the EU and the United States as well as between the EU and NATO is also necessary. If it is not intensified, the Euro-Atlantic system will lose its importance and will stop being a guarantor of security in the West. In the face of the bankruptcy of the EU's eastern policy, it is necessary to work out a new form of cooperation and the EU and NATO's policy towards Russia and adopt a new and far-sighted transatlantic strategy towards this country<sup>35</sup>.

The West, i.e. the United States, NATO and the European Union, does not want to tease Russia, which is the greatest aggressor and has violated all norms of international law, and *de facto* leaves Ukraine alone, at the mercy of Vladimir Putin, who is trying to dismantle the post-Cold War order, which is very unjust from Russia's point of view because it pushes it away onto

---

<sup>34</sup> R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego [International implications of the Ukrainian crisis]*, "Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2014, vol. 50, no. 2, pp. 39–40. Also: R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy [Europe and international order]*, [in:] *ibidem*, pp. 41–56; B. Góralczyk (ed.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno? [The European Union as an actor on the global stage: Together or alone?]*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>35</sup> A. Krzemiński, *Niemcy na huśtawce [Germany on the wing]*, "Polityka", 30 July – 5 August 2014, pp. 43–45.

a position of a regional power. The PRC, which formally is for a peaceful multipolar and multi-civilisation world order, also demonstrated a very strange, ambivalent attitude towards the Russian-Ukrainian war. In practice, however, international conflicts that weaken the West or Russia help China strengthen its position on the international arena. And this is Ukraine, which is to play an important role in Vladimir Putin's plans to re-establish Russia's position as the world superpower<sup>36</sup>.

The above warnings finally resulted in the awakening of NATO, which at the Warsaw summit in summer 2016 decided to deploy four battalions on the eastern flank and entered an agreement with the European Union, in which the two organisations committed themselves to coordinating military exercises to defend against hybrid attacks and to developing rules of cooperation in case of such crises. The President of the United States emphasised during the summit that he was implementing his promises of 4 June 2014. Namely, after the Russian aggression against Ukraine, when making a speech in Warsaw on 4 June 2014, he said that Poland and the Baltic States would never be alone. Then, for the first time, some contingents of the US Army (at the beginning, an airborne company) and other NATO states were allocated in Poland and the Baltic States. Now, a decision has been taken on "permanent rotation presence" of four battalion groups (of 1,000 soldiers each) in Poland, Lithuania, Latvia and Estonia until 2017. Moreover, it was also announced that an armoured brigade would be deployed on the eastern flank of NATO, and its command would be based in Poland. These decisions certainly are increasing the security of Europe, which is endangered by Russia's imperial attempts<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> J.M. Fiszer, *Geopolityczne i geoekonomiczne aspekty europeizacji Ukrainy i jej perspektywy [Geopolitical and geo-economic aspects of Europeanisation of Ukraine and its prospects]*, [in:] J. Tymanowski, J. Karwacka, J. Bryl (ed.), *Procesy europeizacji Ukrainy w wybranych obszarach [Processes of Ukraine Europeanization in selected areas]*, BHZ "Nacjonalna Akademia Uprawlenija", Kijów-Warszawa 2016, pp. 15–39; R. Kuźniar, *Ukraine – Europe's hic Rhodus, hic salta*, [in:] B.J. Góralczyk (ed.), *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, Centre for Europe, University of Warsaw 2015, pp. 63–85; K. Świder, *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukrainai i Białorus po rozpadzie Związku Radzieckiego [Russian geopolitical conscience versus Ukraine and Belarus after the collapse of the Soviet Union]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015, pp. 181–249.

<sup>37</sup> P. Wroński, *Rosja już mniej groźna. Przebudzenie NATO [Russia is less dangerous now. NATO's awakening]*, "Gazeta Wyborcza", 11 July 2016, p. 1; T. Bielecki, M. Zawadzki, *Unia i NATO postanowiły się wzmocnić [EU and NATO decided to strengthen]*, "Gazeta Wyborcza", 9–10 July 2016, p. 3.



\* \* \*

Russia has been experiencing a recession for two years now: 2015 ended with a negative balance (-3.7%) and in 2016 the GDP was expected to decrease by another 1.3%. Moreover, active but very expensive Russia's involvement in military conflicts in Ukraine (Donbas) and in Syria have been diverting attention from the necessary reforms and modernisation, also outside the army, which is the pillar of Vladimir Putin's rule. The Russian Federation is not in possession of modern industry and its economy is based on trade (sale) in raw materials, especially oil and gas, which generates 52% of the budget revenues and accounts for 70% of the country's export. The economy is anachronistic and, what is more, its budget and the citizens' income are shrinking. According to the international Monetary Fund, as a result of the western sanctions imposed two years ago (in 2014) and its own reaction to them, Russian economy annually loses ca. 1.5% of the GDP. Moreover, the Kremlin must prepare the economy for the approaching end of oil and gas era. According to estimations, only 15 years are left until the exhaustion of the profitable resources. Herman Gref, the President of Sberbank and former Minister of Economy, presented a similar forecast. In his opinion, Russia will run out of the so-called mono-products, i.e. oil and gas, in the period 2028–2032<sup>38</sup>.

For years, Vladimir Putin has been announcing the modernisation of Russia, including a departure from the economy based on energy raw materials, but little has been done in this area so far. In the meantime, the situation in Russia is getting worse day by day. The Russians are suffering the economic crisis. According to the latest poll conducted by an independent polling organisation, the Levada Center, as many as 80% of the Russians suffer the worsening economic situation in the country. Most of them believe that the crisis in Russia will continue for at least a few years. Only 5% of the respondents have not noticed the price increase. The rest say that prices of different goods and services have increased by 15–100% over the last years<sup>39</sup>.

The war with Ukraine and participation in the civil war in Syria led Russia to the brink of economic collapse. Putin, apart from Syria's President Bashar al-Assad, has already lost most of his influential allies. In Europe, except for Belgrade and Budapest, nobody maintains close contact with him. Even China treats Russia purely pragmatically and stays in closer contact with

<sup>38</sup> *Kończy się ropa naftowa w Rosji [Russia is running out of oil]*, "Rzeczpospolita", 5 October 2016, p. B 9.

<sup>39</sup> *R. Szosy, Sytuacja się pogarsza, ale car nic o tym nie wie [The situation is worsening but the tsar doesn't know about it]*, "Rzeczpospolita", 28 September 2016, p. A12.

Washington, Berlin and Paris than with Moscow. According to Masha Gessen, the author of the book *The Man Without a Face: The Unlikely Rise of Vladimir Putin*<sup>40</sup>, the regime in the Kremlin has already reached the third and final stage. This is the most dangerous one – it is characterised by unpredicted turns and aggression. It can last a few years but not necessarily. The author says that the first stage of Putin’s rule took only five years, until 2005. This was the time when the democratic reforms of the 1990s were cancelled. Putin took control over the media and in fact he also abolished free elections. The second stage covering the years 2005–2012 was a period of Russia’s political stagnation. The third stage has taken two years now, i.e. since 2014, and the war against Ukraine or rather for Ukraine and Russia’s overt participation in the war in Syria dominate it<sup>41</sup>.

By the way, the first period, i.e. from 1999 to 2005, was the time of close cooperation between Vladimir Putin and German Chancellor Gerhard Schröder. A social democrat (Schröder) and a post-communist (Putin) turned to be pragmatic and used a similar language to speak about the supremacy of national interests over the interests of the world or Europe. Thanks to that they tailored very good relations based on partnership. The cooperation between the FRG and Russia as well as the West and Russia accelerated then. The initial lack of trust and reservation of the West about the financial crisis and a deficit of democracy in Russia, the conflict in Kosovo and the Chechen War changed into a process of institutionalisation of political, military and economic cooperation. Military cooperation and close relations between Russia and NATO, including Russian and German openness towards the enlargement of NATO structures and the European Union were very important for both states as well as Poland, because thanks to that, Poland joined NATO on 12 March 1999 and the European Union on 1 March 2004<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> M. Gessen, *Putin. Człowiek bez twarzy [The Man Without a Face: The Unlikely Rise of Vladimir Putin]*, Polish translation by J. Szajkowska, M. Witkowska, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2012.

<sup>41</sup> Ł. Wojcik, *Więzień Kremla [The Kremlin prisoner]*, “Polityka”, 1–6 January 2015, pp. 22–24.

<sup>42</sup> M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009 [FRG’s policy towards the USSR/Russia in the period 1989–2009]*, pp. 319–415; J.M. Fiszer, *Władimir Putin jako „fenomenalny” przywódca Rosji [Vladimir Putin as a phenomenal Russia’s leader]*, “Stosunki Międzynarodowe – Zeszyty Naukowe”, Uczelnia Vistula w Warszawie, 2011, no. 26, pp. 7–25; J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec [Reunited Germany’s foreign policy]*, Instytut Zachodni, Poznań 2011.

Germany's influence on Russia's temperate attitude towards the above-mentioned issues is unquestionable. Plans to cooperate in the field of armaments, joint exercises and training staff were important elements of cooperation in the area of security and military issues. The joint German-Russian exercises in August 2002 were the first ones since the interwar period and were symbolic. Other agreements were signed too, e.g. agreements on the fight against criminality, treaties on legal assistance in criminal matters and extradition of 2001, a protocol on the cooperation between border guards of February 2003 and agreements on visa facilitation promoting selected categories of travellers. But the office of the Coordinator of German-Russian Intersocietal Cooperation established at the beginning of 2003 was the main element of social dialogue<sup>43</sup>.

In the period 2003–2005, the German-Russian cooperation was deepened, especially in the energy sector, which mainly resulted in the agreement on laying North European Gas Pipeline (Nord Stream) and aroused opposition in whole Europe, not only Poland and other states of East Central Europe. The agreement was presented as a proof that, in foreign policy, a narrow national interest, and not the European one, motivates Germany. Actually, the new gas pipeline, bypassing transit countries (Ukraine and Belarus), ensured greater security for supplies to German consumers and was a response to the future increase in demand for gas in the whole energy consumption in the FRG in connection with the decision planned by Gerhard Schröder's government to stop producing nuclear energy<sup>44</sup>.

In the last several months of Schröder's government, the Russian-German relations showed far-reaching conformity of interests and assessment of major international issues, although they did not lack differences of opinion. However, when they occurred, the good relations between the two leaders

<sup>43</sup> For more on the FRG-Russia's cooperation in the period 1998–2005 see: M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji...* [*FRG's policy towards the USSR/Russia...*], pp. 365–385; K. Mischczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005* [*Foreign security and defence policy of the government coalition SPD-Alliance '90/The Greens in the period 1998–2005*], Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012; A. Stent, *Rusland*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (ed.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* [*Germany's foreign policy handbook*], VS Verlag, Wiesbaden 2007, pp. 443–444; *Stosunki Rosja – Niemcy w latach 1998–2005* [*Russian-German relations in the period 1998–2005*], Raport OSW i CSM, Warszawa, February 2006.

<sup>44</sup> A. Cianciara, *Gospodarcze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji* [*Economic conditions of Germany and France's eastern policy*], "Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2014, no. 2(45), pp. 202–203.

let them ease tension, as e.g. in connection with the Orange Revolution in Ukraine or the Baltic States enlargement of NATO. The fact that in 2005, before the end of Schröder's term, the two leaders met eight times indicates the intensity of contacts between them. Thanks to Schröder and German social democrats, the axiological factor in the FRG's policy towards Russia weakened and it was demonstrated in practice in the lack of the Chancellor's criticism of the deficit of democracy in Russia's domestic policy. The opposition to the United States' unilateral foreign policy was another important element strengthening German-Russian cooperation.

\* \* \*

After the successive snap parliamentary election in 2005, when Gerhard Schröder lost, Angela Merkel became new Chancellor of the FRG. She comes from the former GDR and has tasted the life in the communist countries of East Central Europe<sup>45</sup>. Jadwiga Kiwerska highlights that:

“Angela Merkel was a new kind of German political leader. She represented the third post-war generation, which was not emotionally bound with the pro-Americanism of the 1950s and 1960s as Kohl's generation, but was also not shaped by the passions of 1968, including the strong anti-Americanism as in the case of Schröder and Fischer. (...) She was convinced that the improvement of the relations with the USA was in the interest of Germany and to that end she was ready to act. She understood that it would serve to strengthen the transatlantic system that constituted an important element of international order. But most of all, she wanted to contribute to a change of anti-American sentiments in Germany”<sup>46</sup>.

And one of her biographers said that she had some features of a sphinx. She is inscrutable, she says very little about her past and not eagerly. The Polish roots of her grandfather, who changed his surname from Kaźmierczak to Kasner in the 1930s, were among her secrets for a long time. Angela Merkel awakens extreme emotions among the Germans and European politicians, as well as in Poland, where she was voted the most popular foreign politician for the fifth time in the OBOP opinion poll in 2012. Her former victories were in 2006, 2007, 2010 and 2011<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> A. Stępin, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy [Angela Merkel: Empress of Europe]*, Wydawca Agora SA, Warszawa 2014.

<sup>46</sup> See J. Kiwerska, *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej [Germany in the transatlantic commonwealth]*, [in:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczyk, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec... [Reunited Germany's foreign policy...]*, p. 242.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 9. Also: B.T. Wieliński, *Mutti jest tylko jedna [Mutti is only one]*, “Wysokie Obcasy”, 21 September 2013, pp. 11–17.

The government formed by Angela Merkel in 2005, the so-called great coalition CDU/CSU-SPD, undertook a successful attempt to bring back Adenauer's principles to the German foreign policy: the Atlantic orientation and a refusal to choose between Washington and Paris. It is true that the appointment of Frank-Walter Steinmeier, formerly a close collaborator of Chancellor Gerhard Schröder, as Vice Chancellor and Minister of Foreign Affairs posed a threat of maintaining foreign policy characteristic of the coalition SPD-The Greens. And this is what happened but only to a small extent<sup>48</sup>.

Taking chancellor's office by Angela Merkel was conducive to depersonalisation of Moscow-Berlin relations established by Gerhard Schröder, whose relations with Vladimir Putin went far beyond official contacts. Moreover, Merkel strove to rectify transatlantic relations impaired when Schröder was in power and to take into account the interests of the Central European states in relations with Moscow. However, the coalition partner, Vice Chancellor and Minister of Foreign Affairs, Frank-Walter Steinmeier, Chief of Staff of the Chancellery in Schröder's government, was in favour of the maintenance of a pro-Russian policy. This pragmatic attitude, marginalising the issue of a democratic deficit in Russia, mainly amounted to the exposure of such areas of cooperation as energy relations and international security. It was approved of first of all by France, Italy or Spain and criticised by Central European members of the European Union, including Poland, and the United Kingdom and Denmark.

In general, Angela Merkel did not manage to surmount the most painful consequences of Schröder's government's decisions, inter alia, to re-establish the allies' trust in Germany and to overcome the crisis in the European policy. Germany regained the position of a reliable and loyal partner of the United States and an active member of the European Union. It became a strong link in the Euro-Atlantic system, which is a guarantor of security in Europe, including Poland<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> M.M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009... [FRG's policy towards the USSR/Russia...]*, pp. 417–492; J. Franzke, *Wertepolitik versus Realpolitik. Die Russlandpolitik der Regierung Merkel/Steinmeier*, "Welt Trends" 2009, no. 67, pp. 93–98.

<sup>49</sup> J. Kiwerska, *Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej [Germany in the transatlantic commonwealth]*, [in:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Zerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec... [Reunited Germany's foreign policy...]*, pp. 230–255; L.N. Bowers (ed.), *German Foreign and Security Policy*, New York 2009.

## CONCLUSIONS

The above-mentioned second and third stage of Vladimir Putin's rule in Russia in fact fall on the time when Angela Merkel also was in power and led to the cooling of political relations between Russia and Germany, but until 2014 the economic and trade relations developed dynamically. It was the Russian-Ukrainian war and the Russian annexation of Crimea in 2015 that changed this state of things. The FRG unequivocally condemned Russian aggression against Ukraine and declared for economic sanctions, which are for Russia, as I already mentioned, more and more painful and weaken Vladimir Putin's rule. At all costs he wants to remain in power until the next presidential election in 2018 and blames the West for the growing crisis. Prior to that, in autumn 2017, there will be a parliamentary election in the FRG and today it is difficult to predict the result. The position of CDU/CSU and Angela Merkel in particular is getting weaker because she is blamed for the immigration crisis and uncontrolled inflow of 1.5 million immigrants to Germany in the period 2014–2016. In the FRG today, one can hear opinions, also expressed by the competitive SPD, that sanctions imposed on Russia should be lifted and economic cooperation re-established to be as profitable for the two parties, and especially for Germany, as it had been in the past.

Supporting Ukraine, however, the European Union and its member states led by Germany made mistakes both in their strategy and its implementation, which is busily used by Russia. Too much energy was spared on the so-called Minsk process, which failed in spite of German efforts. The war in Ukraine is continued. Over 10,000 Ukrainian soldiers were killed and Ukraine is becoming a ruined country today. At the same time, a lack of unity and solidarity is getting more and more flagrant among the European Union states, because some of them make their economic links with Russia a higher priority than the support for Ukraine. There is also a clear regional division of the EU member states as far as their readiness to support Ukraine is concerned. While the states of the North and the East of the EU are active in supporting Ukrainian transformation, the states of the South and the West show less and less commitment. The lack of balance between those two groups undermines the European idea of solidarity and cohesion, and thus limits the efficiency of the EU as a political player. At the same time, it is not conducive to the development of a new, multipolar and multi-civilizational international system. The process resulting from the Yalta-Potsdam order and globalisation has been hampered in the last years. Due to that, it is difficult to make an accurate prediction about the future of the world and its ultimate shape as well as international security.

## SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Ash T.G., *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Random House, New York 2010.
- Asmus R.D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu [A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the World]*, Polish translation by J. Tokarski, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzewzkowskiego, Warszawa 2010.
- Beck U., *Das deutsche Europa [German Europe]*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- Beck U., *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu [German Europe: New landscapes of power in crisis]*, Polish translation by R. Formuszewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Bieleń S., *Polityka zagraniczna Rosji [Russia's foreign policy]*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Bowers L.N. (ed.), *German Foreign and Security Policy*, New York 2009.
- Brzeziński Z., *Wybór – dominacja czy przywództwo [The Choice: Global Domination or Global Leadership]*, Polish translation by B. Pietrzyk, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi [Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power]*, Polish translation by K. Skoneczny, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Cameron R., Neal L., *Historia gospodarcza świata. Od paleoitu do czasów najnowszych [A Concise Economic History of the World: From Palaeolithic Times to the Present]*, Polish translation by H. Lisiecka-Michalska, M. Kluźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 2004.
- Cohen, A., *Russia in the Arctic: Challenges to U.S Energy and Geopolitics in the High North*, [in:] S.J. Blank (ed.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011.
- Curanović A., *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw [Russian Federation's activeness in the Arctic region in the context of superpowers rivalry]*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.
- Fiszer J.M., *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina [Tasks and aims of Vladimir Putin's foreign policy]*, "Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2016, no. 1(52).
- Fiszer J.M., *Geopolityczne i geoekonomiczne aspekty europeizacji Ukrainy i jej perspektywy [Geopolitical and geo-economic aspects of Europeanisation of Ukraine ad its prospects]*, [in:] J. Tymanowski. J. Karwacka, J. Bryl (ed.),

- Procesy europeizacji Ukrainy w wybranych obszarach [Processes of Ukraine Europeanization in selected areas]*, BHZ “Nacjonalnaja Akademia Uprawlenija”, Kiew–Warszawa 2016.
- Franzke J., *Wertepolitik versus Realpolitik. Die Russlandpolitik der Regierung Merkel/Steinmeier [Policy of values versus real policy. Merkel/Steinmeier’s government policy toward Russia]*, “Welt Trends” 2009, no. 67.
- Gessen M., *Putin. Człowiek bez twarzy [The Man Without a Face: The Unlikely Rise of Vladimir Putin]*, Polish translation by J. Szajkowska, M. Witkowska, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2012.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy [The Next Decade: What the World Will Look Like]*, Polish translation by M. Wyrwas-Wiśniewska, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku [State-Building: Governance and World Order in the 21st century]*, Polish translation by J. Serwański, Wydawnictwo REBIS, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Koniec historii [The End of History]*, Polish translation by T. Bieroń, M. Wichrowski, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 1996.
- Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.
- Góralczyk B. (ed.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno? [European Union as an actor on the global scene: together or alone?]*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Kiwerska J., Koszel B., Tomczak M., Żerko S., *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec [Reunited Germany’s foreign policy]*, Instytut Zachodni, Poznań 2011.
- Kosman M., Malendowicz P., *Głos polskich i niemieckich nacjonalistów w debacie na temat integracji europejskiej [The voice of Polish and German nationalists in the debate on the European integration]*, “Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, no. 9.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku [Between hell and paradise: grey security at the start of the 21st century]*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Kukliński A., Pawłowski K. (ed.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Kuźniar R., *Ukraine – Europe’s hic Rhodus, hic salta*, [in:] B.J. Góralczyk (ed.), *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, Centre for Europe, University of Warsaw 2015.



- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi [New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West]*, Polish translation by J. Stawski, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Miszczak K., *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005 [Foreign security and defence policy of the government coalition SPD-Alliance '90/The Greens in the period 1998–2005]*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Modelski G., *The Long Cycle of Global politics and the Nation-State*, "Comparative Studies in Society and History" 1978, vol. 20, no. 2.
- Modelski G., Thompson W.R., *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia 1966.
- Müller J.W., *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie [Where does Europe end? Hungary, Brussels and the future of liberal democracy]*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- Politkowskaja A., *Rosja Putina [Putin's Russia]*, Polish translation by T. Korecki, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005.
- Raś M., *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001 [Evolution of Russia's foreign policy towards the United States and Western Europe in the period 1991–2001]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Skulska B., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku [International security in the region of Asia and the Pacific]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Soja M., *Stosunki UE–NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku [EU–NATO relations in the field of European security and defence at the end of the 20<sup>th</sup> and the beginning of the 21<sup>st</sup> century]*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Stent A., *Russland*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (ed.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik [Germany's foreign policy handbook]*, VS Verlag, Wiesbaden 2007.
- Stępin A., *Angela Merkel. Cesarzowa Europy [Angela Merkel: Empress of Europe]*, Wydawca Agora S.A., Warszawa 2014.
- Świder K., *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego [Russian geopolitical conscience versus Ukraine and Belarus after the collapse of the Soviet Union]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015.
- Świder K., *Kultura strategiczna Rosji w świetle rosyjskich koncepcji i strategii bezpieczeństwa narodowego [Russia's strategic culture in the light of Rus-*

- sian national security conceptions and strategies], "Studia Polityczne" 2016, no. 2(42).
- Wallerstein J., *Koniec świata jaki znamy [The End of the World As We Know It: Social Science for the Twenty-first Century]*, Polish translation by M. Gilewicz [et al.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Williams P.D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londyn & New York 2012.
- Zacher L.W., *Przyszłość w świetle prognoz światowych u progu XXI wieku [Future in the light of global forecasts at the start of the 21<sup>st</sup> century]*, "Polska 2000 Plus", 2001, no. 1.
- Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja? [Middle East 2011: rebellion or revolution?]*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego [International implications of the Ukrainian crisis]*, "Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2014, vol. 50, no. 2.
- Żukrowska K. (ed.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe [International security]*, Ius At Tax, Warszawa 2011.

## POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY TOWARD RUSSIA IN THE MULTIPOLAR WORLD ORDER: ITS OBJECTIVES, TASKS AND CONSEQUENCES FOR EUROPE

### Summary

The article aims to analyse the FRG's policy toward Russia at the turn of the century and to present its significance to Europe and the development of a new global order. Moreover, the author tries to answer many questions concerning premises of cooperation between Russia and Germany as well as the threats they pose to European and world peace and security, inter alia, whether there will not be another Rapallo and whether Russia and Germany will not try to play a dominant role in Europe. The main thesis of the paper is an assumption that a way to a new, probably multipolar global order is very long and that Germany, remembering its history and tragic experiences, will not return to its policy of cooperation with Russia, which aims to take control over Europe and divide it again. On the other hand, the author writes, cooperation between Germany and Russia is indispensable for the stabilisation of the situation in Europe and the development of a new democratic order in the world.

## POLITYKA RFN WOBEC ROSJI W MULTIPOLARNYM ŁADZIE GLOBALNYM: JEJ CELE, ZADANIA I KONSEKWENCJE DLA EUROPY

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki RFN wobec Rosji na przełomie XX i XXI wieku oraz próba pokazania ich znaczenia dla Europy i budowy nowego ładu globalnego. Ponadto autor próbuje odpowiedzieć na wiele pytań, dotyczących przesłanek współpracy Rosji i Niemiec oraz wynikających z niej zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa Europy i świata. Między innymi, czy nie dojdzie w przyszłości do nowego Rapallo i czy Rosja wraz z Niemcami nie będą próbowały odgrywać dominującej roli w Europie? Tezą główną tego opracowania jest konstatacja, że droga do nowego, prawdopodobnie multipolarnego ładu globalnego jest bardzo daleka oraz, że Niemcy – pomne historii i tragicznych doświadczeń – nie powrócą już do polityki współpracy z Rosją, której celem będzie przejęcie kontroli nad Europą i jej nowy podział. Z drugiej strony – pisze autor – współpraca Niemiec i Rosji jest niezbędna dla stabilizacji sytuacji w Europie i budowy nowego, demokratycznego porządku na świecie.

## ПОЛИТИКА ФРГ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ МУЛЬТИПОЛЯРНОГО ГЛОБАЛЬНОГО ПОРЯДКА: ЕЁ ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЕВРОПЫ

### Резюме

Целью настоящей статьи является анализ политики ФРГ в отношении России на рубеже XX и XXI веков, а также попытка определения её значения для Европы и организации нового глобального мирового порядка. Кроме того, автор статьи предпринимает попытку ответа на множество вопросов, касающихся предпосылок сотрудничества России и Германии и связанной с ним угрозы для мира и безопасности в Европе и мире; в частности, не приведёт ли это в будущем к новому Рапалло и не будут ли Россия с Германией предпринимать попытки принятия доминирующей роли в Европе? Главным тезисом данного исследования служит констатирование того, что до нового, по всей вероятности, мультиполярного глобального мирового порядка ещё чрезвычайно далеко; а также того, что Германия, с учётом исторического опыта и трагического прошлого, не возобновит

политику сотрудничества с Россией, которая будет стремиться принять контроль над Европой и осуществить её новый раздел. С другой стороны, как считает автор, сотрудничество Германии и России необходимо для стабилизации ситуации в Европе и организации нового демократического порядка в мире.

**Jens Boysen\***

## GERMAN 'CIVILNESS' AND RUSSIAN 'COMBATIVENESS' AS FACTORS OF STRATEGIC ORIENTATION IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL SECURITY\*\*

### 1. INTRODUCTION: GERMANY'S VS. RUSSIA'S SECURITY POLICY BETWEEN IDEALISM AND REALISM

It is not difficult to argue that the political stands and decisions of Germany and Russia are of great importance for security in Europe. It results, inter alia, from their geographical location as well as political and economic position. From the historical point of view, these states were, after the unification of Germany in 1871, the biggest military powers in Europe. Adequately, their importance had impact on the future of Europe and even the world, especially during the World Wars; and the fight between Nazi Germany and the Stalinist Soviet Union in the period 1941–1945 may be called the biggest (so far) clash between two parties ever. Just this period and its consequences, until now, have been an important factor in historical and political-military thinking not only in those states but also in the Central Eastern European countries situated between them. As far as the military dimension is concerned, in case of Germany, little was left of the then military power in 1945; for Russia, however, the army has been (or again is) a political tool having priority. In general, Germany and Russia operate in substantially different external

---

\* Jens Boysen – PhD, Assistant Professor at Technische Universität Chemnitz, Institute for European History, jens.boysen@phil.tu-chemnitz.de

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

conditions today. Germany is a (leading) member of NATO and the European Union, and geo-strategically, as the political circles in Germany are keen to say, it is ‘surrounded by friends’, i.e. as a result of NATO enlargement in 1999, Germany borders only with allied or neutral countries<sup>1</sup>. Russia, on the other hand, after the Cold War and the loss of the Soviet ‘external empire’<sup>2</sup> in Central and South Eastern Europe in particular, was left alone, not to say an isolated country, although continued to be a great power. For many years since 1990, the West, especially Germany, has striven to make Russia a partner, but not in ‘regular’ integration (which is not an interesting option for Russia anyway), but at least in the sense of close links that go far beyond classical diplomatic relations. It is also worth remembering the fact that the process of the German reunification in 1990 (especially in the form of the Two Plus Four Agreement) and the Paris Charter of the same year, signed by all NATO and Warsaw Treaty member states, assigned Russia an important role in the pan-European security structure (although the hopes – on the part of Russia and western pacifists – for a stronger role of the OSCE have not been fulfilled<sup>3</sup>).

Defining the terms of ‘civility’ and ‘combativeness’ is an important starting point for this paper. ‘Civility’ defines such a political culture in which ‘civil’ values are most appreciated. They are: constructive relations between citizens, no use of violence to resolve social conflicts, active citizens’ support for the state based on law and democracy etc. It is a concept most closely connected with the idea of *citizen society* or *civil society*<sup>4</sup>. Apparently, it is a stand that is mainly ‘internal’ in character and is often associated with the theory of constructivism in political science, which determines a given state’s foreign policy direction as a result of internal, i.e. social, processes. Such perception influences the area of defence and security in the form of a defensive attitude and avoidance (whenever possible) of such steps that

<sup>1</sup> The cited phrase is attributed to the former (from 1992 to 1998) German Defence Minister, Volker Rühle; see Wilfried von Bredow, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung [Introduction to the Federal Republic of Germany’s foreign policy]*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, pp. 220–221.

