

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4(51) 2015



Uczelnia Łazarzkiego

## RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Wojciech Bieńkowski, Tadeusz Bodio, Jens Boysen (Niemcy), 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

## 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

Natallia 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 Najechalski

## REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

nauki ekonomiczne – prof. zw. dr hab. Dariusz K. Rosati  
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. zw. 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. zw. 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. Dariusz Popławski

## REDAKTOR NAUKOWY / EDITOR

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

## REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Anna Pietrzak

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 2015

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)



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**

**Wojciech Roszkowski**

Command economy in theory . . . . . 19

**Jerzy Wieczorek**

Will the Transatlantic Trade and Investment Partnership  
be the engine of free trade? . . . . . 40

**Grzegorz Walerysiak**

Zjawisko dolaryzacji w systemach walutowych krajów  
rozwijających się . . . . . 68

**Ewelina Florczak**

Praktyczna teoria przedsiębiorstwa społecznego . . . . . 87

**Tomasz G. Grosse**

Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej  
koncepcji kryzysu . . . . . 108

**Agnieszka Zaremba**

Liberalne wymiary integracji europejskiej. Koncepcja  
Guya Verhofstadta . . . . . 133

**Kazimierz Kik**

Unia Europejska: socjalna czy neoliberalna . . . . . 146

**Agnieszka K. Cianciara**

W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji:  
Europa jako klub klubów . . . . . 165

**Magdalena Molendowska**

W kręgu zmiennej geometrii procesów integracji europejskiej . . . . . 187

**Beata Piskorska**

Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki  
zagranicznej Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie . . . . . 208

**Tomasz Stępniewski**

Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: w poszukiwaniu nowego  
modelu integracji. . . . . 242

**Józef M. Fiszer**

Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego  
w 2014 roku i jej przyszłość. Implikacje dla Polski. . . . . 257

**Ryszard Żelichowski**

Flandria w XXI wieku. Region państwa federalnego, czy państwo  
konfederacji? . . . . . 294

**RECENZJE**

Merje Kuus, *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority  
in European Diplomacy*, Oxford: Wiley Blackwell 2014, ss. 228  
(Jan Grzymiski) . . . . . 325

Krystyna Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach  
1989–2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej,  
Lublin 2015, ss. 539 (Józef M. Fiszer) . . . . . 329

Noty o Autorach . . . . . 336

## CONTENTS

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

### **ARTICLES AND STUDIES**

<b>Wojciech Roszkowski</b> Command economy in theory .....	19
---	----

<b>Jerzy Wieczorek</b> Will the Transatlantic Trade and Investment Partnership be the engine of free trade? .....	40
---	----

<b>Grzegorz Walerysiak</b> The phenomenon of dollarization in developing countries' monetary systems .....	68
--	----

<b>Ewelina Florczak</b> Practical theory of a social enterprise .....	87
--	----

<b>Tomasz G. Grosse</b> Change of integration model, i.e. on the failure of a neofunctional concept of a crisis .....	108
---	-----

<b>Agnieszka Zaremba</b> Liberal dimensions of European integration: Guy Verhofstadt's concept. ....	133
--	-----

<b>Kazimierz Kik</b> European Union: social or neoliberal? .....	146
---	-----

<b>Agnieszka K. Cianciara</b> In search of alternative models of integration: Europe as a club of clubs .....	165
---	-----

<b>Magdalena Molendowska</b> Within the changing geometry of European integration processes ...	187
--	-----

<b>Beata Piskorska</b> New strategy for new times – the necessity of redefining the EU foreign policy in its neighbourhood .....	208
--	-----

**Tomasz Stępniewski**

European Union Eastern Partnership: In search of a new model  
of integration . . . . . 242

**Józef M. Fiszer**

European Union after the 2014 elections to the European Parliament  
and its future: Implications for Poland . . . . . 257

**Ryszard Żelichowski**

Flanders in the 21<sup>st</sup> century: A region in a federal state  
or a confederation state? . . . . . 294

**REVIEWS**

Merje Kuus, *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority  
in European Diplomacy*, Oxford: Wiley Blackwell 2014,  
228 pages (Jan Grzymiski) . . . . . 325

Krystyna Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach  
1989–2011 [The Senate of the Republic of Poland in the period  
1989–2011]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej,  
Lublin 2015, 539 pages (Józef M. Fiszer) . . . . . 329

Notes on the authors . . . . . 337



## СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции .....	11
<b>СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ</b>	
<b>Войчех Рошковски</b>	
Командная экономика в теории .....	19
<b>Ежи Вечорек</b>	
Трансатлантическое партнёрство в области торговли и инвестиции – двигатель свободной торговли? .....	40
<b>Гжегож Валерысяк</b>	
Явление долларизации в валютных системах развивающихся стран....	68
<b>Эвелина Флёрчак</b>	
Практическая теория социального предприятия .....	87
<b>Томаш Г. Гроссе</b>	
Трансформация модели интеграции, или о фиаско неофункциональной концепции кризиса .....	108
<b>Агнешка Заремба</b>	
Либеральные параметры европейской интеграции. Концепция Ги Верхофстадта .....	133
<b>Казимеж кик</b>	
Европейский союз: социальный или либеральный .....	146
<b>Агнешка К. Цианциара</b>	
В поисках альтернативных моделей интеграции: Европа как Клуб клубов .....	165
<b>Магдалена Молендовска</b>	
В кругу метрической переменной процессов европейской интеграции .....	187
<b>Беата Пискорска</b>	
Новая стратегия для новых времён – необходимость корректировки внешней политики ЕС в отношении соседних регионов .....	208

## **Томаш Стемпневски**

Восточное партнёрство Европейского союза:

в поисках новой модели интеграции . . . . . 242

## **Юзеф М. Фишер**

Европейский союз после выборов в Европарламент в 2014 году

и его будущее. Последствия для Польши . . . . . 257

## **Рышард Желиховски**

Фландрия в XXI веке. Регион федеративного государства,

или государство конфедерации? . . . . . 294

## **РЕЦЕНЗИИ**

Merje Kuus, *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority*

*in European Diplomacy [Геополитика и учение: Знание и власть*

*в европейской дипломатии]*, Oxford: Wiley Blackwell 2014,

стр. 228 (Ян Гжимски) . . . . . 325

Кристина Лешчинска, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach*

*1989–2011 [Сенат Республики Польша в 1989–2011]*,

Издательство Университета Марии Кюри-Склодовской,

Люблин 2015, стр. 539 (Юзеф М. Фишер) . . . . . 329

Примечания об авторах . . . . . 339

## OD REDAKCJI

Z wielką radością oddajemy do rąk Czytelników kolejny, czwarty w 2015 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który jest wyjątkowo nie tylko obszerny, ale również – jak wszystkie dotychczas – bardzo interesujący. Tym razem większość opublikowanych na jego łamach artykułów poświęcona jest Unii Europejskiej, jej obecnym problemom oraz perspektywom, które wcale nie są takie oczywiste. Unia Europejska bowiem już od dawna dryfuje, a jej polityki, tak wewnętrzna, jak i zagraniczna, nie zawsze przynoszą pozytywne efekty. Krótko mówiąc, Unia potrzebuje dziś głębokich zmian, reform i to pod każdym względem, aby znowu mogła stać się aktywnym podmiotem na arenie międzynarodowej, zdolnym do skutecznego rozwiązywania problemów, które zagrażają nie tylko jej dalszemu istnieniu, ale także bezpieczeństwu międzynarodowemu, jak na przykład konflikt między Ukrainą i Rosją, czy nasilający się terroryzm międzynarodowy.

Numer ten powinien zainteresować nie tylko badaczy, specjalistów i ekspertów, ale także studentów, doktorantów, nauczycieli oraz publicystów. Polecamy go w szczególności uwadze polityków i decydentów, od których decyzji w dużym stopniu zależy skuteczność prowadzonej polityki tak przez Unię Europejską, jak i Polskę. Jak już wspominałem, zawiera on wiele oryginalnych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Polska, Unia Europejska i cały świat. 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 efektem ich wcześniejszych zaniedbań czy błędnych decyzji. Na przykład obecny kryzys migracyjny, z którym nie radzi sobie dziś Unia Europejska, a który jest efektem błędnej polityki Stanów Zjednoczonych i UE wobec państw Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej. Mamy więc nadzieję, że tak jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy naszej „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten zainteresuje szerokie

grono czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem, biorąc pod uwagę jego bogatą i ciekawą zawartość merytoryczną. Na jego łamach – tak jak dotychczas – publikujemy ciekawe, wartościowe artykuły i studia naukowe o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, często będące efektem żmudnych badań ich autorów. Są więc tutaj fragmenty prac doktorskich czy habilitacyjnych oraz referaty, które były prezentowane na trzecim Ogólnopolskim Kongresie Politologii, który obradował w wrześniu 2015 roku na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie pod hasłem „Odsłony Polityki”.

Prezentowany tu numer naszego kwartalnika, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch części: pierwszej, która poświęcona jest szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych oraz sytuacji międzynarodowej w Europie i na świecie.

W części pierwszej publikujemy cztery artykuły. Otwiera ją artykuł w języku angielskim Wojciecha Roszkowskiego pt. „The Command Economy in Theory”, w którym Autor przeprowadza teoretyczną analizę gospodarki nakażowej w ujęciu historycznym. Tematem analizy jest system sowiecki, oparty na modelu marksistowsko-leninowsko-stalinowskim, funkcjonujący w Związku Radzieckim. Autor podkreśla, że brakuje ówczesnie przeprowadzanych analiz teoretycznych na temat tego funkcjonującego w praktyce systemu gospodarczego, a tym samym brakuje wskaźników umożliwiających formułowanie postulatów reformatorskich dla tego systemu oraz uniemożliwiających jego obiektywną ocenę.

Następny w tej części artykuł, także w języku angielskim, pióra Jerzego Wiczorka pt. „Will the Transatlantic Partnership in Trade and Investment be the engine of free trade?”, jest poświęcony najnowszej amerykańsko-unijnej inicjatywie, określanej jako Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP), która budzi wielkie nadzieje po obu stronach Atlantyku, gdyż może ona wzmocnić system euroatlantycki i ożywić współpracę gospodarczą między Europą i Stanami Zjednoczonymi. Co więcej, jak pisze Autor – może też istotnie zmienić architekturę światowej wymiany gospodarczej. Warto przypomnieć, że negocjacje dotyczące TTIP rozpoczęły się już połowie 2013 roku i wciąż trwają. Najbliższa, dwunasta runda negocjacji odbędzie się w końcu lutego 2016 roku w Brukseli. W interesie Polski, która na TTIP może wiele skorzystać, jest aby negocjacje w tej sprawie pomyślnie zakończyły się już w tym roku.

Kolejne w tej części opracowanie to również ciekawy artykuł autorstwa Grzegorza Walerysiaka pt. „Zjawiska dolaryzacji w systemach walutowych krajów rozwijających się”. Autor próbuje odpowiedzieć na pytania dotyczące

tego zjawiska oraz wyjaśnia jego istotę, przyczyny i skutki dla poszczególnych państw rozwijających się. Podkreśla, że dolaryzacja oznacza sytuację, gdy dany kraj rezygnuje z własnej waluty i wprowadza na swój obszar inną. Główną tezą tego artykułu jest stwierdzenie, że rozmiary dolaryzacji w krajach rozwijających się są nadmierne z powodu wadliwego funkcjonowania światowego systemu monetarnego.

Ostatni w tej części artykuł to tekst Eweliny Florczak pt. „Praktyczna teoria przedsiębiorstwa społecznego”, którego celem jest zlokalizowanie przedsiębiorstwa społecznego w problematyce funkcjonujących teorii przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem *teorii konfirmy* oraz pokazanie wyników badań empirycznych dotyczących przedsiębiorstw społecznych ze zmodyfikowaną autorsko koncepcją *teorii konfirmy* przedsiębiorstwa.

Część druga kwartalnika politologiczna, składa się z dziewięciu tekstów naukowych, w większości poświęconych Unii Europejskiej i jej obecnym problemom. Otwiera ją studium Tomasza G. Grossego pt. „Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu”. W opracowaniu tym Autor weryfikuje założenia neofunkcjonalnej teorii, dotyczące rozwoju integracji europejskiej poprzez kolejne kryzysy. Stawia ciekawą, acz kontrowersyjną tezę, że zmiany w procesach integracyjnych dokonywane w czasie kryzysu strefy euro są wyjątkowe i zmierzają w trzech głównych kierunkach. Po pierwsze, charakteryzują się wzrostem zarządzania międzyrządowego i wzmocnieniem władzy politycznej największych państw członkowskich. Po drugie, w czasie kryzysu wzrosły formalne i nieformalne kompetencje instytucji technokratycznych, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego. Po trzecie, kryzys ten stał się przyczyną pogłębienia podziałów w Unii Europejskiej na strefę euro i „drugi krąg integracyjny”.

Z tekstem T.G. Grossego koresponduje kolejny tutaj artykuł autorstwa Agnieszki Zarembry pt. „Liberalne wymiary integracji europejskiej. Koncepcja Guya Verhofstadta”. Jak wskazuje tytuł, celem opracowania jest pokazanie wzrostu aktywności europejskich liberałów, których partie w ostatnich latach znalazły się w głębokim kryzysie, zwłaszcza po klęsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Służyć ma temu m.in. nowa koncepcja integracji europejskiej i wzmocnienia roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, ogłoszona przez byłego premiera Belgii, a obecnie przywódcę europejskich liberałów Guya Verhofstadta. Koncepcja ta zakłada m.in. utworzenie armii europejskiej oraz prowadzenie przez UE wspólnej polityki zagranicznej i zwiększenie wysiłków na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

Kolejny artykuł w tej to ciekawy tekst pióra Kazimierza Kika pt. „Unia Europejska: socjalna czy neoliberalna?”, w którym Autor zastanawia się nad

przyszłością Unii Europejskiej. Uważa, iż tylko Unia „socjalna” ma rację bytu, gdyż Unia „neoliberalna” jest coraz mniej społecznie akceptowana i prowadzi do wzrostu społecznych nierówności. Kazimierz Kik podkreśla, że już dziś w Unii Europejskiej utrzymuje się wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem (około 24,8%, tj. ponad 124 miliony obywateli).

Agnieszka K. Cianciara w artykule pt. „W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów” również zastanawia się nad przyszłością Unii Europejskiej i omawia koncepcję „Europy jako klubu klubów”, zaproponowaną niedawno przez włoskiego socjologa Giandomenico Majone. Koncepcja ta zakłada sprzeciw wobec dalszej centralizacji władzy w UE i transferu kompetencji władczych na poziom europejski oraz proponuje uelastycznienie procesu integracyjnego. W artykule tym zaprezentowana została koncepcja reformy UE umożliwiająca odejście od modelu harmonizacji na rzecz modelu kooperatywnej konkurencji. Autorka wskazuje na słabości tej koncepcji, a zarazem pisze o jej pozytywnej roli w dyskursie na temat procesów integracyjnych w Europie i perspektywach Unii Europejskiej.

Sprawą przyszłości UE i procesów integracyjnych na naszym kontynencie zajmuje się w kolejnym artykule Magdalena Molendowska. Autorka poddaje krytyce koncepcję tzw. zróżnicowanej integracji, która już od dłuższego czasu cieszy się dużym zainteresowaniem wśród teoretyków i praktyków europejskiej integracji.

Krytycznie o dotychczasowej polityce zagranicznej Unii Europejskiej i o stojących przed nią nowych zadaniach pisze Beata Piskorska w artykule pt. „Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej UE w jej sąsiedztwie”. Autorka podkreśla, że przeobrażenia środowiska międzynarodowego, z jakimi mamy współcześnie do czynienia, stawiają UE przed koniecznością weryfikacji dotychczasowej polityki na arenie międzynarodowej. Konflikt rosyjsko-ukraiński oraz ogromna fala imigrantów, z objętych wojną terenów Bliskiego Wschodu (zwłaszcza Syrii), wymagają – zdaniem Autorki – opracowania przez Unię nowego podejścia strategicznego. Dotychczasowe założenia UE sformułowane w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz strategiach szczegółowych (regionalnych, tematycznych, czy odnoszących się do obrony) są bowiem już nieadekwatne, by poradzić sobie z zaistniałą sytuacją w bezpośrednim sąsiedztwie UE, ale też poza nim.

Z powyższym tekstem wyraźnie koresponduje artykuł Tomasza Stępniewskiego pt. „Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej w poszukiwaniu nowego modelu integracji”. Autor pokazuje, że UE stoi dziś przed nowymi wielkimi wyzwaniem i problemami i w związku z tym muszą ulec zmianie cele jej polityki międzynarodowej, w tym także polityka prowadzona w ramach

Partnerstwa Wschodniego. Partnerstwo Wschodnie – zdaniem Autora – musi zostać zaadaptowane do nowej rzeczywistości geopolitycznej we wschodnim sąsiedztwie UE. Wynika to m.in. z faktu, że polityka imperialna Rosji stanowi wyzwanie dla projektu Partnerstwa Wschodniego, ale także dla państw Partnerstwa Wschodniego, a w szczególności dla Ukrainy, która bez pomocy Zachodu nie będzie w stanie poradzić sobie z sytuacją, w jakiej się znalazła.

Następny tekst to obszerny artykuł Józefa M. Fiszera pt. „Unia Europejska po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku i jej przyszłość. Implikacje dla Polski”. Autor próbuje pokazać miejsce i rolę Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej oraz jego kompetencje po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony, a także pokazuje Unię Europejską po wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku oraz jej perspektywy. Ponadto analizuje wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce w kontekście dziesiątej rocznicy akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Ostatni w tej części naszego kwartalnika tekst, autorstwa Ryszarda Żelichowskiego, jest poświęcony Królestwu Belgii, a konkretnie jednemu z jego głównych regionów, tj. Flandrii, i jego roli w dziejach tego państwa. Autor w kompetentny sposób przedstawia reformy ustrojowe, które w latach 1970–2014 zostały przeprowadzone w Belgii, w wyniku których kraj ten z unitarnego przekształcił się w państwo federalne. Dziś Królestwo Belgii jest nadal monarchią parlamentarną, ale składa się z trzech regionów, trzech wspólnot oraz czterech regionów językowych. Każdy region i wspólnota wybiera swój lokalny parlament, a na poziomie federalnym Parlament Federalny, który składa się z Izby Reprezentantów i Senatu. Artykuł ten egzemplifikuje na przykładzie Belgii ustrój federalny w praktyce, jego zalety i wady.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają dwie recenzje z najnowszych, bardzo ciekawych i wartościowych książek naukowych, które dotyczą polityki zagranicznej Unii Europejskiej i jej geopolitycznych uwarunkowań oraz Polski, a konkretnie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011, jego genezy i roli w systemie politycznym Polski.

Życzymy wszystkim Czytelnikom interesującej lektury oraz zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i w ogóle 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**

---



**Wojciech Roszkowski**

## COMMAND ECONOMY IN THEORY<sup>1</sup>

### 1. NOTE ON ECONOMIC SYSTEMS

While there are few typical command economies left in the contemporary world, North Korea being the extreme case, the way they functioned and the reasons why they collapsed are still not too clear among wider circles of the academic community. Therefore it seems worth a while to outline the theoretical and practical aspects of the system in which the political priorities proved to be ultimately disastrous for the economic performance.

The comparative economic system analysis is rooted in the theory of systems. According to Ludwig von Bertalanffy, there are real systems, such as an atom, a dog or a galaxy, and conceptual systems, such as logics or music. Nevertheless he noticed that the difference between both kinds of systems is not as great as it seems. For instance ecological or economic systems are composed of real and conceptual components, such as nature, material goods, concepts, and values<sup>2</sup>.

Frederick L. Pryor distinguished three major structural elements in economic systems: 1 – property (degree and pattern of nationalization, distribution of ownership, separation of ownership and control, and various aspects of centralization of control rights), 2 – motivation (goals of important property right holders or decision-makers and incentives to which they respond), 3 – information (information available to the various property right holders and types of information networks link these decision-makers to one another)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> This article is an extended version of a part of Chapter 13 of my book on *East Central Europe. A Concise History*, ISP PAN, Warsaw 2015.

<sup>2</sup> L. von Bertalanffy, *General system theory: foundations development, applications*, George Braziller, New York 1976, *passim*.

<sup>3</sup> F.L. Pryor, *Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations*, Indiana University Press, Bloomington 1973, pp. 337 ff.

Vaclav Holesovsky thought economic systems to be subsystems in wider social systems, because 'there exists no special class of activities that are strictly economic, and other classes are strictly political, artistic, educational, religious, play-centered, and so on'. He distinguished the following elements of economic systems: 1 – resources, such as air, water, land, physical, chemical or biological properties of organic and inorganic things. Labor is also a resource, but very specific since it belongs to people who are not only producers and consumers but also persons. Technology is a resource but also a result of human work. The same refers to entrepreneurship which is a cultural and psychological rather than material element of economic systems; 2 – participants: individual people, groups, economic units (firms transforming inputs into outputs, households transforming outputs into real satisfaction, and the government providing collective goods such as safety); 3 – objectives and preferences: motivation in the decision-making processes. I would distinguish two major kinds of motivation: profit and power; 4 – hierarchy between participants since they are usually teams in which somebody has to make decisions for the whole unit; 5 – organization of the whole system. Holesovsky called it centralization and decentralization<sup>4</sup>. One should probably add rules or law. For instance, the weakness of contractual morality in Russia was an important factor checking capitalist accumulation in this country<sup>5</sup>. Further on Holesovsky suggested two classifications of economic systems: according to the type of ownership and according to the mode of allocation. As systems distinguished according to the type of ownership (authority to make decisions related to the use of the objects of ownership) he mentioned for instance feudalism, slavery, communes, capitalist partnership, corporate capitalism, tribal economies, Yugoslav self-management, forced labor camps and others. As systems distinguished according to the mode of allocation (the way resources are organized to be processed and the way the final products are distributed) he mentioned for example tribal economies, the Inca system, the Russian *mir*, craft guilds, cartels, Fascist regimentation, and centrally administered systems. Noteworthy, Holesovsky omitted free market capitalism of the 19th century<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> V. Holesovsky, *Economic Systems. Analysis and Comparison*, McGraw-Hill Book Co., New York 1977, p. 15.

<sup>5</sup> A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Praeger, New York 1965, pp. 19–20.

<sup>6</sup> V. Holesovsky, *Economic Systems...*, *op. cit.*, pp. 38–85. Cf. also: A. Eckstein (ed.), *Comparison of Economic Systems. Theoretical and Methodological Approaches*, University of California Press, Berkeley 1971; G. Grossman, *Economic Systems*, Englewood Cliffs,

## 2. MARXIST-LENINIST-STALINIST LEGACY

The Soviet system of command or coercive economy was created on the foundations of the backward Russian economy, Marxism-Leninism and specific features added by the paranoid personality of Stalin.

The traditional Russian economy was troubled by the phenomenon known as the 'vicious circle of backwardness'. The per capita income was very low and the substitution of labor by capital never really paid due to extremely low costs of labor. Nevertheless, thanks to a rapid industrialization since the 1880s, by 1917 Russia had the fifth largest industrial complex in the world. During the First World War and the Civil War of the years 1917–20 the damage was so intense that in 1920 the industrial output in Russia accounted for only about 15% of the 1913 level<sup>7</sup>. Accelerated industrialization was resumed under Stalin, according to the plans that were hotly debated in the 1920s.

When Stalin gained total control of the party, he urged to build as quickly as possible the country's industrial and military power to ensure security of 'socialism in one country'. He proceeded in three main directions. Firstly, it was the mobilization of all resources in the countryside, including collectivization of agriculture and deportation of millions of peasants (*kulaks*) to concentration camps. Secondly, it was elimination of the remains of private enterprise and subordination of the whole state economic hierarchy to the task of accelerated capital formation; in this way a highly centralized command economy was created on the grounds of an almost complete state ownership of means of production. Thirdly, the police terror was aimed at consolidating all the economic efforts. For instance in 1932 death penalty was introduced for robbery of the state property along with the obligation to have internal passports. Thus the Soviet citizens became the *glebae adscripti*. As a result of an unprecedented development of police terror the number of prisoners of the Gulag grew from about 900,000 in 1930 to about 12,000,000 in 1945 and about 15,000,000 in 1950. Including POWs and 'free' colonists forced to settle down in Siberia and elsewhere the number of the Soviet

---

N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1974; J.H. Montias, *The Structure of Economic Systems*, Yale University Press, New Haven 1976; E. Neuberger, W. Duffy, *Comparative Economic Systems: A Decision-making Approach*, Allyn and Bacon, Boston 1976.

<sup>7</sup> Cf. N. Spulber, *Soviet Strategy for Economic Growth*, Indiana University Press, Bloomington 1964; A. Erlich, *The Soviet Industrialization Debate 1924–1928*, Harvard University Press, Cambridge 1960.

forced laborers amounted to about 20,000,000 in 1950 (about 10% of the population)<sup>8</sup>.

Ever since the Soviet economy has always been in a hurry to raise itself from backwardness to industrial and military power. Nevertheless, the method of the Soviet industrialization was quite opposite to that of the first industrial revolution in England and elsewhere. While the industrial revolution of the 18th century grew naturally on the soil of the market economy and was started in the consumer industries which created not only supply (e.g. textiles, shirts) but also demand (wages), the Soviet industrialization was forced from above at the costs of mass consumers and referred primarily to the heavy industrial complex.

The Soviet economy as shaped in the 1930s can be depicted as an enormous bureaucratic pyramid. All the significant decisions were always made at the top. Even a surprising number of detailed decisions were made by the dictators themselves. For instance Nikita Khrushchev planned to grow corn in Siberia. Decisions of the dictators, their politburos or planning commissions were then transmitted via extensive intermediate levels of economic bureaucracy to the bottom tier, consisting of millions of individual enterprises in all branches of the national economy, whose main task was to carry out directives from above<sup>9</sup>.

By the end of the 1930s the Soviets have created a unique political dictatorship but also a unique type of a command economy. When in 1945 the Soviet armies occupied vast territories of East Central Europe the Soviet type of a command economy was to be introduced into countries which had formerly been less developed than Western Europe but which had a long tradition of the rule of law and private property rights.

### 3. SYSTEMS LIMITED BY DEMAND AND BY RESOURCES

According to Janos Kornai, there are two types of contemporary economic systems: those limited by demand and those limited by resources<sup>10</sup>. For systems limited by demand it is characteristic to face surplus of capital, labor, power, raw materials etc. but they face a shortage of demand. In systems limited by resources the productive capacity is determined by the

<sup>8</sup> S. Rosefielde, *An Assessment of the Sources and Uses of Gulag Forced Labour 1929–1956*, „Soviet Studies”, Vol. xxxiii, No. 1, p. 65.

<sup>9</sup> G. Grossman, *Economic Systems...*, *op. cit.*, pp. 94–111.

<sup>10</sup> J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warsaw 1985, pp. 58 ff.

resource in the shortest supply, even if other resources are available. Shortage of any resource results in a decrease of output by the enterprise or in a forced substitution: utilization of a resource of worse quality or adjustment of the structure of production to available resources. These effects are rapidly transmitted to other enterprises. Because of forced substitution shortage in one field involves other shortages what detaches the real supply from what was planned. Shortage has not only material effects, it also increases nervousness and confusion what leads to an even less effective utilization of the still available resources. The first type of economic systems is usually associated with modern market economies, the second one with the centrally controlled economies.

The market system can be characterized by the following features. Firstly, it is based on pluralism of ownership and independence of economic units what leads to, secondly, the domination of horizontal contacts between firms, institutions, and households which determine prices in a free game of supply and demand, even if this game is sometimes limited by monopolies or government intervention. Thirdly, it is based on the exchange of values (there are few relations free of charge) what is a certain shortcoming of the market mechanism since the market does not appreciate ‘merit goods’ (such as education, culture, health service, recreation etc.) or limits universal access to these goods. Fourthly, the market system is dominated by remunerative motivation, while normative or coercive incentives are marginal<sup>11</sup>.

Leszek Balcerowicz described the basic distinction between the command and market economies. There are, in his opinion, four basic elements of the command economic system. Firstly, there is a hierarchically organized, state-owned monopoly of various economic activities. Since the central command center has a limited knowledge of individual economic units, the planned economy inevitably reduces the number of subjects it has to deal with. This can be achieved only by creation of a multi-layer structure in which units performing similar tasks are closely interrelated. As a result, the supply of goods is strongly monopolized and the information channels extended. The overwhelming nationalization is frequently thought to be the basic reason for attitudes of enterprise management and employees leading to the ‘economics of shortage’. Secondly, the command system is based on prices fixed by state administration. Since it is the ambition of the central command center to determine the size and structure of output, there is no need for market prices. In such a system the market mechanism could deviate the output structure

---

<sup>11</sup> L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze*, SGPiS, Warsaw 1989, pp. 148–199.

from that desired by the center. Moreover, with the strong monopoly of supply, free prices would mean inflation. Thirdly, there is the 'soft budget constraint', which means that in case of any real or alleged trouble the enterprise may easily get support from the budget. As the enterprise is not the owner of its assets, its management must obey the rules received from above, but at the same time the management may, right or wrong, claim its failure to be a result of an unfavorable situation within the central plan (prices, allotment of funds, manpower etc.). Fourthly, the command economy is strictly isolated from the external markets by the state foreign trade monopoly. The export and import transactions have to go through special foreign trade enterprises. Such trade is time-consuming and not flexible, while the economic effects of home enterprises are not comparable with costs and prices abroad, as foreign currencies are strictly controlled and their rates are fixed voluntarily by the state, just like the home prices.

The command system as described above works relatively well in countries with simple economic structures, in times of war, postwar reconstruction or in countries disposing of abundance of cheap resources of manpower, raw materials, and natural environment. Even there, however, it produces a social and political system which ultimately becomes the most serious check to modernization and rationalization of economy. Since the whole system is based on a hierarchical structure of power and a decision-making monopoly, economic decisions are made according to the political criteria. Maintenance and strengthening of power becomes the basic criterion of economic decisions. Economic planning degenerates due to absolute voluntarism of political rulers.

#### 4. FORM OF OWNERSHIP

One of the basic distinctions of the command systems is the form of property ownership. This criterion was particularly stressed by Marx, but it holds true for most modern economies as well. Ownership refers to the right of control, use, disposal, and benefit from tangible or intangible assets. In the case of a private owner these rights rest with an individual. Nevertheless the private property rights are usually confined by numerous restrictions, such as property and income taxes, building, housing, safety, and sanitary codes, nuisance abatement regulations, labor laws etc. Last but not least, the state always has a power to force the owner to sell his property or a part of it to the state for legitimate public purposes (roads, railways, canals etc.) against more



or less fair compensation. Therefore there is no such a thing as an absolute right of private property.

Private ownership has important functions. Firstly, it plays a major role in determining the distribution of wealth, income, and power in a society. Secondly, it helps determine the degree of decentralization of economic decisions and thus is the foundation of market relations. Thirdly, it preserves and maintains the society's capital since private owners look after their own. Fourthly, by the mechanism of personal gains private ownership is a strong incentive for the continued increase of the society's capital. Fifthly, it provides the owners with economic and political security, although in some cases this security is also threatened by the very market mechanism. Private ownership should be treated as a means to certain ends and not an end itself<sup>12</sup>. Otherwise the market mechanism may lead to serious abuse as was clearly the case in the recent economic depression that started in 2008<sup>13</sup>. In contemporary market economies private ownership is complicated by the corporate or communal forms of ownership in which rights belong to a group of people who emerge managements responsible for making decisions. In the case of public property the problem is even more complicated since the number of owners is not precisely defined and the range of their property rights is not clearly defined. Ultimately the national property belongs to all members of the nation, but there are various political ways of emerging the nation's representatives and, besides, the state sector cannot function as one, huge enterprise. The necessity to divide state-owned property into smaller enterprises complicates the nature and exercise of public property rights.

It is useful here to quote seven types of ownership of means of production as specified by Balcerowicz. First, it is a centralized state property. Second, it is a decentralized state property. In both types enterprises are (a) established by the state which also (b) appoints management; (c) there are no individual shareholders, so even if the enterprise has the shape of a stock company the only owner is the state; the only difference between these types is the range of autonomy in current decision-making, sometimes even referring to investment decisions; on the whole the three common features determine

---

<sup>12</sup> G. Grossman, *Economic Systems...*, *op. cit.*, pp. 20–23.

<sup>13</sup> The extent to which this depression was caused by the shortcomings of the market economy and to what extent it was a result of the lack of the market mechanism is a matter of serious debates. In my opinion, it all boils down to the basic limitation of freedom in the classical liberal theory: freedom of some actors may not limit the freedom of choice of other actors. One of such limitation mechanisms refers to disinformation.

subordination of this type of property to the state requisitioning procedure). Third, there is an employee self-management property of the Yugoslav type. Fourth, there is a true cooperative property based on (a) wide autonomy of the enterprise, (b) decisions made by the cooperative self-management based on employees who (c) are shareholders but (d) influence decisions regardless of the size of share. Fifth, there is a joint stock form property in which the influence on decisions depends on the share in the company's capital and which are largely independent from the government. Sixth, there may be an individual property based on hired labor, and, seventh, individual property based on the owner's labor.

The three first types of property belong to the command systems, while the three last ones to the market economy. The cooperative property is more likely to appear in its true form in the market economy, although sometimes autonomic cooperatives were tolerated in the command economies along with marginal private entrepreneurship. Nevertheless in this case all these autonomic types of property were only marginal and their autonomy was a matter of changing regulations<sup>14</sup>.

Generally speaking, market economies have the prevailing share of private ownership, while the command economies are dominated by the state ownership. In 1960 the percentage share of government ownership in the national property of the United States was 22%, in Japan it was 33%, in France it was 59% and in the USSR it was practically close to 100%<sup>15</sup>. Prevailing state ownership is a foundation of the command economy but the correlation is not complete. The Nazi economy in Germany from 1933 to 1945 may be called a command economy with the prevailing private ownership, while the Yugoslav command economy was to an extent market driven with the prevailing public ownership.

While market economies are, generally speaking, decentralized systems and command economies are centralized systems, the degree of centralization of decisions in both systems may differ. In the market system centralization of economic decisions and functions usually means a transfer of decisions from independent economic units to some governmental bodies and a transfer from a lower level of government to a higher one or monopolization. In the command system centralization essentially means the moving of decisions from the lower to the higher levels of administration. Centralization in the command economy is necessary to impose the will of the decision-making bodies

<sup>14</sup> L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze...*, *op. cit.*, pp. 89–108.

<sup>15</sup> F.L. Pryor, *Property and Industrial Organization...*, *op. cit.*, pp. 14–15.

on the subordinate units but it is not very effective due to the bureaucratic logic of minimizing risk<sup>16</sup>. Decentralization means shortening of information channels, lower costs, greater speed and less risk of distortion of information. Centralization usually limits initiative and responsibility, as well as tends to justify itself what frequently prompts further centralization. On the other hand centralization has also some advantages. Firstly, it may safeguard or promote collective interests and priorities. Secondly, it allows for a quick, large-scale transfer of resources, what is desired especially in times of war or accelerated industrialization under adverse conditions (for instance abundance of manpower). Thirdly, it takes into account the external economies, or spheres of social life which are usually disregarded by individual firms (river regulation, environmental protection, infrastructure etc.). Fourthly, it may moderate socially disruptive and harmful results of social bargaining in the marketplace (support for the farms, antimonopoly legislation, intervention in labor disputes, public works for the unemployed etc.)<sup>17</sup>. All economic system face the problem of centralization and decentralization, but this does not change the general difference in terms of centralization between the market and command economies.

## 5. METHOD OF COORDINATION

The most important aspect of adjustment in any economic system is the coordination of the activities of millions of individual participating units. There are basically three such coordination or regulation mechanisms: tradition, market and command<sup>18</sup>. In pre-modern times tradition determined such basic economic relations as slavery, serf duties, minting currencies and so forth. In modern economy the role of tradition was diminished but also plays a role, for instance in the case of charity, tipping, some aspects of the employer-employee relations or professional standards. But the two basic methods of coordination or allocation include those based on the market mechanism and on coercion or command.

The market mechanism has been at the center of attention of economies for centuries but there is no clear definition of it. According to Gregory Grossman, it satisfies three conditions. Firstly, individual economic units by

<sup>16</sup> P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned Economy*, Clarendon Press, Oxford 1991, p. 106.

<sup>17</sup> . Grossman, *Economic Systems...*, *op. cit.*, pp. 32–35.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 18 ff.

and large decide themselves what, how, where, and when to produce and consume. Secondly, they act with reference to the universal terms which they can only exceptionally influence – prices in the broadest sense of the word (prices, wages, rates of exchange, tax rates, interests and so on). Thirdly, prices are more or less determined by supply and demand for individual goods and factors, the final result being as a rule an equilibrium of demand and supply at certain prices. This describes the basic idea of Adam Smith's 'invisible hand'.

In the command economy individual economic units – mostly firms and not the households – are ordered what, when, where, how and how much to produce and to consume. These commands derive from attempts to direct the economy as a whole toward definite goals. These attempts, called the planning, have never been too accurate because modern economic life is too complicated for any decision-making center to master. The bureaucratic control and regulation could have been effective in ancient Egypt of the pharaohs with its small number of products and services to be gathered and distributed, but not given the complexity of contemporary economic life.

Essential for understanding mechanisms of coordination are types of motivation. Generally speaking, there are three basic ways in which an individual may be motivated in his economic activities: remuneration for his performance, command to do something: to pay taxes or to contribute labor as a slave (coercive incentive) and realization of common good or ideals (normative incentive)<sup>19</sup>. In market economies remuneration prevails but other motifs can also be noticed. In command economies the domination of command usually deforms the first and the third type of motivation.

In both kinds of economic systems there is always a mixture of all the three basic motivations. Coercion is rather poorly suited to stimulate creativity. If applied alone, it alienates the individual turning him into an unwilling machine, a malingerer or even a saboteur. Nevertheless coercion has proved to be a powerful motivation in times of war or in systems based on a hierarchical subordination of the individual to the ruling center. An unfortunate exception is the 'economic coercion' in market economies when the abundance of labor allows the entrepreneur to dictate work conditions and thus to enforce higher efficiency. Normative power is something else because it is largely dependent on the individual's consent to perform action because of some higher ideals or values he shares with the community. Sometimes the normative power of the social rules is strongly connected with the coercive

---

<sup>19</sup> A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Ill.: The Free Press, Glencoe 1961, pp. 3–82.

power of the system which imposes its values and punishes for noncompliance (e.g. Stalinism). Normative motivation is more likely to be genuine in small voluntary communities such as religious orders or the Israeli *kibbutz* than in large systems in which normative power is connected with coercion.

The market methods of coordination are more connected with the remunerative incentives, while the command methods rely on coercive and normative power. The real condition of the command system is therefore power based on the ownership of the means of production, on the political monopoly and on the control of information flows. In this sense the Marxist model of triple domination of the bourgeoisie has really been materialized in communism in the shape of a triple domination of the ruling *nomenklatura* which monopolized various sources of power, including also scientific expertise, armed forces and police, education, moral authorities, and ideological symbols.

Planning as a method of large scale coordination has always required coercion. Communist party programs stated that overwhelming nationalization and the monopoly of power were two prerequisites of effective economic planning. The command system's planning ability was always nothing else than the power to requisition goods and services from the society. The term 'requisitioning' indicates that the system not just appropriated the necessary resources, but claimed the right to use them any time for what it believed to be the greater good of the society, and in reality –for the greater good of the system. Of course, there were and there are geographical and natural limits of requisitioning. Firstly, it was limited by national frontiers, beyond which the system could obtain goods and services only by means of trade. Foreign trade partners were not ready to accept the internal rules of requisitioning. Therefore, to isolate the internal system from the unfamiliar and uncomfortable contacts with the outside world, special agencies were established to deal with foreign trade, under special control of the system. Thus the foreign trade monopoly was established in all command economies as another crucial foundation of the command system. Secondly, inside its geographical frontiers the command system's requisitioning power was also limited by ecology. This was very rarely realized by ideologists and politicians who claimed to possess special skills in mastering nature, so the natural environment was usually treated as a free resource and thoroughly destroyed.

Market and command methods of coordination can be considered from two basic points of view: efficiency and justice. From its beginning, capitalism was connected with a new concept of human nature. Adam Smith stressed human self-love as a central motive for human action. The same referred to

John Stuart Mill<sup>20</sup>. In recent times capitalism is also associated with freedom. According to the US President Woodrow Wilson, 'If America is not to have free enterprise, then she can have freedom of no sort whatsoever'<sup>21</sup>. In fact market exchanges have to be voluntary. Coercive exchanges, such as theft or taxation, are not market exchanges. For a century after publication of Smith's 'The Wealth of Nations' both critics and supporters of the market economy usually agreed that more wealth was realized with free market than with any nonmarket alternative known at that time and that by a higher efficiency the system is likely to safeguard more freedom to the individual than any other. At the end of the 19th century an alternative to market economy and capitalism was created: socialism. Its theoreticians came to think that more social justice would be achieved if the economy was brought under control of the whole society. These theoreticians were usually convinced that more justice would mean more efficiency and thus more freedom. This dream has not come true in any command economy. Nationalization and state control brought about expropriation and lower income stratification. Some authors thought this to be more justice. But at the same time the command system proved to be less efficient than the market system and failed to materialize the freedom which the prophets of socialism predicted.

In the command system the mechanism of coordination is based on the state bureaucracy. It is the task of the central economic decision-making body to periodically formulate plans including the size and structure of output, consumption, exports and imports, central balance sheets of resources and to issue commands to the subordinate economic units (ministries, associations, factories). The command system prices are, therefore, fixed regardless of the supply and demand mechanism. Due to the inaccuracy of information and specific behavior of lower managements, the decision-making center has to coordinate all economic activities also 'ex post', in the course of realization of the plan targets. This system is complicated by shortage of information. The information barrier of the command coordination results in several problems. Aggregation of supply and demand is necessary which means that their detailed quality and time structure are usually ignored, Therefore it is up to the suppliers and recipients to fix these details. The balance sheets of resources and plan targets are prepared on the grounds of information sup-

<sup>20</sup> R. Schmitt, *The Desire for Private Gain*, [in:] T.R. Machan (ed.), *The Main Debate. Communism versus Capitalism*, Random House, New York 1987, p. 163.

<sup>21</sup> Quoted according to: D. Horowitz (ed.), *Containment and Revolution*, Beacon Press, Boston 1967, p. 28. Cf. also: F.A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, H. Regnery Co., Chicago 1948; J.M. Montias, *The Structure of Economic...*, *op. cit.*

plied by the economic units which tend to distort this information for their benefit. Not all resources and products can be specified or even aggregated (e.g. spare parts). Some of them must be left for the economic units to negotiate. Horizontal negotiations between economic units cannot be controlled by the planning apparatus. These negotiations have only a 'quasi-market' nature because the negotiating parties are subject to hierarchical control of the size and structure of output. This is why economic units frequently ask their superiors to influence potential suppliers. The command system cannot entirely eliminate the free market of consumer goods since it includes independent households. Even if it is suppressed, the market mechanism in the consumer market survives in the shape of black market, its prices burdened by the cost of risk. The degree of control of the command coordination may be bigger or smaller, which depends on the precision and honesty of the bureaucratic apparatus or the degree of coercion exercised by the center.

The market economy is based on a link between the decision-making powers of enterprises and their responsibility. In order to survive the market enterprise is constantly forced to answer three questions: what, how and for whom it should produce. In the command economy these questions are answered in an entirely different way. Firstly, it is up to the decision-making center to decide what the enterprise is to produce. The funds that enterprises receive for their activities are also closely connected with the planned targets. Secondly, the enterprise is in a much better situation as to how it is expected to fulfill the plan target. The management knows best its own technological potential and chances and also has almost a monopoly on the information it supplies the center. Even if the center wants to impose certain solutions, the management always has a room of maneuver, if only in the shape of distortion of information. Thirdly, the enterprise is expected to supply its output to other state enterprises, but its management can choose those which one it prefers.

This logic results from the seller's market immanent in the command economy. In the command system, which is an economy of shortage, 'the seller thinks he supplies the buyer with something really "serious" (...). What he receives in return he does not treat as anything really "serious"'. The effects of the seller's market are as follows: the seller prefers buyers who do not make trouble, thence buyers must tolerate sellers who do not keep terms, such as quality, promptness of delivery and so forth. Moreover, this situation stimulates buyers to reach out to the sellers, not only in terms of words but also deeds, for instance with services connected with the purchase. Since most state-owned enterprises are buyers and sellers at the same time, they usually create a chain of mutual 'invisible' services. Frequently they join 'banks of

common benefits'<sup>22</sup>. Thus the pricing mechanism in the command system implies a lot of extra bargaining whose results – ‘common benefits’ – are not counted in the statistical price evidence. Although modern market economies are also dominated by monopolies, the state-owned enterprises in command economies are even closer to the position of an ideal monopolist. As a result the producer in the command economy produced what was ‘the easiest and the most comfortable to him and not to the consumer’<sup>23</sup>.

Kornai presented a model of a market in which lines are formed to buy products. Lines are a normal phenomenon in the command systems. As long as their length is stable, they do not indicate a particular crisis of the system. Microeconomic organizations have to get used to the lines which may occur even if the output and income are growing. It is only a sudden increase of the length of lines that indicates that something is going wrong<sup>24</sup>.

The experience of two or three generations living in ‘real socialism’, as the communist command economies were official called, included shortages in the consumer market. These shortages have developed a special instinctive behavior. Even if people realized that forced savings were a loss, interest being usually lower than the rate of inflation, they had to keep some savings if they wanted to acquire an apartment or other goods sold on the pre-payment principle. Also to be able to buy an article of short supply, when it ‘was thrown into the market’, as the saying went, some extra cash was needed to be kept and it was usually better to keep it in a savings account than at home. Plain state robbery, such as the currency exchange without full compensation (e.g. Poland in 1950), made the money-users really desperate. They could not make either way: keeping cash at home could lead to an even bigger loss. Generations of socialist consumers were used to ‘hunting’ for goods. The common reaction was: if you see a shop without a line, do not bother to see what they do not have, but if there is a line in front of a shop, be quick and stand at the end to ask what is available or expected.

If all economic units could fulfill all their duties both in terms of quantity and quality, the command system would have no problems in planning. Since this has not been the case, the system had to choose between allowing enterprises to act as economic agents (which would, however, require their full freedom of action, resignation from influencing prices, and ultimately – appropriation) or else it had to subordinate the enterprises to its strict control.

---

<sup>22</sup> J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, *op. cit.*, pp. 115–116 and 157.

<sup>23</sup> E. Lipiński, *Problemy, pytania, wątpliwości*, PWE, Warsaw 1981, p. 648.

<sup>24</sup> J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, *op. cit.*, pp. 179–184.



In the first case the system would cease to be a command economy and become a market economy, so for ideological reasons, and also for the egoist motivation of the state bureaucracy or *nomenklatura*, the system remained hardly changed.

Since the command system is based on the labor theory of value and as it does not need market mechanism to tune broadly understood prices, it would most likely prefer to do without prices at all and see the whole economy administered only in physical units. But to compensate the inadequacy and lack of precision in the planning procedures, it must keep prices as a way of aggregation or accounting. In treating labor requisitioned from households as the only source of value the command system falls into its own trap: in theory the whole value of labor should be returned to households. Having set the prices of goods in accordance with the labor theory of value, the system would not have access to the goods it needs, since the purchasing power of the households should be sufficient to buy up everything they produced. Therefore total wages must be less than the value of production at least for replacement investments. The difference that the system deducts from the value of goods manufactured by the households is, according to Oskar Lange, 'the price the consumer has to pay for living in a socialist society'<sup>25</sup>. Indeed, it was always a heavy price. In order to be able to derive some surplus value from the 'socialist' economy the system adjusted the accounting method. The return on labor was divided into two parts: that paid to the worker in the form of wages and that which theoretically belonged to the worker but which the system appropriated to help build the 'promised society'. Consumer goods were usually priced above their labor value, while investment goods which the government bought and sold within its own sector of the economy were always priced much lower.

The coordination mechanism in a perfect market economy is different. The market mechanism tends to bring the amount of goods demanded and the amount supplied into equality thus permitting a generally orderly and efficient use of resources and satisfaction of needs. The market coordination mechanism has a lot of advantages but there are serious shortcomings of the market mechanism as well. Firstly, it has a tendency toward less than full employment. Secondly, aggregating separate individual decisions, it has a tendency toward instability (prosperity or depression, inflation or deflation). Thirdly, it neglects external economies (e.g. education of workers, environmental protection). Fourthly, market pricing allows fraud or deception of buyers (e.g. advertising unhealthy products). Fifth, it usually implies

---

<sup>25</sup> Quote according to: P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned Economy*, *op. cit.*, p. 98.

a 'short time horizon' of individual decisions what may lead to inefficient use of resources. Sixth, the market pricing tends to bias production in favor of marketable products – sometimes creating artificial demand – at the costs of valuable products. The command system changed the nature of some of the market system problems but also added new problems, such as overutilization of resources and high costs of economic growth.

## 6. 'SOFT BUDGET CONSTRAINT'

Another specific phenomenon of the command economies is the 'soft budget constraint'. In market economies enterprises can survive if they succeed in ensuring that their revenues at least equal their expenditure. Since in the command economy all enterprises belong to the same owner, it is essential for the whole system to balance revenues and expenditures. Thence it is virtually impossible to draw a clear line between the budget, individual enterprises and its state environment. State enterprises are also the largest purchasers of other state enterprises. This means that in most cases the state purchaser buys from the state seller. Ultimately the same money means budget revenues and spending. By means of overwhelming nationalization the architects of the command system extended the functions of the budget which became not only a balance sheet of the traditional government revenues and expenditures but also a balance sheet of the whole economy.

Division of the whole state economy into enterprises became a necessity for the Bolshevik government soon after the revolution, when the policy of strict, bureaucratic control of acquisition and distribution of goods failed during the War Communism of the years 1918–1921, despite a mammoth bureaucratic apparatus which had developed out of the desire to bring all economic activities under state control. From the early 1920s the Soviet government considered introduction of a method to separate the revenues and expenditures of enterprises or at least their net incomes from the budget. Under a system called *khazraschet*, finally introduced in the 1930s, enterprises had to keep comprehensive accounts of their production costs and to make their receipts exceed their costs<sup>26</sup>. The new system helped, but only a little. Since plan targets and prices were fixed by the state, the enterprise's freedom of action was practically

---

<sup>26</sup> Although Alec Nove's, *An Economic History of the U.S.S.R.* (Pelikan Books, 1972) is to some extent biased as it ignores the use of forced labor, his remarks on the *khazraschet* may be accepted (p. 87, 212 and 265).

none. The *khazraschet* system was nothing more than an accounting method. It could not change the lack of the decision-making power of enterprises, raise their responsibility and efficiency. Moreover, since the approved method of accounting treated government grants and other subsidies as income, the accounting units could easily be prevented from making a loss. In case of trouble the managements could claim that the prices fixed for their goods were particularly unfavorable and that problems were not their fault. This is how the 'soft budget constraint' was created. Certainty that in case of trouble the central authorities may give the enterprise management with good connections 'above' a helping hand, has had a demoralizing effect on the rationality of microeconomic decisions in command economies. Stories of directors who sought a way to produce a deficit in their enterprises to receive more funds from 'above', well reflected the absurd reality of 'socialism'.

In a perfect market economy the management is responsible for the net result of the enterprise. In the command economy enterprises are responsible only for the output. Once they obtain the plan targets, they do not have to bother about profitability and the market. Their major headache is how to acquire sufficient resources, but the financial side of their activity is never the real problem. In the command economy the enterprise is not threatened with extinction. If it fails to balance receipts and expenditures, the whole system must bear all the risk and cover all enterprise failures. The absence of clearly defined responsibility makes the enterprise managers think not in terms of the net income but mainly in terms of minimizing the risk of not fulfilling the plan. In a way enterprise managements are an enemy of the command economy. Their attention and energy is mostly directed toward security and personal interest and diverted away from efficiency. In practice they were usually engaged in a struggle with the requisitioning practices of the upper strata of the bureaucratic apparatus which wanted to impose their requisitioning powers. They were also sensitive to the bank-of-common-benefit methods or pure bribery.

As a result of the 'soft budget constraint' money plays a very specific role in command economies. During the War Communism the Bolshevik leaders assumed that money would be altogether eliminated. These plans failed, but the command economy went a long way towards depriving money of its basic functions. Pawel Dembinski distinguished four spheres of economic relations in command economies: 1 – the external sphere (relationships between the socialized sector and other countries), 2 – the socialized sphere (relationships between enterprises), 3 – the consumer sphere (relationships between enterprises and households), and 4 – the private sphere (relationships between

households). There are also four basic uses of money whose conditions are as follows: 1 – as a unit of account money should be an abstract unit used at least by one of the partners in an economic transaction, 2 – as a means of payment it must be acknowledged by both partners, 3 – as a store of wealth it must function as a means of payment and in addition its holder must be able to decide when he will use it, 4 – as a standard of value it must be used by both partners to express their valuations concerning the transaction. While in the private sphere all functions of money are represented, in the consumer sphere only the three former ones, in the socialized sphere only two former ones and in the external sphere only the first function.

Since it is impossible to introduce planning based on purely physical units, money proves to be indispensable. Thence the command system uses money as an essential instrument for affecting controls and adjustments at the microeconomic level. The system of financial relations of enterprises with the ‘center’ is then extremely complicated by imposition of various categories of expenditures (supplies, investments, payroll and so on) which are made subject to different regulations. Thus the mono-bank is given the right to control the monetary resources of enterprises so that the system can balance its accounts at the macroeconomic level without constant changing prices or endangering the requisitioning process. As a result the enterprise is in a paradoxical situation: it has an almost unlimited liquidity (‘soft budget constraint’), but cannot use it as it wishes since almost every transaction has to be approved by the mono-bank<sup>27</sup>.

\* \* \*

The above analysis of the command economy has little to do with the traditional ‘political economy of socialism’ taught in communist countries. One of the main problems of these countries was that the political control made it almost impossible to rationally analyze the shortcomings of the command economy. A clear proof of this is the complete lack of theoretical works on the subject published under communism. The only exception is the Kornai’s book. Without a clear understanding of these shortcomings the command economies could hardly be reformed, if such reforms were possible at all without a radical change of the systemic paradigm.

---

<sup>27</sup> P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned Economy*, op. cit., pp. 115–126.

## BIBLIOGRAPHY

- Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze*, SGPiS, Warszawa 1989.
- Bertalanffy L.Y., *Ogólna teoria systemów*, Warszawa, 1984.
- Dembinski P.H., *The Logic of the Planned Economy*, Clarendon Press, Oxford 1991.
- Eckstein A. (ed.), *Comparison of Economic Systems. Theoretical and Methodological Approaches*, University of California Press, Berkeley 1971.
- Erlich A., *The Soviet Industrialization Debate 1924–1928*, Harvard University Press, Cambridge 1960.
- Etzioni A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, Glencoe 1961.
- Gerschenkron A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Praeger, New York 1965.
- Grossman G., *Economic Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1974.
- Hayek F.A., *Individualism and Economic Order*, H. Regnery Co., Chicago 1948.
- Holesovsky V., *Economic Systems. Analysis and Comparison*, McGraw-Hill Book Co., New York 1977.
- Horowitz D. (ed.), *Containment and Revolution*, Beacon Press, Boston 1967.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- Lipiński E., *Problemy, pytania, wątpliwości*, PWE, Warszawa 1981.
- Machan T.R. (ed.), *The Main Debate. Communism versus Capitalism*, Random House, New York 1987.
- Montias J.H., *The Structure of Economic Systems*, Yale University Press, New Haven 1976.
- Neuberger E., Duffy W., *Comparative Economic Systems: A Decision-making Approach*, Allyn and Bacon, Boston 1976.
- Nove A., *An Economic History of the U.S.S.R.*, Pelikan Books, 1972.
- Pryor F.L., *Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations*, Indiana University Press, Bloomington 1973.
- Rosefielde S., *An Assessment of the Sources and Uses of Gulag Forced Labour 1929–1956*, "Soviet Studies", Vol. xxxiii, No. 1.
- Schmitt R., *The Desire for Private Gain*, [in:] T.R. Machan (ed.), *The Main Debate. Communism versus Capitalism*, Random House, New York 1987.
- Spulber N., *Soviet Strategy for Economic Growth*, Indiana University Press, Bloomington 1964.

## COMMAND ECONOMY IN THEORY

### Summary

The article presents a theoretical analysis of a command economy from a historical perspective. Presenting the Soviet system, the author refers to the Marxist-Leninist-Stalinist heritage. This is the spirit of the author's analysis of the system limited by demand or available resources and a discussion of the forms of property and the methods of co-ordination used in the command system as well as the specific system of budget development. At the same time, the author emphasises that there is a lack of theoretical analyses of the then used economic system as they were not conducted at that time, and thus there are no indicators that would make it possible to lay down guidelines on reforming such a system.

## GOSPPDARKA NAKAZOWA W TEORII

### Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia teoretyczną analizę gospodarki nakazowej w ujęciu historycznym. Autor odwołuje się do marksistowsko-leninowsko-stalinowskiego dziedzictwa przedstawiając system sowiecki. W tym duchu autor analizuje system ograniczany popytem lub dostępnymi środkami, omawiając także formy własności i metody koordynacji wykorzystywane w systemie nakazowym oraz specyficzny system kreacji budżetu. Jednocześnie autor podkreśla, że brakuje aktualnie przeprowadzanych analiz teoretycznych na temat stosowanego systemu gospodarczego, a tym samym brak wskaźników umożliwiających tworzenie założeń reformatorskich dla takiego systemu.

## КОМАНДНАЯ ЭКОНОМИКА В ТЕОРИИ

### Резюме

Настоящая статья представляет теоретический анализ командной экономики с исторической перспективы. Автор обращается к марксистско-ленинско-сталинскому наследию при освещении советской системы. В этом духе автор анализирует систему, ограниченную спросом либо доступными сред-

ствами, обращаясь к системе собственности и методам координации, используемым в командной экономике, а также специфической системе создания бюджета. При этом автор подчёркивает, что отсутствуют теоретические исследования, касающиеся функционирующей на этой основе экономической системы, в связи с чем отсутствуют показатели, дающие возможность создания реформаторских основ для данной системы.

**Jerzy Wiczorek**

## WILL THE TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP BE THE ENGINE OF FREE TRADE?\*

### 1. CRISIS OF MULTILATERALIZATION OF INTERNATIONAL TRADE

The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) is of special interest to the public. The draft agreement, based on very ambitious premises and comprising a broad range of issues, in general aims to establish a free trade area for the European Union and the United States. Elimination of the majority of barriers to the markets of the two partners, mainly non-tariff in character, is to result in triggering demand-supply processes, which – thanks to multipliers – are to activate trade and increase their GDP.

The benefits for the parties to the TTIP do not necessarily have to result in similar positive effects in the economies of third-party countries. This is so because it will depend on the proportion between trade creation effects and trade diversion effects caused by positive change in the conditions of trade for the members of the free-trade area, on the one hand, and the worsening of these conditions for their partners from third-party countries, on the other hand. Examples of these spill-over effects can be easily found. They are connected with the establishment of the EU customs union, which is an important element of the common market on this territory. As a result, the increased dynamics of member states' trade was observed mainly in their internal exchange. Thus, if we take into account the fact that the implementation of the TTIP objectives will result in the creation of privileged trading conditions for the parties whose social and economic potential and share in international

---

\* This article was published in Polish language under title *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji – dźwignią wolnego handlu?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, No. 1(44)2014, p. 17–44.



trade have a tremendous impact on economic conditions for all the other participants of the world economy and, as a result, the course of global economic processes, a question is raised: what will be the consequences of the discussed bilateral agreement for the idea of trade liberalisation on a global scale<sup>1</sup>.

The question is especially important from the perspective of the actions of the WTO, which – having received the legacy of the GATT – made a successive multilateral ambitious attempt, the Doha Development Round, to make world trade free of the existing barriers. However, there have been no signs of getting closer to reaching the objectives since they were set over a decade ago. The proliferation of various types of Free Trade Agreements (FTAs)<sup>2</sup> is, inter alia, a factor that hampers progress in the field. According to *The Economist*, there were 104 of them in the period 1958–2001, and the number has increased to 154<sup>3</sup> at present. On the other hand, *Financial Times* estimates there were 70 at the beginning of the period 1990–2010 and as many as 300 at the end of it. Quoting the outcomes of research into the phenomenon, it states that ca. half of the export from 30 biggest global exporters is subject to preferential conditions<sup>4</sup>. In the report developed for the European Council in February 2013, the European Commission – pointing out the difficulties that the multilateralization of liberalisation actions faces – emphasises that before 2006 only below one-fourth of the EU trade with third countries took place within FTAs and at present that accounts for 50%. Moreover, if negotiations with Japan and the USA are concluded, FTAs will account for two-thirds of the EU external trade<sup>5</sup>. This is why there is an opinion that the growth of the phenomenon on a global scale results in the phenomenon of world trade fragmentation.

However, nobody agrees with the thesis that there is only an antinomy between the growing number of free trade agreements and multilateralism. Just the opposite, many opinion-forming circles promote a view that FTAs and multilateral liberalisation actions are complementary elements. R. Azevedo, who was appointed Director-General of the WTO to succeed P. Lamy in Sep-

<sup>1</sup> Almost 50% of goods of the global world production are produced in the EU and the US and their share in world trade accounts for 30%, [in:] *After long buildup, US-EU free trade talks finally begin*, Reuters of 08.06.2013.

<sup>2</sup> They are sometimes also called *Regional Trade Agreements – RTAs* – see: *The gated globe*, “The Economist”, 12.10.2013.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> M. Wolf, *Globalisation in a time of transition*, “Financial Times”, 17.07.2013.

<sup>5</sup> *Trade: a key source of growth and jobs for the EU*, Commission contribution to the European Council of 7–8 February 2013.

tember 2013, does not see any threats to multilateral negotiations conducted by the WTO from free trade agreements. According to the protagonists of this point of view, the general rationale behind FTAs development is a political will to extend the area of trade liberalisation, which encourages others to participate in such actions. This way new rules of trade become universal in character. It constitutes progress on the way to make the idea of lifting barriers, which in general matches the WTO philosophy, especially in the circumstances of a deep long-lasting deadlock in the Doha Round<sup>6</sup>.

It is not easy to refute the arguments of those who believe that FTAs are an alternative to multilateralism in the area of international trade liberalisation. According to this thesis, the discussed institutional agreements introduce an element of bilateralism, reserving the rights to the benefits only for the parties to liberalisation actions. As a result, they stop being interested in multilateral liberalisation. At the same time, the existence of FTAs institutionalises *de iure* discrimination against third countries (preferences within free trade areas or customs unions are exceptions to MFN status), which questions the benefits of the WTO membership based, inter alia, on the common use of the above-mentioned clause<sup>7</sup>.

The free trade agreement between the EU and South Korea, called a new generation FTA, is a practical example of the marginalisation of the WTO's role and importance. It introduces institutional solutions and mechanisms that are parallel to those existing within the above-mentioned international organisation. It concerns, for example, the bilateral mechanism of dispute resolution, by the way, based on the WTO model. It creates a sophisticated institutional structure in the form of sector and thematic working groups and committees, which aim to implement the agreement provisions in a harmonised way and are to prevent potential protectionist threats. Trade relations based on such an agreement provide the parties with benefits in the form of efficient, free from troublesome procedures, co-operation, especially in the field of dispute resolution. Moreover, they take place in discrete conditions that are often of key importance from the point of view of the parties' political image. Unlike in the case of the WTO procedures, a dispute may remain unpublicised and thus, it is easier to resolve it amicably.

The Comprehensive Economic Trade Agreement – CETA – a free trade agreement between the EU and Canada, which is being finalised, also confirms that a new value is developed. According to *The Economist*, due to its

<sup>6</sup> Compare *WTO chief demands Bali settlement*, “Financial Times”, 10.09.2013.

<sup>7</sup> *The gated globe*, *op. cit.*

broad and far from the traditional patterns thematic scope, it is a prototype of the negotiated Transatlantic Trade and Investment Partnership between the EU and the USA<sup>8</sup>. Apart from traditional liberalisation actions with regard to customs or agricultural product quotas, CETA introduces measures in the field of investment and services facilitation. This is to result in the creation of new opportunities for the two partners across the Atlantic, e.g. freed from barriers access to lucrative procurement market (estimated to be worth \$2.6 trillion in the EU)<sup>9</sup>. As a result of CETA provisions, the process of company acquisitions in the two areas will be easier. There are to be special clauses aimed to equalise the conditions for doing business with regard to intellectual property and reciprocal recognition of professional diplomas, e.g. architects' and engineers' ones. The fact that services generate most of the GDP of the parties to the agreement (estimated to account for ca. 70%) raises hopes for fast development of trade in services and profits form them.

Thus, since the EU and the USA cover international trade with a dense network of free trade agreements, which offer new standards for the exchange, it is obvious that they obtain a global dimension<sup>10</sup>. Thus, FTAs become alternative to the WTO because they create a new value in international trade. On the other hand, third countries are obviously not beneficiaries of that alternative. G. Hufbauer of Washington based Peterson Institute of International Economics expressed that distinctly with regard to emerging markets: '... if they do not want to play for the WTO [allusion to their stand in the Doha Round – J. W.], we have our own alternatives'<sup>11</sup>. In other words, those who are absent (as parties to new FTAs) are not right. 'Big' players in global trade develop a new order there following the principle *divide et impera*.

This new order being developed now is based on the modified axiom: instead of tracking antinomy between protectionism and free trade, it is more adequate to weigh up free trade versus fair trade. In other words, various forms of international trade regulation are admissible, however, on condition that their creators have the biggest bargaining power. Although the statement is not revealing, its content acquires a new form. The long-lasting deadlock in the Doha Round reflects a deep division within the global economy with

---

<sup>8</sup> *Canada doesn't get any sexier than this (A trade pact with Europe points the way to a global market in services)*, "The Economist", 26.10.2013.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> As an example, it is worth mentioning the Trans-Pacific Partnership, which is being negotiated by the USA and is to be entered by Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore and Vietnam.

<sup>11</sup> *The gated globe, op. cit.*

respect to the level of economic development as well as its consequences: prosperity and the way of securing interests. Thus, on the one hand, there are those who have comparative advantage in the most technically and technologically advanced fields and as post-industrial economies create most of their GDP in services and, on the other hand, those who are still too weak to take on contemporary challenges. The two big companies, Apple and Samsung, which are interested in the deepest possible penetration of international markets, struggle with one another in the area of intellectual property protection.

This leads to a conclusion that the WTO with 159 members now and very differentiated level of economic development is not able to effectively meet the challenges of the contemporary global trade. Thus, the marginalisation of the WTO's role on multilateral scale causes, on the one hand, that the most developed countries adopt the most sectional solutions eliminating various types of barriers to their markets and, on the other hand, that less developed countries look for the protection of their interests and use a new generation of protectionist measures. The research into the latter phenomenon, conducted within the Global Trade Alert by the London-based Centre for Economic Policy Research, shows that since 2009 a relatively small number of countries, namely Argentina, Brazil, India, Indonesia, Russia, South Africa and Turkey, which have a 13% share in the import of the G-20 countries, have been responsible for 60% of the protectionist measures introduced. They were estimated at 400 but their number is constantly growing<sup>12</sup>.

Classified as those that are known in literature as the 'beggar-thy-neighbour' policy measures, they have a feature, however, that differentiates them from the traditional ones. Although they are internal in character, because they are elements of economic policy of a given country, they do not differ from protectionist measures formerly used at the borders because they introduce discriminatory treatment of external suppliers. Regarding the wide range of new generation measures of own interests protection (this type of protectionism definition is getting more and more popular because is more adequate than the traditional one, which emphasised import-related measures), it is worth drawing attention to the steps taken by Argentina, Brazil, China and India. They aim to increase the share of the so-called local factor in the production process. In Argentina, it concerns a very broad range of branches and industries: mining, automobile industry, footwear production, agriculture, machine industry, construction materials, pharmaceutical and chemical sectors, and textile industry. This type of government policy also

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

covers services and banking, insurance and media. In Brazil, local producers can benefit from tax exemptions on condition that they invest in research and development, and ensure broad co-operation within the Brazilian economy (compare the so-called programme of automobile industry support – INOVAR-AUTO). In China, there are regulations that provide access to government procurement only for innovative products of domestic origin. The Chinese also use a cheap and effective method of acquiring scientific and technical thought from abroad. Imposing an obligation on foreign investors to set up joint ventures, they obtain advanced technologies and then, with the use of cheap credit policy, develop their own production and become independent of their former partners. Treating local producers in a preferential way, India locks foreign investors' access to retail business, legal services, accounting, insurance and banking<sup>13</sup>.

Protection of local producers operating in the so-called sensitive branches in the above-mentioned countries is to ensure necessary conditions for development. Inter alia, a broad scope of financial support measures is to serve this aim. Government interventionism in this area (also called state capitalism), implemented via cheap credits, is nothing else but a hidden form of subsidising export, which is formally banned by the WTO and OECD. This not only regards Russia, Brazil, India or China, which are outside OECD, but also member states of that organisation. Over recent years, the American ExIm bank has granted \$120 billion worth of loans meeting the OECD requirements and almost the same amount (\$110 billion) failing to meet the OECD regime. In the latter case, it is much more than the banks of the above-mentioned BRIC countries did in the same period (\$70 billion)<sup>14</sup>. This shows the ambivalence of the criticism of these countries accused of using measures that are not in compliance with the WTO and OECD regimes. It is worth mentioning that not so long ago the governments of the US and France applied public aid measures to subsidise their domestic car manufacturers. Inter alia, Asian competitors whose very good technical offer was a relatively cheap one endangered their existence and the companies were saved under the banner of the so-called economic patriotism<sup>15</sup>. The 'Buy

<sup>13</sup> A broad presentation of these protectionist practices of the above-mentioned states is found in the *Report from the Commission to the European Council – Trade and Investment Barriers Report 2013*, COM(2013) 103 final, 28.02.2013.

<sup>14</sup> *The gated globe*, *op. cit.*

<sup>15</sup> More on the issue can be found in: J. Wiczorek, *Protekcjonizm pozataryfowy – nowa odsłona [Non-tariff protectionism – new scene]*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, no. 1(40)2013, Uczelnia Łazarskiego.

American' slogan is also some kind of American economic policy canon and is used in marketing.

This ambiguous attitude to what is 'allowed' and what is 'banned' presented by the major 'players' in world trade is clearly shown in the case of economic policy in the field of the development of renewable energy production, especially in the context of solar energy. Subsidies play an extraordinarily important role at every stage of this branch – from the stage of producing photovoltaic cells to the distribution of energy. By the way, not long ago, the European producers of solar panels protested against the 'flood' of cheap Chinese panels on the European market. Because of that, the European Commission threatened the Chinese producers with the anti-dumping duty as high as 47.6%. When the Chinese threatened to use retaliation measures towards German car producers, the dispute ended with the introduction of a minimum import price for Chinese panels.

The already mentioned examples of BRIC states' actions that are not connected with the WTO regimes show that they are not only aware of low effectiveness of actions protecting their interests in the WTO, but first of all of their growing bargaining power. The thesis can be evidently verified in practice and Russia is the best example as it is the country that does not take into account the rules of the organisation (see e.g. the barriers to its market for agricultural products from the EU, including Poland or blocking import from Ukraine). Time will tell whether this is a temporary problem or a proof of a steady policy. What seems to confirm that the latter option does not lack sense are its efforts to strengthen the construction of the customs union being built together with Kazakhstan and Belarus, and attempts to convince Ukraine to join<sup>16</sup>. Thus, multilateralism of international trade rules suffers damage, and the shape of the new order in this field is also in the hands of the newcomers to the WTO.

Big multinational companies are the main protagonists of the development of FTAs. Continually looking for possibilities of cutting production costs by gaining benefits from optimal production scale, they are by nature interested in expanding their business activities. For example, car manufacturers strive for the unification of the components of their final products and they move production to places where costs per unit are the lowest. The reason for wanting to eliminate or minimise barriers to access to the place of operation becomes obvious then. This is also the context of the reason why Mexico

---

<sup>16</sup> Kyrgyzstan, Tajikistan and Armenia are next to join the union. By the way, one of the conditions for joining is bordering with at least one of the member states.

was included in the North American free trade area – NAFTA, although its economic development is lower than that of other economic partners in the region: the USA and Canada. Thus, the rationale behind FTAs is not only a similar level of economic development, but also a feasible circumstance of fast convergence of economic interests. That is why FTAs can include countries at a different level of development that are like-minded in the field of regional liberalisation. The bigger the level of penetration of their economy by the main FTA protagonists' companies, the bigger this 'inclination'. Thus, economic authorities of such countries must decide whether to agree on some concessions even in a situation when they lack adequate maturity to face external competition or to stay outside the area of liberalised trade and, as a result, face the negative consequences of marginalisation. The key arguments for regional liberalisation are benefits from intra-industry trade, which – thanks to multipliers – start cumulative processes of growth of the whole economy. This is why the argument of the growth of GDP resulting from FTAs development is emphasised. However, there is another issue connected with what benefits are derived from them for particular parties to FTAs.

In places where there is a strong conflict in the fight for markets, big corporations do not hesitate to use all possible measures in order to achieve their objectives. As the range of available instruments has been limited as a result of liberalisation actions within the WTO, they find new ones that are beyond the regimes of the organisation. Battles for patent rights fought by American Apple and South Korean Samsung in order to have sole rights to sell their products on their main markets are, as mentioned before, a perfect example of new trends in the policy of protection of economic interests of key participants of the contemporary international labour distribution. J. Schott of the already mentioned Peterson Institute of International Economics did not express his opinion accidentally that it will be better to resolve the dispute between the American manufacturer of aircraft, Boeing, and its European rival, Airbus, with regard to subsidies (both companies benefit from this kind of support for their production and sales, which is banned under the WTO rules) 'out of court'<sup>17</sup>. This means not following the principles of that organisation.

Regional agreements on free trade provide an opportunity to eliminate or substantially limit competition from third countries. Depriving them of the privileges that are the rights of the parties to these agreements automatically

---

<sup>17</sup> *After long buildup...*, *op. cit.*

places these countries in a worse situation. Both the USA and the EU have reasons to be afraid of competition from the emerging markets, especially China. The establishment of TTIP may make these countries adopt the rules that will be developed within free trade agreements. These are rules that do not necessarily have to match their interests.

## 2. TTIP ORIGIN

So far, the trade exchange between the USA and the EU has not been conducted on preferential terms and has been based on the MFN status. Since the early 90s, however, there have been some agreements aimed to facilitate mutual economic co-operation. For example, in November 1990 the EU and the USA adopted the Transatlantic Declaration, based on which they undertook to consult each other on important matters of common interest on summit meetings. In February 1994, they developed the Early Warning System to identify problems in trade relations and react adequately to threats occurring in the area. The next programme defining the US-EU co-operation framework (December 1995) was the New Transatlantic Agenda together with the Joint Action Plan. The Transatlantic Economic Partnership of May 1998 and Positive Economic Agenda of May 2002 were to a great extent devoted to liberalisation of technical barriers in bilateral trade.

In 1995, L. Brittan, the EU Commissioner for Trade, formulated a proposal of liberalisation of the US-EU bilateral trade relations that would be based on a free trade agreement<sup>18</sup>. The establishment of the Transatlantic Economic Council – TEC in 2007, which was an important step in the implementation of that idea, aimed at developing broad economic co-operation framework. Three advisory groups were established within TEC in order to determine the direction of its operation: the Transatlantic Legislators' Dialogue for regulatory matters, the Transatlantic Consumer Dialogue for consumer related matters, and the Transatlantic Business Dialogue for business matters. Their work resulted in many agreements promoting co-operation in both trade and investment. Although they did not satisfy the aspirations of those whose desire was to give this co-operation a new, more activating character, the concluded agreements were a specific training field where the interests of both sides were confronted and possible compromises were

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.



looked for. This experience undoubtedly can play an important role in the TTIP negotiations<sup>19</sup>.

The next step on the way to build the TTIP foundations was the establishment of the High Level Working Group (HLWG) on Jobs and Growth at the EU-US summit meeting in November 2011. It was designed to

‘... identify policies and measures to increase EU-US trade and investment to support mutually beneficial job creation, economic growth, and international competitiveness’<sup>20</sup>.

In the Final Report of February 2013, the Group stated that it had analysed a series of options aimed at eliminating and reducing both tariff and non-tariff barriers, and developing adequate regulatory solutions in the field of trade, services and investment. Summing up, it drew a conclusion that the assigned objective can be obtained only in the form of a comprehensive agreement addressing a wide range of bilateral trade and investment issues, including regulatory ones, and contributing to the development of global trade exchange rules. It is worth mentioning the last part of that conclusion here, because it illustrates the EU-US ambition to develop such rules that can be compared with the principles of the WTO, in both complementary and competitive aspects.

When in February 2013 the US President B. Obama in the State of the Union address and the President of the European Commission M. Barroso announced that the parties would enter into negotiations, there was a wave of opinions and comments. Among them, the stand of the European Parliament is one that deserves special attention. In its resolution developed in April 2013 (put to the vote in May), the European Parliament points out there is a need to look for new solutions that can contribute to substantial economic benefits for both parties. The Parliament reminds the European Commission about the duty to inform it about the outcomes of all the negotiation stages immediately and that the final decision on the adoption of the developed agreement must be approved of by the European Parliament and the Council.

---

<sup>19</sup> For example, in the agreement on investment: *US-EU Shared Principles for International Investments*, the parties reaffirmed commitment to the development of non-discriminatory investment policies, transparency in the development of laws in the area and fair and transparent dispute settlement; more on that agreement can be found in: *TTIP: szanse i wyzwania dla biznesu [TTIP: opportunities and challenges for business]*, a report by the American Chamber of Commerce in Poland, September 2013, pp. 12–13.

<sup>20</sup> *Final Report, High Level Working Group on Jobs and Growth*, 11.02.2013, p. 1.

It is a measure ensuring the supervision of the project by institutions representing the society and the EU member states.

The information about the EU and the US will to start talks to negotiate the TTIP resulted in enthusiastic comments made by big business and intensified lobbying for the agreement across the Atlantic. The stand of the business had a substantial influence on the two parties' bargaining power. In the United States, the institutions whose activeness is worth emphasizing are first of all the American Chamber of Commerce and international corporations representing e.g. automobile sector, IT industry and pharmaceutical industry. It is also worth mentioning that there was increased lobbying for the liberalisation of the EU regulations on GMO on the part of companies representing fodder and seed production sectors (e.g. Cargill and Monsanto).

The pressure exerted by the representatives of the US Congress on the US Trade Representative R. Kirk to make the American party strive to eliminate or limit the EU barriers, especially those designed to protect agriculture and food market, is worth discussing as a separate issue. According to a consumer organisation called Food and Water Watch, American economic diplomacy is heavily involved in safeguarding its country's big corporations' interests and it will surely do this during the TTIP negotiations in particular.

Support for the idea of limiting barriers within the agricultural-food sector was also expressed by the European lobbying organisations such as Food and Drink Europe, which is composed of, inter alia, such companies as Unilever, Kraft, Nestle and COPA-CEGECA organisation representing large farms. Taking into account that biotech industry across the Atlantic offers the TTIP negotiators 'support and assistance', the latter will have a hard nut to crack, especially when confronted with the stand of non-business groups and organisations<sup>21</sup>.

In the opinion of the Centre for Research on Globalisation (CRG), TTIP seems to be a "corporations' agreement" that may constitute "serious hazard for ordinary people, because it will weaken employment and social law, and lower environmental and consumer protection standards". The proof of that, according to the CRG, is the argument that international corporations and industry organisations provided 60% content input to the negotiating mandate for the TTIP<sup>22</sup>. Regardless of the credibility of this thesis, we cannot be indifferent to the stand of the European film and music industry circles on the above-mentioned agreement. It is a proof that their fears are in some sense an incarnation of the Europeans' fears of being flooded with American

---

<sup>21</sup> See: *corporateeurope.org* of 26.08.2013.

<sup>22</sup> Compare: *geopolityka.org* of 28.06.2013.

civilizational standards with regard to audio-visual sector products. Under the informal leadership of France, 14 states of the EU sent a letter to the European Commission, in which they call for excluding film industry from TTIP. 170 people of the film industry, including A. Wajda, J. Skolimowski and A. Holland, signed a similar letter to the Prime Minister of the Republic of Poland D. Tusk. Following the leakage of information that the US intelligence agencies had tapped the European politicians and citizens, Germany demanded to introduce a special clause preventing such activities to the negotiations. However, according to experts, the request was made after the EU negotiating mandate had been adopted so there is little chance of that issue being taken into account<sup>23</sup>.

In such atmosphere and conditions, in March 2013 the European Commission presented the member states with key issues of the negotiating mandate, which was adopted in April 2013. In the same month the Congress gave American Administration consent for starting the TTIP negotiations. President B. Obama, President of the European Commission M. Barroso, President of the European Council H. Van Rompuy and Prime Minister of the UK D. Cameron announced that in their joint statement in June 2013 during the G8 Summit in Lough Erne in Northern Ireland. It is the parties' intention to go through a fast negotiation process, possibly in a year's time. However, due to the complexity of the negotiated issues, that short period seems to be too optimistic. Election to the European Parliament and the change of the European Commission in 2014 may be a factor hampering the negotiations, but it can also speed them up. Other, unpredictable circumstances may take place, too. The second round of negotiations (the first one was in July 2013) was postponed from October to November because of the deadlock in the US Congress in connection with the enactment of legislation appropriating funds for the next fiscal year. As a result, the US government entered a complete shutdown.

The TTIP negotiators were: on the American side – D. Mullaney of the Office of the US Trade Representative and I.G. Barcero of the Directorate-General for Trade of the European Commission. A wish to obtain understanding and support of the so-called social partners is an important element of the negotiations. After the first round the negotiators met 150 representatives of academic circles, trade unions, private sector industry and trade associations, consumer organisations and NGOs in order to present negotiation issues and answer their questions. This is to be a routine procedure in the pending negotiations.

---

<sup>23</sup> *German spy backlash threatens EU-US Pact*, "Financial Times", 04.11.2013.

### 3. SIGNIFICANCE OF THE TTIP FOR THE EU AND THE US, AND THIRD COUNTRIES

The parties to TTIP are the key partners in their international trade exchange. For example, the EU is the second biggest US market for trading in products and the first one regarding export of services. The EU is the biggest foreign investor in the US. The conclusion of the TTIP agreement will result in the establishment of the world's biggest free trade area (see Table 1 below).

**Table 1**

**Economic exchange between the EU and the US in 2011 (billion USD)**

	<b>Export</b>	<b>Import</b>	<b>Total</b>
<b>European Union</b>			
Goods	2,170.0	2,396.5	4,566.6
US share	17.0	10.9	
Share in global trade in goods (%)	15.1	16.4	
Services	829.6	662.8	1,492.4
Share in global trade in services (%)	25.7	21.6	
<b>United States</b>			
Goods	1,480.4	2,265.9	3,746.3
EU share	18.2	16.6	
Share in global trade in goods (%)	8.1	12.3	
Services	588.6	394.8	983.5
Share in global trade in services (%)	13,8	9,8	
<b>Total</b>			
Goods	3,650.5	4,662.4	8,312.9
Services	1,418.2	1,057.6	2,475.8
Share in global trade in goods (%)	23.2	28.7	
Share in global trade in services (%)	39.4	31.4	

Source: *TTIP: szanse i wyzwania dla biznesu, op. cit.*, p. 15.

The data on the EU and the US bilateral trade in products and services as well as this trade share in global exchange confirm the thesis that the TTIP will have a substantial impact on the future conditions for global economic relations. Both within its framework and the EU-US bilateral trade,

inter-corporation exchange plays an extremely important role and there are obvious signs that it will intensify. These are big international corporations of the two parties that are major investors on their territories and they play a similar role on a global scale (see Table 2). Thus, their enthusiastic attitude towards TTIP should not be a surprise.

Table 2

## Foreign direct investment (FDI) of the EU and the US in 2011 (billion USD)

	EU	USA	Total
Internal investment	8,195.9	3,509.44	11,705.2
EU share (%)		61.6	
US share (%)	35.3		
Global FDI share (%)	39.3	16.8	56.1
External investment	9,245.5	4,500.0	13,745.4
EU share (%)		50.4	
US share (%)	28.5		
Global FDI share	43.1	21.0	64.1

Source: *TTIP: szanse i wyzwania dla biznesu, op. cit.*, p. 15.

The general objective of TTIP is liberalisation of the economic exchange between the EU and the US. It is to result from the reduction and elimination of both tariff and especially non-tariff barriers that limit economic exchange, and adequate changes in norms and standards in the protection of intellectual property, health, security and the environment. This is to result in higher effectiveness of economic exchange, the improvement of the conditions and climate for investment, and an increase in the competitiveness of companies involved in bilateral trade, especially small and medium-size enterprises. The increased dynamics of economic exchange will result in the increase in employment and GDP<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> The Polish-American Chamber of Commerce in Poland developed very interesting review of of benefits from TTIP for the parties' companies, economies and consumers. The first group of benefits include: (1) substantial lowering of transaction prices in trade; (2) essential lowering of the cost of entering the EU and the US markets; (3) better conditions for production co-operation; (4) lower costs of access to half-finished products and raw materials; (5) higher predictability of the investment surrounding and lower investment risks. The second group includes such benefits as: (1) increase in trade (in goods and services) exchange; (2) increase in investment

The fact that an institution with the status guaranteeing the formulation of independent conclusions, the London based Centre for Economic Policy Research (CEPR), was commissioned to do research into the above-mentioned issues was a step that performed a scientific-cognitive function as well as informative-propaganda one. The expert opinion that was developed this way could serve that purpose more effectively, on the one hand, providing the TTIP supporters with strong arguments and, on the other hand, overcoming potential resistance and distrust of those who treated the discussed undertaking with fear<sup>25</sup>. According to the authors of the above-mentioned research institution's report, the development of the EU-US free trade area may result in global benefits for the EU at €119 billion annually (0.5% of GDP) and €95 billion for the US (0.4% of GDP) in the same period. In the context of an average EU household, additional yearly income was estimated at €545 and in case of an American family at €665. Although the report does not provide a clear picture regarding changes in employment, it is estimated that the increase in pay in the two economies will be at 0.5%<sup>26</sup>.

Since the average level of MFN tariffs *ad valorem* is in general low both in the EU and the US (in 2011: 5.3% and 3.5% respectively), the biggest effects of the liberalisation process are to result from the limitation of non-tariff barriers (ca. 80% of all benefits)<sup>27</sup>. Consequently, this is to trigger export growth, especially in the industry sectors, e.g. transport facilities (by 6%), chemicals (by 9%), metal products (by 12%), and especially motor vehicles (by 41%)<sup>28</sup>.

---

flows; (3) possible decrease in prices of products and services that, as a result, stimulates growth in consumption; (4) increase in employment, GDP, household incomes etc. – see: *TTIP: szanse i wyzwania dla biznesu, op. cit.*, p. 10.

<sup>25</sup> *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, Final Project Report, Prepared under implementing Framework, Contract TRADE 10/A2/A16, Joseph Francois (project leader), Centre for Economic Policy Research, London March 2013.

<sup>26</sup> According to the above-mentioned report, since 2017, ca. 7 employees per 1,000 will change their workplace as a result of TTIP; the European Commission estimates that every additional 1 billion euros in commerce increases employment by 15,000 work places. See: *Transatlantic Trade and Investment Partnership, The Economic Analysis Explained*, European Commission, September 2013, p. 8.

<sup>27</sup> *Najczęstsze pytania na temat transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji [Questions and Answers about Transatlantic Trade and Investment Partnership]*, European Commission, 15.07.2013.

<sup>28</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained, op. cit.*, p. 7.

The TTIP negotiators will have a very difficult task to do in connection with agriculture-food products. It is not only the issue of higher level of average tariffs on these products than on industrial ones in both areas (by the way, also higher in the EU than in the US), but also very difficult regulations that evoke strong emotions among consumers and can be classified as non-tariff ones. In order to eliminate European consumers' fears (e.g. in case of American food they concern the presence of GMO in agricultural plant production or growth hormones in animal husbandry), the European Commission promises that the regulations aimed at the protection of human life and health, animal life and welfare, and the natural environment will not be subject to negotiations. The negotiation process will undoubtedly verify this principled stand, but even today it can be said that it will be necessary to reach a compromise solution.

As a result of triggering the processes of demand growth in the TTIP free trade area, third countries are expected to benefit from the agreement in the form of their GDP growth, estimated at €99 billion. As far as this is concerned, the CEPR's assessment of positive effects of TTIP differs from the outcomes presented in the report of a German research institute IFO, which also undertook the task of assessing the above-mentioned agreement<sup>29</sup>. According to the second report, although there might be bigger benefits from the agreement than the first report suggests (GDP growth per capita in the EU and the US might reach 5% and 13.4% respectively), this would happen mainly at the expense of third countries. For example, it would be expressed in the GDP per capita decrease in Japan by 6%, in Australia by 7.4% and in Canada by as much as 9.5%. German trade with the BRICS countries would decrease by 10% and the fall of the US trade with these countries would be even bigger and reach 30%. The IFO report assesses that in practice all third countries would lose after the development of the transatlantic free trade area, however, to a different extent<sup>30</sup>.

Not surprisingly, the estimates presented in the second report caused a wave of emotions and criticism. For example, in Norway, where the result of TTIP was supposed to be a decline in GDP per capita by 3.9% and an increase in unemployment accounting for 12,000 people, they started considering (see the opinions expressed e.g. by U. Sverdrup, Director of the Norwegian Institute of International Affairs, T. Giske, Minister of Industry

---

<sup>29</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal?*, Global Economic Dynamics, Bertelsmann Stiftung, 2013.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 30 and 42–43.

and Trade, or the Confederation of Norwegian Enterprise) such a solution that would extend the TTIP preferences over the country and even the whole EFTA<sup>31</sup>. The issue of TTIP also raised anxiety in Switzerland. Due to the fact that the USA constitutes the second market (after Germany) for Swiss products and American export tariffs (e.g. on watches or chemicals) are high, in the opinion of the Swiss government and entrepreneurs' organisations, the *Economiesuisse* effects of TTIP may be very disadvantageous for the Swiss. The possible loss of the major part of the Swiss export price competitiveness on the EU and US markets makes the political and economic establishment in this country consider the necessity of a resumption of bilateral talks with the USA on free trade agreement (stopped in 2006 because Switzerland was not ready to make agricultural concessions)<sup>32</sup>.

In general, the conclusions of the IFO report with regard to all the negative aspects of TTIP have been strongly criticised. First of all, because of the research methodology adopted. The authors were accused of paying too much attention to the negative consequences of the effect of the trade shift for third countries and insufficient consideration of positive consequences of the creation effect for them<sup>33</sup>. What the final balance of these effects for third countries is going to be will depend, as practice shows, on many factors that in their complexity could not have been taken into account in the IFO theoretical research. One thing seems to be certain: TTIP will privilege big companies of the two parties to the agreement and they will be, in general, the beneficiaries of the free trade area.

#### 4. TTIP AND POLAND

The IFO report specifies Poland's benefits (GDP per capita growth by 3.7%) as relatively lower than those of e.g. Germany (by 4.7%), Sweden (by 7.3%) of the UK (by 9.7%). Although Poland is for the US the most important trade partner and beneficiary of American direct investment of all the countries of the region, the level of bilateral trade as well as FDI does not match the potential possibilities of the two parties. Thus, this means

<sup>31</sup> nPortal Press/ POLMEDIA, 2013.

<sup>32</sup> Information provided by the Department of Promotion of Trade and Investment of the Embassy of the Republic of Poland in Bern based on *Neue Zürcher Zeitung i Berner Zeitung*, 2013.

<sup>33</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained*, *op. cit.*, p. 11.



that expected benefits from TTIP will be lower than those of the European countries whose economic relations with the US are more developed.

Table 3

## Trade turnover between Poland and the US in the period 2008–2011 (billion USD)

	2008	2009	2010	2011
Turnover	7,066.8	5,923.6	7,353.6	8,484.2
Export	2,470.5	2,482.4	2,873.3	3,693.1
Import	4,596.3	3,441.2	4,480.3	4,791.1
Balance	-2,125.8	-958.8	-1,607.0	-1,098.0

Source: Ministry of Economy data.

Although the trade turnover between Poland and the US show a growing trend, their balance for Poland is in deficit. In 2011, the US was the 15<sup>th</sup> export partner and the 9<sup>th</sup> import partner of Poland. With regard to the product range, industrial goods dominated both export and import, but most of them were medium- than highly technically and technologically developed<sup>34</sup>. This inter-industry character of exchange mainly has direct link with inter-corporation trade. This is so because well-known American corporations, as e.g. General Motors, operate in the economy of Poland. Although, according to the central bank of Poland – NBP, the US is the 6<sup>th</sup> in the field of FDI (at the end of 2010: \$12.4 billion, i.e. 6.2% share in the total FDI in Poland), taking into account the fact that American firms invest in Poland through third countries (e.g. Holland, Germany or Luxemburg) the value of American involvement in the whole investment is estimated at \$20-30 billion and employment level at ca. 180,000. It is worth mentioning here that Polish direct investment in the USA is much poorer and accounted for \$1.1 billion at the end of 2010<sup>35</sup>.

Due to the product range exported to the US, most of our goods are subject to low tariffs (ca. 4% *ad valorem*). The so-called tariff chimneys occur

<sup>34</sup> The main groups of products in Poland's export to the US are: electric and mechanical devices (\$1.1 billion, 31% share), vehicles, aircraft, vessels and their elements (\$0.5 billion, 13.2%), various products including mainly furniture (\$0.4 billion, 10.0%) and mineral products (\$0.3 billion, 8.6%). With respect to import, the products are as follows: electric and mechanical devices (\$1.5 billion, 32% share), chemicals (\$0.8 billion, 16%), optical instruments (\$0.5 billion, 11%) and mineral products (\$0.4 billion, 8.2%). – Ministry of Economy data.

<sup>35</sup> Ministry of Economy data, Portal Promocji Eksportu, 2013.

in case of agricultural-food products (e.g. tobacco and industrial substitutes for tobacco – 204.2%)<sup>36</sup>. As far as non-tariff barriers are concerned, it is worth pointing out the denied issuance of work visas and work permits for Polish employees seconded to the US by their companies in order to provide services within concluded contracts. Among technical barriers (TBTs) that make access for Polish to the US market difficult, the following factors are the most important: standardisation, certification, accreditation, technical norms and compliance testing procedures, product labelling, product safety, environmental protection, and consumer protection. In case of Polish agricultural products of animal and plant origin, the sanitary and phyto-sanitary (SPS) regulations are very restrictive barriers<sup>37</sup>. For example, obligatory tests conducted by American laboratories to eliminate risk of agrophag presence in the imported agricultural products may take 2–3 years<sup>38</sup>. In the area of public procurement, there are many formal-legal procedures that are real obstacles for those who are bidding for a contract in the US (American Recovery and Reinvestment Act together with the Buy American provisions). They favour domestic suppliers and impose obligatory American content in a foreign offer.

In the light of the above, easier access to the US market as a result of the TTIP agreement may undoubtedly have a positive impact on the Polish economy. It is rightly emphasised in the report of the Polish-American Chamber of Commerce that this influence would translate, on the one hand, directly into the turnover between Poland and the US and, on the other hand, indirectly – through the trade creation effects connected with the increase in the American economy import demand for products of other (not Polish) companies (e.g. German ones) that co-operate with ours. The Chamber estimates that in this area the TTIP rules might result in medium- and long-term increase in Polish-American trade by at least 20–30%<sup>39</sup>. This might provide a successive strong impulse for FDI to flow to Poland from the US and other countries interested in the promising prospects for the growth of our export.

New opportunities would unquestionably appear for Polish small and medium-size enterprises, which play a very important role in our economy. For example, TBT/SPS harmonisation means eliminating cost generating and time consuming activities, i.e. obstacles to free trade in goods and ser-

<sup>36</sup> *TTIP; Szanse i wyzwania dla biznesu, op. cit.*, pp. 20–21.

<sup>37</sup> More about the restrictive TBT/SPS role in international trade in: J. Wieczorek, *Protekcjonizm pozataryfowy...*, *op. cit.*, pp. 52–58.

<sup>38</sup> *TTIP: Szanse i wyzwania dla biznesu, op. cit.*, p. 24.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 29.

vices. In a situation in which the lack of sufficient capital for operations on foreign markets is an obstacle, it gives a chance to compete with the 'great'. Altogether, the advantageous impact on the position of these companies will depend on lowering transactional costs and benefits from the scale of production and export resulting from the easier access to the US market. Lowering the costs of supply import from the US may subsequently lower the costs of production and increase price competitiveness of export to the US.

It is also worth looking at the benefits from TTIP from a different perspective. Wider opening of the US agricultural market, which has been strictly protected so far, might open new prospects for Polish producers and exporters of agricultural food products. The cost of imported energy might be lowered in Polish economy thanks to cheap shale gas, LNG, imported from the US, however, in the light of current US regulations it is not possible<sup>40</sup>. Polish consumers would also be able to buy cheaper American consumption goods.

The final balance of effect of TTIP will undoubtedly depend on the costs of its implementation. What must be taken into consideration is the input connected with the adjustment activities on the part of the European and American business entities, both at the formal-legal plane and the practical one – in production and export. Liberalisation of access to the EU and the US markets will also cause the increase in competitiveness and elimination of those who – deprived of the hitherto available 'protectionist umbrella' – will not be able to face the new challenges. Even today, some representatives of Polish agribusiness emphasise threats resulting from the opening of the Polish agricultural market for a very competitive agricultural export from the US<sup>41</sup>. One more issue cannot be overlooked here: the opinions formulated in Poland and in other EU countries about the possible negative repercussions of the adoption of American standards of the protection of consumers, animals and the environment, which are deemed to be less rigorous than the European ones.

---

<sup>40</sup> *Transatlantyczne Partnerstwo na rzecz Handlu i Inwestycji oraz jego znaczenie dla eksportu gazu LNG z USA do Europy [Transatlantic Trade and Investment Partnership and its significance for export of LNG from the USA to Europe]*, [in:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźu międzynarodowym [Euro-Atlantic system in the multipolar international order]*, (ed.) J.M. Fiszer and P. Olszewski, Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, Department of European Studies, Warszawa 2013.

<sup>41</sup> See: speech at the conference on TTIP organised by the Representation of the European Commission in Poland, Warszawa 21.10.2013.

## 5. MULTILATERALISM VERSUS REGIONALISM IN THE LIGHT OF THE BALI PACKAGE AND WHAT NEXT?

It was emphasised earlier that the regional free trade agreements that are being negotiated now – TPP and TTIP – leave main emerging economies – Brazil, India, Indonesia, Nigeria, Russia, South Africa and first of all China and developing countries – beyond their reach. Apart from the strictly content-related issues, mainly connected with possible worsening conditions of access to the parties' markets and resulting negative consequences for their economic development, psychological issues are of great importance. Because a real danger of marginalisation of their role appears here, both in the international labour distribution and within the organisation, which – although cannot provide a guarantee that their rights in international trade will be observed – creates opportunities for claiming them. Of course, this refers to the WTO, which has not been able to be proud of any successes so far and the Doha Round seemed to confirm the thesis on its evident fall.

That is why the agreement reached during the 9<sup>th</sup> ministerial WTO conference on Bali at the beginning of December 2013 on the so-called Bali Package really caused enthusiasm among the participants as well as the media<sup>42</sup>. First of all, the psychological-symbolic dimension of the agreement is emphasised. It is the first agreement of this type since the beginning of WTO and the inauguration of the Doha Round. Although it was based on the principle of the lowest common denominator and covers only 10% of the Doha Round agenda, it raises the morale of those who, because of various reasons, found themselves behind the mainstream of regional trade liberalisation and gives hope that the policy of small steps has a better chance of success than the former WTO 'all or nothing' principle. It is emphasised that the Bali Package is of universal significance for both 'big players' and those less important. This is so because, generally speaking, it deals with the limitation of administrative procedures in connection with customs clearance and ensures better trading conditions for the least developed countries repealing the provisions on subsidies with regard to various food aid programmes for the poorest. It is aimed to result in a substantial increase in international trade turnover, employment and GDP globally<sup>43</sup>; and besides, these positive

<sup>42</sup> E.g. *Bali breathes life into global trade*, "Financial Times", 09.12.2013; *Pakiet z Bali ma uwolnić handel z okowów biurokracji [Bali Package is to free trade from bureaucracy]*, "Dziennik Gazeta Prawna", 10.12.2013.

<sup>43</sup> It is estimated that international trade will increase by \$2 billion (by 11%), GDP by \$960 million annually (by 1%) and creation of new work places by 21 million, includ-

effects would be experienced by less developed countries. It is worth pointing out here that such distribution of benefits from the Bali Package is to create an impression that mainly the interests of emerging markets and developing countries are taken into account and, at the same time, it exposes the achievements of R. Azevedo, who managed to breathe new life into the Doha Round negotiations, which were in a complete deadlock, in a relatively short time after he had been appointed Director- General of the WTO. It is worth mentioning that the new Director-General comes from Brazil and it is of some symbolic importance, especially for less developed countries, because as a representative of the country that was in opposition to the EU and the US stand in the Doha Round, he managed to achieve some progress in the area.

Taking into account potential benefits from the Bali Package (by the way, it must be ratified by all the WTO member states to enter into force), it would be naive to suppose that a major breakthrough was made in the approach to the implementation of the Doha Round. Since TTP and TTIP cover 70% of the world trade exchange, the issues of trade liberalisation on both regional and global scale are decided at the negotiation tables of the two agreements<sup>44</sup>.

However, it is already obvious that it will be a very difficult task. The pressure of the US Congress in connection with agricultural issues within the TTIP negotiations has been already mentioned. At present, American congressmen also demand that TTIP contains a currency manipulation clause, which is to eliminate the possibility that US partners, use monetary dumping in order to increase price competitiveness of their export. Having in mind the experience of the government shutdown period, President B. Obama will certainly try to bypass standard legislative procedures in case of international agreements with the use of a waiver called Trade Promotion Authority and this way deprive Congress of the possibility of blocking TTIP.

Various problems concerning TTIP may also appear in the EU. The IFO report pointed out that particular member states were to have quite different benefits from the agreement being negotiated with the US. Countries that have more developed relations with the US (e.g. the UK and Ireland) will benefit more and countries with relatively weaker links (e.g. France) will benefit less. Therefore, the French establishment has reservations about TTIP, fuelled by traditional mercantilism, the contemporary feature of which

---

ing 18 million in developing countries, *Pakiet z Bali...*, *op. cit.* By the way, one cannot resist an impression that the above figures seem to be too optimistic.

<sup>44</sup> *Time to cheer up, Special Report: America's foreign Policy*, "The Economist", 23–29.11.2013.

is the already mentioned economic patriotism and a decisive will to protect the interests of the domestic agricultural lobby. The case of Great Britain is not less nuanced than that of France. Demonstrating Eurosceptic attitude, D. Cameron's government craves for all the benefits from the mechanisms of the common EU market. It also wants to extend them by developing EU free trade relations with third countries. This is why, apart from the support to TTIP, the British capital wants to establish this kind of co-operation plane with China. D. Cameron's and a numerous British entrepreneurs' visit in this country at the beginning of December 2013 was surely intended to serve this purpose. By the way, the European Commission did not express enthusiasm for that initiative. This is not an obstacle for many member states to strive for Chinese capital to be invested on their territory and attempt to increase their export of capital, goods and services to China. Prospects for the development of the Chinese economy, which will be more and more driven by domestic consumption, confronted to crisis phenomena that are still occurring in many EU member states, will surely be factors strongly influencing the European citizens' way of thinking. Seeking realistic possibilities of extending markets for European goods, the EU resumed talks with Mercosur (a bloc of Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela) on FTA (suspended in 2000). The economic conditions in both unions make the EU have fewer fears about the inflow of South American agricultural food and the countries of that region, especially Brazil, are stronger and can face the competitiveness of industrial products from the EU<sup>45</sup>. This means that both the EU and the US, not waiting for the results of the TTIP negotiations, actively try to find possibilities of extending the liberalised access area for their export.

Will the specific 'Balkanization' of global trade caused by the growing number of regional free trade agreements, even taking into account the case of the Bali Package, petrify atomisation of that exchange? Not necessarily, because FTAs may be easily incorporated in the global trade system. There is a solution, referred to as plurilateral agreements, which make it possible for countries to join FTAs when they want and in such a framework that will be available for them. Of course under the condition that an FTA is open to third countries and it is necessary to implement the agreed liberalisation code. It is pointed out that the exchange of computer services and technologies, and goods connected with the protection of the environment are especially useful

---

<sup>45</sup> Compare: *Strategic patience runs out*, "The Economist", 14.12.2013.

areas where these types of agreements are possible. The rules of investment also seem to be right to be subject to the above-mentioned solutions<sup>46</sup>.

Time will tell to what extent this will influence the TTIP negotiations. They are not taking place in a vacuum and the influence of internal as well as external factors for the parties is unquestionable. One thing seems to be absolutely certain today: we witness deep changes with regard to the rules of global economic exchange, the role and importance of which – by the way, so far – reflect the interests of the most influential parties to these relations. It is not possible, however, to predict whether the above-discussed issues will disintegrate more or integrate the model worked out laboriously after World War II within GATT/WTO.

## SUMMARY

Transatlantic Trade and Investment Partnership is an initiative that can substantially change the architecture of the contemporary world economic exchange. Due to the role and importance of the parties to the future agreement on the free trade area in that exchange – the European Union and the United States – the rules of liberalisation negotiated by them can substantially change the former, universal order in the field existing within the WTO. Taking into account the growing number of agreements on free trade areas, the thesis of the growing, as a result, fragmentation of the global trade exchange seems to be confirmed in practice. At the same time, the liberalised economic exchange areas that come into existence provide profits not only for their participants. The balance of the effects of the diversion and the creation of trade will, *inter alia*, decide on the size of the benefits. At the same time, the level of national economies' ability to adequately face the challenges will decide what the costs will be for the particular entities of world trade. Based on experience, it is known that developed countries and their multinational corporations manage in such situations best. Thus, new rules of global economic exchange are developed in this circle and positive effects of these changes are concentrated there. Although there are attempts to make developing countries beneficiaries of world trade liberalisation, e.g. in the form of the Bali Package within the WTO, the positive effect of these steps is more hypothetical than realistic for them. Although Poland, as the

---

<sup>46</sup> Compare: *Life after Doha*, "The Economist", 14.12.2013.

EU member, has real chances to benefit from TTIP, it will be determined by the will to introduce adequate reforms in management and structural changes in the national economy aimed to increase product competitiveness in the field of innovation. The need to develop a stable framework of efficient co-operation between the government and business, and – in general – improvement of social communication is one of the conditions of success in this undertaking.

## BIBLIOGRAPHY

- After long buildup, US-EU free trade talks finally begin*, Reuters of 08.06.2013.
- Bali breathes life into global trade*, “Financial Times”, 09.12.2013.
- Canada doesn't get any sexier than this (A trade pact with Europe points the way to a global market in services)*, “The Economist”, 26.10.2013.
- Domiter M., *Ekspert w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i integracyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2008.
- Final Report, High Level Working Group on Jobs and Growth*, 11.02.2013.
- Fiszer J.M., Olszewski P. (ed.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Zakład Europeistyki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- German spy backlash threatens EU-US Pact*, “Financial Times”, 04.11.2013.
- Life after Doha*, “The Economist”, 14.12.2013.
- Mińska-Struzik E. (ed.), *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej*, Diffin, Warszawa 2012.
- Najczęstsze pytania na temat transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji*, Komisja Europejska, 15.07.2013.
- Pakiet z Bali ma uwolnić handel z okowów biurokracji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.12.2013.
- Raport KE dla Rady Europejskiej w sprawie barier w handlu i inwestycjach w 2013 r.*, COM(2013) 103 final, 28.02.2013.
- Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, Final Project Report, Prepared under implementing Framework, Contract TRADE 10/A2/A16, Joseph Francois (project leader), Centre for Economic Policy Research, London March 2013.
- Rewizorski M., *WTO i gospodarka światowa w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2011.
- Strategic patience runs out*, “The Economist”, 14.12.2013.



- Świerkocki J., *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa 2011.
- The gated globe*, "The Economist", 12.10.2013.
- Time to cheer up*, *Special Report: America's foreign Policy*, "The Economist", 23–29.11.2013.
- Trade: a key source of growth and jobs for the EU*, Commission contribution to the European Council of 7–8 February 2013.
- Transatlantic Trade and Investment Partnership, The Economic Analysis Explained*, European Commission, September 2013.
- Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a free trade deal?*, Global Economic Dynamics, Bertelsmann Stiftung, 2013.
- TTIP: szanse i wyzwania dla biznesu*, raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, wrzesień 2013.
- Wieczorek J., *Protekcjonizm pozataryfowy – nowa odłona*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(40)2013, Uczelnia Łazarskiego.
- Wolf M., *Globalisation in a time of transition*, "Financial Times", 17.07.2013.
- WTO chief demands Bali settlement*, "Financial Times", 10.09.2013.

## WILL THE TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP BE THE ENGINE OF FREE TRADE?

### Summary

The Transatlantic Trade and Investment Partnership is an undertaking that can completely change the contemporary structure of global trade relations. Due to the role and importance of the economic exchange between the parties to the future free trade agreement: the European Union and the United States, the rules of liberalisation negotiated by them can change the present, universal order within the WTO system. Having taken into consideration the increasing number of agreements that create new free trade areas, one can say that the thesis that, as a result of that phenomenon, there is an increasing fragmentation of global trade seems to be confirmed in practice. What the benefits are going to be will depend on the balance of trade changes and development. At the same time, what the costs are going to be for particular parties to the global economic exchange will mainly depend on their national economies' ability to meet challenges adequately. It is well known that developed countries and their multinational companies cope with such conditions best. New rules of global economic exchange are created

and the positive effects of these changes in that exchange concentrate in this area. Although there are attempts to make developing countries beneficiaries of the world trade liberalisation, e.g. the Bali Package within the WTO, the positive effect of these initiatives is more hypothetical than real for them.

## TRANSATLANTYCKIE PARTNERSTWO W DZIEDZINIE HANDLU I INWESTYCJI – DŹWIGNIĄ WOLNEGO HANDLU?

### Streszczenie

Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji jest przedsięwzięciem, które może istotnie zmienić architekturę współczesnej światowej wymiany gospodarczej. Z uwagi na rolę i znaczenie w tej wymianie stron przyszłego porozumienia w sprawie strefy wolnego handlu: Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych wynegocjowane przez nie reguły liberalizacji mogą w zasadniczy sposób zmieniać dotychczasowy, uniwersalny porządek w tym obszarze, funkcjonujący w ramach WTO. Uwzględniając fakt rosnącej liczby porozumień, powołujących do życia odrębne strefy wolnego handlu, teza o rosnącej – w konsekwencji tego zjawiska – fragmentaryzacji globalnej wymiany handlowej zdaje się mieć praktyczne potwierdzenie. Jednocześnie powstające strefy zliberalizowanej wymiany gospodarczej przynoszą korzyści nie tylko ich bezpośrednim uczestnikom. O tym, jakie będą rozmiary tych korzyści, będzie m.in. decydował bilans efektów przesunięcia i kreacji handlu. Jednocześnie o tym, jakie będą też koszty poszczególnych podmiotów światowej wymiany gospodarczej, zadecyduje w zasadniczym stopniu zdolność ich gospodarek narodowych do adekwatnego sprostania powstającym wyzwaniom. Z praktyki wiadomo, że w tej mierze najlepiej sobie radzą kraje rozwinięte i ich koncerny o globalnym zasięgu działań. W tym kręgu powstają nowe reguły globalnej wymiany gospodarczej i w nim koncentrują się pozytywne efekty zachodzących w tej wymianie zmian. Wprawdzie podejmowane są próby uczynienia z krajów rozwijających się beneficjentów działań liberalizujących handel światowy, w postaci chociażby „pakietu z Bali” w ramach WTO, jednakże pozytywny efekt tych działań jest dla nich w większym stopniu hipotetyczny niż realny.

## ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО В ОБЛАСТИ ТОРГОВЛИ И ИНВЕСТИЦИИ – ДВИГАТЕЛЬ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ?

### Резюме

Трансатлантическое партнёрство в области торговли и инвестиций является проектом, который может существенно изменить структуру современного международного экономического обмена. С точки зрения роли и значения в этом обмене сторон будущего соглашения относительно зоны свободной торговли – Европейского Союза и Соединённых Штатов – принятые ими правила либерализации могут принципиальным образом изменить прежний универсальный порядок в этой области, который функционирует в рамках ВТО. Учитывая факт растущего количества соглашений, ведущих к образованию отдельных зон свободной торговли, тезис о растущей – как следствие этого явления – фрагментации глобального торгового обмена, имеет все основания для подтверждения на практике. Одновременно появляющиеся зоны либерализованного экономического обмена приносят выгоду не только их непосредственным участникам. О том, каковым окажется объём этой выгоды, будет, в частности, решать баланс результатов смещений и создания торговли. Одновременно о том, каковы будут также издержки отдельных субъектов мирового экономического обмена, в значительной степени решит способность их национальных экономик адекватно воспринимать новые вызовы. Известно из практики, что в этом отношении лучше всего справляются развитые страны и их концерны с глобальным охватом деятельности. В этой сфере создаются новые принципы глобального экономического обмена, и именно в ней концентрируются положительные результаты происходящих с этим обменом изменений. Правду говоря, принимаются попытки сделать из развивающихся стран бенефициаров действий по либерализации мировой торговли, хотя бы в виде „пакета из Бали» в рамках ВТО, однако положительный результат этих действий для них является в большей степени предположительным, чем имеющим место в действительности.

## ZJAWISKO DOLARYZACJI W SYSTEMACH WALUTOWYCH KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

### 1. ISTOTA I PRZYCZYNY DOLARYZACJI

Biorąc pod uwagę kryterium legalności, czyli prawnych możliwości używania przez podmioty danego kraju walut innych niż krajowa, można mówić o dolaryzacji oficjalnej, półoficjalnej lub nieoficjalnej. Główną tezę niniejszego opracowania jest twierdzenie, że rozmiary dolaryzacji w krajach rozwijających się są nadmierne z powodu wadliwego funkcjonowania światowego systemu monetarnego. Zbyt duży zakres obecności zagranicznego pieniądza, aktywów i instrumentów finansowych na krajowym rynku finansowym może powodować wzrost zadłużenia i zwiększać trudności rozwojowe.

Dolaryzacja oficjalna oznacza sytuację, gdy dany kraj rezygnuje z własnej waluty i wprowadza na swój obszar inną. Może to wystąpić w przypadku rezygnacji z waluty krajowej i zastąpienia jej już istniejącą walutą, np. światową, bądź też wprowadzenia nowej waluty dla kilku krajów. Ten pierwszy przypadek jest związany z tradycyjnym sposobem rozumienia dolaryzacji, a drugi z procesem regionalnej integracji monetarnej, czego przykładem jest euroland.

Dolaryzacja półoficjalna dotyczy sytuacji, gdy występuje prawna asymetria w legalności wykorzystania waluty obcej. Przykładem takiej dolaryzacji jest możliwość trzymania waluty zagranicznej w domu oraz posiadania depozytów dolarowych w krajowym systemie bankowym<sup>1</sup>, ale traktowanie jako nielegalnych depozytów i kredytów w zagranicznych systemach bankowych. W tym systemie waluta zagraniczna może nawet dominować w depozytach

---

<sup>1</sup> Przykładem takich regulacji może być decyzja egipskiego banku centralnego, który 5 lutego 2015 roku, w ramach zwalczania nieoficjalnego rynku walutowego, nałożył limit na wielkość depozytów walutowych w krajowym systemie bankowy, 10 tys. dolarów dziennie lub łącznie 50 tys. dolarów miesięcznie (El Gowely N., 2015).

bankowych, ale odgrywa drugoplanową rolę wobec waluty krajowej w funkcji transakcyjnej czy środka płatności, np. wynagrodzenia za pracę czy podatki.

Dolaryzacja nieoficjalna<sup>2</sup> występuje, gdy podmioty gospodarcze podejmują decyzje, co do struktury walutowej swoich aktywów i pasywów na korzyść walut zagranicznych. Może to obejmować takie aktywa, jak: zagraniczne obligacje i inne papiery wartościowe, z reguły trzymane zagranicą, depozyty dolarowe trzymane zarówno w krajowym systemie walutowym, jak i za granicą, pieniądz papierowy i bilon trzymany w portfelach i w domu oraz pasywa, np. kredyty walutowe.

Do głównych przyczyn dolaryzacji należy zaliczyć:

- wysoką inflację,
- zróżnicowanie między krajową a zagraniczną inflacją,
- zmienność kursu walutowego lub znaczącą groźbę skokowego spadku wartości waluty krajowej,
- konieczność zwiększania rezerw walutowych.

Słabość państwa, szczególnie w krajach rozwijających się, może wiązać się z wykorzystaniem przez rząd monetyzacji deficytu budżetowego i długu publicznego, skutkującego wysoką inflacją, a w konsekwencji powstawania przyczyn pojawienia się dolaryzacji.

W analizie przyczyn dolaryzacji zakłada się, że waluta krajowa i inne waluty (w tym waluty światowe) są dobrami substytucyjnymi, a stopień tej substytucyjności w dużej mierze jest określany przez koszty i korzyści związane z ich posiadaniem oraz występujące restrykcje co do posiadania i wykorzystywania walut zagranicznych. W przypadku braku takich ograniczeń można mówić o wysokim stopniu substytucji, tzn. krajowa waluta rywalizuje z innymi walutami, w tym światowymi. W ten sposób pojawienie się dolaryzacji może być traktowane jako efekt procesu konkurencji, który wygrywa ta waluta, która najlepiej realizuje funkcje pieniądza, czyli przynosi podmiotom wyższe korzyści, np. w postaci dostępu do międzynarodowego rynku finansowego czy zasobów i towarów w gospodarce światowej.

Wszystkie wspomniane przyczyny dolaryzacji wskazują na sytuację danego kraju jako motyw czy przyczynę dolaryzacji.

Inne postrzeganie przyczyn dolaryzacji w krajach rozwijających się wynika z opinii prezesa angielskiego banku centralnego Mervina Kinga z 2006 roku;

---

<sup>2</sup> Nieoficjalna dolaryzacja najczęściej pojawia się, gdy pieniądz krajowy przestaje realizować przypisywane mu funkcje i podmioty szukają substytutów w postaci pieniądza zagranicznego, który by minimalizował koszty posługiwania się pieniądzem.

„Najpierw, wzrost amerykańskiego salda ujemnego na rachunku bieżącym ponad 6% PKB wzbudził strach przed tym jak nieunikniona korekta ostatecznie zostanie osiągnięta. Potem, przez minione dwadzieścia lat, od kryzysu azjatyckiego z późnych lat 1990, martwiliśmy się o kraje rynków wschodzących akumulujących nadmierne zobowiązania dolarowe. Teraz wydaje się, że należy się martwić o kraje gromadzące nadmierne aktywa dolarowe. Kapitał napłynął pod prąd od biednych krajów do bogatych. Niewidzialna ręka międzynarodowych rynków kapitałowych nie potrafi koordynować polityki monetarnej i polityki kursu walutowego”.

Według tej opinii za dolaryzację krajów rozwijających się można winić lub widzieć przyczyny m.in. w deficycie budżetowym USA<sup>3</sup>.

W literaturze można znaleźć trzy podstawowe motywy dolaryzacji oficjalnej<sup>4</sup>. Pierwszy z nich nawiązuje do teorii optymalnego obszaru walutowego, a więc takiego, w którym obowiązywanie wspólnej waluty zwiększa, a przynajmniej nie zmniejsza dobrobytu państw tworzących obszar. Innym motywem zmiany reżimu kursowego jest występowanie w danym kraju oprócz waluty krajowej innej waluty zagranicznej jako powszechnego środka płatniczego. Ostatnią przyczyną jest przyjęcie dolara w celu rozwiązania problemów ze stabilnością wartości waluty krajowej. U J. Bilskiego<sup>5</sup> można znaleźć dwa typy dolaryzacji oficjalnej: o charakterze sanacyjnym i integracyjnym.

Z podanymi motywami można wiązać dwa scenariusze przechodzenia do dolaryzacji pełnej; pierwszy oznacza sytuację, gdy następuje wybór władz monetarnych i skokowe przejście do dolaryzacji na skutek decyzji formalnych, w sytuacji, gdy nie ma konieczności takiego kroku (motyw integracyjny według Bilskiego) lub przypadek drugi, gdy następuje stopniowe wypieranie waluty krajowej zwieńczone pełną dolaryzacją oficjalną, władze legalizują wybory monetarne podmiotów gospodarczych, jak gospodarstwo domowe i przedsiębiorstwo. Scenariusze pojawienia się dolaryzacji oficjalnej mają znaczenie dla władz monetarnych, bo w pierwszym wypadku muszą one same zgromadzić

<sup>3</sup> Podobnie jak to było w latach 80., gdy Ameryka Południowa doświadczała kryzysu zadłużeniowego, gdy stopa procentowa w USA wzrosła. Aby obsłużyć dług konieczne było dalsze pożyczanie, a pieniądze nie szły na cele rozwojowe, lecz na spłaty zadłużenia. W 1984 r. zwracał na to uwagę Willem Duisenberg (Global Imbalances and the US Debt Problem – Should Developing Countries Support the US Dollar? Fondad, The Hague, December 2006).

<sup>4</sup> K.P. Jameson, *Dollarization in Ecuador: A Post-Keynesian Institutional Analysis*, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper No.: 2004-5, University of Utah, Department of Economics, Salt Lake City 2004.

<sup>5</sup> J. Bilski, *Dolaryzacja w gospodarce światowej – przyczyny, rodzaje*, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 179, s 19–32.

konieczne zasoby waluty światowej, są natomiast neutralne z punktu widzenia emitenta waluty wyboru.

Innym kryterium analizy zjawiska dolaryzacji jest jej zasięg i zakres. Pozwala ono uwzględnić zarówno rodzaje aktywów i pasywów czy walorów finansowych, jak i funkcji, jakie pełni pieniądź. Można by zatem mówić o dolaryzacji funkcji pieniądza (zasięg) i dolaryzacji walorów finansowych<sup>6</sup> (zakres). Dolaryzacja funkcji pieniądza związana jest z wykorzystaniem innych walut niż waluta krajowa do realizacji funkcji pieniądza. Pieniądź może występować jako środek wymiany, środek płatniczy, środek tezauryzacji i jednostka obrachunkowa. Każda z tych funkcji może ulec dolaryzacji. De Nicole wyróżnia dolaryzację płatności (*payments dollarization*), dolaryzację finansową (*financial dollarization*) oraz dolaryzację realną (*real dollarization*). Dolaryzacja płatności oznacza sytuację, gdy waluta zagraniczna, w postaci gotówki lub depozytów walutowych, jest wykorzystywana do obsługi transakcji, czyli obsługuje ona funkcję środka wymiany i środka płatniczego. Dolaryzacja finansowa oznacza trzymanie i posiadanie przez rezydentów krajowych aktywów i pasywów w walucie zagranicznej, czyli jest to realizacja funkcji tezauryzacyjnej. Dolaryzacja realna związana jest z występowaniem waluty zagranicznej w kontraktach i działaniach zmierzających do ustalenia wartości, co oznacza pełnienie funkcji miernika wartości i jednostki obrachunkowej, w tym także wyrażania cen. Ponieważ wycena i zawieranie kontraktów dotyczy najczęściej transakcji kupna–sprzedaży i umów o pracę, to analizuje się dolaryzację realną cen i dolaryzację realną płac. W tym przypadku dolaryzacja finansowa jest rozumiana jako występowanie waluty obcej w funkcji płatniczej, tezauryzacyjnej i środka wymiany.

Waluty obce (pieniądz światowy) mogą wypierać pieniądź krajowy z różnych funkcji i można zastanawiać się nad sekwencją zastępowanie pieniądza krajowego w realizowanych przez niego funkcjach pieniądza. Przyczyny związane z szybką utratą wartości przez pieniądź krajowy powodują, że bardzo prawdopodobny wydaje się scenariusz, iż jako pierwsze nastąpi wyparcie pieniądza krajowego z funkcji tezauryzacyjnej<sup>7</sup>. Waluta obca pojawia się jako

<sup>6</sup> Walory to papiery wartościowe, które stanowią wyłącznie uprawnienia do roszczeń majątkowych, są więc dowodem zaciągnięcia długu. Do tej grupy papierów należą m.in.: obligacje, listy zastawne, weksle, skrypty dłużne, czek, bony skarbowe, bony pieniężne.

<sup>7</sup> W sytuacji przeciwnej waluta obca pojawia się najpierw w funkcji środka wymiany, środka płatniczego, gdy upowszechni się wystarczająco, wówczas zaczyna być wykorzystywana jako środek przechowywania wartości. Jednak wykorzystanie pieniądza światowego wydaje się uzasadniać, dlaczego pierwszy scenariusz jest traktowany jako bardziej prawdopodobny. Wskazać trzeba jednak na znaczenie stopnia zamożności

środek przechowywania wartości w domu, w przysłowiowej skarpecie czy materacu (bierna forma funkcji tezauryzacyjnej) lub jest inwestowana jako depozyty bankowe czy inne instrumenty finansowe zarówno w oficjalnym, jak i nieoficjalnym systemie finansowym (czynna forma funkcji tezauryzacyjnej). Sekwencja dolaryzacyjna ma znaczenie dla obserwacji występowania dolaryzacji, gdyż forma bierna jest bardzo trudna do szacowania, bo wymagałoby to badań osób indywidualnych oszczędzających do skarpcy, natomiast druga jest łatwiejsza, gdyż od banków łatwiej uzyskać takie informacje<sup>8</sup>. Swoje dochody i oszczędności podmioty zaczną zatem zamieniać i przechowywać w walucie o trwałej i stabilnej wartości<sup>9</sup>, choć oczywiście jest wykorzystanie w tym celu także innych aktywów, jak np. złoto. W efekcie tego nastąpi substytucja aktywów (*asset substitution*) razem z substytucją kredytów walutowych prowadzona przez system bankowy w procesie zarządzania walutowymi niedopasowaniami depozytowo-kredytowymi. Dalszym etapem może być zastąpienie waluty krajowej przez walutę obcą przy zawieraniu transakcji. Spowodowane to będzie upowszechnianiem się waluty obcej i coraz powszechniejszą jej akceptacją, co związane jest z efektami sieci. Końcowym etapem byłoby pojawienie się dolaryzacji realnej, będącej niejako zwieńczeniem procesu dolaryzacji. Kolejność wypierania pieniądza krajowego ma znaczenie dla bazy monetarnej, czyli dla zasięgu pieniądza światowego. Gdy jako pierwsza pojawia się dolaryzacja finansowa, to podmioty zastępują aktywa finansowe denominowane w walucie krajowej aktywami w walucie zagranicznej, w tym celu sprzedają aktywa krajowe za walutę obcą i powraca ona częściowo do emitentów waluty. Każdy z rodzajów dolaryzacji ma inny wpływ na zwiększanie zasięgu występowania pieniądza światowego. W przypadku dolaryzacji realnej jest ono najmniejsze, gdyż nie występuje fizyczne wykorzystanie waluty z innego obszaru monetarnego, dolaryzacja związana z aktywami dolarowymi wymaga przejściowego

---

gospodarstw domowych; gospodarstwa domowe mogą być bardziej zainteresowane w procesie oszczędzania, biedni nie są zainteresowani w funkcji tezauryzacyjnej, zatem w takim otoczeniu bardziej prawdopodobny wydaje się być scenariusz z przewagą funkcji środka płatniczego. Zróżnicowanie ścieżek pojawiania się dolaryzacji może wynikać także z motywów, czy jest to dolaryzacja obronna czy ofensywna. Jeżeli działania podmiotów będą nakierowane na minimalizację kosztów, to możemy mówić o motywach, a więc także i o dolaryzacji defensywnej. Gdy celem jest osiągnięcie jak największej korzyści z posiadania danej obcej waluty, to jasne jest, że będziemy mieć do czynienia z motywem ofensywnym, czyli dolaryzacją ofensywną.

<sup>8</sup> Sytuacja jest jeszcze trudniejsza, gdy dotyczy nieoficjalnego sektora finansowego, dość powszechnego w krajach rozwijających się.

<sup>9</sup> Pojawia się oczywiście problem dostępu tej waluty w obiegu oraz jej cena, czyli presja deprecjacyjna na kurs walutowy.



posiadania waluty zagranicznej w momencie zawierania transakcji na zakup zagranicznego instrumentu walutowego, natomiast dolaryzacja płatności wiąże się z koniecznością wprowadzenia do obiegu pełnego zakresu waluty, zgodnego z mnożnikami podaży pieniądza.

Wprowadzenie oficjalnej dolaryzacji wymaga rozważenia przez władze danego kraju wielu systemowych i technicznych kwestii, jak: wybór waluty, sposób dolaryzacji (jednostronna, czy na podstawie umowy z krajem emitentem waluty (różne podejście USA i Eurolandu)), problem emisji monet<sup>10</sup>, problem rezerw walutowych dotyczący innych walut, określenie, jakie składniki pasywów banku centralnego powinny być zabezpieczone walutą wprowadzoną do obiegu (na pewno istniejące w obiegu banknoty i monety, być może rezerwy obowiązkowe systemu bankowego, choć tutaj można z nich zrezygnować, co spowoduje ich wypłynięcie na rynek i przekształcenie się w banknoty w obiegu lub zaoferować bankom komercyjnym ich zamianę na rządowe papiery wartościowe), kurs wymiany i wreszcie określenie roli banku centralnego i zakresu polityki monetarnej. Polityka monetarna może być związana z działaniami typu pożyczkodawcy ostatecznej instancji, a także budowania rezerw walutowych. Dolaryzacja finansowa, czyli obecność w systemie bankowym depozytów i kredytów o różnej zapadalności, rodzi ryzyko wystąpienia nadmiernych niedopasowań. Zatem, podobnie jak w przypadku depozytów krajowych dla systemu bankowego, a przez to również banku centralnego zobowiązującego się do pełnienia funkcji ostatecznego pożyczkodawcy, oznacza to konieczność posiadania rezerw walutowych w celu zarządzania terminowymi niedopasowaniami banku centralnego i systemu bankowego.

## 2. WPLYW DOLARYZACJI NA PODAŻ PIENIĄDZA ŚWIATOWEGO

W przypadku dolaryzacji kredytów banki muszą mieć wystarczającą ilość dolarów<sup>11</sup>, aby mogły udostępnić odpowiednią ilość kredytów, czyli zaspokoić popyt na kredyty walutowe, w sytuacji występowania niedopasowań walutowych w systemie bankowym, czyli zbyt małej ilości depozytów. Istotnym źródłem dopływu waluty zagranicznej do krajowego systemu monetarnego i bankowego mogą być przekazy pracownicze, które zmniejszają bazę

<sup>10</sup> Ekwador, Panama i Salwador zachowały sobie prawo emisji pieniądza zdawkowego.

<sup>11</sup> Chociaż, jak pokazuje sytuacja kredytów frankowych w Polsce, często banki mogą udzielać kredytów walutowych bez faktycznego posiadania tej waluty.

monetarną w kraju emitencie<sup>12</sup>, a wchodzi do obiegu monetarnego kraju dolaryzacji.

Wprowadzenie waluty obcej do obiegu danego kraju oznacza konieczność pozyskania jej odpowiedniej ilości. Wielkość ta zależy od nowoczesności gospodarki, czyli zakresu wykorzystywania pieniądza banku centralnego przez podmioty gospodarcze (mierzonej najczęściej wskaźnikiem monetyzacji, czyli relacją różnych agregatów pieniężnych do PKB) oraz od wyboru, które składniki bilansowe podlegają dolaryzacji. Badania Fischera<sup>13</sup> pokazywały, że w latach 80. XX wieku konieczne było zgromadzenie waluty zagranicznej o wartości 8% dochodu narodowego. Jednak, jak wiadomo, stopień monetyzacji ulega zmianie<sup>14</sup>, m.in. coraz popularniejszy pieniądz elektroniczny oznacza, że te wielkości uległy zmniejszeniu i dla roku 2000 raport IMF szacował je na poziomie 4–5% PKB. Trzeba jednak nadmienić, że kraje rozwijające się charakteryzują się wysokimi wskaźnikami monetyzacji agregatem pieniężnym M0 oraz niskimi wartościami mnożników kreacji pieniądza. Przykładowo, przy najprostszym założeniu, że bank centralny musi dostarczyć tylko pieniądz wielkiej mocy, to wielkość wskaźnika monetyzacji pokazuje, ile waluty światowej należy zgromadzić i wprowadzić do obiegu. Np. założymy, że taki kraj jak Argentyna, który rozważał wprowadzenie dolaryzacji oficjalnej w 1999 r. z PKB w 2013 roku 610 mld dolarów, przy współczynniku monetyzacji na poziomie 67%, musiałby w przypadku dolaryzacji oficjalnej pozyskać ponad 400 mld dolarów, co przy 532 mln dolarów przekazów pracowniczych i inwestycji bezpośrednich w wielkości 11 mln dolarów oznacza konieczność uzyskania jeszcze ponad 300 mld dolarów.

Oprócz stopnia monetyzacji, przy szacowaniu wielkości pozyskanej waluty światowej warto wziąć także pod uwagę, czy występuje problem stabilności popytu na bazę monetarną. Mianowicie, czy nie mając zaufania do systemu bankowego i władz monetarnych, podmioty w sytuacji pojawienia się nowej waluty w obiegu nie będą chciały posiadać większej ilości pieniądza w postaci zasobów gotówkowych, a nie w postaci depozytów i innych form pieniądza żywego. W takiej sytuacji nastąpi wzrost popytu na bazę monetarną w postaci waluty światowej.

<sup>12</sup> Pozwala to na większe korzyści z senioratu, a także eliminuje lub osłabia presję inflacyjną.

<sup>13</sup> S. Fischer, *Seigniorage and the Case for a National Money*, „Journal of Political Economy”, Vol. 90, No. 2, April 1982, s. 295–313.

<sup>14</sup> Opis wskaźników monetyzacji dla krajów rozwijających się znajduje się na dalszych stronach.

Oprócz tych jednorazowych zasobów waluty zagranicznej, koniecznych do przeprowadzenia wymiany waluty krajowej na zagraniczną, należy także uwzględnić konieczność uzupełniania podaży pieniądza, dostosowując ją do rosnącego popytu na pieniądź wynikającego z ekspansji produkcji. Można to mierzyć z wykorzystaniem wskaźników senioratu, czyli, jakie korzyści osiąga dany bank centralny z emisji pieniądza. Szacunki dla krajów Ameryki Południowej – Argentyny, Brazylii i Meksyku – wskazują na znaczną ich wartość od 2 do 4% PKB. Stosunkowo mniejszy koszt w przypadku Brazylii jest związany z mniejszym popytem na walutę krajową, wynikającym z otoczenia i hiperinflacji. W wymiarze bezwzględny są one szacowane na poziomie 14–15 mld dolarów amerykańskich rocznie, dla każdego kraju. Wszystko to oznacza zwiększony popyt na pieniądź światowy<sup>15</sup>.

Do tej pory wskazane składniki popytu na pieniądź światowy powstają ze zjawiska dolaryzacji wynikającej wprost z zachowań podmiotów gospodarczych. Dla pełnego obrazu sytuacji należy jeszcze wspomnieć o zjawisku charakterystycznym dla krajów rozwijających się, jakim jest strach przed płynnością. Kraje rozwijające się są bardziej wrażliwe na niekorzystne zjawiska w gospodarce światowej, jak odpływy kapitału, skokowe spadki wartości waluty krajowej, asymetryczne kryzysy w handlu zagranicznym. Formą zabezpieczenia się przed tego typu zjawiskami są rezerwy oficjalne. Należy zatem przeanalizować rezerwy oficjalne, jako kolejny składnik popytu na pieniądź światowy. Wskazuje się na nadmierny wzrost rezerw. Do tego globalnego nawisu płynności, *global liquidity glut* przyczyniła się polityka w krajach walut rezerwowych, związana z polityką ekspansji monetarnej w obliczu kryzysu<sup>16</sup>.

Pomiar zaangażowania waluty światowej w systemach monetarnych danego kraju może zostać dokonany z wykorzystaniem takich agregatów, jak: gotówka dolarowa w posiadaniu sektora niebankowego, gotówka dolarowa w postaci rezerw sektora bankowego, depozyty walutowe sektora niebankowego, w tym gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, wreszcie oficjalne rezerwy walutowe. Niestety, najtrudniejsza do oszacowania jest gotówka

<sup>15</sup> Szacunki wielkości strat w senioracie dla krajów Ameryki Południowej wskazują jednocześnie na dwa źródła tych strat: seniorat przetransferowany do USA oraz straty wynikające z większej stabilności finansowej w gospodarce zdolaryzowanej, czyli mniejszym zakresie podatku inflacyjnego.

<sup>16</sup> Można tu wskazać na analogię z poglądami Edwardsa, który wzrost zakresu dolaryzacji w Ameryce Południowej na koniec XX wieku wiązał z działaniami ekonomistów propagujących dolaryzację oficjalną jako środek zaradczy, niemal panaceum na problemy ekonomiczne krajów rozwijających się, co zresztą podważają wyniki badań porównawczych Edwardsa (Edwards 1999).

w obiegu, chociaż można próbować to zrobić porównując napływy walutowe do danego obszaru walutowego, np. w postaci przychodów przedsiębiorstw z tytułu eksportu, napływów kapitałowych typu portfelowego i inwestycji bezpośrednich, środków pomocowych oraz przekazów pracowniczych, z odpływami podobnych typów, np. wydatki na import, odpływy kapitałowe, w tym transfery korporacji międzynarodowych oraz depozyty bankowe walutowe.

Wydaje się, że łatwiejsze jest osiągnięcie danych dotyczących dolaryzacji finansowej depozytowej. Dla dolaryzacji finansowej należałoby badać wskaźniki pokazujące udział poszczególnych instrumentów walutowych. Dla dolaryzacji płatności najwyższym poziomem jest istniejący w obiegu pieniądź i jego różne agregaty, co pokazuje m.in. współczynnik monetyzacji gospodarki, czyli relacje pieniądza do PKB, w tym bazy monetarnej i wyższych agregatów pieniężnych.

O znaczeniu dolaryzacji dla podaży waluty światowej mogą świadczyć szacunki Steina i Schulera, że 55–70% istniejących zasobów dolara i 75% nowo emitowanych dolarów są trzymane poza granicami USA w większości w krajach nieoficjalnej dolaryzacji. Ocena zakresu dolaryzacji może być dokonana w ujęciu ilości krajów, jakie uległy poszczególnym rodzajom dolaryzacji, w tym dolaryzacji oficjalnej czy nieoficjalnej. Ten drugi rodzaj dolaryzacji trzeba wiązać z dolaryzacją finansową, której zakres również powinien być uwzględniony do oceny zakresu dolaryzacji. Niestety, zdecydowanie trudniej znaleźć dane na ten temat, dlatego też wykorzystamy tylko dane dla wybranych krajów.

### 3. ZAKRES DOLARYZACJI W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

W 2011 r. dolaryzacji oficjalnej dokonało 8 państw, natomiast nieoficjalnej 35 państw<sup>17</sup>. Do relatywnie dużych krajów z oficjalną dolaryzacją należy Panama, Ekwador, Salwador. Z dolara jako środka płatniczego w sposób nieoficjalny korzysta wiele innych krajów, m.in. Boliwia, Urugwaj, Liban – ponad 70% transakcji, w mniejszym stopniu Angola, Peru, Turcja, Rumunia, Gruzja, Filipiny, Wietnam, Mołdawia, Ukraina – od 20 do 70% transakcji (Kłosiński, 2009). Natomiast bez oficjalnej polityki w zakresie dolaryzacji finansowej uległy jej Kostaryka i Belize<sup>18</sup>, podobnie jak inny mały, ale atrakcyjny tury-

<sup>17</sup> J. Bilski, *Dolaryzacja w gospodarce światowej – przyczyny, rodzaje*, „Zeszyty Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 179, s. 21.

<sup>18</sup> D.S. Bloch, W.R. Jr. Nelson, *Dollarization in El Salvador*, The Costs of Economic Stability, Latin American Law & Business Report, Vol. 11, No. 4, April 30, World Trade Executive, Inc., 2003, s. 3.

stycznie kraj z przychodami dostarczonymi głównie przez turystów amerykańskich, Barbados. W Gwatemali przyjęto prawo oficjalnie pozwalające na wykorzystanie obcych walut w transakcjach, utrzymując walutę narodową quetzal. Krajami, które pozwoliły na koegzystencję dwóch lub więcej walut przy utrzymaniu płynnego kursu walutowego jest Peru, Boliwia Gwatemala czy Zimbabwe<sup>19</sup>, a także Kambodża (gdzie 95% waluty w obiegu stanowi dolar amerykański), Laos, Wietnam, Mongolia, Brunei (używa dolara singapurskiego obok swojej własnej waluty).

Trzy największe kraje oficjalnej dolaryzacji wytworzyły PKB w 2014 roku o łącznej wartości 168 mld dolarów. Przy wskaźniku monetyzacji 20% oznacza to, że musiały one zgromadzić 32 mld dolarów. Wskaźnik monetyzacji ma tutaj kluczowe znaczenie dla oceny wielkości popytu na pieniądź światowy, bo wypieranie waluty krajowej z obiegu poprzez waluty światowe może nastąpić tylko do poziomu pieniądza w obiegu, na co wpływ mają decyzje podmiotów ekonomicznych wyrażone we wskaźniku monetyzacji i mnożnikach pieniądza. Okazuje się, że dla niskich agregatów pieniężnych kraje rozwijające się mają zdecydowanie niższe wskaźniki monetyzacji niż kraje rozwinięte. Z grupy krajów o najniższych dochodach: Republika Demokratyczna Kongo (11,4%), Czad (12,8%), Iran (13%). W Iranie nastąpił wyraźny spadek współczynnika M2 do PKB z 40% w roku 2001, natomiast w Republice Demokratycznej Kongo nastąpił wzrost z 1,6% w roku 2000. Rysunek 1 prezentuje wskaźniki monetyzacji dla grup krajów według wielkości dochodu.