<sup>2</sup> H. Spruyt, *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition*, Ithaca, NY: Cornell University Press 2005, pp. 81–82.

<sup>3</sup> M. Chalmers, *Beyond the Alliance System*, “World Policy Journal” 1990, no. 2, pp. 215–250.

<sup>4</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego: Współczesna debata i jej źródła [The Idea of Civil Society: Contemporary debate and its sources]*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.

might increase the risk of military escalation. This 'pacifist' character causes that two English words are often confused with one another: 'civil' (meaning 'non-military') and 'civic' (meaning 'non-state' or 'non-governmental').

The concept of 'combative' is used in two ways here: on the one hand, it describes *physical and technical* readiness of armed forces to a possible fight, which concerns weapons, internal organisation, infrastructure etc., and soldiers' readiness to fight in particular; on the other hand, it refers to *mental* readiness, i.e. decision on a war, which consists in the political leadership and society's political and moral attitudes. The latter is a condition for the former in the same way as, in general, political objectives and visions result in developing material and social resources necessary for achieving them. Moreover, the word 'combative' may suggest, depending on the ideological character of the circles in power, a more or less evident inclination to use military measures as 'coercive measures'. From the theoretical point of view, 'combative', unlike 'civility', is associated with the attitude of *realism*, i.e. a suggestion of a long-term 'national interest'<sup>5</sup> and rivalry between states. To some extent, the concept of 'combative' may be treated as a synonym of a common, e.g. in Poland, term 'defensive capability', however, the latter emphasises the state of defence as a political basis for the possible fight while the former describes readiness to fight in more general terms. Both concepts, and more precisely policies based on them, have inclination to cover all spheres of a nation's life in order to get prepared to a potential conflict. But it also opens the way to considering potential processes of militarizing the society.

As far as motivation and justification of a potential use of force in foreign policy are concerned, two totally different attitudes can be observed on the part of Germany and Russia. This difference consists mainly in the above-mentioned structural and political parameters of the two states. Apart from that, however, there is also another specific factor that influences Germany and also has impact on the West's policy, namely *moral policy* or 'moralizing'. It is not a purely rational concept, but in some sense an idealistic one, which in Germany mainly refers to the memory of World War II (i.e. mainly the Nazi crimes). This important aspect of Germany's political culture will be further developed below.

---

<sup>5</sup> For a theoretical discussion see K. Kałużna, R. Rosicki, *O interesie narodowym i racji stanu – rozważania teoretyczne [On national interest and reason of state – theoretical considerations]*, "Przegląd Politologiczny" 2013 no. 1, pp. 119–128.

Here, however, it is worth mentioning that Russia, described in the German historical perception (in the same way as e.g. Poland) as a ‘victim state’ of the Nazi war, benefits from that stand of the FRG when it causes the softening of Germany’s policy toward a given state even if it carries out a policy different from that of Germany or the West as a whole. One can see some kind of contradiction between ‘ethical principles culture’, which is cultivated in political and social circles in Germany on the one hand, and complaisance in relations with another country because of ‘historical’ reasons on the other hand. As a result, there is a kind of *predominance of history over the present*, in which, however, the same history is treated in a rather selective way. Just against the background of the ‘fight with Nazism’ (and the ‘liberation of Germany’) by the allied forces perceived as the only important element of the history of World War II, in this context the totalitarian character of the Soviet Union over the whole period of the Bolshevik rule is hardly taken into consideration by the German party although it substantially contributed to the outbreak of that war. And the mass crimes committed by Soviet soldiers and special services in the occupied Germany and in other countries have been timidly mentioned only in the recent years<sup>6</sup>.

## 2. GERMANY: FOREIGN AND SECURITY POLICY IN THE SPIRIT OF PHILANTHROPY

At the very beginning, it is worth mentioning that the Cold War, the threat from the Soviet Union and gradual reconciliation with the former enemies in the West after World War II had a great influence on the political culture of the ‘old’ FRG and the resulting structures of international, or even supranational, cooperation such as NATO and the European Union should be positively assessed. Below, there is mainly a discussion of the situation in the FRG, and little is said about the GDR, as the latter does not affect much Germany’s present foreign and security policy.

But there is another dimension of the issue that has been decisive in the development of the present-day political thinking in Germany. Since the 1960s and especially the 1980s, historical research and common (West) Germany’s historical memory based on it has been more and more focused on the Nazi regime period. While at the beginning it aimed a grantingt

<sup>6</sup> For more on the topic see H. Knabe, *Tag der Befreiung? Das Kriegsende in Ostdeutschland [Liberation day? End of war in Eastern Germany]*, Propyläen, Berlin 2005.



fair respect and compensation for the victims of that regime at home and abroad<sup>7</sup>, in the course of time the omnipresence of that issue in the media and historical papers dominated almost the whole historical conscience efficiently marginalising the rest of Germany's history. Moreover, around 1985, in connection with the 40<sup>th</sup> anniversary of the end of the war and the Nazi regime, historical research on a big scale started in the FRG, especially in the field of social history, not only aimed at the elites of the Nazi Germany but also at the seemingly equal co-responsibility of the whole nation. This tendency among some German (and foreign) historians has combined with the political left wing's (and not only in Germany) pursuit of cultural hegemony and, at the political level, gradual erosion of the national identity, which is to end in actual abandonment of national sovereignty and internationalisation of all important issues of the national existence<sup>8</sup>.

As a result of that characteristic combination of interests, a complex process of German national conscience transformation following the 'post-national' and 'supranational' model took place<sup>9</sup>. The political culture of Germany reunited in 1990 resulting from that process favours such an attitude to international matters that is different from the classical *Realpolitik* and represents a European or even global quasi-federalism, in which states treat each other as partners in a uniform political context. From this perspective many commentators interpreted Chancellor Helmut Kohl's decision to accept the European monetary union, i.e. to substitute the euro for the German mark as a 'compensation' for the 'neighbours' concerns' about the stronger position of reunited Germany. However, this 'concern' hid the western allies' interest in continuing the control of Germany, which reached a substantial economic and political development, in fact outrunning the 'victorious powers': France and the UK. Apart from that, the basic decision on the creation of the monetary union was taken in 1988 as a part of the plan

<sup>7</sup> H.G. Hockerts, *Wiedergutmachung in Germany. Balancing Historical Accounts, 1945–2005*, [in:] D. Diner, G. Wunberg (ed.), *Restitution and Memory. Material Restoration in Europe*, Berghahn Books, New York–Oxford 2007, pp. 323–381.

<sup>8</sup> For more on the problem see E. Jesse, K. Löw (ed.), *Vergangenheitsbewältigung [Mastering the past]*, Duncker und Humblot, Berlin 1997. Similar trends can be also observed in other countries (especially western ones), where the Nazi 'original sin' factor does not occur. There, political correctness and 'post-colonial conscience' play the main role.

<sup>9</sup> From the German left wing perspective, the key work is the book by J. Habermas, *The Postnational Constellation. Political Essays*, Cambridge/Mass.: The MIT Press 2001.

for further integration of Western Europe, thus before the turning point in the ‘real socialism’ countries<sup>10</sup>.

The discussed phenomena of Germany’s policy and intellectual life can be exemplified by the German radicalism of thinking (the so-called movement ‘from one extreme to the other’) which developed from the 19<sup>th</sup> century under the influence of the (Left) Hegelian idealism, of which Karl Marx was the most important follower who caused equally radical changes in practical policy many times. The phenomenon occurred for the first time in the Weimar Republic when the Communists – and not the Social Democrats who initially were in power – radically turned away from the state tradition of the German Empire. Then, the radical right wing (including the most extreme Nazi movement) adopted many elements of the leftist analysis and social processes interpretation in order to create post-bourgeois mass society under the leadership of its own elite (i.e. own Fuehrer)<sup>11</sup>. Both those antidemocratic ideological trends, which one after another governed Germany after 1933, and in the GDR even until 1989, have left important traces in Germany’s political culture and defeating them was (and is) one of the main challenges for the new liberal democracy in the Federal Republic of Germany.

In any case, according to the ideology of ‘post-nationalism’, Germany is to serve not its own interests but ‘common’ interests on a global scale, called ‘human’. However, the first step on this way was made in the 1950s. It was the enthusiasm for the European integration not only because of practical (economic and political) profits from the process, but also, and for some even mainly, as a ‘means of escape’ from the ‘burdened national history’ to other supranational forms of political organisation. At the international level, indispensable adjustment of national policy to the globalisation processes and ‘rapprochement between nations’ was discussed. At the end of the development, common justice and some kind of ‘global democracy’ are expected. And Germany’s role in the whole process is to be a model and a pioneer ‘because of our history’.

Apart from that, the above-discussed opinions have resulted in concrete consequences in the form of Germany’s foreign policy ‘self-limitation’ because

---

<sup>10</sup> See W. Loth, *Helmut Kohl und die Währungsunion [Helmut Kohl’s attitude toward monetary union]*, ‘Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte’ vol. 61 (2013), no. 4, pp. 455–480.

<sup>11</sup> Today, like then, the Marxist theoretician Antonio Gramsci is one of the most ‘popular’ authors in the circle of the so-called New Right.

of other nations' interests (or even 'feelings'<sup>12</sup>). In order to classify this behaviour of the FRG's elites, political scientists have coined a term 'Kultur der Zurückhaltung', which can be translated into 'culture of modesty'<sup>13</sup>. The so-called 'chequebook diplomacy' was an important element of that 'culture': Instead of taking part in military operations, Germany paid for them. While in the post-war period, the approach was really advantageous in dispelling the doubts of other, mainly smaller, western countries such as Denmark and the Netherlands, which had experienced the German occupation, it caused more and more often problems with the West's cooperation in the field of security and defence after 1990.

An attitude of 'antimilitarism', which is rather common in Germany, was and still is connected with this serious consequence of Germany's 'struggle to overcome the past'<sup>14</sup>. But it does not only refer to the abandonment of real militarism; the condemnation of the Wehrmacht's participation in the Nazi crimes led to a denial, in the already mentioned overemphasised style, of any military values and discredit to all military elements in the history of Germany. While a military dimension is in fact a feature of every nation's history, this development (together with a general phenomenon of the one-sided Nazi era obsession) caused a certain type of deformation and impoverishment of the Germans' historical identity. And what is most important in the discussed context and will be further discussed below, is the fact that because of that the Bundeswehr as a democratic army had and still has enormous problems to overcome in its own country even before it can deal with an enemy abroad. Its biggest enemy is hypocrisy and a lack of knowledge and responsibility on the part of the German political class.

In compliance with this process, and in fact good will, the FRG specified its role at the international level after 1990, which is objectively bigger

<sup>12</sup> Interestingly, in 2013 the rightist press in Poland, e.g. "Nasz Dziennik", expressed hopes for the left-wing parties' victory in the election to the Bundestag because a more 'favourable' attitude toward Polish historical memory 'feelings' was expected.

<sup>13</sup> R. Baumann, G. Hellmann, *Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint', and the Quest for Normality*, 'German Politics' 2007, no. 10/1, pp. 61–82.

<sup>14</sup> For the perspective of the 'orthodox', i.e. 'pacifist', and thus critical toward the 'normalisation' of Germany's foreign and defence policy see A. Geis, *Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen [Germany as a civil power versus breaking the taboo of the military dimension]* (HSFK Standpunkte 2005, no. 2), Frankfurt/Main 2005.

than it was before that year, as a ‘civil power’<sup>15</sup>, i.e. a state that uses mainly ‘civil measures’ for ‘civil purposes’ and seeks multilateral cooperation (multilateralism) in the field of security and defence. The same definition was used in relation to the global role of the European Union for many years at that time. The repeatedly occurring irony consists in the fact that in the context of ‘transnationalism’, as e.g. in the EU, the Germans again play the role of a ‘natural leader’, which they hate so much.

Another essential consequence of these trends is the already mentioned ‘moralising’ foreign and security policy. Those of the German political activists who are better educated eagerly refer to Immanuel Kant’s essay on ‘perpetual peace’; however, they do not realise that it is ironic and sceptical in nature. Undoubtedly, the fact that the FRG’s policy regularly seeks and supports constructive and peaceful solutions to crisis situations is a positive element of the ‘moralising’ process. This way Germany contributed to a number of helpful and constructive initiatives within the United Nations or other international organisations<sup>16</sup>. Moreover, Germany is reliable in supporting the use of military force only as a last resort. This may have positive influence on the political culture of smaller states that care about a multilateral attitude; however, it is of little importance for the behaviour of superpowers, i.e. key players in the multipolar world. And Germany’s ‘governmental pacifism’ does not exempt it from taking tough decisions. Here this popular multilateralism may even act diversely if the allies become the ‘hawks’ and want Germany to demonstrate solidarity.

As it was already mentioned above, the ‘anti-militant’ culture also influences civil-military relations in Germany. For many years, in fact since the beginning of Germany’s post-war defence policy, it has complicated the functioning of the military in the society and often denies soldiers respect that they deserve for their service. The reflection over the deficiencies in the Wehrmacht’s activities towards the Nazi government resulted in the

---

<sup>15</sup> S. Harnisch, H.W. Maull (ed.), *Germany as a Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester University Press, Manchester 2001; H.W. Maull, *Deutschland als Zivilmacht [Germany as a civil power]*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (ed.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, pp. 73–84.

<sup>16</sup> United Nations Association of Germany (DGAP), *40 Years of German Membership in the United Nations* (2013), [online], <http://www.dgpn.de/germany-in-the-united-nations/40-years-of-german-membership-in-the-united-nations>, (accessed: 28 November 2016).

development of the conception of *Innere Führung* ('internal command') in the 1950s, which consists in an idea that a citizen obliged to serve in the army was to 'internally' remain a civilian ('a citizen wearing a uniform') and not succumb to 'militant temptation'; this way, instead of militarising the society, 'civilisation of the military' was to take place.<sup>17</sup> This approach reflecting German society's enormous post-war hate of the military system was a novelty in the history of civil-military relations as such principles have never been adopted and applied in any army. Civil control over the army with the maintenance of relative freedom of the internal military culture has been a classical approach in the western states. In Germany, however, the civil elite also wants to control the internal life of the army as if it was a 'necessary evil' type of institution and did not deserve trust.

Against this rather complicated background, a discussion on the enlargement of NATO was conducted in Germany after 1990. Since the collapse of 'real socialism', the accession to NATO had been one of the main objectives of the Central European states and was supported by the USA. Although the German government was concerned about the effects of such a step on the military balance in Europe, it eventually agreed with that because of the obligations towards Poland and other nations, which had ousted the communist regimes from power<sup>18</sup>.

But also at the domestic level, 'governmental pacifism' and 'post-nationalism' caused serious problems for the defence and security policy: the German political class had paid little attention to that issue for a few dozen years as it was not attractive and did not help ambitious politicians in their career; and the Cold War motto stating that 'the Americans will care for that either way' still functioned in the politicians' (sub)-conscience. Scientists representing different fields, history, political science etc., specialising in defence related matters, were also marginalised. This started changing slowly after 1990, but the knowledge of defence and security related matters in Germany, except for the army, is still very poor. Apart from that, the Military Counterintelligence Service (MAD), as all services in the FRG in general, is poorly equipped and thus dependent on the information obtained from the American agencies. As a result, the federal government possesses

<sup>17</sup> K. Naumann, *The battle over 'Innere Führung'*, [in:] J.S. Corum (ed.), *Rearming Germany*, Brill, Leiden–Boston 2011, pp. 205–220.

<sup>18</sup> For more on this issue, with special attention paid to the Polish perspective, see H. Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2002, pp. 140–197.

efficient officers and enlisted men but it lacks social powerbase and is unable to undertake independent defence activities. In some sense, it is a logical consequence of ‘post-nationalism’ and ‘multilateralism’.

Maybe, one of the advantages of those attitudes was that, after multi-year discussions, they helped to solve the problem of a new challenge that Germany faced after the Cold War as an *out of area* NATO military actor. While every idea of the renewed *national* defence policy was something incredible for the left wing circles, the new, leftist government of Social Democrats and the Greens elected in 1998 managed to convince their powerbase that there was a necessity for a new, more active policy within the Alliance. Apart from that supranational dimension, a specific argument worked for the government, i.e. that the task in Kosovo then was seemingly to prevent ‘the second Auschwitz’, i.e. a slaughter of the Albanese by Serbs. This, and only this, argument of the Greens’ Minister of Foreign Affairs, Joschka Fischer, was able to defeat another ‘eternal’ argument of the FRG’s post-war security policy, i.e. ‘war never again’ and let his party, which had been very sceptical towards NATO for years, to introduce far-reaching changes in the political course toward ‘military altruism’<sup>19</sup>. The decision resulted in enabling the Bundeswehr to take part in the NATO attack on Serbia and was called the ‘leftists’ war’ by some commentators, which was very important for the change in the FRG’ political culture. Since then, the Greens/Alliance ’90 (unlike the post-communist party *Die Linke*) has supported all similar peacekeeping operations (over 40 up till now).

With regard to the subject matter of the article, one can speak about a ‘*new type of combativeness*’ just on the part of the political left wing (while the right wing has always been pro-NATO): the involvement of the German army may be justified – obviously apart from the invocation of Article 5 of the NATO Treaty – by the violation of human rights wherever in the world. Thus, in such a case, its involvement shall even be imperative as the German state has a duty to rescue the world from the evil ‘because of our history’. No wonder, this tendency is sometimes called ‘humanitarian imperialism’ or ‘militarist humanism’<sup>20</sup>. At the same time, it was typical that the Federal

<sup>19</sup> For more on this issue see R. von Rimscha, *Ein Land tut sich schwer: Bundeswehr-Einsätze seit 1991 [Difficult duty: Bundeswehr’s operations since 1991]*, [in:] Ch. Schwegmann (ed.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland [A nation’s endurance test: Bundeswehr’s foreign missions]*, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 65–76.

<sup>20</sup> E.g. N. Chomsky, *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*, Pluto Press, London 1999.

President of Germany, Horst Köhler, had to resign from his office in 2010 in a controversy over his justification of the Bundeswehr's participation in missions abroad by saying that they also serve to secure economic interests – such a 'non-altruistic' motive was not tolerated.

However, another contradiction in justifying missions abroad soon occurred in Germany's defence policy: when it became obvious that Germany would get involved in more and more overseas peacekeeping missions, in 2005 the Bundestag obliged the federal government to report every initiative in this area (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*, i.e. the Act on the parliament's participation in making decision to use military forces in overseas operations)<sup>21</sup>; as a result, the Bundeswehr became a 'parliamentary army'. But it has been visible for a long time that the MPs mainly wanted to control the government and not to enhance their attitude towards the army and soldiers. Neither were the security issues discussed broadly – thus, this 'civil' parliament denies the military dimension of its policy – nor did the Bundestag sufficiently care for adequate equipment of the army and the soldiers' future when they come back from a war with physical and psychological impairments. The situation of veterans in Germany is lamentable not only because of the medical and financial conditions, but even more because of widespread lack of interest in their fate if not the society's open hatred<sup>22</sup>.

Against the background of these sad facts, it is not surprising that it is more and more difficult to find candidates eager to serve in the Bundeswehr now, after the obligatory military service was suspended in 2011. Despite that and serious problems with military equipment, German soldiers fulfilled and are still fulfilling their tasks in peacekeeping operations to the satisfaction of the German supreme command and NATO. As far as this is concerned, the Bundeswehr is a loyal and reliable member of the Alliance. That is why it is necessary to emphasise that the lack of will to active defence of Central Europe on the part of the German society, which a 2016 opinion poll documented, has nothing in common with the soldiers' attitude. It is not, as often suspected, an expression of some kind of aversion to Poland or other nations of the region, but mainly has two reasons: 'anti-militarism' and a serious problem many Germans have with the idea to fight with Russia.

<sup>21</sup> The act text [online], <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/parlbg/gesamt.pdf> (accessed: 26 November 2016).

<sup>22</sup> A. Timmermann-Levanas, A. Richter, *Die reden – wir sterben. Wie unsere Soldaten zu Opfern der deutschen Politik werden [They speak, we die. How our soldiers become victims of Germany's foreign policy]*, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2010.

And this latest opinion again has two origins: on the one hand, the already discussed memory of World War II, and on the other hand, a specific dispute in Germany over the appropriate approach to Russia. Since the escalation of the crisis in Ukraine, there have been two equally strong political camps standing opposite one another: one of them calls for solidarity with the Central European nations (including Ukraine) against the threat from Russia and to ‘say goodbye to the illusion of democratic Russia’, and the other recalls the German crimes during the war and Gorbachev’s support for the German reunification and warns against the ‘return to the Cold War’. The second camp gathers many supporters of greater independence of Germany and Europe from the USA as opposed to ‘Washington’s egoism’; and this way they favour the idea of a multipolar order to counterbalance the American globalism<sup>23</sup>.

Having in mind all these older attitudes, the German government’s decision of 2015 to support the West’s sanctions on Russia was a real change of direction. It was important that the move was in compliance with the German preference for non-military measures and Berlin, as usual, made every effort to maintain a basis for talks with Moscow. Despite that, one must state that Angela Merkel follows different principles than Helmut Kohl did 25 years ago. He would not have allowed for any ‘anti-Russian’ action and would not have risked serious economic losses on the part of German companies. In this sense, the present government may be described as decidedly ‘western’ or, maliciously speaking, as a submissive branch of American globalism.

### 3. RUSSIA: NATIONALISM AND ITS STRIVING TO MAINTAIN A SUPERPOWER POSITION

The supporters of the above-mentioned political camp in Germany (and other European countries) are ready to accept the Russian perception of the present situation in Europe as the United States’ attempts to control the continent with the use of isolation and encirclement of Russia as the only significant rival. One can see here essential elements of Halford Mackinder’s influential theory of 1904 on the *heartland* (the pivot territory, i.e. Russia)

---

<sup>23</sup> See a ‘pro-Ukrainian’ opinion at <http://www.tagesspiegel.de/politik/gegen-aufbruch-im-ukraine-konflikt-osteuropa-experten-sehen-russland-als-aggressor/11105530.html> (accessed: 29 November 2016).



and the fight between *sea power* and *land power*. These ideas cannot be ignored, especially as they are approved of not only in Russia but have also been accepted in the United States for years<sup>24</sup>. It is interesting that until 1945 Germany was one of the major players applying the geopolitical theory and practice, however, this way of thinking and the whole realistic school are discredited in the present era of 'post-nationalism'<sup>25</sup>. This means, however, that many steps taken by superpowers, which tend to use those political paradigms, are either not understood in Germany or misinterpreted.

Speaking about Russia and its 'combativity', however, it is necessary to start with the situation connected with opinions and expectations after the Cold War. In a nutshell, the characteristic features of Yeltsin's era were the loss of a superpower status and, at the same time, hopes that the USA would be grateful for Russia's cooperation and keep the former rival in the superpowers' club and offer it a privileged position. However, these hopes soon had to be buried and the Kremlin returned to a policy of its 'own power'. The system transformation was also very selective and limited because of the lack of social powerbase for the basic changes. The heavy economic crisis and endemic corruption further decreased the majority of the citizens' will to deal with political culture matters and even favoured striving for a new strong rule. It is worth recalling that the main trends in the political development in Russia from the Tsarist era, through communism to Putin's government at present – with some exceptions – have never tended to some kind of liberal-democratic order, but to a system of internal and external use of power; and the armed forces have always played a key role in it.

With regard to that, there are some very important facts that had and still have impact on the situation. The attempts to reappraise at least the Stalinist era were halted in the 1960s and in the 21<sup>st</sup> century, the era of the new ambitious President Vladimir Putin, there was a total return to uncritical praise of Russia's own history and far-reaching 'colouring' of Stalin's regime as the time of reconstruction and defence of the country, which cost victims

---

<sup>24</sup> See e.g. G. Kearns, *Geopolitics and Empire: The Legacy of Halford Mackinder*, Oxford University Press, Oxford 2009. The leading work for the present American geopolitics is a book by Z. Brzeziński, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, Basic Books, New York 1997.

<sup>25</sup> For more on this perspective see R. Sprengel, *Kritik der Geopolitik. Ein deutscher Diskurs 1914–1944 [Criticism of geopolitics. German discourse 1914–1944]*, Akademie Verlag, Berlin 1996.

and was sad but inevitable<sup>26</sup>. This trend probably most clearly shows in the systematic hampering of the work of *Memorial* society defaming its members by calling them ‘traitors’. This approach advantageous, inter alia, for the image of the Soviet Army in the fight with external enemies. The above-mentioned Germany’s soft commemorative policy toward the Soviet Army as a ‘liberator from fascism’ (by which the FRG’s middle class follows after the former GDR) and the lack of the world public opinion’s interest (i.e. mainly in the West) in the Gulag victims were clearly conducive to this development of the situation. Anyway, neither the government, nor the military command in Russia has ever seen an important reason to seriously review its self-conscience in relation to military history.

In the context of Russia’s striving to maintain or regain its superpower status in our times, the army is again an essential, and even central, element while Russia, unlike the USA and even smaller western powers such as Germany and the UK, possesses only military power as a feature of a superpower, and not a healthy economy or another type of *soft power*. It is of military importance that after the collapse of the Warsaw Pact, Russia could not (and is still not able to) count on the formation of a new alliance without the support of force because it lacks such an attractive measure as *soft power*, which is the basis for – apart from military and economic power – the position of the United States as a global leader<sup>27</sup>. Russia, as a future hegemon, really has very little to offer to other states; and as it was already said, on the world arena, it can – as a result of a permanent loss of trust to the USA – play the role of one of the world poles but rather that negative one, i.e. as a factor hampering further promotion of American globalism<sup>28</sup>. That is why, without trivializing Russia’s action in Ukraine, it is difficult to finally establish whether Putin’s policy at the western Russian border constitutes ‘classical’ territorial imperialism or perhaps a type of ‘systemic objection’ to

---

<sup>26</sup> See T. Sherlock, *Confronting the Stalinist Past: The Politics of Memory in Russia*, ‘The Washington Quarterly’ 2011, no. 2, pp. 93–109, and S. Creuzberger, *Stalinismus und Erinnerungskultur [Stalinism and the culture of historical memory]*, ‘Aus Politik und Zeitgeschichte’ 2011, no. 49–50, pp. 42–47.

<sup>27</sup> See J.S. Nye, *Soft Power: The means to success in world politics*, Public Affairs, New York 2004.

<sup>28</sup> See A. Zagorski, *The limits of a global consensus on security: the case of Russia*, [in:] L. Peral (ed.), *Global security in a multipolar world*, Chaillot Paper no. 118, October 2009, chapter 5, pp. 67–84 [online], <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp118.pdf>, (accessed: 27 November 2016).

the creation of a new world order. The initiatives to form the Eurasian Union and the Shanghai Cooperation Organisation with China and (from 2017) India can be interpreted in a similarly ambiguous way.

In the Soviet Union, the army was the second pillar of the regime (although under strict party control) and had an enormous budget, which also contributed to the state bankruptcy before the end of the Cold War. Although the position of the army in the post-Soviet Russian state decreased at the beginning, mainly because of economic reasons and a short-time trust in the USA, it was also because Yeltsin, after the 1991 Soviet coup d'état aimed at taking control from Gorbachev, presented a reserved attitude toward the military command. However, one cannot speak of any fundamental and lasting changes in the status and importance of the army in the Kremlin's policy. The generals' resistance to serious change combined with the lack of convincing alternative models while the western ones were rejected as inappropriate for Russia<sup>29</sup>. And at the end of Yeltsin's government, i.e. when Vladimir Putin was Prime Minister, there were attempts to strengthen the military again, which became the central element of the superpower re-establishment policy for Putin's presidency in 1999. As far as this is concerned, the president could and still can rely on the support of the uniform Duma as well as the society, for which the memory of the war and victory over Germany is one of a few positive *lieux de memoire*. Interestingly, this process is not connected with anti-German feelings at all; maybe paradoxically, one can observe respect and esteem for the former enemy, including its former military skilfulness.

Despite a big number of conflicts and tensions between Russia and the West, as far as the real potential of the Russian Army and real objectives of the Kremlin's policy are concerned, there are different experts and politicians' opinions. What is certain is that Moscow wants to strengthen its global position, which to a great extent depends on the Washington's perception. According to a semi-formal analysis published within the Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs series, a multi-year adviser to NATO, Stephen R. Covington, describes the importance of the specific 'strategic culture' of the Russian Army, which survived the period of political disorientation and institutional depression after 1990, and

<sup>29</sup> With regard to this, the still up-to-date analysis is one by J.G. Mathers, *Reform and the Russian Military*, [in:] T. Farrell, T. Terriff (ed.), *The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2002, chapter 8, pp. 161–184.

under Putin's power 'came back to life' in a modern form. The Russian command's belief in the 'non-linear' character of a modern war, its own structural sensitivity and the key importance of speed in the initial stage of a war is its core. According to the author, this mental and structural capability serves the global political offensive, which generally takes into consideration the use of armed forces<sup>30</sup>. A German analyst, Andreas Umland, who works in Kiev and has been observing Russian activities in Ukraine for many years, is of a different opinion. He believes that Moscow's approach toward its neighbours is mainly an attempt to diversify the West's and the society's interest from the economic and political weakness of Russia. In this light, the West's reaction in the form of strengthened armament only serves the Russian strategy of 'reflexive control'. The author recommends that the West should focus on maintaining economic pressure and the support for the Eastern European states<sup>31</sup>.

Regardless of these analyses details, one can observe the Russian Army's striving to increase its soldiers' combativeness, which is strictly connected with the necessity for flexibility and capability to instantly respond to potential crises.