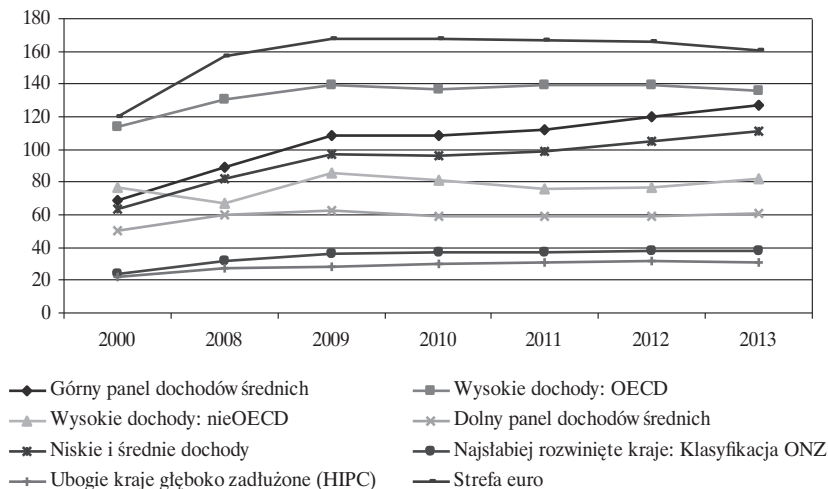
Na rysunku 1 widać wyraźne zróżnicowanie stopnia monetyzacji gospodarki, uzależnione od dochodu danej grupy. Najwyższy wskaźnik obserwuje się dla krajów bogatych strefy euro oraz krajów o wysokich dochodach z OECD, najniższy natomiast – dla krajów ubogich, głęboko zadłużonych. Zastanawiająca jest relatywnie niska pozycja krajów o wysokich dochodach nienależących do OECD, co wskazywałoby tylko, że kryterium dochodowe nie w pełni pokazuje złożoność problemu klasyfikacji krajów do grupy rozwiniętych czy rozwijających się. Podobne wnioski można wyciągnąć obserwując dane dotyczące geograficznego zróżnicowania wskaźnika monetyzacji, zawarte na rysunku 2.

---

<sup>19</sup> Zimbabwe jest przykładem kraju, który pozwolił na funkcjonowanie w obiegu wielu walut, ale w rezultacie ich konkurencji przewagę uzyskał dolar amerykański.

Rysunek 1

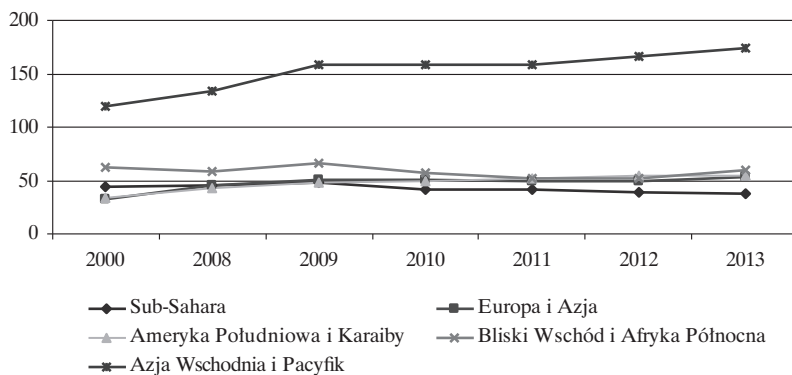
**Wskaźniki monetyzacji gospodarki krajów  
w zakresie wybranych grup dochodowych w latach 2000–2013**



Źródło: IMF.

Rysunek 2

**Geograficzne zróżnicowanie wskaźnika monetyzacji M2/PKB**



Źródło: IMF.

Rysunek 2 pokazuje wyraźną różnicę wartości wskaźnika monetyzacji. Dla krajów rozwijających się Azji Wschodniej i Pacyfiku wskaźnik ten wynosił w 2013 r. 174,5%, a w pozostałych krajach kształtował się pomiędzy 37% dla krajów rozwijających się Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej i 59%

dla krajów subsaharyjskich. Zgodnie z tym, w przypadku dolaryzacji oficjalnej, dotyczącej bazy monetarnej takich krajów jak Wietnam czy Kambodża, władze monetarne musiałyby zgromadzić mniej środków niż takich krajów jak Tanzania czy Zimbabwe, gdzie transakcje są obsługiwane przez pieniądź z niższych agregatów

Obszarami geograficznymi, gdzie dolaryzacja finansowa jest znaczącym zjawiskiem ekonomicznym<sup>20</sup>, są: Ameryka Południowa, kraje subsaharyjskie, Azja Środkowa i Południowo-Wschodnia z takimi krajami jak Wietnam czy Kambodża. Na przykład Savastano<sup>21</sup> podaje, że współczynnik depozytu walutowego do PKB w krajach Ameryki Południowej, doświadczających umiarkowanej inflacji, wynosił w latach 90. ubiegłego wieku pomiędzy 20 i 60%. O utrzymaniu się tego zjawiska może świadczyć sytuacja w Urugwaju na koniec 2006 roku, gdzie depozyty w walucie zagranicznej były na znaczącym poziomie 37% PKB, mimo że jednocześnie nastąpił szybki spadek depozytów walutowych nierezydentów do poziomu zaledwie 9% PKB (Urugwaj *selected issues*).

Azja Środkowa, jak podaje A. Isakova<sup>22</sup>, wydaje się być obszarem o najwyższym poziomie dolaryzacji finansowej. Dolaryzacja depozytów i kredytów w latach 2002 i 2008 dla trzech gospodarek Azji Centralnej: Kazachstanu, Kirgizji i Tadżykistanu, osiągała poziom wyższy w porównaniu do innych krajów transformacji. I choć w Kazachstanie zarówno wskaźnik dolaryzacji depozytów, jak i kredytów spadł w 2008 roku, to ciągle zobowiązania dolarowe stanowiły około 35% wszystkich kredytów, a pożyczki dolarowe 44% wszystkich depozytów bankowych. W Kirgizji w 2008 roku dolaryzacja depozytowa spadła, ale ciągle depozyty walutowe to 58% depozytów bankowych, natomiast dolaryzacja kredytowa wzrosła do ponad 65%. Wreszcie w Tadżykistanie udział depozytów dolarowych wzrósł do bardzo wysokiego poziomu 64% depozytów ogółem, podczas gdy dolaryzacja kredytu spadła do 53% wszystkich kredytów. Na wysoki stopień zdolaryzowania gospodarki Wietnamu wskazują Shinichi i Pham Thai Binh<sup>23</sup>. Innym przykładem kraju, gdzie

<sup>20</sup> Brakuje jednak analiz, które by jednoznacznie wskazywały, czy istnieje poziom dolaryzacji jednoznacznie wysoki. Próba jego określenia jest sugestia Balina i in. (1999), że gospodarka jest uważana za wysoce zdolaryzowaną, jeśli stosunek depozytów walutowych do szerokiego pieniądza przekracza 30%.

<sup>21</sup> M. Savastano, *Dollarisation in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues*, IMF Working Paper WP/96/4, Washington DC 1996, s. 8.

<sup>22</sup> A. Isakova, *Final Report, Grant No. RRC IX-69, Financial Sector Development and Dollarization in the Economies of Central Asia*, June 2010, s. 11.

<sup>23</sup> W. Shinichi, Pham Thai Binh, *Demand for Money in Dollarized, Transitional Economy: The Case of Vietnam*, 2005, s. 1.

następuje zwiększanie zasięgu dolaryzacji, jest Haiti. Na przykład w roku 2001 udział depozytów dolarowych<sup>24</sup> do depozytów ogółem wzrósł z 41% na koniec 2001 roku do prawie 46% we wrześniu 2002 roku, co przy ogólnym wskaźniku depozytów do 32,1 PKB oznacza, że w postaci dolarów zdeponowano 1 mld 165 mln dolarów.

Innym obszarem, gdzie są kraje o wysokich wskaźnikach dolaryzacji, jest Afryka. Wiele krajów w Afryce (w tym Zambia, Angola, Liberia i Mozambik) mają wskaźniki w latach 2010–2015 przekraczające 30%, np. 31,4% PKB w Kenii, natomiast dla Tanzanii, która była zaliczana do najbardziej zdolaryzowanych gospodarek, wskaźnik ten wyniósł w 2015 roku około 25%. Kessy<sup>25</sup> wskazuje, że chociaż Tanzania postrzegana jest jako jedna z najbardziej zdolaryzowanych gospodarek w regionie, to jej wskaźniki dolaryzacji finansowej są umiarkowane jak na standardy międzynarodowe. Również korzystanie z waluty obcej w zawieraniu transakcji w Tanzanii jest ograniczone do transakcji, których przedmiotem są mieszkania i wynajem mieszkań, sprzedaż działek w niektórych osiedlach dużych miast, czesne w niektórych szkołach prywatnych oraz kilku importowanych trwałych dóbr konsumpcyjnych, jak np. laptopy.

Dolaryzacja występuje także w Europie, w takich krajach jak Albania, Chorwacja czy Czarnogóra, chociaż tutaj walutą światową jest euro. Na przykład dolaryzację finansową Albanii prezentują rysunki 3 i 4 Rysunek 3 przedstawia dolaryzację depozytów, która od 2007 roku kształtuje się na poziomie czterdziestu kilku procent.

Z rysunku 3 wynika również, że udział depozytów walutowych do M3 jest wysoki a, co ważniejsze, jest rosnący, w obserwowanych latach 2007–2014 uległ on niemal podwojeniu, z 22% do 40%, co może świadczyć o coraz większym wykorzystywaniu depozytów walutowych jako formy pieniądza.

Dane z rysunku 4. wskazują na zmieniającą się relację kredytów walutowych do depozytów; w latach 2008–2009 wynosiła ona ponad 1, co wskazuje na możliwość występowania niedopasowań walutowych w systemie bankowym. Tego typu niedopasowania mogą być źródłem zagrożenia stabilności i płynności sektora bankowego. W następnych latach wskaźnik ten systematycznie maleje, do poziomu około 70%, co wynika ze wzrostu depozytów walutowych.

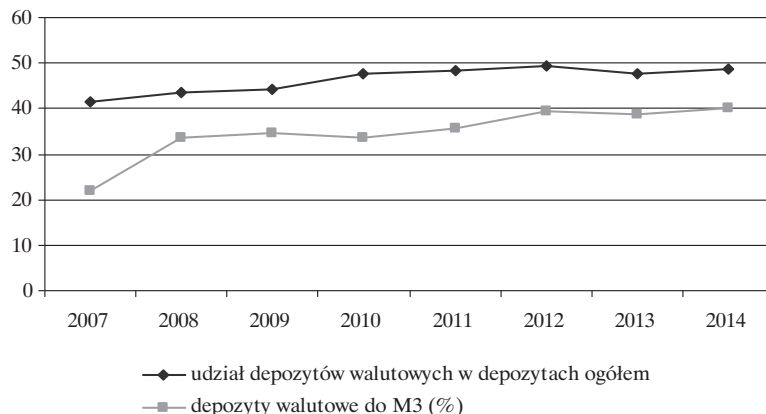
<sup>24</sup> Co więcej (podobnie jak w innych krajach), dolaryzacja rośnie szybciej dla lokat terminowych niż dla depozytów na żądanie, co może sugerować wykorzystanie waluty światowej w celach tezauryzacyjnych i zabezpieczenia przed ryzykiem niestabilności w gospodarkach krajowych.

<sup>25</sup> P. Kessy, *Beating the addiction to dollars: Policy options for Tanzania*, 2013, <http://www.theigc.org/blog/beating...tanzania/> [dostęp: 26.04.2015].



Rysunek 3

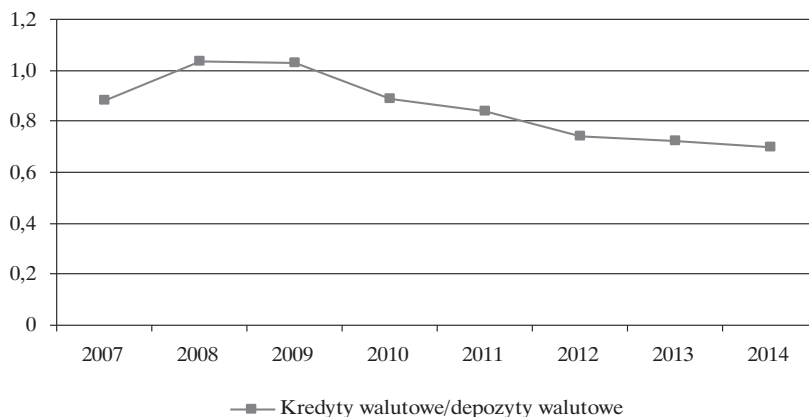
### Udział depozytów walutowych w depozytach ogółem oraz w relacji do M3 w Albanii w latach 2007–2014



Źródło: K. Merollari, A. Mosko, *The Level of Euroization of Albanian Economy*, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, MCSER Publishing, Rome, Vol. 4, No. 1 S2, April 2015, s. 233, 234.

Rysunek 4

### Relacja kredytów walutowych do depozytów walutowych w Albanii w latach 2007–2014



Źródło: K. Merollari, A. Mosko, *The Level...*, *op. cit.*

Innym, istotnym czynnikiem kształtującym popyt na pieniądź światowy są rezerwy oficjalne, składające się ze złota, SDR, rezerw członków MFW trzymany przez MFW i walut zagranicznych, z reguły światowych. Tra-

dycyjne poglądy wskazują, że poziom rezerw powinien pokrywać wartość sześciomiesięcznego importu, krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego, a także 20% wolumentu M2, z powodu zwiększonej integracji finansowej (de Beaufort Wijnholds i Kapteyn 2001). W roku 2013 rezerwy walutowe utrzymywane przez 143 kraje rozwijające się, dla których są dane, wynoszą ponad 5 bilionów dolarów, a wliczając w to Chiny, kraj o największych rezerwach oficjalnych – ponad 9 bilionów dolarów. Dadush i Stancil<sup>26</sup> wskazują, że w latach 2000–2009 kraje rozwijające się zwiększyły swoje rezerwy walutowe o prawie 5 bilionów dolarów, na skutek m.in. niepowodzeń procesu koordynacji finansów międzynarodowych, ale także, aby posiadać środki do zarządzania sytuacjami zagrożeń związanych ze wspomnianym spadkiem eksportu czy nagłymi przerwami w napływie kapitału czy, szerzej – niekorzystną sytuacją zewnętrzną. Dla wielu krajów rozwijających się rezerwy walutowe są także środkiem związania nominalnego kursu walutowego. Szacunki Dadushiego i Stancila wskazują, że kraje rozwijające się utrzymują pomiędzy jeden a cztery biliony dolarów nadmiernych rezerw. Od 2000 roku do początku 2011 roku nominalna wartość rezerw walutowych w krajach rozwijających się wzrosła z około 750 miliardów dolarów (11% PKB), do prawie 6,3 bilionów dolarów (29% PKB); wzrost jest szczególnie uderzający, jeżeli porównać go ze wzrostem rezerw w krajach OECD z 1,3 biliona dolarów (5,1% PKB), do 3,4 bilionów dolarów (8,1% PKB).

## BIBLIOGRAFIA

- A Citizen's Guide to Dollarization* Prepared by the Subcommittee Staff, Hearing on Official Dollarization in Latin America, 9:00 a.m., Thursday, July 15, 1999.
- At G20, Kremlin to Pitch New Currency*, „Moscow Times”, 17 March 2009 [dostęp: 15.05.2015].
- Balino T., Bennett A., Borensztein E., *Monetary Policy in Dollarized Economies*, IMF Occasional Paper, n. 171. Washington, DC: IMF, March (1999).
- Bilski J., *Proces tworzenia pieniądza międzynarodowego w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2012.
- Bilski J., *Dolaryzacja w gospodarce światowej – przyczyny, rodzaje*, „Zeszyty Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 179.

<sup>26</sup> U. Dadush, B. Stancil, *Why are reserves so big?*, <http://www.voxeu.org/article/why...blame>, (09 May 2011) [dostęp: 12.05.2015].

- Bloch D.S., Nelson W.R. Jr., *Dollarization in El Salvador, The Costs of Economic Stability*, „Latin American Law & Business Report”, Vol. 11, No. 4, April 30, World Trade Executive, Inc., 2003.
- Carchedi G., *Imperialism, dollarization and the euro*, 2002.
- Chavez to seek Arab backing for ‘petro-currency’ [dostęp: 11.05.2015].
- Dadush U., Stancil B., *Why are reserves so big?*, <http://www.voxeu.org/article/why-are-reserves-so-big-and-who-blame>, (09 May 2011) [dostęp: 12.05.2015].
- De Beaufort Wijnholds J., Kapteyn A., *Reserve adequacy in emerging market economies*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Office of Executive Directors, 2001 (Working Paper WP/01/143).
- De Nicolo G., Honohan P., Ize A., *Dollarization of Bank Deposits: Causes and Consequences*, „Journal of Banking and Finance”, 2005, Vol. 29, No. 7.
- Dorsainvil K., *Dollarization in Haiti: Causes and Consequences*, May 22, 2009.
- Edwards S., *How effective are capital controls?*, „Journal of Economic Perspectives”, 1999, Vol. 13, No. 4.
- El Gowely N., Egypt central bank imposes cap on dollar deposits, Industries | Thu Feb 5, 2015 12:21 pm EST, 2015.
- Isakova A., *Final Report, Grant No. RRC IX-69, Financial Sector Development and Dollarization in the Economies of Central Asia*, June 2010.
- Jameson K.P., *Dollarization in Ecuador: A Post-Keynesian Institutional Analysis*, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper No: 2004–5, University of Utah, Department of Economics, Salt Lake City 2004.
- Kessy P., *Beating the addiction to dollars: Policy options for Tanzania*, 2013.
- King M., *Reform of the International Monetary Fund, Speech at the Indian Council for Research on International Economic Relations*, New Delhi, India, February 20, 2006.
- Kivelä K., *East Asian monetary futures Kong Kong Dollarization*, 2011, <https://tampub.uta.fi/bitstream> [dostęp: 12.05.2015].
- Kłosiński K., *Stany Zjednoczone – Obrona hegemonii w XXI wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
- Lange C., Sauer Ch., *Dollarization in Latin America: seigniorage costs and policy implications*, „Quarterly Review of Economics and Finance”, 2005, No. 45.
- Merollari K., Mosko A., *The Level of Euroization of Albanian Economy*, “Academic Journal of Interdisciplinary Studies”, Vol. 4, No. 1, April 2015.
- Savastano M., *Dollarisation in Latin America: Recent Evidence and Some Policy Issues*, „IMF Working Paper” WP/96/4, Washington DC 1996.

- Schuler K., Stein R., *The Mack Dollarization Plan: An Analysis*, Paper for the Federal Reserve Bank of Dallas conference “Dollarization: A Common Currency for the Americas?”, March 6, 2000.
- Shinichi W, Pham Thai Binh, *Demand for Money in Dollarized, Transitional Economy: The Case of Vietnam*, 2005.
- Stein E., *Issues Regarding Dollarization*, Staff Report. Subcommittee on Economic Policy, US Senate Banking, Housing, and Urban Affairs Committee, 1999.
- Teunissen J.J., Akkerman A. (eds), *Global Imbalances and the US Debt Problem: Should Developing Countries Support the US Dollar?*, Fondad, The Hague, December 2006, [www.fondad.org](http://www.fondad.org)
- There's a New “Dey” coming, There's a New “Dey” coming*, [soundthemidnightcry.com.../2008/10/theres-a-new-dey-coming.html](http://soundthemidnightcry.com.../2008/10/theres-a-new-dey-coming.html)
- UN panel touts new global currency reserve system*. AFP, 26 March 2009 [dostęp: 17.05.2015].
- Urugvaj selceted issues*, [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41192.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41192.0) [dostęp: 17.05.2015].
- Watanabe Shinichi, Pham Thai Binh, *Demand for Money in Dollarized, Transitional Economy: The Case of Vietnam*, 2005.

## ZJAWISKO DOLARYZACJI W SYSTEMACH WALUTOWYCH KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

### Streszczenie

Brak wiarygodnych krajowych instrumentów finansowych, w tym stabilnego pieniądza obiegowego, rodzi u podmiotów krajowych chęć, a czasem konieczność, posiadania zasobów pieniężnych pochodzących z innych obszarów walutowych. Zjawisko to nazywane jest dolaryzacją, chociaż dotyczyć może każdej waluty, w tym przede wszystkim walut światowych. Potrzeba dolaryzacji pojawia się także w związku z koniecznością posiadania rezerw przez system bankowy. Rezerwy oficjalne zbudowane z walut światowych są utrzymywane przez kraje rozwijające się w zdecydowanie większym wymiarze niż by to wynikało z tradycyjnych standardów przezornościowych. Wpływa na to brak rozwiązań systemu międzynarodowych finansów, mogących zapewniać stabilne warunki funkcjonowania gospodarek rozwijających się, co zmusza je do utrzymywania wysokich rezerw walutowych. Wydaje się zatem, że należy traktować dolaryzację krajów rozwijających się jako istotny czynnik kształtujący popyt na

pieniądz światowy. Dalszej analizie wymaga problem swoistego udziału krajów emitentów pieniądza światowego, w tym przede wszystkim dolara, w napędzaniu popytu na pieniądz światowy pozwalający rozwiązywać im ich wewnętrzne problemy. Źródeł tych problemów należy natomiast poszukiwać w utrzymujących się wadliwościach polityki neoliberalnej współczesnego kapitalizmu.

## THE PHENOMENON OF DOLLARIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES' MONETARY SYSTEMS

### Summary

The lack of reliable domestic financial instruments, including a stable currency, results in domestic entities' desire, and sometimes a need, to possess monetary resources from other currency areas. The phenomenon is called dollarization although it may relate to any currency, including mainly global currencies. The need for dollarization also appears in connection with the necessity of possessing reserves by the banking system. Official reserves made of world currencies that are kept by developing countries are definitely higher than required as standard traditional precautionary measures. It results from the lack of the international financial system solutions that might guarantee stable conditions for the functioning of developing economies, which makes them maintain high monetary reserves. Thus, it seems that dollarization of developing countries should be treated as an important factor shaping demand for world money. The specific share of the countries that are world currencies issuers, including first of all the dollar, in raising demand for world money that lets them solve their domestic problems is an issue that requires further analysis. On the other hand, the sources of these problems should be looked for in persistent defectiveness of neoliberal policy of the contemporary capitalism.

## ЯВЛЕНИЕ ДОЛЛАРИЗАЦИИ В ВАЛЮТНЫХ СИСТЕМАХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

### Резюме

Отсутствие надёжных отечественных финансовых инструментов, в частности, стабильного денежного обращения, приводит к появлению у отечественных субъектов желания, а порой необходимости, обладания денежными

ресурсами из других валютных систем. Данное явление называется долларизацией, хотя речь может идти о любой валюте, если она входит в число мировых валют. Потребность в долларизации возникает также в связи с необходимостью обладания дополнительными резервами в банковской системе. Официальные резервы, созданные за счёт мировых валют, поддерживаются развивающимися странами в гораздо большей степени, чем это бы следовало из традиционных предупредительных стандартов. Это связано с отсутствием решений в системе международных финансов, которые могли бы обеспечить стабильные условия функционирования экономики развивающихся стран, что вынуждает их поддерживать высокие валютные резервы. В связи с вышесказанным можно считать, что следует долларизацию развивающихся стран принимать как существенный фактор, формирующий спрос на мировую валюту. Дальнейшего анализа требует проблема своеобразного участия стран-эмитентов мировой валюты, прежде всего доллара, в нагнетании спроса на мировую валюту, позволяющего решать их внутренние проблемы, источники которых следует искать в наличествующих недостатках неолиберальной политики современного капитализма.

Ewelina Florczak

## PRAKTYCZNA TEORIA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO<sup>1</sup>

### WPROWADZENIE

Celem artykułu jest zlokalizowanie przedsiębiorstwa społecznego w problematyce funkcjonujących teorii przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem *teorii konfirmy*, jak również zestawienie wyników badań empirycznych dotyczących przedsiębiorstw społecznych ze zmodyfikowaną autorsko koncepcją *teorii konfirmy* przedsiębiorstwa.

Dla zrozumienia funkcjonowania systemu gospodarczego niezbędne jest naukowe wyodrębnienie przedsiębiorstw jako autonomicznych podmiotów kształtujących sieć relacji rynkowych. Dlatego tak istotne znaczenie mają wciąż rozwijające się teorie przedsiębiorstw, określane w literaturze holonem teorii ekonomicznych<sup>2</sup>. Jednym z najważniejszych trendów poznawczych wśród teorii przedsiębiorstwa zaznacza się potrzeba zlokalizowania tych elementów konstytuujących działalność i funkcje przedsiębiorstwa, które akcentują podmiotowość jednostki ludzkiej w procesach gospodarczych. Ten aspekt na przestrzeni lat był pomijany, szczególnie w ramach dominujących teorii definiujących maksymalizację zysku i wartości finansowych jako podstawowych celów w działalności przedsiębiorstwa (teorie menedżerskie, teorie finansowe, teorie klasyczne). Jednak pragmatyka gospodarcza skłoniła naukowców do włączenia atrybutu czynnika ludzkiego w procesach gospodarczych, a przede wszystkim w teorii przedsiębiorstwa. Jak pisze Jacek Brdulak:

---

<sup>1</sup> Artykuł jest rozwinięciem tekstu J. Brdulak, E. Florczak, *Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1–2(32–33)2011, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, s. 15–35.

<sup>2</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2010, s. 53.

„jesteśmy prawdopodobnie o krok od sformułowania humanistycznej teorii przedsiębiorstwa, w której element przedsiębiorczości indywidualnej osoby będzie jednym z najistotniejszych aspektów”<sup>3</sup>.

## 1. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE JAKO KATEGORIA PODMIOTU GOSPODARCZEGO

W obliczu takich perspektyw badawczych w ekonomii należy zwrócić uwagę na kategorię przedsiębiorstwa społecznego, którego obecność w gospodarce i teorii ekonomii jest obecnie poddawana teoretycznej lokalizacji i systematyzacji. Przedsiębiorstwo społeczne określa się jako podmiot gospodarczy realizujący cele społeczne w ramach swojej działalności. Jego obecność uzasadniana jest kryzysem paradygmatu dwubiegunowego (ryнку i państwa) i wskazuje na przyjmowanie zasad alokacji na opartych na zasadzie wzajemności i solidaryzmie.

W literaturze przedmiotu dominują dwa główne kierunki w zakreślaniu obszaru funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych. Jest tu mowa o podejściu europejskim i amerykańskim. Podstawowa różnica w przedstawionych podejściach dotyczy kwestii ustalania tożsamości ekonomicznej przedsiębiorstw społecznych w życiu społeczno-gospodarczym. Ma to związek z historycznym rozwojem i tradycją poszczególnych instytucji w kształtowaniu się systemu społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów.

Ujęcie europejskie przedsiębiorstwa społecznego, wskazujące w głównej mierze na formy spółdzielni, stowarzyszeń, fundacji i organizacji wzajemnościowych stanowi ograniczenia formalno-organizacyjne z punktu widzenia współczesnej różnorodnej rzeczywistości gospodarczej. Europejska koncepcja wykorzystuje jeden z podstawowych sposobów umiejscawiania przedsiębiorstw społecznych w strukturze gospodarczej, który określany jest mianem formalnego podejścia i odnosi się do form prawnych funkcjonujących podmiotów.

Formalne ujęcie europejskie zostało w jednym z kierunków zmodyfikowane poprzez zastosowanie dodatkowych kryteriów charakteryzujących poszczególne formy prowadzenia działalności gospodarczej. Takim sposobem z podejścia formalnego określania przedsiębiorstw społecznych skierowano się ku podejściu normatywnemu, nawiązującemu do 4 wyznaczników ekonomicznych i 5 wyznaczników społecznych identyfikacyjnych interesujących

<sup>3</sup> J. Brdulak, P. Jakubik, *Instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości*, [w:] K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa 2010, s. 82.



nas przedsiębiorstw. Ze względu na charakterystyczne kryteria zawężające krąg podmiotów taka perspektywa implikuje również dodatkowe ograniczenia podmiotów, szczególnie w kontekście struktury własności i systemu zarządzania. Wyodrębnianie przedsiębiorstw społecznych na podstawie ich form prawnych oraz uwzględniania 9 wyznaczników (społecznych i ekonomicznych) identyfikacji jest szeroko stosowane w dotychczasowych badaniach polskiej przedsiębiorczości społecznej. Ma to również swoje uzasadnienie we współpracy badawczej z instytucjami Unii Europejskiej.

Przywołując amerykańską perspektywę interpretacji przedsiębiorstw społecznych, jako punkt wyjścia wskazuje się **pojęcie hybrydowości**. W kontekście perspektywy hybrydowej ujmowane są jako przedsiębiorstwa społeczne również inne organizacje różniące się specyfiką trzech aspektów: **motywu, odpowiedzialności i wykorzystywania dochodu**. Przedsiębiorstwo społeczne, jako organizacja hybrydowa nastawiona na jednoczesną realizację celów społecznych i ekonomicznych, posiada następujące własności<sup>4</sup>:

- stosuje narzędzia i środki charakteryzujące komercyjną działalność dla osiągnięcia celów społecznych,
- generuje społeczne i ekonomiczne wartości,
- monitoruje efekty finansowe, jak i oddziaływanie społeczne,
- cele finansowe osiąga w sposób przyczyniający się do dobra publicznego,
- posiada niezależność finansową dzięki niepodleganiu limitom dochodowym,
- przedsiębiorstwo ukierunkowuje strategię realizacji misji społecznej.

## 2. UNORMOWANIE PRAWNE PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO

W obliczu przedstawionych perspektyw należy zwrócić uwagę na trendy w legislacyjnych rozwiązaniach, mając na uwadze obecnie trwające dyskusje nad konstrukcją i definicją prawną przedsiębiorstwa społecznego w Polsce. Przejawem tego są realizowane od 2008 r. prace nad ustawą o przedsiębiorstwie społecznym<sup>5</sup> realizowane przez grupę prawną Zespołu ds. rozwiązań

<sup>4</sup> K. Alter, *Typologia przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański, *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów, wybór tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 147.

<sup>5</sup> *Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej* dostępny na stronie: [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/InstytucjeWspierajaceES/Zespol\\_strategiczny/ustawa\\_o\\_przedsiębiorstwie\\_społeczny.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/InstytucjeWspierajaceES/Zespol_strategiczny/ustawa_o_przedsiębiorstwie_społeczny.pdf)

systemowych w zakresie ekonomii społecznej. Według aktualnych ustaleń<sup>6</sup> gospodarcza działalność przedsiębiorstwa społecznego ma na celu:

- „**Art. 5.** 1. Działalność gospodarcza przedsiębiorstwa społecznego:
- 1) ma na celu zawodową reintegrację (...)
  - lub
  - 2) jest prowadzona wyłącznie w zakresie:
    - a) pomocy społecznej (...),
    - b) opieki nad dziećmi (...),
    - c) prowadzenia przedszkoli niepublicznych lub innych form wychowania przedszkolnego (...),
    - d) ochrony zdrowia psychicznego (...)
    - e) wsparcia osób niepełnosprawnych (...).”

Nowym zamysłem projektu jest utworzenie Izby Przedsiębiorstw Społecznych. Do jej kompetencji ma należeć (Rozdział 4 projektu ustawy) m.in. reprezentowanie interesów członków Izby przed organami władzy publicznej, wydawanie opinii w przedmiocie zasadności przyznania przedsiębiorcy statusu przedsiębiorstwa społecznego oraz wykonywanie nadzoru i kontroli nad działalnością przedsiębiorstw społecznych. Projekt ustawy wprowadza powołanie Rady Ekonomii Społecznej (Rozdział 7 projektu ustawy) jako organu opiniodawczo-doradczego w sprawach ekonomii społecznej. Poza tym postuluje się wprowadzenie w strukturę przedsiębiorstwa społecznego organu konsultacyjno-doradczego (opiniujący działalność obecną i strategię działania przedsiębiorstwa), w skład którego mają wchodzić pracownicy, inne zatrudnione osoby, wolontariusze, przedstawiciele innych przedsiębiorstw społecznych stale współpracujących z przedsiębiorstwem, przedstawiciele właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Z kolei dochód z działalności przedsiębiorstwa według ustawy ma być przeznaczany na działalność pożytku publicznego (w wysokości co najmniej 10%) oraz na działalność reintegracyjną<sup>7</sup>:

- „**Art. 17.** Dochód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, uzyskany z wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, jeżeli nie jest przeznaczony na pokrycie strat z lat poprzednich, przeznacza się:
- 1) w co najmniej 10%:
    - a) na działalność pożytku publicznego (...),
    - b) na działalność na rzecz zatrudnionych w przedsiębiorstwie społecznym (...)
  - 2) w pozostałym zakresie na finansowanie realizacji celów działalności przedsiębiorstwa społecznego, o której mowa w art. 5 ust. 1, jego dalszy rozwój lub na zasilenie majątku przeznaczonego na wykonywanie tej działalności”.

<sup>6</sup> Projekt ustawy z 10 lipca 2013 r.

<sup>7</sup> *Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym..., op. cit.*

Takie ujęcie instytucjonalne, zwane również „tradycyjnym”, w kontekście realizowanego celu społecznego nie zawsze może odzwierciedlać ich rzeczywistą działalność charakterystyczną dla przedsiębiorstw społecznych. Wyodrębnianie podmiotów gospodarki społecznej na zasadzie prawnych instytucji jest metodą uznaną przez podejście europejskie. Jak zaznacza B. Klimczak<sup>8</sup> zmiany i wszelkie procesy ewolucyjne związane z zagadnieniami instytucjonalnymi postępowały zgodnie z założeniami wynikającymi ze specjalistycznej wiedzy o udziale i znaczeniu instytucji dla funkcjonowania rynków. Jednak historyczne doświadczenia i obserwacja zjawisk gospodarczych, jak również ekonomiczne oraz społeczne teorie instytucji nie wskazują w sposób zdecydowany, jakie instytucje w określonych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych optymalnie stymulują rynkową przedsiębiorczość. Sytuacja jest bardziej złożona gdy do działalności gospodarczej dołączymy realizowanie celów społecznych. Z tego względu można podać w wątpliwość słuszność jednoznacznego stosowania prawnych wytycznych do przedsiębiorczości społecznej, przede wszystkim ze względu na nie uznanie w takiej metodzie przedsiębiorstw również komercyjnych, które tworzą społeczną wartość dodaną, choć nie podlegają prawnie skonstruowanym wytycznym definiowania przedsiębiorczości społecznej<sup>9</sup>.

### 3. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W TEORII PRZEDSIĘBIORSTW

W definiowaniu i poszukiwaniu trafności indentyfikacyjnych celów przedsiębiorstwa społecznego należy rozpocząć od umiejscowienia go w teorii przedsiębiorstw. Z racji uwzględnienia czynnika ludzkiego przedsiębiorstwa społeczne zbliżają się do takich teorii, jak: *teoria konsumencka* – wskazująca na przedsiębiorstwa jako substytuty gospodarstw domowych, które dzięki wyspecjalizowaniu osiągają wyższe efekty z nakładów<sup>10</sup>, *teoria behawioralna* – która podaje w wątpliwość maksymalizację zysku jako jedyne go celu

<sup>8</sup> B. Klimczak, *Instytucje polityczne i prywatne w procesie transformacji polskiej gospodarki*, [w:] A. Noga (red.), *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2004, s. 57–62.

<sup>9</sup> Podobną opinię można wskazać u: M. Maciejewski, *Przedsiębiorczość społeczna*, [w:] T. Sadowski (red.), *Rozwój. O tym jak integracja środowisk lokalnych i uspołecznienie gospodarki budują nową jakość*, Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, Poznań 2012, s. 131.

<sup>10</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 127–131.

ze wskazaniem na różnorodność ludzi jako aktorów życia gospodarczego<sup>11</sup>, *innovacyjna teoria przedsiębiorczości Schumpetera*<sup>12</sup>, *konwencyjna teoria przedsiębiorstwa* – określające przedsiębiorstwo jako instytucję, która koordynuje gospodarkę przez formalne i nieformalne działania zmierzające do kontroli konwencji<sup>13</sup>. Analizując składowe poszczególnych teorii, można zauważyć, że ograniczenie motywu dążenia do zysku jest konsekwencją nowych i szerszych celów, które sprzyjają rozwojowi zachowań i preferencji indywidualnych i społecznych, zastępując wąsko rozumianą maksymalizację wartości ekonomicznej.

Przedsiębiorcy społeczni różnią się tym, że realizowane przez nich strategie osiągania dochodów są bezpośrednio związane z realizowaną misją. Ostateczną miarą efektywności przedsiębiorstwa społecznego nie jest wynik finansowy i generowanie zysków, ale zwraca uwagę tzw. **podwójny rachunek wyników**.

Rynek nie jest mechanizmem idealnym, ale na dłuższą metę weryfikuje oferowaną wartość dla klienta, w przypadku przedsiębiorstw społecznych rynek nie zawsze jest w stanie zweryfikować społeczną wartość realizowaną przez przedsiębiorstwo.

W literaturze wskazuje się również na stronę popytową funkcjonowania organizacji non-profit<sup>14</sup>. Chociaż nie odnosi się ona wprost do przedsiębiorstw społecznych, to można zaakcentować aspekt motywacji realizacji misji społecznej w ramach działalności gospodarczej. Henry Hansmann<sup>15</sup> odnosi się do problemu dysfunkcji mechanizmu rynkowego w warunkach asymetrii informacji. W takich warunkach większym zaufaniem klientów cieszyć się

<sup>11</sup> Dokładny opis zob: M. Wojtysiak-Kotlarski, *Teoria przedsiębiorstwa a koncepcje zarządzania i praktyka biznesu*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011, s. 120–132.

<sup>12</sup> J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

<sup>13</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 174–176.

<sup>14</sup> Szerzej o dyskusji dotyczącej strony popytowej i podażowej ekonomii sektora non-profit w: D. Buttler, *Ekonomia sektora non profit. Krytyka i reinterpretacja wybranych aspektów teoretycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXI, zeszyt 4–2009.

Ekonomiczne podejście do sektora non-profit zdominowane jest przez tzw. teorie strony popytowej, spośród których dwie – zawodności kontraktów i dóbr publicznych – zyskały największą popularność. W ujęciu Hansmanna są to organizacje typu przedsiębiorczego oraz donacyjnego. Podmioty pierwszego typu dostarczają dobra prywatne, a ich istnienie tłumaczy teoria zawodności kontraktów. Podmioty drugiego typu dostarczają dóbr publicznych i muszą liczyć na prywatne donacje lub granty państwowe. Przede wszystkim do tych podmiotów odnosi się teoria dóbr publicznych Weisbroda. D. Buttler, *Ekonomia...*, *op. cit.*, s. 135–138.

<sup>15</sup> H. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, „The Yale Law Journal” 89, 1980, s. 835–898.

będą organizacje, które mają statusowy zakaz dystrybucji zysków, ponieważ nie czerpią zysków z przewagi dostępu do informacji.

Przejawia się zatem potrzeba uznania pluralizmu organizacyjnego, natomiast zróżnicowanie pod względem treści społecznych stanowi czynnik jakościowy, którego nie sposób ujmować wyłącznie do zero-jedynkowej dychotomii obecność–nieobecność. Konsekwencją tego jest potrzeba zmiany w określaniu kwestii wartościujących rolę przedsiębiorstw społecznych.

W literaturze wskazuje się na opinię, że organizacje inne niż przedsiębiorstwa nastawione na generowanie zysków powstają dlatego, że bardziej efektywnie minimalizują koszty<sup>16</sup>. Podmioty przedsiębiorczości społecznej potrafią osiągnąć wysoki poziom wydajności tylko wówczas, gdy interesariusze danego przedsiębiorstwa wykazują jednorodne cechy i preferencje. Jednak w teorii Hansmanna<sup>17</sup> rola organizacji ekonomii społecznej ma spadać wraz ze wzrostem konkurencyjnych rynków i spadkiem popytowo-podażowych deficytów. Argumentuje to tym, że podmioty nastawione na zysk mają lepiej zdefiniowane cele w sytuacji uregulowanych relacji mechanizmu rynkowego. Jednak takie stanowisko nie wyjaśnia obecnych tendencji do funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych i gospodarczych innowacji uzupełniających o treść społeczną tradycyjne formy interakcji społecznych.

Niezdolność teorii ekonomicznych do wyjaśnienia istnienia takich organizacji wynika z ograniczenia samej teorii, na które próbują znaleźć odpowiedź najnowsze poszukiwania badawcze, które w metodach weryfikacji podejmują podejście sytuacyjne w zarządzaniu, indywidualizm i kontekstualizm badawczy. Taka ścieżka analizy jest niezbędna do identyfikowania przedsiębiorstw społecznych w teorii i praktyce gospodarczej.

Przyjmując definicję przedsiębiorstwa społecznego dla potrzeb niniejszych rozważań, uwzględnione zostało kryterium wykorzystywania zysku do realizacji szeroko pojętych celów społecznych dowolnej formy instytucjonalno-prawnej przedsiębiorstwa. Przywołując równocześnie istotną dla poruszanego problemu wypowiedź, że:

„przedsiębiorstwo społeczne przekracza granice sektorów i form organizacyjnych. Może zaistnieć we wszystkich sektorach oraz w relacjach w międzysektorowej współpracy”<sup>18</sup>,

<sup>16</sup> C. Borzaga, E. Tortia, *Miejsce organizacji ekonomii społecznej teorii firmy*, [w:] J.J. Wygnański, *Antologia tekstów wybranych. Przedsiębiorstwo społeczne, wybór tekstów*, FISE, Warszawa 2008, s. 293 i nast.

<sup>17</sup> H. Hansmaan, *The Ownership of the Enterprise*, Harvard University Press, Harvard 1996.

<sup>18</sup> J. Austin, *Trzy kierunki badań nad przedsiębiorczością społeczną*, [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, przekład K. Dzieciolowicz, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 35.

należy w zdecydowanej szerszej mierze zwrócić uwagę na działalność przedsiębiorstwa, a nie tylko na jego konstrukcję formalną. Na ten problem wskazuje także W. Kwaśnicki<sup>19</sup>, który stwierdza, że działalność niektórych podmiotów komercyjnych można uznać za działalność przedsiębiorstw społecznych. W tym przypadku argumentuje to funkcjonowanie przedsiębiorstw w interesie ekonomicznej stabilizacji pracowników oraz nastawienie na podmiotowość człowieka w działalności gospodarczej, co jednocześnie potwierdza uznanie różnorodności podmiotowej przedsiębiorstw społecznych w praktyce gospodarczej.

#### 4. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W TEORII KONFIRMY

Konsekwencją takiego podejścia było zwrócenie uwagi na *teorię konfirmy*, która powstała z potrzeby zaakcentowania podmiotowości człowieka w działalności gospodarczej

W rozważaniach na temat wyodrębnienia przedsiębiorstw społecznych z *teorii konfirmy* należy szczególną uwagę skierować na gospodarstwo domowe, które A. Noga traktuje jako centralny regulator gospodarczy<sup>20</sup>. Podmiotowość gospodarstw domowych w relacji do przedsiębiorstwa szczególnie klarownie obserwuje się przy aktywności przedsiębiorstw społecznych. Dlatego też uznać można za zasadne poszukiwania w ramach *teorii konfirmy* problematyki funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych.

To zagadnienie było przedmiotem zainteresowania badań teoretyczno-empirycznych przeprowadzanych w latach 2011–2014. W próbie badawczej uwzględniono różnorodność badanych form prawnych dobierając je tak, aby reprezentowały tzw. tradycyjną w ujęciu europejskim ekonomię społeczną, oraz przedsiębiorstw społecznych w ujęciu amerykańskim.

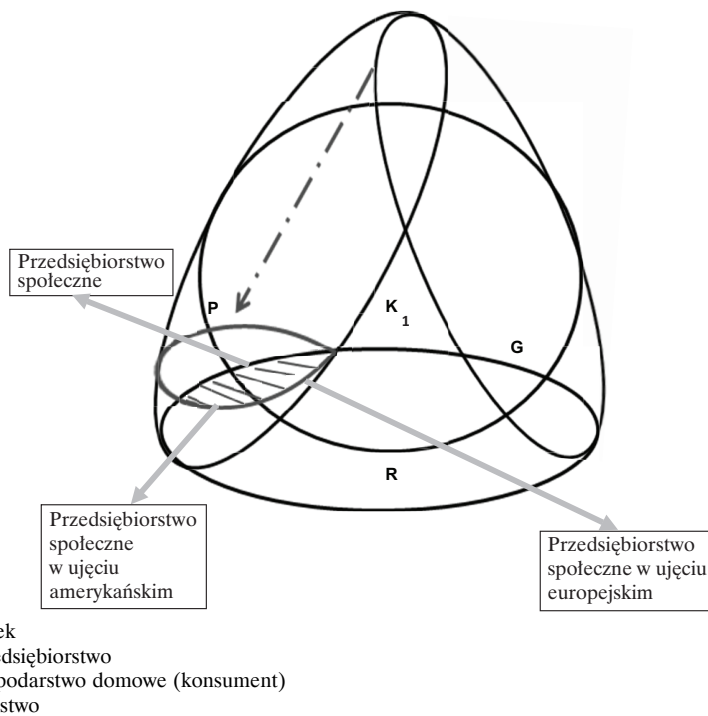
Dla graficznego przedstawienia koncepcji przedsiębiorstwa społecznego w *teorii konfirmy* konieczna jest modyfikacja rysunku A. Nogi, która polega na przeniesieniu obszaru odpowiadającego roli państwa (por. rysunek 1). W rezultacie powstanie pole zbieżności gospodarstwa społecznego, przedsiębiorstwa, rynku i państwa.

<sup>19</sup> W. Kwaśnicki, *Ekonomia (gospodarka) społeczna*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski, 2005, s. 11–16.

<sup>20</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 218.

Rysunek 1

## Umiejscowienie przedsiębiorstwa społecznego w kontekście teorii konfirmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 227.

Powstałe pole zbieżności wszystkich czterech elementów można poddać analizie w kontekście umiejscowienia w nim przedsiębiorstwa społecznego jako połączenie funkcji gospodarstwa domowego, przedsiębiorstwa, rynku i państwa.

Podstawą osadzenia w układzie przedsiębiorstwa społecznego jest połączenie celów podmiotów gospodarujących: przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowego, państwa w relacji do rynku. Przedsiębiorstwo społeczne, realizując zintegrowane cele społeczno-ekonomiczne, umiejscowione jest w obszarze łączącym *konfirmę* i podmiot państwa, ze względu na przejęcie funkcji, jakie wymagane są od instytucji państwowych w stosunku do obywateli. Wskazać należy tu przede wszystkim również na przedsiębiorczy charakter podmiotów – stąd uwzględnienie rynku w kontekście pełnionych celów społecznych<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Dokładny opis koncepcji w: E. Florczak, *Przedsiębiorstwo społeczne w teorii konfirmy*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 3(20), Oficyna Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011, s. 40–47.

Umiejscowienie przedsiębiorstw społecznych w gospodarce ma dodatkowe znaczenie. Wiąże się ono z poszukiwaniem ostatecznej definicji i metod precyzyjnej identyfikacji przedsiębiorstw społecznych. Powszechną metodą jest rozróżnienie na europejską i amerykańską interpretację przedsiębiorstw społecznych. W obu spojrzeniach występują podobieństwa wynikające z funkcji przedsiębiorstw społecznych – nastawienia na realizowanie celów społecznych. Różnice natomiast wynikają z metod i form działania, dzięki którym te cele się osiąga. Rozróżnienie to jest uwzględnione w graficznym ujęciu regulatorów gospodarki i poszukiwania w nim obszaru przedsiębiorstw społecznych (por. rysunek 1).

W Europie, a szczególnie w strukturach Unii Europejskiej (gdzie łączy się pojęcie przedsiębiorstwa społecznego z gospodarką społeczną) występuje formalnourzędniczy sposób klasyfikacji. Wyznacza się tu podmioty ze względu na ich formę organizacyjno-prawną, i uwzględnia się takie formy, jak spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia, towarzystwa wzajemnościowe. Taka interpretacja reprezentuje tzw. podejście instytucjonalne. Należy dodać, że wśród tych kryteriów istotne znaczenie mają partycypacja i demokratyczność w zarządzaniu, co skłania się ku spółdzielczemu profilowi przedsiębiorstwa.

W amerykańskim podejściu określania przedsiębiorstw społecznych eksponuje się przede wszystkim aspekt komercyjny i działalność ta rozumiana jest bardziej swobodnie, ponieważ za przedsiębiorstwo społeczne można uznać każdą działalność gospodarczą generującą dochód, który został uzyskany dla celów i z powodów społecznych. Dlatego w obszarze takiego ujęcia znajdują się przedsiębiorstwa społeczne bez względu na ich formę prawną.

Podstawą umiejscowienia przedsiębiorstw społecznych w ujęciu europejskim, w układzie przedstawionym na rysunku 1, jest połączenie celów podmiotów gospodarujących przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowego i państwa w relacji do rynku. W omawianiu europejskim umiejscowieniu przedsiębiorstw społecznych należy odnieść się do funkcji jakie przedsiębiorstwa te mają w Europie pełnić – funkcja społecznej i zawodowej integracji oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społeczno-ekonomicznemu.

Dzięki wymienionym obszarom zbieżności połączenia poszczególnych regulatorów można zlokalizować przedsiębiorstwa społeczne w gospodarce na podstawie *teorii konfirmy*. Jednym z istotnych czynności jest graficzne rozróżnienie na przedsiębiorstwa społeczne w kontekście europejskim i amerykańskim (por. rysunek 1).



## 5. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Jak wynika z badań empirycznych<sup>22</sup> działalność gospodarcza prowadzona dla realizacji celu społecznego nie musi być bezpośrednio związana z określonymi formami prawnymi przedsiębiorstw, ponieważ podmioty wykazujące prospołeczne dążenia w dowolnej działalności mogą zostać uznane według koncepcji amerykańskiej za przedsiębiorstwa społeczne.

Istotny element działalności przedsiębiorstwa społecznego, który wyróżnia go w kontekście *teorii konfirmy*, to uwzględnianie zbieżnego z nim gospodarstwa domowego w jego otoczeniu. Analizując funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych, podkreśla się ich „zakorzenienie lokalne” oraz bazowanie na sieciach relacji z poszczególnymi podmiotami w regionie. Jest to kolejny powód potrzeby rozszerzenia celów przedsiębiorstw społecznych gospodarstw domowych o wyraźnie sformułowane cele społeczne.

Konfrontując wyniki badań empirycznych z założeniami przedsiębiorstwa społecznego w *teorii konfirmy*, można zauważyć, że:

1. Przewaga w badaniu mikroprzedsiębiorstw potwierdza przeważający udział mikroprzedsiębiorstw wśród działających firm w skali kraju, w tym przedsiębiorstw społecznych.
2. Z analizy działalności badanych podmiotów wynika, że wśród nich 90% prowadzi działalność usługową, natomiast 10% deklaruje działalność produkcyjną lub mieszaną. Taka proporcja odpowiada także strukturze działalności prospołecznej dla mikro i małych przedsiębiorstw o profilu usługowym.
3. W różnorodnym rozkładzie branżowym przeanalizowanych przedsiębiorstw potwierdza się, że usługi społeczne definiowane przez system statystyczny, np. GUS, nie są adekwatne do zróżnicowania profilu działalności przedsiębiorstw społecznych.
4. Zanotowany został równomierny rozkład wśród podmiotów prowadzących działalność o zasięgu lokalnym, gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Z punktu widzenia związku przedsiębiorstw społecznych ze ściśle lokalną, miejscową społecznością potwierdza się ich mikroskala działalności i przewaga „ukorzenienia” w lokalnych społecznościach.
5. Jak wskazują wyniki badań, najczęściej występującym motywem podejmowania działania jest zaobserwowane zapotrzebowanie społeczne na daną usługę lub produkt. Z ekonomicznego punktu widzenia przedsię-

<sup>22</sup> E. Florczak, *Przedsiębiorstwo społeczne w środowisku lokalnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014, rozprawa doktorska, materiał niepublikowany.

- biorcy odpowiadają na zarejestrowany deficyt lub ujawniający się popyt na usługę/ produkt, co może świadczyć o określonej strategii rynkowej.
6. Jednym z głównych wniosków z badań empirycznych jest rozszerzenie również zakresu celów społecznych, nie ograniczających się tylko do działalności w obszarze wykluczenia społeczno-ekonomicznego, lecz poprawy jakości życia społeczności poprzez prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze niejednoznacznie nastawionej na maksymalizację zysku.
  7. Istotnym elementem prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku komercyjnych przedsiębiorstw społecznych jest chęć samorealizacji, jak również zapewnienie warunków w rodzinnym życiu społecznym (w obliczu słabości państwa w tym zakresie).

Wymienione przesłanki podają w wątpliwość tradycyjne neoklasyczne teorie przedsiębiorstw, a wskazują na takie ujęcie przedsiębiorstw, według którego „przedsiębiorstwa to struktury gospodarowania nastawione na koordynację działań podmiotów ekonomicznych”<sup>23</sup>. Wyeksponować tu należy możliwości adaptacyjne przedsiębiorstw oraz generowanie wartości gospodarczych i społecznych. Przez to nawiązać można do druckerowskiej koncepcji przetrwania przedsiębiorstw w środowisku<sup>24</sup>. Traktując przedsiębiorstwa społeczne jako przedsiębiorstwa zakorzenione lokalnie i posiadające umiejętność do dostosowania się do lokalnych warunków.

Powyższa interpretacja wskazuje na zasadność wyodrębnienia przedsiębiorstwa społecznego w *teorii konfirmy*. Z powodu realizowanych celów społecznych – szerszych od celów gospodarstw domowych, można umiejscowić przedsiębiorstwo społeczne w systemie gospodarczym odpowiadającym zakreślowanemu obszarowi na rysunku 1. Wychodząc z *teorii konfirmy* gospodarstwa domowe (części składowe społeczeństwa) traktujemy jako realne byty ekonomiczne gospodarcze, a nie do społeczeństwie obywatelskim, które pod względem ekonomicznym jest formą abstrakcyjną<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> C. Borzaga, E. Tortia, *Miejsce organizacji ekonomii społecznej...*, op. cit., s. 283.

<sup>24</sup> P. Drucker twierdzi, że podstawowym celem przedsiębiorstwa jest **przetrwanie**. Dlatego przedsiębiorstwo, aby przetrwać, powinno:

- wykazywać odpowiednią rentowność, aby przetrwać,
- adoptować się do obecnych i zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych, aby umożliwić sobie przetrwanie,
- podejmować innowacyjne przedsięwzięcia, gwarantujące przetrwanie produktów, usług na rynkach ulegających ciągłej modyfikacji.

<sup>25</sup> Por. J. Hausner, *Przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, MSAPUE, Kraków 2008, s. 10.

W ontologicznym definiowaniu przedsiębiorstwa społecznego według kryterium przekazywania zysku na cele społeczne przy dowolnej formie instytucjonalno-prawnej przedsiębiorstwa gospodarstwo domowe w ujęciu A. Nogi stanowi podstawowy budulec jego profilu zarówno w wewnętrznym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, jak i jego relacji do otoczenia. Punkt wyjścia w wydaje się być niezaprzeczalnym punktem połączenia gospodarstwa domowego z przedsiębiorstwem społecznym – zgodnie z założeniami konfirmacji w gospodarce. Jak wynika z badań przeznaczanie zysków na działalność społeczną jest jednym z kluczowych kryteriów identyfikacji przedsiębiorstwa społecznego. Wstępna ich selekcja, oparta na badaniu autorskim, wskazuje na potrzebę indywidualnego traktowania zysku, nawiązując do podejścia sytuacyjnego w zarządzaniu.

Lewa część zakreskowanego obszaru na rysunku 1 reprezentuje obszar przedsiębiorstw społecznych w gospodarce w ujęciu amerykańskim. Gdy mówi się o przedsiębiorstwie społecznym w Stanach Zjednoczonych szczególnie jest akcentowana jego zdolność do generowania dochodów. Takie spojrzenie jest wspólne dla praktyków i teoretyków. Do przedsiębiorstw społecznych zalicza się zarówno organizacje nastawione na zysk, które angażują się w inicjatywy społeczne, jak i formy hybrydowe – które łączą ze sobą dążenia nastawione na zysk, z celami społecznymi, aż po organizacje non-profit, które prowadzą działalność gospodarczą wspierającą ich działalność misyjną<sup>26</sup>. Dlatego też uzasadnione jest uwzględnienie na rysunku 1 obszaru odpowiadającemu oddziaływaniom rynku, wychodzącemu poza pole gospodarstw domowych. W perspektywie amerykańskiej cele społeczne przedsiębiorstw mogą być realizowane wspólnie z autonomicznymi celami rynkowymi. Zaobserwować tu można również działalnie przedsiębiorstw wykraczające poza kontekst gospodarstw domowych w celu generowania zysku, umożliwiającego realizację w kolejnym etapie funkcji społecznych. Nawiązując do podmiotowego traktowania w *teorii konfirmy* gospodarstw domowych, zaznacza się wyraźne rozróżnienie dwóch omawianych perspektyw. W europejskim ujęciu przedsiębiorstw społecznych (por. rysunek 1) cele gospodarstw domowych są silnie utożsamiane z celami i misją przedsiębiorstw społecznych, nie akcentują też, jak w ujęciu amerykańskim, swobody wpływów rynkowych.

Na podstawie badań jakościowych dokonano typologii przedsiębiorstw społecznych rozszerzających dotychczasowe reprezentujące podmioty występujące w literaturze.

<sup>26</sup> J.A. Kerlin, *Przedsiębiorstwa społeczne w Stanach Zjednoczonych a w Europie*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne...*, op. cit., s. 120.

Typologia została przeprowadzona według następujących kryteriów:

- motywy powstania przedsiębiorstw społecznych;
- rodzaj prowadzonej działalności w ramach podstawowej działalności gospodarczej;
- grupa beneficjentów i interesariuszy przedsiębiorstwa społecznego;
- miejsce prowadzonej działalności – rozgraniczenie na obszary wiejskie i miejskie, aglomeracyjne.

Na podstawie badań zidentyfikowano następujące reprezentatywne podmioty:

1. Przedsiębiorstwa społeczne prozatrudnieniowe (spółdzielnie socjalne osób fizycznych), cechujące się wyraźnymi problemami funkcjonowania na rynku (niekiedy, pomimo dużej aktywności pracowników).
2. Przedsiębiorstwa społeczne powoływane instytucjonalnie przez organizacje pozarządowe lub JST w celach prozatrudnieniowych (spółdzielnie społeczne osób prawnych, spółki z o.o. non-profit, ZAZ-y).
3. Przedsiębiorstwa społeczne w formie organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego na obszarach wiejskich, lecz siedzibę mające w miastach.
4. Przedsiębiorstwo społeczne jako podmiot komercyjny „terytorialnie odpowiedzialny” ukierunkowany jest na rzecz zmiany społeczno-gospodarczej, rozwoju regionu i środowiska lokalnego. Nie jest to główna działalność zarobkowa właścicieli, lecz chęć ich samorealizacji.
5. Przedsiębiorstwo komercyjne o charakterze samopomocy – działalność podjęta np. z myślą o zabezpieczeniu emerytalnym w obliczu słabości instytucji państwa w tym zakresie.
6. Przedsiębiorstwo społeczne instrumentalnie powoływane w formie podmiotów ekonomii społecznej w celu pozyskania środków na działalność gospodarczą.

We wskazanej typologii trzy pierwsze podmioty są typowymi przedsiębiorstwami społecznymi obecnymi w literaturze. Rozszerzenie typologii następuje poprzez wprowadzenie podmiotów nr4, 5, i6. Przedstawiona interpretacja ma na celu wskazanie na miejsce przedsiębiorstwa społecznego w strukturach gospodarki – w jej sferze ekonomicznej i społecznej. W takim ujęciu narzędziowe oparcie się na *teorii konfirmy* wynika z uwzględniania w niej humanizmu i podmiotowości człowieka w działalności gospodarczej.

Istotnym zagadnieniem staje się uwzględnienie nowej *teorii konfirmy* w funkcjonujących w literaturze ekonomicznej teoriach przedsiębiorstw. Szczególnie zaś w obszarze określania funkcji przedsiębiorstwa w strukturze gospodarczej.

Konsekwencją zastosowania teorii *konfirmy* w rozważaniach teoretycznych jest ujęcie tego kierunku myślenia w procesie badawczym. Pierwszym wyróżniającym się aspektem jest uwzględnianie w badaniu podmiotów gospodarczych, bez względu na ich formę prawną-organizacyjną. Istotą pozostaje natomiast realizowanie poprzez ich działalność gospodarczą określonych celów społecznych, mających przełożenie do uznanej w *teorii konfirmy* użyteczności dla gospodarstw domowych.

Wobec powyższych stwierdzeń zamierzeniem metodycznym rozprawy jawi się ważna konfrontacja podmiotów uznanych przez europejską koncepcję za należące do obszaru przedsiębiorstw społecznych z podmiotami komercyjnymi<sup>27</sup>. Chodzi przy tym o zweryfikowanie przydatności amerykańskiej koncepcji w warunkach Polski. Została ona uznana wcześniej przez autorkę za punkt wyjścia do zlokalizowania procesów *konfirmacji* także społecznej w gospodarce.

Nawiązując do teoretycznych założeń *teorii konfirmy*, kluczowym elementem jest połączenie poszczególnych regulatorów gospodarki z założonymi celami prowadzonej działalności gospodarczej. Dlatego również analizowanie problemu z perspektywy działalności podmiotów komercyjnych jest dodatkowym elementem określania celów i motywów ich aktywności gospodarczej.

Rozważania dotyczące celów przedsiębiorstw stanowią odrębny obszar w badaniach ekonomicznych. Najczęściej wyodrębnianymi celami funkcjonowania przedsiębiorstw jest zysk i jego maksymalizacja, płynność w aktywności gospodarczej, osiągnięta rynkowa wartość przedsiębiorstwa, cele menedżerskie związane z ekspansją na rynku, cele behawioralne oraz cele połączone z indywidualnymi preferencjami dotyczącymi samorealizacji.

Poszczególne koncepcje aktywności przedsiębiorstw nie mogą więc określać ani ostatecznych ani jedynych opcjonalnych teorii przedsiębiorstwa. Jak podaje się w literaturze ekonomicznej<sup>28</sup>, nie jest możliwa właściwa weryfikacja

<sup>27</sup> Podkreślić to można również wypowiedzią K. Kucińskiego:

„Wiadomo natomiast, że niezależnie od wszelkich lęków, ostrzeżeń i zakłęb gospodarka będzie się rozwijała tak w mikro- i makroskali, kierując się dążeniem do efektywności i maksymalizacji korzyści ekonomicznych, rozumianych zgodnie z właściwym dla danego miejsca i czasu sposobem formułowania celu gospodarowania. A dziać się tak będzie dzięki temu, że jej regulatorem pozostanie rynek, który wprowadzie nie jest doskonałym mechanizmem, ale nie należy go zastępować innym tylko dlatego, że nie potrafimy wykorzystać możliwości jakie stwarza i zaprzęgać go skutecznie do rozwiązywania piętrzących się trudności”.

K. Kuciński, *Istota nauk ekonomicznych*, [w:] *Metodologia nauk ekonomicznych. Dylematy i Wyzwania*, Difin, Warszawa 2010, s. 17–18.

<sup>28</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 67.

tego, które z autonomicznych celów podmiotów gospodarowania stanowią główne czy też integrujące ujęcie przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo jest złożonym zbiorem celów autonomicznych. I, jak wskazuje A. Noga, cele te mogą być realizowane bardziej skutecznie przez przedsiębiorstwo niż inne formy instytucji czy regulatorów gospodarki. Ostatecznie wyodrębniony zbiór celów działania determinujący powstanie i funkcjonowanie przedsiębiorstwa, określa wynikowo konwergencja priorytetów i oczekiwań – zarówno niezależnie ustalonych, jak i odgórnie wpisanych w uczestnictwo w środowisku rynkowym. Dlatego również problematyka przedsiębiorstw społecznym wymagają osobnej analizy w nawiązaniu do rozpoznanych w literaturze celów.

Jedną z grup celów szczególnie uwydatnianych w niniejszym wywodzie są cele społeczne przedsiębiorstw ujęte w perspektywie przedsiębiorstw społecznych. Cele społeczne w działalności gospodarczej akcentowane są szczególnie w literaturze amerykańskiej<sup>29</sup>, gdzie zagadnienie przedsiębiorczości społecznej rozpatrywane jest w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw. Na uwagę zwraca fakt, że realizowanie celów społecznych jest często konfrontowane na zasadzie antagonizmu z motywacją przedsiębiorstw skierowaną na zysk.

Konfrontując jednak to stwierdzenie z wynikami badań empirycznych, można wskazać na następujące prawidłowości:

- Jak wynika z badań kategoria misji społecznej stanowi istotny aspekt funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych. W przeważającej liczbie badanych przedsiębiorstw zorientowanie pracowników na misję wskazywane jest jako najmocniejszą stroną funkcjonowania przedsiębiorstwa (zarówno w przypadku przedsiębiorstw społecznych w ujęciu europejskim, jak i amerykańskim). Również ze względu na przeważającą w badaniu liczbę mikroprzedsiębiorstw można wywnioskować wyraźną tendencję tych podmiotów do identyfikowania swojej działalności z określoną misją.
- Badane przedsiębiorstwa społeczne wskazują w działalności na cel wspierania grupy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.
- Poprawa jakości życia jest kategorią bezpośrednio uwzględniającą zasadność funkcjonowania przedsiębiorstw o celach społecznych.
- Badane potencjalne przedsiębiorstwa społeczne w jednostkowych przypadkach nie deklarują przeznaczania zysków na cele społeczne. Świadczy to o istniejącym potencjale przedsiębiorstw komercyjnych w dążeniu do realizowania celów prospołecznych w ramach prowadzonej działalności.

<sup>29</sup> Zob. wstęp w: S.K. Alter, *Managing the Double Bottom Line: A Business Planning Reference Guide for Social Enterprises*, Washington 2000, s. 5 oraz rozważania definicyjne wprowadzone w niniejszym artykule.

- Jedną z najważniejszych cech przedsiębiorstw społecznych biorących udział w badaniu jest oddziaływanie przedsiębiorstw na otoczenie nie przejawiające się tylko ściśle ukierunkowaną współpracą z partnerami handlowymi i transakcjami ekonomicznymi podporządkowanymi prowadzonej produkcji, ale także uczestnictwem w życiu społecznym regionu.

Na uwagę zwraca istotny fakt, że przedsiębiorczość społeczna ze względu na tylko częściowe legislacyjne sprecyzowanie, które na przykład pomija przedsiębiorstwa społeczne wśród tzw. zwykłych przedsiębiorstw prywatnych, jest tylko w ograniczonym zakresie obecna w dyskursie publicznym i w działaniach instytucjonalnych, które preferują jedynie przedsiębiorstwa utożsamiane z tzw. ekonomią społeczną.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując zagadnienie empirycznej analizy przedsiębiorstw społecznych w kontekście teorii przedsiębiorstwa, należy wymienić następujące wnioski:

1. Nawiązując do poszukiwania nowego paradygmatu nauk ekonomicznych zarówno w wymiarze analizy wydarzeń społeczno-gospodarczych, jak również właściwej metodologii opartej również na aspektach jakościowych i interpretatywnych, następuje wyraźne skierowanie w stronę humanizacji nauk ekonomicznych. Właściwą konstrukcją teoretyczną, według której można określić relacyjność funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, okazała się *teoria konfirmy*.
2. Zgodnie z założeniami *konfirmy* przedsiębiorstwo, aby mogło najefektywniej realizować się w życiu gospodarczym powinno równoważyć cele przedsiębiorstwa z celami gospodarstw domowych. Dywersyfikacja celów i społeczna specyfika działania przedsiębiorstw społecznych w konsekwencji pozwala na odniesienie się również obok *teorii konfirmy* do konsumenckiej teorii przedsiębiorstwa, teorii behawioralnej oraz ewolucyjnej teorii przedsiębiorstw. Dodatkowo wykazana w badaniu przewaga mikro- i małych przedsiębiorstw potwierdza funkcjonalność analizowanych przedsiębiorstw społecznych w aspekcie powiązania z gospodarstwem domowym i ich otoczeniem.
3. Założenia przedsiębiorstwa społecznego w rozwinięciu *teorii konfirmy* można usystematyzować w następujących stwierdzeniach:

- połączenie celów gospodarstwa domowego przedsiębiorstwa i państwa może być realizowane w środowisku lokalnym i być elementem lokalnego rozwoju endogenicznego;
  - konsekwencją rozwinięcia *teorii konfirmy* jest zaakcentowanie głównej roli mikroprzedsiębiorstw jako podmiotów realizujących cele społeczne w środowisku lokalnym;
  - analizowane w badaniu empirycznym przedsiębiorstwa społeczne komercyjne i podmioty ekonomii społecznej wykazują podobne zachowania w podobnych warunkach rynkowych, co świadczy o możliwości selekcji przedsiębiorstw społecznych z szerszego zbioru przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku.
4. Określając lokalny i społeczny charakter przedmiotu badawczego, uznać należy potrzebę integracji w ramach jego funkcjonowania celów działalności przedsiębiorstwa z celami gospodarstwa domowego i państwa. Zależność tą można zinterpretować opierając się na rozbudowanej *teorii konfirmy*.
  5. Jak wynika z przeprowadzonych badań część podmiotów statystycznie figurująca w zbiorze podmiotów ekonomii społecznej spełnia cele społeczne jedynie w sposób deklaracyjny.
  6. Uwadze wymyka się znaczna grupa przedsiębiorstw społecznych realizujących swoje funkcjonalnie społeczne cele w ramach formalnej działalności komercyjnej.

Podjęte badania empiryczne wpisują się w trendy określania funkcji, celów i istoty przedsiębiorstwa jako podmiotu gospodarczego uwzględniającego podmiotowość jednostki oraz celów społecznych.

## BIBLIOGRAFIA

- Alter K., *Managing the Double Bottom Line: A Business Planning Reference Guide for Social Enterprises*, Washington 2000.
- Alter K., *Typologia przedsiębiorstw społecznych*, [w:] J.J. Wygnański, *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów, wybór tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Austin J., *Trzy kierunki badań nad przedsiębiorczością społeczną*, [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, przekład K. Dzieciolowicz, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Borzaga C., Tortia E., *Miejsce organizacji ekonomii społecznej teorii firmy*, [w:] J.J. Wygnański, *Antologia tekstów wybranych. Przedsiębiorstwo społeczne, wybór tekstów*, FISE, Warszawa 2008.