Apart from repeatedly raised budgets, the image and self-satisfaction of the army at the time of Putin's presidency have been substantially enhanced by the victory in the Second Chechen War in 1999–2000. In some sense, this was the main aim of this war, apart from the renewed control over the Caucasus. This war and its brutal conduction by the Russian Army resulted in strong criticism in Germany and other Western states<sup>32</sup>. At the same time, the relations with the West suffered then because of the NATO operation in Kosovo, which Russia joined later as a result of Moscow's criticism and the Alliance enlargement, i.e. accession of the former Warsaw Pact members: Poland, Hungary and the Czech Republic. The next dispute about the seeming

<sup>30</sup> S.R. Covington, *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare*, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs (October 2016) [online], <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Culture%20of%20Strategic%20Thought%203.pdf>, accessed: 27 November 2016. Also see O. Jonsson, R. Seely, *Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine*, "The Journal of Slavic Military Studies", 2015, no. 1, pp. 1–22.

<sup>31</sup> A. Umland, *Russia's Strategy: Look Scarier Than You Are*, "The National Interest", June 2016 [online], <http://nationalinterest.org/feature/russias-strategy-look-scarier-you-are-16517> (accessed: 25 October 2016).

<sup>32</sup> For the issue of joining foreign policy with the internal situation in Russia see L.F. Szászdi, *Russian civil-military relations and the origins of the second Chechen war*, University Press of America, Lanham–Plymouth 2008.

American guarantees that after 1990 NATO would not enlarge eastwards, was in fact an argument about Russia's right to the sphere of influence in Eastern and Central Europe<sup>33</sup>. But for many years, nobody has had the slightest idea that this debate might lead to military action.

What proved to be advantageous for Russian policy, however, was the fact that its fight against 'Islamic terrorism' in Chechnya soon coincided with 11 September 2001 and the launch of the American 'war against terror'. For many years Putin was promoted to the position of the USA's 'strategic partner' and was better at this than the Europeans, especially Germany, which seemed to Washington to be too indecisive. In the course of other NATO states' participation in the 'war against terror', this special Russian role weakened but the United States' attitude remained good. It is necessary to mention here the Russian-German agreement of 2003, which enabled Germany to use the Russian air space for transportation purposes to its military base in North Afghanistan. The cooperation continued in different areas but good relations ended more or less around the time of the dispute about Georgia and Ukraine's membership in NATO in 2008. In the successive Russian-Georgian war, Russia for the first time in history after 1990 used military force against another OSCE country<sup>34</sup>. Six years later, the same happened in Ukraine (although Russia was not officially involved in the conflict). Thus, most obviously, Russia does not rely on the Paris order of 1990 and seeks unilateral solutions, of which it has always accused the USA.

Also the Ukrainian conflict clearly shows that Russia as a hegemon lacks attractiveness. Regardless of the final outcome of the war in Ukraine, one of its results is the deepening isolation of Russia in Europe. The issue connected with the status of Crimea substantially blocks communication and development in the Black Sea region. An alliance with Turkey<sup>35</sup> may be a possible solution if the process of turning away from the West in this country and further development of the Eurasian direction continue.

---

<sup>33</sup> See J.R. Itzkowitz Shiffrin, *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion*, 'International Security', vol. 40, no. 4 (Spring 2016), pp. 7–44 [online], [http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC\\_a\\_00236](http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00236) (accessed: 28 November 2016).

<sup>34</sup> It is worth emphasising that experts have not finished discussing who was really guilty, Russia or Georgia. This does not change, however, the basic contradiction between Russian and western opinions.

<sup>35</sup> See P. Shlykov, *Russian Foreign Policy in the Eastern Mediterranean since 1991*, [in:] S.N. Litsas, A. Tziampiris (ed.), *The Eastern Mediterranean in Transition: Multipolarity, Politics and Power*, Routledge, Abingdon–New York 2016, chapter 3, pp. 31–49.

## BIBLIOGRAPHY

- Baumann R., Hellmann G., *Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint', and the Quest for Normality*, 'German Politics' 2007, no. 10/1.
- Covington S.R., *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare*, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs (October 2016) [online], <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Culture%20of%20Strategic%20Thought%203.pdf> (accessed: 27 November 2016).
- Kałużna K., Rosicki R., *O interesie narodowym i racji stanu – rozważania teoretyczne [On national interest and reason of state – theoretical considerations]*, "Przegląd Politologiczny" 2013, no. 1.
- Knabe H., *Tag der Befreiung? Das Kriegsende in Ostdeutschland [Liberation day? End of war in Eastern Germany]*, Propyläen, Berlin 2005.
- Habermas J., *The Postnational Constellation. Political Essays*, The MIT Press, Cambridge/Mass. 2001.
- Mauß H.W., *Deutschland als Zivilmacht [Germany as a civil power]*, [in:] S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (ed.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.
- Sherlock T., *Confronting the Stalinist Past: The Politics of Memory in Russia*, "The Washington Quarterly" 2011, no. 2.
- Tewes H., *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2002.
- von Bredow W., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung [Introduction to the Federal Republic of Germany's foreign policy]*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.
- Zagorski A., *The limits of a global consensus on security: the case of Russia*, [in:] L. Peral (ed.), *Global security in a multipolar world*, Chaillot Paper no. 118, October 2009, chapter 5, pp. 67–84 [online], <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp118.pdf> (accessed: 27 November 2016).

## GERMAN 'CIVILNESS' AND RUSSIAN 'COMBATIVENESS' AS FACTORS OF STRATEGIC ORIENTATION IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL SECURITY

### Summary

Both Germany and Russia play important roles in international security policy, however, their approaches are quite different and sometimes even contrary to one another. During the presidency of Vladimir Putin, Russia is doing its best to regain, at any price, the position (more or less) equal to the USA's, which it lost 25 years ago. Taking risks and acting unpredictably, Moscow questions the weak European order that was formed after the Cold War, undermining Ukraine's and other neighbours' integrity. At the same time Germany is one of the leading states in the Western world and tries to contribute to peacekeeping and stabilisation. It is governed and at the same time hampered by the obsessive reference to the Nazi era and a dissonant attitude toward the use of military force. This weakness not only causes damage to its own army but also limits Germany's value in the eyes of its allies.

## NIEMIECKA 'CYWILNOŚĆ' A ROSYJSKA 'BOJOWOŚĆ' JAKO CZYNNIKI STRATEGICZNEJ ORIENTACJI W KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWEGO BEZPIECZEŃSTWA

### Streszczenie

Niemcy i Rosja odgrywają w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa rolę ważne, jednak dosyć różne, a często nawet sprzeczne. Za rządów Władimira Putina Rosja stara się odzyskać za prawie wszelką cenę pozycję (mniej więcej) równą USA, którą utraciła 25 lat temu. Działając ryzykownie i nieprzewidywalnie, Moskwa stawia pod znakiem zapytania kruchy porządek europejski, który powstał po końcu Zimnej Wojny, podkopując integralność Ukrainy i innych sąsiadów. Zaś Niemcy są jednym z czołowych państw obozu zachodniego i starają się jak najbardziej przyczynić do kroków pokojowych i stabilizacyjnych. W tym działaniu są one kierowane, a jednocześnie hamowane, poprzez obsesyjne odwołanie się do ery nazizmu i wynikający z tego sprzeczny stosunek do stosowania siły militarnej. Ta słabość nie tylko szkodzi własnemu wojsku, ale także ogranicza wartość Niemiec w oczach sojuszników.

## ГЕРМАНСКАЯ 'ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ' И РОССИЙСКАЯ 'ВОИНСТВЕННОСТЬ' КАК ФАКТОРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОРИЕНТАЦИИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### Резюме

Германия и Россия играют в международной политике безопасности важные, хотя достаточно разные, а зачастую даже взаимно противоречащие роли. Во время правления Владимира Путина Россия старалась практически любой ценой обрести позицию (более или менее), соизмеримую с позицией США. Эта позиция была утрачена Россией 25 лет назад. Предпринимаемая рискованные и непредсказуемые шаги, Москва ставит под угрозу и так непрочный европейский порядок, наступивший после окончания Холодной войны. Одним из таких шагов, предпринимаемых Россией, является подрыв интегрированности Украины и других соседей. В свою очередь, Германия является одним из ведущих государств западного лагеря и стремится к установлению мира и стабилизации. В этой деятельности государством руководит и одновременно тормозит её развитие факт апеллирования к эпохе нацизма и обусловленное этим противоречивое отношение к вопросу о применении военной силы. Этот слабый пункт не только наносит вред собственной армии, но и преуменьшает значение Германии в глазах её союзников.



**Wanda Jarzabek\***

## PRAGMATIC PARTNERSHIP: RUSSIAN RESET VERSUS AMERICAN-GERMAN RELATIONS\*\*

On 7 February 2009, during the 45<sup>th</sup> Munich Security Conference, the United States Vice-President, Joseph “Joe” Biden, stated:

“We will not agree with Russia on everything (...). We will not recognize any nation having a sphere of influence”.

But he added:

“the United States and Russia can disagree and still work together where our interests coincide, and they coincide in many places. (...) The last few years have seen a dangerous drift in relations between Russia and the members of our Alliance – it is time to reset the button and to revisit the many areas where we can and should work together”<sup>1</sup>.

This statement was quickly criticised by the Republican Party politicians and analysts, mainly from the conservative think tanks. On 9 February, Nile Gardiner, the Director of *The Margaret Thatcher Center for Freedom*, wrote:

“Biden’s speech should be viewed as one of the weakest projections of U.S. leadership on foreign soil in recent memory. The message was confused, apologetic, over-conciliatory, and remarkably lacking in substance and detail. It was the kind of speech, heavy in platitudes and diplo-speak, that could easily have been given by a continental European bureaucrat nestled in Brussels, Paris, or Berlin. It was not the voice of the most powerful

---

\* Wanda Jarzabek – PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw, wjarz@isppan.waw.pl

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

<sup>1</sup> Citation from: <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/02/07/biden.germany/index.html> (accessed: 30 October 2016)

nation on earth. (...) Strategically, it would be both naïve and risky for the new Administration to turn a blind eye toward an increasingly belligerent and nationalist Moscow that is actively flexing its muscles in Europe and across the globe”<sup>2</sup>.

He also criticised the attitude toward the missile defence system, i.e. the withdrawal from agreements with the Central and Eastern European allies announced by Obama administration, and he called it sowing the seeds of uncertainty.

The symbol of the reset that has been engraved in the social memory was the gift the Secretary of State, Hilary Clinton, passed to the Russian Minister of Foreign Affairs, Sergey Lavrov, in Geneva on 6 March 2009. It was a red button with an inscription ‘reset’ in English and in Russian with the use of Roman letters: ‘peregruzka’ (overload). However, the word that should have been printed as the Russian equivalent of ‘reset’, as Lavrov immediately noticed, was ‘perezagruzka’. This mistake may be, in some sense, symptomatic of Obama’s Administration’s policy toward Russia. It proved to be a ‘mistake’ in many ways.

\* \* \*

After the collapse of the USSR, relations between Russia and the USA encountered turbulence but altogether they were proper. Russia, also because of its inability to oppose, accepted the choice of its former satellites: Poland, the Czech Republic and Hungary, which announced their will to join NATO and became its members in 1999.

The bilateral relations between the United States and Russia worsened in the period after Vladimir Putin came to power (from 31 December 1999, and formally after the election in March 2000). In March 2000, the United States started the Iraq War, which soured the relations with Russia. The region had also been the area of influence clash between the superpowers during the Cold War.

Also other aspects of Bush administration’s policy, e.g. the support for the so-called colour revolutions (and assistance offered), met with the Kremlin’s strong criticism<sup>3</sup>. Russia loudly protested against the plan of allocating the

---

<sup>2</sup> Biden’s Munich Speech: Obama Administration Foreign Policy Projects Weakness and Confusion, by N. Gardiner, <http://www.heritage.org/research/reports/2009/02/bidens-munich-speech-obama-administration-foreign-policy-projects-weakness-and-confusion>

<sup>3</sup> AE. Stent, *The Limits of Partnership. U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, p. 97 and the following.

elements of missile defence system in Europe<sup>4</sup>. It protested against NATO enlargement, i.e. Georgia and Ukraine's eventual accession to the Alliance.

In the 1980s, the FRG became a very important partner to the USA in Europe, not only an economic one, which it had already been, but also a political one. After the collapse of the Eastern Block and the German reunification, the position of the FRG strengthened, which also resulted from its position in the European Community and then the European Union, especially after the reform of the EU structure.

In the early 1990s, the FRG's foreign interests were to great extent similar to those of the United States, thus the relations between Berlin and Washington did not account for many tensions. The Iraq War was a critical event. It also encumbered the US relations with other states, e.g. France and Italy<sup>5</sup>. The FRG, a non-permanent member of the UN Security Council then, opposed giving the UN a mandate to intervene in Iraq. Chancellor Angela Merkel, after she took office in 2005, made attempts to improve the bilateral relations and had considerable success.

But in case of Russia, the two states had a different vision of cooperation. Germany was interested in entering the Russian market and saw great possibilities of cooperation with Russian energy concerns, especially Gazprom. Nord Stream gas pipeline has become a symbol of this cooperation (the agreement on its construction was signed in September 2005 and the first pipeline was laid and inaugurated in 2011). Then Poland's defence minister, Radosław Sikorski called the project a new Ribbentrop-Molotov Pact, i.e. an alliance posing a threat to the interests and security of East Central Europe.

## 1. OBAMA' DOCTRINE AND THE RESET POLICY

The Inauguration of the 44<sup>th</sup> President of the United States, Barack Obama, in January 2009 was the beginning of changes in American policy and relations with third countries, also Russia.

Obama emphasised the weight of internal affairs and first of all announced a redevelopment of social relations in the USA. He seemed to be more

---

<sup>4</sup> Compare Was Amerika ausmacht. Multidisziplinäre Perspektiven [What is America's importance? Multidisciplinary perspectives], Ph. Gassert, Stuttgart 2.

<sup>5</sup> See e.g. B. van Apeldoors and N. de Graaff, *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks. The Open Door since the end of the Cold War*, Routledge 2016, p. 166 and the following.

sensitive to issues connected with social care and ecology. Obama's doctrine was to consist in:

“Overarching American retrenchment and accommodation internationally, in large part to allow the president to focus on securing liberal policy legacies at home”<sup>6</sup>.

Obama was interested in changing the international order to a ‘liberal’ one, remodelling relations with overseas partners, including closer partnership<sup>7</sup>. American leadership was to be maintained and what was to serve this was restoration of economic foundations of American power, weakened by the crisis and the two wars (in Iraq and Afghanistan). As researchers notice:

“With the exception of Obama confidant Susan Rice, who was named US Ambassador to the United Nations, the rank of the major Cabinet and NSC positions were held by realists rather than idealists (raising implicit issues about a gender divide at the heart of Obama administration's foreign – as well as domestic – policy making)”<sup>8</sup>.

The attention of American policy was focused on the emerging states with leadership aspirations and growing economic power, turning to Asia (the Asian pivot)<sup>9</sup>. Undoubtedly, Obama's vision of the world order as well as the United States' role was different<sup>10</sup>. Obama often referred to American values and the necessity for building on them American soft power, which attracts other states to cooperate with the USA<sup>11</sup>. One of the declared objectives was nuclear disarmament and non-proliferation<sup>12</sup>. A call for a return to talks on disarmament and refraining from discussing the deficit

<sup>6</sup> C. Dueck, *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*, Oxford University Press 2015, p. 2.

<sup>7</sup> B. van Apeldoorn, N. de Graaf, *American Grand...*, *op. cit.*, pp. 205–208.

<sup>8</sup> R. Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy. The Limits of Engagement*, Bloomsbury Academic, p. 50.

<sup>9</sup> B. van Apeldoorn, N. de Graaf, *American Grand...*, *op. cit.*, p. 190.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 205–208.

<sup>11</sup> J. Wilzewski, *Taking Smart Power Seriously: Obama, preventive Inhaftierungen, gezielte Tötungen und die Zukunft amerikanischer Weltführungspolitik [Obama, preventive imprisonment, oriented killing and the future of American global leadership policy]*, [in:] *Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama [World superpower facing new challenges. USA's foreign policy in Obama's era]*, S. Hagemann, W. Tönnemann, J. Wilzewski (Hg.), Trier, WVT 2014, p. 20.

<sup>12</sup> Non-proliferation and reduction of nuclear armament did not mean a complete resignation from nuclear weapons. See e.g. M. Senn, *Ending Nuclear Ambitions? Die USA, die nukleare Nonproliferation und Rüstungskontrolle und die Zukunft amerikanischer Weltführungspolitik [USA, non-proliferation of nuclear weapons and armament control*

of democracy in Russia created a better starting point for talks with Moscow, inter alia, in order to finish the war in Afghanistan and block the Iranian nuclear programme<sup>13</sup>.

Many people in Germany perceived Obama as a modern politician caring about human rights and looking at social issues, in some sense, in a European way<sup>14</sup>, as well as a politician interested in 'pacifist' policy and extinguishing conflicts, which correlated with the narration dominating in the FRG.

The idea of resetting the relations with Moscow received a positive response also because the FRG was involved in their improvement and economic relations development.

The reset was an American initiative typical of policy-making practice in this country. For the Russians, the reset policy was not theirs<sup>15</sup>.

2009 was the year when the relations between Washington and Moscow warmed<sup>16</sup>. Obama visited Russia in July. The successive meeting in June 2010 also took place in a very friendly atmosphere. Due to the fact that Obama invited his guest to a hamburger restaurant, the meeting was called a 'cheeseburger summit'. Observers drew attention to a slight age difference, which was deemed to facilitate communication between the two presidents. In order to improve the relations, Moscow agreed, inter alia, to American planes using the Russian air space in order to supply troops in Afghanistan. The START Treaty and the SORT agreement of 2002 had expired in December 2009. That is why the signing of the new START Treaty in April 2010 was important.

The return to disarmament talks was in fact more advantageous for Russia, e.g. because of financial reasons (e.g. maintaining old nuclear arsenal was very costly) but also prestigious ones. Russia became a partner to the USA in military issues. Russia reserved the right to withdraw from the Treaty if it recognised that the development of American missile defence system

---

*versus the future of American policy of world leadership*], [in:] *Weltmacht...*, p. 313 and the following.

<sup>13</sup> R. Singh, *Barack Obama's...*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>14</sup> Obama enjoyed very big popularity in many western states. If election of American president depended on the European electors, before the 2008 election almost 90% of the electorate would have voted for Obama.

<sup>15</sup> Cited in A. Stent, *The Limits...*, *op. cit.*, p. 212.

<sup>16</sup> F. Eder, G. Mangott, *From Reset to Paralysis? Die Beziehungen zu Russland und die Zukunft der amerikanischen Weltführungspolitik [Attitude toward Russia and the future of American policy of world leadership]*, [in:] *Weltmacht...*, p. 181 and the following.

(not covered in the Treaty) posed a threat to it. The Treaty was criticised by the Republicans as an excessive concession and its ratification dragged on<sup>17</sup>.

The withdrawal of the USA from the plan to deploy the elements of the missile defence system in Poland and the Czech Republic (the so-called third position system), which the countries had negotiated at the time of G.W. Bush administration, was undoubtedly Russia's success. Obama announced a withdrawal from the project during his visit to Russia in July 2009 without consultation with the countries involved, which caused concerns over the plans toward East Central Europe<sup>18</sup>. It was deemed that Obama was abandoning this part of Europe and even recognised Russia's special influence there.

However, Obama's decision to withdraw from deploying elements of the missile defence system in East Central Europe was greeted with applause in the FRG.

Chancellor Merkel recognised the decision as a chance of intense cooperation with Moscow in the field of international issues<sup>19</sup>.

It was believed at that time that cooperation with Russia would be advantageous for the USA in the long run. The USA helped Russia to join the WTO<sup>20</sup>. Steps taken then resulted in economic benefits for Russia, e.g. the USA signed and ratified an agreement on nuclear cooperation for non-military purposes<sup>21</sup>.

One of the elements of the reset was the development of economic contacts. Undoubtedly, the policy of supporting the development of the so-called Russian 'Silicon Valley' in Skolkovo was advantageous. Russian government created favourable conditions for the development of companies involved in genetic engineering, nanotechnology, nuclear technologies, lasers, drones, etc. Critics believe that the cooperation substantially contributed to the development of the Russian armament industry through easier access to modern technologies.

---

<sup>17</sup> A. Stent, *The Limits...*, *op. cit.*, pp. 222–225.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>19</sup> <http://www.dw.com/pl/niemcy-o-tarczy-dobrze-ze-jej-nie-bedzie-4705786>, R. Romaniec, 18 September 2009. The quoted statements of German politicians clearly indicate that the support for Obama's decision dominated (accessed: 20 September 2016). Compare with the critical ones: <http://humanevents.com/2009/09/25/merkel-cheers-obama-exodus-on-missile-defense/> (accessed: 20 September 2016).

<sup>20</sup> C. Dueck, *The Obama...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>21</sup> Agreement 123, concerning supply of enriched uranium from Russia and waste disposal in Russia, was terminated by Russia in 2016.

Moscow's response to Washington's policy was rather restrained. Although it modified its policy toward Iran then, it did not support the USA's postulates unequivocally. However, it did not block the UN Security Council resolution against Iran and the resolution introducing no-fly zones over Libya.

The reset policy history shows that it was not an American 'dogma' and the United States acted flexibly. When it did not give expected results, certain elements of this policy were abandoned.

Initially, in order to improve the situation, Washington did not openly criticise non-observance of human rights or the state of Russian democracy. Nonetheless, the Department of State reports on the state of democracy in Russia indicated negative and positive aspects of changes<sup>22</sup>. In the second half of 2010, the USA again started speaking about the violation of human rights in Russia. In September 2010, the Secretary of State, Hilary Clinton, described Russia as a totalitarian state and critical opinions intensified after the falsified election to the Duma in December 2011<sup>23</sup>. The presidential election in March 2012 and Vladimir Putin's success ended a period of certain hopes for change in Russia, also the hopes of those politicians in the USA and western countries who expected Medvedev's re-election.

## 2. WITHDRAWAL FROM THE RESET

It is difficult to speak about single withdrawal from the reset in the relations between the United States and Russia. The withdrawal was a process. Dissatisfaction with the other party's intentions and will to cooperate was gradually growing in Washington. A belief that there were considerable differences, other objectives and another mentality occurred again. Undoubtedly, American administration's negative feelings as far as the possibility of continuing the 2009 policy toward Russia is concerned increased when Putin came to power in March 2012.

A lack of accommodation became evident after Obama and Putin's meeting at the G20 summit in June 2012. The bilateral American-Russian meeting planned for 2013 was cancelled after Russia had refused to extradite Edward Snowden to the USA.

---

<sup>22</sup> See Country Reports on Human Rights Practices, Russia in 2010 and 2011. <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011/eur/186397> (accessed: 30 October 2016).

<sup>23</sup> The turnout in Chechnya and Dagestan reached e.g. almost 100% and United Russia's victory was overwhelming.

The reset policy started to be criticised in the United States and abroad as not advantageous for the USA and resulting from the American president's 'naivety'<sup>24</sup>. The lack of the USA's ability to respond to Russia's action was also criticised. There was criticism of foreign policy dependence on social feelings. Also people involved in peacekeeping processes, e.g. V Nasr, expressed criticism<sup>25</sup>. From 2011, serious difficulties started to occur in the bilateral relations and the conflict in Syria became the main controversy<sup>26</sup>. The need to modify the policy toward Central Eastern Europe started to be noticed, too. The reset in the relations with Russia might be and was perceived as the expression of the weakening interest of the USA in the region, but the analysis of the level of American involvement in East Central Europe in a longer period results in conclusions that one should rather speak about a fluctuation of this interest connected with the change in priorities in a particular moment in international relations. The change was also taking place in the attitude toward the military possibilities of NATO on the eastern flank. There were also talks about Obama's shield – the project of allocating mobile systems. In spring 2012, after the (parliamentary and presidential) elections in Russia, it was announced that Turkey gave consent for deploying mobile radar in its territory.

At the end of 2012, the then Secretary of State, Hilary Clinton, warned against Moscow's turn to 're-Sovietisation' in the region of the former USSR and added that the USA was considering the methods of prohibiting these steps<sup>27</sup>.

The situation clearly changed after the outbreak of the conflict in Ukraine, especially the annexation of Crimea by Russia in March 2014<sup>28</sup>. A political dialogue was the only possible solution but Washington wanted the aggression to be 'painful' for Russia<sup>29</sup>. Thus, the USA's pressure to impose economic sanctions on Russia, which it and the European Union actually imposed, as well as the United States declaration of 2014 that it was ready to sell oil and

---

<sup>24</sup> J.F. Douglas, S. Cropsey, *How the Russian 'Reset' Explains Obama's Foreign Policy*, 16 October 2016, <http://foreignpolicy.com/2012/10/16/how-the-russian-reset-explains-obamas-foreign-policy/> (accessed: 20 September 2016).

<sup>25</sup> V. Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, 2013.

<sup>26</sup> F. Eder, G. Mangott, *From Reset...*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>27</sup> B. van Apeldoorn, N. de Graaf, *American Grand...*, *op. cit.*, p. 220.

<sup>28</sup> M. Cage, *The failure of the reset*, 4.03.2014, [www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/03/04/the-failure-of-the-reset-obamas-great-mistake-or-putins](http://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/03/04/the-failure-of-the-reset-obamas-great-mistake-or-putins) (accessed: 14 September 2016).

<sup>29</sup> F. Eder, G. Mangott, *From Reset...*, *op. cit.*, p. 200,



shale gas to Europe was in fact in conflict with the American doctrine so far. Cooperation with the petroleum exporting countries that resulted in price fall also struck a blow against Russia's interests.

In February, five years after an announcement of a necessity for a reset in the American-Russian relations, also during the Munich Security Conference, Joe Biden stated that the reset policy should be replaced by a new approach: assertiveness<sup>30</sup>. Biden also suggested that the USA might verify its stand on the support for Ukraine, i.e. a possibility of supplying armament to Ukraine was considered as a response to the Russia's support for the so-called separatists in Donbas.

In Munich, Chancellor Merkel also clearly indicated that Russia was responsible for the crisis in Ukraine. Nonetheless, in line with the policy of avoiding increasing tension in the relations with Russia by supporting its opponents, both the Chancellor and the Minister of Foreign Affairs were against supplying armament to Ukraine. Germany fears that the conflict might escalate but does not refuse to provide Ukraine with economic support.

Public opinion in the FRG is in favour of this stand. For the society, Russia is the most important partner to Germany, a state whose interests should be taken into consideration. Ukraine is a state, about which people know very little.

The successive steps taken by the USA, indicating that Washington was not going to recognise Russia's special rights in East Central Europe, were not received in Germany with enthusiasm, especially the return to the conception of increasing NATO presence in the post-Soviet block countries, Poland and the Baltic States, which was of vital importance for their interests and what they strove for as they did not want to be second class members. Russia refers to NATO promises made at the time of the first enlargement (imprecise Founding Act) and protests against deployment of NATO bases and military facilities. However, the countries did not want to be second category members and these arguments convinced the USA and some western states. Nevertheless, the FRG was against the presence of NATO battalions and explained that in the contemporary conditions, the so-called NATO Response Force would be sufficient enough. When the Anaconda 2016 NATO exercise was underway in Poland, Germany's Foreign Affairs Minister, Frank-Walter Steinmaier, spoke about unnecessary brandishing

---

<sup>30</sup> J. Biden was deemed to be a little more critical of Russia also earlier. His attitude probably resulted from better knowledge of international relations, as he had been the Vice Chairman of the Senate Foreign Relations Committee.

a sabre<sup>31</sup>. With regard to the NATO summit in Warsaw in 2016, during which a decision was to be taken on the deployment of NATO battalions in Poland, the FRG believed that it was also necessary to speak to Russia<sup>32</sup>.

The states that did not want to be in the sphere of Russia's influence treated United States as a country ready to support their right to choose their political way, including the choice of membership in alliances. As a matter of fact, in the long run, the United States could not accept Russia's stand and its refusal to accept the fact that some countries are not interested in the sphere of its influence, because of the role of soft power in the development of Washington's international position (and it is also based on the so-called American values) as well as strategic reasons.

Germany's attitude to these aspirations worsened the relations with some Eastern and Central European countries, mainly Poland.

### 3. AMERICAN-GERMAN RELATIONS DURING AND AFTER THE RESET PERIOD

It would be difficult to admit that the reset was a phenomenon, which had no impact on the relations between the USA and the FRG. It was a period of relatively similar attitudes toward cooperation with Russia. Nonetheless, it was not what was decisive.

Obama's presidency meant the beginning of the implementation of his 'great strategy' in international relations, and one of the elements of Obama's doctrine was specific offshore balancing<sup>33</sup>. The USA wanted to make the relations with Europe more balanced and expected serious treatment of partnership from Europe, i.e. also at the level of taking responsibility for crisis resolution or defence related issues. This strategy influenced the relations with Bonn, too.

---

<sup>31</sup> See e.g. Nato: Warum Frank-Walter Steinmeier irritiert "Säbelrasen und Kriegsgeheul" [NATO: Why is Frank-Walter Steimeier irritated by 'brandishing a sabre' and calling for war?], [www.spiegel.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Frank-Walter-Steinmeier/](http://www.spiegel.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Frank-Walter-Steinmeier/)

<sup>32</sup> Inter alia [www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-248-stano-wisko-niemiec-na-szczyt-nato-w-warszawie-dialog-i-odstraszanie](http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-248-stano-wisko-niemiec-na-szczyt-nato-w-warszawie-dialog-i-odstraszanie) (accessed: 30 October 2016).

<sup>33</sup> C. Dueck, *The Obama...*, *op. cit.*, p. 20.

Although the USA wanted to avoid talking only to one European partner about Europe, however, as one can think, it expected the strongest European partner, Germany, to be more involved in global issues.

After Obama took office, the USA made gestures indicating that Washington appreciated the role of Bonn, e.g. making it possible for Chancellor Merkel to make a speech in the American Congress in November 2009. It was believed that Bonn would get more involved in Afghanistan (the FRG participated in the peacekeeping operation, without the Bundeswehr's military involvement) and also that the FRG would be willing to contribute to the resolution of the economic crisis. As far as the crisis was concerned, the two states had different visions of overcoming it. The USA hoped for some new investment (which was connected with getting indebted), in the FRG it was believed that a policy of retrenchment was the right way out of the crisis. It was Chancellor Merkel's idea. Washington expected a more active process of overcoming the euro zone crisis but not necessarily with the use of budget cuts, which also had impact on Europe's international activeness.

The interest in the FRG or in cooperation with the FRG was a logical outcome of the observation of reforms in the European Union, which strengthened the FRG's position. Moreover, the EU structures are rather inert as far as decision-making processes are concerned. Also the consequences of the crisis were less painful in Germany than in France, Italy or Spain, which made them focus on their internal affairs.

Personal relations between Obama and Merkel did not go beyond standard ones. Obama did not pay an official visit to the FRG during his first term. It took place in June 2013. The FRG did not share Washington's opinion on the proposed ways of solving conflicts. And it expressed its separate opinions. For example, in 2011 the FRG abstained from voting on the UN Security Council resolution on Libya, by the way together with Russia, Brazil and China. Europe and the FRG preferred not to get involved in the resolution of that crisis, which was criticised, inter alia, by the US Secretary of State, Robert Gates<sup>34</sup>. Bonn also distanced from other ideas, e.g. in case of the Middle East, providing finance and armament for those who were fighting against Assad in Syria<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> J. Kiwerska, *Stan i perspektywy relacji niemiecko-amerykańskich [State and prospects for German-American relations]*, 2012, ([www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-110](http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-110).)

<sup>35</sup> *Berlin war sich allzu sicher, dass Amerika nicht in den Syrien-Konflikt eingreifen werde [Berlin was convinced that America would not interfere in the conflict in Syria]*, [in:] *Rhetorisch an der Seite der Verbündeten [Rhetorically siding with allies]*, 6 August 2013,

For Washington, Bonn's non-indulgence in global policy issues was not in line with renewed rumours about Bonn's interest in being a permanent member of the Security Council. The USA was also disappointed with the attitude of many Western European countries, including the FRG, to the issue of the earlier agreed percentage of the budget to be spent on the military.

In general, because of its historical experience, the FRG is unwilling to use force. What is also important in case of Germany, decision-making is more dependent on social feelings due to the fact, that Bundestag makes a decision on a potential involvement of the Bundeswehr abroad each time even if it is not connected with Germany's military intervention.

The FRG is willing to participate in talks, e.g. it believes that there should be a return to the Middle East talks, and similarly to the USA, it criticised Israel's activities in the occupied areas. The FRG together with the members of the UN Security Council also participated in the talks concerning the termination of the Iranian nuclear programme.

The FRG and the USA are important economic partners to one another. Their cooperation is also important for international or even global trade relations. But also in this field, there are differences, e.g. the 'turn to Asia' had not only an economic but also political dimension for the USA (threat to Washington's global role) while for the FRG it was mainly economic in character. Because of global interests, both states undertake steps to liberalise trade and are interested in the conclusion of the treaties aimed at that (the USA-Europe TTIP or the USA-the Pacific states).

In general, the bilateral relations were and are pragmatic, despite some arguments occurring, e.g. telephone tapping in 2013, when it turned out that even the Chancellor's phone had been tapped.

After the reset, also the policy toward Russia, as far as the main directions are concerned, is similar although emphasis is placed on different things. The USA clearly strengthened its criticism and rhetoric after Russia's aggression against Ukraine and took concrete political and military steps. The FRG prefers more careful moves. There are two different camps in the FRG, e.g. the Chancellor supports the policy of sanctions against Russia, which the USA is in favour, but the Vice-Chancellor, Gabriel, is against, and the

---

[www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutschland-und-der-syrien-konflikt-rhetorisch-ander-seite-der-verbundeneten](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutschland-und-der-syrien-konflikt-rhetorisch-ander-seite-der-verbundeneten) (accessed: 20 September 2016) [www.spiegel.de/politik/ausland/krieg-in-syrien-alle-wichtigen-fakten-erklaert-endlich-verstaendlich-a-1057039](http://www.spiegel.de/politik/ausland/krieg-in-syrien-alle-wichtigen-fakten-erklaert-endlich-verstaendlich-a-1057039), 10 August 2016; T. Meyssan, *Deutschland versucht sich aus dem Syrienkonflikt herauszuziehen [Germany tries to get out of Syrian conflict]*, 25 October 2015 [in:] [www.voltairenet.org/article189113](http://www.voltairenet.org/article189113) (accessed: 30 October 2016).

Foreign Affairs Minister emphasises the necessity for returning to the policy of treating Russia as an important partner in international policy. Obama's administration did not consider former administrations' experiences and, in some sense, 'was learning' Russia on its own. Nonetheless, as one can assess based on the steps taken, the lesson resulted in a conclusion that tough policy is necessary. Germany tends to be less tough because, in some sense, it is a hostage to its energy policy and investment in it. The FRG, according to the Chancellor's declaration, has a plan how to close nuclear power plants until 2022, which means it is vitally interested in other energy resources. They include the so-called green sources but also, to a great extent, gas. German companies got involved in the construction of gas pipelines that allow for trading in this raw material with Russia. And it seems that the FRG aspires to the position of the main middleman in its import and distribution in Europe. This has impact on foreign policy, relations with Russia and the attitude to Russia. The USA does not have economic interests in Russia. However, in political issues, for Washington Russia started to appear to be a player guided by its own imperialist interests and interested in regaining influence and extending it in Europe.

## CONCLUSIONS

American-Russian as well as American-German relations have their own dynamic. Nonetheless, because of the fact that international relations are a network of links and the relations discussed concern the major players on the international arena, an analysis of their mutual connections is a fully justified research objective.

The reset failure took place when the differences between Washington and Bonn became stronger. They concerned bilateral relations (telephone tapping) but also international policy: the Middle East, changes to NATO functioning, and strengthening the eastern flank of the Alliance in particular.

Germany is much less willing than the USA to carry out a tough policy toward Russia. German political circles and public opinion seem to be more willing to accept Russia's 'special' rights in the post-Soviet area, regardless of the will of the region's citizens.

The end of the reset policy did not have a decisive influence either on the improvement or the worsening of the American-German relations. Their condition mainly results from how the two states define their political

objectives and their ability to cooperate in the areas that require solutions based on multilateral relations.

At the moment, at the level of government elites in the two states, there is a belief that it is necessary to cooperate, and with regard to Russia, its imperial activities in Eastern Europe are assessed similarly.

## BIBLIOGRAPHY

### Websites of research centres

CEPA, Department of State, Heritage Foundation, Instytut Zachodni

### Websites of the media

CNN, Foreign Policy, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Spiegel, Voltairenet, Washington Post

van Apeldoors B., de Graaff N., *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks. The Open Door since the end of the Cold War*, Routledge 2016.

Dueck C., *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*, Oxford University Press 2015.

*Was Amerika ausmacht. Multidisziplinäre Perspektiven [What is America's importance? Multidisciplinary perspectives]*, (ed.) Ph. Gassert, D. Junker, W. Mausbach, Stuttgart 2009.

*Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama [World superpower facing new challenges. USA's foreign policy in Obama's era]*, (ed.) S. Hagemann, W. Tönnemann, J. Wilzewski (Hg.), Trier, WVT 2014.

Kiwerska J., *Stan i perspektywy relacji niemiecko-amerykańskich [State and prospects for German-American relations]*, Buletyn IZ 2012.

Nasr V., *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, 2013.

Singh R., *Barack Obama's Post-American Foreign Policy. The Limits of Engagement*, Bloomsbury Academic, 2012

Stent A., *The Limits of Partnership. U.S.–Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton 2014.

## PRAGMATIC PARTNERSHIP: RUSSIAN RESET VERSUS AMERICAN-GERMAN RELATIONS

### Summary

A reset in the relations between Washington and Bonn resulted from the reorientation in the United States' foreign policy that took place when President Barack Obama took office. It was assumed that the problems piling up in front of the new administration in connection with international involvement and the economic crisis were global in character and required cooperation with the allies from NATO (with whom the relations were not good) as well as Russia. President Obama hoped for cooperation with Russia, which many observers described as naïve and attributed to his lack of experience. The reset policy soon started to burn out and there was a gradual process of going away from it. It was stopped by the Russian aggression against Ukraine and the annexation of Crimea in March 2014. The influence of the failure of the reset policy in the American-Russian relations on the American-German relations should be analysed in the context of the two states' policy and hopes they had in connection with their reciprocal relations. Regardless of the disappointment, because of the two states' role in international relations, bilateral relations are rational and moderate in character. This concerned and also concerns the policy toward Russia.

## PRAGMATYCZNE PARTNERSTWO – RESET W STOSUNKACH AMERYKAŃSKO-ROSYJSKICH A STOSUNKI AMERYKAŃSKO-NIEMIECKIE

### Streszczenie

Reset w stosunkach na linii Waszyngton–Bonn wynikał z reorientacji w polityce zagranicznej USA, która dokonała się po objęciu urzędu prezydenta przez Baracka Obamę. Uznano wówczas, że problemy piętrzące się przed nową administracją w związku z zaangażowaniem międzynarodowym i kryzysem gospodarczym miały charakter globalny i wymagały współpracy nie tylko z sojusznikami z NATO (z którymi stosunki też były nie najlepsze), ale również z Rosją. Prezydent Obama miał nadzieję na możliwość współpracy z Rosją, co niektórzy obserwatorzy określali mianem naiwności i zrzucali na karb jego braku doświadczenia. Polityka resetu dość szybko zaczęła się wypalać, a odchodzenie od niego następowało stopniowo. Przekreśliła go zaś

agresja na Ukrainie i zajęcie Krymu przez Rosję w marcu 2014 roku. Wpływ załamania się resetu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich na stosunki amerykańsko-niemieckie należy rozpatrywać w kontekście charakteru polityk obydwu państw i nadziei przez nie pokładanych we wzajemnych stosunkach. Niezależnie od zawodu, ze względu na pozycję obu w stosunkach międzynarodowych, relacje dwustronne cechuje podejście rzeczowe i wyważone. Dotyczyło i dotyczy to również polityki wobec Rosji.

#### ПРАГМАТИЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО – ПЕРЕЗАГРУЗКА В АМЕРИКАНО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЯХ И АМЕРИКАНО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

##### Резюме

«Перезарядка» в отношениях между Вашингтоном и Бонном была обусловлена переориентацией во внешней политике США, которая имела место после вступления в должность президента Бараком Обамой. В то время было принято во внимание утверждение о том, что нагромоздившиеся у новой администрации проблемы, обусловленные международными обязательствами и экономическим кризисом, имели глобальный характер и ставили во главу угла сотрудничество не только с союзниками по НАТО (отношения с которыми тоже оставляли желать лучшего), но также с Россией. Президент Обама надеялся на возможность сотрудничества с Россией, что некоторые наблюдатели определяли, как проявление наивности, и объясняли это отсутствием опыта. Политика «перезарядки» достаточно быстро начала себя изживать, а отказ от неё происходил постепенно. К невозможности осуществления этой политики привели агрессия на Украине и аннексия Крыма Россией в марте 2014 года. Влияние провала политики «перезарядки» в американо-российских отношениях на американо-немецкие отношения следует рассматривать в контексте особенностей политики обоих государств и их ожиданий относительно взаимоотношений. Несмотря на возможные разочарования, исходя из позиции обоих государств на международной арене, их двусторонние отношения характеризует деловой и выверенный подход. Это касалось и касается также политики в отношении России.



Piotr Madajczyk\*

## GERMAN VISION OF RUSSIA'S POSITION IN THE MULTIPOLAR WORLD\*\*

### 1. ANGELA MERKEL'S CHANCELLORSHIP

In 2005 the government in Berlin changed, Gerhard Schröder's red-green coalition was substituted by Angela Merkel's black-yellow one. Merkel's government received a difficult legacy of pro-Russian orientation from the former chancellor. According to Stephan Bierling summarising Schröder's chancellorship: relations with the United States worsened, European integration was hampered, the euro foundation weakened, Germany failed to get a permanent seat in the UN Security Council and Berlin did not have a strategic vision of foreign policy limiting it to economic aspects more and more<sup>1</sup>.

After the next election in 2009, because of poor results gained by liberals, CDU had to form a coalition with SPD, which meant Frank-Walter Steinmeier, former close collaborator of Chancellor Schröder, became the Minister of Foreign Affairs. During Angela Merkel's term, international constellation changed but the Chancellor herself was also basically different from her predecessor: she was rational, anticipatory, seeking a compromise and not polarising opinions, strongly focusing on multilateralism, integration and such values as human rights and freedom. Her leadership resulted in the

---

\* Piotr Madajczyk – Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw, Faculty of Economics and Management, pmada@isppan.waw.pl

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

<sup>1</sup> S. Bierling, *Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart [Leadership against will. German foreign policy since reunification till now]*, Beck, München 2014, pp. 151–153.

restoration of good relations with the United States, a resumption of active European policy of Helmut Kohl and adding value to relations with Israel. What did not change was a reserved attitude toward participation in military interventions, *inter alia*, because of the lack of domestic support for them.

Germany was more and more strongly confronted with the crisis in the EU, first connected with the Treaty establishing a Constitution for Europe, next with the economic-financial crisis. The German influence in Europe was growing because the economy managed well with the crisis that weakened most other member states, especially France, politically and financially. The model of averting the crisis developed by Germany has aroused controversies and been diversely assessed till now. Polish-German relations strengthened, the Civil Platform-Polish People's Party coalition government agreed with Berlin in the area of basic assumptions of the EU economic and financial policy based on budget discipline, deepening of cooperation and strengthening the mechanisms of its control, but also strengthening the EU institutions' democratic legitimisation.

The Orange Revolution in 2004 did not result in re-orientation of Germany's policy towards Ukraine although it triggered a wave of positive interest of German public opinion in that country. The interest disappeared with the fading enthusiasm for reforms in Ukraine and the country's plunge into internal political conflicts. In 2009, the Eastern Partnership started and, although implemented separately, ran parallel to German projects of cooperation with Russia. The German interest in the Eastern Partnership was limited and Berlin, unlike Warsaw, did not aim at these countries' (or at least some of these countries') accession to the EU.

German-Russian relations soured although Steinmeier referred to the idea of strategic partnership. They were no longer based on good Schröder-Putin contacts because Merkel and Putin are two completely different personalities, who lack liking for each other and mutual understanding. One could see German government manoeuvre between economic cooperation benefits and disapproval of Russian political realities. The rising attractiveness of other emerging markets was also important, which considerably weakened links with Russia, where the processes of modernisation were stopped. In 2008, Russia skilfully provoked Georgia to provide a pretext for intervention. However, the situation seemed to change when Dmitry Medvedev became president and announced his programme of modernisation for Russia, which was received with enthusiasm in the West and interpreted as innovative and envisaging democratisation. In fact, the programme was a continuation of the former modernisation attempts, it was limited to economy and soon lost

impetus, and Medvedev remained in the shadow of Putin. It also turned out that the Partnership for Modernisation initiated by Germany in 2008 was too early or a representation of own wishes and values, and did not fulfil the hopes for initiation of fast reforms in Russia. The hopes for cooperation in the field of foreign policy did not fulfil. Moreover, there were successive events mobilising western public opinion against Russia: NGO, Pussy Riot, Greenpeace etc.

Stephan Malerius quoted the following statement from Hannes Adomeit's text of 2008, unfortunately without specifying the date of its formulation:

“According to the American administration, Putin was said to express himself even more clearly at the NATO-Russia Cooperation Council, to question sovereignty of Ukraine and to state that in case of its accession to NATO, Crimea and Eastern Ukraine might be separated from it and annexed by Russia”.

Also in 2008, Robert Kagan wrote in the *Washington Post* that Russia and the EU had a different and contradictory vision of policy, that the EU had substituted geo-economic for geopolitics and imagined the world would do the same and the EU would be a superpower.

“A crisis over Ukraine, which wants to join NATO, could bring confrontation with Russia. Conflict between the Georgian government and Russian-supported separatist forces in Abkhazia and South Ossetia could spark a military conflict between Tbilisi and Moscow. What would Europe and the United States do if Russia played hardball in Ukraine or Georgia? They might well do nothing. Postmodern Europe can scarcely bring itself to contemplate a return to confrontation with a great power and will go to great lengths to avoid it. In the United States, any fundamental shift in policy toward Russia will have to wait for the next administration. Nevertheless, a Russian confrontation with Ukraine or Georgia would usher in a brand-new world, or perhaps a very old world. Many in the West still want to believe this is the era of geo-economics. But as one Swedish analyst has noted, «We're in a new era of geopolitics. You can't pretend otherwise»<sup>2</sup>.

Thinking in terms of geopolitics was also predominant in Poland. In political science expert discussions, also in Germany, there was a tendency to define the EU-Russian conflicts of interests in a more realistic way but it did not influence the politicians' decisions as well as it did not influence the new American President Barack Obama and his conception of policy toward Russia for a long time. In the German policy of that time, one cannot see

<sup>2</sup> R. Kagan, *New Europe, Old Russia*, “The Washington Post”, 6.02.2008; S. Malerius, *Ring aus Freunden oder Ring aus Feuer? Osteuropa zwischen Europäischer und Eurasischer Union [Ring of friends or ring of fire. Eastern Europe between the European and the Eurasian Union]*, “KAS Auslandsinformationen” 2015, no. 6, pp. 22–41.

reference to the geopolitical debates conducted by experts despite some clear signals that geopolitics determines Russia's policy.

Russian-German roads clearly forked off in different directions; in Berlin, charges were raised against Kremlin. In autumn 2013, Angela Merkel objected to the growing Russian pressure on Ukraine and Russian attempts to block the conclusion of the association agreement between the EU and Ukraine. For the first time, she openly spoke about Russian-German differences and geopolitical competition for influence<sup>3</sup>.

However, the necessity for cooperation with Moscow constituted an unchangeable element of Germany's foreign policy. There was an assumption, shared by France, that it is not possible to build strong, stable and wealthy Europe without Russia regardless of whether it will be possible to create a basis of common values for that cooperation. That country, as the member of the UN Security Council and the G8 as well as a nuclear and European superpower, plays such an important role that it must participate in taking all the most important decisions. German politicians recalled the experiences of the modern history of Germany and the course of the German reunification. Moreover, the influence of former decisions was evident because, as it was stated, Helmut Kohl and Gerhard Schröder's policy resulted in far-reaching dependence on energy from Russia and energy security is impossible without supplies from it<sup>4</sup>.

In addition, a part of the German discourse, although not dominating, resulted in the perception of the new NATO members as a reason for tensions in the relations with Russia at the early 21<sup>st</sup> century. Michael Staack's opinion that they want to use their membership in the Alliance to maintain a more decisive stand toward Russia in bilateral relations may be an example.

“Instead of the strategy of inclusion, a policy of limitation is preferred or deemed to be indispensable. Germany's policy toward Russia is accused of too big respect for Russia as well as readiness to reach a bilateral agreement with Russia regardless of fundamental

<sup>3</sup> S. Bierling, *Vormacht... [Leadership...]*, p. 246.

<sup>4</sup> M. Staack, *Normative Grundlagen, Werte und Interessen deutscher Sicherheitspolitik [Normative bases. Values and interests of Germany's security policy]*, [in:] S. Böckenförde, S.B. Gareis (ed.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse [Germany's security policy. Challenges, actors and processes]*, Verlag Barbara Budrich, Opladen–Toronto 2014, pp. 53–88, here pp. 78–82. However, let us add that this cooperation was to refer to areas that are more and more controversial in the relations with Russia: human rights defence, supremacy of international law, war prevention, peaceful resolution of disputes.

interests of Central Eastern European states (Rapallo complex). A «special role» of Germany in the development of the EU-Russia relations is denied”.

Michael Staack consistently referred to Frank-Walter Steinmeier's conception, such as the proposal of broadest multidimensional cooperation with Moscow<sup>5</sup>.

## 2. CONFLICT ESCALATION AFTER 2013

In 2013, Vladimir Putin formulated his conception of how Russia should cope with the challenges of the contemporary world. This is when a customs union was formed between Russia, Belarus and Kazakhstan and a decision was made to form the Eurasian Economic Union. Putin emphasised that there was no return to Soviet ideology, nor to that of the times before 1917, which is idealised by many people. Russian national identity is in a very difficult situation after its historical experiences: with no tradition, demoralised, and deprived of trust and responsibility. A new identity and national idea will not be developed by a free market and cannot be imposed by the authorities.

“We need historical creativity, a synthesis of the best national practices and ideas, an understanding of our cultural, spiritual and political traditions from different points of view, and to understand that [national identity] is not a rigid thing that will last forever, but rather a living organism”.

Thus, cooperation of all forces in Russia and reference to the Russian multi-ethnic tradition are necessary. As far as international situation is concerned, he stated:

“We can see how many of the Euro-Atlantic countries are actually rejecting their roots, including the Christian values that constitute the basis of Western civilisation. They are denying moral principles and all traditional identities: national, cultural, religious and even sexual. They are implementing policies that equate large families with same-sex partnerships, belief in God with the belief in Satan”.

In these countries legitimisation of parties propagating paedophilia is considered, people are afraid to speak about religion. There are attempts to

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, footnote p. 81.

impose this Western model on other countries, the model in which, without Christian values and traditional morality, people lose dignity<sup>6</sup>.

At present, he continued, in Europe, there is a protest against the imposed model of multiculturalism, which also differs from the Russian model in which the maintenance of each ethnic group, its language and culture has always been cared for. Russia is a state-civilisation based on the Russian language and culture, on the Russian Orthodox Church and other religions. All of them must be linked with a common national idea, common values.

At the same time, a unipolar world model is created, where there is no place for sovereign states and international law.

“I would like to touch on another topic. The 21st century promises to become the century of major changes, the era of the formation of major geopolitical zones, as well as financial and economic, cultural, civilizational, and military and political areas. That is why integrating with our neighbours is our absolute priority. The future Eurasian Economic Union, which we have declared and which we have discussed extensively as of late, is not just a collection of mutually beneficial agreements. The Eurasian Union is a project for maintaining the identity of nations in the historical Eurasian space in a new century and in a new world. Eurasian integration is a chance for the entire post-Soviet space to become an independent centre for global development, rather than remaining on the outskirts of Europe and Asia.

I want to stress that Eurasian integration will also be built on the principle of diversity. This is a union where everyone maintains their identity, their distinctive character and their political independence. Together with our partners, we will gradually implement this project, step by step. We expect that it will become our common input into maintaining diversity and stable global development”<sup>7</sup>.

Also in 2013, when Putin presented the above-quoted idea of Eurasia as a system competitive with the Western system, during the Eastern Partnership summit in November, the representatives of the EU proposed the EaP states integration with the EU. Ukraine, Moldova and Georgia accepted the proposal and Armenia rejected it. However, it seems that Berlin and Brussels did not realise what the geopolitical significance of these decisions was in the countries’ situation. Armenia is an evident example: endangered by the conflict with Azerbaijan, it might be given military guarantees from Russia and not from the EU referring to soft power<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Transcript: [Putin at] Meeting of the Valdai International Discussion Club [partial transcript]*, 20 September 2013 r., <http://russialist.org/transcript-putin-at-meeting-of-the-valdai-international-discussion-club-partial-transcript/> (accessed: 28 August 2016).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> S. Malerius, *Ring aus Freunden oder Ring aus Feuer? Osteuropa zwischen Europäischer und Eurasischer Union [Ring of friends or ring of fire. Eastern Europe between the European and the Eurasian Union]*, “KAS Auslandsinformationen” 2015, no. 6, pp. 22–41.

When Russia started its aggression against Ukraine, the reaction of the German authorities was not clear. As it was mentioned above, Merkel had already decided, for the first time, to openly support Ukrainian aspirations to independently determine its own foreign policy and rapprochement with the European Union. However, the cooling of the relations with Russia did not translate into an increase in the importance of Ukraine in the German policy. When Viktor Yushchenko was in power in Ukraine, the course aimed at reforms stopped, and then Viktor Janukovych came to power. The country plunged into oligarchs' intrigues and it seemed nobody knew what foreign policy to adopt. This caused restlessness, also in Poland supporting Ukraine, and resulted in Ukraine's marginalisation in Germany's policy.

After the annexation of Crimea in 2014, it turned out that German public opinion and expert circles are Russia-centric even if they express critical information about Russia. The knowledge of Ukraine was as meagre as the group of specialists knowing this country and being able to take part in discussions. The protests in Kiev were observed with sympathy and given the media coverage describing it as the Ukrainian movement for democratisation. However, there was no mature politicians' reflection although they had carefully observed the events in Ukraine at the end of 2013.

Among the German politicians, only Joschka Fischer, the former minister in Gerhard Schröder's government, who did not actually have much political influence at that time, assessed the scale of challenges properly. He noticed that the EU had found itself in a totally different situation: repeating the phrases about its soft power for decades, it stopped thinking in a strategic way, did not notice that developing links with Ukraine, it could not avoid confrontation with Putin's Eurasian project. At the same time, a compromise is not possible because the ideas of the European Union and the Eurasian Union contradict each other. Any form of integration with the EU means the end of the Eurasian Union plans.

“(...) The European citizens turned pale feeling scared that, in case of the EU, it was not only about the common market, an economic community, but participation in a political struggle of superpowers, about a political community based on common values and common security interests”<sup>9</sup>.

It was also obvious that among the European states Germany would play the leading role in developing policy toward Russia, in determining how the

---

<sup>9</sup> J. Fischer, *Scheitert Europa? [Will Europe suffer a defeat?]*, Kippenheuer&Witsch, Köln 2014, pp. 109–135, citation p. 121.

EU should respond to the Russian aggression. Germany's policy was based on a few assumptions: it is necessary to include Russia in the activities to develop the future peace order and the activities toward Russia must be long-term ones (strategic patience). The West cannot extort concessions with the use of military force; it must not let the conflict change into a bigger war<sup>10</sup>.

Berlin's policy toward Russia was basically agreed on with Washington. The main differences between the two allies concerned the supply of armament to Ukraine, which Berlin consistently opposed. From a broader perspective, however, the differences were greater because, at least from Bill Clinton's term, everything was analysed in Washington in terms of spheres of influence, and initially in American plans Ukraine was to constitute a buffer state between Russia and Central Europe or be integrated into the western structures. With the worsening Russian-American relations, it started to be perceived as a counterbalance to Russia and gained importance in Washington's policy. What is important, neo-conservatives linked the American strategic interests with democratic values (in my opinion, this link also remained during Obama's term). Therefore, the Russian-American conflict was growing, although the American rapprochement with Ukraine was hampered by the lack of reforms changing the oligarchical system<sup>11</sup>.

### 3. RUSSIA'S POSITION IN THE GERMAN VISION OF THE INTERNATIONAL ORDER

How were German-American relations perceived and what was their location in the entire world from the German perspective? The belief dominating German discussions was that Germany's foreign and security policy was carried out in the world that is more and more multilateral, although the United States dominated most regions. Europe and East Asia

<sup>10</sup> A. Kwiatkowska-Drozdź, K. Frymark, *Niemcy w konflikcie rosyjsko-ukraińskim: misja polityczna czy humanitarna? [Germany in the Russian-Ukrainian conflict: political or humanitarian mission]*, OSW, 18 February 2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-18/niemcy-w-konflikcie-rosyjsko-ukrainskim-misja-polityczna-czy> (accessed: 30 August 2016), only the first two principles are mentioned.

<sup>11</sup> Compare H. Adomeit, *Politik und Strategie der USA in Osteuropa und im Kaukasus: Back to Square One [The US policy and strategy in Eastern Europe and the Caucasus: Back to Square One]*, [in:] E. Reiter (ed.), *Entwicklungsszenarien in Osteuropa – mit Schwerpunkt Ukraine [Development of the situation in Eastern Europe scenarios – centre of gravity: Ukraine]*, Böhlau, Wien–Köln–Weimar 2011, pp. 143–197, here p. 144 and the following.



form economically equal centres. Germany has an opportunity to be an equal player on the international arena only when backed by the European Union. Michael Staack judged that, unlike in history, this multi-centric system was stabilised by institutions and values. However, there were many questions left without answers, including such important ones as about the future relations between Europe and the United States or the stability of the international system with regard to cooperation and distancing itself from forceful solutions<sup>12</sup>. There was a rise of concern about instability of some regions (*gewalttöfene Räume*), a loss of the monopoly on violence by some states, which endangers stability and poses a threat of a new type of war outbreak.

The United States remained the most important partner to Germany within these considerations in the same way as from the American perspective, Germany is an economic leader in the European Union and Chancellor Merkel is a politician with a potential to resolve problems that the EU faces even if there is no deep mutual liking between President Obama and the German Chancellor. It is so regardless of occasional tensions such as those connected with the telephone tapping of German politicians by the American intelligence services and the American belief that the EU faces a deep crisis<sup>13</sup>. The above description shows that the Polish attempt to base on the United States and distance from Germany is a difficult, if not to say unfeasible, project.