- Brdulak J., Florczak E., *Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1–2(32–33)2011, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego.
- Brdulak J., Jakubik P., *Instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości*, [w:] K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa 2010.
- Buttler D., *Ekonomia sektora non profit. Krytyka i reinterpretacja wybranych aspektów teoretycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXI, zeszyt 4–2009.
- Florczak E., *Przedsiębiorstwo społeczne w środowisku lokalnym*, rozprawa doktorska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014.
- Florczak E., *Przedsiębiorstwo społeczne w teorii konfirmy*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 3(20), Oficyna Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011.
- Hansmaan H., *The Ownership of the Enterprise*, Harvard University Press, Harvard 1996.
- Hansmann H., *The Role of Nonprofit Enterprise*, „The Yale Law Journal” 89, 1980.
- Klimczak B., *Instytucje polityczne i prywatne w procesie transformacji polskiej gospodarki*, [w:] A. Noga (red.), *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2004.
- Kuciński K., *Istota nauk ekonomicznych*, [w:] *Metodologia nauk ekonomicznych. Dylematy i Wyzwania*, Difin, Warszawa 2010.
- Kwaśnicki W., *Ekonomia (gospodarka) społeczna*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski, Warszawa 2005.
- Maciejewski M., *Przedsiębiorczość społeczna*, [w:] T. Sadowski (red.), *Rozwój. O tym jak integracja środowisk lokalnych i uspołecznienie gospodarki budują nową jakość*, Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, Poznań 2012.
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2010.
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Wojtysiak-Kotlarski M., *Teoria przedsiębiorstwa a koncepcje zarządzania i praktyka biznesu*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011.

**Strony internetowe:**

[http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/InstytucjeWspierajaceES/Zespol\\_strategiczny/ustawa\\_o\\_przedsiębiorstwie\\_spolescznym.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/InstytucjeWspierajaceES/Zespol_strategiczny/ustawa_o_przedsiębiorstwie_spolescznym.pdf)

## PRAKTYCZNA TEORIA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO

### Streszczenie

Celem artykułu jest zlokalizowanie przedsiębiorstwa społecznego w problematyce funkcjonujących teorii przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem *teorii konfirmy*, jak również zestawienie wyników badań empirycznych dotyczących przedsiębiorstw społecznych ze zmodyfikowaną autorsko koncepcją *teorii konfirmy* przedsiębiorstwa.

Punktem wyjścia artykułu jest problem humanizacji teorii ekonomii oraz metodologii ekonomicznych badań empirycznych. Wyodrębniona została kategoria przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce – jego funkcje, klasyfikacje oraz próby legislacyjnego unormowania. Przedsiębiorstwo społeczne zostało umiejscowione w obecnych w literaturze przedmiotu teoriach przedsiębiorstw. Głównym obszarem teorii przedsiębiorstw identyfikowanym z przedsiębiorstwem społecznym została koncepcja *teorii konfirmy*. *Teoria konfirmy* została zmodyfikowana autorsko na potrzeby umiejscowienia w jej ramach przedsiębiorstwa społecznego. Dla zweryfikowania teoretycznych założeń nastąpiła ich konfrontacja z wynikami empirycznych badań przedsiębiorstw społecznych.

## PRACTICAL THEORY OF A SOCIAL ENTERPRISE

### Summary

The aim of the article is to locate the issue of a social enterprise in the theory on how companies operate, with particular emphasis on the theory of a *konfirma* [a blend ‘*con-firm*’, coined of ‘*consumer*’ and ‘*firm*’], as well as to present a summary of the results of empirical research into social enterprises with a modified concept of the author’s theory of a *konfirma*.

The starting point for this paper is the issue of humanization of the economic theory and empirical economic research methodology. A category of a social enterprise in the economy has been distinguished and its functions, classification and legislative attempts to regulate it have been presented. A social enterprise has been located in the theories of the firm that are discussed in contemporary literature. The theory of a *konfirma* is the main part of the theory of the firm identified with a social enterprise. The author has modified his theory of a *konfirma* for the need of including it in the category of a social enterprise. To verify the theoretical assumptions, they have been confronted with the results of empirical research into social enterprises.

## ПРАКТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

### Резюме

Целью статьи является определение социального предприятия в проблематике функционирующих теорий предприятия, с особым учётом *теории конфирмы*, а также обобщение результатов эмпирических исследований, касающихся социальных предприятий с авторской модификацией концепции *теории конфирмы* предприятия.

Точкой отсчёта в статье является проблема гуманизации экономической теории и методологии экономических эмпирических исследований. Была выделена категория социального предприятия в экономике – его функции, классификации и попытки законодательного нормирования. Определено место социального предприятия в существующих в литературе по данному вопросу теориях предприятия. Главным направлением теории предприятия, отождествляемым с социальным предприятием, оказалась концепция *теории конфирмы*. *Теория конфирмы* была модифицирована автором с целью определения её в рамках социального предприятия. Для проверки теоретических предпосылок были привлечены результаты эмпирических исследований социальных предприятий.

**Tomasz Grzegorz Grosse**

## ZMIANA MODELU INTEGRACJI, CZYLI O FIASKU NEOFUNKCJONALNEJ KONCEPCJI KRYZYSU

### WPROWADZENIE<sup>1</sup>

Kryzys w ujęciu neofunkcjonalistów miał prowadzić do rozwoju integracji, wręcz być podstawowym czynnikiem popychania jej do przodu<sup>2</sup>. Miał mobilizować do przyjmowania rozwiązań europejskich, czego przejawem byłby transfer kompetencji z państw członkowskich do Wspólnot (a później Unii Europejskiej), ekspansja prawa europejskiego oraz wzmocnienie instytucji oraz procedur unijnych. Spośród tych ostatnich bodaj największe znaczenie ma proces regulacyjny, określane także mianem metody wspólnotowej, w którym coraz większe znaczenie zyskiwały Komisja Europejska (KE), Parlament (PE) oraz Trybunał Sprawiedliwości UE. Korzyścią kolejnych kryzysów miało być również i to, że przyjmowano logikę wspólnotową, a więc nie kierowano się racjonalnością państw, które w danej sytuacji miały dominujący wpływ decyzyjny. Dlatego kryzysy mogły być przezwyciężone w taki sposób, aby przynosiło to korzyści wszystkim społeczeństwom. Tym samym zwiększało to legitymizację utylitarną w Europie, a więc odwołującą się do rezultatów prowadzonej polityki wspólnotowej. Rosło też poparcie społeczne dla postępów integracji. Kryzys strefy euro zapoczątkowany w 2010 roku zniweczył ten mechanizm neofunkcjonalny, na co wskazują autorzy tej koncepcji<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tekst powstał w ramach grantu NCN pt. „Polityki europejskie w dobie zmian modelu integracji europejskiej”.

<sup>2</sup> P.C. Schmitter, *A Revised Theory of Regional Integration*, International Organisation, 1970, Vol. 24, nr 4, s. 836–868.

<sup>3</sup> Z. Lefkofridi, P.C. Schmitter, *A Good or Bad Crisis for the European Union?*, [w:] M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (red.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Ashgate, Burlington 2014, s. 11–27.

Procesy integracji europejskiej w coraz mniejszym stopniu opierają się na modelu wspólnotowym. Wspomniany model opierał się na względnej równowadze między różnymi instytucjami europejskimi oraz zwiększającej się stopniowo autonomii instytucji wspólnotowych (jak KE lub PE) w stosunku do międzyrządowych. W ramach modelu wspólnotowego zachowywana była również równowaga sił między największymi państwami członkowskimi, a tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Gwarantami tej równowagi były instytucje wspólnotowe oraz spójność systemu regulacyjnego w UE. Podstawową zasadą omawianego modelu była solidarność wobec słabszych uczestników integracji.

Model wspólnotowy w okresie kryzysu strefy euro uległ erozji, ale zmieniła się również funkcja samego kryzysu. Zamiast prowadzić do neofunkcjonalnego rozwoju UE raczej stał się katalizatorem gruntownej zmiany procesów integracyjnych. Wyłania się bowiem nowy model, w ramach którego rosnące wpływy polityczne (formalne i nieformalne) mają najsilniejsze państwa członkowskie. Zarysowuje się asymetria władzy między instytucjami międzyrządowymi a pozostałymi instytucjami europejskimi, jak również hierarchia między państwami najsilniejszymi a tymi mniejszymi, słabszymi politycznie lub usytuowanymi peryferyjnie. Dodatkowym procesem jest rosnąca segmentacja polityczna w UE na różne kręgi integracyjne, zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Podstawą dla tego procesu jest wzmocnienie roli politycznej oraz postępująca instytucjonalizacja strefy euro, jak również podział terytorialny i polityczny na państwa centralne i peryferyjne. Wyłaniający się model określam jako „asymetryczną konfederację”, w której coraz silniej zaznaczona jest hierarchia władzy na korzyść dominujących państw członkowskich. Może ona prowadzić do stałego napięcia między państwami najsilniejszymi a tymi słabszymi, które w coraz większym stopniu będą przedmiotem a nie podmiotem decyzji, jak również mogą kumulować koszty wynikające z nierównego podziału władzy.

Warto zwrócić uwagę, że duża część spośród opisywanych tendencji została zapoczątkowana jeszcze przed wybuchem kryzysu, jednak okres przedłużających się trudności gospodarczych wyraźnie je wzmocnił i uczynił bardziej widocznymi. Nie do końca wiadomo, czy wspomniane zmiany procesów integracyjnych są tymczasowe, czy też mają charakter bardziej trwały i konsekwencje systemowe (a więc dotyczące ustroju politycznego funkcjonującego w Europie). Europa może zmierzać w innym kierunku ustrojowo-politycznym aniżeli wcześniej sądzili neofunkcjonalisci. Wspomniane zmiany mogą również przynieść nieoczekiwane tendencje dezintegracyjne.

## 1. WZROST ZNACZENIA MIĘDZYRZĄDOWOŚCI

Wielu specjalistów podkreśla<sup>4</sup>, że w kryzysie strefy euro rosło znaczenie instytucji międzyrządowych, a jednocześnie relatywnie słabła autonomia innych instytucji unijnych (przede wszystkim KE, ale także np. PE). O istnieniu tej tendencji świadczy to, że zadanie wypracowania początkowego pakietu reform (później nazwanego „sześciopakiem”) powierzono zespołowi międzyrządowemu pod kierunkiem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya (2010). Specjaliści uznają<sup>5</sup>, że było to nieformalne osłabienie prawa Komisji do inicjatywy ustawodawczej. Innym przykładem są kolejne umowy przyjmowane w czasie kryzysu, a więc traktat normujący funkcjonowanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>6</sup> oraz tzw. pakt fiskalny<sup>7</sup>. Powstały one poza prawem unijnym jako umowy *stricte* międzyrządowe państw sygnatariuszy, co ograniczyło rolę instytucji wspólnotowych<sup>8</sup>. Oprócz tego w kryzysie wzmocniono organizacyjnie istniejące instytucje międzyrządowe w UE, w tym m.in. rozbudowano sekretariat przewodniczącego Rady Europejskiej oraz obsługę administracyjną eurogrupy i szczytów strefy euro. Tę ostatnią instytucję powołano nieformalnie w 2008 roku, ale zalegalizowano tzw. paktem fiskalnym (2012). Według Nicolasa

<sup>4</sup> R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 163–187; S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 46–83; D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011; U. Puetter, *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(2), s. 161–178; D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, „Annual Review”, s. 85–98; M. Chang, *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration” 2012, 34(3), s. 297–303.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 255–269.

<sup>6</sup> *Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności* został podpisany w ostatecznej wersji 2 lutego 2012 w Brukseli. Wszedł w życie pod koniec września 2012 r. (wraz z ratyfikacją tej umowy przez Niemcy).

<sup>7</sup> Pakt fiskalny, tj. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* został uzgodniony w 2011 roku i podpisany w marcu 2012 roku.

<sup>8</sup> *Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności* został później włączony do prawa unijnego w wyniku wejścia w życie zmiany art. 136 TFUE.

Sarkozy'ego<sup>9</sup> szczyt miał być namiastką rządu gospodarczego w strefie euro (a tak naprawdę w całej UE). Dodać należy, że wzrastało przy tym upolitycznienie większości instytucji europejskich, które należy rozumieć jako zwiększenie oddziaływania na nie rządów narodowych lub wpływu polityki krajowej.

Sytuacja nadzwyczajna kryzysu ekonomicznego, w tym związana z ryzykiem rozpadu strefy euro, zmusiła rządy państw członkowskich do przejęcia inicjatywy politycznej. Zażegnanie kryzysu wymagało podjęcia decyzji dotyczących kwestii finansowych, takich jak pakiety pomocowe dla krajów najbardziej dotkniętych przez kryzys lub nowych instytucji antykryzysowych mających udzielać wsparcia finansowego. Także wiele innych działań ratunkowych lub reformatorskich dotyczyło spraw budżetowych i polityki fiskalnej w państwach członkowskich. W tej sytuacji rządy narodowe miały odpowiedni mandat polityczny i środki finansowe dla podejmowania ustaleń, których nie miały instytucje wspólnotowe, takie jak KE lub PE. To tłumaczy rosnące znaczenie rządów względem wspomnianych instytucji. Ponadto, sytuacja kryzysowa wymuszała wprowadzenie zmian w architekturze unii gospodarczej i walutowej (UGW), co wymagało decyzji państw członkowskich. Kryzys unaoczniał więc z całą wyrazistością, kto jest „panem traktatów” i decyduje o kształcie instytucjonalnym integrującej się Europy. Kto ma rzeczywistą władzę w Unii, a kto jedynie uzyskuje wpływ polityczny w wyniku delegowania (przekazania) kompetencji od państw członkowskich. Dlatego kryzys ograniczył władzę Komisji, zwłaszcza jej autonomię polityczną względem państw członkowskich, a z kolei Parlament Europejski sprawiał wrażenie wycofanego na drugi plan lub „uśpionego”<sup>10</sup>.

Należy zwrócić uwagę na to, że już przed kryzysem rosło znaczenie instytucji międzyrządowych w Unii Europejskiej. Przykładem tej tendencji mogą być zmiany wprowadzone w Traktacie lizbońskim, który znacząco wzmocnił Radę Europejską. Sformalizował jej status jako instytucji europejskiej, jak również wprowadził funkcję jej stałego przewodniczącego. Dzięki temu Rada uzyskała niezbędną ciągłość prac, co podniosło jej znaczenie polityczne. Kryzys dodatkowo zintensyfikował tę tendencję, przede wszystkim w sposób nieformalny. Wzmocnił przywództwo Rady Europejskiej nad działaniami antykryzysowymi, w tym w zakresie ustalania wielu rozwiązań szczegółowych lub mających duże znaczenie dla rokowań politycznych. W ten sposób wspo-

<sup>9</sup> Sarkozy pushes eurozone „economic government”, France24 – International News, 22.10.2008, URL: <http://www.france24.com/en> [dostęp: 27.10.2013].

<sup>10</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, op. cit., s. 61.

mniana instytucja kumulowała władzę polityczną w obrębie innych instytucji międzyrządowych, zwłaszcza silnie podporządkowując sobie Radę UE oraz poniekąd „zastępując” tę instytucję w jej formalnych uprawnieniach legislacyjnych<sup>11</sup>. Jeszcze lepszym przykładem może być coraz dalej idące „wchodzenie” przez Radę Europejską w kompetencje Komisji w zakresie inicjatywy legislacyjnej. Przejawem tej tendencji była praktyka formułowania przez Radę wytycznych legislacyjnych dla Komisji, niekiedy bardzo szczegółowych, a wreszcie opracowanie przez wspomniany już zespół zadaniowy przewodniczącego Rady założeń merytorycznych dla reform antykryzysowych zawartych później w tzw. sześciopaku<sup>12</sup>.

Innym przykładem wzrostu międzyrządowości we Wspólnocie może być eurogrupa<sup>13</sup>. Proces jej formowania rozpoczął się jeszcze przed kryzysem i był związany z chęcią znalezienia przeciwwagi dla rosnącej autonomii instytucji technokratycznych. Chodziło o poddanie tych instytucji większemu wpływowi ze strony rządów narodowych (a dokładnie ministrów finansów), zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej uznawanej za ważny atrybut suwerenności narodowej<sup>14</sup>. Eurogrupa nie tylko wpływała na interpretację ogólnych wytycznych polityk gospodarczych, ale także na wykładnię kryteriów fiskalnych ustalonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu<sup>15</sup>. Podważało to obligatoryjność i niezmiennosc tych przepisów, jak również kompetencje Komisji w zakresie ich monitorowania i egzekwowania. Ostatecznie to eurogrupa była miejscem deliberacji politycznej, która doprowadziła do złagodzenia przepisów tego Paktu w 2005 roku<sup>16</sup>. Jej spotkania były także okazją do wywierania nacisków politycznych na Europejski Bank Centralny (EBC), przede wszystkim w celu obniżenia kursu walutowego wspólnego pieniądza względem dolara oraz poluzowania

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler, *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 25–45.

<sup>12</sup> P. Bocquillon, M. Dobbels, *An Elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, „Journal of European Public Policy”, 2014, 21, nr 1, s. 20–38.

<sup>13</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Eurogrupa: między logiką resortową a polityczną*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 342–370.

<sup>14</sup> U. Puetter, *Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy” 2004, 11(5), s. 854–870.

<sup>15</sup> E. Carlucci, *The Eurogroup: A study of Informal Governance in Economic and Monetary Union*, praca magisterska w dziedzinie europejskich studiów interdyscyplinarnych, Kolegium Europejskie w Natolinie, 2009, s. 33–37; U. Puetter, *Governing informally...*, *op. cit.*, s. 864–865.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Heipertz, A. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.



polityki antyinflacyjnej w strefie euro<sup>17</sup>. W okresie kryzysu eurogrupa miała w wielu wypadkach decydujący wpływ na podejmowane rozwiązania systemowe. Unikała przy tym wzmacniania kompetencji instytucji technokratycznych, z wyjątkiem egzekucyjnych i tych realizowanych pod kontrolą instytucji międzyrządowych<sup>18</sup>.

W czasie kryzysu Berlin zaczął w coraz większym stopniu akceptować podejście francuskie dążące do silnego przywództwa państw członkowskich zarówno w UGW, jak i w całej Wspólnocie. Potwierdza to słynny zwrot Angeli Merkel w kierunku „metody unijnej”, którą pojmuje jako preferencję dla międzyrządowych (konfederacyjnych) form ustrojowych w Europie<sup>19</sup>. Nie znaczy to jednak, że przywódcy niemieccy zrezygnowali całkowicie z chęci delegowania części zadań i kompetencji do instytucji technokratycznych, jako sposobu lepszego egzekwowania własnych celów politycznych.

Okres kryzysu uwydatnił też polityczną rolę Niemiec i Francji w Europie<sup>20</sup>. Dlatego niektórzy obserwatorzy określają ten związek mianem dyktorii<sup>21</sup> lub „koncertu mocarstw” w procesach integracyjnych<sup>22</sup>. Szczególne znaczenia nabrała pozycja Berlina. Dotyczyło to przede wszystkim zarządzania antykryzysowego, które wiązało się z udzieleniem wsparcia finansowego dla dotkniętych kryzysem państw unii walutowej. W tej sytuacji zdanie największego i najbogatszego państwa strefy euro miało kluczowe znaczenie. W pierwszej fazie powstrzymywania krytycznej sytuacji w unii walutowej (tj. w okresie prezydentury Sarkozy’ego) rola Paryża ograniczała się do wspierania pomysłów niemieckich, przy dość nieśmiały próbach zmiany

<sup>17</sup> H. James, *Making the European Monetary Union: The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge–London 2012, s. 393; E. Carlucci, *The Eurogroup: A study...*, *op. cit.*, s. 27–29; U. Puetter, *Governing informally...*, *op. cit.*, s. 862.

<sup>18</sup> L. Gocaj, S. Meunier, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 239–253.

<sup>19</sup> Por. A. Merkel, *Przemówienie kanclerz Niemiec Angeli Merkel wygłoszone podczas inauguracji 61. roku akademickiego w Kolegium Europejskim w Brugii w dniu 2 listopada 2010 roku*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2012, 1(12).

<sup>20</sup> J.H.H. Weiler, *Demokracja bez narodu...*, *op. cit.*, s. 34; C. Offe, *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its currency crisis?*, „European Law Journal”, Vol. 19, nr 5, 2013, s. 595–611.

<sup>21</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 68; P. Borkowski, *Kryzys w procesie integracji w perspektywie teorii*, 2015 (maszynopis).

<sup>22</sup> K. Szczerski, *Re-konfiguracja czy re-konstytucja? Kryzysowe zmiany sensu systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 85–100.

ich nastawienia merytorycznego<sup>23</sup>. Uwidoczniała się przy tym dialektyka wzajemnych relacji między obu krajami. Rozbieżne pomysły i interesy obu państw hamowały reformy w strefie euro, co wcześniej dość często zdarzało się w historii integracji europejskiej<sup>24</sup>. Wypracowany kompromis pozwalał co prawda na zmiany instytucjonalne, ale niejednokrotnie były one cząstkowe lub wewnętrznie sprzeczne.

Obserwatorzy<sup>25</sup> sytuacji politycznej w Europie dostrzegają pogłębienie sporu politycznego między Francją a Niemcami po objęciu prezydentury przez François Hollande'a (w 2012 roku). Nałożyło się na to wiele przyczyn: począwszy od zwykłych animozji personalnych (w okresie kampanii wyborczej kanclerz Angela Merkel wsparła kandydaturę Sarkozy'ego i odmówiła spotkania z Hollandem), a skończywszy na przynależności do innych europejskich rodzin politycznych (Merkel i Sarkozy należeli do Europejskiej Partii Ludowej, a Hollande do Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów). Jednak znacznie ważniejsze były spory dotyczące sposobu wyjścia z kryzysu. Kanclerz Niemiec opowiadała się za oszczędnościami, podczas gdy Francja dążyła do pobudzenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności najsłabszych państw unii walutowej. Konflikt obejmował też kwestie redystrybucyjne. Paryż domagał się większego zaangażowania finansowego Niemiec w stabilizowanie strefy euro. Berlin był temu przeciwny<sup>26</sup>.

Naukowcy<sup>27</sup> podkreślają ambiwalencję w polityce Francji wobec wschodniego sąsiada. Z jednej strony dążyła ona do współpracy z Niemcami, gdyż było to niezbędne dla wzmocnienia władzy Paryża w europejskim centrum i w procesie segmentacji Europy na dwa kręgi integracyjne. Dyplomacja

<sup>23</sup> Por. D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact...*, *op. cit.*, s. 89.

<sup>24</sup> Na temat roli Francji i Niemiec w kształtowaniu UGW zob. K. Dyson, L. Quaglia, *European Economic Governance and Policies, Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, t. I, II, Oxford University Press, Oxford–New York 2010; na temat współpracy francusko-niemieckiej w trakcie integracji europejskiej zob. U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.

<sup>25</sup> Por. D. Dinan, *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies” 2013, 51, „Annual Review”, s. 1–14.

<sup>26</sup> Por. S. Bulmer, W. E. Paterson, *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, „Journal of European Public Policy” 2013, Vol. 20, nr 10, s. 1387–1405.

<sup>27</sup> Ch. Lequesne, *A New Socialist President In the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, „Annual Review”, s. 1–13.

francuska chciała też wykorzystać zasoby niemieckie do powstrzymania kryzysu, odnowy gospodarki francuskiej, a w przyszłości do wsparcia celów polityki międzynarodowej Paryża (zgodnie z wcześniejszą nieformalną zasadą towarzyszącą integracji europejskiej, że Francja wyznacza cele strategiczne, a Niemcy je finansują). Z drugiej strony Francuzi dostrzegali zwiększającą się nierównowagę potencjałów strukturalnych między obu państwami i byli tym zaniepokojeni. Skłaniało to ich dyplomatów do równoważenia pozycji Niemiec i dystansowania się wobec ich dotychczasowej polityki europejskiej. Niektórzy eksperci uznają nawet<sup>28</sup>, że Niemcy po zjednoczeniu i w wyniku rozszerzenia Unii na wschód stały się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej Paryża.

Wzrost roli politycznej Niemiec i Francji w okresie kryzysu przyniósł jeszcze jedno zjawisko, mianowicie rosnącą asymetrię władzy między państwami najsilniejszymi a tymi słabszymi, pogrążonymi w kłopotach lub usytuowanych peryferyjnie w Europie. W ramach unii walutowej przykładem wspomnianej asymetrii władzy były programy pomocowe, które wymuszały dostosowania antykryzysowe u państw otrzymujących wsparcie zgodnie z wytycznymi formułowanymi przez państwa oferujące środki finansowe<sup>29</sup>. Prowadziło to więc do, znanej z literatury, hierarchii władzy między wierzycielami a kredytobiorcami w stosunkach międzynarodowych<sup>30</sup>. W wielu przypadkach instrumentem realizacji opisywanej hierarchii stawały się instytucje wspólnotowe, jak Komisja Europejska. Zamiast być oparciem dla państw mniejszych lub oczekujących pomocy, Komisja stawała się w ten sposób raczej narzędziem politycznym dla państw najsilniejszych oraz instytucją dyscyplinującą te najsłabsze politycznie. Tego typu zmiana roli Komisji może świadczyć o zmniejszeniu autonomii politycznej tej instytucji oraz jej nieformalnym podporządkowaniu woli najsilniejszych rządów narodowych w Europie.

<sup>28</sup> L. Simón, *The Spider in Europe's Web? French Grand Strategy From Iraq to Libya*, „Geopolitics” 2013, Vol. 18, s. 403–434.

<sup>29</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>30</sup> K. Dyson, *Norman's Lament: The Greek and Euro Area Crisis In Historical Perspective*, „New Political Economy”, Vol. 15, nr 4, 2010, s. 597–608; M. Kaelberer, *Money and Power in Europe: The Political Economy of European Monetary Cooperation*, State University of New York Press, Albany 2001.

## 2. W KIERUNKU ASYMETRYCZNEJ KONFEDERACJI

Naukowcy zwracają uwagę<sup>31</sup>, że w obszarze zarządzania gospodarczego jeszcze przed kryzysem widać było rywalizację między instytucjami europejskimi – przede wszystkim KE – a instytucjami międzyrządowymi UE. Na przykład Komisja dążyła do „obudowania” otwartej metody koordynacji przez prawo wspólnotowe, co prowadziło do zwiększenia jej kompetencji na polu koordynacji polityk narodowych<sup>32</sup>. Z kolei rządy niechętnie delegowały uprawnienia do Komisji, zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej<sup>33</sup>. Zamiast tego powierzały np. nowe uprawnienia instytucjom międzyrządowym, które wcześniej miały kompetencje wyłącznie o charakterze doradczym<sup>34</sup>. Delegacja uprawnień do Komisji odbywała się w dość skromnym zakresie i pod baczным nadzorem ze strony instytucji międzyrządowych<sup>35</sup>. Świadczy to o niewielkim zaufaniu rządów wobec Komisji i rosnącej niechęci wobec rozwoju metody wspólnotowej.

Jak już wspominałem, w okresie kryzysu dominującą tendencją było formalne i nieformalne wzmocnienie instytucji międzyrządowych, kosztem technokratycznych organów Wspólnoty. Niektórzy naukowcy określają ten trend mianem nowej międzyrządowości (*new intergovernmentalism*)<sup>36</sup>. Można znaleźć jednak przykłady wskazujące – jak się wydaje – na odmienne tendencje. Mam na myśli przede wszystkim procedurę tzw. europejskiego semestru<sup>37</sup>. We wrześniu 2010 roku przywódcy europejscy podjęli decyzję o wzmocnieniu

<sup>31</sup> R. de Ruiter, *Variations on a Theme. Governing the Knowledge-Based Society in the EU through Methods of Open Coordination in Education and R&D*, „Journal of European Integration”, 2010, Vol. 32, nr 2, s. 157–173.

<sup>32</sup> O tym zjawisku wspomina też m.in.: M.-H. Chou, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 7, s. 1052–1070.

<sup>33</sup> U. Puetter, *Intervening from outsider: the role of EU finance ministers in the constitutional politics*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 14, nr 8, s. 1293–1310.

<sup>34</sup> R. de Ruiter, *Variations on a Theme...*, *op. cit.*, s. 166.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>36</sup> Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015; Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, 2015, Vol. 53, nr 4, s. 703–722.

<sup>37</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza natolińska”, nr 7(65)2013, <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.04.2014].

koordynacji polityk gospodarczych między państwami członkowskimi. Rok 2011 był pierwszym pełnym okresem semestru oceny polityki budżetowej i gospodarczej prowadzonej przez członków Unii. Wspomniana ocena jest dokonywana wspólnie przez Komisję i Radę UE, a dokładnie przez instytucję technokratyczną pod ścisłym nadzorem instytucji międzyrządowych w UE. Ważnym elementem tej oceny są konkretne zalecenia tych instytucji dla państw członkowskich wobec ich polityki budżetowej i reform gospodarczych. W ten sposób procedura semestru nie tylko wzmacnia zarządzanie gospodarcze w Europie, ale także władzę instytucji europejskich nad polityką fiskalną państw, która dotąd była uznawana za ich suwerenny obszar kompetencyjny.

Czy to podważa wcześniejsze ustalenia dotyczące zmian ustrojowych w okresie kryzysu? Czy wzrost nieformalnego znaczenia międzyrządowości został zrównoważony przez większe kompetencje formalne przyznane instytucjom ponadnarodowym? Niektórzy wskazują na to<sup>38</sup>, że zwiększenie roli Komisji w ramach europejskiego semestru jest wynikiem zabiegów wysokich urzędników tej instytucji, którzy starali się wykorzystać sytuację kryzysową dla zwiększenia własnych uprawnień. Wprawdzie procedura semestru przesuwając część suwerennej władzy państw członkowskich na szczebel unijny, a także wzmacnia kompetencje nadzorcze i dyscyplinujące Komisji Europejskiej nad instytucjami narodowymi<sup>39</sup>. Jednak nie zwiększa autonomii politycznej Komisji. Przeciwnie, została ona wręcz ograniczona, gdyż jednocześnie zwiększył się nadzór nad jej pracą ze strony unijnych instytucji międzyrządowych. Komisja przestała być przy tym wiodącą instytucją wykonawczą dla decyzji rządów narodowych. Przykładem było powierzenie zadania implementacji pomocy finansowej dla państw dotkniętych przez kryzys tzw. trojce, w której obok KE znaleźli się przedstawiciele EBC i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Niewątpliwie ograniczyło to swobodę i dyskrecjonalność działań Komisji przy wykonywaniu tego zadania<sup>40</sup>. Stawiam więc tezę, że rosła kompetencje implementacyjne instytucji technokratycznych, ale nie polityczne. Nastąpił transfer kompetencji z państw członkowskich na szczebel unijny, ale został on skoncentrowany przede wszystkim w instytucjach międzyrządowych, choć nieformalnie w gestii największych państw członkowskich. Tutaj została skupiona

<sup>38</sup> P. Copeland, S. James, *Policy Windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*, „Journal of European Public Policy”, 2014, Vol. 21, nr 1, s. 1–19.

<sup>39</sup> Por. R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska...*, *op. cit.*, s. 165–168.

<sup>40</sup> Por. D. Hodson, *The IMF as de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach*, „Review of International Political Economy”, 2015, Vol. 22, nr 3, s. 570–598.

realna władza w Europie, a środkiem do tego celu była m.in. dyscyplinująca procedura europejskiego semestru.

Zwiększenie delegacji do Komisji było zgodne z niemieckim podejściem do integracji europejskiej, które już wcześniej charakteryzowało się wzmacnianiem instytucji technokratycznych UE w celu łatwiejszego egzekwowania umów zawieranych przez państwa członkowskie. W ramach UGW dotyczyło to przede wszystkim implementacji kryteriów fiskalnych. Procedura europejskiego semestru (podobnie jak późniejsze ustalenia paktu fiskalnego) miały więc przede wszystkim realizować niemieckie cele antykrzysowe w zakresie konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich. Według obserwatorów wywodzących się z najbliższego kręgu doradców przewodniczącego Barroso – w czasie kryzysu przedstawiciele Komisji znaleźli się pod silnym wpływem dyplomatów niemieckich i w większości wypadków poparli stanowisko Berlina w polityce antykrzysowej<sup>41</sup>. Dzięki temu zdobyli zaufanie tej stolicy i w konsekwencji Komisja poszerzyła zakres uprawnień w zarządzaniu gospodarczym. Stała się jednak bardziej narzędziem realizującym cele najbardziej wpływowych polityków narodowych, aniżeli autonomicznym graczem na europejskiej scenie.

Warto nadmienić, że niedługo później, dla odmiany, politycy niemieccy zarzucali Komisji zbyt wielką uległość wobec Paryża i jego żądań w zakresie prolongaty dostosowania deficytu budżetowego do kryteriów europejskich. Francja sprzeciwiała się nadmiernym oszczędnościom budżetowym narzucanym w okresie kryzysu przez Niemcy, a także wymogła na Komisji trzykrotne przesunięcie terminu francuskich dostosowań fiskalnych (aż do roku 2017). Reprezentanci Niemiec i Finlandii uznali takie działania za nie mające żadnego uzasadnienia w przepisach europejskich. Bez względu na to, czy większy zakulisowy wpływ na Komisję miał Berlin, czy raczej Paryż – oba przykłady świadczą o daleko posuniętym oddziaływaniu politycznym największych stolic na instytucję wspólnotową, która w założeniach powinna być bezstronna i apolityczna<sup>42</sup>.

Ważną konsekwencją procedury semestru jest wzmocnienie władzy instytucji europejskich nad narodową polityką fiskalną. Innym przykładem tej samej tendencji jest pakt fiskalny, który nakłada nowe zobowiązania na politykę budżetową sygnatariuszy tego paktu. Zwiększa też rolę kontrolną i dyscyplinującą instytucji europejskich m.in. poprzez bilateralne umowy partnerskie zawierane w ramach paktu między poszczególnymi państwami a KE

<sup>41</sup> Por. M. Sandbu, *Ex-Barroso aide attacks Brussels on austerity*, „Financial Times”, 8.04.2014, s. 5.

<sup>42</sup> Szerzej: G. Falkner, *Is the European Union Losing Its Credibility?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review, s. 13–30.

i Radą<sup>43</sup>. Wzrost delegacji uprawnień nadzorczych do instytucji technokratycznych zwiększa ich władzę nad polityką fiskalną państw. Jest to określane jako nasilenie „federalizmu egzekucyjnego” (lub „federalizmu technokratycznego”) w Europie<sup>44</sup>. Jednocześnie odbywa się to pod nadzorem instytucji międzyrządowych, a zwłaszcza największych państw członkowskich<sup>45</sup>. Wiodące znaczenie rządów narodowych pogłębia sposób uchwalenia paktu fiskalnego, tj. na podstawie umowy międzynarodowej zawartej faktycznie poza traktatami europejskimi. Komisja jest w tej sytuacji niejako „wynajęta” przez zainteresowane rządy do realizacji działań implementacyjnych<sup>46</sup>.

Przykładem podobnych tendencji jest nieformalny wzrost znaczenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na polu polityki fiskalnej. Było to wynikiem coraz dalej posuniętych i niestandardowych interwencji tego Banku w zakresie długu publicznego państw członkowskich oraz wchodzenia w rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla tego długu<sup>47</sup>. Jednocześnie wzrosło upolitycznienie EBC, czego wyrazem był coraz silniejszy wpływ na jego działania przez największe państwa UGW. Niekiedy Bank był wykorzystywany przez dominujące kraje do wywierania presji na państwa znajdujące się w kryzysie, aby podejmowały oczekiwane przez wierzycieli reformy fiskalne. Tak było w trakcie trudnych negocjacji eurogrupy z rządem Grecji w sprawie trzeciego pakietu ratunkowego (w 2015 roku), kiedy to dodatkowym argumentem za przyjęciem stanowiska preferowanego przez największe państwa strefy euro była groźba wstrzymania pomocy EBC dla greckich banków.

Interwencje Europejskiego Banku Centralnego były podejmowane w celu zażegnania kryzysu, a więc wynikały bardziej z potrzeby chwili niż z chęci zwiększenia uprawnień przez omawianą instytucję. Były też skutkiem unikania przez państwa członkowskie reform instytucjonalnych w kierunku centralizacji polityki fiskalnej w UGW<sup>48</sup>. Zaniechanie ze strony rządów i presja

<sup>43</sup> B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 51, nr 4, 2013, s. 614–630.

<sup>44</sup> B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, *op. cit.*, s. 614–615.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 615.

<sup>46</sup> F. Amténbrink, *Legal Developments*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, Annual Review, s. 132–146.

<sup>47</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2 (41)2013, s. 109–129.

<sup>48</sup> W. Schelkle, *Fiscal Integration by Default*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 105–123; T.G. Grosse, *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, nr 7, 2013, s. 7–22.

niektórych polityków narodowych na EBC spowodowała, że niejako „tylnymi drzwiami” Bank wszedł w obszar polityki fiskalnej zdecentralizowanej dotąd na poziomie narodowym. Miało to jednak konsekwencje systemowe, gdyż przeniosło część kompetencji narodowych na szczebel europejski (choć metodą faktów dokonanych, a nie poprzez zmiany traktatowe).

Jak można nazwać opisane powyżej zmiany w procesach integracyjnych? Przesunięcie suwerennych kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego na europejski odbywa się bez odpowiedniego wzmocnienia instytucji politycznych w UE, a tym samym ze szkodą dla demokracji w Europie. Dlatego nie można tych zmian uznać za zmierzające do federacji demokratycznej<sup>49</sup>. Jednocześnie trudno nazwać opisywaną tendencję ustrojową jako wzmocnianie „federacji technokratycznej”. Notujemy wprawdzie wzrost kompetencji egzekucyjnych technokracji, ale pod silniejszym nadzorem międzyrządowym, a dokładnie zgodnie z wolą największych państw członkowskich. Służy to dyscyplinowaniu słabszych państw lub tych pogrążonych w kłopotach budżetowych przez te najsilniejsze – za pośrednictwem (lub przy wykorzystaniu) instrumentów europejskich. Z tego względu proponuję określić opisywane tendencje jako kształtowanie *asymetrycznej konfederacji*, której cechą jest nierówna dystrybucja władzy między państwami największymi i najsilniejszymi gospodarczo a tymi słabszymi, mniejszymi lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym. *Asymetryczna konfederacja* oznacza hierarchię polityczną między poszczególnymi krajami, co agreguje także nierówną dystrybucję kosztów i korzyści płynących z integracji na poziomie państwowym. Może to prowadzić do spełnienia prognozy Urlicha Becka, że jeśli Unia nie zreformuje się w czasie kryzysu w kierunku pełnej, tj. demokratycznej federacji, to będzie zmierzała w stronę systemu neokolonialnego<sup>50</sup>.

### 3. SEGMENTACJA POLITYCZNA W EUROPIE

Według naukowców<sup>51</sup> zróżnicowana integracja stała się sposobem zapewniającym rozwój integracji europejskiej – zarówno w odpowiedzi na kolejne rundy „poszerzania” Wspólnoty (tj. zwiększania liczby członków UE), jak

<sup>49</sup> Por. T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław 2014, s. 30–57.

<sup>50</sup> U. Beck, *German Europe*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 44.

<sup>51</sup> Por. D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2013, s. 1, 245.



i w związku z chęcią „pogłębiania” współpracy w Europie. Niektórzy traktują ją jako jedną z głównych metod zapewniających postępy integracji, a nawet uznają współczesny ład polityczny w Europie jako „system zróżnicowanej integracji”<sup>52</sup>. Omawiany termin jest definiowany jako odejście od harmonizującej (lub ujednocniającej) integracji wszystkich państw członkowskich we wszystkich obszarach współpracy politycznej (tj. politykach publicznych i poszczególnych obszarach prawa europejskiego)<sup>53</sup>.

Obecnie około 40% prawa UE jest objętych zróżnicowaną integracją<sup>54</sup>. Dotyczy to przede wszystkim wspólnego rynku, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS) oraz UGW, w mniejszym zaś stopniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz Karty Praw Podstawowych. Większość wyłączeń ma charakter okresowy, choć stopniowo zwiększa się też zakres permanentnych derogacji. Zróżnicowana integracja wykazuje przy tym wyraźną tendencję wzrostową. Charakteryzuje się przewagą zarządzania międzyrządowego nad rozwiązaniami wspólnotowymi (w tym delegacją uprawnień do instytucji technokratycznych). Jest też okazją do zwiększania wpływu politycznego przez największe państwa<sup>55</sup>. Niemniej jednak niektóre obszary zróżnicowania mają charakter dualny, tj. zarówno międzyrządowy, jak i wspólnotowy (UGW), a inne stopniowo ulegają uwspólnotowieniu (PWBIS).

W tym kontekście należy zdefiniować pojęcie segmentacji politycznej. Jest ona takim sposobem zróżnicowania, który ma charakter trwały i niesie konsekwencje ustrojowe dla dalszych procesów integracyjnych. Wyodrębnia ona państwa mające wiodące znaczenie dla dalszego rozwoju UE od tych mniej zaangażowanych lub wręcz wykluczonych z pewnych obszarów współpracy. Te pierwsze można określić jako państwa centralne w integrującej się Europie. Te drugie tworzą dalszy lub mniej wpływowy krąg integracyjny. Z tego względu, jak również z uwagi na usytuowanie geograficzne, państwa mniej zaangażowane można określić jako peryferyjne. Podział na centrum i peryferie w Europie dotyka więc zakresu władzy w procesach integracyjnych. W ten sposób segmentacja polityczna stwarza warunki dla trwałej kategoryzacji członkostwa (lub hierarchii władzy) między państwami centralnymi i peryferyjnymi. Umożliwia też zarządzanie polityczne całą Unią (w tym także drugim kręgiem integracyjnym) przez państwa tworzące rdzeń integracyjny.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Szerzej: J. Ziółkowska, *Systematyzacja procesów zróżnicowania i segmentacji politycznej w procesach integracyjnych*, 2014 (maszynopis), s. 4.

<sup>54</sup> F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, Vol. 52, nr 2, s. 354–370].

<sup>55</sup> D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration...*, *op. cit.*, s. 19.

Bardzo dobrze komponuje się to z kształtowaniem *asymetrycznej konfederacji* w Europie.

Ważnym działaniem dyplomacji francuskiej w okresie kryzysu było wzmocnienie segmentacji politycznej w UE, co zostało nazwane niezbyt precyzyjnie jako dążenie do powstania „Europy dwóch prędkości”. Zamierzeniem Paryża było bowiem wykorzystanie kryzysu do wzmocnienia segmentacji, a więc trwałego podziału między dwoma kręgami integracyjnymi w Europie (tymczasem odwołanie do „prędkości” sugeruje przejściowe zróżnicowanie tempa integracji). Podstawą tych procesów miała być strefa euro i jej wzmocnienie instytucjonalne. Niemcy były niechętne pogłębianiu integracji europejskiej wyłącznie w ramach strefy euro, gdyż nadmiernie wzmocniłoby to pozycję geopolityczną Paryża i jego sojuszników w Europie. Dlatego podkreślali konieczność otwarcia nowych rozwiązań dotyczących strefy euro na te państwa, które w przeszłości chcą przyjąć europejską walutę lub deklarują dobrowolne uczestnictwo w negocjowanych porozumieniach. Dotyczyło to m.in. Polski, która w tym okresie była bliskim sojusznikiem Niemiec na arenie europejskiej.

W czasie kryzysu doprowadzono do podwyższenia statusu eurogrupy i jej wsparcia poprzez rozbudowę aparatu urzędniczego. Powołano nową instytucję szczytu przywódców strefy euro. W ten sposób skompletowano osobną strukturę instytucji międzyrządowych wyłącznie dla strefy euro<sup>56</sup>. Wprowadzono specjalne instrumenty wsparcia przeznaczone tylko dla UGW, np. Europejski Mechanizm Stabilności. Nasiliły się nieformalne mechanizmy władzy, preferujące decydentów z UGW. Przykładowo niektórzy uznają<sup>57</sup>, że szefem Komisji Europejskiej w praktyce może zostać jedynie polityk wywodzący się z któregoś państwa strefy euro<sup>58</sup>.

Rozpoczęto dyskusję nad wyłonieniem osobnej izby dla unii walutowej w ramach PE, osobnego budżetu dla strefy euro, a także podziału w łonie Komisji na komisarzy reprezentujących UGW i resztę UE<sup>59</sup>. Zaproponowa-

<sup>56</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 132–162 [141–142].

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>58</sup> Wyjątkiem od tej reguły była nominacja D. Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (2014 r.), ale był to wyraz dążenia Niemiec do jak najszybszego włączenia Polski do strefy euro. Ponadto, ciężar inicjatywy i koordynacji politycznej dotyczącej strefy euro przechylił się w tej sytuacji w kierunku eurogrupy (i jej szefa Jeroena Dijsselbloema).

<sup>59</sup> *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012 r., [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) [dostęp: 29.09.2012]; H. Van Rompuy, J.M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi, *Towards a Genuine Economic and Monetary*

no też powołanie w łonie KE ministra finansów dla strefy euro. W praktyce w wielu spośród wymienionych instytucji następują nieformalne procesy segmentacji politycznej na dwa kręgi integracyjne (np. urzędnicy z państw strefy euro obsługują sprawy dotyczące UGW)<sup>60</sup>. Także powołanie unii bankowej oraz wzmocnienie nadzoru nad bankami dotyczyło przede wszystkim strefy euro. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej miał to być kamień milowy dla pogłębienia integracji politycznej w ramach unii walutowej<sup>61</sup>. Pozostałe państwa mogą wprawdzie w niej uczestniczyć, ale na zasadach asymetrycznych. Mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych EBC, ale przy ograniczonym wpływie decyzyjnym<sup>62</sup>. Tego typu zasady zwiększają nierówność władzy politycznej między dwoma kręgami integracyjnymi w UE. Główne decyzje mogą być bowiem podejmowane przez państwa centralne należące do unii walutowej i oparte na ich interesach politycznych oraz ekonomicznych. Przykładowo wspomniany już minister finansów posiadałby daleko idące kompetencje wobec budżetów narodowych – nie tylko w strefie euro, ale w całej UE<sup>63</sup>.

Kooperacja w ramach unii bankowej i innych instytucjach strefy euro będzie sprzyjała konsolidacji współpracy politycznej w obrębie UGW. Specjaliści są zgodni<sup>64</sup>, że kryzys uwydatnił znaczenie strefy euro dla dalszej współpracy w Unii Europejskiej, co może mieć dalekosiężny wpływ na inne polityki publiczne i obszary zróżnicowanej integracji. W ten sposób strefa euro w coraz większym stopniu wyznacza granicę między wewnętrznym i zewnętrznym kręgiem integracyjnym i uprawdopodobnia model polityczny opierający się na trwałej segmentacji politycznej<sup>65</sup>. Jednocześnie w obrębie tej strefy podstawowe znaczenie zachowuje sześć państw założycielskich Wspólnoty, które nie podlegają zróżnicowaniu integracyjnemu (czyli zawsze należą do

---

*Union*, Brussels 2012; J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels 2015.

<sup>60</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 155.

<sup>61</sup> *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels 12 September 2012, s. 2.

<sup>62</sup> D. Howarth, L. Quaglia, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review, s. 103–123.

<sup>63</sup> *Germany pushes eurozone fusion*, „Financial Times”, 28.03.2014, s. 3.

<sup>64</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 132–133, 137, 150; D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration...*, *op. cit.*, s. 19; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation...*, *op. cit.*, s. 366.

<sup>65</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 158.

europiejskiej awangardy). Kryzys uwypuklił również rolę dwóch największych państw tej strefy, tj. Niemiec i Francji<sup>66</sup>. Decyzje polityczne wypracowane w obrębie tego rdzenia politycznego mogą być następnie przenoszone na zewnętrzny krąg integracyjny m.in. poprzez regulacje wspólnotowe. Będzie to zapewne dotyczyło nie tylko zagadnień związanych z rynkami finansowymi lub dotykających wspólnego rynku, ale także wielu innych spraw publicznych<sup>67</sup>. Wpływ ten będzie wzmacniać reforma głosowania w instytucjach międzyrządowych UE wprowadzona Traktatem lizbońskim, która weszła w życie w 2014 roku<sup>68</sup>. W ramach nowego systemu państwa UGW będą miały zapewnioną tzw. większość kwalifikowaną w tych instytucjach europejskich<sup>69</sup>. W ten sposób lizboński system głosowania oraz pogłębienie integracji wewnątrz strefy euro zwiększy decyzyjność instytucji europejskich i odbuduje wpływy polityczne dwóch największych państw członkowskich.

Pod koniec rozważań o segmentacji politycznej należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno zjawisko wyłaniające się z tego procesu. Otóż gdyby wzmacnianie instytucjonalne strefy euro pogłębiało się, może stać się to kosztem Unii Europejskiej jaką znamy. Może ona zostać niejako „wchłonięta” przez unię walutową. Tak będzie z instytucjami europejskimi, które stopniowo będą zastępowane przez bliźniacze instytucje dla strefy euro, ale o nieporównanie większym autorytecie politycznym. Pozostałe instytucje zostaną zepchnięte na margines lub poddane wpływom państw strefy euro. Trudno będzie powstrzymać marginalizację drugiego kręgu integracyjnego, który stanie się bardziej przedmiotem niż podmiotem decyzji podejmowanych w strefie euro. Dlatego niektóre kraje mogą przyspieszyć akcesję do strefy euro. Inne wybiorą secesję z UE, zwłaszcza jeśli będzie to w opinii ich elit jedyny sposób utrzymania względnej autonomii ekonomicznej i politycznej. W ten sposób segmentacja polityczna może zmierzać do wzmocnienia unii walutowej oraz stopniowej dezintegracji tzw. drugiego kręgu.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 147–149.

<sup>67</sup> Por. W. Münchau, *Banking union will not end Europe's crisis*, „Financial Times”, 21 October 2012; P. Whyte, *What a banking union means for Europe?* Centre for European Reform, December 2012, s. 1, 6–7; *Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority*, Open Europe, London October 2012, s. 4–6.

<sup>68</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 72, 76.

<sup>69</sup> W okresie przejściowym do 2017 roku na wniosek pojedynczego państwa można stosować dawny sposób głosowania.

## PODSUMOWANIE

Rozważania przeprowadzone w niniejszym artykule skłaniają do wniosku, że kryzys strefy euro wywołał inne niż przewidywali neofunkcjonałiści konsekwencje dla procesów integracyjnych w Europie. Stał się natomiast katalizatorem zasadniczych zmian w tych procesach, które w mojej ocenie zmierzają w trzech głównych kierunkach.

**Po pierwsze** charakteryzują się wzrostem zarządzania międzyrządowego i wzmocnieniem władzy politycznej największych państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec i, w nieco mniejszym stopniu, Francji. Odbywa się to głównie nieformalnie, ale przenika także w coraz większym stopniu do instytucji formalnych i prawa europejskiego. Jest też związane z upolitycznieniem procesów zarządzania, co w dużej mierze nawiązuje do francuskich pomysłów dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Objawem opisywanych tendencji jest hierarchia władzy silniejszych państw nad tymi słabszymi na arenie unijnej<sup>70</sup>. Innym jest nierówny zakres władzy poszczególnych rządów (i innych instytucji narodowych) nad polityką krajową. Dotyczy to przede wszystkim polityki fiskalnej. Niektóre państwa utrzymują, a nawet wzmacniają suwerenną władzę nad polityką budżetową. Przykładem tego są Niemcy, które pod wpływem aktywności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz Bundestagu starały się zachować kontrolę nad funduszami podatników niemieckich i ograniczać skalę redystrybucji finansowej w ramach unii walutowej. Zgoła odmiennym przykładem są państwa otrzymujące wsparcie z funduszy europejskich, które poddawane były silnej kontroli zewnętrznej w zakresie polityki fiskalnej i na których wymuszano wiele trudnych społecznie reform w tym obszarze. Skutkiem tych tendencji jest asymetryczna dystrybucja korzyści i kosztów wynikających z funkcjonowania UGW między poszczególnymi krajami. Innym jest wykorzystywanie instrumentów pomocowych do zwiększania *władzy relacyjnej* jednych państw (kredytodawców) nad innymi (dłużnikami). Wbrew założeniom neofunkcjonalnym w kryzysie nie poskromiono partykularyzmów narodowych w imię interesu wspólnotowego. Przeciwnie, polityka antykryzysowa była dyktowana przez interesy największych i najbogatszych państw. W konsekwencji nie podwyższono wspólnych korzyści, ale raczej starano się przesunąć koszty na kraje najsłabsze w sys-

<sup>70</sup> N. Jabko, *The Divided Sovereignty of the Eurozone*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 130.

temie politycznym. Zamiast poprawy legitymizacji użytecznej dla integracji europejskiej wzrosło więc poparcie dla eurosceptyków.

**Po drugie** zwiększyła się ekspansja prawa europejskiego, a także rosły formalne i nieformalne kompetencje instytucji technokratycznych, m.in. KE oraz EBC. Obie tendencje są zgodne z przewidywaniami neofunkjonalistów. W przypadku Komisji wynikało to z dążenia do zacieśnienia kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich. Było to podyktowane przede wszystkim niemieckimi postulatami w zakresie walki z kryzysem. Z kolei Europejski Bank Centralny wchodził w obszar polityki fiskalnej niejako „tylnymi drzwiami” ze względu na krytyczną sytuację w strefie euro. Obie instytucje ulegały przy tym silnemu upolitycznieniu, tj. presji politycznej ze strony największych rządów narodowych. Prowadziło to do zmniejszenia autonomii tych instytucji i ich silniejszego podporządkowania państwom zajmującym centralną pozycję w systemie politycznym w Europie. Czyni to z obu instytucji instrument władzy najpotężniejszych państw nad innymi państwami oraz nad procesami integracyjnymi zachodzącymi zarówno w UGW, jak i w całej UE. Warto zauważyć, że czas kryzysu nie prowadził do wzmocnienia PE, bądź Trybunału Sprawiedliwości UE. Zdawał się raczej podmywać możliwości pogłębienia federalizmu opierającego się na systemie regulacyjnym lub zmierzającego do pełnej federacji demokratycznej. Wszystkie te zjawiska odbiegają od założeń neofunkcjonalnych. Logika działania *asymetrycznej konfederacji* popycha unijny system polityczny w kompletnie innym kierunku aniżeli ten preferowany przez neofunkjonalistów w ramach modelu wspólnotowego.

**Po trzecie** okres kryzysu stał się okazją do wzmocnienia procesów segmentacyjnych w Europie (określanych także jako mechanizm „Europy dwóch prędkości”). Źródłem tych procesów była potrzeba uporania się z kryzysem wspólnej waluty oraz chęć poprawy zarządzania zarówno w samej strefie euro, jak i w całej UE. Wspomniane działania miały także istotne przesłanki geopolityczne, które ujawniły się daleko wcześniej przed kryzysem. W największym stopniu nawiązują one do francuskich pomysłów wprowadzenia trwałego podziału na różne kręgi integracyjne, co ma zwiększyć pozycję politycznego centrum (tj. rdzenia europejskiego) oraz ułatwić zarządzanie przez to centrum kręgiem zewnętrznym lub peryferiami UE. Istnieje jednak ryzyko, że choć wspomniane tendencje wzmocnią konsolidację władzy w obrębie strefy euro, to jednocześnie doprowadzą do stopniowej dezintegracji „drugiego kręgu” i Unii Europejskiej jaką dotychczas znamy.

## BIBLIOGRAFIA

- Antenbrink F., *Legal Developments*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, Annual Review.
- Beck U., *German Europe*, Polity Press, Cambridge 2013.
- Bickerton Ch.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015.
- Bickerton Ch.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, 2015, Vol. 53, nr 4.
- Bocquillon P., Dobbels M., *An Elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, „Journal of European Public Policy”, 2014, 21 nr 1.
- Borkowski P.J., *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Bulmer S., Paterson W.E., *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, „Journal of European Public Policy”, 2013, Vol. 20, nr 10.
- Carlucci E., *The Eurogroup: A study of Informal Governance in Economic and Monetary Union*, praca magisterska w dziedzinie europejskich studiów interdyscyplinarnych, Kolegium Europejskie w Natolinie 2009.
- Chang M., *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, 35(3).
- Chang M., *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration”, 2012, 34(3).
- Chou M.-H., *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, „Journal of European Public Policy”, 2012, vol. 19, nr 7.
- Cisotta R., *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels 12 September 2012.
- Copeland P., S. James, *Policy Windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*, „Journal of European Public Policy”, 2014, Vol. 21, nr 1.

- Crum B., *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, nr 4.
- De Neve J.-E., *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration”, 2007, Vol. 29, nr 4.
- De Ruyter R., *Variations on a Theme. Governing the Knowledge-Based Society in the EU through Methods of Open Coordination in Education and R&D*, „Journal of European Integration”, 2010, Vol. 32, nr 2.
- Dinan D., *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, 51, „Annual Review”.
- Dinan D., *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, 50, „Annual Review”.
- Dyson K., Sepos A. (eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Dyson K., Quaglia L., *European Economic Governance and Policies, Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, t. I, II, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Dyson K., Marcussen M., *Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration*, „Journal of European Integration” 2010, 32: 1.
- Dyson K., *Norman's Lament: The Greek and Euro Area Crisis In Historical Perspective*, „New Political Economy”, 2010, Vol. 15, nr 4.
- Fabbrini S., *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Falkner G., *Is the European Union Losing Its Credibility?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.
- Germany pushes eurozone fusion*, „Financial Times”, 28.03.2014.
- Gocaj L., Meunier S., *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, „Journal of European Integration”, 2013, 35(3).
- Grosse T.G., *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2(41)2013.
- Grosse T.G., *Eurogrupa: między logiką resortową a polityczną*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Grosse T.G., *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2013, nr 7, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Grosse T.G., *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza Natolińska”, nr 7(65)2013, <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.04.2014].



- Grosse T.G., *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, ISP PAN, Warszawa 2014.
- Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław 2014.
- Heipertz M., Verdun A., *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Hodson D., *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011.
- Hodson D., *The IMF as de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach*, „Review of International Political Economy”, 2015, Vol. 22, nr 3.
- Hoffman S., *Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe*, „Daedalus”, 1966, Vol. 95, nr 3.
- Holzinger K., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 2.
- Howarth D., Quaglia L., *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.
- Jabko N., *The Divided Sovereignty of the Eurozone*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014.
- James H., *Making the European Monetary Union: The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge–London 2012.
- Kaelberer M., *Money and Power in Europe: The Political Economy of European Monetary Cooperation*, State University of New York Press, Albany 2001.
- Krotz U., Schild J., *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.
- Lefkofridi Z., Schmitter P.C., *A Good or Bad Crisis for the European Union?* [w:] M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (red.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Ashgate, Burlington 2014.
- Lequesne Ch., *A New Socialist President In the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.

- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2013.
- Merkel A., *Przemówienie kanclerz Niemiec Angeli Merkel wygłoszone podczas inauguracji 61. roku akademickiego w Kolegium Europejskim w Brugii w dniu 2 listopada 2010 roku*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2012, 1(12).
- Münchau W., *Banking union will not end Europe’s crisis*, „Financial Times”, 21 October 2012.
- Offe C., *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its currency crisis?*, „European Law Journal”, 2013, Vol. 19, nr 5.
- Pakt Euro Plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*, Załącznik do konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej, 24–25 marca 2011 roku, EUCO 10/1/11.
- Puetter U., *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy”, 2012, 19(2).
- Puetter U., *Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy”, 2004, 11(5).
- Puetter U., *Intervening from outsider: the role of EU finance ministers in the constitutional politics*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 14, nr 8.
- Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) [dostęp: 29.09.2012].
- Rittberger B., Leuffen D., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration of Core State Powers*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014.
- Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority*, Open Europe, London October 2012.
- Sandbu M., *Ex-Barroso aide attacks Brussels on austerity*, „Financial Times”, 8.04.2014.
- Sarkozy pushes eurozone „economic government”*, France24 – International News, 22.10.2008, URL: <http://www.france24.com/en> [dostęp: 27.10.2013].
- Schelkle W., *Fiscal Integration by Default*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 105–123.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, Vol. 52, nr 2.

- Schmitter P.C., *A Revised Theory of Regional Integration*, „International Organisation”, 1970, Vol. 24, nr 4.
- Simón L., *The Spider in Europe's Web? French Grand Strategy From Iraq to Libya*, „Geopolitics”, 2013, Vol. 18.
- Stubb A.C., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, 34(2).
- Szczerski K., *Re-konfiguracja czy re-konstytucja? Kryzysowe zmiany sensu systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Von Ondarza N., *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3 (16).
- Weiler J.H.H., *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3 (16).
- Whyte P., *What a banking union means for Europe?*, Centre for European Reform, December 2012.
- Ziółkowska J., *Systematyzacja procesów zróżnicowania i segmentacji politycznej w procesach integracyjnych*, 2014 (maszynopis).

## ZMIANA MODELU INTEGRACJI, CZYLI O FIASKU NEOFUNKCJONALNEJ KONCEPCJI KRYZYSU

### Streszczenie

W niniejszym artykule weryfikuję założenia neofunkcjonalne dotyczące rozwoju integracji europejskiej poprzez kolejne kryzysy. Stawiam tezę, że zmiany w procesach integracyjnych dokonywane w czasie kryzysu strefy euro są wyjątkowe i zmierają w trzech głównych kierunkach. Po pierwsze charakteryzują się wzrostem zarządzania międzyrządowego i wzmocnieniem władzy politycznej największych państw członkowskich. Po drugie, w czasie kryzysu rosły formalne i nieformalne kompetencje instytucji technokratycznych, m.in. Komisji Europejskiej oraz EBC. Obie instytucje ulegały przy tym presji politycznej ze strony największych rządów narodowych. Prowadziło to do zmniejszenia autonomii tych instytucji i ich silniejszego podporządkowania państwom zajmującym centralną pozycję w systemie władzy. Po trzecie twierdzę, że okres kryzysu stał się okazją do wzmocnienia procesów segmentacyjnych w Europie na strefę euro i „drugi krąg integracyjny”.

## CHANGE OF INTEGRATION MODEL, I.E. ON THE FAILURE OF A NEOFUNCTIONAL CONCEPT OF A CRISIS

### Summary

In the present article, I verify the neo-functional assumptions about the development of European integration through successive crises. I advance a thesis that changes in the integration processes carried out during the crisis of the euro area are exceptional and they head in three directions. Firstly, it is typical of them to strengthen intergovernmentalism and political power of the largest Member States. Secondly, during the crisis, formal and informal competences of the EU technocratic institutions, including the European Commission and the ECB, increased. Both institutions yielded to the political pressure from powerful governments. This has led to a reduction in the autonomy of these institutions and their stronger subordination to the dominant Member States. Thirdly, the crisis has provided an opportunity to reinforce the segmentation of Europe into the eurozone and the “second circle of integration”.

## ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ, ИЛИ О ФИАСКО НЕОФУНКЦИОНАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ КРИЗИСА

### Резюме

В настоящей статье подвергнуты проверке неофункциональные предпосылки, касающиеся развития европейской интеграции, в связи с очередными кризисами. Выдвигается тезис, что изменения в интеграционных процессах, происходящие во время кризиса зоны евро, можно назвать исключительными, и определяются тремя главными направлениями. Во-первых, для них характерен рост межправительственного управления и укрепление политической власти крупнейших государств-членов. Во-вторых, во время кризиса развивались формальные и неформальные компетенции технократических учреждений, в частности, Европейской комиссии и ЕЦБ. Оба учреждения при этом испытывали политическое давление со стороны большинства национальных правительств. Это вело к ослаблению автономии данных учреждений и более сильному их подчинению государствам, занимающим центральное место в системе власти. В-третьих, автор утверждает, что период кризиса оказался благоприятным для укрепления процессов сегментации в Европе на зону евро и «второй круг интеграции».

**Agnieszka Zaremba**

## LIBERALNE WYMIARY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ. KONCEPCJA GUYA VERHOFSTADTA

### WPROWADZENIE

Liberałowie europejscy przechodzą obecnie dość poważny kryzys tożsamości i ideologii. Niepowodzenia wyborcze partii wolnościowych sprawiły, że liberałowie zaczęli poszukiwać nowych dróg politycznych, co na razie nie doprowadziło do spektakularnego sukcesu. Najsilniejsze ugrupowania liberalne w Europie przeżywają prawdziwe trzęsienie ziemi w swoich szeregach, chociażby niemiecka FDP, która poniosła największą klęskę wyborczą od czasu powstania partii, a do tego doszedł kryzys przywództwa.

Taki kryzys dotyka obecnie wszystkich opcji politycznych. Pod tym względem Europa znajduje się na zakręcie. Politycy stali się poniekąd zakładnikami sondaży wyborczych i mediów, coraz trudniej prowadzić na kontynencie odważną, bezkompromisową politykę, wprowadzać niepopularne reformy. Wielu przywódców politycznych stawia na ostrożność i pozostaje zbyt zależnych od swoich wyborców niechętnych zmianom. Europa stała się uzależniona od politycznego centrum, które jest gwarancją sukcesu wyborczego. Ta pułapka odbiła się negatywnie na ostatnich wyborach. Okazało się, że partie skrajne zaczynają mieć do powiedzenia coraz więcej i odnosić kroczące zwycięstwa. Konsekwencja programowa ekstremistów przyniosła im popularność w dobie kryzysu gospodarczego i dużego bezrobocia wśród młodzieży europejskiej. Na margines zaczęli być spychani twórcy integracji europejskiej i systemu demokratycznego współczesnej Europy. Najtrudniejsze czasy nastały dla ugrupowań liberalnych. W związku z tym partie wolnościowe postawiły na zmiany programowe i wizerunkowe. Z tymi problemami boryka się obecnie ALDE – Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy. Liberałowie w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego ponieśli sporą stratę. Z ponad 80 mandatów w kadencji 2009–2014 do 67 w obecnym składzie Parlamentu.

Pomimo porażki i kryzysu koncepcji liberalnej, ALDE całkiem nieźle radzi sobie na poziomie parlamentarnym. Dużą w tym zasługą charyzmatycznego i kontrowersyjnego dla niektórych Guya Verhofstadta – obecnego przewodniczącego frakcji. Z raportu organizacji VoteWatch wynika, bowiem, że ALDE wygrała największą liczbę głosowań w PE. Liberalowie wygrali 90,16% głosowań w Parlamencie Europejskim, podczas gdy chadecy – 87,02%, a socjaliści – 86,82%. Frakcja jest dopiero czwarta co do ilości mandatów (za Europejską Partią Ludową, Postępowym Sojuszem Socjalistów i Demokratów oraz Europejskimi Konserwatystami i Reformatorami), ale tradycyjnie wykorzystuje potrzebę zachowania równowagi pomiędzy lewicą i prawicą. W głosowaniach ALDE jest niezwykle cennym sojusznikiem, jej centrowa pozycja sprawia, że jest sojusznikiem zarówno dla EPP, jak i S&D po 2014 roku. Z kolei partie ekstremistyczne nie potrafią zachować pragmatyzmu politycznego. Pomimo sukcesu prawicowych parlamentarzystów spod znaku eurosceptycyzmu, trudno jest im uzyskać jedność programową i utworzyć wspólną frakcję. Powoduje to, że sprawność polityczna Verhofstadta i zachowanie dyscypliny w głosowaniach pozwala na zachowanie silnej pozycji w Parlamencie. Chociaż wyborcy dali liberalom w wyborach lekcję pokory, a nawet, zdaniem wielu publicystów, „czerwoną kartkę”, ALDE ma zasadniczy wpływ na decyzje PE. Co więcej, liberalom udało się uzyskać wiele kluczowych stanowisk w Parlamencie.

Pochodzenie partii liberalnych i ich tradycje są dość zróżnicowane, podobnie jak założenia programowe. Szerokie spektrum poglądów liberalnych wydaje się momentami nie do pogodzenia, jednak dzięki tej różnorodności partie liberalne ratowały często własny byt, a elastyczność programów pozwoliła na utrzymanie się na scenach politycznych wielu krajów. Zróżnicowanie następuje trudności w identyfikacji liberalów, ale zasada zachowania trzonu wartości liberalnych, pragmatyzm i kształt dokumentów programowych pozwala na łatwą zmianę i reformy programowe z korzyścią dla wyniku wyborczego. Przyjęcie *Manifestu Liberalnego (Liberal Manifesto, 1947)*<sup>1</sup> czy *Deklaracji Stuttgarckiej (Stuttgart Declaration, 1976)* jednoznacznie określa przynależność do rodziny liberalnej. Wykładnia liberalizmu w tych dokumentach pozwala na ustalenie ram tego ruchu. Z tradycji liberalnej wynikają też tendencje reformatorskie i ciągła ewolucja programowa – tutaj należy pewnie doszukiwać się świeżości liberalnych pomysłów w Europie.

W 2011 roku przedstawiciele liberalnych think tanków z dziewięciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej wystosowali list do Guya Verhofstadta, w któ-

<sup>1</sup> *Liberal International 1947–1989*, Liberal International, London 1989, p. 7.

rym stwierdzili „rozczarowanie treścią strategicznych dokumentów ALDE”. Według autorów

„liberałowie reprezentowani w Parlamencie Europejskim przez ALDE znacząco oddalili się w swoich poglądach od idei ochrony indywidualnej wolności, własności prywatnej, ograniczonego rządu, niskiego opodatkowania, zgadzając się na coraz dalej idącą regulację, interwencje państwowe oraz wyższe podatki”.

Liberalne think tanki z Europy Wschodniej zaproponowały powrót do tradycyjnego liberalizmu, odejście od interwencji rządowych, minimalizowanie regulacji, redukcję wydatków budżetowych na systemy emerytalne, edukację czy służbę zdrowia. W odpowiedzi przedstawiono próbę zredefiniowanego współczesnego liberalizmu europejskiego, który mimo wszystko pozostaje kluczem do sukcesu ALDE. Verhofstadt pokazał ewolucję liberalizmu i odpowiedzi tej doktryny na ostatnie dwadzieścia lat zmian na kontynencie i na świecie. Tradycyjny liberalizm, do którego tęsknią autorzy krytyki, nie sprawdził się, nie oznacza to wcale, że liberalizmem nie jest, to nowa koncepcja oparta na podstawowych wartościach, ale w kompletnie nowym wymiarze. Kontynent się zmienia, podlega wielu wpływom zewnętrznym, funkcjonuje w globalnym świecie dyktatu wolnego handlu, dlatego zmiana musi ulec też doktryna. Twarde trzymanie się ideologii połowy XX wieku nie jest liberalne w swej definicji, bo zmiana, reforma i ewolucja to naturalne zasady myśli wolnościowej. Liberałowie są również z definicji pragmatyczni, dlatego

„(...) zachodnim liberałom kryzys uświadomił, że kluczem do liberalnych wartości jest zrównoważenie (społeczne i gospodarcze) rozwoju, co wymaga regulacji, interwencji państwa i redystrybucji. W przeciwnym razie liberalne wartości – jak wolność i własność – stają się udziałem coraz mniejszej części społeczeństwa, a gospodarka, zamiast się rozwijać, gaśnie na skutek zanikania popytu i malejącej jakości pracy(...)”<sup>2</sup>.

Dla europejskich liberałów jasne się stało, że Europa nie może konkurować z nowymi mocarstwami, niskimi podatkami i tym bardziej kosztami pracy. Celem liberałów jest obrona poziomu życia, co jest podstawowym celem integracji. Współcześnie powinno to oznaczać inwestycje w kapitał społeczny, wzmocnienie jakości edukacji, ochrony zdrowia. To ochrona spójności społecznej, zrównoważonej polityki regionalnej, ekologicznej i solidarności kontynentu. Nie jest wstydem dla współczesnych liberałów ochrona słabszych i dyskryminowanych, bo to oznacza mniej konfliktów i dalszy rozwój<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> J. Żakowski, *Liberalizm wschodni*, „Gazeta Wyborcza” 05.12.11, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) [dostęp: 16.09.2015].

<sup>3</sup> K. Iszkowski, *Liberte! – blog*, [www.iszkowski.liberte](http://www.iszkowski.liberte) [dostęp: 15.08.2015].