The American cession of crisis management in Europe to Germany did not raise objections there because the growing power of Germany in the international system was another important change noticed by German experts in spite of the fact that the country does not know exactly what that role should look like. A judgement that the international system and Germany's position in it have changed constituted a constant element of the German discussion in the press and politicians' statements (e.g. Wolfgang Schäuble). At the same time, there was conscience that Germany, which benefits most from the European integration, as a hegemon faces a difficult issue of developing a new EU system and easing the tensions that occur in it<sup>14</sup>. There were accusations that Germany's foreign policy lacked orientation and a comprehensive strategic vision of action. Inter alia, Joschka Fischer,

<sup>12</sup> M. Staack, *Normative... [Normative bases...]*, pp. 83–84.

<sup>13</sup> J. Kiwerska, "On the right side of history". *Wizyta Baracka Obamy w Niemczech [Barack Obama's visit to Germany]*, "Biuletyn Instytutu Zachodniego", 2 May 2016, no. 238.

<sup>14</sup> Compare E. Crome, *Deutschland in Europa. Eine neue Hegemonie [Germany in Europe. New hegemony]*, [in:] *idem*, R. Krämer, *Hegemonie und Multipolarität. Weltordnungen im 21. Jahrhundert [Hegemony and multi-polarism: World orders in the 21st century]*, WeltTrends, Potsdam 2013, pp. 165–206, p. 168. Citation after: *ibidem*, p. 168.

former Foreign Affairs Minister, as well as Helmut Kohl and Helmut Schmidt expressed such opinions<sup>15</sup>.

The authors of a work that was developed in the period 2012–2013 and can be defined as a summary of the America-German discussions did not have doubts that Germany would have to get more involved in the international arena in order to maintain the *status quo* favourable for the country. It will have to play a leader's role more often but due to its position in international institutions:

“lead in order to achieve common goals, lead together with others and taking others into consideration” („führen für gemeinsame Ziele, führen mit anderen und mit Rücksicht auf andere”).

It must take into account its links with undemocratic states but it does not mean a long-term choice between values and interests although, in a short term, conflicts between them will occur. It will also have to better shape and adjust internal political mechanisms to new international challenges. Relations with new powers (that are important economic partners), reforms of the UN and other international institutions and stronger incorporation of these new powers into these institutions are challenges for Germany. In case of international norms violation, Germany should be ready and able to use military power in order to protect them. There is no alternative to the European integration. It must aim at:

“the development of transnational European multi-directional democracy” („die Schaffung einer transnationalen europäischen Mehrebenen-Demokratie”)<sup>16</sup>.

From the point of view of the development of a multi-centric international order, questions about the objectives of Russian foreign policy and the perception of Russia's position in the new political system are critical. Russia's role in the new system developing is highly assessed by most discussion participants. Russia's location on the map of Germany's strategic relations is defined as an important challenge, comparable to the Chinese one. At the same time, it is highlighted that there are limitations to the cooperation mechanisms that were efficient in the German *Ostpolitik* of the 1970s but failed completely

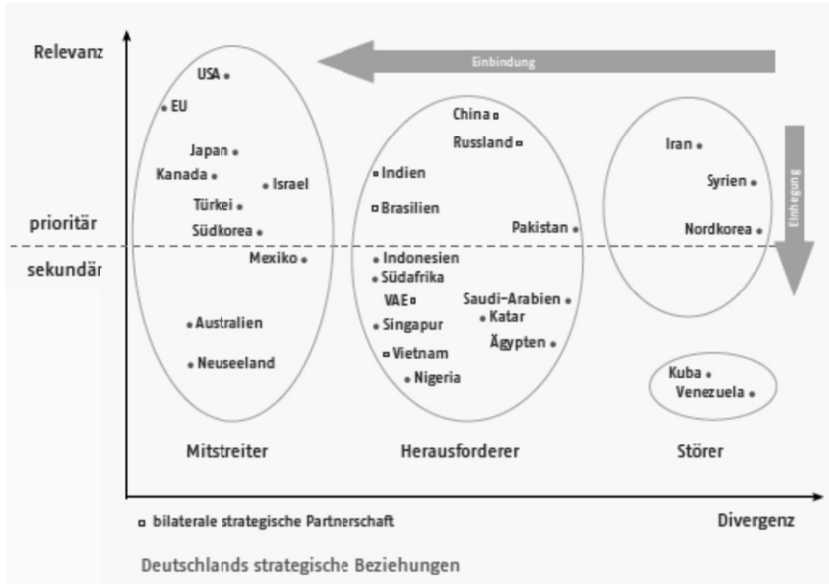
<sup>15</sup> B. Koszel, *Deutsche [German]*, p. 211.

<sup>16</sup> *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch [New power. New responsibility. Elements of Germany's foreign and security policy in the world on the verge]*, Stiftung Wissenschaft und Politik – German Marshall Fund of the United States, Berlin 2013.

toward Russia in the Partnership for Modernisation project. In case of the use of economic sanctions, German policy is more and more essential, mainly in Europe but not only. The role of Germany in the policy of rapprochement with the states neighbouring the EU in the East and the South is emphasised<sup>17</sup>.

Map 1

Germany's strategic relations



The horizontal axis shows the growing differences in interests, the vertical axis depicts importance in German politics.

Source: *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch* [New power. New responsibility. Elements of Germany's foreign and security policy in the world on the verge], Berlin 2013, p. 31.

The debate about the German foreign policy became lively again in 2014, when outstanding politicians stated that it was necessary for Germany to pay a bigger role in the development of the international order. It resulted from the fact that during the financial crisis after 2008, Germany turned to be the state shaping the EU policy. The political and military situation after 2004 made Germany define its policy toward Russia, also on the military plane. It happened in the situation when the lack of modernisation of Russia, its policy toward the neighbouring states and the plans to form the Eurasian Union

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 35 and the following.

were assessed critically. Some German political science experts believe, however, that it was Germany that made a mistake because it overestimated the possibilities of modernising Russia and does not understand its internal conditions<sup>18</sup>. The perception of Russia as a partner, to tell the truth sometimes a difficult one, but not only an economic one, but also one in stabilising the political situation, which was common after the collapse of the USSR, proved to be invalid. After 2014, in German opinions, Russia became an unpredictable challenge with an enormous military potential, which means that the Polish and German opinions got closer.

However, in an interview for “Frankfurter Allgemeine Zeitung” in May 2014, Merkel said that, despite considerable differences in the assessment of the international situation by Moscow and Berlin, she was convinced that in medium-term and long-term perspective partnership with Russia should be continued, which assumes the existence of a certain minimum of common values. She does not see, however, a necessity of new defining policy directions and does not intend to return to the surmounted structures of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century. In addition, Russia will not be able to avoid the political and economic influence of globalisation in the long term. She unambiguously stated that it was necessary to expect long-term consequences of the sanctions together with the declaration that Germany was not going to decrease its military budget<sup>19</sup>.

It is doubtful whether Chancellor Merkel would have repeat this declaration two years later, after the suspension of the Normandy format meetings from autumn 2015 till autumn 2016. The statement that Russia would not be able to avoid the political and economic influence of globalisation was unclear already in 2014. To what extent does Angela Merkel think that Germany’s policy toward Russia cannot be determined only from the perspective of its aggression on Ukraine but must be a part of Eurasian strategy, including such countries as China, India, Turkey or Iran?<sup>20</sup> Moreover, the annexation

<sup>18</sup> For different judgements on Russia’s modernisation compare I. Kalinin, *Gesinnung oder Verantwortung in der Russlandpolitik? Deutsche Außenpolitik angesichts der politischen Kultur Russlands* [Opinions or responsibility in the policy toward Russia? Germany’s foreign policy toward Russian political culture], Springer, Wiesbaden 2016, pp. 183–192.

<sup>19</sup> Interview with A. Merkel “Russland wendet sich wieder altem Denken zu” [Merkel returns to the former way of thinking], “Faz.Net”, 16 May 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/kanzlerin-merkel-im-f-a-z-gespraech-russland-wendet-sich-wieder-altem-denken-zu-12941544.html> (accessed: 19 May 2014).

<sup>20</sup> Compare Überblick: Debatte über Deutschlands Partner [Overview: Debate on Germany’s partners], 2014, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/blog/article/deutschlands-partner.html> (accessed: 9 May 2016).

of Crimea and the aggression on Ukraine meant that the former perception of globalisation as a phenomenon opening the door to democratisation in authoritarian countries, including Russia, ended in failure. Instead, a question had to be asked whether Russia might use the Ukrainian model of aggressive policy toward Moldova, the Baltic States etc. Destabilisation of the Balkans is potentially even more dangerous as the EU has evident problem with the Western Balkans enlargement. German discussions about what to do in case of a Russian threat against Georgia can be the best example of doubts that appeared.

“The Crimea crisis showed that Russia’s foreign policy activities are incalculable and unpredictable at present. Thus, this is why the EU should consider what to do if Russia starts exert pressure on Georgia. The same concerns Moldova although to a greater extent. There are signals that such a scenario is not improbable. Why shall Russia let Georgia do what it could not accept in Ukraine?”<sup>21</sup>

Merkel’s speeches do not answer the question what shape of the future international order she predicts. They contain repeated statements about the violation of international law and peace order by Russia, the support for Ukraine and the necessity of implementing the Minsk decisions, and the maintenance of economic sanctions until their implementation. They usually also refer, in a concise form, to German historical experiences and certain specific values and actions that result from them.

Horst Teltschik did not even try to answer the question what objectives Russia as one of the international system centres has. When he said that in the future Europe with Russia would be still possible, he did not treat it as a separate competitive centre of the future polycentric world<sup>22</sup>. In a nutshell, he ignored Putin’s Eurasian project.

A well-known German political science expert, Uwe Halbach, considering Russia to be a separate centre of the international system, adopts a different

<sup>21</sup> L. Fix, *Warum der nächste Ukraine Konflikt auf dem Kaukasus stattfinden könnte [Why the next Ukrainian conflict will take place in the Caucasus]*, 17 March 2014, <http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/warum-der-naechste-ukraine-konflikt-auf-dem-kaukasus-stattfinden-koennte-316/> (accessed: 13 June 2014). IPG also published numerous texts presenting Ukrainian issues and letting the readers better understand them from other perspective than Russia’s.

<sup>22</sup> Interview *Türen nie zuschlagen. Horst Teltschik: Warum der Westen weiter mit Russland reden muss [Don’t slam the door. Horst Teltschik: Why the West must continue talking to Moscow]*, “Die politische Meinung”, September–October 2014, no. 528, pp. 24–29, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_39178-544-1-30.pdf?141208152335](http://www.kas.de/wf/doc/kas_39178-544-1-30.pdf?141208152335) (accessed: 3 April 2016).

perspective. Already in summer 2014, he stated that the crisis caused by Russia's policy is not a return to cold war division into two blocks, but is connected with the so-called "De-Westernization". Russia perceives the West as a uniform contrast to its own Russian national values, and thus Putin refers to "the Eurasian school" with long tradition. It has a conservative, anti-liberal character and thus some coincident points with the rightist, populist movements in the European Union countries. It is strengthened by subordination to the authorities and mobilisation of all resources (the media, publications, science) in Russia and stigmatisation of the opponents as traitors to their nation. Vladimir Putin's policy is a reference to the Tsar's rather than the Soviet policy. The Russian centre, together with others: China and India, should oppose to the West's domination<sup>23</sup>. However, let us add, the centre being developed around Russia is an area that is evidently economically weaker than the West. Its GDP accounted for 2.7 trillion dollars in 2014 while the EU and the United States registered its level at \$16 trillion each<sup>24</sup>.

Already in the early 21<sup>st</sup> century, a German political science expert, Christian Hacke, highlighted dangers occurring at the point of contact between economy and politics when he stated that the German decision (*Sonderweg*) to stop using nuclear energy, apart from direct dependence from Russia, hampers the development of common EU energy policy toward Russia. He belonged to those political science specialists who already then warned against too far-reaching cooperation with Russia and referring to strategic partnership and common values until Putin rules with the use of repression and carries out an aggressive policy abroad. At the same time, he scored Russia's weaknesses: the lack of soft power, civilizational unattractiveness, no will and ability – here he was wrong – to act on a global scale<sup>25</sup>. He repeated this argumentation after the annexation of Crimea, clarifying his stand. In his opinion, the biggest problem was created not by illusive hopes for strategic partnership, but the existence of two contradictory models: the democratic model of the EU integration and the authoritarian model of the Eurasian

<sup>23</sup> U. Halbach, *Russland im Wertekampf gegen „den Westen“* [Russia in the fight for values with the West], "SWP-Aktuell" June 2014, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, pp. 1–4, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A43\\_hlb.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A43_hlb.pdf) (accessed: 1 April 2016).

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>25</sup> Ch. Hacke, *Deutschland als Schrittmacher. Über die Risiken eines Sonderweges in der europäischen Russland-Politik* [Germany dictating pace. About the risks of choosing a different way in the European policy toward Russia], 1 December 2006, "Die Politische Meinung" 2006, no. 445, <http://www.kas.de/wf/de/33.9627/> (accessed: 3 April 2016).

Union. Opposing the latter model will be possible only when NATO and the EU act together decidedly. At the same time, Germany should guard its interests, not succumb to pressure and continue its moderate policy, which will enable it to play the role of a mediator and to limit conflict escalation<sup>26</sup>.

A similar way of thinking was visible in the statements that it is necessary to use the present situation to undertake a more decisive policy in Southeast Europe (Kosovo, Bosnia and Herzegovina), also against Russia, in order to stabilise the situation in this area. In the long run, this might make Russia engage in dialogue and change its policy, and try to develop common long-term goals<sup>27</sup>. This stand does not draw wider political and social support, however.

It is also not absolutely clear what position in the developing international order Germany assigns to Ukraine. Germany observes the Ukrainian pace with scepticism. KAS publication in March 2015 states that Ukraine is under the pressure of time and the President and the Prime Minister must do their best to accelerate reforms and at the same time show positive results of these reforms to the society, because otherwise social dissatisfaction and tensions will grow<sup>28</sup>. This stand is similar to the Polish assessments, which notice that reforms are hampered and the oligarchic system is maintained<sup>29</sup>. Moreover, the war in Syria placed Ukraine in the background.

## CONCLUSIONS

To sum up, it may be stated that the above-mentioned discussions continue to be in a specific type of vacuum when Germany, the strongest country in Europe without defined strategic objectives of its policy, does not know what to do with its power. It is a regional superpower but it is afraid of the costs of that, also in the form of military involvement and other countries' dislike of Germany's domination. It does not propose political conceptions that others

<sup>26</sup> Compare Ch. Hacke, *Revival der „Hard Power“ [Revival of 'Hard Power]*, "Die politische Meinung", May–June 2014, no. 526, pp. 107–112.

<sup>27</sup> An older politician, Professor Christian Schwarz-Schilling wrote a letter discussing this issue ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_40349-544-1-30.pdf?150204130748](http://www.kas.de/wf/doc/kas_40349-544-1-30.pdf?150204130748), (accessed: 3 April 2016).

<sup>28</sup> G. Baumann, J. Devic, *Reformagenda im Kriegszustand. Das Schicksal der Ukraine [Project of reforms in wartime. Ukraine's destiny]*, Länderberichte, 5 March 2015, <http://www.kas.de/wf/de/33.40630/>, (accessed: 3 April 2016).

<sup>29</sup> See papers developed in the Centre for Eastern Studies (<https://www.osw.waw.pl/pl>).

would follow. It is a very dangerous situation when the strongest state in Europe, stabilising the euro zone, cannot define its role.

“Germany is a state that is afraid of risk, a post-military commercial state that focuses on the European Union, prefers peaceful measures of resolving crises and distances itself from the leadership function. It is doubtful if it is enough to maintain the euro zone, to stabilise the European peripheries and to minimise dangers that result from the collapse of states and the Islamic terrorism”<sup>30</sup>.

One can notice a change, overcoming one-sided geo-economic perception of the world under the influence of the stronger and stronger discussion about a hybrid war. Political circles, experts and the military have realised that Germany faces a new challenge that it was not prepared to.

#### SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Bierling S., *Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart [Leadership against will. German foreign policy since reunification till now]*, Beck, München 2014.
- Böckenförde S., Gareis S.B. (ed.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse [Germany's security policy. Challenges, actors and processes]*, Verlag Barbara Budrich, Opladen–Toronto 2014.
- Crome E., Krämer R., *Hegemonie und Multipolarität. Weltordnungen im 21. Jahrhundert [Hegemony and multi-polarism: World orders in the 21<sup>st</sup> century]*, “WeltTrends” Potsdam 2013.
- Fischer J., *Scheitert Europa? [Will Europe suffer a defeat?]*, Kippenheuer&Witsch, Köln 2014.
- Hacke Ch., *Deutschland als Schrittmacher. Über die Risiken eines Sonderweges in der europäischen Russland-Politik [Germany dictating pace. About the risks of choosing a different way in the European policy toward Russia]*, 1 December 2006, “Die Politische Meinung” 445/2006, <http://www.kas.de/wf/de/33.9627/>
- Halbach U., *Russland im Wertekampf gegen „den Westen” [Russia in the fight for values with the West]*, “SWP-Aktuell” June 2014, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, pp. 1–4, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A43\\_hlb.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A43_hlb.pdf)

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 270.



- Kagan R., *New Europe, Old Russia*, "The Washington Post" 6 February 2008.
- Kiwerska J., "On the right side of history". *Wizyta Baracka Obamy w Niemczech [Barack Obama's visit to Germany]*, "Biuletyn Instytutu Zachodniego" no. 238/2016 of 2 May 2016.
- Kwiatkowska-Drożdż A., Frymark K., *Niemcy w konflikcie rosyjsko-ukraińskim: misja polityczna czy humanitarna? [Germany in the Russian-Ukrainian conflict: political or humanitarian mission]*, OSW, 18 February 2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-18/niemcy-w-konflikcie-rosyjsko-ukrainskim-misja-polityczna-czy>
- Malerius S., *Ring aus Freunden oder Ring aus Feuer? Osteuropa zwischen Europäischer und Eurasischer Union [Ring of friends or ring of fire. Eastern Europe between the European and the Eurasian Union]*, "KAS Auslandsinformationen" 2015, no. 6, pp. 22–41.
- Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch [New power. New responsibility. Elements of Germany's foreign and security policy in the world on the verge]*, Stiftung Wissenschaft und Politik – German Marshall Fund of the United States, Berlin 2013.
- Reiter E. (ed.), *Entwicklungsszenarien in Osteuropa – mit Schwerpunkt Ukraine [Development of the situation in Eastern Europe scenarios – centre of gravity: Ukraine]*, Böhlau, Wien–Köln–Weimar 2011.
- Sandschneider E., *Debatte zur deutschen Aussenpolitik: Raus aus der Moralecke! [Debate on Germany's foreign policy. Stop moralising!]*, "Die Zeit" of 28 February 2013.
- Sandschneider E., *Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle – Essay [Germany's foreign policy: Superpower in a trap of continuation – essay]*, published in "Aus Politik und Zeitgeschichte" 10/2012, [www.bpb.de/apuz/75784/deutsche-aussenpolitik-eine-gestaltungsmacht-in-der-kontinuitaetsfalle-essay?p=all](http://www.bpb.de/apuz/75784/deutsche-aussenpolitik-eine-gestaltungsmacht-in-der-kontinuitaetsfalle-essay?p=all)
- Transcript: [Putin at] Meeting of the Valdai International Discussion Club [partial transcript]*, 20 September 2013, <http://russialist.org/transcript-putin-at-meeting-of-the-valdai-international-discussion-club-partial-transcript/>

## Websites

<https://www.osw.waw.pl/pl>

<https://www.bundesregierung.de>

## GERMAN VISION OF RUSSIA'S POSITION IN THE MULTIPOLAR WORLD

### Summary

There is a common belief that German society and elites' attitude to Russia differs from the Polish one. It is not the full truth because, as a result of Russia's policy, the attitude towards Russia has become much more critical in Germany of the 21st century than it was before. However, Germany carries out a more global policy than Poland, thus, because of the importance of Germany and Russia in Poland's policy, there is an important question what the German vision of Russia's position in the just developing multipolar world is. The question is even more important as Germany, the strongest state in Europe, stabilising the euro zone, has evident problems with defining its own role on the international arena and overcoming a one-sided geopolitical perception of the world.

## NIEMIECKA I POLSKA POLITYKA WOBEC ROSJI A KONFLIKT ROSYJSKO-UKRAIŃSKI

### Streszczenie

Do obiegowych praw należy stwierdzenie, że nastawienie społeczeństwa niemieckiego i elit niemieckich do Rosji jest odmienne od polskiego. Nie jest to stwierdzenie w pełni prawdziwe, bo pod wpływem polityki rosyjskiej nastawienie w Niemczech do Rosji stało się w XXI wieku znacznie bardziej krytyczne niż wcześniej. Niemcy prowadzą jednak bardziej globalną politykę niż Polska, dlatego, ze względu na znaczenie Rosji i Niemiec w polityce polskiej, ogromnie ważne jest pytanie, jaka jest niemiecka wizja miejsca Rosji w multipolarnym, kształtującym się obecnie świecie. Pytanie tym ważniejsze, że Niemcy, najsilniejsze państwo w Europie, stabilizujące strefę euro, ma widoczne trudności ze zdefiniowaniem swojej roli na arenie międzynarodowej, przewyciężaniem jednostronnego, geoeconomicznego postrzegania świata.

## ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ И ПОЛЬШИ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ И РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ

### Резюме

Утверждение о том, что установка немецкого общества и представителей немецкой элиты в отношении России отличается от отношения в Польше, не является неожиданным. Нельзя, однако, назвать это утверждение достаточно верным, так как в результате российской политики отношение Германии к России в XXI веке стало более критичным, чем ранее. Германия, однако, придерживается более глобальной политики, чем Польша. Исходя из этого, с учётом значения России и Германии в польской политике, во главу угла встаёт вопрос о видении со стороны Германии места России в формирующемся на наших глазах мультиполярном мире. Данный вопрос приобретает особую актуальность в связи с тем, что Германия, самое сильное европейское государство, стабилизирующее зону евро, испытывает трудности как с определением своей роли на международной арене, так и с преодолением одностороннего, геоэкономического восприятия мира.

**Krzysztof Garczewski\***

**THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY'S ATTITUDE  
TO THE EASTERN PARTNERSHIP MEMBER STATES  
IN THE CONTEXT OF GERMANY'S EASTERN POLICY  
IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY:  
IMPLICATIONS FOR POLAND\*\***

INTRODUCTION

The author aims to establish the position and role played by the Eastern Partnership (EaP) member states, i.e. Ukraine, Belarus, Moldova, Armenia, Azerbaijan and Georgia, in Germany's eastern policy. The subject of the analysis is also the German state's attitude to the EaP project itself. The underlying thesis is a statement that the idea of the Eastern Partnership supported by Poland in the last years, although officially fully approved of by the German federal government, was not well received in Berlin. Since the EaP initiation, the German government has mainly feared that it might worsen its relations with Russia. Inter alia, because of that, it did not agree to incorporate the possibility of the programme members' future accession to the European Union into the common declaration adopted during the first EaP summit. Moreover, after the unlawful Russian annexation of Crimea in spring 2014 and the outbreak of the war in Eastern Ukraine, successive opinions confirming the former stand on the issue appeared among German politicians. Germany did not carry out a uniform policy toward all the EaP

---

\* Krzysztof Garczewski – PhD, Assistant Professor at Pułtusk Academy of Humanities, Faculty of Political Science, kgarczewski@wp.pl

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegowym ładzie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

states, either. Focussing on bilateral relations with particular members of the EU programme, it achieved more advantages in the political and economic spheres.

## 1. GERMANY AND THE EASTERN PARTNERSHIP

The Eastern Partnership is a project that was a Polish initiative supported by Sweden. The idea appeared, inter alia, as a response to the 2008 French initiative to create the Union for the Mediterranean<sup>1</sup>. In accordance with the declaration adopted during the first EaP summit in May 2009:

“the main aim of the Eastern Partnership is to create conditions necessary to accelerate the process of political association and further economic integration of the European Union and the partner states interested”<sup>2</sup>.

The document also mentions “rapprochement” between the above-mentioned states and the EU<sup>3</sup>. Eventually, no mention was made of the possibility of these countries' accession to the EU, even its remote perspective. Germany and France were against such a conception advocated by Poland at that time<sup>4</sup>. Later, the opinions on the matter were divided in Europe<sup>5</sup>. From the beginning, the EU representatives also argued that the project was not against Russia. Due to that, a big part of the EU states, including Germany, tried to treat the project in such a way that would not trigger negative consequences for their relations with Russia<sup>6</sup>. Despite that, Moscow gave the

<sup>1</sup> I. Kempe, *Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus [Ukraine, Belarus, the Republic of Moldova and the South Caucasus]*, “Jahrbuch der Europäischen Integration” 2008, p. 296.

<sup>2</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze [Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit]* Com, Brussels 7 May 2009, Council of the European Union, 8435/09 (Presse 78), p. 6, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT> (accessed: September 2016).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Compare R. Romaniec, *Szczyt UE ws. Partnerstwa Wschodniego [EU summit on Eastern Partnership]*, “Deutsche Welle”, 7 May 2009, <http://www.dw.com/pl/szczyt-ue-ws-partnerstwa-wschodniego/a-4233250> (accessed: September 2016).

<sup>5</sup> T. Beichelt, *Die Politik der Östlichen Partnerschaft – inkompatible Grundannahmen und antagonistische Herausforderung [Eastern Partnership policy – basic assumptions in conflict and contradictory challenges]*, “Integration” 2014, no. 4, p. 361.

<sup>6</sup> Compare J. Cieślińska, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa UE [Eastern Partnership: place of eastern dimension in the*

initiative a cool reception and it caused successive misunderstandings in the relations with the EU. The next EaP summits took place in Warsaw (2011), Vilnius (2013) and Riga (2015). Until now, the EU has signed association agreements with three EaP states: Georgia, Moldova and Ukraine. During the summit in Latvia in 2015, the EaP states did not receive any signals from the EU that there was whatever chance of future accession to this organisation, which was in harmony with the German stand<sup>7</sup>.

## 2. GERMANY AND UKRAINE

Ukraine is the biggest and at the same the most important state for the EU, which joined the EaP project. However, from the Berlin's perspective, Kiev has never played an important role in eastern policy implemented by the federal government. Relations with the country have always been a derivative of the relations with Russia. Already during the so-called Orange Revolution (2004/2005), Germany's stand on the situation of Ukraine was equivocal. On the one hand, Berlin assured of its full support for the democratic choice made by the citizens of that country, on the other hand, attention was drawn to the necessity for respecting the rights of the citizens who speak Russian in full. Germany assessed Ukraine's activeness in the EaP programme with moderate optimism, inter alia, fearing that it will get involved in a geopolitical argument with Russia. This state of things resulted in Berlin's reserved attitude towards that country's aspirations to join the EU occurring again and again. West of the Oder, any discussions concerning the possible Ukraine's accession to NATO were also looked at with unwillingness.

Russian annexation of Crimea in March 2014 and the outbreak of the war in Eastern Ukraine made German diplomacy face a completely new situation. At the initial stage of the Ukrainian crisis, Germany – formerly believed to be one of the most important Russia's allies in the EU – on the diplomatic arena, decidedly condemned Russian action against Ukraine. However, inter alia unlike Poland, it was unwilling to impose economic sanctions on Russia. Only after the conflict escalated and in the face of relentless Russian attitude, it gave its consent to undertaking by the EU more decisive steps

---

*EU European Neighbourhood Policy*], "Rocznik Integracji Europejskiej" 2009, no. 3, p. 148.

<sup>7</sup> Compare M. Szczygielski, *Ostrożność ponad wszystko. Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Rydze [Cautiousness above everything: Eastern Partnership after the summit in Riga]*, "Komentarz – Centrum Stosunków Międzynarodowych" 2015, no. 5, p. 2.

toward Moscow. The imposition of sanctions met with a lot of criticism from the German business circles as well as some politicians drawing attention to financial loss Germany may observe, which actually occurred after their imposition. Inter alia, the Committee on Eastern European Economic Relations (Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft) presented a negative opinion on the matter many times and also opposed further extension of the sanctions by the EU<sup>8</sup>. Such an attitude provoked criticism from the Ukrainian politicians<sup>9</sup>. Despite intensive involvement of German diplomats in solving the Ukrainian crisis, the most important agreements reached in Minsk in 2015 were still not implemented at the end of 2016, which can be deemed to be Germany's defeat at the time when it held chairmanship of the OSCE.

### 3. GERMANY AND BELARUS

German-Belarusian relations have undergone a real evolution over the last two decades. In the early 1990s, the reciprocal relations were good but when Alexander Lukashenko came to power in 1994, they clearly cooled. The relations between Berlin and Minsk were put to the test at the end of 2010 after the extremely undemocratic conditions of the presidential election and the imprisonment of the leaders of Belarusian opposition by Lukashenko's regime. The actions were decidedly criticised by the German federal government. Still before the election, Foreign Ministers of Poland and Germany went to Minsk. They tried to convince the Belarusian President to conduct the election in compliance with basic principles of democracy. However, he acted in a different way. Guido Westerwelle, who was the first (after 15 years) German head of diplomacy to visit Belarus, criticised the situation in this country then, as well as later, and called the state under Lukashenko's rule "the last dictatorship in the heart of Europe"<sup>10</sup>. As a result,

<sup>8</sup> *Ostauschuss kritisiert Verlängerung Russland-Sanktionen [Committee on the East criticises the sanctions prolongation]*, "De.Reuters.com", 17 December 2015, <http://de.reuters.com/article/eu-russland-sanktionen-ostauschuss-idDEKBN0U010A20151217> (accessed: September 2016).