Verhofstadt wpisuje się w nowy wymiar zmian, poszukiwania nowego modelu integracji. Doświadczenia tego polityka jako premiera Belgii przekładają się na specyficzne podejście do federalizmu, polityki regionalnej, wspólnych polityk.

## 1. PRIORYTETY NOWEJ WIZJI INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wizja nowej integracji europejskiej wynika z potrzeby głębokich reform całego systemu. To nowe podejście można nazwać analogicznie do alterglobalizacji – altersystemowością. Liberałowie zdali sobie sprawę, że nastąpiło tąpnięcie polityczne, powstały nowe ruchy polityczne, społeczeństwo zmieniło się pod wpływem nowych mediów. Dlatego mamy do czynienia z rewolucją społeczną wymagającą zmian we wszystkich dziedzinach życia. Dostęp do informacji, radykalizacja niezadowolonej młodzieży zmieniła oblicze integracji. Politycy nie nadążający za tymi zmianami budzą w Europejczykach niechęć i pogłębiają falę niezadowolenia. Na nowo należy sformułować pytania o podstawowe kwestie społeczne i znaleźć na nie odpowiedzi. Po kryzysie 2008 roku również liberalizm znalazł się na zakręcie ideologicznym i politycznym. Wzrost znaczenia partii skrajnych eliminuje centrum ze sceny politycznej.

Odpowiedzią na te wyzwania jest koncepcja Verhofstadta opierająca się na sześciu punktach, wymagających przewartościowania:

- nowy federalizm i demokratyzacja Unii,
- reforma finansów europejskich,
- polityka ekologiczna,
- alterglobalizm europejski,
- polityka bezpieczeństwa Unii i armia europejska,
- polityka zagraniczna.

## 2. NOWY FEDERALIZM I DEMOKRATYZACJA UNII

Rozwiązania, które postulują liberałowie w integracji, są bezdyskusyjnie federalne i takie były od początku<sup>4</sup>. Rolą polityków jest obecnie tylko i wyłącznie nadanie jej określonego kształtu. Integracja europejska ma w oczach liberałów bardzo pogłębiony charakter. Pozostaje pytanie o zderzenie tej rzeczywistości z wizją, która jest w świadomości społecznej.

<sup>4</sup> G. Verhofstadt, *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, DEMOS, Warszawa 2007, s. 32.



Dla wszystkich partii politycznych istnieje jasna koncepcja decentralizacji decyzji politycznych w UE, rosnącej roli Parlamentu czy rozmywania się granic politycznych. Z drugiej strony nadal politycy „udają”, że trwa dyskusja pomiędzy wizją federalną a funkcjonalną. Integracja zaszła już zbyt daleko, żeby móc ten dialog kontynuować po ponad pięćdziesięciu latach. Zawsze pozostaje oczywiście pytanie o odwracalność procesu integracji i powrót do państw narodowych czy walut krajowych. Dla liberałów jest to pytanie otwarte, ale raczej na zasadzie charakterystycznej dla partii wolnościowych – pewnego myślenia, że „nigdy nie mówi się nigdy”. To furta w myśleniu, przy założeniu że jednak integracja zaszła już zbyt daleko<sup>5</sup>. Dla liberałów ogromnym rozczarowaniem było fiasko projektu o nazwie Konstytucja Europejska. Unia Europejska nie radzi sobie ze współczesnymi wyzwaniami globalizacji i zmianami demograficznymi. Jest tworem „zarządzanym bez rządu”, bo głównym problemem jest międzyrządowa forma zarządzania. Europa, pomimo wielu prób i wspólnej waluty, nie stworzyła systemu wytwarzania dóbr „europejskich” nadal gospodarki krajowe wykazują się egoizmem narodowym. Powodem takiej sytuacji jest właśnie brak prawdziwego rządu europejskiego o szerokich uprawnieniach wykonawczych i posiadanych zasobach finansowych pochodzących z europejskich podatków. Na jego czele, w tej koncepcji, powinien stanąć prezydent Europy – wybrany w bezpośrednich, powszechnych wyborach. Problemem są bowiem tzw. dobra ekskluzywne, które wytwarzane przez Europę wspólnie mogą służyć często egoizmom poszczególnych gospodarek. Jednolity rząd o uprawnieniach wykonawczych pozwoli te egoizmy powstrzymać. Europa powinna być tradycyjnie, z punktu widzenia liberałów, oparta na wielokulturowości, ale bez typowych pułapek tej idei. Ta cecha oznacza opozycję do państwa jako tworu narodowego. We współczesnej ideologii liberalnej pamięć zbiorowa, naród w sensie tradycji przestają mieć znaczenie. Przesuwa się zatem punkt ciężkości z państwa na instytucje integracji europejskiej. Dla liberałów europejskich federalizm opiera się na głównych założeniach: demokratyzacji procesu instytucjonalnego, przekazywaniu kompetencji państwowych na rzecz instytucji europejskich, wykorzystywaniu tradycyjnych atrybutów państwa w procesie integracji (obywatelstwo europejskie, polityka zagraniczna itp.), pomijanie szczybla państwowego w procesie decyzyjnym, koncentrowanie się na regionach.

Postulowana demokratyzacja procesu decyzyjnego ma swoją niezwykle długą tradycję we frakcji liberalnej. Ta kwestia już w dokumentach założycielskich stanowiła trzon koncepcji integracji. Wzmocnienie roli Parlamen-

<sup>5</sup> P. Henzel, *Guy Verhofstadt: skrajna prawica chce zniszczyć osiągnięcia 60 lat europejskiej integracji*, [www.onet.pl](http://www.onet.pl), 22 stycznia 2014 r. [dostęp: 15.08.2015].

tu, bezpośrednio wyborów wszelkich szczebli i przybliżanie Europy swoim obywatelom związane było z liberałami – od czasów Traktatów Rzymskich, przez koncepcję Colombo-Genschera, aż po zaangażowanie Valerego Giscarda d'Estaïna w koncepcję Konwentu Europejskiego<sup>6</sup>.

Jednakże dawny federalizm opierano na strachu przed wojną, przed remilitaryzacją Europy i przeciwstawieniem sobie narodów europejskich. Stary federalizm formowano na podstawie potrzeby międzynarodowej kontroli.

Ta koncepcja współcześnie się wyczerpała, dorosło pokolenie młodych Europejczyków, nie znających zimnej wojny, podróżujących bez ograniczeń ludzi, którzy nie rozumieją obaw starszych pokoleń, i dlatego liberałowie postulują nowy federalizm, koncepcję „odwagi” opartą na wizji współczesnego dobrobytu i solidarności europejskiej. Stara koncepcja była koncepcją narzuconą przez polityków i forsowaną od lat bez udziału społeczeństw. Stąd niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego – odwieczny problem podziału na „my i oni”, brak zainteresowania procesami integracji europejskiej. W nowej wizji federalizmu ma to być proces oddolny, wymagający zmian głębszych, ale już zachodzących w świadomości społecznej<sup>7</sup>. Europie nie potrzeba nowego traktatu elit, potrzeba społeczeństwa obywatelskiego i demokracji instytucji europejskich na poziomie państw narodowych – to prawdziwy wymiar nowego federalizmu. Obywatelstwo ma również mieć na nowo zdefiniowany wymiar socjalny, zwłaszcza w kontekście sytuacji młodych, wykształconych i bezrobotnych Europejczyków. Europa powinna zagwarantować swoim obywatelom cztery wolności – słowa, sumienia, wolność od strachu i niedostatku. Verhofstadt w swojej polityce jest żywym przykładem walki o te gwarancje.

Warunkiem wstępnym jest stworzenie instytucji o rozpoznawalnych i zrozumiałych nazwach. Przy czym jasno należy określić także ich kompetencje. Mamy zatem w tej koncepcji:

- rząd – władza wykonawcza – na jego czele powinien stać prezydent wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich.
- dwuizbowy Parlament Europejski jako przykład klasycznego rozwiązania w ustrojach federalnych. Pierwsza Izba nazwana Parlamentem Europejskim powinna składać się z proporcjonalnej liczby reprezentantów społeczeństw. Druga izba, nazwana Radą, składałaby się z przedstawicieli rządów państw członkowskich<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Por. J. Rothacker (Hrsg.), *Liberales Europapolitik – Dokumentation*, Sankt Augustin Verlag, Sankt Augustin 1991, s. 338–340.

<sup>7</sup> A. Ostolski, *Europa dla młódków?*, www.zielonewiadomości.pl, 30 stycznia 2013 [dostęp: 16.09.2015].

<sup>8</sup> G. Verhofstadt, *Stany Zjednoczone...*, *op. cit.*, s. 76.

### 3. REFORMA FINANSÓW EUROPEJSKICH

Liberalna koncepcja europejskich podatków jest ściśle związana z tworzeniem poszczególnych polityk. Liberałowie proponują na przykład ekopodatki lub podatki nałożone na konsumpcję. Budżet Unii Europejskiej powinien zapewnić stabilność Europy. Natomiast redystrybucja środków musi następować między regionami a nie państwami. Tak skonstruowany budżet europejski ma finansować: zapewnienie minimum socjalnego, badania naukowe, zwłaszcza w dziedzinie medycyny i nowych technologii. Europa powinna odejść od współczesnych zasad finansowania Unii – społeczeństwa państw płatników netto są zbyt niezadowolone z tej sytuacji i rośnie w nich rozczarowanie integracją. Istotnym pomysłem jest również emisja euroobligacji.

Verhofstadt przedstawił koncepcje rozwiązań kryzysu finansowego w Unii. Diagnoza obecnej sytuacji – ostrej stagnacji gospodarczej jest dla przewodniczącego ALDE wynikiem braku inwestycji publicznych i zmian w zakresie infrastruktury. Według Verhofstadta zwiększenie kapitału w tym zakresie pozwoli na systematyczny wzrost gospodarczy – koncepcja zawiera w sobie ciekawe rozwiązanie emisji zróżnicowanych obligacji europejskich – euroobligacji, które obok tradycyjnych będą miały charakter projektowy. Jest to pomysł na silne powiązanie finansowania publicznego z konkretnym projektem infrastrukturalnym<sup>9</sup>. Idąc dalej jest to wzmacnianie polityki regionalnej poprzez zwiększenie dostępności środków finansowych dla tego szczebla polityki.

Wraz z poszukiwaniem dodatkowych środków finansowych powinna nastąpić reforma sektora finansowego, zwłaszcza na gruncie rozczarowania społeczeństw państw płatników netto. Gospodarka oparta na zreformowanych finansach ma służyć potrzebom społecznym. W dobie globalizacji zgubiono prawdziwy sens działalności gospodarczej – która ma zaspokajać ludzkie potrzeby, a nie tylko i wyłącznie przynosić sukces finansowy. Daje to pole do popisu dla małych i średnich firm, które w programach liberalnych zajmują poczesne miejsce. Nierównowaga podmiotów gospodarczych w dobie globalizacji niszczy faktyczną konkurencję. A kryzys 2008 roku dowiódł, że korporacje transnarodowe mają sobie sporo do zarzucenia.

W dziedzinie finansów reformy wymaga również Europejski Bank Centralny. Skład decydentów banku należy poszerzyć o przedstawicieli związków zawodowych i ekologów, żeby zbliżyć się do autentycznych potrzeb obywateli

<sup>9</sup> J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, CEPS, Brussels 2009, p. 47–65.

Europy. EBC powinien zabiegać i stać na straży pełnego zatrudnienia, bezpieczeństwa socjalnego i zrównoważonego rozwoju kontynentu.

W dobie kryzysu liberałowie otwierają się na wielowalutowość. Różnorodność walut – nie tylko narodowych, ale również regionalnych i lokalnych – jest być może rozwiązaniem problemów fiskalnych. Verhofstadt proponuje oddolną możliwość tworzenia walut lokalnych, co może powodować rozwój i ochronę rynków lokalnych i regionalnych. Przykłady stosowania walut lokalnych dowiodły, że można w ten sposób wzmocnić sektor MSP, kształtować lokalny rynek pracy. Tak wykonywana subsydiarność gospodarcza może wzmocnić demokrację. Zaskakująco Verhofstadt jest zdania, że należy wzmocnić kraje członkowskie w zakresie współdecydowania o euro. Nie powinno się w tej dziedzinie wzmocniać instytucji ponadnarodowych<sup>10</sup>.

#### 4. POLITYKA EKOLOGICZNA

Dla liberałów ostatnie lata oznaczały wzmocnienie tej dziedziny integracji. Zrównoważony wzrost i ekologia oznacza dla frakcji ściślejszą współpracę z europartiami Zielonych. Po drugie trzeci wymiar nowego federalizmu to współpraca klimatyczna, której podstawę stanowi solidarność z krajami zależnymi od węgla kamiennego. Te kraje powinny otrzymywać większe wsparcie, aby móc dokonać transformacji w kierunku niskiego zużycia węgla. Solidarność ekologiczna to wspólne badania na potrzeby energii odnawialnej i ekologicznej demokratycznej gospodarki. Liberałowie zwracają uwagę również na fakt realizacji prawa do życia w czystym środowisku.

Ekologia to również wzmocnienie ekologicznego rolnictwa przy postawieniu na wzmocnienie lokalności i regionalności produktów. Należy odejść od dużych gospodarstw rolnych na rzecz ekologicznych mniejszych farm. W pewnym sensie oznacza to również przeciwstawienie się globalizacji, Europa musi postawić na koncepcję sprawiedliwego handlu i produkcji uwzględniającej ekologię. Kontynent powinien być również wolny od upraw roślin modyfikowanych genetycznie (GMO). Unia Europejska ma za zadanie chronić krajobraz regionalny i charakterystykę lokalną.

<sup>10</sup> Por. D. Cohn-Bendit, G. Verhofstadt, *For Europe! Manifesto for a postnational revolution in Europe*, Carl Hanser Verlag, München 2012.

## 5. ALTERGLOBALIZM EUROPEJSKI

Guy Verhofstadt stoi na stanowisku, że wolne oprogramowanie, nieograniczony dostęp do Internetu i prawa patentowe powinny być nastawione na potrzeby społeczeństwa europejskiego, a nie zyski korporacji. Dzięki dostępowi do mediów elektronicznych realizowana jest współczesna, liberalna koncepcja wolności słowa i dostępu do kultury. Liberałowie zwracają uwagę na łamanie praw pracowniczych w korporacjach i nie respektowanie podstawowej zasady integracji poprzez nierównowagę podmiotów w kwestii konkurencji<sup>11</sup>. Nigdy małe, lokalne przedsiębiorstwa nie poradzą sobie w starciu z gigantami międzynarodowego handlu. Konflikt pokoleń i pauperyzacja młodzieży jest w dużej mierze winą globalnej działalności korporacji, nie szanujących podstawowych zasad konkurencji.

## 6. POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UNII I ARMIA EUROPEJSKA

Według ALDE istnieje paląca konieczność utworzenia nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, opartego na wspólnej armii. Diagnoza obecnej sytuacji jest zatrważająca, przy bardzo małym finansowaniu, Europa nie uzyskuje praktycznie żadnej zdolności operacyjnej. Niskie budżety państw członkowskich, słabe uzbrojenie i swoiste „rozleniwienie” armii europejskich w obliczu NATO, to punkt wyjścia do dyskusji nad tym projektem. Idea współpracy obronnej ma polegać na odzyskaniu zdolności do działania, celem zabezpieczenia osiągnięć europejskiej integracji. Pomysł ustanowienia wspólnych sił zbrojnych, mimo już 65 lat, do dziś nie doczekał się realizacji. Co prawda, poczyniono pewne działania, ale rola NATO w Europie powstrzymuje progres w tej dziedzinie. Tradycyjnie są to Wielka Brytania oraz państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Liberałowie zakładają, że sojusz będzie miał nadal nadrzędną pozycję, ale koncepcja ALDE wpisuje się w tendencję na rzecz tworzenia nowego federalizmu w Europie.

Verhofstadt proponuje trzy etapy tworzenia armii:

- zacieśnienie współpracy przemysłów obronnych,
- stworzenie jednolitej strategii,
- stworzenie wspólnego budżetu.

---

<sup>11</sup> Por. P. Schwarz, *Daniel Cohn-Bendit's imperialist "For Europe" manifesto*, [www.wsws.org](http://www.wsws.org), 12 October 2012 [dostęp: 16.09.2015].

Armia europejska miałyby podlegać unijnym instytucjom i być komplementarna wobec Paktu Północnoatlantyckiego. Przy czym NATO ma nadal stanowić podstawę bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Liberałowie uważają, jednak, że oferta powinna zostać skierowana także do państw spoza sojuszu, a będących członkami Unii. Tworzenie armii nie oznacza prostego sumowania potencjału obronnego państw UE oraz budżetów obronnych, konieczne byłyby dodatkowe pieniądze, a obecna sytuacja NATO, w którym tylko pięć państw wypełnia swoje zobowiązania finansowe, nie daje powodu, by sądzić, że Europejczycy będą skłonni do ponoszenia kolejnych wydatków<sup>12</sup>. Warto także pamiętać, że współpraca przemysłów obronnych, czy transfer technologii, które w obecnej sytuacji są pożądane bardziej niż kiedykolwiek, są jak najbardziej możliwe bez tworzenia Europejskiej Unii Obronnej.

Verhofstadt deklaruje, że armia europejska ma pełnić jedynie funkcję wspomagającą, a nie być konkurencją dla NATO, podobnie armie krajowe, które jednak powinny zostać dofinansowane i zmodernizowane. Z tego powodu liberałowie zaprezentowali „mapę drogową” mającą służyć utworzeniu do 2025 roku „zintegrowanych” oddziałów zbrojnych UE<sup>13</sup>. ALDE dodatkowo zwraca uwagę na niedostatki budżetowe poszczególnych państw oraz brak realnej strategii obronnej Unii Europejskiej. Hilde Vautmans posłanka ALDE podkreśliła, że obcinanie wydatków obronnych, w sytuacji kryzysu gospodarczego, jest wyjątkowo złym rozwiązaniem „(...) to właśnie poprzez takie działania armie narodowe stały się cieniami samych siebie (...)”<sup>14</sup>.

## 7. POLITYKA ZAGRANICZNA

Wspólna polityka zagraniczna jest dla liberałów pełna braków i konieczne jest jej zreformowanie. Najważniejszym zadaniem Unii Europejskiej są obecnie działania związane z konfliktem na Ukrainie oraz polityką Rosji. Liberałowie zawsze krytyczni wobec polityki Putina, radykalizowali swoje poglądy po śmierci Borysa Niemcowa, którego partia wchodzi w skład ALDE. Guy Verhofstadt wezwał Unię Europejską do zaostrzenia stanowiska i wzmocnie-

<sup>12</sup> UE. Verhofstadt: same szczyty strefy euro nie wystarczą, „Gazeta Wyborcza” 17.08.2011, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) [dostęp: 16.09.2015].

<sup>13</sup> *Liberalny pomysł na Europę* – rozmowa Krzysztofa Iszkowskiego z Guy'em Verhofstadt'em, [www.liberte.eu](http://www.liberte.eu)

<sup>14</sup> P. Henzel, „Na linii frontu”. Plan utworzenia Europejskiej Unii Obronnej. „Obecna sytuacja jest nie do przyjęcia”, [www.onet.pl](http://www.onet.pl) [dostęp: 12.09.2015].

nia sankcji wobec Rosji, zaznaczył jednak, że UE musi jednocześnie zacieśnić relacje ze zwykłymi Rosjanami.

We wrześniu 2015 roku ALDE przedstawiła swoje stanowisko wobec imigrantów – nastąpiła w tej kwestii znacząca radykalizacja liberalnej polityki azylowej i postulat wzmocnienia Frontexu. Według ALDE w niebezpieczeństwie stoi cała idea Schengen. Dodatkowo potrzebne jest ujednoczenie systemów nadawania statusu uchodźcy i udzielania azylu. Obecnie praktycznie każde państwo członkowskie stosuje swoje kryteria, co utrudnia prowadzenie wspólnych działań w kryzysie. Liberalowie postulują przekazywanie środków finansowych do obozów dla uchodźców w krajach sąsiadujących z Syrią i do agend ONZ.

Guy Verhofstadt – były premier Belgii, doświadczony polityk, liberał jest dla ALDE doskonałym przywódcą na czas kryzysu. Jego koncepcje, wypowiedzi i przemówienia, charakteryzują się dużą przenikliwością sądów i dojrzałym pragmatycznym spojrzeniem na integrację. Liberalowie dzięki niemu, stali się bardziej widoczni w Europie a pragmatyzm tej opeji w ostatnich latach zdecydowanie im sprzyja. W swoich politycznych i intelektualnych koalicjach liberalizm europejski zyskał na świeżości i ma szansę poprawić swoje notowania wyborcze. Po raz kolejny liberałowie zyskują na wizerunku dzięki swoim przywódcom.

## BIBLIOGRAFIA

- Cohn-Bendit D., Verhofstadt G., *For Europe! Manifesto for a postnational revolution in Europe*, Carl Hanser Verlag, München 2012.
- Delwit P., Kulachi E., van de Walle C. (eds.), *The Europarties Organisation and Influence*, CEVIPOL, Brussels 2004.
- Haug J., Lamassoure A., Verhofstadt G., *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, CEPS, Brussels 2009.
- Henzel P., „Na linii frontu”. *Plan utworzenia Europejskiej Unii Obronnej. „Obecna sytuacja jest nie do przyjęcia”*, [www.onet.pl](http://www.onet.pl)
- Henzel P., *Guy Verhofstadt: skrajna prawica chce zniszczyć osiągnięcia 60 lat europejskiej integracji*, [www.onet.pl](http://www.onet.pl)
- Iszkowski K., *Liberte! – blog*, [www.iszkowski.liberte](http://www.iszkowski.liberte)
- Kirchner E.J. (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.
- Liberal International 1947–1989*, Liberal International, London 1989.

- Liberalny pomysł na Europę* – rozmowa Krzysztofa Iszkowskiego z Guy'em Verhofstadt'em, [www.liberte.eu](http://www.liberte.eu)
- Ostolski A., *Europa dla mrówkojadów?*, [www.zielonewiadomości.pl](http://www.zielonewiadomości.pl).
- Rothacker J. (Hrsg.), *Liberale Europapolitik – Dokumentation*, Sankt Augustin Verlag, Sankt Augustin 1991.
- Schwarz P., *Daniel Cohn-Bendit's imperialist "For Europe" manifesto*, [www.wsws.org](http://www.wsws.org)
- UE. *Verhofstadt: same szczyty strefy euro nie wystarczą*, „Gazeta Wyborcza” 17.08.2011.
- Verhofstadt G., *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, DEMOS, Warszawa 2007.
- Żakowski J., *Liberalizm wschodni*, „Gazeta Wyborcza” 05.12.11, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl)

## LIBERALNE WYMIARY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ. KONCEPCJA GUYA VERHOFSTADTA

### Streszczenie

Artykuł dotyczy nowej wizji integracji europejskiej sformułowanej przez Guy'a Verhofstadta, charyzmatycznego i bezkompromisowego przywódcy europejskich liberałów. Koncepcja opiera się na sześciu punktach, wymagających przewartościowania: nowym federalizmie i demokratyzacji Unii, reformie finansów europejskich, polityce ekologicznej, alterglobalizmie europejskim, polityce bezpieczeństwa Unii i armii europejskiej, polityce zagranicznej. Liberałowie, pomimo trudności politycznych i porażce w ostatnich wyborach europejskich, nadal są znaczącą siłą w Parlamencie Europejskim. ALDE potrafi stworzyć świeżą koncepcję integracji dopasowaną do dynamicznych zmian na kontynencie.

## LIBERAL DIMENSIONS OF EUROPEAN INTEGRATION: GUY VERHOFSTADT'S CONCEPT

### Summary

The article discusses a new vision of European integration formulated by Guy Verhofstadt, a charismatic and uncompromising leader of European liberals. The vision is based on six points that require re-evaluation: new



federalism and democratization of the Union, a reform of the European finances, environmental policy, European alter-globalism, the European Union security policy and the military of the European Union, and foreign policy. Liberals, despite political difficulties and a failure in the last European elections are still a major force in the European Parliament. ALDE is able to create a fresh concept of integration tailored to the dynamic changes on the continent.

## ЛИБЕРАЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ. КОНЦЕПЦИЯ ГИ ВЕРХОФСТАДТА

### Резюме

Статья касается нового видения европейской интеграции, сформулированного Ги Верхофстадтом, харизматичным и бескомпромиссным лидером европейских либералов. Данная концепция основывается на шести пунктах, нуждающихся в переоценке: новом федерализме и демократизации Евросоюза, реформе европейских финансов, экологической политике, европейском альтерглобализме, политике безопасности Евросоюза и европейской армии, внешней политике. Либералы, несмотря на политические трудности и поражение в последних европейских выборах, по-прежнему занимают значительную позицию в Европейском Парламенте. АЛДЕ умеют создать свежую концепцию интеграции с учётом динамических изменений на континенте.

## UNIA EUROPEJSKA: SOCJALNA CZY NEOLIBERALNA?

### WPROWADZENIE

W końcowej fazie XX w. w gospodarce światowej sprzęgły się ze sobą dwa, pozornie przeciwstawne procesy, które z czasem zdominowały także przestrzenie Europy.

Pierwszym z nich był, nasycony tendencjami neoliberalnymi i regułami tzw. Nowej Ekonomii, proces globalizacji. Drugim, pozornie przeciwstawnym pierwszemu, są procesy ekonomicznej, a z czasem politycznej, regionalizacji.

Zainicjowane tuż po II wojnie światowej procesy europejskiej integracji zdawały się mieć własną, europejską dynamikę. Tak było jednak tylko w ich pierwszej fazie, na etapie kreowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, kiedy to inspirowane były przez silne, europejskie państwa narodowe i dominujące w tych państwach ideologicznie wyodrębnione partie polityczne. Można zaryzykować wręcz tezę, że i proces przechodzenia EWG w Unię Europejską był wyrazem kompromisu nie tylko pomiędzy silnymi, europejskimi partiami politycznymi, ale nade wszystko był kompromisem pomiędzy ideologicznie zróżnicowanymi, narodowymi, silnymi partiami politycznymi. Można postawić tu także tezę, że narodziny Unii Europejskiej były kompromisem między partiami socjaldemokratycznymi, chadeckimi i liberalnymi. Zainicjowane w latach 90. procesy w gospodarce światowej całkowicie jednak tę perspektywę zmieniły.

Tamta Unia, Unia lat 80. i początku lat 90. to Unia budowana niemal wyłącznie przez państwa narodowe i dominujące w nich zróżnicowane ideowo partie polityczne. Dziś, po 25 latach od narodzin UE, główny wyznacznik europejskich procesów integracyjnych rysuje się już zupełnie inaczej.

\* \* \*

Dziś sygnały płynące od świata gospodarki globalnej zdominowały mechanizmy i duch procesów integracyjnych. Kiedy w Europie rozpoczęły się procesy kreowania Unii Europejskiej, wtedy gospodarka światowa zdominowana została już neoliberalnymi motywacjami. Przy czym, na potrzeby tego opracowania skoncentrować się należy głównie na tych aspektach zdominowanych przez neoliberalną narrację procesów globalizacji, które mogą mieć, i mają, wpływ na perspektywy socjalnego wymiaru europejskich procesów integracyjnych.

Spośród wielu opracowań ekonomistów polskich szczególnie cenne są uwagi sformułowane przez Henryka Chołaję, Grzegorza W. Kołodkę i Jerzego Żyżyńskiego<sup>1</sup>. Zwrócili oni uwagę na cztery główne fundamenty teoretyczne neoliberalizmu, które praktycznie zamykają drogę do zbudowania Europy Socjalnej w tej perspektywie.

Po pierwsze, z neoliberalnego ducha wynikało wyraźne dążenie do uniezależnienia światowych finansów od gospodarki realnej. A idąc dalej, uzależnienia gospodarki realnej od coraz to bardziej wirtualnego świata finansów.

To na podłożu tego typu poglądów gospodarkę światową zdominował monetaryzm, na gruncie którego zafunkcjonowały założenia tzw. Nowej Ekonomii. Zdaniem J. Żyżyńskiego, to właśnie fundamenty Nowej Ekonomii opierały się na przekonaniu o nadrzędności niczym nie skrępowanych żadnymi regulacjami mechanizmów rynkowych.

To właśnie pod wpływem założeń Nowej Ekonomii doszło do tzw. finansjeryzacji w gospodarce światowej. Jak pisze Żyżyński, pod pojęciem finansjeryzacji gospodarki należy rozumieć przeniesienie środka ciężkości gospodarki kapitalistycznej z produkcji do finansów. Najważniejszą jednak cechą finansjeryzowanej gospodarki jest dominacja sektora finansowego w ramach ogólnej aktywności gospodarczej, z wszystkimi tego konsekwencjami.

Po drugie, neoliberalna dominacja w sferze gospodarki podcina dotychczas fundamentalną w gospodarce rolę państwa narodowego. Jak pisze Jean-Pierre Büchler – neoliberalny trend w globalizacji nadaje władzę i znaczenie innym niż państwa narodowe aktorom, wcześniej nawet nie istniejącym<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> H. Chołaj, *Ekonomia polityczna globalizacji*, Fundacja Innowacja: Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 45 oraz J. Żyżyński, *Neoliberalizm – ślepa uliczka globalizacji* [w:] W. Kołodko (red.), *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>2</sup> J.-P. Büchler, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011, s. 269.

W jego przekonaniu pojawił się nawet nowy rodzaj państwa – państwa wirtualnego opartego na dominacji czegoś, co Büchler określa rodzajem „miękkiej siły”, wskazując na Stany Zjednoczone jako jej głównego eksponenta.

W efekcie, państwo narodowe, ulegając siłom międzynarodowego kapitału, którego głównym elementem są dziś korporacje transnarodowe i międzynarodowe instytucje finansowe, staje się coraz to bardziej bezsilne. Państwo staje się coraz to wyraźniej ich zakładnikiem zmuszane do funkcjonowania w kręgu formułowanych przez te instytucje reguł.

Po trzecie, wraz ze spadkiem znaczenia państwa narodowego wraca też możliwość efektywnego działania w sferze gospodarczej. Różnorodne, określone ideowo partie polityczne stanowiące dotychczas fundamenty demokracji parlamentarnej. W ubezwłasnowolnionym przez ponadnarodowy kapitał państwie, partie polityczne tracą wpływ na możliwość efektywnego ukierunkowywania polityki gospodarczej i socjalnej tworzonych przez siebie po zwycięstwie wyborczym rządów. To zaś odbiera im ideową i polityczną wiarygodność i wymusza na nich ewolucję sprzeczną z ich ideowymi założeniami. Partie polityczne stają się powoli coraz to bardziej atawistycznym instrumentem etapu przed neoliberalnej demokracji.

I po czwarte wreszcie, w nowej, neoliberalnej rzeczywistości, w kręgu coraz to bardziej sfinansierzowanej gospodarki nadrzędną rolę odgrywać zaczynają międzynarodowe organizacje finansowe, gospodarcze i handlowe, przesiąknięte tym samym, neoliberalnym duchem. Na plan pierwszy wysuwają się tu międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, a w UE Europejski Bank Centralny.

Najdalej idącym tego przykładem był ogłoszony w 1990 roku, właśnie przez MFW i BS – Konsensus Waszyngtoński. Zdaniem Grzegorza Kołodki, Konsensus Waszyngtoński od początku stał się odzwierciedleniem polityki prowadzonej przez międzynarodowe instytucje finansowe i narzucone członkom tych instytucji<sup>3</sup>. Ale i to jest tu ważne, że były one inspirowane w kręgu interesów amerykańskich.

Roman Kuźniar podkreśla natomiast, że Konsensus Waszyngtoński przyjął formułę swoistego dekalogu polityki makroekonomicznej, którego realizację wymuszano na tych, którzy związani byli z MFW (Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym). Zdaniem Kuźniara, to realizacja założeń Konsensusu Waszyngtońskiego stanowiła istotne przyspieszenie

<sup>3</sup> G.W. Kołodko, *Wędrujący Świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 206.

w pogłębianiu się procesów globalizacji. Jednym z tego bezpośrednich produktów stała się nowa formuła światowej cywilizacji biznesu<sup>4</sup>.

Edward Halizak zamyka ten wątek rozważań stwierdzając jasno, że Konsensus Waszyngtoński stanowi zestaw zasad polityki makroekonomicznej epoki globalizacji<sup>5</sup>.

Ponieważ zasady konsensusu ogłoszone zostały w 1990 roku, a więc w chwili negocjowania założeń Traktatu z Maastricht i kreowania podstawowych mechanizmów funkcjonowania Unii Europejskiej, warto przypomnieć założenia tego dekalogu. Głównie po to, aby uzmysłwić sobie fakt odzwierciedlenia jego neoliberalnego ducha w treści zasadniczych dokumentów założycielskich UE.

W skrócie, założenia Konsensusu Waszyngtońskiego prezentowały się następująco<sup>6</sup>:

1. Dyscyplina fiskalna rozumiana jako obowiązek równoważenia wpływów i wydatków budżetowych.
2. Wydatki publiczne mają mieć wyłącznie charakter inwestycyjny.
3. Dążenie do obniżania podatków przy jednoczesnej trosce o poszerzaniu bazy opodatkowania.
4. Liberalizacja finansów.
5. Ujednolicanie kursów walutowych.
6. Liberalizacja handlu.
7. Promowanie inwestycji bezpośrednich zagranicznych.
8. Prywatyzowanie sektora publicznego.
9. Deregulacje produkcji, rynku pracy, etc.
10. Zwiększanie ochrony prawnej własności intelektualnej.

Te podstawowe założenia neoliberalnego podejścia do gospodarowania stanowiły istotę tzw. Nowej Ekonomii, w ramach której w gospodarce światowej, a w tym i europejskiej, narzucono wiele innych zasad, jak zasadę prymatu przedsiębiorcy nad pracobiorcą, minimalizowanie roli państwa i szeroko zakrojone procesy deregulacji. Wszystko to ze stratą dla pracowników, a z korzyścią dla przedsiębiorców uznanych za koło zamachowe gospodarki.

<sup>4</sup> R. Kuźniar, *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010: stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 136.

<sup>5</sup> E. Halizak, *Ideowe problemy ładu liberalnego w gospodarce światowej: Znaczenie Konsensusu Waszyngtońskiego*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja i stosunki międzynarodowe*, Branta, Warszawa 2004, s. 23.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 25.

I to właśnie w warunkach Konsensusu Waszyngtońskiego, przyspieszonej finansjeryzacji gospodarki i przejmowania inicjatywy w gospodarce światowej przez międzynarodowe instytucje finansowe rodziła się Unia Europejska, z genezy swej inicjatywa silnych ideologicznie partii politycznych i silnych jeszcze wówczas europejskich państw narodowych. A były to te podmioty, które w warunkach pogłębiającej się globalizacji zaczęły stopniowo tracić na znaczeniu.

Od początku budowania Unii Europejskiej, płaszczyzna gospodarcza i socjalna szły już odrębnym, wzajemnie niekompatybilnym rytmem.

W sferze gospodarczej dominowały recepty neoliberalne, a w sferze socjalnej zanikał głos coraz to mniej słyszalnej socjaldemokracji i kierowanych przez nią rządów narodowych.

W sferze gospodarczej mieliśmy do czynienia z czymś, co określić by można procesami instytucjonalizowania neoliberalnego wymiaru integracji<sup>7</sup>.

Jednym z pierwszych tego przykładów były okoliczności towarzyszące narodzinom Traktatu z Maastricht.

Christoph Hermann podkreśla rolę, znaczenie i wpływ na ustalenia Traktatu z Maastricht, utworzonego w końcu lat 80. Europejskiego Okrągłego Stołu Przedsiębiorców, jednego z potężnych lobby przemysłowych i finansowych aktywizujących się wokół europejskich debat prowadzących do Traktatu z Maastricht<sup>8</sup>. Dokument tych lobbystów /EOSP/ z 1990 roku pn. „Europa 1990. Agenda for Action”, był jednym z wielu propozycji tego typu uwzględnionych przez Komisję Europejską w trakcie wypracowywania ostatecznej wersji Traktatu.

Z drugiej strony można podkreślić też fakt, że na przełomie lat 80. i 90. w rządach państw europejskich dominowali socjaliści, a jednym z nich był Jacques Delors, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej.

Musimy jednak pamiętać, że były to partie przechodzące wyraźną ewolucję ideową w duchu coraz to dalej idącego kompromisu z neoliberalizmem. Był to moment narastającej popularności idei tzw. Trzeciej drogi w głównym nurcie europejskiej socjaldemokracji. Były to socjaldemokracje gotowe do kompromisu z wszechwładnym neoliberalizmem, czego odzwierciedleniem były całe fragmenty ustaleń Traktatu z Maastricht. Sam Traktat zresztą powszechnie określany jest jako przykład wielkiego, socjaldemokratyczno-chadecko-liberalnego kompromisu. Socjaldemokracja godziła się na two-

<sup>7</sup> Ch. Hermann, *Neoliberalism In the European Union*, FORBA Discussion Paper, nr 3, Ottawa 2007.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

rzenie wspólnej waluty (Euro), a chadecja deklarowała w zamian do nadania rodzącej się Unii Europejskiej bardziej socjalnego oblicza. Tyle tylko, że europejski wymiar socjalny miał być budowany niejako na obrzeżach Unii. Europejska Karta Socjalna wprowadzona została do Traktatu wiele lat później w Amsterdamie, a Unia Walutowa stanowić miała od razu rdzeń europejskiej integracji.

Kiedy wnikliwiej przyjrzymy się Traktatowi z Maastricht, to spostrzeżemy głęboko w nim ukryte refleksy założeń neoliberalnych. Odnosi się to m.in. do tzw. pięciu kryteriów zbieżności otwierających państwom europejskim drogę do strefy Euro. Ścisłe ich przestrzeganie stanowi istotną trudność na drodze do budowania Europy socjalnej, wymagającej często zwiększania wydatków na sferę publiczną pokrywanych najczęściej z zadłużania sfery publicznej.

\* \* \*

Zainicjowany w Lizbonie w marcu 2000 roku Proces Lizboński określał strategię rozwoju gospodarczego Unii najpierw do 2010 roku, a następnie do 2020 roku. Celem nadrzędnym było doprowadzenie do tego, by zbudować na fundamencie UE najsilniejszą i najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. Rdzeniem Procesu Lizbońskiego okazał się być neoliberalny aksjomat konkurencyjności z wszystkimi tego dla gospodarki skutkami.

Gospodarka integrująca się Europę rozwijać się ma zatem w duchu neoliberalnych mechanizmów z wszystkimi dla idei Europy Socjalnej tego konsekwencjami.

O ile integracja w płaszczyźnie gospodarczej toczy się pod coraz to wyraźniejszym naciskiem zdominowanych przez neoliberalizm założeń procesów globalizacji i stanowiących ich instrument ponadnarodowych instytucji finansowych, o tyle idea budowania europejskiego modelu socjalnego, swoistego, europejskiego Welfare State, od początku forsowana jest przez tracącą siłę polityczną socjaldemokrację i słabnący ruch związkowy.

A przecież to właśnie socjaldemokracja już u progu lat 70. zainicjowała wprowadzanie do procesów integracyjnych wątków socjalnych. W trakcie IX Kongresu Federacji Partii Socjalistycznych EWG w 1973 roku przyjęty został zarys projektu – „W stronę sprawiedliwości socjalnej w Europie”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> K. Kik, *Ideowe barwy jednoczenia Europy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2005, s. 61.

Należy też podkreślić, że stało się to z inicjatywy rządzącej wówczas w RFN, a kierowanej przez Willy'ego Brandta SPD.

To pod wpływem W. Brandta, w trakcie paryskiego „Szczytu” EWG w październiku 1972 roku doszło do istotnego zwrotu w europejskim procesie integracyjnym, przejmując przekonanie, że rozwój ekonomiczny Europy nie jest celem samym w sobie, a jedynie drogą do zmniejszenia rozpiętości w warunkach życia mieszkańców kontynentu.

IX Kongres Federacji Partii Socjalistycznych EWG z czerwca 1973 roku przyjął program nadania europejskiej integracji wymiaru zdecydowanie socjalnego. W programie kongresu zapisano, że EWG powinna stać się takim obszarem świata, który w zakresie polityki socjalnej znajdować się musi na najwyższym poziomie stanowiąc tym samym model dla całego świata.

Kolejne, istotne działania zostały podjęte już w przededniu Traktatu z Maastricht. To wówczas uwidocznili się wielki, międzypartyjny, socjaldemokratyczno-chadecki kompromis. W trakcie kolejnego „szczytu” EWG w Hanowerze (1988 rok), któremu przewodniczył chrześcijański demokrat Helmut Kohl, podjęto decyzję o zaproponowaniu przyjęcia Europejskiej Karty Socjalnej.

Należy jednak podkreślić, że wynegocjowana przez Socjaldemokrację Europejską Karta Socjalna formułowana była wówczas poza formalnymi ramami zasadniczego procesu integracyjnego. Karta Socjalna wypracowywana była poza Jednolitym Aktem Europejskim. Stanowić miała, co najwyżej jego uzupełnienie. I to uzupełnienie uzależnione od dobrej woli rządów Unii.

Ważną sprawą jest też fakt, że nadająca Unii bardziej socjalny wymiar Europejska Karta Socjalna była wówczas efektem politycznego przetargu. Kierowanej wówczas przez H. Kohla chadecji i współpracującym z nią ugrupowaniom liberalnym bardzo zależało na stworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej, i ukierunkowaniu Wspólnoty na przyjęcie wspólnej waluty (Euro). Wymogi współdecydowania we Wspólnocie (zasada jednomyślności) wymagały jednak akceptacji dla tego projektu ze strony rządzących socjaldemokracji. Doszło zatem do zawarcia interesu (kompromisu): Unia Gospodarcza i Walutowa w zamian za przyjęcie Europejskiej Karty Socjalnej.

Należy podkreślić, że o ile UGW miało być głównym i instytucjonalnie zatwierdzonym nurtem europejskiej integracji, to Europejska Karta Socjalna i kreowane przez nią socjalne oblicze Europy stanowić miało nurt zaledwie uzupełniający i w zdecydowanej większości uzależniony od woli, polityki i możliwości państw członkowskich.

Należy też wspomnieć, że zasadnicze treści Europejskiej Karty Socjalnej zostały wypracowane w ramach Komisji Europejskiej, ale w warunkach domi-



nującej tam wówczas socjaldemokracji. Głównym jej akuszerem był bowiem ówczesny przewodniczący Komisji, a jednocześnie wybitny socjalista francuski Jacques Delorse.

Kompromis z chadecją nie rozciągał się na ugrupowania konserwatywne, której główną przedstawicielką była wówczas premier W. Brytanii Margaret Thatcher. To wskutek jej głównie oporów Europejskiej Karty Socjalnej w Maastricht nie przyjęto. Stało się to dopiero w 1997 roku w Amsterdamie po zmianie rządów w Wielkiej Brytanii.

Solidarność, spójność i subsydiarność to trzy wielkie zasady europejskiego procesu integracyjnego, na których socjaldemokracja oparła swoje wizje europejskiego modelu socjalnego<sup>10</sup>.

Z czasem jednak, także w kręgu europejskiej socjaldemokracji, załamał się szeroki konsensus wobec ukierunkowań budowania europejskiego Welfare State. Wraz ze zdominowaniem europejskiej socjaldemokracji przez różnorodne koncepcje kreowania tzw. Trzeciej drogi, pojawiły się też pomysły „modernizowania” dotychczasowego, socjaldemokratycznego modelu socjalnego.

Nie dążenie do pełnego zatrudnienia, ale zwiększanie poziomu adaptowalności obywatela do nowego rynku pracy. Przerzucanie z państwa na obywatela większej odpowiedzialności za jego życie. No i stopniowe wycofywanie się z powszechnie dotychczas akceptowanej idei Welfare State. To są tendencje powoli ujawniające się w polityce europejskiej socjaldemokracji. W polityce, choć jeszcze nie w jej programach.

Socjaldemokracja nie byłaby skuteczna w swoich próbach narzucania integrującej się Europie wymiaru socjalnego, gdyby nie fakt, że miała solidnego kontrahenta w postaci europejskiej chadecji. W tym jednak przypadku, akceptowana przez chadeków Europa Socjalna oparta ma być nie tylko na preferowanych przez socjaldemokratów zasadach solidarności, ale także na zasadach subsydiarności. Celem nadrzędnym tego typu polityki ma być wspomaganie ludzi zdolnych do pomagania samym sobie. To zaś tworzy już grunt dla kompromisu z ideą dominacji sił rynku.

W przekonaniu polityków chadeczkich Unia nie powinna przyjmować na siebie całej polityki socjalnej. Powinna ją pozostawić raczej w gestii państw narodowych. Chadecja nie akceptuje zatem socjaldemokratycznego przekonania o potrzebie zastąpienia przez Unię polityki socjalnej państw naro-

<sup>10</sup> PES. Declaracion on the future of Europe. 12.12.2001 r.

dowych<sup>11</sup>, a i państwu przypisuje tu raczej rolę podmiotu ustanawiającego reguły gry, a nie uczestniczenie w samej grze.

Nie było zatem jedności w podjęciu do europejskiego modelu socjalnego. I to nie tylko w kręgu samych partii politycznych, ale i w stanowiskach poszczególnych państw narodowych. Dariusz Rosati wyodrębnia cztery podstawowe modele podejścia do europejskiego modelu socjalnego<sup>12</sup>: nordycki, anglosaski, kontynentalny i śródziemnomorski. Podkreśla przy tym, że w ramach tego różnorodnego konglomeratu droga do wypracowania wspólnego, europejskiego modelu może być trudna, jeśli nie niemożliwa.

Polityka socjalna, zgodnie z ustaleniami Traktatu Lizbońskiego, pozostaje obszarem kompetencji dzielonych między państwami narodowymi a instytucjami wspólnotowymi, ale z przewagą kompetencji w rękach państw narodowych. Nic zatem dziwnego, że głównym mechanizmem kreowania wspólnej europejskiej polityki socjalnej jest stosowana od 2000 roku Metoda Otwartej Koordynacji (OMC).

Marcin Pietrzyk podkreśla, że metoda ta stosowana jest wszędzie tam, gdzie wypracowanie jednolitego stanowiska jest prawie nieosiągalne, a sprawy nie są objęte wyłącznymi kompetencjami Wspólnoty<sup>13</sup>.

OMC wykorzystywana jest w przypadkach, gdy oddziaływanie na państwa członkowskie za pomocą klasycznej metody wspólnotowej jest niemożliwe. OMC jest instrumentem wzajemnego dopingowania się państw do przeniesienia lepszych wzorców polityki socjalnej do tych państw, które mają w tym względzie ustawodawstwo bardziej zacofane. Jest to więc praktycznie oparte na dobrej woli państw dostosowywania swego ustawodawstwa socjalnego do ustawodawstwa państw stosujących w tym przypadku wyższe standardy.

Różnorodność modeli, różnorodność dokumentów programowych, różnorodność fundacji i instytucji wspierających politykę socjalną w UE powoduje, że obraz europejskiego modelu socjalnego jest wewnętrznie skomplikowany i mało czytelny. Nade wszystko jednak Europa Socjalna cierpi na nadmierny deklaratywizm. Wspaniałe programy i manifesty i... szara praktyka i niepokojące tendencje.

<sup>11</sup> Das Politische Programm des Europeische Voldspartei, I Congressder EVP, Brussels 6/7.03.1978 r.

<sup>12</sup> D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny: doświadczenia i przyszłość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2009, s. 35.

<sup>13</sup> M. Pietrzyk, *Otwarta metoda koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, [www.repozytorium.uni.wroc.pl](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl).

\* \* \*

Szukając wspólnych wyznaczników europejskiej przestrzeni socjalnej, można byłoby zaryzykować, w daleko idącym uproszczeniu, ograniczenie ich do 12 płaszczyzn zawartych w Europejskiej Karcie Socjalnej<sup>14</sup>.

1. Praca i prawo do pracy (dążenie do pełnego zatrudnienia).
2. Prawo do godnego wynagrodzenia.
3. Stałe poprawianie warunków pracy i życia.
4. Ochrona socjalna pracowników i obywateli.
5. Swoboda zrzeszania się pracowników i umowy zbiorowe.
6. Prawo do permanentnej edukacji zawodowej.
7. Równe prawa dla mężczyzn i kobiet.
8. Prawa pracowników do konsultacji i informacji.
9. Ochrona dzieci i młodzieży.
10. Minimum życiowe dla osób starych i chorych.
11. Prawo do ochrony zdrowia.
12. Społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych.

Z czasem doszły jeszcze płaszczyzny: walka z nierównościami ekonomicznymi i społecznymi; walka z marginalizacją i propagowanie społeczeństwa inkluzyjnego<sup>15</sup>.

Tyle założenia teoretyczne, manifesty i deklaracje. Pierwsze 25 lat Unii Europejskiej szybko zweryfikowało te szczytne intencje. Pierwszy, poważniejszy egzamin przyszedł wraz z kryzysem gospodarczym i finansowym 2008 roku. Kryzys w strefie Euro uwidoczniał wiele nowych zagrożeń. Kryzysy te unaocznily brak kompatybilności pomiędzy neoliberalnymi mechanizmami, jakimi kierują się procesy integracyjne w sferze gospodarczej i finansowej a sferą socjalną. Kryzysy te unaocznily nadrzędność filozofii neoliberalnej przenikającej jądro europejskiej integracji gospodarczej nad sferą polityczną, w ramach której, i to na obrzeżach instytucji unijnych, proklamowane są ambitne cele socjalne.

Kryzysy finansowe i gospodarcze w Unii Europejskiej posłużyć też mogą za podstawę do dokonania pierwszych prób analizy „osiągnięć” realizowanych od 25 lat idei Europy socjalnej. Z oceny tej widać wyraźnie, że schizofreniczny rozkrok pomiędzy neoliberalnymi mechanizmami, którymi kieruje się gospodarcza i finansowa integracja Europy, a socjalnymi efektami integracji

<sup>14</sup> W.N. Trevor, *Zrozumieć UE*, Książka i Wiedza, Warszawa 2001, s. 338.

<sup>15</sup> W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 28–40.

politycznej pojawia się ogromniejąca luka. Prawie we wszystkich zasadniczych płaszczyznach projektu Europy socjalnej odnotowano regres. Świadczą o tym m.in. dane Eurostatu i polskiego GUS-u.

Po pierwsze, w wyniku szeroko reklamowanych prywatyzacji skurczył się sektor publiczny, a wraz z tym spadały systematycznie wydatki na cele publiczne z budżetów państw unijnych. W całej Unii Europejskiej, jeszcze w 1995 roku wydatki na cele publiczne wynosiły średnio 52,7% PKB. Do 2010 roku spadły one do 50,8% PKB. Regres wynosił więc około 2%. W całym tym okresie odnotowano nie tylko spadek wydatków z budżetów państw, ale też i procentowy spadek udziału płac pracowniczych w PKB krajów Wspólnoty. Pojawiło się zatem w Unii Europejskiej ciekawe zjawisko: Unia jako całość stawała się coraz bogatsza, a jej obywatele byli relatywnie coraz to biedniejsi.

Jednym z podstawowych wyznaczników rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej był widoczny w tym okresie wzrost nierówności ekonomicznych i społecznych jej obywateli<sup>16</sup>. Jednym z mierników tych nierówności jest Współczynnik Giniego. Zgodnie z danymi analizowanego tu raportu, Współczynnik Giniego wynosił w 2012 roku średnio dla całej Unii 0,30, podczas gdy 12 lat wcześniej, w 2000 roku, było to 0,29. Współczynnik Giniego zwiększył się, a nie zmniejszył jak zakładały to prognozy budowania Europy socjalnej. Oczywiście, że Współczynnik Giniego nie jest w całej Unii jednolity. Różnice między poszczególnymi krajami są ogromne od 0,23–0,27 dla Austrii, Czech, Finlandii, Holandii, Słowenii i Szwecji, po 0,33–0,35 dla Bułgarii, Grecji, Łotwy, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii i W. Brytanii.

Rafał Woś wskazuje w tym kontekście na interesujący przykład należących od 2004 roku do Unii państw Europy Środkowo-Wschodniej, a w tym i Polski<sup>17</sup>. Kraje Europy Środkowej jeszcze w epoce socjalistycznej były krajami zdecydowanie egalitarnymi. Dla Polski Współczynnik Giniego wynosił w połowie lat 80. XX wieku zaledwie 0,24. Po bolesnych procesach transformacji gospodarczej i po przystąpieniu do Unii Współczynnik Giniego wynosił w Polsce w 2005 roku już 0,36 aby w 2014 roku spaść do średniej unijnej – 0,31. Dane te wskazują na istotny wzrost poziomu nierówności w Polsce w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej.

Wraz z pogłębianiem się nierówności ekonomicznych, w Unii Europejskiej utrzymuje się wysoki odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem. W 2012 roku aż 24,8% ludności Unii było zagrożone ubóstwem (około 124 milionów obywateli). Wartości te prawie nie zmieniają się od 2005 roku. Kryzys

<sup>16</sup> *Ubóstwo i nierówności w UE*, Przewodnik EAPN, nr 6, Bruksela 2014.

<sup>17</sup> R. Woś, *Majątkowe nierówności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13–15.05.2014 r.

w strefie Euro i dyktat polityki oszczędnościowej (austerity) dla zwłaszcza południowych krajów Unii sytuację tę znacznie pogarsza.

Zagrożenie ubóstwem w Unii wynika w dużej mierze z neoliberalnego dyktatu w zakresie deregulowania rynków pracy. Zaznacza się to negatywnymi skutkami na trzech, istotnych płaszczyznach<sup>18</sup>:

Pierwszą z nich jest stopniowo narastający problem bezrobocia. Jeśli porównamy sytuacje pod tym względem we wszystkich państwach Unii w latach 2000–2014 to tylko Niemcy, Polska, Słowacja i Czechy zdołały w tym czasie zmniejszyć poziom bezrobocia. Polska głównie dzięki prawie 3-milionowej emigracji zarobkowej na zachodzie. We wszystkich pozostałych krajach Unii poziom bezrobocia wzrósł w tym czasie znacznie. Być może niewiele we Francji, bo zaledwie o około 2%. Ale w stabilnej dotychczas pod tym względem Szwecji już o ponad 3%. Dramatycznie natomiast zarysowała się ta sytuacja w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, gdzie bezrobocie wzrosło odpowiednio: o 15%, 14% i 9%. W okresie tym nie udało się więc zrealizować ani jednego zasadniczego wymiaru Europy socjalnej, w tym zwłaszcza postulatu pełnego zatrudnienia.

Drugą płaszczyzną jest deregulacja rynków pracy, która spowodowała gwałtowny spadek poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego dla pracujących, jaki dawało zatrudnienie na pełny etat. Przez Unię Europejską przelewa się fala tzw. umów śmieciowych, które w całej UE obejmują już 14% zatrudnionych. Negatywnym liderem pod tym względem była w tym czasie Polska gdzie umowy śmieciowe objęły aż 27% wszystkich zatrudnionych Polaków.

Do trzeciej płaszczyzny należy zaliczyć narastający spadek znaczenia związków zawodowych, które w warunkach deregulowania rynków pracy tracą chętnych do zasilania swoich szeregów. Związki zawodowe przestają być gwarantem czegokolwiek, a tym bardziej gwarantem realizowania idei Europy socjalnej.

Te i wiele innych trendów w gospodarkach i polityce gospodarczej Unii nie pozwalają patrzeć z optymizmem na możliwość realizacji projektu socjalnego.

Kryzys w strefie Euro i podejmowane sposoby jego rozwiązania pesymizm ten jedynie potęgują. Neoliberalne zasady funkcjonowania gospodarki i finansów w strefie Euro uwidocznily fakt, że Unia Gospodarcza i Walutowa nie spełniła wiązanych z nią nadziei. Konwergencji gospodarczej i socjalnej nie było. Okazało się, że w strefie Euro, żadne z jej biedniejszych państw nie zbliżyło wyraźniej swoich parametrów makroekonomicznych do wyżej rozwiniętych gospodarek tej strefy. Grecja, Portugalia, Hiszpania odwrotnie,

<sup>18</sup> „Biuletyn PISM” nr 40, 28.03.2014 r.

stworzone w warunkach tej strefy warunki dla kredytowania państwowych budżetów doprowadziły do katastrofalnego ich zadłużenia. Najbardziej znamienne był sposób postępowania Unii ze znajdującą się w kryzysie Grecją. Tu najwyraźniej uwidocznił się fakt podporządkowania strefy Euro neoliberalnym zasadom. Głównym organem rozstrzygającym o warunkach pokonywania kryzysu w strefie Euro okazał się komitet wierzycieli – słynna Trojka składająca się z Międzynarodowego Funduszu Walutowego z siedzibą w Waszyngtonie i dopiero potem Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny.

Trojka to nieformalna reprezentantka kredytodawców, która przyznała sobie prawo decydowania o sposobach rozwiązywania kryzysów finansowych strefy Euro, a także i do nadzorowania tego procesu.

Nic zatem dziwnego, że recepty Trojki zostały sformułowane niemal wyłącznie w duchu Konsensusu Waszyngtońskiego. Za kryzys mieli zapłacić obywatele. Narzucona przez Trojkę polityka surowych oszczędności prowadziła prostą drogą do wyeliminowania ostatnich szans na uratowanie w tych krajach bodaj załączków postulowanej Europy socjalnej.

Okazało się, że to Trojka dysponuje władzą ponadnarodową i władzę tę wykorzystwała do ochrony interesów kredytodawców, a ze szkodą dla słabszych. Grecji narzucono bowiem program prywatyzacji własności publicznej, zmniejszenie sektora publicznego, daleko idących oszczędności budżetowych, zmniejszenia płac i emerytur oraz ograniczenia zatrudnienia w administracji państwowej. Głównie po to, aby zaspokoić zagrożone interesy kapitału międzynarodowego.

Polityce austerity towarzyszy nadto zjawisko negatywnych zmian w płacach pracowniczych (a płace prezesów firm rosną nadal nie zagrożone) w sferze negocjacji zbiorowych i w radykalizacji neoliberalnych reform na rynku pracy<sup>19</sup>.

Nic zatem dziwnego, że hiszpański socjalista Vicenç Navarro pisze wprost, że właściwym celem działań Trojki jest stworzenie gruntu pod rozmontowanie w Europie fundamentów państwa socjalnego. A między innymi poprzez próby wyeliminowania faktu utożsamiania w Unii praw socjalnych z Koncepcją europejskiego obywatelstwa<sup>20</sup>.

A przypomnieć należy, że zwłaszcza dla europejskiej socjaldemokracji, idea obywatelskiego i prawa socjalne obywateli to wspólna tożsamość. Dla socjaldemokracji nie ma obywatelstwa europejskiego bez praw socjalnych.

<sup>19</sup> K. Busch, Ch. Hermann, K. Heinisch, T. Schulten, *Euro crisis. Austerity Policy and the euro pean social model*, FES Internationale Policy Analysis, February 2013, s. 7.

<sup>20</sup> V. Navarro, *La transformacion de la Europa neoliberal*, 5.06.2012, <http://blogs.publico.es/vicenc-Navarro/2012/06/05/>.

Nie tylko jednak sposób rozwiązywania kryzysów w strefie Euro gromadzi czarne chmury nad perspektywami Europy socjalnej. Równie dużym zagrożeniem są ukierunkowania w reformowaniu samej strefy Euro.

Pierwszą z nich była idea Paktu Fiskalnego, który wszedł w życie w styczniu 2013 roku. Otworzył on drogę do jeszcze dalej idącego dyscyplinowania polityki budżetowej państw strefy Euro. Pakt ten zawiera, z jednej strony, mechanizmy zapobiegające nadmiernemu zadłużaniu się (m.in. poprzez nakładanie sankcji finansowych na kraje Euro które przekroczą 3%-owy próg deficytu budżetowego). Celem nadrzędnym była tu troska o poprawę wiarygodności strefy Euro. Wobec międzynarodowych rynków finansowych, których interesy uznano za nadrzędne. Pakt ten zakłada zwiększenie kontroli za strony Rady Unii i Komisji Europejskiej nad stanem finansów państw strefy Euro. Zakłada też jednak zasadę nadrzędności interesów finansowych państw Euro nad założeniami budowania Europy socjalnej<sup>21</sup>.

Drugim jest koncepcja budowania w strefie Euro Unii Bankowej, stanowiącej wstęp do przyspieszenia integrowania państw strefy Euro. Idea Unii Bankowej pojawiła się w końcu 2012 roku, a jej celem głównym jest doprowadzenie do tego, aby europejski system bankowy był mniej narodowy, a bardziej europejski. Już jednak kryzys grecki pokazał dobitnie, co oznacza pełne podporządkowanie finansów państwa instytucjom ponadnarodowym. W pełni uniemożliwia to prowadzenie przez państwa narodowe samodzielnej polityki gospodarczej, a co za tym idzie także socjalnej. Inicjatywa przechodzi w ręce ponadnarodowych instytucji finansowych<sup>22</sup>. W ramach planowanej Unii Bankowej zostanie wzmocniona rola Europejskiego Banku Centralnego kosztem nadzorów krajowych. Mając zaś na uwadze mechanizmy, jakimi kieruje się dziś EBC, doprowadziłoby to do stworzenia jeszcze jednego kanału nadrzędności świata finansów nad przestrzenią obywatelską. Idea Unii Bankowej ma być zrealizowana w 2017 roku przy okazji planowanego Maastricht II, czyli przy okazji głębokiej reformy dotychczasowych ustaleń traktatowych.

Nie mniejsze ryzyko dla perspektyw Europy socjalnej niesie wiele międzynarodowych inicjatyw Unii Europejskiej. Do jednej z nich należy z pewnością negocjowane właśnie Transatlantyckie Partnerstwo na Rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP). Należy podkreślić, że projekt ten negocjowany jest w ramach Transatlantyckiego Dialogu Gospodarczego, stanowiącego rodzaj transatlantyckiego lobby gospodarczego i finansowego zrzeszającego ponad kilkadziesiąt firm transnarodowych, których celem jest wyeliminowanie wszelkich

<sup>21</sup> R. Potorski, *Pakt fiskalny. Problem czy rozwiązanie*, „Analiza Natolińska” nr 4(56)2012.

<sup>22</sup> N. Verón, *Europes radical banking union*, Bruegel Essay and Lecture Series, 2015, s. 9.

przeszkód w handlu światowym. Jest on w dużym stopniu eksponentem świata międzynarodowych finansów, wspieranych dziś przez neoliberalne recepty gospodarowania<sup>23</sup>.

Celem TTIP jest wyraźne przyspieszenie procesów globalizacji poprzez zwiększenie stopnia otwarcia objętych nią gospodarek. Ale oznacza to jeszcze dalej idące ich otwarcie na dominację neoliberalnego mechanizmu funkcjonowania dziś gospodarki światowej.

Przykładem tego jest dyskutowana w ramach negocjacji formuła międzynarodowego arbitrażu w przypadku pojawienia się różnicy interesów pomiędzy inwestującymi w świecie korporacjami transnarodowymi a rządami państw narodowych. Formuła ta przyczyni się do ubezwłasnowolnienia rządów w realizowanej przez nie polityce społeczno-gospodarczej. Korporacje będą bowiem mogły składać pozwy przeciwko państwom wtedy, jeśli te zmienią zasady gospodarowania już po dokonaniu tam przez KTN-y inwestycji. Otwiera to drogę do ogromnych odszkodowań dla kapitału ponadnarodowego. Odszkodowań płaconych przez państwa narodowe jeśli Arbitraż Międzynarodowy uzna, że decyzje państw przyczyniły się do strat KTN-ów.

W ten sposób TTIP stać się może nowym instrumentem obrony interesów kapitału międzynarodowego i to kosztem interesów państw narodowych. Jeśli Unia Europejska podpisze to porozumienie to realizacja idei Europy socjalnej stanie się jeszcze mniej możliwa.

Powyżej zarysowano jedynie niektóre procesy stające na drodze realizacji Europy socjalnej. Wydaje się jednak, że najpoważniejsze zagrożenia kryją się w coraz to widoczniejszym niepowodzeniu realizacji strategicznych celów społeczno-gospodarczych, jakie Unia Europejska przyjęła w marcu 2000 roku w ramach tzw. Procesu Lizbońskiego.

Należy przypomnieć o dwóch głównych, strategicznych celach Procesu Lizbońskiego. Pierwszy z nich nakierowany był na stopniowe przekształcanie zjednoczonej Europy w efektywny instrument nie tylko konkurencji, ale nade wszystko wygrywania na rynkach globalnych<sup>24</sup>.

Był to wyraz dążenia do stworzenia na gruncie Unii Europejskiej najsilniejszej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki w świecie.

Realizacja celu pierwszego stanowiła niezbędny warunek dla wprowadzenia w życie warunku drugiego. Otóż, Unia Europejska w swoim zasadniczym gremium decydującym nie akceptuje obecnego, zdecydowanie neoliberalnego

<sup>23</sup> „Le Monde Diplomatique”, styczeń 2015, s. 22.

<sup>24</sup> K. Kik, *Światowe aspiracje Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2008, s. 5.



nachylenia mechanizmów rządzących globalizacją. Zdaje sobie jednak sprawę, że o dominujących trendach w gospodarce światowej decyduje gospodarka w świecie najsilniejsza, a taką jest obecnie gospodarka amerykańska. Osiągnięcie przez UE pozycji najsilniejszej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata jest więc warunkiem wstępnym zmiany reguł rządzących gospodarką światową. I to było drugim celem głównym Procesu Lizbońskiego. Unia Europejska miała w zanadru własną wizję światowego ładu gospodarczego opartego na założeniach bardziej zrównoważonego wzrostu.

Najpełniej cel ten wyraził ówczesny prezydent Francji Nicolas Sarkozy mówiąc, że

„Istotą nowej wizji rozwoju Unii Europejskiej powinno być dążenie do kontrolowania przez zjednoczoną Europę procesów globalizacji”<sup>25</sup>.

A zatem celem zasadniczym polityki prointegracyjnie nastawionych mężów stanu Europy Zachodniej początku XXI wieku było stworzenie gospodarczego gruntu pod jakąś nową formułę XXI-wiecznego Bretton Woods, tworzącego nowe reguły gospodarki światowej XXI wieku. W perspektywie tej było miejsce na jakąś formułę trudnej dziś jeszcze do zdefiniowania Europy socjalnej.

Podporządkowana temu była cała, przyjęta w 2003 roku, polityka sąsiedztwa UE i cała ówczesna filozofia poszerzania Unii. Wystarczy tu przypomnieć trzy zasadnicze wymiary tych działań.

Po pierwsze, wykorzystanie potencjału surowcowego i geopolitycznego Rosji, dla której widziano wręcz miejsce w ramach planowanej Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej. Wstępem do tego miało być zawarte w 1994 roku (weszło w 1997 r.) z Rosją Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy.

Po drugie, służyć temu miały próby przekształcenia Morza Śródziemnego w wewnętrzne morze Unii Europejskiej. Drogą do tego miało być Partnerstwo Śródziemnomorskie zawarte z wszystkimi krajami Afryki Północnej i krajami Bliskiego Wschodu.

I po trzecie, była to idea poszerzenia geograficznego Unii Europejskiej o Turcję, co miało zwiększać wpływy Unii Europejskiej aż po Azję Środkową, czyniąc też z Turcji jako członka Wspólnoty rodzaj łagodnego pomostu dla Europy chrześcijańskiej ze światem islamu.

Wszystkie te trzy kierunki działań zakończyły się niepowodzeniem na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Jedną z głównych przyczyn tego niepowodzenia były działania Stanów Zjednoczonych w Afryce Północnej i na

<sup>25</sup> N. Sarkozy, *France for a more ambitious Europe*, „European View” 2005, Vol. 2, s. 147.

Bliskim Wschodzie. Działania te były, w istocie rzeczy nakierowane na stordowanie światowych aspiracji Unii Europejskiej. Stany Zjednoczone, nie licząc się z aspiracjami Unii w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie doprowadziły przy tej okazji do rozbitcia jedności w szeregach państw Wspólnoty.

Stany Zjednoczone wyżej też postawiły swoje interesy strategiczne w zwalczaniu wpływów odradzającej się Rosji. Przyjęcie w 2004 roku dziewięciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej wstrząsnęło bowiem możliwością stworzenia przez Unię wraz z Rosją Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej. Doprowadziło natomiast do kryzysu ukraińskiego, co wschodni kierunek realizacji europejskich aspiracji stawiała pod znakiem zapytania.

No i wreszcie Turcja. Tu na drodze realizacji planów unijnych stanął fakt zdominowania rządów Wspólnoty przez ugrupowania konserwatywne i chrześcijańsko-demokratyczne. Idea budowania Europy chrześcijańskiej wygrała z socjaldemokratycznym i liberalnym przekonaniem o potrzebie oparcia jednoczenia Europy na rachunku ekonomicznym a nie religijnym. Odepchnięta od pełnoprawnego członkostwa w Unii – Turcja szuka własnej drogi z wszystkimi tego dla Europy konsekwencjami.

## PODSUMOWANIE

W efekcie, sen o Unii Europejskiej zmieniającej reguły globalizacji opartej na neoliberalnych wartościach powoli wygasa. Tryumfują Stany Zjednoczone i preferowane przez ich kapitał neoliberalne reguły. Unia Europejska skłócona wewnętrznie, z zagrożonymi granicami zewnętrznymi i z opadającymi skrzydłami gospodarczymi staje się powoli i na powrót jedynie mniej lub bardziej wiarygodnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych i zwolennikiem głoszonych przez Amerykanów (także w gospodarce) wartości. Sen o budowaniu Europy socjalnej jako ukoronowaniu europejskich procesów integracyjnych powoli wygasa.

## BIBLIOGRAFIA

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- „Biuletyn PISM”, nr 40, 28.03.2014 r.
- Büchler J.-P., *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011.

- Busch K., Hermann Ch., Heinisch K., Schulten T., *Euro crisis. Austerity Policy and the euro pean social model*, FES Internationale Policy Analysis. February 2013.
- Chołaj H., *Ekonomia polityczna globalizacji*, Fundacja Innowacja: Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004.
- Das Politische Programm des Europeische Voldspartei, I Congress der EVP, Brussels 6/7.03.1978 r.
- Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. (red.), *Globalizacja i stosunki międzynarodowe*, Branta, Warszawa 2004.
- Hermann Ch., *Neoliberalism In the European Union*, FORBA Discussion Paper, nr 3, Ottawa 2007.
- Kik K., *Ideowe barwy jednoczenia Europy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2005.
- Kik K., *Światowe aspiracje Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego, Kielce 2008.
- Kołodko G.W., *Wędrujący Świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Kołodko W. (red.), *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
- Kuźniar R., *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010: stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- “Le Monde Diplomatique”, styczeń 2015.
- Navarro V., *La transformacion de la Europa neoliberal*, 5.06.2012, ?<http://blogs.publico.es/vicencNavarro/2012/06/05/>
- PES. Declaracion on the future of Europe. 12.12.2001 r.
- Pietrzyk M., *Otwarta metoda koordynacji – soft law w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, [www.repozytorium.uni.wroc.pl](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl)
- Poterski R., *Pakt fiskalny. Problem czy rozwiązanie*, „Analiza Natolińska”, nr 4(56)2012.
- Rosati D.K. (red.), *Europejski model społeczny: doświadczenia i przyszłość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2009.
- Sarkozy N., *France for a more ambitious Europe*, „European View” 2005, Vol. 2.
- Trevor W.N., *Zrozumieć UE*, Książka i Wiedza, Warszawa 2001.
- Ubóstwo i nierówności w UE*, „Przewodnik EAPN”, nr 6 , Bruksela 2014.
- Verón N., *Europes radical banking union*, Bruegell Essay and Lecture Series, 2015.
- Woś R., *Majątkowe nierówności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13–15.06.2014 r.

## UNIA EUROPEJSKA: SOCJALNA CZY NEOLIBERALNA?

### Streszczenie

Narodziny Unii Europejskiej nastąpiły w okresie szczytowego wpływu tendencji neoliberalnej w gospodarce światowej. Mechanizmy funkcjonowania Unii Europejskiej pełne są myślenia neoliberalnego. To zaś z czasem uniemożliwi realizację formułowanych – głównie przez europejską socjaldemokrację i kierowane przez nią państwa narodowe – idei Europy socjalnej. Mechanizmy neoliberalnej globalizacji zdominują bowiem procesy europejskiej integracji.

## EUROPEAN UNION: SOCIAL OR NEOLIBERAL?

### Summary

The birth of the European Union took place in the period of peak impact of neoliberal trends on the global economy. The mechanisms of the EU are full of neoliberal ideas. This will prevent, over time, the implementation of the idea of social Europe formulated mainly by the European social democratic parties and nation states led by them. The mechanisms of neoliberal globalisation will dominate the processes of European integration.

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: СОЦИАЛЬНЫЙ ИЛИ ЛИБЕРАЛЬНЫЙ?

### Резюме

Образование Евросоюза произошло в период пикового влияния неолитеральной тенденции в мировой экономике. Механизмы функционирования Европейского Союза проникнуты неолитеральным мышлением. В свою очередь, это со временем приведёт к невозможности реализации разработанных – главным образом европейской социал-демократией и руководимыми ею национальными государствами – принципов идеи социальной Европы, поскольку механизмы неолитеральной глобализации будут доминирующими по отношению к процессам европейской интеграции.

Agnieszka K. Cianciara

## W POSZUKIWANIU ALTERNATYWNYCH MODELI INTEGRACJI: EUROPA JAKO KLUB KLUBÓW

### WPROWADZENIE

Punktem wyjścia dla rozważań podjętych w niniejszym artykule jest refleksja na temat przyszłości integracji europejskiej w kontekście kryzysu strefy euro, który przerodził się w systemowy kryzys integracji europejskiej. Taka diagnoza nie jest kontrowersyjna, jednak przedmiotem żywej dyskusji, zarówno akademickiej, jak i politycznej, są od kilku lat strategie wyjścia z kryzysu. O ile europejscy decydenci wydają się preferować *status quo*, o tyle w kręgach akademickich i intelektualnych toczy się debata między zwolennikami zacieśnienia integracji a zwolennikami jej rozluźnienia, zróżnicowania, a nawet kontrolowanej dezintegracji.

Z jednej strony wskazuje się, że tylko dalsze wzmacnianie instytucji ponadnarodowych i przenoszenie kolejnych kompetencji na poziom europejski uratuje proces integracyjny oraz samą Unię Europejską (UE) przed rozpadem o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Dla uniknięcia ryzyka upadku projektu integracyjnego, co mogłoby za sobą pociągnąć powrót do państw narodowych i niszczącej rywalizacji na kontynencie europejskim, proponuje się zacieśnienie unii gospodarczej, budowę państwa dobrobytu oraz wzmocnienie procedur demokratycznych na poziomie unijnym<sup>1</sup>.

Z drugiej strony podkreśla się, że różnicowanie (uelastycznienie) integracji nie musi być postrzegane jako porażka procesu integracyjnego, ale może być ujmowane w sposób neutralny, jako podejście integracyjne z powodzeniem stosowane w odniesieniu do innych ugrupowań regionalnych i dające wiarygodne odpowiedzi na stojące przed Unią wyzwania. Te zaś dotyczą rosnących różnic między 28 państwami członkowskimi w zakresie ich prefe-

---

<sup>1</sup> Por. C. Offe, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.

rencji i zdolności, konieczność reformy polityki UE względem jej otoczenia zewnętrznego, efektywności instytucji unijnych, przyszłości strefy euro i jej relacji z państwami członkowskimi spoza integracyjnego rdzenia, a także wycofania się części państw z niektórych polityk. Tymczasem do (niekontrolowanej) dezintegracji może doprowadzić nie tyle fundamentalna reforma UE, ile postępująca inercja i niezdolność instytucji i procedur unijnych do sprostania narastającej liczbie wyzwań, do których zaliczyć trzeba już nie tylko kryzys strefy euro, ale i konflikt ukraińsko-rosyjski oraz kryzys imigracyjny.

W opinii części autorów owe wyzwania domagają się zmiany modelu integracji, która to zmiana nie jest jednoznaczna z rozpadem UE czy powrotem do państw narodowych, ale może mieć charakter częściowej dezintegracji, wzrostu znaczenia zróżnicowanej integracji oraz wzmocnienia integracji nie w ramach całej UE, ale mniejszych grup państw. Stanowisko takie wynika między innymi z niezgody na transfer kolejnych kompetencji na poziom Unii, działającej według metody integracji, która w kryzysie zawiodła. W rezultacie, niezbędna jest zmiana metody procesu integracyjnego w Europie. Nie chodzi tylko o kosmetyczne zmiany w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego (jak np. połączenie funkcji przewodniczącego Rady i Komisji Europejskiej czy większa kontrola polityczna Parlamentu Europejskiego nad Komisją), ale o systemową zmianę logiki funkcjonowania procesów integracyjnych w kierunku ich uelastycznienia. Jedną z koncepcji takiej systemowej zmiany jest wizja Europy jako „klubu klubów”, przedstawiona przez Giandomenico Majone<sup>2</sup>. W takiej perspektywie „mniej integracji”, tj. jej uelastycznienie i lepsze dostosowanie do interesów poszczególnych państw i potrzeb ich obywateli, może oznaczać koniec UE w obecnym kształcie, ale na pewno nie koniec procesu integracji europejskiej.

## 1. ZRÓŻNICOWANA (ELASTYCZNA) INTEGRACJA I DEZINTEGRACJA

Czym jest zróżnicowana (elastyczna) integracja (ang. *differentiated/flexible integration*)? W wymiarze prawnym oznacza ona zróżnicowane obowiązki formalnych reguł prawa UE. To zróżnicowanie dotyczy czasu (ma charakter krótkotrwały/przejściowy, bądź długotrwały/stały), terytorium (dotyczy poszczególnych krajów) oraz treści owych reguł (dotyczy poszczególnych polityk lub aktów prawnych UE). W wymiarze politycznym oznacza odejście od

<sup>2</sup> G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

zasady jednolitej integracji wszystkich państw członkowskich w jednym podmiocie politycznym. Celem różnicowania integracji jest radzenie sobie z różnorodnością priorytetów państw członkowskich i unikanie impasu politycznego<sup>3</sup>.

Prawne elementy zróżnicowanej integracji były obecne już w Traktacie Rzymskim, natomiast polityczna idea zróżnicowanej integracji ma korzenie w raporcie o przyszłości integracji europejskiej, przedstawionym przez belgijskiego premiera Leo Tindemansa w 1975 roku (w raporcie mowa była o wspólnych celach osiągniętych w różnym tempie – stamtąd też pochodzi pojęcie Europy dwóch prędkości). Ogólna koncepcja zróżnicowania została zawarta w prawie pierwotnym w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku (obecnie jest to art. 27 TFUE). Z kolei pierwsze dyskusje akademickie o nowych formach integracji przypadły na koniec lat 70. XX wieku i były rezultatem akcesji Wielkiej Brytanii. Wówczas Ralf Dahrendorf ukuł pojęcie Europy *a la carte*, co oznaczało, że wspólne polityki winny być tworzone jedynie tam, gdzie istnieją wspólne interesy, bez dodatkowych ograniczeń dla tych, którzy nie mogą lub nie chcą do nich dołączyć<sup>4</sup>. W połowie lat 90. Alexander Stubb wyróżnił blisko trzydzieści form zróżnicowanej integracji, klasyfikując zróżnicowanie w wymiarze czasowym, przestrzennym i poszczególnych polityk<sup>5</sup>.

Zainteresowanie zróżnicowaniem integracji europejskiej charakterystyczne jest w ostatnim czasie zwłaszcza dla badaczy ze szwajcarskich<sup>6</sup> i norweskich<sup>7</sup> ośrodków naukowych. Fakt ten nie dziwi w kontekście szerokich doświadczeń tych krajów w ramach niepełnej selektywnej integracji z Unią Europejską. Przyjąwszy znaczną część unijnego *acquis* oraz partycypując w większości unijnych polityk, państwa te zdecydowały, że względu na okre-

<sup>3</sup> Szerzej: A.K. Cianciara, *Zróżnicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa*, [w:] J.M. Fiszer i in., *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 113–130.

<sup>4</sup> R. Dahrendorf, *A third Europe?*, Paper presented at the third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November 1979, <http://aei.pitt.edu/11346/> [dostęp: 08.04.2015].

<sup>5</sup> A. Stubb, *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, 34:2, 1996, s. 283–295.

<sup>6</sup> F. Schimmelfennig, *EU Enlargement and Differentiation: Discrimination Or Equal Treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21:5, 2014; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 52:2, 2014.

<sup>7</sup> B. Leruth, C. Lord, *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.

ślone interesy narodowe oraz nastawienie opinii publicznej, o związaniu się z Unią formułą bardziej elastyczną niż pełne członkostwo, wraz z wynikającymi z tego prawami i obowiązkami. W Polsce natomiast stosunkowo nieliczne są publikacje dotyczące różnicowania procesów integracyjnych oraz mechanizmów dezintegracyjnych<sup>8</sup>. Tymczasem istnieją co najmniej dwa powody, dla których bliższe zainteresowanie tą tematyką jest wysoce pożądane. Po pierwsze, akcesja Polski do strefy euro nie jest przesądzona i prawdopodobny jest scenariusz wyłączenia (ang. *opt-out*) *de facto* nie tylko w perspektywie krótko-, ale również długoterminowej. W efekcie, Polska wraz z Wielką Brytanią, Danią i Szwecją oraz Węgrami i Czechami znajdzie się trwale poza strefą euro, a także jej tworzonymi w przyszłości nowymi instytucjami. Po drugie, do tradycyjnych priorytetów polskiej polityki europejskiej należą polityki rozszerzenia i sąsiedztwa. Tymczasem w obecnych warunkach pełna akcesja jakichkolwiek nowych państw jest w praktyce wykluczona, zaś jedyną realistyczną formułą integracji kolejnych krajów jest elastyczne (selektywne) członkostwo. Jeśli Polska pragnie forsować otwartość UE w czasach kryzysu, pogłębiona refleksja nad zróżnicowaną integracją w wymiarze zewnętrznym będzie istotnym wsparciem dla krajowych decydentów współtworzących unijną politykę zagraniczną w Brukseli.

Zakłada się, że zróżnicowanie nie oznacza porażki projektu integracyjnego jako takiego. Chodzi tutaj o ujęcie zróżnicowania jako naturalnego i przewidywalnego elementu integracji regionalnej. W tym celu warto czerpać z dorobku porównawczych studiów regionalnych. Pozwalają one na przyjęcie bardziej neutralnego i pragmatycznego podejścia względem procesów uelastycznienia integracji europejskiej i nietraktowania ich jako oznaki porażki integracji i powrotu do stanu anarchii w relacjach między państwami w Europie<sup>9</sup>. Faktycznie, zróżnicowana integracja dopiero niedawno stała się pełnoprawnym problemem badawczym w ramach studiów europejskich oraz uznana została za stałą zasadę procesów integracyjnych, a nie tylko etap przejściowy na drodze do nieuniknionej konwergencji, gdzie cele są identyczne, a tylko tempo ich osiągnięcia może być ewentualnie czasowo zróżnicowane<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Do wyjątków należą m.in.: Z. Czachór, *The Future of the European Union. A Multi-Variant Analysis*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 16, 2013; K. Ławniczak, *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przegląd Europejski” nr 4(34), 2014, s. 27–46.

<sup>9</sup> A. Warleigh-Lack, *Differentiated integration in the European Union: towards a comparative regionalism perspective*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015, s. 871–887.

<sup>10</sup> D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013;



Według niektórych autorów zróżnicowanie integracji europejskiej jest logiczną konsekwencją rosnącej współzależności z jednej strony i rosnącej polityzacji z drugiej strony. Wielowymiarowa współzależność tworzy i podtrzymuje powiązania między państwami, które tworzą przesłankę stabilności i trwania Unii Europejskiej (zgodnie z założeniami neofunkcjonalizmu, ale też liberalnego podejścia międzyrządowego). Wzrost polityzacji procesu integracyjnego (zwłaszcza w obliczu kryzysu, czy to gospodarczego czy teraz migracyjnego) oznacza jego wzmoczoną kontestację, a w konsekwencji generuje dla krajowych elit poważne polityczne koszty transferu kompetencji na poziom unijny<sup>11</sup>. W przypadku wysokiego poziomu współzależności i niskiego poziomu polityzacji efektem jest pogłębiona i względnie zuniformizowana integracja w danym obszarze. Natomiast w przypadku wysokiego poziomu współzależności i wysokiego poziomu polityzacji możemy spodziewać się luźniejszych form integracji (raczej koordynacji międzyrządowej niż ponadnarodowej centralizacji) i to z udziałem tylko niektórych państw. W efekcie zróżnicowanie dotyczyć może uczestników, obszarów polityki (zróżnicowanie horyzontalne) oraz metod integracji (zróżnicowanie wertykalne)<sup>12</sup>.

O ile często wyrażane są obawy, że zmiana modelu integracji w kierunku jej uelastycznienia prowadzić może w efekcie do dezintegracji, to niektórzy autorzy wskazują na odrębność koncepcji zróżnicowanej integracji i dezintegracji. Badania nad zróżnicowaną integracją wyjaśniają bowiem tylko, dlaczego niektórzy członkowie UE nie przystępują do wszystkich etapów integracji, nie zaś, dlaczego i w jakich warunkach Unia może stać się mniej zintegrowana<sup>13</sup>. W takim rozumieniu „zróżnicowanie” tłumaczy (niejednolity) *postęp* integracji, nie zaś jej *regres*. Powstaje jednak pytanie, czy zróżnicowanie może być tylko konsekwencją integracji, czy też może być także konsekwencją dezintegracji. Wydaje się logiczne, że oba procesy – zarówno postęp, jak i regres integracji – przebiegają w sposób nieliniarny i nierównomierny, zarówno w odniesieniu do uczestników, obszarów, jak i metod.

---

F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015, s. 765.

<sup>11</sup> F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system...*, *op. cit.*, s. 771; P. de Wilde, *No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration*, „Journal of European Integration” 33:5, 2011, s. 560.

<sup>12</sup> F. Schimmelfennig, D. Leuffen, B. Rittberger, *The European Union as a system...*, *op. cit.*, s. 768.

<sup>13</sup> Zob. H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, s. 1–18, DOI: 10.1111/jcms.12132.

Tak jak w przypadku integracji mamy do czynienia z momentami przyspieszenia i pogłębienia, ale również stagnacji, podobnych procesów możemy się z dużą dozą prawdopodobieństwa spodziewać w przypadku procesów dezintegracyjnych. Giandomenico Majone, wskazując w swej najnowszej książce<sup>14</sup>, że integracja „poszła za daleko” i proponując jej uelastycznienie (zróznicowanie), faktycznie postuluje częściową dezintegrację, która miałaby w założeniu nie zmniejszyć, ale zwiększyć efektywność współpracy.

## 2. KRYTYKA NEOFUNKCJONALIZMU W UNII EUROPEJSKIEJ

Punktem wyjścia dla G. Majone jest założenie, że w ramach obecnego modelu integracji (w dużej mierze tożsamego z tzw. metodą wspólnotową), Unia Europejska pojmowana jest jako byt jednolity. Wszystkie państwa członkowskie mają analogiczne zobowiązania. Zróznicowanie istnieje, ale ma zwykle charakter tymczasowy lub marginalne znaczenie, a w każdym razie nie zaburza jednolitości i spójności procesu integracyjnego. Państwa członkowskie godzą się jednomyślnie na pogłębianie i poszerzanie integracji, zaś różnicowanie ze względu na sprzeciw wobec dalszej ponadnarodowej centralizacji decyzji politycznych jest stosunkowo ograniczone<sup>15</sup>. Co do zasady, każdy kraj partycypuje we wszystkich politykach oraz solidarnie ponosi koszty i zobowiązania. Różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym nie są argumentem dla trwale zróżnicowanej partycypacji w prawach i obowiązkach wynikających z członkostwa.

Majone krytykuje nie proces integracji w Europie jako taki, ale konkretną metodę zawartą w Traktacie Rzymskim i opierającą się na podejściu neofunkcjonalnym. Zmiana modelu integracji jest według niego niezbędna ze względu na rozrost kompetencji oraz wzrost liczby członków. Tymczasem logika integracji pozostała niezmienna: dla 6 i dla 28 państw, a także wobec ogromnego przyrostu kompetencji instytucji ponadnarodowych (przynajmniej w wymiarze formalnym). Jest to podstawowa przyczyna niestabilności europejskiego systemu rządzenia i jego kryzysu. Majone formułuje cztery argumenty, które uzasadniają radykalne i systemowe zmiany w logice funkcjonowania projektu integracyjnego.

<sup>14</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Szerzej: F. Schimmelfennig, *EU Enlargement and Differentiation...*, *op. cit.*; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation...*, *op. cit.*

Po pierwsze, problemem jest skoncentrowanie na procesie integracyjnym, a nie na jego rezultatach. Za sukces (w kontekście unii monetarnej czy polityki zagranicznej) uważane jest już samo osiągnięcie porozumienia w sprawie zmierzania w danym kierunku (uruchomienie procesu, utworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych i procedur), a nie realne skutki tego porozumienia. Przykładowo, wprowadzenie euro zostało uznane za sukces integracji europejskiej, a decydenci odrzucali argumenty ekonomistów dotyczące niespełnienia kryteriów optymalnego obszaru walutowego czy braku związku między wspólną walutą a pełną realizacją korzyści wynikających ze wspólnego rynku. Stało się tak, ponieważ celem unii gospodarczo-walutowej była nie efektywność gospodarcza, ale uruchomienie procesu politycznego – doprowadzenie państw członkowskich do „punktu bez powrotu” na drodze integracji politycznej<sup>16</sup>. Nacisk na proces, a nie rezultat, niejako *a priori* wyklucza porażkę i możliwość oceny skutków danego projektu. Zdaniem Majone, europejskie polityki tworzone są nie dla rozwiązania konkretnego problemu, ale celem forsowania procesu integracji. Ekspansja kompetencji postępowała, mimo braku ich efektywnej realizacji, a nieefektywne polityki funkcjonowały przez dekady. Tymczasem legitymizacja i stabilność każdego systemu są blisko związane z jego efektywnością. Gdyby więc Unia Europejska była organizacją efektywną, nie byłaby pogrążona w kryzysie i nie miałaby problemów z legitymizacją swych działań.

Po drugie, Majone poddaje surowej krytyce metodę integracji neofunkcjonalnej, wskazując na jej cztery ułomności: a) przecenia się w jej ramach znaczenie instytucji ponadnarodowych (faktycznie nie mają one przypisywanej im przewagi informacyjnej, wiedzy eksperckiej czy zdolności do grania roli „uczciwego maklera” – ang. *honest broker* – co miałyby je czynić gwarantami realizacji efektywnej polityki na poziomie ponadnarodowym); b) podejście harmonizacyjne („jedno dla wszystkich”) w warunkach rosnącego zróżnicowania po kolejnych rozszerzeniach jest skrajnie nieskuteczne, zaś makroekonomiczny problem zróżnicowanego rozwoju społeczno-gospodarczego w ogóle nie był dostrzegany; realizowana przez UE polityka spójności nie jest według Majone adekwatnym instrumentem radzenia sobie z ową różnorodnością; c) nadmierny centralizm i brak elastyczności, w praktyce oznaczające linearną ekstrapolację modelu państwa narodowego na poziom europejski; d) brak mechanizmu pociągania europejskich decydentów do politycznej odpowiedzialności za ich działania.

<sup>16</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 20–22.

Po trzecie, UE boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Europejscy decydenci podejmują się ambitnych projektów (jak unia gospodarczo-walutowa) bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i granice wykonalności. Wiąże się z tym „polityczna kultura totalnego optymizmu”<sup>17</sup> i deklaratywnego entuzjazmu dotyczącego kolejnych przedsięwzięć podejmowanych w ramach procesu integracji. Oznacza ona nieuwzględnianie, bądź niedoceniające ograniczeń technicznych, gospodarczych, politycznych, instytucjonalnych i kulturowych, tj. warunków wykonalności danego projektu<sup>18</sup>. Przykładem jest „wspólna polityka zagraniczna”, która faktycznie jest jedynie mechanizmem koordynacji stanowisk poszczególnych państw członkowskich UE, podczas gdy realna zdolność do podejmowania wspólnych działań jest ograniczona. Inny przykład to tzw. strategia lizbońska, której cele nigdy nie zostały zrealizowane. Jednak dopiero kryzys strefy euro w pełni ukazał lukę między suboptymalnymi efektami a deklarowanym prointegracyjnym optymizmem.

Wreszcie, po czwarte, funkcjonowanie integracji europejskiej oparte jest na prawie i sankcjach, a nie na koordynacji i zachętach. Ów nacisk na dyscyplinowanie członków (jego wyrazem jest również pakt fiskalny) odzwierciedla brak zaufania w relacjach między państwami. Niewątpliwie problem ten jest wpisany w istotę integracji europejskiej (brak zaufania Francji wobec Niemiec), jednak jego znaczenie rośnie wraz ze wzrostem liczby członków. W konsekwencji rosną koszty transakcyjne (koszty zapewnienia wiarygodności zobowiązań), w tym koszty monitorowania zgodnego z regułami gry zachowania poszczególnych członków UE. Jednocześnie, ów prawny centralizm o wysokim stopniu instytucjonalizacji jest tylko europejskim sposobem na integrację regionalną i brakuje dowodów, by był on bardziej efektywny od systemów opartych na zachętach, koordynacji, samoregulacji oraz arbitrażu jako metodzie rozwiązywania sporów<sup>19</sup>.

System instytucjonalny UE, o charakterze quasi-federalnym, jest radykalnie odmienny i bardziej zaawansowany niż systemy instytucjonalne innych form integracji regionalnej. Dlaczego w latach 50. XX wieku wybrano taki, a nie inny, model integracyjny? Nie był on dyktowany uwarunkowaniami strukturalnymi, ale został wybrany przez ówczesnych decydentów. Wybór

<sup>17</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 62.

<sup>18</sup> O ile konserwatyści zwykle przeceniają ograniczenia, to progresywiści tradycyjnie ich nie doceniają. Zob. M. Polanyi, *The Logic of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London 1951, s. 169.

<sup>19</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 102–110.

modelu wspólnotowego w dużej mierze zawdzięczamy rządowi francuskiemu, rządy niemiecki czy krajów Beneluksu preferowały „słabsze” opcje instytucjonalne<sup>20</sup>. Jednak i w łonie francuskich elit politycznych w latach powojennych ścierały się trzy idee dotyczące strategii integracji: 1) realistyczna („tradycyjna”) oparta na dwustronnych aliansach (w tym przypadku z Niemcami), 2) liberalna („konfederalna”) oparta na pragmatycznej współpracy głównie z Wielką Brytanią i proponująca szeroką platformę współpracy, w tym gospodarczej, ale bez utraty suwerenności, 3) nowa strategia wspólnotowa oparta na ponadnarodowych instytucjach, częściowo niezależnych od rządów; uznano bowiem, że słabe porozumienia międzyrządowe nie stanowiłyby gwarancji dla kontroli i powstrzymywania Niemiec<sup>21</sup>. Wybór trzeciej opcji nie był jednak przesądzony, ale był konsekwencją strategicznego działania aktorów politycznych we Francji, tj. określonego wyboru politycznego.

Podobnie jak wówczas, tak i dziś dostępne są alternatywne koncepcje dalszego funkcjonowania Unii Europejskiej. U podstaw proponowanego przez Majone modelu integracji Europy jako klubu klubów leży przekonanie, że dalsza integracja zakładająca ekstrapolację modelu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy skazana jest na porażkę. Zmiana jest w tej optyce niezbędna, a dalsze trwanie siłą inercji przy modelu, który nie zdaje egzaminu, jest bardziej ryzykowne niż poszukiwanie alternatywnych rozwiązań. Faktycznie wydaje się, że rozpad Europy prędzej nastąpi w wyniku bezsilności i bezczynności niewydolnych instytucji niż w efekcie kontrolowanej zmiany, nawet jeśli miałyby ona prowadzić do częściowej dezintegracji. Wreszcie, zadaniem badaczy winna być eksploracja alternatywnych modeli integracji, a nie tylko kurczowe trzymanie się istniejącego modelu i uzasadnianie wiarygodności i perspektyw trwania aktualnych rozwiązań politycznych.

Jak już pisałam kilka lat temu:

„kryzys strefy euro bezlitośnie obnażył wszystkie paradoksy i słabości europejskiego projektu integracyjnego. (...) podziały [w Unii Europejskiej] są coraz głębsze, zaś dotychczasowe metody akomodacji różnic okazują się nieskuteczne i niewystarczające, a w konsekwencji niechybnie prowadzić muszą, jeśli nie do rozpadu, to do znaczącej redefinicji kształtu europejskiego projektu integracyjnego. Jednocześnie, nie widać w państwach europejskich tendencji do konfrontacji, ale raczej do europejskiej kooperacji na nowych warunkach, lepiej odpowiadających redefiniowanym interesom”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> C. Parsons, *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, „International Organization”, 56:1, 2002, s. 47–48.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 57–58.

<sup>22</sup> A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie: szanse i wyzwania dla systemu euroatlantyckiego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 40.

W kolejnej części artykułu proponuję zatem namysł nad jednym z możliwych kierunków refleksji o przyszłości integracji europejskiej. Punktem wyjścia są prace G. Majone, ale sam kierunek myślenia bliski jest także innym autorom cytowanym w niniejszym artykule<sup>23</sup>. Jest to również kierunek myślenia bliski refleksji anglosaskiej, w tym zarówno tej wywodzącej się z kręgów akademickich, jak i z praktyki politycznej (wizja elastycznej integracji premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona<sup>24</sup>).

### 3. W KIERUNKU ELASTYCZNEJ INTEGRACJI FUNKCJONALNEJ

Naczelnym imperatywem postulowanego przez Majone modelu integracji jest ekonomiczna efektywność rozwiązań. W obecnym kształcie Unia Europejska jest postrzegana jako wielka niesterowana machina, działająca siłą inercji i niezdolna do reformy. Jednocześnie Unia, jak banki, jest zbyt wielka by upaść, więc podtrzymuje się ją przy życiu, lecz bez szans na uzdrowienie. Taki bezwład daje fałszywe poczucie stabilności i bezpieczeństwa, a w rzeczywistości oznacza dryfowanie od kryzysu do kryzysu (aktualnie od kryzysu strefy euro do kryzysu migracyjnego). Uśpieniu niefunkcjonalnych względem wyzwań instytucji towarzyszyć będzie w przyszłości coraz częstsze tworzenie spontanicznych koalicji państw w różnych obszarach, gdzie kluczowe decyzje zapadają poza instytucjami europejskimi lub z minimalnym ich udziałem<sup>25</sup>.

Przekazywanie kolejnych kompetencji instytucjom, które już teraz nie są efektywne, jest drogą donikąd. Mitem jest przekonanie, że Unia Europejska musi być stale pogłębiana i poszerzana, bowiem w przeciwnym razie nastąpi w Europie odwrót od jakichkolwiek tendencji integracyjnych. Porażka ambitnych scenariuszy integracyjnych nie oznacza upadku samej idei integracji, ale jej redefinicję. Postuluje się więc redefinicję projektu integracyjnego w kierunku pragmatyzmu; jego wizja zakłada elastyczną, zdecentralizowaną i pluralistyczną integrację w ramach sieci aktorów państwowych i niepaństwowych. W niektórych obszarach, jak obrona, państwa pozostaną głównymi aktorami. W innych, jak polityka społeczna, większą rolę odegrają transnarodowe sieci aktorów publicznych i prywatnych. Zamiast Unii, jako wielkiej niesterowanej

<sup>23</sup> J. Zielonka, *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014, s. ix–xiv.

<sup>24</sup> Por. The full text of British Prime Minister David Cameron's January 2013 speech on his country's plan to hold a referendum on the future of its membership in the European Union, [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123_en.htm) [dostęp: 25.04.2015].

<sup>25</sup> Por. J. Zielonka, *Is the EU doomed...*, *op. cit.*, s. 101–114.

machiny, proponuje się Unię promującą zróżnicowane i elastyczne formy współpracy, nastawioną na rozwiązywanie konkretnych problemów, a nie priorytetowe tworzenie silnie zinstytucjonalizowanego europejskiego centrum władzy. W takiej optyce, redefinicja projektu integracyjnego winna polegać na zerwaniu z koncepcją „Unii westfalskiej”, gdzie logikę państwa ekstrapoluje się na poziom ponadnarodowy.

### 3.1. Inspiracje: Mitrany i Dahrendorf

Propozycje bardziej elastycznego modelu integracyjnego nie są nowością i pojawiały się już w przeszłości, między innymi formułowane były przez Davida Mitrany’ego i Ralfa Dahrendorfa. Warto im się przyjrzeć zanim przejdziemy do omówienia koncepcji „klubu klubów”, ponieważ pewne podstawowe założenia są dla wszystkich tych koncepcji wspólne.

Mitrany sformułował cztery podstawowe zasady klasycznego funkcjonalizmu, do którego powrót proponują zwolennicy uelastycznienia obecnego modelu integracji europejskiej. Po pierwsze, integracja winna przebiegać z udziałem różnych aktorów, nie tylko państw. Po drugie, integracja zachodzi w wymiarze funkcjonalnym, a nie tylko terytorialnym (integrować się w danym obszarze mogą nie tylko państwa, ale i regiony, jeśli będzie to leżało w ich interesie). Po trzecie, proces integracyjny przybiera strukturę policentryczną, a nie hierarchiczną – mamy do czynienia raczej z horyzontalnymi kręgami, niż ze scentralizowaną piramidą zależności. Po czwarte, Mitrany postulował elastyczne, zróżnicowane i pluralistyczne rządy, bowiem różne polityki wymagają różnych form współpracy, zaś priorytetem winno być rozwiązywanie problemów, a nie tworzenie europejskiego centrum władzy. Celem jest zatem pragmatyczna i elastyczna integracja, która zamazuje rozróżnienie między narodowym i międzynarodowym, publicznym i prywatnym, politycznym i niepolitycznym. Wobec rozwoju funkcjonalnych agencji, narodowe podziały będą coraz mniej istotne. Ostatecznie owe agencje mogą być koordynowane przez centralne instytucje, ale taki rząd nie jest ani konieczny ani pożądanym dla funkcjonowania stosunków międzynarodowych<sup>26</sup>. Funkcjonalizm Mitrany’ego jest więc zasadniczo odmienny od neofunkcjonalizmu Monneta czy Haasa: według niego federalne instytucje nie są kluczowe dla powodzenia funkcjonalnej integracji.

Z kolei Ralf Dahrendorf sformułował koncepcję Europy *a la carte*. Uważał on, że wspólne polityki powinny być tworzone jedynie tam, gdzie są wspól-

<sup>26</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago 1996, s. 5–10.

ne interesy, i to bez dodatkowych ograniczeń dla tych, którzy nie mogą lub nie chcą do nich dołączyć. Postęp w integracji powinien być budowany na interesach, a nie na marzeniach o unii politycznej. Już w 1979 roku Dahrendorf wskazywał, że potrzeba nowego spojrzenia na integrację europejską: zdefiniowania, co faktycznie leży w europejskim interesie oraz zidentyfikowania krótkiej listy celów istotnych dla wszystkich państw członkowskich (T. Dahrendorf zaliczył do nich: a) politykę zagraniczną – ze względu na zagrożenie radzieckie i trudne partnerstwo z USA; b) politykę energetyczną; c) handel)<sup>27</sup>. W pozostałych sferach, gdzie interesy państw członkowskich są zróżnicowane, powinno promować się integrację tych, którzy mogą i chcą (ang. *able and willing*). Wspólne polityki muszą być oparte na wspólnych interesach, w przeciwnym razie dochodzi do nieprzestrzegania ustalonych reguł (co zwiększa koszty monitoringu zobowiązań), żądania wyjątków i komplikowania systemu (co znów generuje dodatkowe koszty transakcyjne), a to obniża wiarygodność projektu integracyjnego i negatywnie wpływa na jego legitymizację i stabilność.

### 3.2. Klub klubów

Integracyjny model Europy jako „klubu klubów” pozwala na rozwiązanie kluczowego dla Unii Europejskiej dylematu – problemu działania zbiorowego. Rozwiązaniem tym jest zastąpienie „dóbr kolektywnych” – „dobrem klubowym”<sup>28</sup>. Jak wskazywał w swej klasycznej pracy Mancur Olson, zachęty do działania zbiorowego (ponoszenia indywidualnych kosztów w związku z uzyskiwaniem dobra, z którego korzystają następnie wszyscy członkowie grupy) są coraz mniejsze wraz ze wzrostem liczby członków grupy.

„Im większa grupa, tym bardziej nie będzie ona w stanie dostarczać optymalnej ilości dóbr kolektywnych”<sup>29</sup>,

ponieważ racjonalnym zachowaniem członka grupy – w sytuacji gdy może korzystać on z dobra kolektywnego, za które płacą inni członkowie – jest przyjęcie postawy „pasażera na gapę”. Problem ten w Unii wzrasta wraz z rozszerzeniem i transferem kolejnych kompetencji na poziom unijny (niepopartym transferem zasobów – „dóbr kolektywnych”, które dostarczane są przez państwa członkowskie w sposób suboptymalny). Problem działania zbiorowego

<sup>27</sup> R. Dahrendorf, *A third Europe?...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 318.

<sup>29</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1971, s. 35.



na poziomie unijnym jest też pogłębiany przez brak silnego przywództwa oraz brak zaufania między członkami grupy.

Częściowym rozwiązaniem problemu jest przejście większej odpowiedzialności za dostarczanie kolektywnego dobra i tym samym ponoszenie większych kosztów przez największych członków, którzy mają też największy interes w uzyskaniu tego dobra. Jest to wzorzec zaobserwowany przez Olsona w przypadku organizacji biznesu czy związków zawodowych, ale jest też przydatny do analizy polityki państw członkowskich w Unii Europejskiej. Takim dużym graczem, przyjmującym na siebie znaczną część kosztów dostarczania dobra kolektywnego, są Niemcy. Dlatego często można spotkać w literaturze dotyczącej dezintegracji Unii Europejskiej tezę, że stabilność całego systemu UE zależy w dużej mierze od prointegracyjnego zaangażowania regionalnego hegemonu<sup>30</sup>. Według teorii hegemonicznej stabilności drastyczny spadek zaangażowania Niemiec w: a) koordynację wypracowywania wspólnych reguł gry i b) transferowanie pomocy finansowej kompensującej nierówności wynikające z integracji<sup>31</sup> – oznacza destabilizację Unii Europejskiej i znaczący wzrost problemów związanych z działaniem zbiorowym.

Olson proponuje jeszcze inny sposób radzenia sobie z problemem działania zbiorowego, tj. odpowiednie gospodarowanie zindywidualizowanymi zachętami i sankcjami. Jednak, jak wskazuje Majone, Unia Europejska ma trudności z dostarczaniem selektywnych zachęt ze względu na fakt, że, przy rosnącej liczbie członków i kompetencji (zobowiązań), dysponuje bardzo ograniczonymi i niewzrastającymi proporcjonalnie zasobami. Z kolei stosowanie zindywidualizowanych sankcji ma jasno określone granice polityczne, co doskonale ukazało nieprzestrzeżenie przez lata paktu stabilności i wzrostu, będącego podstawowym narzędziem stabilizacji strefy euro. Sankcje są również kontr produktywne z punktu widzenia i tak słabej legitymizacji Unii Europejskiej i rosnącego w ostatnich latach sprzeciwu wobec jej polityk (eurosceptycyzmu).

Skoro więc Unia Europejska nie radzi sobie z dostarczaniem dóbr kolektywnych, jakie są alternatywy? Czy jest dobro klubowe i dlaczego jego dostarczanie jest efektywniejsze? W przypadku dobra klubowego istnieje możliwość wykluczenia z grupy członków, którzy solidarnie nie ponoszą kosztów jego dostarczania. Udział w klubie jest ograniczony do podmiotów, które

<sup>30</sup> D. Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 20:2, 2014, s. 341–365.

<sup>31</sup> W. Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 42.

mają wspólne interesy i w związku z tym są skłonne do ponoszenia solidarnie kosztów celem ich realizacji. Różnica między dobrem klubowym a dobrem kolektywnym polega na tym, że z klubu można zostać wykluczonym jeżeli nie płaci się „składki”<sup>32</sup>. Zatem w przypadku UE, państwa które nie chcą lub nie są w stanie ponieść kosztów byłyby wykluczane z udziału w korzyściach.

Kluczowe jest tutaj założenie, że wraz ze wzrostem liczby członków UE, ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz preferencje polityczne stają się na tyle zróżnicowane, iż koszty jednolitego dostarczania wszystkim dóbr kolektywnych dramatycznie rosną. Wzrost liczby członków i ich zróżnicowania oznacza, zgodnie z ekonomiczną teorią klubów<sup>33</sup>, wzrost liczby dobrowolnych stowarzyszeń dostarczających swoim członkom dóbr dostosowanych do ich potrzeb. Zakłada się, że maksymalizacja dobrobytu następuje wtedy, gdy różnym preferencjom odpowiadają różne rozwiązania instytucjonalne. Harmonizacja odgórna jest efektywna wtedy, gdy rynek jest mały i względnie homogeniczny, a nie duży i bardzo różnorodny. Z tego punktu widzenia większą efektywnością będą się charakteryzowały działania mniejszej grupy państw o zbliżonych potrzebach i interesach niż większej grupy państw, dysponującej w teorii większymi zasobami, ale niezdolnych do ich użycia i osiągnięcia optymalnych rezultatów ze względu na zróżnicowanie preferencji.

Ekonomiczna teoria klubów wskazuje również korzyści instytucjonalnego pluralizmu: przypisanie zadań różnym poziomom rządzenia nie musi odpowiadać istniejącym granicom państw. Potrzeby nie muszą być zaspokajane przez jedną centralną organizację (państwo lub organizację międzynarodową – tu: Unię Europejską), ale wiele różnych podmiotów o charakterze lokalnym, regionalnym lub międzynarodowym, państwowym czy prywatnym. Jak wskazuje Alessandra Casella, im bardziej skomplikowane współczesne społeczeństwo (także w efekcie globalizacji gospodarki i integracji rynków), tym większa liczba klubów. Jest to konsekwencja rosnącej różnorodności potrzeb i preferencji, która czyni efektywniejszą produkcję bardziej zróżnicowanych dóbr klubowych. Odgórna harmonizacja jest zatem efektywna w przypadku małych i homogenicznych rynków. Dla rynków dużych (i w związku z tym bardziej zróżnicowanych) efektywniejsze jest zastąpienie polityki odgórnej harmonizacji, licznymi klubami, które wchodzą ze sobą w relacje regulacyjnej konkurencji, w efekcie której następuje oddolne i dobrowolne przyjęcie najbardziej optymalnych standardów<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 318.

<sup>33</sup> J.M. Buchanan, *An Economic Theory of Clubs*, „*Economica*” 32:1, 1965, s. 1–14.

<sup>34</sup> A. Casella, *Free Trade and Evolving Standards*, [w:] J.N. Bhagwati, R.E. Hudec (red.), *Fair Trade and Harmonization*, MIT Press, Cambridge 1996, s. 119–156.

Według Majone wizja Europy jako „klubu klubów”, a nie jako federacji, jest również głęboko zakorzeniona w historii Europy. Europejska globalna dominacja była możliwa w przeszłości nie dzięki centralizacji, ale dzięki konkurencji stymulowanej przez fragmentację. Błędem jest zakładanie dziś linearnego rozwoju od państwa narodowego do czegoś, co spełnia te same funkcje, ale na większą skalę, i jakoby bardziej efektywnie (państwa ponadnarodowego). Jedność europejska nigdy historycznie nie była jednością imperium, ale subtelniejszą jednością w różnorodności, dzięki mieszance konkurencji, współpracy i imitacji<sup>35</sup>.

Wizja Europy jako „klubu klubów” wpisuje się w paradygmat kooperacyjnej konkurencji (ang. *cooperative competition*) w opozycji do paradygmatu harmonizacyjnego. Zakłada się przy tym, że konkurencja nie wyklucza współpracy, ale prowadzi do wzrostu innowacji, a następnie imitacji najbardziej adekwatnych rozwiązań, wypracowanych dzięki stymulacji współzawodnictwa. Aktualnie w UE dominuje jednak myślenie w kategoriach odgórnej harmonizacji prawa i polityk. Tymczasem, historycznie rzecz biorąc, to fragmentacja Starego Kontynentu była przyczyną jego globalnej dominacji, która nie udała się scentralizowanym imperiom<sup>36</sup>. Przyczyna europejskiego sukcesu w wiekach XVI i XVII leżała w polityce, a nie w gospodarce: konkurencja różnych podmiotów politycznych sprzyjała promocji najlepszych praktyk oraz przepływowi kapitału i pracy do państw dających największy zysk. Tymczasem wielkie imperium monopolizujące środki przymusu i pozbawione konkurencji ze strony bardziej zaawansowanych sąsiadów nie dysponowało zachętami do modernizacji. Zaś europejskie państwa otoczone były przez konkurencję, co stanowiło swoiste ubezpieczenie od gospodarczej i technologicznej stagnacji<sup>37</sup>.

Metoda odgórnej harmonizacji stosowana w Unii Europejskiej często ignoruje standardy międzynarodowe, co jest konsekwencją dominacji myślenia eurocentrycznego. W opinii Majone, pożądanym stanem jest konkurencja standardów nie tylko na poziomie europejskim, ale i globalnym. W efekcie, europejska harmonizacja uniemożliwia przyjmowanie niejednokrotnie lepszych standardów międzynarodowych, wypracowywanych na forum innych organizacji. Dlatego też postuluje się ponowne włączenie badań nad Unią

<sup>35</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>36</sup> D.S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Others So Poor*, WW Norton, New York 1999.

<sup>37</sup> E.L. Jones, *The European miracle: environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.

Europejską w nurt badań nad integracją regionalną<sup>38</sup>, co pozwoli na analizę rozwiązań instytucjonalnych i standardów regulacyjnych nie z punktu widzenia ich funkcjonalności wobec postępu integracji politycznej w Europie, ale wyłącznie na podstawie kryterium efektywności, tj. dostarczanie optymalnych rozwiązań dla obywateli państw członkowskich UE. Przykład azjatyckich organizacji gospodarczych sugeruje, że możliwe są bardzo intensywne stosunki gospodarcze bez ciężkiej struktury instytucjonalnej. Niezbędne jest więc porównanie kosztów transakcyjnych i korzyści netto różnych modeli integracji gospodarczej<sup>39</sup>. Oczywiście, należy poczynić zastrzeżenie, że mniejsza organizacja redukuje koszty transakcyjne dzięki większemu zaufaniu między jej członkami. Większe zaufanie ułatwia zaś egzekwowanie zobowiązań przy użyciu „lekkich” instrumentów, jak mediacja i arbitraż, a nie wyroki sądu.

Wiarygodność zobowiązań wymaga zasobów niezbędnych do ich honorowania. Dzisiejsza Unia nie dysponuje odpowiednimi zasobami, przez co jest niewiarygodna<sup>40</sup>. W Traktacie Rzymskim zobowiązania były ograniczone i dobrze zdefiniowane, a zasoby do nich adekwatne. Jednak wraz z poszerzaniem formalnych kompetencji Wspólnot i UE w kolejnych traktatach zwiększał się rozdziew między rosnącymi zobowiązaniami a ograniczonymi zasobami. Dodatkowo niejasny był cel dalszej integracji. Unia Europejska nie jest federacją, ale konfederacją (suwerennych państw) imitującą federację (pod względem formalnych kompetencji, których liczba stale rośnie), pozbawioną przy tym zasobów władczych do realizacji owych kompetencji. Owa imitująca federację konfederacja jest w rezultacie systemem bardzo niestabilnym, co pokazały konsekwencje kryzysu gospodarczego i strefy euro, które pociągnęły za sobą instytucjonalny i systemowy kryzys UE. Tymczasem już Alexis de Tocqueville pisał, że słabość i niestabilność konfederacji rośnie wprost proporcjonalnie do przyrostu jej nominalnych kompetencji<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Zob. S. Dosendrode (red.), *Limits to Regional Integration*, Ashgate, Farnham & Burlington 2014.

<sup>39</sup> A. Warleigh-Lack, *Differentiated integration...*, *op. cit.*, s. 872.

<sup>40</sup> G. Majone, *Rethinking the Union...*, *op. cit.*, s. 290.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 300.

## PODSUMOWANIE

Procesy integracyjne w Europie można umieścić na dwóch osiach: 1) unitaryzm – zróżnicowanie i 2) centralizm – decentralizacja<sup>42</sup>. Większość dotychczasowych badań koncentrowała się na pogłębianiu integracji, tj. przenoszeniu kolejnych kompetencji na poziom unijny (ponadnarodowa centralizacja) oraz traktowała ewentualne horyzontalne i wertykalne zróżnicowanie integracji jako fenomen o charakterze tymczasowym. Zarówno w praktyce politycznej, jak i w dyskursie akademickim widoczna jest – nacechowana normatywnie – preferencja dla jednolitych dla wszystkich rozwiązań ponadnarodowych. Jednocześnie kryzys integracji europejskiej po 2008 roku skłania do podjęcia refleksji na temat zróżnicowania integracji oraz dezintegracji jako pełnoprawnej agendy badawczej w ramach studiów europejskich.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia argumentacji używanej przez krytyków obecnego modelu integracji europejskiej, który w kryzysie zawiódł i domaga się nie tyle korekty, co fundamentalnej reformy i nowego myślenia o procesach integracyjnych w Europie. W takiej optyce model integracji neofunkcjonalnej oparty na centralizacji i odgórnej harmonizacji nie zaspokaja potrzeb poszczególnych członków. Wraz z rosnącą liczbą państw członkowskich (coraz bardziej zróżnicowanych pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego i preferencji politycznych) oraz formalnych kompetencji, którym nie odpowiadają zasoby niezbędne do ich realizacji, Unia Europejska staje się systemem coraz mniej efektywnym, coraz mniej wiarygodnym, a w konsekwencji coraz mniej stabilnym. Owa postępująca niestabilność skazuje ją, może nie tyle na spektakularny rozpad, co na powolną dezintegrację i utratę znaczenia jako najważniejszego mechanizmu podejmowania decyzji w Europie.

Nie oznacza to, że przedstawiony w tekście model zróżnicowanej (elastycznej) integracji w ramach tzw. klubu klubów jest pozbawiony wad. Nie znajdzie on też zapewne w przewidywalnej przyszłości zastosowania do wielu obszarów integracji europejskiej. Majone, autor koncepcji UE jako „państwa regulacyjnego”<sup>43</sup>, celowo skupia się na politykach o charakterze regulacyjnym, a pomija te o charakterze redystrybucyjnym, gdzie użyteczność zastosowania „klubu” jest wątpliwa. Ponadto, integracja w ramach niektórych unijnych

<sup>42</sup> F. Schimmelfenning, *The euro crisis and differentiated integration*, [w:] O. Cramme, S. Hobolt (red.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 12.

<sup>43</sup> Por. G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 17:3, 1994, s. 77–101.

polityk leży w interesie praktycznie wszystkich państw członkowskich, ich realizacja może zatem mieć nadal miejsce w istniejących ramach. Jednak w odniesieniu do tych polityk, gdzie państwa w bardzo zróżnicowany sposób definiują swoje interesy, przejście do modelu klubowego może być użyteczne i funkcjonalne względem zaspokajania potrzeb członków.

Zastosowanie ekonomicznej teorii klubów do procesu integracji europejskiej ma również i inne poważne ograniczenia. Podstawowy problem z dobrami klubowymi polega na tym, że koszty wykluczenia z klubu muszą być stosunkowo niskie dla pozostałych członków klubu po to, by groźba wykluczenia była realna i skłaniała członka klubu do solidarnego ponoszenia kosztów. Przykładowo, wykluczenie dużego państwa z danego klubu jest daleko mniej prawdopodobne, niż państwa małego. Ponadto nie wszystkie dobra mogą być dobrami klubowymi, niektóre z nich pozostają dobrami publicznymi (kolektywnymi) i jako takie nie poddają się logice klubowej<sup>44</sup>. Przedstawiony tu model elastycznej integracji oznacza, według jego krytyków, faktyczny powrót do luźnych form współpracy międzyrządowej. Nie jest to więc w rzeczywistości rozwiązanie nowatorskie.

Niewątpliwie jednak istnieje sporo zalet takiego podejścia. Po pierwsze, wskazuje ono na wiele dysfunkcji procesu integracji europejskiej. Po drugie, chodzi tu o zwrócenie uwagi na możliwość alternatywnej konceptualizacji procesów integracyjnych (i dezintegracyjnych) w Europie i przeciwstawienie się rozpowszechnionej w przestrzeni publicznej narracji postulującej więcej integracji w ramach aktualnego modelu, bądź wieszczącej katastrofalny w skutkach rozpad UE. Po trzecie, podejście to uwypukla zwykle pomijany problem rosnącego zróżnicowania państw członkowskich (w wymiarze społeczno-gospodarczym i politycznym), generującego zróżnicowane potrzeby i preferencje, przy jednoczesnym niedostosowaniu mechanizmów integracyjnych do takiego stopnia zróżnicowania członków, co znów powoduje suboptymalne rezultaty integracji. Po czwarte, przypomina się w ramach tego podejścia, że celem integracji regionalnej w Europie jest dostarczanie możliwie najlepszych rozwiązań dla pojawiających się problemów, a nie budowa silnego centrum politycznego w Europie dla niego samego i z pominięciem jego faktycznej efektywności.

<sup>44</sup> T. Sandler, *Global collective action*, Cambridge University Press, New York 2004.

## BIBLIOGRAFIA

- Buchanan J.M., *An Economic Theory of Clubs*, „Economica” 32:1, 1965.
- Casella A., *Free Trade and Evolving Standards*, [w:] J.N. Bhagwati, R.E. Hudec (red.), *Fair Trade and Harmonization*, MIT Press, Cambridge 1996.
- Cianciara A.K., *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie: szanse i wyzwania dla systemu euroatlantyckiego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
- Cianciara A.K., *Zróżnicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa*, [w:] J.M. Fiszer i in., *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
- Czachór Z., *The Future of the European Union. A Multi-Variant Analysis*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 16, 2013.
- Dahrendorf R., *A third Europe?*, Paper presented at the third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November 1979, <http://aei.pitt.edu/11346/>.
- de Wilde P., *No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration*, „Journal of European Integration” 33:5, 2011.
- Dosendrode S. (red.), *Limits to Regional Integration*, Ashgate, Farnham & Burlington 2014.
- Jones E.L., *The European miracle: environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.
- Landes D.S., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Others So Poor*, WW Norton, New York 1999.
- Leruth B., Lord C., *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013.
- Ławniczak K., *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przeгляд Europejski” nr 4(34), 2014.
- Majone G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

- Mattli W., *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Mitrany D., *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago 1996.
- Offe C., *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Parsons C., *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, „International Organization”, 56:1, 2002.
- Polanyi M., *The Logic of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London 1951.
- Sandler T., *Global collective action*, Cambridge University Press, New York 2004.
- Schimmelfennig F., Leuffen D., Rittberger B., *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Schimmelfennig F., *EU Enlargement and Differentiation: Discrimination Or Equal Treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21:5, 2014.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 52:2, 2014.
- Schimmelfennig F., *The euro crisis and differentiated integration*, [w:] O. Cramme, S. Hobolt (red.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Stubb A., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, 34:2, 1996.
- The full text of British Prime Minister David Cameron’s January 2013 speech on his country’s plan to hold a referendum on the future of its membership in the European Union, [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123\\_en.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/articles/20130123_en.htm)
- Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, s. 1–18, DOI: 10.1111/jcms.12132.
- Warleigh-Lack A., *Differentiated integration in the European Union: towards a comparative regionalism perspective*, „Journal of European Public Policy”, 22:6, 2015.
- Webber D., *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 20:2, 2014.
- Zielonka J., *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014.



## W POSZUKIWANIU ALTERNATYWNYCH MODELI INTEGRACJI: EUROPA JAKO KLUB KLUBÓW

### Streszczenie

Wizja „Europy jako klubu klubów” zaproponowana przez Giandomenico Majone wpisuje się w nurt dyskusji nad reformą i przyszłością Unii Europejskiej, który zakłada sprzeciw wobec dalszej centralizacji i transferu kompetencji na poziom europejski, a postuluje zróżnicowanie (uelastycznienie) procesu integracyjnego. W artykule dyskutowane są pojęcia zróżnicowanej integracji oraz dezintegracji w odniesieniu do UE i ich wzajemne związki, a także argumenty krytyczne wobec aktualnego modelu integracji europejskiej opartego na logice neofunkcjonalnej. Następnie przedstawiona została koncepcja reformy UE umożliwiająca odejście od modelu harmonizacji na rzecz modelu kooperatywnej konkurencji. W konkluzjach wskazano na słabości koncepcji „klubu klubów”, ale także na jej istotny wkład w redefinicję myślenia o procesach integracyjnych w Europie.

## IN SEARCH OF ALTERNATIVE MODELS OF INTEGRATION: EUROPE AS A CLUB OF CLUBS

### Summary

The vision of “Europe as a club of clubs” constitutes Giandomenico Majone’s input into the discussion about the reform and future of the European Union. Majone voices objections to further centralization and a transfer of competences to the European level and calls for more differentiation (flexibility) of the integration process. The article discusses notions of differentiated integration and disintegration with regard to the EU and their mutual relations as well as critical arguments against the current model of European integration based on the logic of neo-functionalism. Furthermore, the concept of change in the EU is outlined – from the model based on harmonization to the one based on cooperative competition. In conclusion, weaknesses of the “club of clubs” concept are indicated together with its positive contribution to the redefinition of thinking about integration processes in Europe.

## В ПОИСКАХ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ ИНТЕГРАЦИИ: ЕВРОПА КАК КЛУБ КЛУБОВ

### Резюме

Видение «Европы как Клуба клубов», предложенное Джандоменико Майоне, вписывается в направление дискуссии, посвящённой реформе и будущему Европейского союза. Это направление предполагает неприятие дальнейшей централизации и трансфера полномочий на европейский уровень; его постулатом является разнообразие (гибкость) процесса интеграции. В статье представлена Обсуждение дискуссия о понятии дифференцированной интеграции, дезинтеграции по отношению к Евросоюзу и их взаимосвязях, а также критических аргументах, касающихся активной модели европейской интеграции, основанной на неофункциональной логике. Затем представлена концепция реформирования ЕС, позволяющая отойти от модели гармонизации в пользу модели кооперативного конкуренции. В заключение подчёркнуты как слабости концепции «Клуба клубов», так и её существенный вклад в переосмысление интеграционных процессов в Европе.

**Magdalena Molendowska**

## W KRĘGU ZMIENNEJ GEOMETRII PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### 1. OD EUROPY FEDERALNEJ DO ZRÓŻNICOWANYCH KONCEPCJI INTEGRACJI

Podczas Kongresu Europy, który odbył się w Hadze (Holandia) 7–10 maja 1948 r.<sup>1</sup> zwolennicy integracji europejskiej reprezentujący różne nurty polityczne zaproponowali trzy główne koncepcje integracyjne Europy: federalistyczną, konfederacyjną oraz funkcjonalistyczną. Federaliści (głównie chadecy) dążyli do utworzenia organizacji, wyposażonej w kompetencje decyzyjne o ponadnarodowym charakterze<sup>2</sup>. Uważali oni, że żadna formuła międzypaństwowej współpracy nie będzie w stanie wywierać wpływu na politykę światową, dopóki Europa będzie rozbita na suwerenne państwa<sup>3</sup>. Z kolei podejście konfederacyjne zakładało istnienie suwerennych państw, bez przekazywania ich kompetencji organom ponadpaństwowym. Integracja europejska zgodnie z tą koncepcją powinna polegać na międzynarodowej współpracy niezależnych państw<sup>4</sup>. Funkcjonalisci zaś proponowali tworzenie powiązań gospodarczych między zainteresowanymi państwami. Nie wykluczali możliwości przekształcenia współpracujących ze sobą krajów, w nieokreślonej przyszłości, w państwo federacyjne. Zwolennicy tego nurtu uważali, że integracja europejska powinna przebiegać etapami, stopniowo. Podjęcie

<sup>1</sup> D.W. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London–New York: Longman, 1991, s. 27.

<sup>2</sup> A. Marc, *Les Etats généraux de La Haye*, „Fédération” Janvier 1948, nr 36, s. 5–6, [www.ena.lu](http://www.ena.lu) [dostęp 10.01.2010].

<sup>3</sup> I. Zakrzewska, *Narodziny idei integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2003, nr 4, s. 38.

<sup>4</sup> J. Marszałek-Kawa, *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 26.

współpracy w dziedzinie gospodarki przez poszczególne państwa europejskie w rezultacie miało doprowadzić do pełnej integracji o ponadnarodowym charakterze<sup>5</sup>. Na bazie krytyki poglądów funkcjonalistów, którzy dokonywali rozgraniczenia pomiędzy integracją o charakterze gospodarczym, a zjednoczeniem politycznych, powstała koncepcja neofunkcjonalistyczna. Zdaniem Ernsta Hass'e, autora *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957* (1958 r.), jak również innych propagatorów prezentowanego nurtu, w praktyce niemożliwy był przedstawiony powyżej podział procesów integracyjnych, ponieważ integracja gospodarcza mogła opierać się na motywach politycznych. Głównym celem jaki stawiali sobie neofunkcjoniści było przede wszystkim wyjaśnienie zachodzących w Europie procesów zjednoczeniowych oraz zbudowanie dla nich koncepcyjno-ideologicznych ram<sup>6</sup>.

Z czasem jednak obok przedstawionych na pod koniec lat 40. XX w. koncepcji integracyjnych zaczęły pojawiać się nowe propozycje. Wynikało to przede wszystkim z sytuacji społeczno-gospodarczej Europy oraz kolejnych rozszerzeń w obrębie EWG. W latach 70. XX w. najpierw kanclerz Niemiec Willy Brandt zaproponował koncepcję Europy różnych prędkości, jego zdaniem:

„Europa potrzebuje polityki stopniowania w rozwoju integracji, z powodu silnych różnic gospodarczych. Mechaniczne utrzymanie zasady wspólnego kroczenia wszystkich państw członkowskich wpłynąć może bowiem na poważne zahamowanie rozwoju wspólnot”<sup>7</sup>.

Następnie koncepcję Europy różnych prędkości przedstawił ówczesny premier Belgii Leo Tindemans w swoim raporcie dotyczącym kształtu przyszłej Unii Europejskiej. Raport Tindemansa został opublikowany 29 grudnia 1975 r.<sup>8</sup> Proponował równoległe rozwijanie zarówno ponadnarodowego, jak i międzyrządowego aspektu współpracy, a ponadto wzywał do określenia podziału kompetencji pomiędzy państwa narodowe a przyszłą unię<sup>9</sup>. Raport Tindemansa został ogłoszony w czasie kryzysu gospodarczego, który doprowadził do wzrostu inflacji i bezrobocia w krajach Wspólnot Europejskich. Tindemans ostrzegł, że Europa w obecnym kształcie jest słaba i bezsilna. Raport wskazy-

<sup>5</sup> K. Wielecki, *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 154.

<sup>6</sup> J. Marszałek-Kawa, *Procesy integracyjne...*, *op. cit.*, s. 29.

<sup>7</sup> Cyt. za: J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 148.

<sup>8</sup> Report on European Union, „Bulletin of the European Communities” 1976, nr Supplement 1, s. 11–35.

<sup>9</sup> M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, British Council, London–New York 2000, s. 106.

wał, że podstawowym wymogiem utworzenia i przetrwania Unii Europejskiej, będzie skutecznie prowadzona polityka gospodarcza i monetarna. By osiągnąć powyższe założenie Tindemans zaproponował, żeby utworzyć system, który aż do ustabilizowania sytuacji gospodarczej Wspólnot, zapewni między „pewnymi jej członkami” większy stopień integracji<sup>10</sup>. Raport Tindemansa nie został przyjęty do realizacji, ale stał się punktem odniesienia dla późniejszych działań Wspólnot. Jednym z zasadniczych elementów zaproponowanej przez Tindemansa koncepcji Unii Europejskiej były szeroko rozumiane sprawy gospodarcze. W jego raporcie znalazła wyraźne odbicie sformułowana przez byłego kanclerza RFN, W. Brianda, koncepcja tzw. integracji dwóch prędkości<sup>11</sup>. Za poparcie dla powyższej koncepcji Tindemans został ostro skrytykowany:

„w tej sytuacji międzynarodowej to raczej zadziwiający pomysł, dzielenie państw na dwie kategorie. Trzeba wyraźnie podkreślić, że jedna grupa państw członkowskich zawsze będzie w tyle za innymi. Ale czy z tego powodu trzeba uznawać je za gorsze? [...] propozycje tego typu zawierają niebezpieczną substancję”<sup>12</sup>.

Istniejące różnice w sytuacji gospodarczej i finansowej poszczególnych krajów EWG były zbyt duże, aby można było oczekiwać jednakowych postępów każdego krajów w realizacji wspólnych zadań gospodarczych.

Kolejna propozycja zróżnicowanej koncepcji integracji europejskiej wyszła od Jacquesa Delorsa, który w 1980 r. w wywiadzie dla pisma „Le Monde” użył określenia „zmienna geometrie” w odniesieniu do rozwoju współpracy w ramach Wspólnot Europejskich. Przedstawiona przez Delorsa koncepcja polegała na wykorzystaniu zasady elastyczności w dopasowaniu integracji do sytuacji międzynarodowej, w tym w szczególności do możliwości gospodarczych państw członkowskich

„niektóre państwa członkowskie mogą rozwijać określone polityki sektorowe odpowiednio do swoich możliwości i preferencji”<sup>13</sup>.

Warto podkreślić, że koncepcja Delorsa była mocno popierana przez ówczesnego prezydenta Francji François Mitterranda. Wspomniane polityki sek-

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 11–35.

<sup>11</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń–Warszawa 1999, s. 135.

<sup>12</sup> E. Gazzo, *The Tindemans Report: triumph for ‘moderation’*, „Europe” 08.01.1976, nr 1892, s. 1, [www.ena.lu](http://www.ena.lu) [dostęp: 10.01.2010].

<sup>13</sup> J. Ruskowski, *Wstęp do studiów...*, *op. cit.*, s. 149.

torowe dotyczyły również wspólnej waluty. Delors uważał, że w strefie euro mogą znaleźć się np. państwa nordyckie (spoza UE), natomiast do strefy wspólnej waluty nie muszą wchodzić państwa należące do Wspólnot, jeżeli będzie to niezgodne z ich interesami. Koncepcja Europy zmiennych geometrii zakładała przede wszystkim elastyczność w kwestii członkostwa we Wspólnotach Europejskich, bowiem nie każdy kraj musiałby przyjmować cały dorobek prawny<sup>14</sup>. Przyjęcie takich reguł funkcjonowania Wspólnot stwarzałoby możliwość współpracy państw członkowskich w ramach różnych konfiguracji w stosunku do poszczególnych sektorów i obszarów integracji. Zdaniem profesora Janusza Ruskowskiego:

„pewne kręgi państw mogą akcentować kreację unii gospodarczej i walutowej, inne zaś mogą bardziej rozwijać politykę zagraniczną i bezpieczeństwa”<sup>15</sup>.

Co więcej, jak słusznie zauważa prof. Ruskowski, niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej są zwalniane z pewnych obowiązujących regulacji prawnych, co w konsekwencji jak najbardziej może prowadzić do Europy zmiennych geometrii. Warto również podkreślić, że koncepcja ta daje przede wszystkim możliwość elastycznego podejścia do wybranych obszarów, pól integracji europejskiej. Z kolei przeciwnicy tej idei integracji Europy podkreślają, że wprowadza ona swojego rodzaju zamieszanie i polega na częściowej integracji krajów, które zdecydowałyby się na taką formę współpracy.

Obok modelu Europy różnych prędkości oraz Europy zmiennych geometrii warto wspomnieć jeszcze o koncepcji Europy kręgów centrycznych. Autorem tego modelu, podobnie jak koncepcji Europy zmiennych geometrii, był Jacques Delors. W 1989 r. zaproponował schemat integracji europejskiej, który opierał się na bliższych i dalszych kręgach. Centralnym kręgiem miało być jądro – Wspólnoty Europejskie tworzące zaplecze instytucjonalne wraz z państwami członkowskimi – dalsze kręgi stanowiłyby organizacje międzynarodowe współpracujące ze Wspólnotami Europejskimi (np. EFTA, CEFTA itp.) oraz państwa stowarzyszone ze Wspólnotami, następnie znalazłyby się państwa należące do OBWE itd. Koncepcję Europy kręgów centrycznych poparli Francuzi i Niemcy.

Brytyjską propozycją dla zróżnicowanej integracji była z kolei koncepcja Europa *a la carte* – jej autorką była ówczesna premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher. Idea tej koncepcji sprowadzała się do założenia, że każde

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 150.

państwo członkowskie powinno mieć swobodę wyboru obszarów, w których chce współpracować w ramach Wspólnot Europejskich.

Wymienione powyżej koncepcje nie zyskały pełnej aprobaty państw członkowskich Unii Europejskiej. Analizując jednak współczesne działania UE, wydaje się, że wiele z zaproponowanych rozwiązań w ramach różnicowej integracji jest realizowanych już od dawna. Wystarczy przejrzeć główne akty prawne Unii Europejskiej. W Traktacie amsterdamskim znajduje się zapis (art. K.15) dotyczący postanowienia o wzmocnionej współpracy, która polega na tym, że Państwa Członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę, mogą korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych niniejszym Traktatem oraz Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską pod warunkiem, że współpraca ta:

- a) zmierza do wspierania celów Unii oraz ochrony i służenia jej interesom;
- b) szanuje zasady tych Traktatów oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;
- c) jest wykorzystywana tylko w ostateczności, gdyby cele tych Traktatów nie mogły być osiągnięte przez zastosowanie odpowiednich procedur w nich ustalonych;
- d) dotyczy przynajmniej większości Państw Członkowskich;
- e) nie narusza dorobku wspólnotowego oraz środków przyjętych na podstawie postanowień tych Traktatów;
- f) nie narusza kompetencji, praw, obowiązków i interesów Państw Członkowskich nie biorących w niej udziału;
- g) jest otwarta w stosunku do wszystkich Państw Członkowskich i pozwala im przyłączyć się do współpracy w każdej chwili, jeśli zastosują się do decyzji podstawowej oraz decyzji już podjętych w ramach tej współpracy;
- h) spełnia specyficzne kryteria dodatkowe, określone w artykule 5a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i w artykule K.12 niniejszego Traktatu, w zależności od dziedziny, której dotyczy, oraz prowadzona jest zgodnie z określonymi w tych artykułach procedurami.

Natomiast Państwa Członkowskie, które nie biorą udziału w tej współpracy, nie przeszkadzają we wprowadzaniu w życie współpracy uczestniczącym Państwom Członkowskim. Wzmocniona współpraca została doprecyzowana w Traktacie nicejskim w art. 27 a–e. Podjęto decyzję, że wzmocniona współpraca nie odnosi się do spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne.

Zasada elastyczności, która pozwala na wprowadzenie wzmocnionej współpracy państw członkowskich UE, uważana jest za podstawowy „instrument”, który otwiera drogę do „integracji zróżnicowanej”. Przyjęcie w Traktacie amsterdamskim pojęcia „wzmocniona współpraca” wynikało z chęci uniknięcia

„sporów związanych z terminem ‘uelastycznienie’, chociaż procedura zawiązania ściślejszej współpracy jest rozwiązaniem realizującym postulaty uelastycznienia”<sup>16</sup>.

Oczywiście zasada elastyczności może być stosowana przez te państwa, które są zainteresowane wzmocnioną, szybszą współpracą. Zasada elastyczności pozwala na przyśpieszenie procesu integracji, ale tylko przez niektóre państwa. Warto jednak podkreślić, że zasada ta stanowi odejście od zasady wzajemnej solidarności i jednolitości prawa, obejmuje bowiem tylko wybrane państwa. Zasada elastyczność powoduje również wprowadzanie zróżnicowanych procedur i kompetencji instytucji unijnych<sup>17</sup>.

Pojęcie „zasady elastyczności” w procesie integracyjnym bardzo często stosowane jest jako określenie ściśle związane z integracją zróżnicowaną. Warto podkreślić, że pojęcia związane z zasadą elastyczności dzielą się na trzy podstawowe kategorie, które jednocześnie określają koncepcję integracji. Kryterium zróżnicowania poszczególnych projektów wchodzących w skład zasady elastyczności jest następujące<sup>18</sup>:

1. Kryterium rozróżnienia czasu – przystąpienie do realizacji projektu nie odbywa się równocześnie – integracja wielu prędkości.
2. Kryterium rozróżnienia przestrzeni – projekty wprowadzane są na określonym terytorium – integracja zmiennej geometrii.
3. Kryterium rozróżnienia materii – poszczególne aspekty integracji wybierane są dowolnie przez uczestników – integracja *a la carte*.

## 2. MODERNIZACJA UNII EUROPEJSKIEJ

Wymienione i scharakteryzowane koncepcje integracji europejskiej świadczyły o konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu najpierw Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej. Poszukiwanie nowego modelu integracji europejskiej wiąże się z kwestią permanentnego dążenia do stworzenia jak najlepiej działającej organizacji o charakterze ponadnarodowym. Począwszy od utworzenia pierwszych wspólnot europejskich jej budow-

<sup>16</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 136.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>18</sup> T.R., Szymczyński, *Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji*, [w:] E. Nowicka (red.), *Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 8, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D0CD1C8B0839FF93C1256E7B00480227/\\$file/be23.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D0CD1C8B0839FF93C1256E7B00480227/$file/be23.pdf) [dostęp: 30.09.2015].



niczowie stale ulepszali wszystkie elementy wielkiej „europejskiej maszyny”. Jak słusznie zauważa profesor Józef Fiszer – mówiąc o dokonujących się zmianach w obrębie Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej należy rozgraniczyć dwa pojęcia, które często używane są synonimicznie. Otóż chodzi o znaczenie słów modyfikacja i modernizacja –

„[...] modernizacja oznacza proces szerszy, głębszy, to działania prowadzące do radykalnych przekształceń i zmian, inaczej niż modyfikacja, która najczęściej poprzedza modernizację”<sup>19</sup>.