<sup>9</sup> M. Brüggmann, *Ukraine kritisiert Ostauschuss der deutschen Wirtschaft [Ukraine criticises the Committee on Eastern European Economic Relations]*, "Handelsblatt", 13 June 2016, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/sanktionen-gegen-russland-ukraine-kritisiert-ostauschuss-der-deutschen-wirtschaft/13723844.html> (accessed: September 2016).

<sup>10</sup> *Außenminister Westerwelle: Belarus die letzte Diktatur im Herzen Europas [Foreign Affairs Minister Westerwelle: Belarus, the last dictatorship in the heart of Europe]*, Ministry of

The EU imposed successive sanctions on Belarus and maintained them in the following years.

Germany's attitude toward Belarus started to change clearly after the escalation of the conflict in Ukraine. On the other hand, the situation was partially used by Lukashenko, who released the last political prisoners in August 2015. The next presidential election in this country in October 2015 was another signal. Despite another wave of criticism from international circles, it was conducted in a completely different atmosphere than five years before. As a result, the EU suspended sanctions on this country for four months, and most of them were lifted at the end of February 2016<sup>11</sup>. It would not be possible to take such a decision without the consent of the German government, which noticed a chance of the relations with the country being further warmed, which was not unimportant in the context of the Ukrainian-Russian conflict still going on. The visit of the Belarusian Minister of Foreign Affairs, Vladimir Makei, in Berlin on 18 November 2015 to meet his German counterpart should be deemed to be symbolic. After many years, it was the first visit of a Belarusian minister in Germany. During the meeting, the Head of German diplomacy, Steinmeier, spoke about "a real prospect for gradual rapprochement between Belarus and the West"<sup>12</sup>. Also after the parliamentary election in September 2016, the German party expressed a will to continue cooperation with Belarus although it did not give up expressing critical comments on the level of human rights observance in this country<sup>13</sup>.

Belarus also used its chance by organising two significant international meetings in Minsk aimed at finding solutions to the crisis in Ukraine. In September 2014, separatists and the representatives of the so-called Ukraine-Russia-OSCE contact group, formed to resolve the situation in Eastern Ukraine, met in the capital of Belarus and signed a memorandum concerning the conflict (the so-called Minsk 1). Then, in February 2015, the leaders of Germany, France, Ukraine and Russia entered negotiations in the same place

---

Foreign Affairs, 24 Sept. 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2012/120924-Belarus.html> (accessed: September 2016).

<sup>11</sup> *Belarus – Beziehungen zu Deutschland [Belarus – relations with Germany]*, Ministry of Foreign Affairs, Stand: October 2016, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Belarus/Bilateral\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Belarus/Bilateral_node.html) (accessed: October 2016).

<sup>12</sup> *Steinmeier empfängt weißrussischen Amtskollegen Makej erstmals in Berlin [Steinmeier hosts the Belarusian counterpart Makei in Berlin for the first time]*, Ministry of Foreign Affairs, 18 November 2015, [https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Belarus/171118\\_Steinmeier\\_Makei.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Belarus/171118_Steinmeier_Makei.html) (accessed: September 2016)

<sup>13</sup> *Belarus – Beziehungen zu Deutschland [Belarus – relations with Germany]...*



(the so-called Minsk 2)<sup>14</sup>. President Lukashenko also took part in this meeting. The ceasefire terms negotiated in the presence of the German Chancellor were not observed in the months to follow, either. However, they constituted a starting point for further talks about the issue in the next two years<sup>15</sup>.

#### 4. GERMANY AND MOLDOVA

The issue of Transnistria is one of the most important matters for the German diplomacy as far as the relations with Moldova are concerned. Negotiations about the possibilities of solving the conflict have been conducted, with some breaks, since 1993. They are conducted in the so-called 5+2 format (Moldova, Transnistria, the OSCE, Russia, Ukraine, the EU, the United States). Since the very beginning, Germany has been interested in the resolution of the conflict as quickly as possible and actively joined in diplomatic efforts concerning Transnistria. The meeting of Chancellor Angela Merkel with the Russian President Dmitry Medvedev in Meseberg Castle near Berlin in June 2010 was an important event in this context. During the meeting both parties signed the so-called Meseberg Memorandum, expressing Germany and Russia's will to cooperate closely in order to solve security problems. The parties declared to undertake joined action to resolve the conflict in Transnistria<sup>16</sup>. As a result, in autumn 2011, after a five-year long

<sup>14</sup> In June 2016 the German newspaper "Stuttgarter Zeitung" published information that Angela Merkel would like to organise the third meeting in Minsk and discuss the crisis with the leaders of Ukraine, Russia and France. See Ch. Ziedler, *Merkel plant neuen Gipfel mit Putin [Merkel is planning a new summit with Putin]*, "Stuttgarter Zeitung", 19 June 2016, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.minsker-friedensabkommen-merkel-plant-neuen-gipfel-mit-putin.a064149a-6cce-42f5-889b-94fffb0a56dd.html> (accessed: September 2016). The meeting took place in October 2016 in Berlin. The previous Normandy format meeting had been in Paris a year before. See M. Matzke, *Prezydent Putin w Berlinie. Mały szczyt w formacie normandzkim [President Putin in Berlin: little summit of the Normandy format]*, "Deutsche Welle", 19 October 2016, <http://www.dw.com/pl/prezydent-putin-w-berlinie-ma%C5%82y-szczyt-w-formacie-normandzkim/a-36093093> (accessed: October 2016).

<sup>15</sup> For the full text of the document that was signed then, see: PAP, *Treść porozumienia mińskiego [dokumentacja] [Text of the Minsk agreement [document]]*, "Polskie Radio", 12 February 2015, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Treść-porozumienia-mińskiego-dokumentacja> (accessed: September 2016).

<sup>16</sup> A.U. Gabanyi, *Der Konflikt in Transnistrien im Kontext der europäischen Sicherheitspolitik [Conflict in Transnistria in the context of the European security policy]*, "Strategie und Sicherheit" 2012, no. 1, p. 363.

break, a successive round of negotiations was organised in the 5+2 format. Next, in April 2012, the parties agreed on the course of further proceeding aimed at resolving the problem<sup>17</sup>. As Stefan Meister noticed, a successful resolution of the issue of Transnistria might have impact on the situation in the South Caucasus, where there are also serious ethnic conflicts. At the same time, there would be a proof that effective cooperation with Moscow in such areas is absolutely realistic. However, according to the German expert, the problem consisted in the fact that the above-mentioned proposal had not been formerly agreed upon with other EU states and the federal government in Berlin did not have any clear strategy in this matter<sup>18</sup>. As a result, the successive years did not mark a turning point awaited in Berlin. On 22 August 2012, Angela Merkel came to Moldova. It was the first visit of a German chancellor to the country in its short history. The occasion for paying the visit was the 20<sup>th</sup> anniversary of establishing diplomatic relations between the two countries. The issue of Moldova's participation in the EaP was one of the discussed matters. But the unsolved problem of Transnistria was the central element of the visit<sup>19</sup>.

Also after the Russian annexation of Crimea and the outbreak of the armed conflict in Eastern Ukraine in 2014, Germany undertook another attempt to resolve the problem of Transnistria in a diplomatic way, at the same time trying to respond to Kishinev's fears that the "Crimean scenario" might be repeated in that territory. At the beginning of June 2016, after an over two-year long break, there was a meeting of the 5+2 group. The basic aim of the meeting was to try to find a compromise consisting in defining a special status of Transnistria as a part of Moldova, maintaining all the principles of territorial integrity of that state<sup>20</sup>. The parties signed the Berlin

---

<sup>17</sup> H.M. Sieg, *Der Transnistrienkonflikt nach den Präsidentschaftswahlen in Russland, Moldau und Tiraspol. Politische Perspektiven und strategische Ansätze, Republik Moldau Länderbericht [Transnistrian conflict after the presidential election in Russia, Moldova and Tiraspol. Political prospects and strategic assumptions]*, Konrad Adenauer Stiftung, Chisinau 2012, p. 1.

<sup>18</sup> S. Meister, *Entfremdete Partner [Alienated partner]*, "Osteuropa" 2012, no. 6–8, p. 482.

<sup>19</sup> R. Goncharenko, *Politische Geste: Merkel besucht Moldau [Political gesture: Merkel visits Moldova]*, "Deutsche Welle", 22 August 2012, <http://www.dw.com/de/politische-geste-merkel-besucht-moldau/a-16182649> (accessed: September 2016).

<sup>20</sup> *Transnistrienkonflikt: Erstes offizielles Treffen im Verhandlungsformat nach zweijähriger Pause [Transnistrian conflict: First official negotiation meeting after two-year break]*, Ministry of Foreign Affairs, 6 June 2016, [https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Moldau/160606\\_Transnistrien\\_Gespr%C3%A4ch.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Moldau/160606_Transnistrien_Gespr%C3%A4ch.html) (accessed: September 2016).

Protocol, in which they declared to implement a few proposals, which to a great extent would satisfy the Russian party. The government of Moldova agreed to a few concessions, inter alia, recognition of Transnistria's vehicle registration plates, university diplomas and telephone number prefixes. The German party was the one that exerted pressure on signing the agreement in this form<sup>21</sup>. Most probably, Berlin was intent upon reaching a breakthrough in the Transnistria's issue at the time when the country held chairmanship of the OSCE.

## 5. GERMANY AND ARMENIA

Armenia is the smallest state participating in the EU EaP programme. Especially in the last years, Armenia has played a rather specific role in the German foreign policy, mainly because of complicated relations between Berlin and the whole EU and Ankara, which has been in conflict with Yerevan for years. The best example of that was an emotional debate that took place between Germany and Turkey in June 2016 after the Bundestag adopted a resolution recognising mass murder of Armenians committed by the Turks in the period 1915–1916 as genocide. But in this case, Armenia, which unlike Turkey praised the decision of German politicians, became the object rather than the subject of the argument between Berlin and Ankara. Over the last years, Germany has tried to encourage Armenia and Turkey to continue talks to normalise the relations between Yerevan and Ankara.

To a moderate extent, Berlin has also supported the small Caucasus state in the process of rapprochement with the EU and NATO, however, taking into account mainly the relations with Russia – the country's most important ally in the region. In 2013, after a few years of uncertainty, as a result of Russian pressure, Armenia decided not to sign an association agreement with the EU and to further tighten relations with that country<sup>22</sup>. In the next year, Armenia joined the Eurasian Economic Union, which undoubtedly jeopardized any chance of integration with the EU structures. However,

<sup>21</sup> K. Całus, *Dużo o nas bez nas [Much about us, without us]*, "Interia.pl", 20 September 2016, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-duzo-o-nas-bez-nas,nId,2277462> (accessed: September 2016).

<sup>22</sup> Sz. Ananicz, *Armenia odwraca się od UE [Armenia turns away from the EU]*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 4 September 2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue> (accessed: September 2016).

the step was not received by Germany with absolutely negative opinions. Taking into consideration the complicated geopolitical situation in the South Caucasus, including the role of Moscow in the relations with Yerevan in particular, as well as Armenia's insignificant political and economic potential, Berlin did not strive to deepen this country's cooperation with the EU at any price. The state was confirmed, inter alia, by Angela Merkel's statement during President Serzh Sargsyan's visit to Berlin in June 2016. The German Chancellor stated that Germany "respects the decision" to join the Eurasian Economic Union established by Russia. Angela Merkel assured Armenia's President that Germany does not want to make his country choose "the EU or Russia" (*Wir wollen kein Entweder-oder*). In her opinion, the maintenance of good relations between Armenia and the EU will be most important<sup>23</sup>.

## 6. GERMANY AND AZERBAIJAN

Due to considerable oil and gas resources, Azerbaijan is at present Germany's most important economic partner in the South Caucasus region. In 2015, the German import of oil from this country reached the value of 1.2 billion dollars. This way, Azerbaijan became the seventh biggest supplier of oil to Germany. In the last years, Berlin made an effort to tighten economic cooperation with Baku. With the opening of the German-Azerbaijani Chamber of Commerce (*Deutsch-Aserbaidchanische Auslandshandelskammer*) in Baku in autumn 2012, economic cooperation between the two countries was also institutionally strengthened<sup>24</sup>. Azerbaijan is also interested in further development of cooperation. Germany is the country's fourth biggest economic partner following Russia, Turkey and the United States. German companies are interested in participation in greater oil and gas exploitation. The fruitful cooperation between Germany and Azerbaijan would not be possible without the maintenance of political relations. Representatives of both governments meet regularly. Frank-Walter Steinmeier paid a visit to Baku in October 2014, and Ilham Aliyev came to Berlin in June 2016 and

<sup>23</sup> *Merkel mahnt Lösung für Berg-Karabach an [Merkel reminds a solution for Nagorno-Karabakh]*, Federal Government, 6 April 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-06-besuch-armenischer-staatspraesident.html> (accessed: September 2016).

<sup>24</sup> P. Shahbazov, *Aserbaidchan – Strategischer Partner Europas [Azerbaijan – Europe's strategic partner]*, "Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik" 2013, no. 1, p. 4.

met Angela Merkel<sup>25</sup>. The leaders of the two states talked mainly about the Azeri-Armenian conflict in Nagorno-Karabakh. Apart from that, they discussed reciprocal economic relations<sup>26</sup>.

As far as Azerbaijan is concerned, in the last years Germany has been observing the so-called Southern Gas Corridor initiative with interest. It is a project to build a 3,500-kilometre long gas pipeline from Azerbaijan through Georgia, Greece, Albania and Italy. The project, which was competitive with Russian gas resources, had been discussed in Europe for years. However, it assumed more importance after the outbreak of the war in Ukraine in 2014<sup>27</sup>. After building such a pipeline, gas could be supplied to other European states such as Austria or to the territory of Southern Germany<sup>28</sup>. During his visit to Berlin, Azerbaijan's President, Ilham Aliyev, said that the construction of the Southern Gas Corridor to the EU would be finished in 2019. Chancellor Merkel greeted the information with approval and emphasised that the project would contribute to greater diversification of energy sources in Europe and, at the same time, would strengthen the relations between the EU and Azerbaijan<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *Aserbajdschan – Beziehungen zu Deutschland [Azerbaijan – relations with Germany]*, Ministry of Foreign Affairs, Stand: June 2016, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Aserbajdschan/Bilateral\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Aserbajdschan/Bilateral_node.html) (accessed: September 2016).

<sup>26</sup> *Nagorny-Karabach: Merkel mahnt Lösung an [Nagorno-Karabakh – Merkel remind the solution]*, Federal chancellor, 7 June 2016, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/06/2016-06-07-deutschland-aserbajdschan.html> (accessed: September 2016).

<sup>27</sup> M. Martens, *Hilfe aus Baku [Help from Baku]*, “Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 17 May 2014, [http://www.faz.net/aktuell/politik/aserbajdschans-gas-koennte-europa-unabhaengerig-machen-12941688.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/politik/aserbajdschans-gas-koennte-europa-unabhaengerig-machen-12941688.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (accessed: September 2016).

<sup>28</sup> Compare S. Meister, M. Viëtor, *Südlicher Gaskorridor und Südkaukasus [Southern gas corridor and the South Caucasus]*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 31 October 2011, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/s%C3%BCdlicher-gaskorridor-und-s%C3%BCdkaukasus> (accessed: September 2016).

<sup>29</sup> *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Staatspräsidenten der Republik Aserbajdschan Ilham Aliyev im Bundeskanzleramt [Press conference of Chancellor Merkel and the president of the Republic of Azerbaijan, Ilham Aliyev]*, Federal Government, 7 June 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/06/2016-06-07-pk-merkel-aliyev.html> (accessed: September 2016).

## 7. GERMANY AND GEORGIA

When Georgia declared independence in the early 1990s, the country played an insignificant but symbolic role in Germany. The reunified German state was the first European Community member that officially recognised Georgia on 23 March 1992. Less than a month later, the two countries established diplomatic relations and Germany was the first state that opened its embassy in Georgia. West of the Oder, people remembered the role in the process of German reunification played by Eduard Shevardnadze as the Minister of Foreign Affairs of the USSR<sup>30</sup>.

Germany took an interest in that country again in 2008, mainly because of the war between Georgia and Russia. The armed conflict, which broke out on 8 August 2008, surprised the German diplomatic services completely. The federal government led by Chancellor Angela Merkel decidedly supported Georgia. In spite of that, at the beginning some German politicians expressed criticism of Georgian action. Inter alia, Gernot Erler, the secretary of state in the Ministry of Foreign Affairs, did it on 9 August when he accused Tbilisi of violating international law and the ceasefire of 1992. Only the next day he criticised Russian action. On 15 August, the German Chancellor paid a planned visit to Sochi. While talking to the then Russian President Dmitri Medvedev, Angela Merkel unambiguously criticised Russia's action in Georgia and, at the same time, mentioned that there were prospects for the country's accession to NATO in the future. Two days later, Chancellor Merkel went to Tbilisi, where she met the then President Mikheil Saakashvili. During the visit, the German Chancellor assured the Georgians that their state would be able to join NATO if it expressed such a will. Despite a decisive attitude, Germany did not want to give up further attempts to continue talks with the Russian party<sup>31</sup>. Moreover, declarations concerning the possibility of joining NATO by Georgia expressed by the German Chancellor in August 2008 did not find reflection in the later action undertaken by the German diplomatic services.

In the last years, Germany also declared it was for rapprochement between Georgia and the EU by strengthening economic contacts. It was also for Georgia's cooperation with NATO. However, when the conflict

<sup>30</sup> Eduard Shevardnadze was the President of Georgia in the period 1995–2003. He died in 2014.

<sup>31</sup> S. Żerko, *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008 r.)* [*Germany's attitude towards the conflict in Georgia (August 2008)*], "Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2008, no. 1, pp. 1–6.

in Georgia was frozen, Berlin again presented a decidedly more moderate attitude towards the possibility that this country's accession to the North Atlantic Alliance. The same stand was presented in connection with Tbilisi's integration with the EU. As in case of other EaP states, Germany was not interested in Georgia's accession to the organisation. In June 2016, during Georgia's Prime Minister – Giorgi Kvirikashvili's visit to Berlin, Angela Merkel appreciated that Georgia had signed an association agreement with the EU. At the same time, she praised the country's "pragmatic attitude" toward Moscow. In the same way as in her former statements, having South Ossetia and Abkhazia in mind, the German Chancellor again assured that her state supported 'territorial integrity' of Georgia. Speaking about Georgia's aspirations to deepened cooperation with NATO, Merkel appreciated the country's activeness within the programme of Substantial NATO-Georgia Package, which was established based on the NATO decision adopted during the summit in Wales in September 2014<sup>32</sup>.

## 8. IMPLICATIONS FOR POLAND

Having joined the EU in 2014 and initiated the EaP project a few years later, Poland made efforts to overtake actual leadership of the eastern part of the European Neighbourhood Policy. However, since the beginning, it has been obvious that the programme will not be able to succeed without real involvement of the EU leader states, including Germany, in it. The Polish party strove to convince Germany that its vision of eastern policy was right, however, it has not succeeded. In spite of that, some joint initiatives deserve mentioning, e.g. the foreign affairs ministers' visit to Belarus at the end of 2010 or a trip to Kiev together with the French head of diplomacy and attempts to undertake negotiations with the then President of Ukraine and opposition leaders in February 2014. In the successive months, however, the Polish party was eliminated from negotiations concerning the resolution of the Ukrainian conflict. From June 2014 the negotiations were carried out within the so-called Normandy format without Warsaw's participation. Since the beginning of the EaP, despite declarations of full support for the idea, the

---

<sup>32</sup> *Georgischer Ministerpräsident in Berlin. Merkel: Freund und guter Partner [Georgian Prime Mnister in Berlin. Merkel: a friend and good partner]*, Federal Government, 15 June 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/06/2016-06-15-besuch-mp-georgien-kwirikashvili.html> (accessed: September 2016).

German federal government has treated the whole project with reservation, fearing that it would result in the worsening of the relations with Russia, which reacted negatively to any attempts to encourage rapprochement between the EaP states and the EU. Inter alia, this is why the German party did not agree to officially offer the EaP states a clear perspective of the EU membership, which Poland strove for. Germany also sought to procrastinate all discussions about Georgia or Ukraine's prospects for accession to NATO for as long as possible. Not incidentally, the German White Paper published in July 2016 does not contain any mention of the so-called Membership Action Plan (MAP) concerning NATO enlargement plan for the above-mentioned states, which had been discussed earlier<sup>33</sup>. Despite the presented differences, which to a substantial extent continue to divide Poland and Germany in the field of eastern policy, after the escalation of the crisis in Ukraine, the German stand started to evolve in the direction closer to Warsaw's. It must be noticed that, despite the above-mentioned differences, both states also have common goals in the eastern policy, including democratisation of social and political systems in the post-Soviet states or the provision of broadly understood security in Eastern Europe, including the resolution of the Ukrainian conflict as soon as possible. They lie in both Poland and Germany's interest. However, in the last years, both states have quite often used different measures to achieve those goals, which was mainly seen in the relations with Russia before the outbreak of the war in Eastern Ukraine. The most important differences in this matter were evident in connection with the attitude of Berlin and Moscow toward permanent allocation of NATO troops in Eastern Europe and toward Nord Stream. As far as the latter is concerned, both states define the concept of energy security in a completely different way. As a result, today it is difficult to speak about Poland and Germany's common eastern policy both at the bilateral level and within the European Neighbourhood Policy. There are only some elements in common, which do not make a complete whole, however. As a result, Polish-German cooperation in the field of eastern policy leaves a lot to be desired. Without the participation of the German party, Poland will not be able to solve any major problems in the area of eastern policy. That is why convincing Berlin that Polish reasons in the field are right is the most important challenge to Poland's contemporary foreign policy.

---

<sup>33</sup> K. Szubart, *Prace nad niemiecką „Białą Księgą 2016”: definicja zagrożeń i przyszłość Bundeswehry* [Work on the German “White Paper 2016”: definition of threats and the future of the Bundeswehr], “Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, no. 239, p. 4.



## CONCLUSIONS

From the very beginning of the EaP project, Germany was mainly interested in deepening economic cooperation with the EaP states and supporting processes aimed at strengthening principles of democracy and lawfulness. It also demonstrated a positive attitude towards the possibility of signing association agreements between the EU and the EaP states interested. However, it excluded the possibility that any of the EaP states might join the EU, not to mention NATO. After the Russian annexation of Crimea and the outbreak of the war in Eastern Ukraine in 2014, also negative opinions about the EaP project occurred in Germany. Moreover, some German politicians indirectly blamed this initiative for the outbreak of the crisis and emphasised that the direct cause of the conflict was connected with the EaP, i.e. the decision of the then President of Ukraine, Viktor Yanukovich, to desist from signing the association agreement with the EU in autumn 2013. Then, there were critical opinions on making Ukraine choose “between the EU or Russia”. The situation that occurred in that country in recent years established a belief among the German diplomacy representatives that it was necessary to carry out a moderate policy towards other EaP states in order to avoid further negative reactions of Moscow. As a result, the German diplomatic activities demonstrated significant reservation in the relations with other states participating in the EU programme in the recent years. Inter alia, that is why in summer 2016 the German party convinced the involved parties to sign the so-called Berlin Protocol, concerning the Transnistria conflict, which to a considerable extent satisfied Russian party's expectations. Germany also had a clear understanding of Armenia's decision to desist from signing the association agreement with the EU and to join the Eurasian Economic Union formed by Russia in 2014.

The German government, like other EU states, recognised the annexation of Crimea by Russia invalid and unequivocally condemned the action undertaken by that country against Ukraine. From the beginning, the representatives of the German diplomatic services were emphasising the illegal character of the annexation, by which Russia undermined the international order in that part of Europe. Despite that, in practice Berlin relatively quickly accepted the situation in Crimea, focussing on attempts to resolve the armed conflict in Eastern Ukraine. Politicians in that country are aware that there is little chance of the conflict in Eastern Ukraine being solved in the nearest future, especially in the face of Russia's further confrontational attitude and a lack of progress in the implementation of

the main Minsk decisions. Over two years after the outbreak of the war in Ukraine, the freezing of this conflict and preventing its further escalation became the main German objectives. To that end, Germany was ready to accept the Russian idea of “federalisation” in Eastern Ukraine, but Berlin understood it differently than Russia. Despite many failures over the last two years, German diplomats made every effort to stop the war there. They wanted to act as active mediators and help to reach a compromise that the two parties to the conflict might accept. As a result, it was Germany that played a key role in the 2014–2016 talks in the so-called Normandy format, which did not produce any measurable effects at that time. At the same time, after the annexation of Crimea and the outbreak of the war in Eastern Ukraine in 2014, the situation in most other EaP states became complicated, which mostly resulted from the formerly unsolved conflicts in Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh<sup>34</sup>. When in 2016 Germany held chairmanship of the OSCE, it set very ambitious aims to resolve or at least ease the tensions there. Unfortunately, despite active action, most of the plans have not been implemented until now.

#### SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Ananicz S., *Armenia odwraca się od UE [Armenia turns away from the EU]*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 4 September 2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue> (accessed: September 2016).
- Beichelt T., *Die Politik der Östlichen Partnerschaft – inkompatible Grundannahmen und antagonistische Herausforderung [Eastern Partnership policy – basic assumptions in conflict and contradictory challenges]*, “Integration”, no. 4/2014.
- Całus Kamil, *Dużo o nas bez nas [Much about us, without us]*, “Interia.pl”, 20 September 2016, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-duzo-o-nas-bez-nas,nId,2277462> (accessed: September 2016).

---

<sup>34</sup> S. Fischer, *Problemstellung und Empfehlungen [Description of a problem and recommendations]*, [in:] idem (ed.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine [Not frozen! Unsolved conflicts in Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in the light of the crisis in Ukraine]*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2016, p. 5.

- Cieślińska J., *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa UE [Eastern Partnership – the place of the eastern dimension of the EU European Neighbourhood Policy]*, “Rocznik Integracji Europejskiej”, no. 3/2009.
- Fischer Sabine, *Problemstellung und Empfehlungen [Description of the problem and recommendations]*, [in:] *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine [Not frozen! Unsolved conflicts in Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in the light of the crisis in Ukraine]*, S. Fischer (ed.), *Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*, Berlin 2016.
- Gabanyi A.U., *Der Konflikt in Transnistrien im Kontext der europäischen Sicherheitspolitik [Conflict in Transnistria in the context of the European security policy]*, “Strategie und Sicherheit”, no. 1/2012.
- Kempe I., *Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus [Ukraine, Belarus, the Republic of Moldova and the South Caucasus]*, “Jahrbuch der Europäischen Integration” 2008.
- Meister S., *Entfremdete Partner [Alienated partner]*, “Osteuropa”, no. 6–8/2012.
- Szczygielski M., *Ostrożność ponad wszystko. Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Rydze [Cautiousness above everything: Eastern Partnership after the summit in Riga]*, “Komentarz – Centrum Stosunków Międzynarodowych”, no. 5/2015.
- Shahbazov P., *Aserbajdschan – Strategischer Partner Europas [Azerbaijan – Europe's strategic partner]*, “Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik”, no. 1/2013.
- Sieg H.M., *Der Transnistrienkonflikt nach den Präsidentschaftswahlen in Russland, Moldau und Tiraspol. Politische Perspektiven und strategische Ansätze [Transnistrian conflict after the presidential election in Russia, Moldova and Tiraspol. Political prospects and strategic assumptions]*, Republic of Moldova National Report, Konrad Adenauer Stiftung, Chisinau 2012.
- Szubart K., *Prace nad niemiecką „Białą Księgą 2016”: definicja zagrożeń i przyszłość Bundeswehry [Work on the German “White Paper 2016”: definition of threats and the future of the Bundeswehr]*, “Biuletyn Instytutu Zachodniego”, no. 239/2016.
- Żerko S., *Niemcy wobec konfliktu w Gruzji (sierpień 2008 r.) [Germany's attitude towards the conflict in Georgia (August 2008)]*, “Biuletyn Instytutu Zachodniego”, no. 1/2008.

[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)  
[www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de)  
[www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)  
[www.de.reuters.com](http://www.de.reuters.com)  
[www.dgap.org](http://www.dgap.org)  
[www.dw.com](http://www.dw.com)  
[www.faz.net](http://www.faz.net)  
[www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com)  
[www.polskieradio.pl](http://www.polskieradio.pl)  
[www.register.consilium.europa.eu](http://www.register.consilium.europa.eu)  
[www.stuttgarter-zeitung.de](http://www.stuttgarter-zeitung.de)

THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY'S ATTITUDE  
TO THE EASTERN PARTNERSHIP MEMBER STATES IN THE CONTEXT  
OF GERMANY'S EASTERN POLICY IN THE 21ST CENTURY:  
IMPLICATIONS FOR POLAND

Summary

The article presents the relations between the Federal Republic of Germany and six member states of the Eastern Partnership programme, i.e. Ukraine, Belarus, Armenia, Azerbaijan and Georgia. The analysis also covers the attitude of the German federal government towards the Eastern Partnership project as such, which was a Polish initiative supported by Sweden. The article also takes into consideration the implications of the German eastern policy carried out in the region for Poland.

RFN WOBEC PARTNERSTWA WSCHODNIEGO,  
W KONTEKŚCIE NIEMIECKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ W XXI WIEKU.  
IMPLIKACJE DLA POLSKI

Streszczenie

W artykule zostały przedstawione relacje Republiki Federalnej Niemiec z sześcioma państwami, które przystąpiły do programu Partnerstwa Wschodniego, czyli: Ukrainą, Białorusią, Mołdawią, Armenią, Azerbejdżanem oraz

Gruzją. Analizie poddano również stanowisko niemieckiego rządu federalnego wobec projektu Partnerstwa Wschodniego, który powstał z inicjatywy Polski przy wsparciu Szwecji. W niniejszym tekście zostały także uwzględnione implikacje dla Polski związane z prowadzoną przez Niemcy polityką wschodnią w tym obszarze.