Sama modyfikacja polega na wprowadzaniu zmian czy też przeróbek istniejącego już „dzieła”, natomiast modernizacja polega na stworzeniu czegoś nowego (unowocześnieniu). W przypadku Unii Europejskiej – oczywiście należy się zgodzić z prof. Fiszerem – mamy do czynienia z procesem modyfikacji, czyli ulepszania wszelkich obszarów jej działania, począwszy od struktury wewnętrznej, a skończywszy na przyjmowaniu nowych członków. Jednak

„[...] Unia Europejska wymaga nie tylko kapitalnego remontu, lecz także modernizacji, czyli unowocześnienia i współczesnienia. Dziś Unia Europejska wymaga też dostosowania jej do wyzwań i wymogów XXI wieku, determinowanych postępującą we wszystkich dziedzinach życia akceleracją i globalizacją”<sup>20</sup>.

Do tej pory Unia Europejska stawiała przede wszystkim na rozwój gospodarczy – utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej, wspólnych polityk, co oczywiście udało jej się zrealizować. Pod względem integracji politycznej sytuacja wygląda nieco gorzej. Przede wszystkim wynika to z przyjętej koncepcji integracyjnej, na której oparta została struktura Unii na mocy Traktatu z Maastricht. Połączenie koncepcji federalnej z konfederalną pozwoliło na utworzenie tylko pierwszego filaru o charakterze ponadnarodowym, kwestie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych znalazły się w obszarze działań międzyrządowych. Przyjęcie kolejnych Traktatów stanowiło jedynie wyraz modyfikacji funkcjonowania Unii Europejskiej, obecnie potrzebna jest jednak jej modernizacja, która w dużej mierze zależna będzie od przyjętej nowej/starej koncepcji integracyjnej. Scharakteryzowane wcześniej koncepcje integracyjne powstały jeszcze w XX w., te które teraz się pojawiają są w zasadzie tylko wzbogacane

<sup>19</sup> J.M. Fiszer, *Modernizacja Unii Europejskiej – istota, przesłanki i perspektywy*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 10.

pojedynczymi elementami – są modyfikowane. Dziś widzimy, że kwestia idei Europy wielu prędkości czy twardego rdzenia coraz bardziej staje się czymś realnym, bez względu na krytykę pochodzącą od rządów poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza tych znajdujących się w tzw. kategorii „B” czy też „drugiej prędkości”. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z konieczności dostosowania się do ewolucji otoczenia międzynarodowego oraz do zmian w sferze gospodarczej poszczególnych krajów członkowskich UE. Zdaniem prof. Fiszera „trzeba przede wszystkim przebudować Europę „szefów państw i rządów” w Europę obywateli”<sup>21</sup>.

Konieczność przeprowadzenia modernizacji w obrębie Unii Europejskiej jest współcześnie determinowana głównie poprzez kryzysy pojawiające się niemal we wszystkich obszarach działań Unii. Najbardziej dotkliwy jest oczywiście kryzys w strefie euro, który wynika przede wszystkim z sytuacji gospodarczej Grecji, ale również Hiszpanii, Portugalii czy Włoch. Synonimem stabilności gospodarczej w Unii są Niemcy, które jednak coraz częściej sprzeciwiają się finansowemu wspieraniu krajów, niedostosowujących się do wspólnie przyjętych reguł w obrębie polityki gospodarczej czy społecznej. Co więcej, kraj taki jak Grecja jest wręcz wrogo nastawiony do wszelkich proponowanych reform. Póki co wydaje się, że Niemcom i tak opłaca się „utrzymywać” Unię Europejską w całości, ponieważ na arenie międzynarodowej to właśnie Niemcy uważane są za kraj, który „rządzi” Unią. Nie mniej jednak Niemcy starają się wprowadzać zmiany w funkcjonowaniu Unii, oczywiście na swoją korzyść. Koncepcja federalna, na której oparta została idea Wspólnot Europejskiej, współcześnie wydaje się być mało realna do osiągnięcia, a po drugie nie zapewni ona rozwoju Unii Europejskiej. O ile Unii Europejskiej udało się stworzyć unię gospodarczą i walutową (tą ostatnią też nie do końca, gdyż nie wszystkie państwa do niej należą), o tyle w przypadku unii politycznej jest to raczej niemożliwe w najbliższej perspektywie. Obszar bezpieczeństwa oparty jest głównie na NATO, polityka zagraniczna realizowana jest w każdym państwie członkowskim z osobna, podobnie jak kwestie wymiaru sprawiedliwości, które również utożsamiane są z zadaniami konkretnych państw. Robert Schuman w swym przemówieniu z 9 maja 1950 r. zapewniał, że integracja europejska przyczyni się m.in.

„do wyeliminowania odwiecznej wrogości między Niemcami a Francją, co więcej propozycja integracyjna otwarta jest na wszystkie inne narody europejskie, które podzielają jej

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 12.

cele. Połączenie tych interesów ekonomicznych przyczyni się do podniesienia poziomu życia i utworzenia wspólnoty gospodarczej”<sup>22</sup>.

Dziś oczywiste jest, że przyjmowanie kolejnych, słabo rozwiniętych krajów do Unii Europejskiej jest mało opłacalne z gospodarczego punktu widzenia samej Unii. Należy więc zastanowić się nad znalezieniem nowej formy oraz poziomu współpracy pomiędzy krajami członkowskimi UE.

Warto podkreślić, że modernizacja polityczna oznacza zróżnicowanie struktur władzy i instytucji

„modernizacja Unii Europejskiej powinna więc w szczególności obejmować przemiany strukturalne tak, aby Unia stała się jeszcze bardziej otwarta, elastyczna, efektywna i odpowiedzialna. Pożądana byłaby dalsza rekonstrukcja fundamentów UE”<sup>23</sup>.

Zmiana w koncepcji integracyjnej UE wynika również z faktu, że w obrębie Wspólnoty państwa członkowskie są partnerami, ale na arenie międzynarodowej są jednocześnie rywalami. Z tego też powodu każdy kraj UE próbuje wynegocjować najlepsze dla siebie rozwiązanie w kwestiach wspólnych reguł rządzących poszczególnymi politykami. Margaret Thatcher popierając koncepcję Europy *a la carte*, uważała, że Unia Europejska będzie sztucznym tworem i lepszym rozwiązaniem będzie:

„dobrowolna i aktywna współpraca pomiędzy suwerennymi państwami [...], zamiast koncentrować się na władzy w centrum europejskiego konglomeratu”<sup>24</sup>.

Podobnego zdania był minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii M. Rifkind, który stwierdził, że koncepcja zmiennej geometrii jest już od dawna realizowana w Europie, co nie oznacza, że jest ona dobra pod względem rozwoju wszystkich obszarów integracji. Rifkind uważał również, że:

<sup>22</sup> Robert Schuman, *The Schuman Declaration May 9, 1950*, [w:] *Pioneers of European Integration and Peace 1945–1963. A Brief History with Documents*, Sherrill Brown Wells, Georg Washington University, New York: 2007, s. 87–89; por.: Debates in the German Parliament (Bonn 13 June 1950), „Verhandlungen des deutschen Bundestages” 1950, nr 4, s. 2459–2465; 2469; 2475–2476; 2480–2481; 2496–2497.

<sup>23</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Modernizacja Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>24</sup> Cyt. za: M. Kubicka, *Zasada elastyczności a kontynuacja procesów integracyjnych w Unii Europejskiej*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 164.

„niektóre obszary integracji nawet w długim okresie mogą okazać się nieatrakcyjne lub nie do zaakceptowania przez część państw członkowskich”<sup>25</sup>.

Mówiąc o modernizacji Unii Europejskiej, należy zastanowić się nad propozycją i kierunkiem zmian, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Ta sfera rozwoju poszczególnych państw decyduje bowiem o przynależności do danej prędkości integracyjnej czy też możliwości wejścia do państw twardego rdzenia/jądra.

Podstawą funkcjonowania każdej gospodarki jest system ekonomiczny, który nadaje jej ramy instytucjonalne i prawne oraz organizuje życie społeczno-gospodarcze, tak w Unii Europejskiej, jak i poszczególnych krajach członkowskich. System gospodarki rynkowej dla ekonomistów jest tym, co system demokratyczny dla politologów – pomimo niedoskonałości jednego i drugiego, oba traktowane są bezsprzecznie jako najlepsze na ten moment. Z tego też względu nikt współcześnie nie zastanawiał się, jakim innym systemem zastąpić gospodarkę kapitalistyczną, pojawia się jedynie pytanie, „jaka odmiana kapitalizmu byłaby adekwatna do wyzwań współczesności”<sup>26</sup>. Analizując historię gospodarczą i ekonomiczną XX w., wydaje się, że jedną z lepszych propozycji jest wprowadzenie we wszystkich państwach UE społecznej gospodarki rynkowej. Z tym jednak wiążą się spore problemy.

Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na ordoliberalizmie, który swoją genezę ma w niemieckiej myśli liberalnej. Najbardziej znanymi przedstawicielami tego nurtu są Walter Eucken, Ludwig Erhard, Wilhelm Röpke, Aleksander Rüstow, Franz Böhm, Alfred Müller-Armack. Ostatni z wymienionych badaczy ordoliberalizmu uważał, że gospodarka rynkowa jest systemem podatnym na kryzysy, które wywoływane są nierównowagą w gospodarce. Jego zdaniem przyczyną nierównowagi występującej w kapitalizmie były

„tendencje do koncentracji i ograniczenie wolnej konkurencji. [...] Według Wilhelma Röpke, celem ładu społeczno-gospodarczego powinno być ukształtowanie takiego systemu państwowego, w którym równowaga gospodarcza powiązana byłaby z postulatem sprawiedliwości społecznej i wyrównywaniem interesów różnych grup społecznych”<sup>27</sup>.

Rolą państwa powinno być przede wszystkim stworzenie ram porządku gospodarczego, które zapewniłyby wolną konkurencję, prawo do godności, rozwoju oraz własności prywatnej. Odwołując się do aspektów religijnych, etycznych i moralnych, w centrum uwagi Röpke stawiał jednostkę ludzką.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 164.

<sup>26</sup> M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskim przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, s. 25.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 28.

Ponadto uważał, że gospodarkę rynkową należy sterować poprzez odpowiednie działania w ramach polityki społecznej tak, by gospodarując państwem, nie zapominać o humanizmie. Podobne założenia teoretyczne stworzył Aleksander Rüstow, który uważał, że należy znaleźć system, który będzie tzw. trzecią drogą pomiędzy liberalizmem a komunizmem. Jego zdaniem realizacja założeń ordoliberalizmu koniecznie wymaga istnienia systemu demokratycznego, bowiem tylko wtedy możliwy jest rozwój wolnego rynku. Z kolei według Franza Böhma istotą sprawnie działającego systemu gospodarczego są prawne aspekty organizacji państwa. Niemniej jednak Franz Böhm obawiał się nadmiernej „opieki państwa” w życiu publicznym i gospodarczym, ponieważ mogło to stanowić zagrożenie dla wolności.

Kolejny przedstawiciel ordoliberalizmu – Alfred Müller-Armack oprócz tego, że był teoretykiem tego nurtu (twórca pojęcia społeczna gospodarka rynkowa), to miał również doświadczenie praktyczne, był bowiem sekretarzem stanu w Ministerstwie Gospodarki RFN. Zdaniem Alfreda Müllera-Armacka nie należy jednak traktować synonimicznie pojęcia społeczna gospodarka rynkowa i ordoliberalizmu. Istota jego rozważań polegała na tym, aby polityka realizowana przez państwo harmonijnie łączyła cele gospodarcze z celami społecznymi

„społeczna gospodarka rynkowa sprowadza się do spójności zasady wolności gospodarczej z zasadą sprawiedliwości społecznej”<sup>28</sup>.

Istniejące w państwie dysproporcje w poziomie bogactwa i nierównomierny rozwój gospodarczy zdaniem badacza prowadzą do konfliktów oraz kryzysów. Alfred Müller-Armack dopuszczał również ingerencję państwa w mechanizm rynkowy, pod warunkiem że będzie on zgodny z rynkiem (np. cła ochronne czy dewaluacja pieniądza).

Po drugiej wojnie światowej ordoliberalowie doszli do wniosku, że nie ma czegoś co określa się „niewidzialną ręką rynku” czy też mechanizmem samoregulowania się rynku. Uznali, że aby móc zachować odpowiedni porządek należy w świadomy sposób oddziaływać na gospodarkę, poprzez stworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych. Warto podkreślić, że powojenny ordoliberalizm kształtowany był głównie przez przedstawicieli tzw. szkoły fryburskiej (pracownicy uniwersytetu we Fryburgu). Jednym z najwybitniejszych członków szkoły fryburskiej był profesor Walter Eucken. Jego teoria dotycząca ordoliberalizmu wywarła ogromny wpływ na działalność polityczną Ludwiga Erharda. Walter Eucken uważał, że system ekonomiczno-społecz-

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 37.

ny powinien być oparty na gospodarce rynkowej, w której państwo podejmuje niezbędne działania, by zagwarantować wolną konkurencję. Zdaniem Euckena wolną konkurencję mogły zachwiać grupy interesu, którym zależy tylko na pomnażaniu własnego majątku, wtedy właśnie niezbędna jest interwencja państwa, aby wyeliminować tego typu działania. Ludwig Erhard był wielkim zwolennikiem teorii prof. Euckena, którą wzbogacił własnymi obserwacjami, uważał, że w centrum polityki ekonomiczno-społecznej musi znajdować się człowiek, któremu państwo zagwarantuje wolność i możliwość samorealizacji. Głównym celem polityki Erharda było niwelowanie różnic i dysproporcji zarobkowych. Popierał prawo do wolności konsumpcyjnej, przestrzegał jednak przed nadmiernym konsumpcjonizmem, który może prowadzić do degradacji społeczeństwa w obszarze etyczno-moralnym. Podobnie jak inni przedstawiciele ordoliberalizmu Erhard był zdania, że ład społeczny może zagwarantować tylko jedność polityki gospodarczej ze społeczną. Ponadto dużą wagę przywiązywał do zapewnienia stabilności pieniądza oraz możliwości zatrudnienia dla wszystkich obywateli Niemiec. Te dwa elementy były kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Podstawą funkcjonowania państwa miało być zapewnienie równowagi budżetowej, bilansu płatniczego oraz ograniczony, minimalny interwencjonizm państwowy w sferę gospodarczą. Co więcej, Erhard był przeciwnikiem długu publicznego, uważał bowiem, że państwo powinno tak realizować politykę ekonomiczną, by zapewnić sobie rezerwy finansowe na wypadek np. niespodziewanego kryzysu.

„Celem realizacji koncepcji społecznej gospodarki rynkowej jest urzeczywistnienie ‘dobrobytu dla wszystkich’ poprzez połączenie gospodarki rynkowej z realizacją postulatów sprawiedliwości społecznej”<sup>29</sup>.

Ewolucja społeczeństw kapitalistycznych pokrywa się z narodzinami koncepcji ordoliberalnej w Niemczech. Polityka społeczno-gospodarcza oparta na koncepcji społecznej gospodarki rynkowej była realizowana w RFN w latach 1948–1966. Udało się wówczas zapewnić stabilność waluty, pełne zatrudnienie, wzrost gospodarczy oraz wzrost znaczenia Niemiec Zachodnich w handlu światowym. W okresie swoich rządów Ludwig Erhard krytykował jedynie wzrost wydatków na sferę publiczną. Reforma walutowa przeprowadzona w 1948 r. miała przede wszystkim w ogromne znaczenie w obszarze ochrony konkurencji. Po odsunięciu od władzy Ludwiga Erharda nastąpił zwrot w kierunku polityki gospodarczej opartej głównie na wzroście zatrudnienia oraz udziale RFN w handlu światowym. Jednocześnie nastąpiło oderwanie

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 54.

się polityki gospodarczej od społecznej. W latach 1969–1982 rządy SPD (socjaldemokratów) i FDP (liberałów) doprowadziły do znaczącego wzrostu wydatków publicznych. Wprawdzie umacniała się polityka konkurencyjności, jednak w latach 70. XX w. nastąpił wzrost: bezrobocia, zadłużenia publicznego oraz inflacji. W tej sytuacji konieczna była reforma gospodarcza. W 1982 r. misję utworzenia rządu powierzono Helmutowi Kohlowi, który podjął próbę powrotu do społecznej gospodarki rynkowej, uzupełniając ją o nowe elementy, tj. kreatywność, wydajność jednostek, ponoszenie ryzyka przez przedsiębiorców (jednocześnie wprowadzono system zachęt dla inwestorów – zwolnienia podatkowe). Równoległe podjęto działania zmierzające do ograniczenia świadczeń socjalnych, subwencji oraz wydatków publicznych. Ponadto odbiurokratyzowano gospodarkę i zwiększono prywatyzację<sup>30</sup>. Wymienione działania nie wynikały jedynie ze sprawnie działających rządów chadeków, duży wpływ na wprowadzone zmiany miała również Unia Europejska. Lata 90. XX w. oraz początek nowego stulecia przyniosły zmiany w realizowanej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Przede wszystkim zauważa się stopniowe, ale zdecydowane, przejście od gospodarki opartej na ordoliberalizmie do wzmocnionej koncepcji państwa socjalnego. Błędem jest również rozdzielenie polityki gospodarczej od polityki społecznej. Kolejnym trudnym wyzwaniem jest wprowadzenie jednolitych reguł funkcjonowania systemu gospodarczego i społecznego we wszystkich państwach członkowskich.

System społecznej gospodarki rynkowej oparty jest na założeniu, że swoboda konkurencji i wolność działania obywateli jest czymś niepodważalnym, jednak tę swobodę należy w pewnym stopniu kontrolować, ponieważ może zostać ona wykorzystana egoistycznie przez wybrane, silne jednostki, które będą tworzyły monopole na rynku. Tym samym ordoliberalowie wskazali nowe zadania gospodarcze, stojące przed państwem. Instytucja jaką jest państwo powinna zapewnić efektywność gospodarowania, przy jednoczesnym wypełnianiu funkcji socjalnych<sup>31</sup>. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na zasadach ordoliberalizmu polega przede wszystkim na interpretacji w kategorii rynkowych: w szczególności tych, które podkreślają, że producenci i konsumenci mają wyznaczone funkcje gospodarcze, zaś państwo powinno automatycznie reagować na bodźce rynkowe. Z wielu powodów koncepcja Unii Europejskiej została pomyślana jako ordoliberalna konstrukcja w kwestii gospodarki. Wielkim wysiłkiem było, i nadal jest, wprowadzenie idei „współ-

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 91–92.

<sup>31</sup> A. Adamczyk, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] R.W. Włodarczyk (red.), *Społeczna gospodarka rynkowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 15–18.

nego lub wewnętrznego rynku w sercu europejskiego projektu”<sup>32</sup>. Ostatnie wydarzenia w Europie, zwłaszcza kryzys w Grecji, pokazują, że prawo UE polega głównie na zapobieganiu „awarii na tym wspólnym rynku”, z poszanowaniem prawidłowego funkcjonowania wolnej konkurencji. Cel ten jest realizowany poprzez inicjatywy, które są ostro krytykowane z różnych stron, bowiem zbytne pobłażanie Grekom przez Niemców czy Francuzów spotyka się z ostrą reakcją innych krajów, które zarzucają im dbanie wyłącznie o własne interesy.

Warto jednak podkreślić, że ordoliberalizm od początku zachęcał do przekształceń w równowadze między polityką i ekonomią, które muszą być postrzegane jako kontynuacja procesu upublicznienia prawa prywatnego (do posiadania własności prywatnej). Europa jako ordoliberalny projekt wpływa m.in. na utworzenie europejskiego prawa – umowy, czym jest społeczna gospodarka rynkowa. Z przyjęciem przez wszystkie państwa członkowie społecznej gospodarki rynkowej wiąże się przyjęcie wspólnego prawa do własności prywatnej i prawa publicznego. Niemniej jednak rozróżnienie między prawem prywatnym i publicznym jest sztuczne. Podział ten został wprowadzony w czasie, gdy sfery gospodarcze i polityczne miały być oddzielone, pierwsza sfera reprezentowała głównie ochronę jednostki zagrożonej przez inwazję państwa<sup>33</sup>. Ordoliberalizm rozwinął ideę „konstytucji gospodarczej” w celu podkreślenia prymatu polityki nad ekonomią, ale w taki sposób, by zasady porządku gospodarczego, opartego na wolności umowy, były postrzegane jako punkt odniesienia politycznego. Zasady te, wraz z konkurencją jako nadrzędną zasadą, musiały być stosowane jako polityczne narzędzie w kierunku poprawy funkcjonowania gospodarki. „Konstytucja gospodarcza” była więc tylko „częściową konstytucją” i należało ją umieścić w zgodzie z „całą konstytucją polityczną”. Relacje między polityką i gospodarką odpowiadały wzmocnieniu współpracy poszczególnych osób w celu funkcjonalizacji i ujednoczenia sytuacji ekonomicznej, co z kolei służyło wzmocnieniu z systemowego punktu widzenia: zachowania, które były szkodliwe dla rozwoju systemu, miały być wyeliminowane. To były podstawowe zasady inspirujące prawo prywatne<sup>34</sup>.

Te same zasady przyjęto w Traktacie o Unii Europejskiej, odnosząc je do kwestii gospodarczych i celów zmierzających do stworzenia „wysoko konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej” oraz konieczności ustanowienia wspólnego rynku (art. 3 TUE). By osiągnąć przyjęte założenia nale-

<sup>32</sup> A. Somma, *Private law as biopolitics: ordoliberalism, social market economy, and the public dimension of contract*, „Law & Contemporary Problems”, September 1, 2013, s. 105.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 109.



zało zapewnić „bardziej spójnego europejskiego prawa umów”. W rezultacie powstał „Projekt wspólnych ram odniesienia”, czyli zestaw „zasad, definicji i reguł Europejskiego Prawa Prywatnego”. Są to wolność umownie przyjęta jako „punkt wyjścia”, zaś ograniczenia mają na celu zapobieganie nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku. Ich celem jest zwiększenie spójności gospodarczej z wolną konkurencją rynkową opartą na popycie i podaży oraz związanych z nimi skutków dystrybucyjnych jako punkt odniesienia dla europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Wprowadzenie ordoliberalnych zasad w strefie euro jest oczywiście trudne, choćby z uwagi na duże różnice w potencjale reform gospodarczych w państwach członkowskich oraz roli zaangażowania sektora prywatnego w tych krajach. Wielu autorów podkreśla, że myśl ordoliberalna jest kluczowym czynnikiem w wyjaśnianiu czasem kontrowersyjnych decyzji politycznych Niemiec podejmowanych podczas europejskiego kryzysu. Nie ma wątpliwości, że ordoliberalna myśl wywarła głęboki i wszechobecny wpływ zarówno w obrębie gospodarki, jak i polityki w Niemczech. Warto również podkreślić, że dominacja ordoliberalnego myślenia daleko wykracza poza ekonomię i obejmuje politykę oraz media<sup>35</sup>.

Bardzo często mało popularne decyzje, z którymi obywatele Niemiec nie zgadzają się, rząd tłumaczy jako element polityki ordoliberalnej. Przykładem jest m.in. wystąpienie w czerwcu 2013 r. w Karlsruhe, podczas którego rząd powoływał się na ordoliberalne zasady i reguły stając w obronie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM), podczas gdy przeciwnicy rządu krytykowali politykę euro CDU-FDP, zarzucając rządzącym, że ich działania są właśnie sprzeczne z ideą ordoliberalizmu<sup>36</sup>. Podczas kryzysu w strefie euro kanclerz Angela Merkel podkreślała, że niemiecka polityka gospodarcza jest oparta na „kulturze stabilności” i wypracowany do tej pory w Niemczech model społecznej gospodarki rynkowej powinien zostać przeniesiony na wszystkie kraje Unii Europejskiej. Przeciwnicy tej teorii uważali, że zasady ordoliberalizmu trudno jest w pełni zakorzenić we wschodnich Niemczech, a co dopiero w krajach typu Grecja czy Portugalia, gdzie występują ogromne różnice kulturowe. Ponadto ich zdaniem Niemcy są zdrowe ekonomicznie, jednak nie są w stanie pomóc każdemu. Rząd z kolei swoje zaangażowanie w rozwiązanie kryzysu w strefie euro tłumaczył, że tak naprawdę pomagając Grecji dba o własne interesy, jak chociażby o właściwy los niemieckich banków.

<sup>35</sup> W. Jacoby, *The politics of the eurozone crisis. Two Puzzles behind the German Consensus*, „German Politics and Society”, Issue 111, Vol. 32, No. 2 (Summer 2014), s. 72.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 73.

Poszukiwanie najlepszej koncepcji integracyjnej jest wynikiem dynamiki zmian w obrębie Unii Europejskiej. Zmiany wynikają przede wszystkim z następujących aspektów<sup>37</sup>:

- kształtowania się struktury organizacji politycznej;
- motywy i główne siły napędowe integracji;
- charakter procesu pogłębiania integracji,
- mechanizm rozszerzania integracji na nowe państwa członkowskie,
- ewolucja najbliższego środowiska międzynarodowego.

Koncepcje zróżnicowanej integracji były wynikiem pogłębiającej się różnorodności określanej w kategoriach poziomu rozwoju gospodarczego, dorobku kulturowego czy też narodowych preferencji w sferze politycznej i społecznej.

„Akceptacja zasady Europy różnorodności oznaczała, że Unia w miarę rozszerzania swojego składu członkowskiego będzie stawała się coraz bardziej heterogeniczna. Pojawiło się więc pytanie, w jaki sposób różnicująca się Europa podoła zadaniu ‘tworzenia coraz ściślejszej unii narodów’, solidarnej pracy na rzecz wspólnego dobra oraz godzenia jednolitości struktury instytucjonalnej i prawnej (*acquis communautaire*) z pogłębiającymi się różnicami”<sup>38</sup>.

Zmienna geometria prowadzi do tworzenia krajów „jądra” (*core*), ale jest jednocześnie ważnym narzędziem „zagospodarowania” różnorodności. Problem „zmiennej geometrii” pojawił się jako przedmiot debaty Konferencji Międzyrządowej w latach 1996–1997 i znalazł wyraz w koncepcji „elastyczności” (*flexibility*), sformułowanej w raporcie Grupy Refleksyjnej pod kierownictwem Westendorpa. Grupa Refleksyjna zaproponowała przyjęcie jako zapisu prawnego zasady „elastyczności” dopuszczającej wzmocnioną kooperację grupy krajów, ale w wąskim rozumieniu nie naruszającym całości *acquis* i jednolitości instytucjonalnej oraz stosowanej jako rozwiązanie ostateczne<sup>39</sup>.

Przede wszystkim kryzys w strefie euro spowodował konieczność nowego spojrzenia oraz poddania ocenie rynkowych modeli rozwoju i wynikających z nich polityk społeczno-ekonomicznych w krajach UE.

„Syntetyczny wniosek jest jednoznaczny i wskazuje na to, że neoliberalny model gospodarczy i polityka ekonomiczna na nim bazująca doprowadziły do kryzysu, a w konsekwencji również do destabilizacji finansów publicznych państw, ogromnego bezrobocia i polaryzacji dochodowej społeczeństw. Niezbędne jest stworzenie nowego modelu funkcjonowania

<sup>37</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” nr 4, 1999, s. 11.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 26.



występuje czynnik „powinność” przyjęcia państw spoza obszaru współpracy. W koncepcji zmiennej geometrii występuje podkategoria nazywana kołami czy też kręgami centrycznymi lub koncentrycznymi. W tej podkategorii charakterystyczna jest przede wszystkim struktura wewnętrzna, która jest mocno zhierarchizowana. Najważniejsze decyzje podejmują państwa rdzenia (najlepiej rozwinięte gospodarczo), ponadto do rdzenia mogą wejść tylko te państwa, które uczestniczą we wszystkich obszarach integracji. Do krajów tworzących twardy rdzeń zalicza się Niemcy, Francję oraz państwa Beneluksu – znakiem rozpoznawczym jest uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej.

„Powinniśmy jednakże zwrócić uwagę (...), że jeżeli jako priorytet potraktujemy Wspólną Politykę Obronną, logiczne będzie, by traktować uczestnictwo Wielkiej Brytanii w tym obszarze jako konieczność, a nie wyłącznie jako pożądaną komponent”<sup>43</sup>.

Unia Europejska na podstawie Traktatu z Maastricht funkcjonowała jako kompromis między koncepcją federalną i konfederalną, współcześnie zaś opiera się również na koncepcji Europy dwóch prędkości i twardego rdzenia. Jest oczywiste, że wymienione koncepcje zróżnicowanej integracji osłabiają czy wręcz eliminują pojęcie solidarności w całej Wspólnocie. Zasada solidarności jeżeli występuje to tylko w obrębie krajów działających w ramach wzmocnionej współpracy. Ważnym sprawdzianem dla Unii Europejskiej w przestrzeganiu zasady solidarności będzie stanowisko krajów członkowskich w stosunku do aktualnych wydarzeń związanych z falą uchodźców z Syrii. Niemniej jednak nawet w tej kwestii wyraźnie widać podział krajów UE i trudno jest ustalić wspólną decyzję. Stanowisko Niemiec odnośnie do przyjmowania uchodźców „proporcjonalnie” przez wszystkie państwa UE podparte jest zasadą solidarności. Jednak m.in. kraje należące do Grupy Wyszehradzkiej, które sprzeciwiają się przyjmowaniu uchodźców, mają w rękę kontrargument – gdzie jest zasada solidarności, gdy tworzy się grupy państw pierwszej prędkości integracyjnej czy twardego rdzenia.

## BIBLIOGRAFIA

- Burgess M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, British Council, London–New York 2000.
- Dahl M., *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskim przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa: 2015.

<sup>43</sup> Cyt. za: T.R. Szymczyński, *Modelowe założenia...*, *op. cit.*, s. 12.

- Gazzo E., *The Tindemans Report: triumph for 'moderation'*, „Europe” 08.01.1976, nr 1892, s. 1, [www.ena.lu](http://www.ena.lu)
- Jacoby W., *The politics of the eurozone crisis. Two Puzzles behind the German Consensus*, „German Politics and Society”, Issue 111, Vol. 32, No. 2 (Summer 2014).
- Marc A., *Les Etats généraux de La Haye*, „Fédération” Janvier 1948, nr 36, s. 5–6, [www.ena.lu](http://www.ena.lu).
- Marszałek-Kawa J., *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003
- Nowicka E. (red.), *Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 8, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D0CD1C8B0839FF93C1256E7B00480227/\\$file/be23.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D0CD1C8B0839FF93C1256E7B00480227/$file/be23.pdf)
- Pioneers of European Integration and Peace 1945–1963. A Brief History with Documents*, Sherrill Brown Wells, Georg Washington University, New York 2007.
- Prusek A., *Nowy model polityki ekonomiczno-społecznej jako wyzwanie dla Polski w warunkach neoliberalnego kryzysu*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.pte.pl/kongres/referaty/Prusek%20Andrzej/Prusek%20Andrzej%20-%20NOWY%20MODEL%20POLITYKI%20EKONOMICZNO%20-%20SPO%20-%20C5%81ECZNEJ%20JAKO%20WYZWANIE%20DLA%20POLSKI%20W%20WARUNKACH%20NEOLIBERALNEGO%20KRYZYSU.pdf](http://www.pte.pl/kongres/referaty/Prusek%20Andrzej/Prusek%20Andrzej%20-%20NOWY%20MODEL%20POLITYKI%20EKONOMICZNO%20-%20SPO%20-%20C5%81ECZNEJ%20JAKO%20WYZWANIE%20DLA%20POLSKI%20W%20WARUNKACH%20NEOLIBERALNEGO%20KRYZYSU.pdf)
- Report on European Union, „Bulletin of the European Communities” 1976, nr Supplement 1.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Somma A., *Private law as biopolitics: ordoliberalism, social market economy, and the public dimension of contract*, „Law & Contemporary Problems”, September 1, 2013.
- Stolarczyk M. (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Urwin D.W., *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, Longman, London–New York 1991.
- Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń–Warszawa 1999.
- Wielecki K., *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.

- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Włodarczyk R.W. (red.), *Społeczna gospodarka rynkowa*, Oficyna Wolters Kluwer Bussines, Warszawa 2010.
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Zakrzewska I., *Narodziny idei integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2003, nr 4.
- Zielińska-Głębocka A., *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” nr 4, 1999.

## W KRĘGU ZMIENNEJ GEOMETRII PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Koncepcje zróżnicowanej integracji były wynikiem pogłębiającej się różnorodności określonej w kategoriach poziomu rozwoju gospodarczego, dorobku kulturowego czy też narodowych preferencji w sferze politycznej i społecznej. W tworzeniu państw „twardego rdzenia” wykorzystano zasadę elastyczności, która pozwala na wprowadzenie wzmocnionej współpracy państw członkowskich UE. Uważana jest za podstawowy „instrument”, który otwiera drogę do „integracji zróżnicowanej”. By powstrzymać umacnianie się „twardego rdzenia” należy wzmocnić gospodarczo państwa członkowskie z tzw. drugiej prędkości integracyjnej. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się być wprowadzenie twardych zasad społecznej gospodarki rynkowej.

## WITHIN THE CHANGING GEOMETRY OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

### Summary

The concepts of differentiated integration in the EU emerged as a result of increasing diversification defined in terms of an economic development level, cultural heritage and nations' political and social preferences. The principle of flexibility, which was applied to establish the countries of the 'hard core', allows the EU Member States to implement their enhanced coopera-

tion. Therefore, the principle is considered to be the main 'instrument' for 'differentiated integration'. The idea of a 'two-speed' Europe creates another category of the EU Member States, which should be supported economically in order to prevent the 'hard core' countries from strengthening.

## В КРУГУ МЕТРИЧЕСКОЙ ПЕРЕМЕННОЙ ПРОЦЕССОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

### Резюме

Концепции дифференцированной интеграции были результатом усиливающейся разнородности, определяемой в категориях уровня экономического развития, культурного наследия, а также национальных предпочтений в политической и социальной сфере. В образовании государств «твёрдого ядра» использован принцип соблюдения гибкости, который позволит укрепить сотрудничество между государствами-членами ЕС. Данный принцип считается основным «инструментом», который открывает путь к «дифференцированной интеграции». Чтобы остановить процесс укрепления «твёрдого ядра», следует поддержать в экономическом отношении государства-члены из так называемой «второй скорости интеграции». Лучшим решением проблемы представляется введение твёрдых принципов общественной рыночной экономики.

**Beata Piskorska**

# NOWA STRATEGIA NA NOWE CZASY – KONIECZNOŚĆ REDEFINICJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W JEJ SĄSIEDZTWIE

## WPROWADZENIE

Konflikt na Ukrainie, Syrii oraz napływająca do Europy fala uchodźców spowodowały nową sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Oprócz daleko idących konsekwencji tych wydarzeń dla dotkniętych nimi państw i ich obywateli, wystrzyły brak skuteczności i spójności funkcjonowania Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki zagranicznej. Państwa członkowskie okazały się niekonsekwentne w postawie zarówno wobec Rosji, o czym świadczył przedłużający brak zgodności, co do skali nakładanych kolejnych sankcji, walki z Państwem Islamskim (*Islamic State*), jak i jednolitej polityki w sprawie uchodźców. Ponadto, specyfika podejmowania przez UE decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa opóźniła i skomplikowała reakcję UE na te wydarzenia. Kryzysy, zbiegające się w czasie z początkiem nowego cyklu instytucjonalnego Unii, wystawiły na próbę również jej odporność na zakłócenia zewnętrzne, jak i skuteczność działań wewnątrz organizacji<sup>1</sup>.

Nowe wyzwania stawiane ze strony środowiska międzynarodowego, wytworzyły presję na europejską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – wymagającą zmian unijnego *modus operandi*. Z perspektywy Rosji Unia nie była postrzegana jako świadek czy mediator wydarzeń na Ukrainie, ale jako strona w konflikcie i całym problemie. Rosja, podejmując interwencję w tym

---

<sup>1</sup> J.M. Godzimirski, L. Puka, M. Stormowska (red.), *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie? Zmiany w rządzeniu w obszarze bezpieczeństwa, energii i migracji*, PISM, Warszawa 2015, s. 8.



państwie, chciała również zaangażowania w konflikt Unię, którą postrzega jako zagrożenie dla jej interesów, a nawet jej bezpieczeństwa. Co więcej, poleganie przez Unię Europejską tylko na miękkich środkach (dyplomatycznych, tj. negocjacje, potępianie działań Rosji czy Państwa Islamskiego), rodzi realny problem, kiedy staje przed koniecznością poradzenia sobie z wyzwaniami twardego bezpieczeństwa. W strategii działania UE od początku, brakuje tradycyjnych instrumentów *hard power*, szczególnie w sytuacji, kiedy dochodzi do konfrontacji z graczem, który zarówno chce, ale też jest zdolny do użycia siły militarnej, by osiągnąć swoje cele polityczne.

Głównym założeniem artykułu jest stwierdzenie, że Unia Europejska potrzebuje gruntownej zmiany modelu prowadzenia polityki zagranicznej, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym. Podstawą tego powinna być na nowo sformułowana globalna strategia polityki zagranicznej UE, która byłaby odpowiedzią na współczesne wyzwania i zagrożenia. Celem badań jest zatem, po pierwsze, analiza dotychczasowych strategii działania UE w stosunkach międzynarodowych (dotychczasowych instrumentów i polityki w stosunkach zewnętrznych). Po drugie, ukazanie uwarunkowań i podstaw formułowania nowego modelu strategicznego. Po trzecie, rewizja polityki zagranicznej UE w wybranych obszarach ramowych. Po czwarte, próba skonstruowania perspektyw i rekomendacji dla polityki zagranicznej UE, zwłaszcza w obliczu reformy jej zarządzania przez nowo wybrane władze UE.

## 1. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA I STRATEGIE UE W STOSUNKACH ZEWNĘTRZNYCH

Od 2013 roku trwają prace nad przygotowaniem raportu na temat nowej strategii bezpieczeństwa europejskiego. Od momentu przyjęcia przez Radę Europejską w grudniu 2003 r. pierwszego tego typu dokumentu środowisko bezpieczeństwa UE uległo radykalnej zmianie. Pomimo że wiele zostało osiągnięte w ostatniej dekadzie, obecnie „łuk niestabilności” nadal bezpośrednio otacza UE. Dostrzegalne są wyzwania i zagrożenia dla państw europejskich płynące z całego świata. Konflikty w Syrii, Afryce, napięcia w Azji, ponadto zmiana klimatu i deficyt źródeł naturalnych, jak i napływająca do Europy fala uchodźców, rodzi ryzyko jeszcze większej eskalacji konfliktów. Jednocześnie, rosnąca globalizacja, współzależność i postęp technologiczny umożliwia dużej liczbie osób ucieczkę od ubóstwa, wydłużenie życia i polepszenie stanu zdrowia. Unia Europejska zatem powinna skonfrontować zarówno wyzwania, jak i możliwości, które towarzyszą tym zmianom.

Problem jest jednak dwojaki. Po pierwsze, Unia posiada i wykorzystuje w działaniach międzynarodowych różnorodne typy siły, co oznacza, że możliwe jest działanie zarówno strategiczne, jak i normatywne. Po drugie, badania te stanowią uzasadnienie, w jaki sposób używać siły w kontekście jej interpretacji przez dwa typy aktorów: wewnętrznych (obywatele uczestniczący w polityce UE) oraz zewnętrznych w stosunku do UE (adresaci polityki zagranicznej). By pomóc wyjaśnić ten proces, należy przeanalizować i porównać zakres strategicznych wysiłków po stronie UE, łącznie z Europejską Strategią Bezpieczeństwa, Traktatem z Lizbony, Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, strategią wobec Afryki, strategią UE-Pacyfik oraz wielu dwustronnych partnerstw strategicznych i innych<sup>2</sup>.

Na początku należy podjąć próbę zdefiniowania wielowymiarowego pojęcia strategia, która może oznaczać odmienne kategorie. Słowo *strategos* było pojęciem cywilno-militarnym przyjętym przez starożytnych Ateńczyków do przejęcia przywództwa na czas wojny. Zatem strategia jest tradycyjnie związana (od Sun Tzu do von Clausewitza)<sup>3</sup> z militarnym planowaniem i użyciem siły dla osiągnięcia celów politycznych<sup>4</sup>.

Podczas zimnej wojny studia strategiczne traktowały głównie o rywalizacji militarnej – konwencjonalnej i nuklearnej – pomiędzy superpotęgami. W późniejszym czasie strategia stała się integralną częścią teorii gier. Zarówno w społeczeństwie, jak i podczas działań wojennych pojęcie to stawało się coraz bardziej złożone, aż wreszcie obecnie stosowane jest zarówno w odniesieniu do szerszego połączenia czynników militarnych i niemilitarnych.

Dla przykładu, w biznesie podejście strategiczne oparte jest na ilościowych metodach analizy wynikającej z rozwoju badań operacyjnych i liniowego programowania podczas II wojny światowej. Od tej pory strategia pojawiła się jako kluczowa koncepcja przetrwania i prosperowania w biznesie i korporacjach w świecie komercyjnym, w którym zauważa się coraz większą nieprzewidywalność i konkurencyjność.

Badania politologiczne nad pojęciem strategii skupiały się na trzech podstawowych kwestiach: strategiach państwowych realizowanych na arenie międzynarodowej, działaniach partii politycznych uczestniczących w procesie decyzyjnym oraz strategiach stosowanych przez grupy interesu. W polityce zaś

<sup>2</sup> M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 18/2, 2011, s. 144–145.

<sup>3</sup> C. von Clausewitz, *On War*, Princeton, New York 1976, s. 283.

<sup>4</sup> A. Missiroli (eds.), *Strategy Matters 2003–2014, EU Key Documents*, EU Institute for Security Studies, Brussels, July 2014, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Strategy-matters.pdf> [dostęp: 31.08.2015].

pojęcie strategii (*strategy*) pojawiło się początkowo w Stanach Zjednoczonych, w następstwie coraz większego wykorzystania różnych metod na potrzeby kampanii prezydenckiej w 1960 r. Od tego czasu pojęcie to staje się coraz bardziej popularne nie tylko po drugiej stronie Atlantyku.

Strategia jest jednym z najbardziej nadużywanych pojęć w słowniku stosunków międzynarodowych. Termin strategia tradycyjnie odnosi się do zastosowania specyficznych źródeł siły lub aktywów polityki (np. strategia polityczna, ekonomiczna czy militarna) służąca specyficznym celom lub interesom, takim jak zwycięstwo w czasie wojny<sup>5</sup>. Oprócz tego funkcjonuje pojęcie tzw. wielkiej strategii (*grand strategy*), które obejmuje o wiele szersze spojrzenie i dotyczy koordynacji wszystkich celów i środków danej polityki państwa<sup>6</sup>. Koncepcja wielkiej strategii skierowana jest zarówno do działań w czasie wojny, jak i pokoju do ochrony żywotnych interesów państwa<sup>7</sup>.

R.F. Weigley dokonał semantycznego rozróżnienia pomiędzy „strategią militarną” a „strategią narodową”, podczas gdy pierwsza dotyczy osiągnięcia celów poprzez groźbę czy użycie siły, druga zaś oznacza użycie siły politycznej, psychologicznej, czy ekonomicznej do obrony zdefiniowanych celów<sup>8</sup>. Zarówno Europejska Strategia Bezpieczeństwa, jak i jej reforma, są strategiami w narodowym, a nie militarnym znaczeniu. Polityczne cele bardzo często się różnią między sobą, tradycyjnie, dokument strategiczny jest postrzegany jako zdefiniowanie celów i ustanowienie priorytetów, aby je osiągnąć. Powinien opisywać, jakimi środkami oraz pod jakimi warunkami może być to osiągnięte. W tym sensie obie strategie UE również spełniają kryteria tego pojęcia.

Obecnie termin strategia ma bardziej podstawowe zdroworozsądkowe znaczenie, oznacza bowiem przemyślane jasne cele, przyjęty plan działania, uzgodnioną agendę, mapę drogową, zbiór zasad przewodnich, ale czasem też zakres, kierunek lub przekonującą narrację, w celu uniknięcia czysto reaktywnego zachowania i improwizacji<sup>9</sup>. W ustalenie strategii często zaangażowana jest polityka publiczna w szerokim znaczeniu, szczególnie w czasach przyspieszonych zmian, rosnących wyzwań i malejących zasobów naturalnych.

<sup>5</sup> J. Baylis, J. Wirtz, *Introduction*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen (eds), *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2007, s. 1–15.

<sup>6</sup> C.S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford 1999, s. 54.

<sup>7</sup> P. Kennedy, *Grand strategy in war and peace: toward a broader definition*, [w:] P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1991, s. 2–3.

<sup>8</sup> R.F. Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, New York 1973.

<sup>9</sup> P. Kennedy, *Grand strategy...*, *op. cit.*, s. 2–3.

Według M.E. Smith, istnienie takiego podmiotu jak Unia Europejska, komplikuje klasyczne rozumienie przez wielkie potęgi państwowo-centrycznego pojęcia wielkiej strategii<sup>10</sup>. Szeroka gama kompetencji (formalnie państwowych) jest obecnie wykonywana przez Unię, co jasno wskazuje na możliwość delegowania, sumowania lub nawet oddania przez niektóre suwerenne państwa inicjatywy na rzecz kolektywnego podmiotu, mającego pewien autorytet. O ile te działania rozciągają się wzdłuż zdefiniowanych interesów (fizycznego bezpieczeństwa, dobrobytu ekonomicznego i projekcji wartości), to możemy powiedzieć, że podmiot kolegialny (UE) posiada lub jest w trakcie opracowania/realizacji swojej własnej wielkiej strategii. Jednakże, proces ten nie jest grą o sumie zerowej, która oznacza, iż strategiczne wysiłki ze strony wspólnoty przeciwdziałają lub osłabiają takie zachowania ze strony konstytuującej jej członków. Jeśli członkowie pozostawiają sobie pewien stopień suwerenności w realizacji polityki zagranicznej, nadal wspierają jednocześnie interesy kolektywu. Oznacza to, że wówczas możliwa jest wielka strategia oparta na sumie dodatniej. Zgodnie z tym, można powiedzieć, że kolektywna wielka strategia UE jest czymś więcej niż sumą poszczególnych jej części (państw członkowskich UE) i może stanowić pewną wartość dodaną do normalnego procesu wielkich strategii prowadzonych przez państwa członkowskie UE<sup>11</sup>.

Początkowo Unia Europejska miała niejasne zapisy dotyczące strategii na szczeblu różnych polityk. Trzeba zauważyć, że tylko kilka najbardziej skutecznych strategii zostało wyraźnie zidentyfikowanych i wyróżnionych<sup>12</sup>. Dla przykładu, najbardziej skuteczna strategia – polityka rozszerzenia – została określona w krótkim i jasno sformułowanym artykule 49 w Traktacie Rzymskim. Jednolity rynek został zapisany w rodzaju *green paper* (Raportie Cecchini) i dopiero następnie przekierowany na drogę prawną. Podobnie system z Schengen był kwintesencją przypadku *spill-over* zarówno w sensie geograficznym, jak i funkcjonalnym.

Należy jednak zauważyć, że jedynym obszarem polityki UE, w którym przyjmowane były średnio i długoterminowe strategie, jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE. W 1997 r. w Traktacie z Amsterdamu zostały nawet wprowadzone wspólne strategie (*common strategies*) pośród wielu innych instrumentów polityki zagranicznej do dyspozycji Unii. Oznaczały większe skupienie uwagi państw członkowskich na konkretny region, były też publicznymi dokumentami, przyjmowanymi jednomyślnie, ale zezwa-

<sup>10</sup> M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, *op. cit.*, s. 145.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 146.

<sup>12</sup> A. Missiroli (ed.), *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015, s. 9.

lającymi na kwalifikowaną większość głosów – jedyny przypadek w domenie WPZiB – przy podejmowaniu wspólnych działań i wspólnych stanowisk wyrażnie z nich wynikających. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu w maju 1999 r. zostały przyjęte 3 wspólne strategie UE: wobec Rosji, Ukrainy i Morza Śródziemnego – podczas gdy czwarta – wobec Bałkanów została odrzucona.

Według A. Missiroli, żadna z nich nie generowała wspólnych działań, dlatego pod koniec 2000 r. ówczesny Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, Javier Solana, dokonał krytycznej oceny, w której argumentował *inter alia*, że: a) trzy wspólne strategie nie stanowią wartości dodanej ponieważ odnoszą się do obszarów, w których polityki UE zostały już dość dobrze ustanowione, b) brakuje konkretnego planu, w jaki sposób je projektować, oraz procedur, co prowadzi ostatecznie do długich negocjacji w grupach roboczych Rady, a to z kolei, do podejścia opartego raczej na akumulacji niż selekcji celów, c) decyzje o podjęciu publicznie wspólnych strategii czynią z nich kwintesencję tekstów deklaracyjnych, pasujących doskonale do dyplomacji publicznej, jednakże mniej użytecznych jako wewnętrzne narzędzie pracy, oceniające interesy i cele UE oraz identyfikujące obszary niezgodności z partnerami i adresatami<sup>13</sup>.

Należy zauważyć, że działania zewnętrzne UE rozwijały się na podstawie strategii nakreślonych przez instytucje czy agencje, zgodnie z właściwymi obszarami kompetencji. Do tych strategii włączyć można min. plany działań, zdefiniowane cele, alokacje budżetowe czy proste rekomendacje/zalecenia. Mogą one być uzgadniane przez państwa członkowskie UE, indywidualne instytucje (głównie Radę i Komisję) i agencje, jak również strony trzecie, zarówno państwa, organizacje rządowe czy osoby prywatne. Strategie mogą być publikowane pod różnymi tytułami, mogą różnić się terminologią, zawierać zwykle wszystkie polityki i dokumenty posiadające strategiczną wagę – kluczowym elementem wspólnym jest wyposażenie ich w plany działań w specyficznym obszarze. Poza strategiami dotyczącymi *stricto* polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, można wyróżnić te z zakresu rozwoju politycznego i ekonomicznego czy wsparcia pomocowego<sup>14</sup>.

Przełomowym momentem dla sformułowania strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej był rok 2003. Na nieformalnym posiedzeniu Rady UE podczas Prezydencji Grecji, minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka

<sup>13</sup> A. Missiroli (ed.) et al, *Coherence for security policy: debates – cases – assessments*, „Occasional Paper”, No. 27, ISS, Paris May 2001.

<sup>14</sup> P. Worré, *Annex: EU security-related strategies*, [w:] *Strategy Matters 2003–2014*, s. 155–158.

Fischer zaproponował przyjęcie nowej strategicznej wizji (pierwszy raz na poziomie europejskim) oraz ocenę wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa w formie rekomendacji politycznych<sup>15</sup>. ESB była ważnym i długo oczekiwany dokumentem, jak twierdzili S. Biscop i J.J. Andersson, ponieważ była sumą politycznych projektów UE, nadziei i ambicji<sup>16</sup>. Zostały tam zidentyfikowane priorytety i bardziej spójne podejście do europejskich działań zewnętrznych – od polityki rozwojowej i polityki sąsiedztwa, za które odpowiedzialna jest Komisja Europejska, poprzez WEPBiO pod auspicjami Wysokiego Przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sędowniczej<sup>17</sup>.

Dotychczas Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) pozostawała głównie tekstem deklaratoryjnym, nawet nie *white paper* czy planem działań, chociaż towarzyszyła jej pierwsza w historii strategia UE przeciw proliferacji broni masowego rażenia, dotycząca podobnych politycznych kwestii, lecz zawierająca o wiele bardziej specyficzne postanowienia. J. Solana preferował utrzymanie ESB jako ogólnej doktryny i był przeciwny idei podzielenia jej na serię szczegółowych planów działania. Jak uważa R. Wright, ESB traktuje się raczej jako “konceptę polityczną”<sup>18</sup>. R. Cooper zaś przyznał, że w początkowym projekcie nie pojawiło się nawet pojęcie strategii, ze względu na brak myślenia strategicznego<sup>19</sup>.

Strategia z 2003 r. była końcowym produktem długoletniej debaty na temat wyzwań (transatlantyckiego i wewnątrz europejskiego podziału wokół kwestii Iraku), wyjątkowych możliwości (potrzeby naprawy podziałów i kolektywnej reakcji), jak również wszelkich kwestii generowanych przez projekt Traktatu Konstytucyjnego i początków operacyjnych Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony/Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP/CSDP).

Kolejny przełom w formułowaniu strategii polityki bezpieczeństwa UE nastąpił w 2007 r., kiedy pod naciskiem państw członkowskich J. Solana dokonał rewizji strategii w świetle wydarzeń, które miały miejsce do tego czasu,

<sup>15</sup> Co ważniejsze, Europejska Strategia Bezpieczeństwa nie została zaprojektowana przez grupę roboczą, a nawet na poziomie COREPER, a w ramach wąskiego kręgu urzędników i doradców wokół J. Solany.

<sup>16</sup> S. Biscop, J.J. Andersson, *The EU and the European security strategy: Forging a global Europe*, London 2008, s. 49.

<sup>17</sup> A. Toje, *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, New York 2010, s. 76–77.

<sup>18</sup> *Speaking at the International Conference on The Power of Europe*, Brussels 7–8 May 2009 hosted by the Clingendael Institute.

<sup>19</sup> Personal communication, 21 May 2008.

przyjmując raport o implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Przegląd tego dokumentu dokonywał się w specyficznych okolicznościach poprzedzających m.in. trudne wewnętrzne negocjacje zakończone początkowym odrzuceniem w irlandzkim referendum w czerwcu 2008 r. ratyfikacji traktatu z Lizbony, konfliktem między Gruzją a Rosją (sierpień 2008 r.), upadkiem Lehman Brothers (wrzesień 2008 r.). Ostatecznie raport aktualizujący ESB został przyjęty w grudniu 2008 r. Potwierdzał wyjątkową ważność ESB, dowodząc z perspektywy czasu trudnej genezy tego dokumentu. Dokonano też krytycznej analizy celów i zawilej metodologii, które zostały przesunięte – zwłaszcza w kwestii tzw. strategicznego partnerstwa pomiędzy UE a niektórymi głównymi potęgami.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w końcu 2009 r. oraz ustanowieniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS) w końcu 2010 r., nastąpił postęp w kierunku bardziej spójnego i zintegrowanego podejścia do polityki zagranicznej i działań zewnętrznych, co miało również wpływ na przyjęcie wielu strategii szczegółowych<sup>20</sup>. Z jednej strony, w art. 26 TUE, wzywa się Radę Europejską do „zidentyfikowania strategicznych interesów UE”, podnosząc poziom, w którym są one definiowane. Z drugiej zaś, służby UE kontynuują tworzenie licznych strategii specyficznych dla państw, bardziej kierowanych do subregionów czy regionów, jak również strategii poprzecznych, które stały się zadaniem nowego Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>21</sup>, wówczas Catherine Ashton. Wszystkie strategie nieco różnią się między sobą szczególnie w odniesieniu do struktury, nie są też przyjmowane według ujednoliconego planu czy programu.

Pierwsze wysiłki na rzecz sformułowania szczegółowych strategii w polityce zagranicznej UE dotyczyły tradycyjnie obszarów bezpośrednio z nią graniczących, zarówno lądowych, jak i morskich. Wydawały się one jednak być nie do końca udane – wymuszały szersze podejście – gdzie UE była, czy usiłowała być, aktywna za pomocą różnych instrumentów politycznych: przyjęta strategia wobec Sahelu (2011 r.), czy „ramy strategiczne” wobec Rogu Afryki (2011 r.), regionu Wielkich Jezior (2013 r.). Pomimo że zauważalne są istotne różnice pomiędzy trzema dokumentami: zarówno w genezie, jak

<sup>20</sup> S. Duke, *The European External Action Service and the Quest for an Effective Public Diplomacy*, „ISPI Analysis” No. 216, December 2013, s. 1–7.

<sup>21</sup> Wcześniejsza nazwa przed Traktatem z Lizbony brzmiała Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Patrz: *The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, European External Action Service, [http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm), [dostęp: 16.09.2015].

i celu, wszystkie precyzują występowanie Afryki jako pola testowego dla zintegrowanego podejścia Unii i jej państw członkowskich.

Podobnie, istniała potrzeba połączenia i dostrojenia odmiennych podejść politycznych kształtowanych przez różne instytucje UE. Zaowocowało to szybkim wypracowaniem w 2013 r. Europejskiej Strategii Cyfrowej<sup>22</sup>, przekazanej pierwszy raz jako wspólny komunikat Komisji Europejskiej przygotowany przez ESDZ i dwa odnośne Dyrektoriaty Komisji Europejskiej (Migracji i Spraw Wewnętrznych – DG Home oraz Sieci Komunikacyjne, Treści i Technologie – DG CNECT) w drodze konsultacji między służbami. Strategia zawiera pierwszy prawdziwy zbiór horyzontalnych zasad przewodnich dla tego obszaru polityki, będących wyzwaniem zarówno dla granic fizycznych, jak i funkcjonalnych.

Wreszcie, na początku 2014 r. Rada Europejska przyjęła strategię UE dla Zatoki Gwinejskiej<sup>23</sup> (znów Afryka), a w czerwcu 2014 r. Strategię Bezpieczeństwa na Morzu (*Maritime Security Strategy*)<sup>24</sup>. Oba dokumenty są w procesie realizacji. Uzupełnione zostały następnie w grudniu 2014 r. planami działań<sup>25</sup>, tym samym zostały włączone w rozległą rodzinę „postlizbońskich strategii” w dziedzinie WPZiB i działań zewnętrznych.

Oprócz strategii regionalnych można wyróżnić również strategie skorelowane *stricto* z bezpieczeństwem europejskim. Są one formułowane przez Radę w związku z pojawiającymi się wyzwaniami, np. kwestią Ręcznej Broni Strzeleckiej i Lekkiej (*Small Arms and Light Weapons – SALW*)<sup>26</sup>, Broni Masowego

<sup>22</sup> *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Brussels, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final, [http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf) [dostęp: 16.09.2015].

<sup>23</sup> *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, [http://eeas.europa.eu/gulf\\_guinea/docs/strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf) [dostęp: 02.09.2015].

<sup>24</sup> *European Union Maritime Security Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 24 June 2014 (OR. en)11205/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [dostęp: 02.09.2015].

<sup>25</sup> *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan*, Council of the European Union, Brussels, 16 December 2014 (OR. en), 17002/14, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan_en.pdf) [dostęp: 02.09.2015]; *Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015–2020*, Council of the European Union Brussels, 16 March 2015 (OR. en), 7168/15.

<sup>26</sup> *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*, Brussels, 13 January 2006, 5319/06, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].



Rażenia (*Weapons of Mass Destruction – WMD*)<sup>27</sup>, rozminowywania, walki z terroryzmem czy prawami człowieka. Towarzyszą im z reguły specyficzne w danych obszarach zalecenia i plany działania, w celu wzmocnienia efektywności i spójności odpowiedzi na zagrożenia.

Oprócz tego istnieją, wymienione osobno przez Radę lub Komisję, ramy strategiczne: nakreślone są w nich nadrzędne problemy tematyczne lub dotyczące środowiska regionalnego, w którym strategię mają być implementowane<sup>28</sup>. W powiązanych obszarach, takich jak współpraca przedsiębiorstw obronnych, konkurencja czy badania i technologia, zarówno Europejska Agencja Bezpieczeństwa, jak i Komisja Europejska mogą wydawać strategię, które oferują wytyczne dla sektora obronnego.

Jednakże wymiar zewnętrzny UE nie ogranicza się jedynie do obszaru bezpieczeństwa i obrony. Komisja Europejska przyjęła wiele strategii i wydała znaczące dokumenty strategiczne odnoszące się do działań zewnętrznych, również w takich sferach, jak współpraca gospodarcza, pomoc finansowa i pomoc rozwojowa. Oprócz tego istnieją również strategię makroregionalne, które skupiają się na wspólnych wyzwaniach w zdefiniowanym obszarze geograficznym, które mają następstwa dla państw członkowskich i państw trzecich, umiejscowionych w tym samym obszarze. Te ostatnie w konsekwencji korzystają ze wzmocnionej współpracy wpływającej na osiągnięcie spójności ekonomicznej, gospodarczej i społecznej. Strategię te zawierają zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską, które mogą być wspierane m.in. przez Europejski Fundusz Strukturalny i Inwestycyjny<sup>29</sup>.

Strategie dotyczące basenu morza zostały rozwinięte zgodnie z polityką morską UE. Ich celem jest promowanie wzrostu i rozwoju polityki morskiej poprzez wykorzystanie mocnych stron, ale też pokonywania słabości w szeroko pojętym regionie morskim UE: od wyzwań związanych ze zmianami klimatu w rejonie Morza Arktycznego po potencjał odnawialnej energii na Atlantyku, od problemów zanieczyszczenia mórz i oceanów po bezpieczeństwo morskie.

Komisja Europejska, za pośrednictwem Dyrektoriatu Generalnego ds. Pomocy EuropeAid, również kreuje politykę rozwojową i dostarcza pomo-

<sup>27</sup> *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 10 December 2003, 15708/03, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].

<sup>28</sup> Na przykład: *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxembourg, 25 June 2012, 11855/12, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf) [dostęp: 09.09.2015].

<sup>29</sup> P. Worré, *Annex: EU security-related strategies...*, op. cit., s. 156.

cy poprzez programy i projekty na całym świecie. Działania Dyrektoriatu i formułowane strategie regionalne dopasowane są do obszaru lub państwa potrzebującego wsparcia.

Najważniejszą dotychczas strategią adresowaną do najbliższych sąsiadów UE, mającą na celu zbliżenie ich do Europy, jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*) opracowana 12 maja 2004 r.<sup>30</sup> Zgodnie z wolą obu kręgów sąsiadów, do których należy 16 państw wschodniego i południowego sąsiedztwa, strategia ta po czterech latach funkcjonowania uległa dyferencjacji na dwa odrębne programy w ramach EPS: Partnerstwo Wschodnie<sup>31</sup> oraz Unię dla Śródziemnomorza. Poprzez strategię EPS Unia Europejska wspiera reformy polityczne i ekonomiczne w 16 państwach sąsiedzkich, promując pokój, stabilność i ekonomiczny dobrobyt w całym regionie<sup>32</sup>. W ramach strategii większy nacisk położony jest, inaczej niż poprzednio, na stosunki dwustronne pomiędzy UE a każdym państwem. Jednak Partnerstwo Wschodnie tylko w ograniczony sposób wpływa na poziom bezpieczeństwa. Jednym z przykładów może być kwestia zarządzania granicami<sup>33</sup>. Unia wysłała kilka misji pomocowych na Ukrainę i do Mołdawii, a po wojnie w 2008 r. zdecydowała się ustanowić misję obserwacyjną w Gruzji. Jak jednak pokazał przypadek Ukrainy, Unia nie doprowadziła do reformy instytucjonalnej w zakresie zarządzania, a tym samym nie nakłoniła władz państwa do porzucenia metod posowieckich<sup>34</sup>.

Najważniejszą lekcją z kryzysu na Ukrainie jest to, że polityka Unii *vis-à-vis* jej sąsiadów (nie tylko na wschodzie) potrzebuje mocniejszego komponentu obronnego. Przed wsparciem UE transformacji sąsiadów w krąg dobrze zarządzanych państw, należy się upewnić, czy istnieją tam właściwe struktury

<sup>30</sup> *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.5.2004, COM(2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> [dostęp: 15.09.2015].

<sup>31</sup> B. Piskorska, *The Eastern Partnership: the Way to Enhancing Cooperation between the European Union and Its Eastern Neighbours*, [w:] *European Funds and the Social and Economic Crisis*, red. K. Grabczuk, Warszawa 2013, s. 65–89.

<sup>32</sup> B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(70)2013.

<sup>33</sup> N. Popescu, *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, „EUISS Issue Alert”, No. 41, 10 October 2014, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis/> [dostęp: 15.09.2015].

<sup>34</sup> W rezultacie wojska rosyjskie mogły niemal swobodnie wkraczać do obwodu ługańskiego i donieckiego, zmieniając tym samym układ sił na niekorzyść Ukrainy. Patrz: *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie?*, s. 8.

państwowe do zrealizowania tych przekształceń, w tym wzmocnienia prawa, sektora obronnego i administracji<sup>35</sup>.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Komisja Europejska wraz z Wysokim Przedstawicielem publikuje stosowne komunikaty dotyczące realizacji strategii – do 2014 r. opublikowano 137 krajowych dokumentów strategicznych (*Country Strategy Papers*) od Afganistanu po Zambię – zawierających programy krajowych reform i celów narodowych odnoszących się do unijnych celów zasadniczych (*EU-headline target*), które są również uzgadniane pomiędzy UE a indywidualnymi państwami. Te porozumienia funkcjonują w ramach wieloletniego Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji i wyjaśniają, w jaki sposób rządy państw sygnatariuszy planują je osiągnąć oraz przewyżczyć towarzyszące temu przeszkody rozwojowe<sup>36</sup>.

Należy zauważyć, że wbrew krytycznym opiniom, nie istnieje ilościowy deficyt strategii w ramach polityki zewnętrznej UE. Ostatnia generacja tych dokumentów zawiera zarówno te funkcjonalne, jak i geograficzne, tj. bezpieczeństwo na morzu vs. Róg Afryki i Zatoka Gwinejska, obie jeszcze w fazie realizacji. W rzeczywistości istnieje ciągła potrzeba stworzenia całościowej strategii polityki zagranicznej UE (albo uaktualniającej ESB lub podejmującej całkiem nowe podejście) uwzględniająca rosnącą złożoność i zmienność środowiska międzynarodowego, w którym UE jest obecnie zobowiązana funkcjonować<sup>37</sup>. W związku z tym w duchu mandatu udzielonego w grudniu 2013 r. przez Radę Europejską nowemu Wysokiemu Przedstawicielowi, rozpoczęto aktualizację i analizę ewolucji środowiska międzynarodowego w kontekście stworzenia nowej wizji strategicznej UE.

<sup>35</sup> N. Popescu, *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 157–158.

<sup>37</sup> *Strategy Matters 2003–2014...*, *op. cit.*

Tabela 1

## Strategie UE odnoszące się do bezpieczeństwa europejskiego

Podmiot wydający	Dokumenty
I. Unia Europejska ( <i>European Union</i> )	<p><b>a) strategie (<i>Strategies</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 10 December 2003</li> <li>– EU Counter-Terrorism Strategy, December 2005 and EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and Their Ammunition, 13 January 2006</li> <li>– EU Strategy Against the Proliferation of WMD: Monitoring and Enhancing Consistent Implementation, 11–12 December 2006</li> <li>– Guidelines on European Community Mine Action 2008–2013, 24 November 2008 [replaces EC Mine Action Strategy 2002–2004 and the EC Mine Action Strategy 2005–2007]</li> <li>– Internal Security Strategy for the European Union, 23 February 2010</li> <li>– EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012</li> <li>– EU Drugs Strategy (2013–2020), 7 December 2012</li> <li>– Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, 7 February 2013</li> <li>– Afghanistan: European Union Strategy 2014–2016, 23 June 2014</li> </ul> <p><b>b) ramy strategiczne (<i>Strategic Frameworks</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– A Strategic Framework for the Horn of Africa, 14 November 2011</li> <li>– EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012</li> <li>– A Strategic Framework for the Great Lakes Region, 19 June 2013</li> </ul>
II. Europejska Agencja Obrony ( <i>European Defence Agency</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) strategy, May 2007</li> <li>– European Armaments Cooperation (EAC) strategy, October 2008</li> <li>– European Defence Research &amp; Technology (EDRT) strategy, 10 November 2008</li> <li>– Capability Development Plan (CDP), 2008 (for 2008–2012, updates: ‘2013–2018’ and ‘2025 and beyond’)</li> </ul>

Podmiot wydający	Dokumenty
III. Komisja Europejska <i>(European Commission)</i>	<p><b>a) Obrona (<i>Defence</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– A Strategy for a Stronger and More Competitive European Defence Industry, 5 December 2007</li> </ul> <p><b>b) Strategie makro-regionalne (<i>Macro-Regional Strategies</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– EU Strategy for the Baltic Sea Region, 10 June 2009</li> <li>– EU Strategy for the Danube Region, 13 April 2011</li> <li>– Communication on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian region, 17 June 2014</li> <li>– EU Strategy for the Alpine Region [Action Plan on the EU Strategy for the Alpine Region, 28 July 2015]</li> </ul> <p><b>c) Strategie regionalne Basenu Morza Czarnego (<i>Sea Basin Regional Strategies</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region, 17 June 2014</li> <li>– Atlantic Action Plan (Action Plan for a Maritime Strategy in the Atlantic area), 13 May 2013</li> <li>– Arctic Ocean, 20 November 2008 (Updates on action in 2009, 2012 and 2014)</li> <li>– EU Strategy for the Baltic Sea Region (cf. macro-regional strategy), 1 December 2009</li> <li>– Black Sea Synergy, 14 February 2008</li> <li>– Mediterranean Sea Basin (within framework of integrated maritime policy) – Strategy to Improve Maritime Governance in the Mediterranean, November 2009</li> <li>– North Sea [no specific strategy]</li> </ul> <p><b>d) Strategie regionalne (<i>Regional Strategies</i>)</b></p> <p><b><i>Africa</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Central Africa</li> <li>– West Africa</li> <li>– Eastern and Southern Africa and Indian Ocean the Southern Africa Development Community</li> </ul> <p><b><i>Pacific</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pacific region</li> </ul> <p><b><i>Caribbean</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Caribbean region</li> </ul> <p><b><i>Asia</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships (2001)</li> <li>– Regional Programming for Asia: Strategy Document 2007–2013</li> <li>– Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013</li> </ul>

Tabela 1 (cd.)

Podmiot wydający	Dokumenty
	<p><i>America</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Regional Strategy for Latin America 2007–2013</li> <li>– Regional Strategy for Central America 2007–2013</li> <li>– Regional Strategy for Mercosur 2007–2013</li> <li>– Regional Strategy for CAN 2007–2013</li> </ul> <p><b>e) Dokumenty strategiczne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wspólnie prezentowane przez Komisję i Wysokiego Przedstawiciela (<i>ENP Strategy Papers – jointly presented by the Commission and the High Representative</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours, 11 March 2003</li> <li>– European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 12 May 2004</li> <li>– Communication to the Commission: implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, 22 November 2005</li> <li>– More information on strengthening the ENP, 2006</li> <li>– Strengthening the European Neighbourhood Policy, 4 December 2006</li> <li>– Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, 2008</li> <li>– Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, 2009</li> <li>– Taking stock of the European Neighbourhood Policy, 2010</li> <li>– A medium-term programme for a renewed European Neighbourhood Policy 2011–2014</li> <li>– Partnership of Democracy and Shared Prosperity Report, 2011</li> <li>– A new response to a changing neighbourhood, 25 May 2011</li> <li>– Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: multilateral dimension, 15 May 2012</li> <li>– Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: bilateral dimension, 15 May 2012</li> <li>– Eastern Partnership: a roadmap to the autumn 2013 Summit, 15 May 2012</li> <li>– Delivering on a new European Neighbourhood Policy, 15 May 2012</li> </ul>

Podmiot wydający	Dokumenty
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="393 262 1009 320">– European Neighbourhood Policy: working towards a stronger partnership, 20 March 2013</li> <li data-bbox="393 325 1084 384">– Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges, 27 March 2014</li> </ul> <p data-bbox="393 402 473 429"><b>f) Inne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="393 438 1076 496">– Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3 March 2010</li> <li data-bbox="393 502 1094 560">– An EU strategy on adaptation to climate change, 16 April 2013</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategy Matters 2003–2014...*, op. cit., s. 159–165.