## ФРГ и её отношение к Восточному партнёрству в контексте немецкой восточной политики в XXI веке. Последствия для Польши

### Резюме

В статье показаны взаимоотношения Германии с шестью государствами, присоединившимися к программе Восточного партнёрства – Украиной, Белоруссией, Молдавией, Арменией, Азербайджаном и Грузией. Кроме того, проанализирована позиция немецкого федерального правительства в отношении самого проекта Восточного партнёрства, образованного по инициативе Польши и при поддержке Швеции. В исследовании были также приняты во внимание последствия для Польши проводимой Германией восточной политикой в данном регионе.

**Martin Dahl\***

SOCIAL MARKET ECONOMY  
AS A MODEL OF POLITICAL, SOCIAL  
AND ECONOMIC REFORMS FOR STATES  
IN THE PROCESS OF SYSTEM CHANGES,  
ESPECIALLY IN THE EASTERN EUROPEAN REGION\*\*

INTRODUCTION

The Social Market Economy is a theoretical model but as a model of social and economic state policy is a subject matter of numerous analyses and research. The attractiveness of the Social Market Economy mainly results from the economic success of the Federal Republic of Germany in the 1950s and the 1960s<sup>1</sup>. Moreover, Germany, divided into two states with different political, social and economic systems for four decades, is an excellent subject of comparative research into effectiveness and efficiency of social and economic systems.

East Germany, under the Soviet Union's occupation after World War II, started a process of building a socialist state with a command economy. At the same time in the western occupation zones, western allies under the leadership of the United States concentrated on rebuilding a democratic

---

\* Martin Dahl – PhD, Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw, Faculty of Economics and Management, augwaw@gmail.com

\*\* Artykuł powstał w ramach projektu o nazwie „Niemcy i Polska w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym. Strategiczna wizja i potencjalne sojusze” (nr projektu 00340/2015/KJ) współfinansowanego przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

<sup>1</sup> B. Eichengreen, *Institutions and Economic Growth: Europe after World War II*, [in:] N. Crafts, G. Toniolo (ed.), *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, pp. 38–41.

political system based on a market economy<sup>2</sup>. The process was initiated by an economic and currency reform in 1948 and then the proclamation of the Federal Republic of Germany formed of the three western occupation zones in 1949.

German experience in changing the system seems to be especially valuable for other states because of at least two reasons. Firstly, after the period of dictatorship and socialist economy, Germany managed to build democratic and free market institutions. And secondly, the Central European states made use of the experience in the 1990s to reform their political systems and direct them towards liberal democracy. In this context, one can assume that, for the Eastern European states, the Social Market Economy may be an inspiring model of reform on the one hand, and an attractive social and economic system on the other hand. There are many factors that allow for drawing a hypothesis that the German model of democracy and market economy to a great extent might be useful for social and economic reforms and political changes in the Eastern European states. The factors that are conducive to democratic and free market reforms obviously include cultural closeness, similar historical experience with a totalitarian political system based on socialism and a command economy and, most of all, over 25-year long Central European states' experience in the system transformation, which succeeded in many areas. However, one cannot forget about a difficult geopolitical situation in the Eastern European region, which constitutes the main obstacle to implement reforms following the Social Market Economy model. According to Martin Dahl, Beata Piskorska and Paweł Olszewski, while:

“after the collapse of the bipolar system, the Central European region was successfully ‘incorporated’ into Western Europe, the Eastern states, because of their geopolitical, cultural, attitudinal and mainly economic conditions, turn their attention to both the Russian Federation and the European Union, thus implementing a dual policy depending on the scale of possible benefits or their weakness, especially in relations with Russia and its regional and global policy. In the majority of them, political transformation has lost impetus and a democratic system has been only partially introduced, or the process has been reversed and has led to the establishment of new authoritarian regimes”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ch.S. Maier, *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, “International Organization” 1977, vol. 31, no. 4, pp. 607–633.

<sup>3</sup> M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia z demokracją i gospodarką rynkową. Przykład dla Ukrainy [European experience with democracy and market economy: Example for Ukraine]*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, p. 7.

We deal with a kind of ambivalence in those states. On the one hand, the citizens and the societies aspire to the Western European living level and standards, on the other hand however, at the moment they seem to be unprepared (because of many reasons) to introduce the Western European standards of political system solutions, human rights or civil society. To a great extent, the responsibility for that lies with Russia, which implements a policy of preventing the post-communist countries from adopting western standards. The action has strengthened especially since Vladimir Putin came to power<sup>4</sup>. This does not change the fact that the way that Germany and the Central European states have travelled may constitute a valuable and precious model of political, social and economic reforms for the Eastern European states.

## 1. DEMOCRATIC POLITICAL SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AS A FOUNDATION OF THE SOCIAL MARKET ECONOMY MODEL

The development of a new political, social and economic system in Germany was possible thanks to its unconditional surrender signed on 7 May and at night on 8/9 May 1945. The national-socialist German authorities ceased to exist and the country was partitioned into four occupation zones. One of the first aims of the occupation authorities was to develop a new institutional system – at first limited to self-governments and new federal states<sup>5</sup>. However, fast growing differences between western Allies and the Soviet Union resulted in a decision to start working on a new constitution for the western occupation zones. Eventually, it came into force on 23 May 1949<sup>6</sup>.

The decision to establish a German state composed of the three western occupation zones was made at the beginning of 1948 at the so-called London 6-Power Conference<sup>7</sup>. In practice, it meant the end of cooperation between

<sup>4</sup> T. Michalski, A. Kuczabski, *Uwarunkowania procesu transformacji na Ukrainie [Conditions for the process of transformation in Ukraine]*, “Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, no. 17, p. 301.

<sup>5</sup> M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku [German model of the Social Market Economy as a pattern for the Polish system changes after 1989]*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, p. 185.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>7</sup> To find more: G. Wehner, *Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948–1949: Die Londoner Sechsmächtekonferenz [Western allies and the Basic Law 1948–1949. London 6-Power Conference]*, Rombach, Freiburg im Breisgau 1994. Also compare: B. Blank,



the four occupation superpowers and settled the division of Germany for over for decades.

The decisions made at the London Conference were later formulated in the so-called Frankfurt Documents, which decided to maintain the occupation regime in the western zones but opened the way to pass the new Basic Law. It was passed a year later based on the Parliamentary Council resolution of 8 May 1949. The day when the Federal Parliament assembled, i.e. 7 September 1949, was recognised as the official date of the establishment of the Federal Republic of Germany<sup>8</sup>. The relations between the Western Allies and the FRG were laid down in the Occupation Statute of 10 April 1949<sup>9</sup>, which was in force until 1955. Based on the document, the Allied High Commission had the right to intervene in case of a need to ensure security or a threat to a democratic order.

The provision giving the occupation authorities the right to respond to a threat to a democratic order should be given special attention. The historical experience, as well as the contemporary one, unambiguously shows that deep and far-reaching political, social and economic changes always cause unwillingness, opposition and even resistance from societies concerned<sup>10</sup>. In case of a big and growing social conflict, there can be a threat to a democratic order in a state. The social and economic reforms in West Germany in 1948, the economic reforms introduced in the United Kingdom in the 1980s, the transformation of political, social and economic systems in the states of the former Eastern Block or the contemporary attempts to introduce reforms in many the South American states or the European Union Member States

---

*Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948 [West German states and the establishment of the Federal Republic. Discussion on Frankfurt Documents of July 1948], Oldenbourg Verlag, München 1995, pp. 27–33; R.H. Wells, The German Problem in 1948, “The Western Political Quarterly” 1949, vol. 2, no. 2, pp. 208–216.*

<sup>8</sup> D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989) [The Basic Law in the practice of the Federakl Republic of Germany (1949–1989)]*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, pp. 37–38.

<sup>9</sup> *Besatzungsstatut zur Abgrenzung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der zukünftigen deutschen Regierung und der Alliierten Kontrollbehörde, 10 Mai 1949 [Occupation statute concerning the division of entitlements and responsibilities between the future German government and the Allied High Commission, 10 Mai 1949]*, Allied High Commission for Occupied Germany, 23 September 1949.

<sup>10</sup> Ch. Mouffe, *Democracy in a Multipolar World*, “Millennium: Journal of International Studies” 2010, vol. 37, no. 3, pp. 549–561.

may be examples of resistance to change<sup>11</sup>. Only a few societies have enough capabilities and strength to introduce new institutional and system solutions on their own. This means that without necessary external support, a change is often very difficult to achieve. In case of uncertainty or a threat, many societies tend to adopt authoritarian solutions, which not only the history of the 20<sup>th</sup> century but also the beginning of the 21<sup>st</sup> revealed<sup>12</sup>. The collapse of the bipolar world order, the emergence of new world powers, globalisation, the biggest migrations in the history of mankind or climate changes are only a few of the challenges the world faces. It is difficult to predict the results of the above-mentioned processes, which strengthens the feeling of disorientation and a lack of security<sup>13</sup>. Authoritarian systems temporarily provide the feeling of higher security and predictability but, at the same time, they mean limitation of freedom, which is fundamental to democracy.

Western Allies were the guarantors of the implementation of a democratic political system and a market economy in West Germany, and international institutions and organisations played the role in Central Europe. Strong social opposition to radical change is usually a side effect of a democratic order – even if it is indispensable and essential. Taking into account public opinion when taking decisions requires that the citizens are conscious of the processes taking place in their surrounding, are socially and politically active and, first of all, take ownership of their acts and decisions. However, fear and resistance to change are in the human nature, which is confirmed by research mainly done by social psychologists<sup>14</sup>. This means that thorough and multi-aspect analysis of internal and external conditions necessary to efficient democratization and reforms should be the starting point for the introduc-

---

<sup>11</sup> M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia... [European experience...]*, p. 46.

<sup>12</sup> A. Gat, *The Return of Authoritarian Great Powers*, “Foreign Affairs”, vol. 86, no. 4, New York 2007, p. 59.

<sup>13</sup> S. Turner, *Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the Undefined*, “Asian Perspective” 2009, vol. 33, no. 1, pp. 159–184.

<sup>14</sup> M. Centkowska, *Podstawy teoretyczne oporu wobec zmian w organizacji [Theoretical basis for resistance to change in an organisation]*, “Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, issue 77, pp. 10–16. Also compare: G. Watson, *Resistance to Change*, “The American Behavioral Scientist”, May 1971, pp. 745–766; W.H. Bovey, A. Hede, *Resistance to Organisational Change: the Role of Defence Mechanisms*, “Journal of Managerial Psychology” 2001, vol. 16, pp. 534–548; S. Oreg, *Resistance to Change: Developing an Individual Difference Measure*, “Journal of Applied Psychology” 2003, no. 88.

tion of liberal democracy in a particular state. Without that, any attempts at reforms are encumbered with a great risk of failure.

In the political system of the Federal Republic of Germany laid down in the Basic Law of 23 May 1949<sup>15</sup>, we can find provisions that are a response to the above-mentioned challenges. Analysing the constitutional regulations concerning the organisation of the German political system, we can state that to a great extent these are Anglo-Saxon solutions adjusted to the German reality. In general, one can state that they aim to make the government cooperate with the parliamentary majority and guarantee that the opposition has a control function in the area of law enactment<sup>16</sup>.

The Basic Law of the Federal Republic of Germany also formulates the rules of political parties functioning. Under Article 21 of the Basic Law, their activity must comply with the constitution. The Federal Constitutional Court plays a special role in the German political system. Since it was established in 1951, its main task has been the protection of German democracy and the rule of law<sup>17</sup>. It guards the constitution and the compliance of new legislation passed in Germany with the Basic Law<sup>18</sup>. According to Paweł Sarnecki,

“the authors of the Basic Law followed the idea of ‘the democracy able to defend’, incorporating in it such measures as a possibility of making a political party illegal, a possibility of ruling a loss of rights by individuals who misuse them to fight against democratic political rules, or a common right to oppose ‘everyone who attempts to overthrow the constitutional order’. The limited possibility of organising a referendum at the federal level laid down in Article 29 of the Basic Law aims to serve the same purpose. However, it must be emphasised that the provision is criticised as being in conflict with the idea of democracy. At the same time, there are well thought-out political system solutions that are to guarantee full controllability of the state government in all conditions, skilfully preventing the risk of constitutional crises”<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Basic Law of the Federal Republic of Germany]*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005.

<sup>16</sup> M.-L. Recker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, [History of the Federal Republic of Germany]*, Verlag C.H. Beck, München 2002, p. 22.

<sup>17</sup> *Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland [Role of the Federal Constitutional Court in Germany]*, www.hss.de (accessed: 26 July 2016).

<sup>18</sup> P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951–2009) [Federal Constitutional Court and its importance for the political system in Germany and in Europe (1951–2009)]*, “Przegląd Sejmowy” 2009, no. 6(95), pp. 107–124.

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *W sześćdziesiątce Ustawy Zasadniczej RFN [On the sixtieth anniversary of the Basic Law of the FRG]*, “Przegląd Sejmowy” 2009, no. 6(95), pp. 12–13.

The provisions regulating the mechanisms protecting a democratic order laid down in the Basic Law of the FRG resulted from the experience gained during the Weimar Republic. Their aim was to prevent a potential re-establishment of an authoritarian regime. The solutions adopted proved to be extraordinarily effective and firmly strengthened German democracy. They also led to the development of a specific “constitutional patriotism” in Germany, which substituted for national pride and attachment to national history<sup>20</sup>, especially the modern one. They also constituted a valuable source of inspiration for many other states. Many political system solutions adopted in the German constitution can be also found in other states, especially those that left dictatorship or authoritarian systems. Spain or many Central European states can be examples. German solutions have become the subject of analyses and research done by many scientists, specialising in both law and political science, from many countries<sup>21</sup>. Scientific achievements in this area are impressive and may enormously help to reform political systems in the Eastern European states.

## 2. SOCIAL MARKET ECONOMY IN GERMANY

21 June 1948, when the then Economic Director of the Economic Council, Ludwig Erhard, announced a decision on the introduction of an economic and currency reform, should be recognised as the date of the birth of a new social and economic order in Germany. In literature, the day is also deemed to be the beginning of the Social Market Economy in the FRG<sup>22</sup>. In essence, the reform aimed, first of all, to replace the old money with a new currency, the German mark, and to remove the control of prices and abolish consumer goods rationing, which was in force in Germany at that time. This way, the state’s interference into economic processes was limited and the risk of concentrating economic power in the authorities’ hands as well as in the hands of private economic entities was minimised. Witold Orłowski rightly described the intention of the change. In his opinion:

“the sad historical experiences of Germany (in comparison with the British or American ones) caused, on the one hand, the pursuit of strong measures of protection against the

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>22</sup> M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia... [European experience...]*, p. 55.

excessive interference of the state either in the form of choice limitation or the influence on prices, and on the other hand, the imposition of a duty to develop a coherent economic order on the state. Making an assumption that private ownership and competition between manufacturers must be the basis of the economy, ordoliberals in particular emphasised that monopolisation is a danger to the market”<sup>23</sup>.

The direct result of the economic and currency reform was an almost immediate halt put to the black market trade in West Germany and a re-establishment of a market based on an efficient price mechanism within just a few days<sup>24</sup>. It also stopped the barter trade, which was a common practice in the post-war years. Production and consumption started to grow quickly and money regained real purchasing power and remained stable. After a short temporary increase in unemployment, there was a fast growth in the number of new workplaces created and full employment was reached in the economy in 1959.

Analysing the most important factors in the economic success in the FRG in the first years of its existence, one must notice that researchers studying the issue have been arguing about it up to now. The core of the problem under discussion is not, however, the action undertaken then but the weight of every single factor. Some tend to support a thesis that the decisive element conditioning the sources of the so-called German economic miracle was the fact that the principles of economic order defined by Walter Eucken were to a great extent taken into consideration in the social and economic policy. Others draw more attention to the coherence of the social policy and economic policy. And still others are eager to believe that the assistance provided by the Americans within the Marshall Plan was a decisive element conducive to reforms, which determined necessary changes at the same time.

Trying to present a synthesis of these opinions, we can state that institutional changes certainly played a key role as they laid indispensable foundations to building a market economy and via this created favourable conditions for economic development. Thanks to appropriate institutional frameworks, it was possible to limit excessive monopolisation of German economy, ensure a high level of personal and economic freedom, create stable conditions for development and companies' functioning, permanently stabilise currency and public finance, and most importantly, change the role of the state in the economy so that it stopped steering the economy by hand and focused on

<sup>23</sup> W. Orłowski, *Czy Polska dogoni Niemcy [Will Poland draw level with Germany]*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, p. 85.

<sup>24</sup> M. Dahl, B. Piskorska, P. Olszewski, *Europejskie doświadczenia... [European experience...]*, pp. 56–57.

the creation and protection of the frameworks of free market economic order based on competition<sup>25</sup>. It also proved to be extremely important to consistently follow the principles defined by W. Eucken, i.e. to recognise private ownership as the basis of market economy, to ensure stable and convertible currency, to guarantee free development of prices, to ensure open markets, freedom of contracts and settlement, to take full responsibility by company owners for their decisions and activities and to recognise stability as the basic requirement of economic policy<sup>26</sup>.

The Social Market Economy model consistently implemented in the FRG since 1948 facilitated the development of the country and making it a developed, modern, innovative and, first of all, wealthy state. The citizens of Germany can enjoy a lot of freedom on the one hand, and social security at a very high level on the other hand. In this context, it is not surprising that German experience in the area of building a free market economic order and a German model of capitalism is a subject of analysis conducted by numerous analysts and researchers as it is a model of social and economic reform that is worth following. According to Justyna Bokajło:

“the Social Market Economy might be (...) a response to disturbed relations between the society and a market economy because it directly refers to these spheres. Its ideological and doctrinal roots and positive consequences of its implementation in the Federal Republic of Germany make it reliable, which translates into equally positive associations with economic prosperity, i.e. the strong D-mark currency, an economic miracle, order, diligence, the FRG–dynamic Europe’s engine or, finally, in the context of the contemporary crisis, Germany as the richest country and net contributor to the budget in the EU”<sup>27</sup>.

This means that not only the German experience in reforming the social and economic system after the war may be useful. The current German social and economic policy also provides sources of inspiration in reforming the

<sup>25</sup> W. Orłowski, *Czy Polska... [Will Poland...]*, p. 89.

<sup>26</sup> W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik [Economic policy principles]*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, pp. 254–290. Also compare: M. Dahl, *Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu [Ordoliberalism as a recipe for reforming capitalism]*, “Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015, no. 2(49), pp. 66–67.

<sup>27</sup> J. Bokajło, *Spoleczna gospodarka rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena [Social Market Economy as an instrument for a political fight influencing the shape of social and economic order in the FRG – introduction]*, [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie? [Spontaneous and established elements of an economic order in the process of transformation – drift of order or its improvement?]*, PTE, Warszawa 2014, p. 298.

economies of particular states. However, there is a need for will and determination of the authorities in other countries to be able to make use of the not always easy way of German reforms.

At the beginning of the 21<sup>st</sup> century, Germany – as a united state already – underwent a series of structural reforms of the labour market, becoming a leader of economic growth in the European Union. In the period 1990–2005, the real GDP of Germany increased by 20% in comparison to 30% in France, 34% in Austria, 39% in Sweden, 42% in the Netherlands, 48% in the United Kingdom and as much as 60% in the United States<sup>28</sup>. In the same period, there was a very high unemployment in Germany, which reached the record level of 13% in 2005 (one of the highest levels in Europe). The permanently unemployed, who constituted over half of all the unemployed, presented a special challenge to the state. The reasons for that situation were problems connected with the German reunification, especially the well-developed social state. After 1990, one of the aims of the government's social and economic policy was to quickly equalise the salaries in the unproductive eastern part of the country. This resulted in the decrease in the competitiveness of German economy and the increase in unemployment. The Germans started to be called 'the sick man of Europe', tied by the inflexible labour market, the expanded welfare state and growing costs of business activities<sup>29</sup>.

In such a situation, in the period 2003–2005, the government formed by Chancellor Gerhard Schröder in 1998 initiated a set of structural reforms called "Agenda 2010"<sup>30</sup>. It introduced, inter alia, new methods of activating the unemployed, limited social welfare provision, which was an incentive encouraging the unemployed to make attempts to return to the labour market, raised the retirement age and stopped the growth of remuneration. In the period 2005–2010, the actions resulted in the increase in vocational activeness among 55–65 year olds and the decrease in the number of long-term beneficiaries of welfare by 20%<sup>31</sup>. While at the beginning of the 21<sup>st</sup> cen-

<sup>28</sup> I. Morawski, *Źródła sukcesu gospodarki Niemiec [Sources of the German economy success]*, "Rzeczpospolita", 7 January 2011.

<sup>29</sup> H.-W. Sinn, *The Sick Man of Europe: Diagnosis and Therapy of a Kathedersozialist*, Ifo Institute and Munich University (LMU), <https://www.cesifo-group.de/.../Sinn-DeutscheRede-2003-EN.pdf> (accessed: 28 July 2016).

<sup>30</sup> To find more on the topic of G. Schröder's reforms: J. Bokajło, *Niemieckie „państwo cudów”. Reformy Hartz jako remedium na kryzys gospodarczy [The German 'state of miracles'. Hartz reforms as a remedy for the economic crisis]*, "WIEŻ – Czas kryzysu, czas pytań" 2012, no. 11–12(649), pp. 41–51.

<sup>31</sup> I. Morawski, *Źródła sukcesu... [Sources of success...]*.

tury the unit cost of labour increased in the euro zone countries by 14% on average (in Spain even by 30% and in Greece by 35%), in Germany only by 7%<sup>32</sup>. In addition, the Eastern Enlargement of the European Union let Germany move part of its production to states with lower costs. This limited remuneration pressure exerted by employees in Germany and contributed to Germany's export expansion.

The reforms implemented by Chancellor Schröder cost its government the loss of power, however, they rebuilt the economic strength of Germany. It was especially exposed in the years of the financial and economic crisis, with which the world economy has been struggling since 2008. In this period, Germany has been the fastest developing state of the euro zone, with the unemployment rate below 6% (in July 2016), the lowest unemployment rate among youth and balanced budget since 2015. Such results make many countries envy Germany but also admire it. The German solutions may also constitute an attractive model for other countries to follow on condition that they adapt them to the realities of a given country. This refers not only to the European Union Member States but also the Eastern European countries that are also analysed in the article.

### 3. PROSPECTS FOR USING GERMAN EXPERIENCE WITH THE SOCIAL MARKET ECONOMY IN THE EASTERN EUROPEAN STATES

Thus, moving to an attempt to determine the usefulness of the German Social Market Economy model to states where system changes are taking place, it is necessary to draw special attention to specific political and economic conditions as well as social and cultural ones in a given country. An automatic transfer of solutions in the field of social and economic policy from one state to another may prove to be a big mistake, which is confirmed by the observation of many reforms. A market economy in most states is based on different types of capitalism. It must be noticed that the German capitalism rooted in the ordoliberal theory is only one of many variants of social and economic life organisation. Creating and implementing particular reform plans, one must take it into account. However, the authorities of the German state, cooperating with international organisations and assisting many countries in reforming their economy, often exert pressure on them to implement reforms precisely following the German patterns and recom-

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*



mentations, which quite often leads to unnecessary tensions and conflicts – even if in the long term the recommendations might prove to be effective. It is true that at the moment it refers mainly to some states in the European Union, however, assuming that Germany – in accordance with the strategy of German activeness on the global arena announced by German authorities – would also increase its involvement in the process of reforming the Eastern European states, one should expect a similar stand. In practice, it may mean that economic or development assistance will depend on the level of reforms implementation in accordance with the pattern provided by Germany. There is a specific paradox in this attitude because one of the fundamental assumptions of the Social Market Economy is taking the responsibility for undertaken activities. Interfering into decisions made by other countries constitutes a conflict in itself, although it must be noticed that interference from outside is often a decisive factor in the success of reforms, especially in the initial stage when new institutions are established and some difficulties appearing in the social and economic spheres discourage the society from implementing the reform path consistently. That happened in West Germany, where the Americans were the source of support for change, and in Central Europe, where international organisations such as the International Monetary Fund, the World Bank and the European Union played the role.

At present, because of the problems the European Union faces but also in the current geopolitical situation, the prospect for integrating the Eastern European states with the Euro-Atlantic structures seems to be remote. In practice, this means that democratisation of these countries and adoption of Western European standards by them will be difficult to achieve. One should also expect that because of numerous problems occurring in these countries (unemployment, corruption, bad economic situation or instable political situation) they will be drifting towards authoritarian regimes rather than democratic states and the lack of real prospects for integration will be strengthening this tendency. The example confirming that is, among others, Ukraine, but also Turkey, which despite the efforts made to bring it closer to the European Union, in the face of a lack of prospects for membership, gradually evolved towards stronger and stronger authoritarianism.

This does not change the fact that the German experience in the implementation of liberal democracy based on the Social Market Economy may certainly constitute a valuable source of inspiration for other states, including the Eastern European ones. Two issues seem to be especially useful as far as system solutions are concerned.

The first of them is the role of the Federal Constitutional Court in the German political system as a guarantor of the protection of a democratic state of law. The experience of the countries undergoing the process of system transformation shows that democracy is not a system given forever and ever. Weaker or stronger inclinations towards authoritarianism occur in various states; that is why adequate mechanisms protecting democracy are essential. The Federal Constitutional Court and a constitutional provision that allows for making a party illegal if it openly questions a democratic state of law in Germany play the role. What is especially important in this context is the maintenance of the separation of powers but also the independent judiciary. In the post-Soviet states it used to be and often is illusory.

The other important issue, valuable from the perspective of undertaking potential reforms, is the German experience with the Social Market Economy, especially that in the post-war years, when it was decided to replace the system of central management of the market economy in West Germany. Sensitivity to social issues and people in a difficult economic situation proved to be a decisive factor for the success of the undertaking. Unfortunately, the example of the Central European states provides negative conclusions confirming this relationship. The system change of the 1990s was focused on economic aspects and social aspects were marginalised. This mistake should be avoided at the attempts to reform other states. The lack of adequate consideration of social issues strengthens attitudes rejecting a free market and questioning a democratic order. As far as this is concerned, the economic policy coherent with social policy that was implemented in the FRG in the period 1948–1967 is worth following.

Finally, it must be added that the German experience should be treated only as a point of reference and a source of inspiration. The process of system changes is unique and inimitable and it should be adjusted to the specificity of a given country. The direct neighbourhood of the Russian Federation, which hampers democratic changes in this part of the continent, is another difficulty for the Eastern European states. According to Tomasz Michalski and Aleksander Kuczabski, “the current Russian political elites represented by Vladimir Putin and his people have their roots in the old Soviet elites. They have given up the postulates of communism, however they have maintained pro-imperialistic vision of Russia as a world superpower. Adopting the assumptions about the spheres of influence originating from the times of the Soviet Union, the Russian federation tries to re-establish its domina-

tion at least over the so-called areas abroad nearby”<sup>33</sup>. This means that in the current geopolitical situation, whatever changes in Eastern Europe will not be really possible without changes in Russia. If political life in Russia is democratised and the state stops exert destructive influence on its neighbours, an opportunity to reform the Eastern European states, and thus to use the German Social Market Economy model will occur again.

## BIBLIOGRAPHY

- Besatzungsstatut zur Abgrenzung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der zukünftigen deutschen Regierung und der Alliierten Kontrollbehörde [Occupation statute concerning the division of entitlements and responsibilities between the future German government and the Allied High Commission, 10 Mai 1949]*, Allied High Commission for Occupied Germany, 23 September 1949.
- Blank B., *Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948 [West German states and the establishment of the Federal Republic. Discussion on Frankfurt Documents of July 1948]*, Oldenbourg Verlag, München 1995.
- Bokajło J., *Niemieckie „państwo cudów”. Reformy Hartza jako remedium na kryzys gospodarczy [The German ‘state of miracles’. Hartz reforms as a remedy for the economic crisis]*, “WIEŹ – Czas kryzysu, czas pytań” no. 11–12(649), Warszawa 2012.
- Bokajło J., *Spoleczna gospodarka rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena [Social Market Economy as an instrument for a political fight influencing the shape of social and economic order in the FRG – introduction]*, P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie? [Spontaneous and established elements of an economic order in the process of transformation – drift of order or its improvement?]*, PTE, Warszawa 2014.
- Bovey W.H., Hede A., *Resistance to organisational change: the role of defence mechanisms*, “Journal of Managerial Psychology”, vol. 16(2001).

<sup>33</sup> T. Michalski, A. Kuczabski, *Uwarunkowania procesu... [Conditions for the process...]*, p. 305.

- Centkowska M., *Podstawy teoretyczne oporu wobec zmian w organizacji [Theoretical basis for resistance to change in an organisation]*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzania” vol. 77(2015).
- Czarny P., *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951–2009) [Federal Constitutional Court and its importance for the political system in Germany and in Europe (1951–2009)]*, „Przegląd Sejmowy” 6(95)/2009, Warszawa 2009.
- Dahl M., *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku [German model of the Social Market Economy as a pattern for the Polish system changes after 1989]*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.
- Dahl M., *Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu [Ordoliberalism as a recipe for reforming capitalism]*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, no. 2(49)2015, Warszawa 2015.
- Dahl M., Piskorska B., Olszewski P., *Europejskie doświadczenia z demokracją i gospodarką rynkową. Przykład dla Ukrainy [European experience with democracy and market economy: Example for Ukraine]*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.
- Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland [Role of the Federal Constitutional Court in Germany]*, www.hss.de (accessed: 26 July 2016).
- Eichengreen B., *Institutions and economic growth: Europe after World War II*, [in:] N. Crafts, G. Toniolo (ed.), *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Eucken W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik [Economic policy principles]*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004.
- Fiszer J.M., Orzelska A., Stańczyk J., Burakowski A., Starachota K., *Sytuacja polityczna oraz reformy demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej*, <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2011/07/Rodzina%20II-Sytuacja-polityczna-oraz-reformy-demokratyczne-w-Europie-%20Środkowej-i-Wschodniej.pdf> (accessed: 29 July 2016).
- Gat A., *The Return of Authoritarian Great Powers*, „Foreign Affairs” vol. 86, no. 4, New York 2007.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Basic Law of the Federal Republic of Germany]*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989) [The Basic Law in the practice of the Federal Republic of Germany (1949–1989)]*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.

- Maier Ch.S., *The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II*, "International Organization" vol. 31, Issue 4, Cambridge 1977.
- Michalski T., Kuczabski A., *Uwarunkowania procesu transformacji na Ukrainie [Conditions for the process of transformation in Ukraine]*, "Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica" no. 17, Łódź 2014.
- Morawski I., *Źródła sukcesu gospodarki Niemiec [Sources of the German economy success]*, "Rzeczpospolita", 07 January 2011.
- Mouffe Ch., *Democracy in a Multipolar World*, "Millennium: Journal of International Studies" vol. 37, No. 3, London 2010.
- Oreg S., *Resistance to change: Developing an individual difference measure*, "Journal of Applied Psychology", no. 88(2003).
- Orłowski W., *Czy Polska dogoni Niemcy [Will Poland draw level with Germany]*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Recker M.-L., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland [History of the Federal Republic of Germany]*, Verlag C.H. Beck, München 2002.
- Sarnecki P., *W sześćdziestolecie Ustawy Zasadniczej RFN [On the sixtieth anniversary of the Basic Law of the FRG]*, "Przegląd Sejmowy" 6(95)/2009, Warszawa 2009.
- Sinn H.-W., *The Sick Man of Europe: Diagnosis and Therapy of a Katheder-sozialist*, Ifo Institute and Munich University (LMU), <https://www.cesifo-group.de/.../Sinn-DeutscheRede-2003-EN.pdf> (accessed: 28 July 2016).
- Turner S., *Russia, China and a Multipolar World Order: The danger in the undefined*, "Asian Perspective" vol. 33, no. 1, Boulder 2009.
- Watson G., *Resistance to change*, "The American Behavioral Scientist", May 1971.
- Wehner G., *Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948–1949: Die Londoner Sechsmächtekonferenz [Western allies and the Basic Law 1948–1949. London 6-Power Conference]*, Rombach, Freiburg im Breisgau 1994.
- Wells R.H., *The German Problem in 1948*, "The Western Political Quarterly" vol. 2, no. 2 (June 1949), University of Utah.
- [www.destatis.de](http://www.destatis.de) (accessed: 28 July 2016).

SOCIAL MARKET ECONOMY AS A MODEL OF POLITICAL,  
SOCIAL AND ECONOMIC REFORMS FOR STATES  
IN THE PROCESS OF SYSTEM CHANGES, ESPECIALLY  
IN THE EASTERN EUROPEAN REGION

Summary

The social Market Economy model functioning in the Federal Republic of Germany is a valuable source of inspiration for numerous states that want to reform their political, social and economic systems. It also constitutes an interesting 'object' of research and analyses. The Social Market Economy was initially introduced in the western occupation zones and after the German reunification in 1990 it was extended into the territory of the former German Democratic Republic and, to some extent, it constituted a point of reference for the reforms in the Central European states. The article tries to answer the question to what extent the German experience with the Social Market Economy may be useful for the states undergoing the process of system change, especially in the Eastern European region.

NIEMIECKI MODEL SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ JAKO WZÓR  
REFORM DLA PAŃSTW W PROCESIE PRZEMIAN SYSTEMOWYCH

Streszczenie

Funkcjonujący w Republice Federalnej Niemiec model społecznej gospodarki rynkowej jest cennym źródłem inspiracji dla licznych państw chcących reformować swoje systemy polityczne i społeczno-gospodarcze. Stanowi również wdzięczny „obiekt” badań i analiz. Społeczna gospodarka rynkowa początkowo wprowadzona była jedynie na terenie zachodnich stref okupacyjnych, następnie, po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku, rozszerzona została na obszar byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz w pewnym zakresie stanowiła punkt odniesienia dla reform w państwach Europy Środkowej. Niniejszy artykuł próbuje odpowiedzieć na pytanie, na ile niemieckie doświadczenia ze społeczną gospodarką rynkową mogą być użyteczne dla państw przechodzących proces przemian systemowych, ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Wschodniej.

## НЕМЕЦКАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ В КАЧЕСТВЕ ПРИМЕРА ДЛЯ ГОСУДАРСТВ, ПЕРЕЖИВАЮЩИХ ПРОЦЕСС ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ

### Резюме

Функционирующая в Федеративной Республике Германии модель социальной рыночной экономики является важным мотивационным фактором и источником для многочисленных государств, стремящихся реформировать свои политические и социально-экономические системы. Эта модель представляет собой также благоприятный объект для анализов и исследований. Социальная рыночная экономика первоначально была введена на территории западной оккупационной зоны, а затем - после объединения Германии в 1990 году - получила своё распространение также на территории бывшей Германской Демократической Республики и в некоторой степени служила точкой отсчёта для проведения реформ в государствах Центральной Европы. Настоящая статья представляет собой попытку ответа на вопрос о том, в какой степени немецкий опыт в области социальной рыночной экономики может быть полезен для государств, переживающих процесс политических реформ. Речь идёт в первую очередь о государствах Восточной Европы.





**R E C E N Z J E**

---



**Mateusz Czasak\***

PIERRE BUHLER  
O POTĘDZE W XXI WIEKU

WYDAWNICTWO AKADEMICKIE DIALOG, WARSZAWA 2014, SS. 516.

Po zakończeniu zimnej wojny zmniejszyło się na pewien czas zainteresowanie problematyką potęgi i jej wpływu na świat i jego kształt. Stan ten nie trwał jednak długo i zwłaszcza w ostatnich latach mamy na powrót do czynienia z renesansem geopolityki:

„nauki zajmującej się potęgą uczestników stosunków międzynarodowych (głównie państw) na arenie międzynarodowej w czasie i przestrzeni (...)”<sup>1</sup>.

Ponowny wzrost zainteresowania tą dziedziną wiedzy wynika z nasilenia się w ostatnim okresie konfliktów, ujawnienia aspiracji do rozszerzenia swej potęgi u znaczących aktorów globalnej sceny, z Rosją i Chinami na czele. Mamy obecnie do czynienia z kształtowaniem się nowego ładu międzynarodowego, każdy z jego istotnych podmiotów chce możliwie wzmocnić swoją pozycję oraz zrealizować własne interesy i ambicje. Niezależnie od wyglądu przyszłego ładu światowego będzie on opierał się na potędze swych najważniejszych graczy.

Równolegle mamy również do czynienia z ewolucją samego pojęcia potęgi, choć nadal najważniejszymi aktorami sceny międzynarodowej pozostają suwerenne państwa, to w wyniku rewolucji technologicznej i informacyjnej

---

\* Mateusz Czasak – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie, mateusz.czasak@gmail.com

<sup>1</sup> M. Sułek (red.), *Potęga 2015, międzynarodowy układ sił w procesie zmian, raport potęgometryczny*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015, s. 7, 82.

dochodzi do „erozji jego (państwa) monopoli uchodzących do tej pory za naturalne”<sup>2</sup>. Na znaczeniu zyskują zaś przedsiębiorstwa międzynarodowe oraz organizacje pozarządowe, zwiększa się ich wpływ na sprawy świata<sup>3</sup>.

Istnieje wiele definicji potęgi oraz wyliczeń jej atrybutów, można ją określić jako:

„hipotetyczną zdolność uczestnika stosunków międzynarodowych do użycia swoich materialnych i pozamaterialnych zasobów, w celu wykonania własnej woli, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych uczestników”<sup>4</sup>.

Brak jest jednak jednej teorii potęgi<sup>5</sup>.

Niełatwe do ujęcia pojęcie potęgi i jej zmian na tle dziejów przybliża w swoim obszernym dziele „O potędze w XXI wieku” Pierre Buhler. Autor, były ambasador Republiki Francuskiej w Polsce, od wielu lat łączy karierę dyplomaty z pracą naukową. Jej owocem są liczne publikacje, również dotyczące Polski. Doświadczenie zawodowego dyplomaty na pewno pomogło mu w przygotowaniu pracy na temat ewolucji potęgi i jej atrybutów na tle dziejów świata. Autor przeprowadza również pogłębioną analizę układu sił na świecie i podaje pewne prognozy dotyczące jego przyszłości. Jednocześnie stawia on tezę, że na tle historii widać niezienne cechy i wyznaczniki potęgi, przy zmienności jej form<sup>6</sup>.

Książka, którą autor nazywa „esejem”, składa się z: przedmów autorstwa Adama Daniela Rotfelda, i Huberta Védrine, wprowadzenia, dziesięciu rozdziałów oraz „Epilogu” i bibliografii. W rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Krótka historia potęgi” zostały ukazane dzieje światowych potęg od starożytności aż po czasy współczesne. Przeanalizowano powstawanie i upadek kolejnych imperiów i narodziny nowoczesnej potęgi państwowej. W drugim rozdziale przedstawione jest kształtowanie się nowoczesnych państw, ich celów i atrybutów. Autor pochyla się tu nad związkiem potęgi i suwerenno-

<sup>2</sup> P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014, s. 455.

<sup>3</sup> M. Zachara, *Korporacje w sieci globalnych oddziaływań – potencjał współpracy i strategię działania w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, tom II, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 241, 254.

<sup>4</sup> M. Kleinowski, *Czynniki budujące siłę i potęgę państwa na arenie międzynarodowej*, „Świat Idei i Polityki”, Rocznik Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Tom 10, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 11.

<sup>5</sup> P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*..., *op. cit.*, s. 491.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 19.

ści, a następnie opisuje najważniejsze teorie stosunków międzynarodowych. Odwołuje się tu do dzieł uczonych, teoretyków z różnych epok, np. Thomasa Hobbesa czy Jana Jakuba Rousseau, jak również współczesnych, np. Raymonda Arona czy Hansa Morgenthau. Kolejny rozdział wprowadza czytelnika w meandry prawa międzynarodowego. Rozpoczyna się on omówieniem jego fundamentów, następnie analizuje związki między siłą a prawem. Przedstawia również jego ewolucję, od umów między suwerennymi władcami, które często były wymuszone wojną lub jej groźbą, aż po system powszechnie dziś obowiązujący pod nazwą prawa międzynarodowego publicznego.

Czwarta część pracy ukazuje związki między geograficznym położeniem państwa a jego potęgą. W ciekawy sposób przedstawione są tu narodziny i rozwój geopolityki. Położenie geograficzne determinuje również dostęp państwa do bogactw naturalnych, zwłaszcza surowców energetycznych. Zasoby naturalne mogą z jednej strony przyczynić się do wzbogacania kraju, z drugiej zaś państwa rentierskie, w których znaczna część PKB pochodzi z eksportu surowców, borykają się z licznymi problemami gospodarczymi. Szeroko omawiany jest tu przykład cierpiącej na poważną zapaść gospodarczą Wenezueli, zaś trzy podrozdziały zostały poświęcone Rosji i jej problemom. Rozdział piąty dotyczy demografii, związków pomiędzy liczebnością i wiekiem społeczeństwa na potęgę państwa. W tym kontekście został poruszony również temat migracji. Następnie autor analizuje związki potęgi z zasobami materialnymi i rolę kapitalizmu. Opisuje tu również wzrost znaczenia przedsiębiorstw transnarodowych, a następnie przechodzi do opisu kryzysu ekonomicznego z lat 2007–2009 i pytania o kondycję amerykańskiej gospodarki.

Rozdział siódmy, zatytułowany „Ujednoczenie pola potęgi. Era sieci”, przedstawia zmiany prowadzące do wzrostu znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Omówiona jest tutaj również miękka siła oraz międzynarodowy terroryzm stanowiący dziś jeden z najważniejszych problemów współczesnego świata.

Ostatnie trzy rozdziały poświęcone są kolejno: Azji, Europie i Ameryce. W pierwszej kolejności autor opisuje wzrost potęgi najważniejszych azjatyckich aktorów, czyli Indii i Chin. Na początku XXI wieku środek ciężkości świata przesunął się w kierunku Azji. Wynikało to przede wszystkim z wejścia licznych gospodarek azjatyckich w fazę szybkiego wzrostu oraz równoległego zwiększania się populacji tego kontynentu. Siła gospodarcza przełożyła się z kolei na politykę zagraniczną. Zwłaszcza Chiny przyjęły politykę bardziej stanowczą, mniej skłoną do kompromisów<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 340–341.

W rozdziale poświęconym Europie autor wiele miejsca poświęca integracji europejskiej i krajom, których dotyczyła. Analizuje on idee Roberta Schumanna i Jeana Monneta. Pierwotnych przyczyn zjednoczenia Europy należy, według Pierre'a Buhler, szukać:

„w przywróceniu suwerenności Niemiec i zabezpieczeniach, wprowadzonych z myślą o wciąż możliwym ponownym przebudzeniu niemieckiego pragnienia mocarstwa (...)<sup>8</sup>”.

Po zakończeniu zimnej wojny kwestia potęgi znów stała się istotna w Europie. Obawiano się szybkiego wzrostu siły zjednoczonych Niemiec. Przyczyniło się to do podpisania w 1991 roku Traktatu z Maastricht oraz przyłączenia całych, zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Autor ukazuje również ograniczenia i słabości obecnej Unii Europejskiej, za zagrożenie dla projektu europejskiego uważa „niemoc” jaka dotknęła niemiecko-francuski tandem napędzający integrację. Niemniej jednak przy wszystkich słabościach i ograniczeniach integracji autor widzi w Europie „potęgę normatywną”. Nie może ona dziś na arenie światowej samodzielnie grać kartą potęgi militarnej, może jednak zaproponować:

„jeśli nie wzór do naśladowania to przynajmniej metodę zarządzania relacjami między państwami, a jednocześnie zbiór wartości i preferencji, które wynikają z jej własnych doświadczeń<sup>9</sup>”.

Unia Europejska ma nadzieję, że jej wzorzec będzie znajdował licznych zwolenników na świecie i przyczyni się do zmniejszenia brutalności świata.

Ostatni rozdział książki dotyczy Stanów Zjednoczonych. Państwo to jest, mimo pewnych oznak słabnięcia, nadal największą, deklasującą rywali potęgą militarną oraz dominującą potęgą na obszarach ekonomii, finansów i wielu innych. Autor szczegółowo opisuje różne aspekty supremacji Ameryki w poszczególnych dziedzinach, a jednocześnie ukazuje pewne słabości tego kraju, ostatni kryzys finansowy i nieudaną interwencję w Iraku. Pomimo osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych na świecie, autor w momencie pisania książki nie widział żadnej alternatywy dla jednoznacznej dominacji tego mocarstwa w zakresie *hard power*.

W „Epilogu” przedstawione są perspektywy dla świata i jego poszczególnych części. Pierre Buhler rzeczowo pisze tutaj o erozji zachodniej przewagi w mechanizmach globalnego zarządzania, zaś supremację Zachodu określa

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 363.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 398.

jako nieprawomocną<sup>10</sup>. Bardziej optymistyczne dla europejskiego czytelnika jest zaś stwierdzenie że:

„ogólnie rzecz biorąc, według wszelkiego prawdopodobieństwa uniwersalne wartości wyznawane przez Zachód będą się szerzyć na świecie, choć może nie bez wstrząsów, w miarę jak społeczeństwa i państwa będą pokonywać te same co Zachód etapy rozwoju”<sup>11</sup>.

Książka Pierre’a Buhlera to dzieło interdyscyplinarne, autor z wielką erudycją i lekkością porusza się po bardzo szerokich obszarach wiedzy. Jego praca jest wykładem z historii, teorii stosunków międzynarodowych, a miejscami również z prawa. Jednocześnie trafnie pokazuje przyczyny i skutki ostatniego kryzysu oraz przemiany demograficzne, wynikające z nich zmiany nastrojów społeczeństw. Na tym tle ukazana jest potęga, nie tylko w swej tradycyjnej formie – jako atrybut państwa, ale również jej formy niezależne od niego, które szczególnie w ostatnich latach zyskały na znaczeniu dzięki rozwojowi Internetu i mediów społecznościowych. To rozszerzenie opisu potęgi, poza jej państwowy wymiar, jest niewątpliwie dużą zaletą książki, zwiększającą jej walory poznawcze.

Autor stawia liczne tezy, które pomagają zrozumieć opisane stany faktyczne, uporządkowują liczne przytaczane fakty i współzależności. Imponująca jest również ilość źródeł zamieszczonych w przypisach i bibliografii oraz cytowanych bezpośrednio. Są to zarówno dzieła historyczne, począwszy od „Wojny Peloponeskiej” Tukidydesa, jak również współczesne opracowania z dziedziny stosunków międzynarodowych, politologii, filozofii etc.

Zaletą książki jest także jej styl, interdyscyplinarny wywód przytoczony jest z lekkością. Tekst wzbogacony licznymi przykładami, ciekawostkami i cytatami jest fascynującą opowieścią o dziejach potęgi i jej współczesnych determinantach. Publikację tę można z powodzeniem polecić studentom kierunków humanistycznych, zwłaszcza z zakresu politologii i stosunków międzynarodowych. Może ona być również ciekawą lekturą dla licznych czytelników interesujących się szeroko pojętą tematyką historyczną oraz polityczną.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 487.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 486.

**Józef M. Fiszer\***

RYSZARD ŻELICHOWSKI

*STOSUNKI POLSKO-HOLENDERSKIE W EUROPIE POJAŁTAŃSKIEJ*

ISP PAN, WARSZAWA 2014, ss. 777

Ryszard Żelichowski, prowadząc działalność naukowo-badawczą i dydaktyczną na Uniwersytecie Warszawskim, równoległe przez wiele lat pracował jako dziennikarz i kierownik działu historycznego w tygodniku „Stolica”. Łączył więc pasje badawcze z działalnością na rzecz upowszechniania wiedzy. Jednocześnie doskonalił znajomość języków obcych: angielskiego, niemieckiego i niderlandzkiego, co umożliwiło mu później podjąć szerokie studia nad dziejami Królestwa Holandii, Królestwa Belgii i Królestwa Niderlandów oraz stać się bez wątpienia najlepszym polskim specjalistą w tym zakresie wiedzy.

Zanim przejdę do zrecenzowania wyżej wymienionej książki Ryszarda Żelichowskiego, chciałbym najpierw omówić rok wcześniej wydaną przez tego Autora znakomitą monografię pt. „Stosunki polsko-holenderskie w Europie powersalskiej” (ISP PAN, Warszawa 2013, ss. 457). Stanowi ona swoiste preludium, niezbędne do lepszego zrozumienia relacji polsko-holenderskich w Europie po drugiej wojnie światowej, które są przedmiotem analizy Autora w recenzowanej monografii.

W pracy tej Autor dokonał udanej próby kompleksowego opisu stosunków polsko-holenderskich w latach 1918–1945, a więc w okresie, który historycy i politolodzy nazywają ładem wersalskim, bardzo ważnym dla odbudowy niepodległej Polski i całej Europy. Ukazuje działalność polskich dyplomatów oraz ich holenderskich partnerów w tym czasie. Pisze, że polska kultura,

---

\* Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, fiszer@isppan.waw.pl



a zwłaszcza polska muzyka, malarstwo, rękodzieło i literatura, powoli, ale z coraz większymi sukcesami, zdobywały uznanie holenderskiej publiczności. Wnikliwa kwerenda międzywojennej prasy holenderskiej oraz olbrzymiej ilości dokumentów z archiwów holenderskich i polskich pozwoliła Autorowi na ukazanie nieznanych dotychczas w polskiej historiografii kart stosunków polsko-holenderskich w sferze polityki, kultury i gospodarki. Sporo miejsca w tej książce Ryszard Żelichowski poświęcił na opisanie ciekawych związków holenderskiej rodziny królewskiej z Polską oraz polskiej diaspory w Holandii, jej organizacjom społecznym, kulturalnym i religijnym. Nie ulega wątpliwości, że jest to dzieło naukowe, które pod każdym względem zasługuje na wysoką ocenę. Wypełniło lukę w polskiej historiografii i otwarło profesorowi Ryszardowi Żelichowskiemu furtkę do dalszych badań nad stosunkami polsko-holenderskimi po drugiej wojnie światowej, których efektem jest recenzowana monografia, poświęcona stosunkom polsko-holenderskim w Europie jałtańsko-poczdamskiej, a konkretnie w latach 1945–1981.

W monografii tej, liczącej prawie osiemset stron tekstu, Ryszard Żelichowski analizuje stosunki polsko-holenderskie w okresie od zakończenia drugiej wojny światowej do wprowadzenia stanu wojennego w Polsce. Już we wstępie Autor podkreśla, że:

„Choć w książce stawiam sobie za cel opisanie złożoności stosunków polsko-holenderskich, poruszone tematy nie dostarczą wyczerpujących odpowiedzi na pytania rodzące się w trakcie lektury. Konieczne zatem będzie sięgnięcie do publikacji monograficznych i analitycznych, obficie tu cytowanych. Powody są dwa. Pierwszy jest prozaiczny – personel zatrudniony w placówkach niewiele wiedział o kraju swojego pobytu. Takie czynniki, jak znajomość języka niderlandzkiego, obawy przed infiltracją wywiadu holenderskiego, brak kontaktów z Holendrami (poza rutynowymi z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w Hadze) wpływały na jakość sprawozdawczości – zdawkowej i odnoszącej się początkowo wyłącznie do przeglądów prasy. Drugi powód – część poruszanych spraw znalazła swój finał dopiero pod koniec XX wieku, a więc poza ramami chronologicznymi książki” (s. 12–13).

Ograniczenia te nie wpłynęły jednak na wysoki poziom naukowy i rzetelny obraz stosunków polsko-holenderskich w Europie pojałtańskiej, z którymi mamy do czynienia w recenzowanej monografii, gdyż tak doświadczony badacz jak profesor Ryszard Żelichowski bez trudu pokonał owe trudności, sięgając do setek innych dokumentów i literatury przedmiotu oraz prasy, co pokazuje obszerna, licząca ponad dwadzieścia stron jej bibliografia.

Recenzowana praca, *notabene* napisana pięknym i zrozumiałym językiem, składa się z: obszernego wstępu i syntetycznego zakończenia oraz pięciu części podzielonych na liczne rozdziały i podrozdziały. Część pierwsza

pt. „Dyplomacja Polski Ludowej”, opisuje genezę i kolejne etapy rozwoju polskiej polityki zagranicznej w latach 1945–1981 i jej dyplomatyczne narzędzia, ze szczególnym uwzględnieniem relacji polsko-holenderskich. Część druga, pt. „Delegaci Rządu RP na uchodźstwie w Królestwie Holandii”, pokazuje sylwetki i działalność polskiego korpusu dyplomatycznego, podporządkowanego polskiemu rządowi emigracyjnemu, ze szczególnym uwzględnieniem placówek dyplomatycznych i konsulatów działających na terenie Holandii w latach 1945–1989. Część trzecia, bardzo obszerna i niezwykle poruszająca pt. „Polskie losy”, dotyczy obecności Polaków na terenie Królestwa Holandii, ich powojennych losów, organizacji społecznych, religijnych, kulturalnych, kombatanckich i politycznych. Część czwarta pt. „Dyplomacja kulturalna” jest poświęcona genezie i kształtowaniu się stosunków kulturalnych między Polską i Holandią w latach 1945–1981. Część ostatnia, pt. „Varia” ukazuje inne wybrane problemy, wydarzenia i relacje polsko-holenderskie, w tym kontrowersje polityczne i stosunki gospodarcze oraz stosunki z Komunistyczną Partią Holandii. Całość uzupełniają liczne załączniki, bibliografia, indeks osób, wykaz skrótów i spis bardzo interesujących, archiwalnych zdjęć, rycin i ilustracji.

O efektach badań naukowych i ich jakości, obok doświadczenia badacza i jego wiedzy na dany temat, decyduje baza źródłowa. Autor wykorzystał dokumenty i materiały z archiwów Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Instytutu Polskiego i Muzeum imienia generała Sikorskiego w Londynie oraz Archiwum Instytutu Hoovera, Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Hadze, Archiwum Holenderskiego Instytutu Dokumentacji Wojennej, Archiwum Komunistycznej Partii Holandii, Archiwum Holenderskich Kopalń Państwowych, Zbiorczego Archiwum Kopalń Limburgii i Archiwum Ministerstwa Spraw Społecznych. Ponadto wykorzystał relacje i obszerną literaturę pamiętnikarską oraz kroniki i wspomnienia polityków, dyplomatów, przedstawicieli świata nauki i kultury. Poza tym przestudiował bogatą literaturę przedmiotu, przede wszystkim autorów holenderskich, gdyż na temat Holandii i stosunków polsko-holenderskich w Polsce ukazało się do tej pory niewiele prac. Recenzowana praca Ryszarda Żelichowskiego w istotnej mierze wzbogaca więc naszą literaturę przedmiotu i stanowi poważny wkład w rozwój nauk społecznych w Polsce. Zasluguje na najwyższą ocenę zarówno pod względem merytorycznym, jak i metodologicznym oraz warsztatowym.

## NOTY O AUTORACH

**Tomasz Tulejski** – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi

**Andrzej Janowicz** – dr, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie

**Adrianna Trzaskowska-Dmoch** – dr, adiunkt Społecznej Akademii Nauk w Warszawie

**Agata Wieczorek** – dr, adiunkt Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi

**Łukasz Żabski** – mgr, asystent Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**Waldemar Walczak** – dr, absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi

**Józef M. Fiszer** – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

**Jens Boysen** – dr, adiunkt Uniwersytetu Technicznego w Chemnitz

**Wanda Jarząbek** – dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

**Piotr Madajczyk** – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

**Krzysztof Garczewski** – dr, adiunkt Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusku

**Martin Dahl** – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Mateusz Czasak** – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

## NOTES ON THE AUTHORS

**Tomasz Tulejski** – PhD, Professor of the University of Łódź

**Andrzej Janowicz** – PhD, Vistula University in Warsaw

**Adrianna Trzaskowska-Dmoch** – PhD, Assistant Professor at the University of Social Sciences in Warsaw

**Agata Wieczorek** – PhD, Assistant Professor at the University of Łódź

**Łukasz Żabski** – PhD, professor assistant at Wrocław University of Economics

**Waldemar Walczak** – PhD, doctoral studies graduate of the Faculty of Management of the University of Łódź,

**Józef M. Fiszer** – Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw

**Jens Boysen** – PhD, Assistant Professor at Technische Universität Cnemnitz

**Wanda Jarząbek** – PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

**Piotr Madajczyk** – Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw

**Krzysztof Garczewski** – PhD, Assistant Professor at Pułtusk Academy of Humanities

**Martin Dahl** – PhD, Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

**Mateusz Czasak** – MA, professor assistant at the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

## ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Томаш Тулейски** – доктор наук, профессор Лодзинского университета в Лодзи

**Анджей Янович** – кандидат наук, Академия финансов и бизнеса Вистула в Варшаве

**Адрианна Тшасковска-Дмох** – кандидат наук, преподаватель Общественной академии наук в Варшаве

**Агата Вечорэк** – кандидат наук, преподаватель Лодзинского университета в Лодзи

**Лукаш Жабски** – магистр, ассистент экономического университета во Вроцлаве

**Вальдемар Вальчак** – кандидат наук, выпускник аспирантуры факультета менеджмента Лодзинского университета в Лодзи

**Юзеф М. Фишер** – профессор, доктор наук, Университет Лазарского в Варшаве

**Йенс Бойзен** – кандидат наук, преподаватель Хемницкого Технического Университета

**Ванда Яжомбек** – доктор наук, профессор Института политологии ПАН в Варшаве

**Пётр Мадайчик** – профессор, доктор наук, Университет Лазарского в Варшаве

**Кшиштоф Гарчевски** – кандидат наук, преподаватель Гуманитарной Академии им. Александра Гейштора в Пултуске

**Мартин Дахль** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

**Матеуш Часак** – магистр, ассистент Института политологии ПАН в Варшаве

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.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.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 <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/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 nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, 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](mailto: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: <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/dla-autorow/> (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 its abstract informing about its aim, methodology, work outcomes and conclusions. An abstract should not exceed 20 lines of typescript. If an abstract contains specialist, scientific or technical terms, their English equivalents should be provided.
6. An article should not exceed 22 pages of a standard typescript 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 21<sup>st</sup> 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 – cesjonizm*, Warszawa 2016.
20. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
21. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
22. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
23. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
24. „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.
25. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
  26. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.
  27. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
  28. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
  29. Łukasz Konopiello, Michał Wołoszyn, Jacek Wytrębowski, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
  30. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
  31. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
  32. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
  33. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
  34. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
  35. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
  36. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
  37. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
  38. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
  39. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
  40. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
  41. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
  42. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
  43. „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.
  44. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
  45. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
  46. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.

47. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
48. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
49. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
50. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
51. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
52. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
53. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
54. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
55. Jacek Sierak, Kamila Lubańska, Paweł Wielądek, Marcin Sienicki, Tetiana Kononenko, Ryma Alsharabi, Malwina Kupska, 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.
56. 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.
57. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
58. 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](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)