## 2. W STRONĘ GLOBALNEJ STRATEGII UNII EUROPEJSKIEJ

Powrót do twardej geopolityki oraz kryzys na Ukrainie i na Bliskim Wschodzie uwydatnił, jak słabo wyposażona jest Unia Europejska, by móc na niego odpowiedzieć. Nowi liderzy Unii Europejskiej wybrani pod koniec 2014 r. (Wysoka Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Federica Mogherini i Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk) stanęli przed koniecznością walki ze światem, w którym rola UE jest coraz bardziej marginalizowana, ale też z niechęcią wewnątrz UE, aby sprostać nowej rzeczywistości. Owa niechęć UE do głębszego zaangażowania się w integrację ze światem zewnętrznym jest wyrażana przez utarte konstrukcje, jak: sąsiedztwo UE, strategiczne partnerstwo czy kompleksowe podejście. Każde z nich jest w rzeczywistości substytutem prawdziwego myślenia strategicznego w polityce zagranicznej UE.

W związku z tym nowopowołana Wysoka Przedstawiciel, Federica Mogherini, odziedziczyła mandat Rady Europejskiej z grudnia 2013 r.<sup>38</sup>, do zainicjowania całościowej debaty strategicznej na temat restartu polityki zagranicznej, zmian w globalnym środowisku, jak też wyzwań i możliwości wynikających z tego dla Unii<sup>39</sup>. Dało to zielone światło do przeprowadze-

<sup>38</sup> Conclusions of the 19/20 December 2013 European Council, EUCO 217/13, s. 4, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf) [dostęp: 8.09.2015].

<sup>39</sup> N. Witney, M. Leonard, F. Godement, D. Levy, K. Liik, V. Tcherneva (ed.), *Rebooting EU Foreign Policy*, „Policy Brief”, European Council on Foreign Relations, October 2014, s. 1, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114\\_EU\\_BRIEF\\_SinglePages\\_\(1\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_(1).pdf) [dostęp: 7.09.2015].

nia kompleksowej rewizji polityki zagranicznej UE, zarówno w odniesieniu do zasięgu, jak i partycypacji oraz przygotowanie nowej globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do czerwca 2016 r.<sup>40</sup>

Debata na temat zmian w globalnym środowisku międzynarodowym okazała się najbardziej poważnym przemyśleniem zewnętrznej strategii Unii od czasu przyjęcia w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa<sup>41</sup>. Dostrzeżono spadek hegemonii Zachodu i przepływ potencjału w kierunku wschodnim i południowym. Dodatkowo zaczęto przewidywać osłabienie relatywnej siły Unii Europejskiej i podkreślono konieczność wiele cięższej pracy Europejczyków w celu utrzymania globalnego wpływu oraz poziomu bezpieczeństwa i dobrobytu, które uważają za oczywiste.

W swoim raporcie F. Mogherini uznała, że w szybko zmieniającym się środowisku międzynarodowym istnieje potrzeba adekwatnej strategii kierowania globalnymi działaniami UE i ustanowienia priorytetowych obszarów, różniących się od tych określonych w 2003 r.<sup>42</sup> Zauważa się, że to co 5 lat temu wyznaczało konstruktywne ramy zaangażowania na świecie, obecnie stało się barierą do jasnego myślenia. Pasma wydarzeń, którym obecnie musi stawić czoło Unia: powstania w świecie arabskim, kryzys w sąsiedztwie na Ukrainie, doświadczenia zachowania Rosji i Chin na Krymie, spory morskie w Azji oraz wydarzenia w Syrii, wymagają zajęcia stanowiska i sformułowanie konkretnego rozwiązania<sup>43</sup>.

Choć w przeprowadzonej już w grudniu 2008 r. aktualizacji ESB zawarto wiele nowych elementów i rekomendacji działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa na najbliższe lata, nie ustanowiono przełomu w tej kwestii i nie zastąpiono istniejącej strategii UE. Dokonano jej wzmocnienia oraz analizy dotychczasowej jej implementacji. Wskazano ponadto obszary i działania, w których UE powinna zwiększyć swoje wysiłki<sup>44</sup>. Uznano również, że zawarta

<sup>40</sup> *Global Strategy to steer EU external action in an increasingly connected, contested and complex world*, European Union External Action, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/150627\\_eu\\_global\\_strategy\\_en.ht](http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.ht) [dostęp: 27.08.2015].

<sup>41</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*.

<sup>42</sup> „The EU must confront both the challenges and the opportunities that come with its changed environment”. „The very nature of our Union gives us a unique advantage to steer the way in a more complex, more connected, but also more contested world”. *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 16.

<sup>44</sup> *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, European Council, Brussels 11 December 2008 S407/08, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf), [dostęp: 03.09.2015].



w Strategii z 2003 r. ocena wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa pozostaje aktualna. Dokument identyfikuje także nowe zagrożenia dla Europy, jak też te wyzwania, które znacznie zwiększyły swój wymiar od czasu przyjęcia Strategii w 2003 r. Do najważniejszych należą: bezpieczeństwo energetyczne, zwłaszcza potrzeba dywersyfikacji źródeł energii, wzrastające znaczenie oddziaływania zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo cybernetyczne oraz piractwo. Autorzy odnotowali też, ze szczególnym zaniepokojeniem, eskalację zamrożonych konfliktów, a zwłaszcza wybuch otwartego konfliktu pomiędzy Rosją a Gruzją.

Promując interesy i uniwersalne wartości, Unia powinna być nadal odpowiedzialna za ochronę własnych obywateli. Według Wysokiej Przedstawiciel, Unia ma wszystkie dostępne środki, by stać się wpływowym aktorem. Możliwe to będzie m.in. dzięki jeszcze bliższej współpracy na poziomie europejskim oraz z partnerami na całym świecie, dostosowywaniu się, reagowaniu i wprowadzaniu innowacji do partnerstwa z innymi. Już wtedy rekomendowano, że podstawą będzie wspólna, kompleksowa i spójna strategia globalna UE, opracowana razem z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego<sup>45</sup>.

Na początku należy skupić się nad nowymi wyzwaniami, które wymuszają na Unii zdefiniowanie nowych metod reagowania. Na zmianę środowiska międzynarodowego wokół Unii wpłynęły powszechne procesy globalizacji, które stały się dominującą siłą kształtującą trendy na świecie przez większość ostatniego stulecia. Zauważyć można tu dwa główne procesy: większą rywalizację w świecie oraz większą jego złożoność<sup>46</sup>. Problemem jest rozprzestrzenianie się kruchych i źle zarządzanych podmiotów, cierpiących na deficyt gospodarczy i kurczące się źródła surowców energetycznych. Na południu, w basenie Morza Śródziemnego, dochodzi do rozprzestrzeniania się źle zarządzanych i niestabilnych obszarów umożliwiających rozwój przestępczości, przemocy i grup terrorystycznych, a to z kolei prowadzi do wzrostu ekstremizmów i ideologii nastawionych na przemoc<sup>47</sup>.

Środowisko wschodniego sąsiedztwa generuje źródła niestabilności i potencjalnych konfliktów wynikające z: rewizjonistycznej polityki Rosji i rosnącej militaryzacji. Generalnie wszystkie państwa regionu są słabe, charakteryzują się nierozwiniętą gospodarką, dysfunkcjonalnymi instytucjami,

<sup>45</sup> *Global Strategy to steer EU external action...*, *op. cit.*

<sup>46</sup> *The European Union in a changing global environment.*

<sup>47</sup> A. Missiroli, G. Stand, et al., *A Changing Global Environment*, „EUISS Chaillot Paper”, no 133, December 2014, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_Paper\\_133\\_-\\_A\\_changing\\_global\\_environment.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf) [dostęp: 15.09.2015].

skorumpowanymi elitami od urzędów publicznych po prywatne, skomplikowaną sytuacją demograficzną<sup>48</sup>. Kwestie twardego bezpieczeństwa są obecnie w centrum dynamiki regionu. Od 1990 r., zakończenia zimnej wojny, mamy tu do czynienia z konfliktami na małą skalę: Azerbejdżan/Armenia (Górski Karabach), Mołdawia (Naddniestrze), Gruzja (Abchazja i Południowa Osetia). Wojny nowej generacji – w Gruzji w 2008 r. i na Ukrainie w 2014 r. – otwierają zaś nowy rozdział, charakteryzujący się chęcią rewizji przez Rosję po zimno-wojennego *statusu quo* i stworzenia nowego regionalnego porządku, w którym Rosja będzie niezastąpionym i dominującym graczem<sup>49</sup>.

Globalna komunikacja, choć bez wątpienia jest szansą na rozwój – rodzi bezprecedensowy stopień kontaktów międzyludzkich, co zmienia znaczenie granic w tradycyjnym rozumieniu. Wzrost mobilności – od turystów po terrorystów, od studentów po uchodźców – wymusza zmianę myślenia o migracji, obywatelstwie, zdrowiu i rozwoju.

Ponadto dostrzega się, że Unia funkcjonuje w świecie powiązanych ze sobą podmiotów, które konstruują porządek międzynarodowy. Kompleksowość świata sprawia, że żyjemy znów w epoce siły globalnej, która podlega zmianom i wszechobecnej dyfuzji. Wiek dominacji jednego mocarstwa, którym były Stany Zjednoczone, przeminął. Obok Unii Europejskiej, która osiągnęła jeden z największych dochodów na jednego mieszkańca na świecie, wyłoniły się nowe potęgi, m.in. Chiny, Japonia, Indie. Pojawili się też, poza państwami, nowi aktorzy środowiska międzynarodowego: podmioty pozapaństwowe, transnarodowe i międzypaństwowe<sup>50</sup>.

Jak zauważono w raporcie UE, w nowym globalnym środowisku międzynarodowym, Unia musi stawić czoła pięciu regionalnym wyzwaniom:

1. Ze strony wschodniego sąsiedztwa, UE powinna kontynuować wsparcie reform na Bałkanach Zachodnich, w Turcji i u partnerów wschodnich, w drodze integracji i polityki stowarzyszeniowej w stosunku do niektórych z nich. Zwłaszcza na wschodzie Europy Unia powinna twardo odpowiedzieć na działania destabilizacyjne u jej granic, pochodzące ze strony Rosji, próbującej podważyć trwałość architektury bezpieczeństwa europejskiego.
2. UE potrzebuje walczyć również z bezpośrednimi wyzwaniami na Południu (Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie), zaostrzając narzędzia zacho-

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, [w:] A. Missiroli (ed.), *Towards...*, *op. cit.*, s. 123–125.

wania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz przeciwdziałać zagrożeniom kryzysem humanitarnym.

3. UE powinna pomóc w odblokowaniu potencjału Afryki poprzez rozwój prawa migracji i polityki mobilności poprzez wzmocnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z ONZ, Unią Afrykańską i innymi partnerami z Afryki oraz łączenie celów wolnego handlu z integracją ekonomiczną.
4. UE powinna też kontynuować inwestowanie w silne i uprzywilejowane relacje przez Atlantyk (partnerstwo atlantyckie) poprzez bliższą współpracę z USA i NATO oraz w ramach TTIP (Transatlantyckiego Partnerstwa Hadlu i Inwestycji), głębsze relacje z Ameryką Łacińską i Karaibami poprzez partnerstwo dwustronne i międzyregionalne porozumienia.
5. Unia powinna oferować stałe, ale dostosowane do potrzeb, wsparcie dla regionalnych wysiłków współpracy z Azją, wzmocnienia więzi rozwojowych i wspólnego zarządzania konfliktami<sup>51</sup>.

Celem polityki zagranicznej UE jest przede wszystkim kontynuowanie w ramach WPZiB i WPBiO całościowego podejścia (*comprehensive approach*), bardziej potrzebnego obecnie niż dekadę temu. Jest ono niezbędne nie tylko w zwalczaniu kryzysów i konfliktów zewnętrznych, ale we wszystkich aspektach pełnionej roli UE w świecie<sup>52</sup>.

Według M.E. Smith'a<sup>53</sup>, Unia Europejska, rozpoznając zagrożenia płynące z realistycznego świata, stawiające na siłę militarną, musi osiągnąć pełen zakres źródeł swojej potęgi, które mogą służyć realizacji jej interesów. Zalicza się do nich różne formy: od siły miękkiej (*soft power*) po twardą (*hard power*), tj.:

- 1) siłę ekonomiczną (*economic power*) – dostęp do rynku, pomoc finansowa, ale też sankcje,
- 2) siłę cywilną (*civilian power*) – dyplomacja, misje prawa/sądownictwa,
- 3) siłę etyczną (*ethical power*) – promocja praw człowieka, rządy prawa i demokracja,
- 4) siłę atrakcyjności (*power of attraction*) – inspirowanie perspektywy członkostwa lub służenie jako przykład dla innych,
- 5) lekką siłę militarną (*light military power*) – policja, siły paramilitarne/żandarmeria,
- 6) twardą siłę militarną (*hard military power*) – siły powietrzne, lądowe i morskie.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Towards an EU global strategy – Background, process, references*.

<sup>53</sup> M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, *op. cit.*, s. 147–148.

Wracając zatem do specyfiki zawartości wielkiej strategii UE, należy wziąć pod uwagę po kolei trzy elementy – fizyczne bezpieczeństwo, dobrobyt gospodarczy i projekcję wartości. Dlatego dla każdej kategorii należy poddać analizie trzy komponenty: strategię UE skierowaną do jej członków (intra-EU); bezpośredniego regionu (sąsiadów UE na wschodzie i południu); wobec globalnego systemu (Unia na świecie).

Tabela 2

## Główne komponenty wielkiej strategii UE

	<b>Wewnętrzna</b>	<b>Regionalna (sąsiedztwo)</b>	<b>Globalna</b>
<b>Bezpieczeństwo fizyczne</b>	UE jako pluralistyczna wspólnota bezpieczeństwa; specyficzne środki budowy zaufania poprzez dążenie do wspólnych działań	Rozszerzenie: przekształcenie sąsiadów w członków; UE jako model regionalnej współpracy; kolektywne bezpieczeństwo	Wsparcie dla wysiłków przeciwko WMD,
<b>Dobrobyt gospodarczy</b>	Stworzenie wspólnego rynku, utrzymanie europejskiego modelu socjalnego	Preferowanie liberalizacji regionalnego handlu opartego na wypełnieniu warunków politycznych i ekonomicznych; rozszerzenie	Wsparcie dla reżimu handlu WTO, specjalna uwaga na LDCs,
<b>Projekcja wartości</b>	Kryteria kopenhaskie wymagane od wszystkich państw członkowskich, Karta Praw Podstawowych UE	Warunkowość polityczna dla każdej strukturalnej współpracy z UE, rozszerzenie	Wsparcie dla polityki praw człowieka; oportunistyczna projekcja wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, op. cit., s. 150.

Podczas prac nad wypracowaniem globalnej strategii bezpieczeństwa, ustanowiono określony system działania na podstawie metody prób i błędów, umożliwiający Wysokiemu Przedstawicielowi przejść do drugiej fazy procesu. W tym celu zostały ustanowione specjalne grupy nieformalne składające się z reprezentantów ESDZ, Komisji Europejskiej, Sekretariatu Rady i Rady Europejskiej, podczas której odbywały się oceny strategicznych projektów sektorowych, jak EPS, strategii handlowej, agendy migracyjnej czy Unii

Energetycznej. Strategiczna rewizja dotyczyła połączenia podejścia z innymi działaniami podejmowanymi w Brukseli<sup>54</sup>. W prace zaangażowano również państwa członkowskie na różnych poziomach planowania polityki, od Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i COREPER po spotkania na forum Rady ds. Zagranicznych. Zatem, podczas gdy w latach 2008–2013 istniał podział wśród państw członkowskich, co do potrzeby globalnej strategii bezpieczeństwa UE, od 2015 r. wszyscy są zgodni, że nowe środowisko bezpieczeństwa zmieniło się na tyle radykalnie – i to wcale nie na lepsze – że strategiczne przemyślenie staje się niezbędne. Latem 2015 r. nastąpiło przejście do drugiej fazy procesu strategicznej refleksji, ustanowiono specjalnie poświęconą temu tematowi stronę internetową, logo i zespół ds. koordynacji i wsparcia<sup>55</sup>. 1 września 2015 r. miała miejsce konferencja szefów delegacji w Brukseli oraz ustanowiono specjalne kontakty z ESDZ, Komisją i Radą na różnych poziomach w ciągu całego roku, w tym z członkami PE i parlamentów narodowych oraz partnerów spoza UE, innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (tzw. semestr konsultacyjny)<sup>56</sup>.

### 3. REWIZJA POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE W WYBRANYCH OBSZARACH RAMOWYCH (NOWE MODELE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM W SĄSIEDZTWIE UE)

Punktem wyjściowym dla przeglądu strategii polityki zagranicznej UE jest zaangażowanie państw członkowskich oraz instytucji UE w dyskusję, w jakim stopniu nowe uwarunkowania środowiska międzynarodowego mają wpływ na trzy wspomniane ramy strategiczne wyznaczone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. (sąsiedztwo Europy, partnerstwo strategiczne, kompleksowe podejście)<sup>57</sup>.

Koncepcja „sąsiedztwa europejskiego” (*european neighbourhood*) dominuje w polityce zagranicznej UE od uchwalenia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Strategia powstała w momencie trwania wojny na Bałkanach, zatem jej autorzy podkreślali, że w interesie Europejczyków jest „by państwa u naszych granic były dobrze zarządzane”<sup>58</sup>. Priorytety polityki wobec obszaru

<sup>54</sup> *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 119.

<sup>55</sup> Strona internetowa: EU Global Strategy ([www.euglobalstrategy.europa.eu](http://www.euglobalstrategy.europa.eu)).

<sup>56</sup> N. Tocci, *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 119–120.

<sup>57</sup> *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2–6.

<sup>58</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy...*, *op. cit.*

sąsiedzkiego zostały wreszcie sformułowane w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, wspieranej przez wiele instrumentów i programów finansowych. Polityka ta jednak nie przyniosła oczekiwanego rezultatu – zbliżenia państw Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego do UE. Choć w jej ramach zostały utworzone dwa projekty, skierowane do konkretnych regionów, Partnerstwo Wschodnie i Unia dla Śródziemnomorza, tuż przed „przebudzeniem się” państw arabskich, aneksją Krymu przez Rosję, istniał consensus dotyczący niedociągnięć tej polityki<sup>59</sup>. Oceniano ją jako za bardzo eurocentryczną, zbyt technokratyczną i sztucznie napędzaną. Ponadto połączenie 16 państw nie mających żadnych wspólnych cech, poza bliskością z UE, było trudnym zabiegiem (nawet przy założeniu, że część sąsiadów „upodobniłoby” się do państw UE (*to be more like us*)).

Ostatecznie państwa członkowskie Unii zgodziły się na przeprowadzenie większej dyferencjacji tej polityki, jak również dokonanie dezagregacji na południe i wschód. Według autorów raportu *Rebooting EU Foreign Policy* z 2014 r., problem jest szerszy niż tylko porażka tej polityki. Niekończąca się dyskusja o „sąsiedztwie UE” powoduje złudzenie, że Europa ma jakąś specjalną misję, a może nawet odpowiedzialność w relacjach z tymi państwami. W ograniczonym stopniu oczywiście można się z tym zgodzić, jednakże ostatnie wydarzenia brutalnie uwydatniają pewne ograniczenia – szczególnie w stosunku do wstrząsów politycznych na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, gdzie rola UE była prawie całkowicie sprowadzona do bezsilnego obserwatora<sup>60</sup>. W międzyczasie na wschodzie Europy zainteresowanie sąsiedztwem doprowadziło do wysłania mylącego sygnału o prawdziwej skali gotowości UE do objęcia lub obrony państw, które chcą stać się jej członkami. W przypadku Ukrainy nie było jasnego sygnału ze strony UE, uprawniającego to państwo do wiary, że UE, czy chociażby NATO, są w stanie zmienić rzeczywistość, bez względu na ich wrażliwość na pozycję i siłę Rosji w regionie.

Dlatego należy stwierdzić, że koncepcja „sąsiedztwa” odgrywa specjalną rolę w polityce Unii Europejskiej. Jest ono bezwzględnie ważne dla UE, również w samoidentyfikacji jej jako regionalnej potęgi. Jednakże strategicznie, taka bliskość niesie za sobą zarówno konieczność głębszych więzi, jak też wiele problemów związanych z globalizacją. Jednym z nich jest sprawa migracji, czy dostęp do źródeł energii. W takich obszarach, jak handel i inwestycje, państwa sąsiedzkie nie mają już dla UE tak dużego znaczenia.

<sup>59</sup> *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 3.

Strategiczne znaczenie państw sąsiedzkich dla UE powinno być mierzone poprzez wybory podejmowane przez społeczeństwo oraz ich zdolność do adaptowania się do globalizacji. Nie ma również powodu, aby Unia skupiała swoją uwagę na sąsiedztwie w szerokim geograficznym znaczeniu. Przykład Azji pokazuje jednak, że jest ona na pewno wyzwaniem dla Europy. Plany UE, by zająć się sąsiadami naszych sąsiadów (*the neighbours' neighbours*) sugerują, że realizacja tej koncepcji zaczyna się rozwijać<sup>61</sup>. Dlatego określenie „sąsiedztwo Europy” jest kategorią błędną, należałoby ją porzucić jednoznacznie, wraz z wszelkimi innymi podobnymi podejściami (*the one-size-fits-all policy*) i oddzielić politykę (i fundusze) UE dla pojedynczych państw czy nawet regionów (tj. Maghreb). Strategia Unii Europejskiej po 2011 r.<sup>62</sup>, obejmująca zaangażowanie w Afryce Północnej – wsparcie transformacji demokratycznej – nie jest dłużej adekwatna<sup>63</sup>. Powinna zatem być zastąpiona przez nową agendę, która zintegruje główne zainteresowania UE, obejmujące Sahel, jak również państwa Morza Śródziemnego. Ponadto, UE musi odkryć drogi rozwoju wspólnej agendy z innymi regionalnymi potęgami<sup>64</sup>.

Faworyzowaną kategorią w polityce Unii Europejskiej jest „partnerstwo strategiczne” (*strategic partnership*). Jak zauważa Urząd Parlamentu Europejskiego ds. Badań (*European Parliamentary Research Service*), nie istnieje precyzyjna definicja tego pojęcia oraz autorytatywna lista, kto jest dla Unii „partnerem strategicznym”<sup>65</sup>. W praktyce, partnerem strategicznym wydaje się

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels 8.03.2011 Com(2011) 200 Final, [http://ec.europa.eu/archives/com\\_mission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/com_mission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf) [dostęp: 11.09.2015].

<sup>63</sup> *Ibidem*. „Partnerstwo na rzecz Demokracji i Wspólnego Dobrobytu” (Partnership for Democracy and Shared Prosperity) powinno być budowane na trzech elementach: 1) transformacja demokratyczna i budowa instytucji, ze szczególnym naciskiem na podstawowe wolności, reformy konstytucyjne, reformy sądownictwa i walkę z korupcją; 2) silniejsze partnerstwo z obywatelami, ze szczególnym naciskiem na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i wzmocnione możliwości dla wymiany i kontaktów międzyludzkich, ze szczególnym uwzględnieniem ludzi młodych; 3) stały i zrównoważony wzrost, rozwój ekonomiczny, szczególnie wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (SMEs), zawodowe i edukacyjne szkolenia, poprawa zdrowia i systemu edukacji, rozwój najbiedniejszych regionów.

<sup>64</sup> *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2.

<sup>65</sup> *EU Strategic Partnerships with third countries*, European Parliamentary Research Service, 2 October 2012, available at <http://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries/> [dostęp: 12.09.2015].

każdy spoza kręgu sąsiadów UE, kto jest „zbyt znaczący, by go ignorować”<sup>66</sup>. Podstawą tej definicji może być stwierdzenie, że termin ten konotuje, że: a) Unia Europejska nie jest zagrożona z żadnej strony, b) pomimo widocznych różnic, w gruncie rzeczy wszyscy partnerzy dążą do stabilności i dobrobytu, co stanowi podstawę do współpracy”<sup>67</sup>. Nie wszyscy partnerzy jednak dzielają unijne priorytety i dążą do tych samych celów. Wielu liderów na świecie kładzie większy nacisk jednak na utrzymanie władzy niż na stabilność i dobrobyt. Dla przykładu, celem Unii Europejskiej jest otoczenie się kręgiem dobrze-zarządzanych państw. Odwrotnie Prezydent Rosji, W. Putin – ewidentnie dąży do otoczenia się przez krąg zamrożonych czy też trwających konfliktów lub ostatecznie przez uległych mu autokratów. Jak stwierdziła, zaraz po aneksji Krymu przez Rosję, Wysoka Przedstawiciel, F. Mogherini, „musimy uznać, że Rosja nie może być dłużej uważana przez UE za strategicznego partnera”<sup>68</sup>. Przywiązanie UE do wizji „partnerstwa” na świecie zostało przyćmione przez reakcję Rosji na wschodzie Ukrainy, kiedy ta jesienią 2013 r. optowała za pójściem europejską ścieżką.

Innym państwem, któremu przypisuje się miano strategicznego partnera są Chiny. Zachód wierzy, że szybki ekonomiczny rozwój Chin może je upodobnić do Europy. Jednakże mamy do czynienia z nową superpotęgą, której wartości są różne od europejskich, a wiele interesów obu stron jest ze sobą w bezpośredniej konkurencji (np. w kwestii dostępu do surowców naturalnych). Ponadto, jest to potęga, która jest przygotowana do uciekania się do militarne go zastraszania swoich sąsiadów i nacisku ekonomicznego tych, którzy są bardziej odlegli, włączając Europejczyków<sup>69</sup>.

Najważniejszym, choć nie do końca rzeczywistym, partnerem strategicznym dla Unii Europejskiej są Stany Zjednoczone. Pomimo ochrony i wsparcia militarne go udzielanego Europejczykom, Unia Europejska była traktowana w tych relacjach zazwyczaj jako słabszy partner. W zmieniającym się świecie, a zwłaszcza w sytuacji nacisku ze strony USA, by Europejczycy przejęli większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo, kiedy Stany Zjednoczone

<sup>66</sup> *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 3.

<sup>67</sup> I. Krastev, M. Leonard, *New World Order: the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, ECFR, 24 October 2007, [http://www.ecfr.eu/content/entry/balance\\_of\\_soft\\_power\\_report/](http://www.ecfr.eu/content/entry/balance_of_soft_power_report/) [dostęp: 10.09.2015].

<sup>68</sup> F. Mogherini, *Russia is no longer the EU's strategic partner*, EurActiv, 2 September 2014, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/mogherini-russia-no-longer-eus-strategic-partner-308152>, [dostęp: 10.09.2015].

<sup>69</sup> *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 4.



wycofają się z Europy i przeniosą swoją uwagę w stronę Pacyfiku, transatlantyczne partnerstwo strategiczne musiało ulec weryfikacji.

W niektórych kwestiach jednak istnieje potrzeba o wiele bliższych relacji transatlantycznych. Zabezpieczeniem wystarczającej przestrzeni politycznej pomiędzy USA a Unią może być Transatlantyczne Partnerstwo Handlu i Inwestycji (*The Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*)<sup>70</sup>. Propaguje ono nie tylko wzrost po obu stronach Atlantyku poprzez głębszą integrację ekonomiczną, ale też przyniesienie strategicznych korzyści dla obu stron, wzmocnienie wzajemnej zdolności do kreowania reguł w handlu światowym, rozwój technologiczny, jak również zasad ochrony środowiska, zdrowia i pozostałych standardów, na podstawie których funkcjonuje globalna gospodarka.

Wspólnym celem stron jest też włączenie się w wysiłki międzynarodowej walki z Państwem Islamskim w Iraku i Syrii (*Islamic State of Iraq and Syria – ISIS*). Nie ulega wątpliwości, że krwawe konflikty na Bliskim Wschodzie – zwłaszcza ekspansja Państwa Islamskiego i wojna domowa w Syrii – nie skończą się, dopóki główne potęgi regionu, czyli Arabia Saudyjska, Iran i Turcja, nie dojdą do wniosku, że położenie im kresu (a nie podsycanie jak dotąd) leży w ich własnym interesie. Niewiele wskazuje na to, by miało się tak zdarzyć, dlatego widoki na zatrzymanie fali uchodźców są na razie mgliste<sup>71</sup>. Unii Europejskiej nie pozostaje na razie nic innego jak szukać, zwłaszcza w Syrii, rozwiązania politycznego, które doprowadziłoby do przerwania walk. Europa powinna dlatego uzupełnić wysiłki dyplomatyczne Stanów Zjednoczonych w rozmowach z Iranem i stworzyć szerszą regionalną współpracę w kwestii zwalczania Państwa Islamskiego i rozwiązania konfliktu w Syrii. Realizacja tego celu nie będzie jednak możliwa bez współdziałania z Iranem i Rosją, która zgłasza swoje aspiracje do odgrywania kluczowej roli w rozwiązaniu tego kryzysu.

Relacje strategiczne UE ustanowiła również z innymi obszarami, tj. Bliskim Wschodem czy państwami Afryki. Ogólnie mówiąc, Europa potrzebuje myślenia strategicznego również o innych potęgach, jednakże należy przyznać, że nie każda z nich może stać się „partnerem strategicznym”.

Ostatnim przykładem ramowego myślenia UE jest podejście strategiczne w zarządzaniu kryzysowym (*crisis management*). Pojęcie to, podobnie jak w dwóch pierwszych przypadkach, interpretowane jest dość prosto: oznacza współzależność polityki bezpieczeństwa i rozwoju. Dekadę temu, kiedy poja-

<sup>70</sup> *EU negotiating texts in TTIP*, Brussels, 10 February 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> [dostęp: 11.09.2015].

<sup>71</sup> P. Buras, *Dyplomacja, nie policja*, „Gazeta Wyborcza” z 17 września 2015 r.

wiło pojęcie zarządzanie kryzysowe wierzone, że adekwatną odpowiedzią na pojawienie się kryzysu jest wysłanie wojsk. Natomiast termin kompleksowe podejście (*comprehensive approach*) obecnie odwołuje się do przeciwnych argumentów opartych na założeniu, że nie tylko dzięki sile militarnej można osiągnąć zamierzone cele<sup>72</sup>. Zatem aspiracją Unii Europejskiej jest wniesienie wkładu do globalnego bezpieczeństwa przy zastosowaniu innych instrumentów, które ma do dyspozycji, jak doradztwo administracyjne, czy wsparcie finansowe. Kompleksowe podejście wówczas służy do zdewaluowania militarnych instrumentów – jednych z najbardziej efektywnych narzędzi w europejskich stosunkach zewnętrznych, a skupieniu się na długoterminowym zaangażowaniu oraz zadaniu stabilizacji i odbudowy, czego przykładem są misje w Iraku i Afganistanie<sup>73</sup>. Podejście to jest oceniane jako swego rodzaju zasłona dymna dla niepowodzenia WEPBiO, a zwłaszcza osławionej grupy bojowej (*battle group*) sił szybkiego reagowania, ostatecznie zdyskredytowanej po ostatniej porażce ich rozmieszczenia w Mali i Republice Środkowej Afryki. W obu przypadkach interwencje samodzielnie podjęła Francja, licząc na późniejsze wsparcie UE. Jedną z ostatnich misji WPBiO UE jest utworzona, pod naciskiem USA, misja wsparcia na Ukrainie, złożona z doradców cywilnych; jej początkowy budżet wynosił 3 mln euro<sup>74</sup>.

#### 4. REKOMENDACJE

Lata 2014 i 2015 okazały się pasmem kryzysów, które mają implikacje dla przyszłości europejskiej polityki zagranicznej oraz wymuszają zmianę podejścia Unii Europejskiej do obecnych wyzwań bezpieczeństwa. Szybko stało się oczywiste, że Unia Europejska będzie musiała stawić czoło rosnącej niepewności w różnych regionach świata. Jak się okazało ani powstanie Państwa Islamskiego, ani konflikt rosyjsko-ukraiński nie były przewidziane przez ekspertów i polityków, niemniej jednak stanowią one najbardziej znaczące zagrożenia od rozpadu ZSRR. Oba kryzysy ukazały słabości zarówno indywidualnych państw narodowych, jak też globalnego zbiorowego systemu podejmowania decyzji. Organizacje międzynarodowe, tj. ONZ, G7 i G20, udowodniły nieefektywność w reagowaniu na rosnące zagrożenia bezpie-

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>74</sup> *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine* (EUAM Ukraine), European Union External Action, 26 July 2014, [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm) [dostęp: 11.09.2015].

czeństwa, podczas gdy indywidualne państwa narodowe straciły wiarygodność w odpowiedzi na porażkę ochrony bezpieczeństwa i dobrobytu ich obywateli<sup>75</sup>.

Pomimo że ostatecznie pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej doszło do porozumienia w kwestii sankcji przeciw Rosji po aneksji Krymu, UE długo nie mogła znaleźć wspólnego podejścia wobec ich kontynuacji. Dlatego potrzebny jest rozwój całościowej i efektywnej strategii do reagowania na obecne i przyszłe kryzysy, jak również pojawienie się słabych państw w jej sąsiedztwie i poza nim.

Dla ułatwienia wypracowania spójnego podejścia w polityce zagranicznej Unii Europejskiej w przyszłości można stworzyć kilka rekomendacji:

Po pierwsze, wprowadzenie dyplomacji hybrydowej jako odpowiedź na hybrydową naturę większości współczesnych konfliktów. Ich specyfika pokazuje, że tradycyjna dyplomacja jest w takim wypadku mało efektywna i powinna być uzupełniona nowymi formami, np. promowaniem dyplomacji przedsiębiorczości, która polega na sponsorowaniu małych i zorientowanych na cel przedsiębiorstw, promowanie *success story*, co jest szczególnie ważne w przypadku wojen informacyjnych<sup>76</sup>, czy wykorzystaniem dyplomacji cyfrowej, tj. technologii cyfrowych do uprawiania polityki zagranicznej (dyplomacja tweeterowa, facebookowa).

Po drugie, wzmocnienie delegacji Unii Europejskiej w terenie. Reforma polityki zagranicznej UE, powodująca zmniejszenie liczby unijnych dyplomatów wysyłanych do państw trzecich (poza UE), wydaje się dużym błędem i powinna być wstrzymana. Istnieje zatem potrzeba wzmocnienia obecności UE, która w ramach delegacji w państwach trzecich powinna łączyć członków państw narodowych, organizacji pozarządowych, ekspertów *think-tanków* oraz ułatwiać kontakty z lokalnymi aktorami. To jest konieczne dla budowy zdolności wsparcia i współpracy z lokalnymi rządami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w czasie kryzysów, kiedy komunikacja na poziomie rządowym jest utrudniona.

Po trzecie, Unia powinna przemyśleć warunki członkostwa do Unii Europejskiej. Wydaje się, że dyskusja na temat ograniczeń wejścia do UE jest bezowocna. Należy dokonać przede wszystkim przemyślenia pojęcia potencjalnego kandydata. Jedną z możliwości mogłaby być weryfikacja testu na członkostwo właściwego dla państw trzecich, podobnego jaki praktykowany

<sup>75</sup> M. Sus, F. Pfeifer, *Taking stock of Europe's role in the world – After the year of crises 2014*, Dahrendorf Forum, Debating Europe, [http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL\\_DAHF\\_PolicyBrief2015-02\\_OK.pdf](http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL_DAHF_PolicyBrief2015-02_OK.pdf) [dostęp: 04.09.2015].

<sup>76</sup> *Ibidem*.

jest w NATO. Zatem powinno się zadać trzy główne pytania<sup>77</sup>: 1) czy państwo kandydujące jednoznacznie chce być członkiem UE?, 2) Czy wszystkie państwa członkowskie chcą uznać państwo kandydujące jako członka UE?, 3) Czy państwa członkowskie UE jednoznacznie zgadzają się, że akcesja państwa kandydującego przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa Europy? Tylko pozytywna odpowiedź na wszystkie trzy pytania powinna być warunkiem zaproszenia danego kandydata do ubiegania się o członkostwo.

Po czwarte, wzmocnienie roli *think-tanków*. Niezależnie od konieczności i wagi skupiania Unii Europejskiej na codziennej agendzie, UE powinna korzystać również z wielkich idei i wizji dotyczących roli Europy na świecie, co dokonuje się na forum *think-tanków*. Grono ekspertów powinno wypracowywać zasadnicze kwestie strategiczne oraz zapewniać spójne wizje i scenariusze polityczne, które są deficytowe na forum UE<sup>78</sup>.

Zatem zgodnie z poczynionymi rekomendacjami oraz odnosząc się do pierwotnego założenia, Unia Europejska powinna, wspólnie z innymi aktorami, przemyśleć swoją wielką strategię polityki zagranicznej, a tym samym swoją pozycję na świecie. W bardziej współzależnym, współzawodniczącym i złożonym środowisku, Unia potrzebuje wyraźnego kierunku działania. Unia powinna uzgodnić swoje priorytety, cele i środki ich osiągnięcia. Powinna stać się bardziej realistyczna, mieć większe zdolności adaptowania się, być bardziej innowacyjna, a zarazem aktywna, a nie reaktywna – nie może tylko reagować na sytuacje zastaną, ale też proponować pewne rozwiązania z wyprzedzeniem. Przede wszystkim zaś dostroić polifonię wielu głosów i uzbroić się w odpowiednie instrumenty do swojej dyspozycji<sup>79</sup>. Uściślając, Unia Europejska potrzebuje wspólnej, kompleksowej i spójnej Strategii Globalnej.

## BIBLIOGRAFIA

*A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, European Council, Brussels 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf> [dostęp: 03.09.2015].

Baylis J., Wirtz J., *Introduction*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen (eds), *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2007.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, s. 152.

- Biscop S., J.J. Andersson, *The EU and the European security strategy: Forging a global Europe*, London 2008.
- Buras P., *Dyplomacja, nie policja*, „Gazeta Wyborcza” z 17 września 2015 r.
- Clausewitz C. von, *On War*, Princeton, New York 1976.
- Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015–2020*, Council of the European Union Brussels, 16 March 2015 (OR. en), 7168/15.
- Conclusions of the 19/20 December 2013 European Council, EUCO 217/13, s. 4, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf) [dostęp: 8.09.2015].
- Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Brussels 7.02.2013 JOIN(2013) 1 final, [http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf) [dostęp: 16.09.2015].
- Duke S., *The European External Action Service and the Quest for an Effective Public Diplomacy*, „ISPI Analysis” No. 216, December 2013.
- EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine* (EUAM Ukraine), European Union External Action, 26 July 2014, [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm), [dostęp: 11.09.2015].
- EU Global Strategy*, [www.euglobalstrategy.europa.eu](http://www.euglobalstrategy.europa.eu)
- European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.05.2004, COM (2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> [dostęp: 15.09.2015].
- EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxembourg 25 June 2012, 11855/12, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf) [dostęp: 09.09.2015].
- EU Strategic Partnerships with third countries*, European Parliamentary Research Service, 2 October 2012, available at <http://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries/> [dostęp: 12.09.2015].
- EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 10 December 2003, 15708/03, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].
- EU Strategy on the Gulf of Guinea*, FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, [http://eeas.europa.eu/gulf\\_guinea/docs/strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf) [dostęp: 02.09.2015].
- EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*, Brussels 13 January 2006, 5319/06, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].
- European Union Maritime Security Strategy*, Council of the European Union, Brussels 24 June 2014 (OR. en) 11205/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [dostęp: 02.09.2015].

- European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan*, Council of the European Union, Brussels 16 December 2014 (OR. en), 17002/14, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan_en.pdf) [dostęp: 02.09.2015].
- Global Strategy to steer EU external action in an increasingly connected, contested and complex world*, European Union External Action, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/150627\\_eu\\_global\\_strategy\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm) [dostęp: 27.08.2015].
- Godzimirski J.M., Puka L., Stormowska M. (red.), *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie? Zmiany w rządzeniu w obszarze bezpieczeństwa, energii i migracji*, PISM, Warszawa 2015.
- Gray C.S., *Modern Strategy*, Oxford 19994.
- Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels 8.03.2011 Com(2011) 200 Final, [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf) [dostęp: 11.09.2015].
- Kennedy P., *Grand strategy in war and peace: toward a broader definition*, [w:] P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1991.
- Krastev I., Leonard M., *New World Order: the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, ECFR, 24 October 2007, [http://www.ecfr.eu/content/entry/balance\\_of\\_soft\\_power\\_report/](http://www.ecfr.eu/content/entry/balance_of_soft_power_report/) [dostęp: 10.09.2015].
- Missiroli A. (ed.), *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015.
- Missiroli A., Stand G., et al., *A Changing Global Environment*, „EUISS Chaillot Paper”, No. 133, December 2014, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_Paper\\_133\\_-\\_A\\_changing\\_global\\_environment.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf) [dostęp: 15.09.2015].
- Mogherini F., *Russia is no longer the EU's strategic partner*, EurActiv, 2 September 2014, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/mogherini-russia-no-longer-eus-strategic>, *EU negotiating texts in TTIP*, Brussels 10 February 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> [dostęp: 11.09.2015].
- Personal communication, 21 May 2008.
- Piskorska B., *The Eastern Partnership: the Way to Enhancing Cooperation between the European Union and Its Eastern Neighbours*, [w:] K. Grabczuk (red.), *European Funds and the Social and Economic Crisis*, Warszawa 2013.

- Piskorska B., *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(70) 2013.
- Popescu N., *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, „EUISS Issue Alert”, No. 41, 10 October 2014, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis/> [dostęp: 15.09.2015].
- Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, European Council, Brussels, 11 December 2008 S407/08, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf) [dostęp: 03.09.2015].
- Smith M.E., *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 18/2, 2011.
- Strategy Matters 2003–2014, EU Key Documents*, EU Institute for Security Studies, Brussels, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Strategy-matters.pdf> [dostęp: 31.08.2015].
- Speaking at the International Conference on The Power of Europe*, Brussels 7–8 May 2009 hosted by the Clingendael Institute.
- Sus M., Pfeifer F., *Taking stock of Europe's role in the world – After the year of crises 2014*, Dahrendorf Forum, Debating Europe, [http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL\\_DAHHR\\_PolicyBrief\\_2015-02\\_OK.pdf](http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL_DAHHR_PolicyBrief_2015-02_OK.pdf) [dostęp: 04.09.2015].
- Missiroli A. (ed.), *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015.
- The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, European External Action Service, [http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm) [dostęp: 16.09.2015].
- Tocci N., *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*.
- Toje A., *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, New York 2010.
- Weigley R.F., *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, New York 1973.
- Witney N., Leonard M., Godement F., Levy D., Liik K., Tcherneva V. (ed.), *Rebooting EU Foreign Policy*, „Policy Brief”, European Council on Foreign Relations, October 2014, s. 1, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114\\_EU\\_BRIEF\\_SinglePages\\_\(1\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_(1).pdf) [dostęp: 7.09.2015].
- Worré P., *Annex: EU security-related strategies*, [w:] *Strategy Matters 2003–2014*.

## NOWA STRATEGIA NA NOWE CZASY – KONIECZNOŚĆ REDEFINICJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W JEJ ŚĄSIEDZTWIE

### Streszczenie

Przeobrażenia środowiska międzynarodowego, z jakimi mamy współcześnie do czynienia, stawiają Unię Europejską przed koniecznością weryfikacji swojej polityki na arenie międzynarodowej. Konflikt rosyjsko-ukraiński oraz ogromna fala imigrantów z objętych wojną terenów Bliskiego Wschodu (zwłaszcza Syrii) wymagają opracowania przez Unię nowego podejścia strategicznego. Dotychczasowe założenia UE sformułowane w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz strategiach szczegółowych (regionalnych, tematycznych, czy odnoszących się do obrony), wydają się nieadekwatne, aby poradzić sobie z zaistniałą sytuacją w bezpośrednim sąsiedztwie UE, ale też poza nim. Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja założenia, że Unia Europejska potrzebuje gruntownej zmiany modelu prowadzenia polityki zagranicznej. Podstawą tego powinna być na nowo sformułowana globalna strategia polityki zagranicznej UE, która byłaby odpowiedzią na współczesne wyzwania i zagrożenia. Aby zweryfikować tę hipotezę, należy na początku dokonać analizy dotychczasowych strategii działania UE w stosunkach międzynarodowych (instrumentów i polityki w stosunkach zewnętrznych); ponadto pokazać uwarunkowania i podstawy formułowania nowego modelu strategicznego. Wreszcie, dokonać rewizji polityki zagranicznej UE w wybranych obszarach ramowych oraz skonstruować rekomendacje dla polityki zagranicznej UE w przyszłości.

## NEW STRATEGY FOR NEW TIMES – THE NECESSITY OF REDEFINING THE EU FOREIGN POLICY IN ITS NEIGHBOURHOOD

### Summary

Transformations of the international environment we are facing nowadays, force the EU to verify its policy on the international arena. The Russian-Ukrainian conflict and a huge wave of immigrants from the war-affected areas of the Middle East (especially Syria) require the development of a new strategic approach by the Union. The previous EU assumptions formulated in the European Security Strategy (ESS) and in the detailed strategies (regional, topic-based and those relating to defence) seem to be inadequate to deal



with the current situation not only in the direct neighbourhood of the EU but also outside it. The aim of the article is to verify the assumption that the European Union needs a profound change of the model of its foreign policy. The basis of this shall be a newly defined global strategy of foreign policy of the EU, which would at the same time address contemporary challenges and dangers. In order to verify this thesis, the introductory analysis of the previous EU strategies in the international relations (the instruments and policy in external relations) shall be made; moreover, the conditions and bases for the formulation of a new strategic model need to be discussed. And finally, the EU foreign policy in chosen framework areas should be revised as well as recommendations for the future EU foreign policy should be made.

## НОВАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ НОВЫХ ВРЕМЁН – НЕОБХОДИМОСТЬ КОРРЕКТИРОВКИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕС В ОТНОШЕНИИ СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ

### Резюме

Трансформация международного сообщества, с которыми мы имеем дело в настоящее время, ставят Европейский Союз перед необходимостью верификации своей политики на международной арене. Российско-украинский конфликт, а также огромная волна иммигрантов из охваченных войной районов Ближнего Востока (прежде всего из Сирии), требуют от Евросоюза разработки нового стратегического подхода. Прежние установки ЕС, сформулированные в Европейской Стратегии Безопасности, а также специальных стратегиях (региональных, тематических, оборонных), представляются недостаточными для того, чтобы справиться с возникшей ситуацией в непосредственном соседстве с ЕС, а также вне её. Целью настоящей статьи является верификация утверждения, что Европейский Союз нуждается в основательной трансформации модели ведения внешней политики. Основанием для этого должна быть заново разработанная глобальная стратегия внешней политики ЕС, которая бы служила ответом на современные проблемы и угрозы. С целью проверки данной гипотезы сначала следует произвести анализ прежних стратегий деятельности ЕС в сфере международных отношений (инструментов и внешней политики); кроме того, указать на обусловленности и основы разработки новой стратегической модели. И, наконец, произвести ревизию внешней политики ЕС в отдельных областях, а также разработать рекомендации, касающиеся внешней политики ЕС в будущем.

**Tomasz Stępniewski**

## **PARTNERSTWO WSCHODNIE UNII EUROPEJSKIEJ: W POSZUKIWANIU NOWEGO MODELU INTEGRACJI\***

### **WPROWADZENIE**

Unia Europejska staje w obliczu wyzwań płynących z sąsiedztwa zarówno południowego, jak i wschodniego. Do niedawna wydawało się, że uwaga Wspólnoty winna być skierowana przede wszystkim ku południowym sąsiadom (skutki arabskiej wiosny). Jednak wydarzenia na Ukrainie w postaci Euromajdanu, aneksji Krymu przez Rosję, wybuchu wojny hybrydowej (obecnie już regularnej wojny) między Rosją a Ukrainą spowodowały, że Unia Europejska nie może biernie przyglądać się tym wydarzeniom. Ponadto, wydarzenia te nie pozostają bez wpływu na kształt polityki zewnętrznej UE. Utworzona w 2004 roku Europejska Polityka Sąsiedztwa, której jednym z głównych celów jest stabilizacja bliskiego sąsiedztwa Unii, okazała się nieskuteczna. Próby modyfikacji tej polityki poprzez powołanie Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwa Wschodniego również nie zmieniły znacząco sytuacji.

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania znaczenia projektu Partnerstwa Wschodniego zarówno dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, jak też dla samej Unii Europejskiej, a także przedstawienie kilku rekomendacji w celu uskutecznienia Partnerstwa Wschodniego. Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Rydze (21–22 maja 2015 roku) w czasie łotewskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Czwarty szczyt PW mógł stanowić moment przełomowy dla UE i jej polityki wschodniej – w szczególności w kwestiach wojny Rosji z Ukrainą. Niestety, ale tak się nie stało i szczyt

---

\* Niniejszy tekst powstał w czasie stażu naukowego autora w Harvard University w 2015 roku (czerwiec–sierpień).

w Rydze okazał się mało istotnym wydarzeniem z punktu widzenia wschodniego sąsiedztwa i przyszłych stosunków z UE. Kryzys ukraiński przyniósł niespodziewane wyzwania dla bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych UE i państw członkowskich. Kryzys ten zwrócił uwagę decydentów UE jedynie na problem stabilizacji sytuacji na Ukrainie, odsunął jednak na plan dalszy kwestie strategiczne odnoszące się do przyszłości regionu i kształtu późniejszych stosunków z UE.

## 1. SZCZYT PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ W WILNIE (LISTOPAD 2013 R.) I JEGO KONSEKWENCJE<sup>1</sup>

Zanim odbył się szczyt Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie, na forum UE toczyła się dyskusja o sytuacji wewnętrznej państw należących do PW, w szczególności na Ukrainie. Decydenci UE oczekiwali, że szczyt ten okaże się przełomowy z punktu widzenia polityki PW. Pojawiały się pewne obawy związane z tendencjami autorytarnymi, występującymi pośród państw PW, jak również co do zróżnicowanych oczekiwań niektórych państw PW względem współpracy z UE.

Podczas trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 roku Ukraina miała podpisać wcześniej wynegocjowaną umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Jednak ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz zrezygnował z jej podpisania. Natomiast Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, które to umowy obejmują także porozumienia o strefie wolnego handlu (DCFTAs – Deep and Comprehensive Free Trade Areas). Podpisanie umów z Gruzją i Ukrainą nastąpiło w czasie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli 27 czerwca 2014 roku. Jeśli chodzi o Ukrainę, to układ stowarzyszeniowy pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą został podpisany w dwóch etapach: 1) część polityczna 21 marca 2014 roku; 2) część gospodarcza 27 czerwca 2014. Kolejnym krokiem była ratyfikacja przez Parlament Europejski – 16 września 2014 – układu o stowarzyszeniu UE i Ukrainy. Dla pełnej ratyfikacji umowa musi zostać podpisana przez wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat por.: W. Osadczy, T. Stępniewski, *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 2, Lublin 2014, s. 139–152.

<sup>2</sup> Podają za: *Partnerstwo Wschodnie*, <http://oide.sejm.gov.pl>

Warto zastanowić się nad motywami niepodpisania przez Wiktora Janukowycza – ówczesnego prezydenta Ukrainy – umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską w listopadzie 2013 roku. Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania, można odnieść się do kilku kwestii (problemów) wiążących się z polityką wschodnią Unii Europejskiej.

Pierwsza kwestia. Z obecnej perspektywy wydaje się, że Wiktor Janukowycz i jego zaplecze polityczne i oligarchiczne od początku nie chcieli podpisać tej umowy z Unią Europejską, a zobowiązujące rozmowy toczyły się z Federacją Rosyjską. Wiktor Janukowycz w sposób instrumentalny traktował negocjacje z UE jako sposób na osiągnięcie lepszej pozycji przetargowej w rozmowach z Rosją. Tym samym poprzez stwarzanie pozorów zacieśniania stosunków z UE chciał osiągnąć jak najlepsze warunki i jak najwyższą pomoc finansową od Rosji. Należy pamiętać, że ówczesna (jak również obecna) sytuacja gospodarcza Ukrainy jest bardzo zła. Dlatego też potrzebne są kredyty, które pozwolą ustabilizować sytuację gospodarczą w państwie. A najszybciej kredyty te Ukraina może uzyskać od Rosji. Takimi też pobudkami mógł się kierować prezydent W. Janukowycz.

Druga kwestia. Umowa stowarzyszeniowa jest jedynie elementem strategicznej gry, Ukraina jest swego rodzaju „stawką w grze” między Unią Europejską i Rosją<sup>3</sup>. Tutaj mamy do czynienia z koniecznością wyboru przez Ukrainę modelu cywilizacyjnego: albo europejskiego, albo rosyjskiego. Tym samym chodzi o przyszłość nie tylko Ukrainy, ale całej Europy Wschodniej. Integracja z Unią jest szansą na demokratyczną, stabilną, praworządną Ukrainę. Brak integracji oznacza dryfowanie w kierunku „putinizmu”, z którym mamy do czynienia w Rosji. Dlatego też wydaje się, że nie ma innej opcji dla Ukrainy jak integracja europejska, gdyż opcja rosyjska oznacza *de facto* konieczność podporządkowania się Rosji.

Trzecia kwestia. Rola Rosji w tej grze. Patrząc na obecną sytuację z szerszej perspektywy, należy zaznaczyć, że Ukraina odgrywa istotną rolę w poli-

<sup>3</sup> Szerzej zob.: A. Tsygankov, *Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy*, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4, 2015, s. 279–303; R. Menon, E. Rumer, *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Cambridge: MIT Press, 2015; N. Babayan, *The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad*, „Democratization”, Vol. 22, No. 3, 2015, s. 438–458; J. Forbrig (ed.), *A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper, No. 1, February 2015, Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States 2015, wersja online: [www.gmfus.org/file/4250/download](http://www.gmfus.org/file/4250/download) [dostęp: 30.06.2015]; G. Pridham, *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–2014: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4, 2014, s. 53–61.

tyce zagranicznej Rosji. Ukraina jest postrzegana jako kluczowe państwo obszaru poradzieckiego, istotne państwo „bliskiej zagranicy”, którego pozycja, potencjał i położenie geopolityczne są niezwykle istotne dla układu sił w Europie Wschodniej, szerzej – w Europie<sup>4</sup>. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że kilka lat temu Władimir Putin – nie bez powodu – mówił, że rozpad ZSRR był największą tragedią XX wieku, wówczas uzmysłowimy sobie, że Ukraina jest kluczowym państwem w optyce Rosji. Zdaniem Zbigniewa Brzezińskiego, Rosja nie jest w stanie odbudować swojej pozycji mocarstwowej bez Ukrainy<sup>5</sup>. Patrząc na obecną sytuację na Ukrainie, wojnę Rosji z Ukrainą, należy stwierdzić, że wiele jest prawdy w tym spostrzeżeniu. Poza tym Rosja patrzy na Ukrainę jak na „młodszego brata”, element „trójjednego narodu” (Rosjanie, Ukraińcy i Białorusini)<sup>6</sup>. Tym samym zaangażowanie W. Putina w sprawę niepodpisania umowy stowarzyszeniowej z UE jawiło się jako próba obrony swoich interesów na obszarze Ukrainy, szerzej na obszarze poradzieckim. Niepodpisanie tej umowy z pewnością było wynikiem presji ze strony Rosji na Ukrainę. Pamiętajmy o tym, że istotny wpływ na tę decyzję miały również grupy oligarchiczne (w tym wspierająca ówczesnego prezydenta W. Janukowycza „rodzina”), dla których najważniejsze są zyski ich firm, a te ostatnie nie mogą obecnie funkcjonować bez rosyjskich surowców energetycznych oraz bez rosyjskiego rynku zbytu dla produkcji ukraińskiej. Tak więc widzimy, że sytuacja jest o wiele bardziej złożona niż może się wydawać na pierwszy rzut oka.

<sup>4</sup> Por. T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011; M. Klatt, T. Stępniewski, *Normative Influence. The European Union, Eastern Europe and Russia*, Lublin–Melbourne 2012; А. Гиль, Т. Стемповский (ред.), *Перед выбором. Будущее Украины в условиях системной дестабилизации*, Люблин–Львов–Киев 2013.

<sup>5</sup> Warto również pamiętać o tym, że Rosja podejmuje próby reintegracji obszaru poradzieckiego w ramach forsowanej przez siebie Unii Eurazjatyckiej. Zob. m.in.: N.R. Smith, *The EU and Russia's conflicting regime preferences in Ukraine: assessing regime promotion strategies in the scope of the Ukraine crisis*, „European Security”, 2015, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1027768>; R. Dragneva, K. Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, „Chatham House Briefing Paper”, August 2012, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: 28.10.2014]; I. Wiśniewska, *Unia Eurazjatycka. Rosyjska próba scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, nr 44, Warszawa lipiec 2013; A. Umland, *Why Russia-led post-Soviet integration has little prospects*, „Academia.edu”, 2011, wersja online: [http://www.academia.edu/1157293/Why\\_Russia-led\\_Post-Soviet\\_Integration\\_Has\\_Little\\_Prospets](http://www.academia.edu/1157293/Why_Russia-led_Post-Soviet_Integration_Has_Little_Prospets) [dostęp: 01.10.2014].

<sup>6</sup> Zob. m.in.: R. Radzik, *Białorusini: między narodową odrębnością a ruską wspólnotowością*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkąt: Rosja, Ukraina, Białoruś*, s. 11 i nast.

Można pokusić się o stwierdzenie, że pośrednim skutkiem szczytu PW w Wilnie jest wojna Rosji z Ukrainą. Jeśli udałoby się podpisać umowę stowarzyszeniową Ukrainy z UE, prawdopodobnie nic by się nie wydarzyło i Ukraina byłaby w tym samym miejscu, w którym się znajdowała w 2013 roku (przed szczytem PW w Wilnie). Na skutek niepodpisania umowy stowarzyszeniowej przez W. Janukowycza sytuacja wymknęła się spod kontroli. Następstwa tej decyzji są dramatyczne dla Ukrainy: wojna Rosji z Ukrainą (konwencjonalne i niekonwencjonalne środki – inaczej zwana wojną hybrydową), aneksja Krymu przez Rosję, destabilizacja południowo-wschodniej Ukrainy (tzw. separatystyczne republiki w Doniecku i Ługańsku wspierane przez Rosję), tragiczna sytuacja ekonomiczna, militarna itd. Rodzi się zasadnicze pytanie: czy celem tych umów (umowa stowarzyszeniowa i DCFTA) było zdestabilizowanie sytuacji na Ukrainie? Oczywiście odpowiedź jest negatywna, ale konsekwencje przybliżania się Ukrainy do UE są bardzo poważne. I wszystko wskazuje na to, że mogą być jeszcze bardziej niekorzystne. Zależność Ukrainy i innych państw Partnerstwa Wschodniego od wpływów Rosji jest bardzo duża. Inaczej mówiąc, Rosja ma wiele instrumentów wpływania na sytuację tych państw. Dość często decydenci UE nie zdają sobie sprawy ze skali uzależnienia państw PW od Rosji.

Od początku wojny Rosji z Ukrainą (wojna hybrydowa) dążeniem Rosji jest zdestabilizowanie sytuacji w południowej i wschodniej części Ukrainy w celu, bądź ich oderwania, bądź doprowadzenia do sytuacji „terenów okupowanych” czy też stworzenia quasi-państwa (casus Naddniestrza). O ile udało się sprawnie przeprowadzić aneksję Krymu, o tyle ten sam scenariusz nie wydaje się łatwy (choć jest możliwy) do zrealizowania w stosunku do wschodu i południa Ukrainy. Poparcie dla integracji z Rosją na tych obszarach jest o wiele mniejsze niż na Krymie. Rosja przez działania separatystów dąży do sprowokowania Kijowa do dalszych działań siłowych i tym samym podjęcia próby wywołania wojny domowej na Ukrainie i zdestabilizowania tego państwa<sup>7</sup>.

Co ważne, Rosja w konflikcie z Ukrainą wykorzystuje na masową skalę propagandę. Zachód powinien podjąć działania w celu powstrzymania rosyjskiej propagandy na Ukrainie. Państwo to nie tylko jest poddawane blokadzie informacyjnej, ale także prowadzi się tam akcję dezinformacyjną w celu

<sup>7</sup> T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, Lublin 2014, s. 13–24.

zdestabilizowania sytuacji wewnętrznej. Propaganda ze strony Rosji uprawiana jest za pomocą rosyjskich środków masowego przekazu (telewizja jako ważny instrument realizacji polityki Rosji na Ukrainie).

## 2. SZCZYT W RYDZE – PARTNERSTWO WSCHODNIE ZAKŁADNIKIEM GEOPOLITYCZNEJ GRY UE I ROSJI

Jak słusznie zauważyła Judy Dempsey:

„if ever there was a chance for European Union leaders to show courage and take risks, it was at the Eastern Partnership (EaP) summit that took place in Riga on May 21–22”<sup>8</sup>.

Niestety, ale decydenci UE nie zdecydowali się na odważne deklaracje skierowane do państw PW. W deklaracji końcowej stwierdzili, że celem PW jest:

„at building a common area of shared democracy, prosperity, stability and increased cooperation and is not directed against anyone”<sup>9</sup>.

Również o słabości podejścia UE do wschodnich partnerów, jak też definiowaniu wschodniej polityki w kontekście Rosji, piszą Thomas de Waal i Richard Youngs. Uważają oni, że polityka UE od 2013 roku była konstruowana w odniesieniu do Rosji i niejako w odpowiedzi na politykę Rosji wobec państw PW<sup>10</sup>.

Bardzo krytyczne opinie na temat ostatniego szczytu PW w Rydze wyraża Andrew Michta na łamach „The American Interest”, który uważa, że

<sup>8</sup> „Okazja do tego, aby liderzy UE wykazali odwagę i podjęli ryzyko, nadarzyła się w dniach 21 i 22 maja w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze”. J. Dempsey, *The EU's Blindness About Eastern Europe*, „Carnegie Europe: Judy Dempsey's Strategic Europe”, May 28, 2015, wersja online: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60229> [dostęp: 28.05.2015].

<sup>9</sup> „budowanie wspólnego obszaru demokracji, dobrobytu, stabilności oraz wzmożonej współpracy, przy jednoczesnym unikaniu konfliktów”. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga 21–22 May 2015), European Council, May 21–22, 2015, wersja online: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp: 30.06.2015].

<sup>10</sup> T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, „Carnegie Endowment for International Peace”, May 14, 2015, wersja online: <http://carnegieendowment.org> [dostęp: 17.06.2015].

„the EU has no desire to offer any meaningful prospects of membership to the six partners (though only three, Moldova, Ukraine and Georgia, are really in play. Without this overarching inducement, the Eastern Partnership will soon degenerate into another exercise in bureaucratic futility”<sup>11</sup>.

Twierdzi on także, że w dłuższej perspektywie negatywne geostrategiczne konsekwencje szczytu w Rydze wpłyną na sytuację państw PW – w szczególności brak klarownej oferty członkostwa w UE dla państw PW podczas szczytu w Rydze<sup>12</sup>.

W tym samym duchu znaczenie całego projektu PW oceniają wspomniani Thomas de Waal i Richard Youngs, którzy twierdzą, że PW stało się niejako zakładnikiem geopolitycznej gry między UE a Rosją. Dyskusje o istocie i celach strategicznych PW, kierunkach transformacji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego zeszły na dalszy plan. Tematem numer jeden jest wojna Rosji z Ukrainą, a także pytania o sposoby ustabilizowania (*de facto* zamrożenia) sytuacji na Ukrainie. Oczywiście polityka Rosji i jej znaczenie w regionie są ważne, ale – jak słusznie twierdzą ci autorzy – najważniejszą geopolityczną kwestią nie jest kształt i oferta UE dla państw PW, ale pytanie o przyszłość tych państw, ich transformację i demokratyzację (jakimi państwami będą kraje PW w przyszłości)<sup>13</sup>.

Z kolei Jana Kobzova uważa, że PW – pomimo pewnych sukcesów i korzyści płynących z jego funkcjonowania zarówno dla UE, jak i dla państw PW – funkcjonuje mało skutecznie. Słusznie zauważa, że:

„for much of the past six years, Europe’s resources and political attention have shifted and zigzagged in the region, depending on which country was at the time seen as being the most pro-reform or pro-European”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> „UE nie dąży do złożenia poważnych propozycji członkostwa (tym) sześciu partnerom (choć, jedynie trzech z nich tj. Mołdawia, Ukraina i Gruzja, wchodzi tak naprawdę w grę). Bez tak istotnego rozszerzenia Wspólnoty, Partnerstwo Wschodnie wkrótce przekształci się w kolejny biurokratyczny bubel”.

<sup>12</sup> A.A. Michta, *After the Summit*, „The American Interest”, May 25, 2015, wersja online: <http://www.the-american-interest.com/2015/05/25/after-the-summit/> [dostęp: 15.06.2015].

<sup>13</sup> T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, *op. cit.*

<sup>14</sup> „przez większą część ostatnich sześciu lat, środki europejskie i polityczna uwaga w regionie zygakowała, w zależności od tego, które państwo w owym czasie postrzegane było jako najbardziej pro-reformujące lub proeuropejskie”.

J. Kobzova, *Eastern Partnership after Riga: rethink, reforms, resilience*, „ECFR Riga Series”, s. 1, wersja online: <http://www.ecfr.eu/wider/rigapapers> [dostęp: 5.07.2015].



Jana Kobzova podkreśla, że brak długofalowej strategii powoduje, iż projekt ten koncentruje się na aktualnym państwie (np. Ukrainie, Mołdawii, Armenii) lub problemie, ale nie odnosi się do spraw zasadniczych. Wynika to po części z niebyt klarownego podziału kompetencji w kwestii realizacji PW między Komisją Europejską i ESDZ (EEAS).

Deklaracja końcowa ze szczytu PW w Rydze – oprócz problemów zasadniczych z punktu widzenia funkcjonowania PW, czyli implementacji AA/DCFTAs<sup>15</sup> – mówi również o problemach istotnych dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, czyli o wzmocnieniu instytucji i good governance („importance of strengthening the resilience of Eastern European partners faced with new challenges for their stability”<sup>16</sup>), mobilności, kontaktach międzyludzkich, możliwościach importowych oraz w szczególności importu wewnętrznych połączeń<sup>17</sup>. Co najważniejsze, w deklaracji końcowej ze szczytu w Rydze nie ma mowy o konieczności zmiany logiki w zakresie kontaktów UE z państwami Partnerstwa Wschodniego. Przejściu od logiki opartej na warunkowości i asymetrii, ku logice opartej na podmiotowości i partnerstwie między UE i państwami PW.

Przyszłością PW jest rosnące różnicowanie współpracy UE z poszczególnymi państwami PW, a co za tym idzie również zróżnicowanie w pomocy finansowej ze strony UE. Obserwujemy, jak PW wyraźnie się dzieli na co najmniej dwie grupy państw. W pierwszej możemy umieścić Mołdawię, Gruzję i Ukrainę. W drugiej grupie – niezbyt zainteresowane w zacieśnianiu współpracy z UE – znajdują się Armenia, Azerbejdżan i Białoruś. Potwierdzenie tego podziału znajdziemy również w deklaracji końcowej ze szczytu w Rydze, gdzie czytamy, że:

„The Summit participants stress that implementation of AA/DCFTAs will be a top priority of the EU and the partners concerned for the coming years”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Coraz więcej wątpliwości rodzi się w związku z wejściem w życie umowy AA/DCFTAs z Ukrainą, gdyż Rosja ponownie chce opóźnić jej realizację.

<sup>16</sup> ...dobrego rządzenia (tj. „istotności wzmocnienia odporności partnerów Partnerstwa Wschodniego na kryzysy i nowe wyzwania, która ma wpływ na ich stabilność”)

<sup>17</sup> Por.: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015), *op. cit.*

<sup>18</sup> „uczestnicy szczytu podkreślają, iż w najbliższych latach wdrożenie AA/DCFTA będzie stanowiło priorytet UE i wszystkich jej partnerów”.

AA – Association Agreement (Umowa Stowarzyszeniowa); DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area (Pogłębiona i Całościowa Strefa Wolnego Handlu).

Z deklaracji jasno wynika, że zacieśnianie stosunków nastąpi z tymi państwami, które podpisały AA/DCFTAs. Ponadto w deklaracji podkreślono, że:

„the EU’s incentive-based approach („more-for-more”) will benefit those partners most engaged in reforms. EU financial support to all its partners will be conditioned by concrete reform steps”<sup>19</sup>.

UE musi również wypracować mechanizm reagowania na kryzysy powstające w jej najbliższym sąsiedztwie. Jak potwierdza to sytuacja we wschodnim sąsiedztwie, stan rzeczy wymaga daleko idących zmian. Ciężko będzie wypracować kompromis w tej kwestii, kiedy nawet państwa objęte projektem PW nie osiągnęły konsensusu w sprawie potępienia aneksji Krymu przez Rosję.

### 3. ZAGROŻENIA I WYZWANIA DLA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Poniżej odniosę się do głównych wyzwań i zagrożeń oraz celów, wokół których projekt PW winien się koncentrować, ażeby nie podzielił losu, o którym pisał Andrew Michat:

„there was an incipient feeling in Riga that maybe the time has come to set this whole project aside and let it expire on its own”<sup>20</sup>.

Jeżeli założymy, że głównym celem PW było zbliżenie państw objętych tą polityką do UE, to możemy powiedzieć, że częściowo ten cel został osiągnięty, gdyż:

„UE the signing of the Association Agreements (AA) and DCFTAs with Georgia, Moldova and Ukraine”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> „podejście UE oparte o zachętę (więcej za więcej) przyniesie korzyści partnerom najbardziej zaangażowanym w reformy. Unijne wsparcie finansowe dla wszystkich partnerów będzie warunkowane konkretnymi krokami w kierunku reform”.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015), *op. cit.*, s. 5.

<sup>20</sup> „w Rydze namacalne stało się poczucie, że być może nadszedł czas, aby odłożyć ten projekt na bok i pozwolić mu umrzeć śmiercią naturalną”.

A.A. Michta, *After the Summit*, *op. cit.*

<sup>21</sup> [dzięki] „podpisaniu przez UE Umowy Stowarzyszeniowej (AA) oraz Pogłębionej i Całościowej Strefie Wolnego Handlu (DCFTAs) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą”.

Ponadto, z jednej strony, ekonomicznie UE zyskała na handlu z państwami UE. Największymi partnerami handlowymi państw PW są członkowie UE: Francja, Niemcy i Polska. Z drugiej strony, jeśli udałoby się wdrożyć w życie umowę stowarzyszeniową między Ukrainą i UE, najwięcej na tym zyska Ukraina, ale też Polska (UE), najbardziej na tym traci Rosja, która chce wciągnąć Ukrainę do unii celnej, a następnie do Unii Eurazjatyckiej (która rozpoczęła swe funkcjonowanie 1 stycznia 2015 roku). Należy podkreślić, że podpisanie przez Ukrainę tej umowy nie oznacza jedynie zysku, ale również straty, gdyż presja ekonomiczna ze strony Rosji będzie dla niej bardzo bolesna. Dodatkowo, proces implementacji przepisów UE będzie zarówno drogi, jak i trudny do zrealizowania przez Ukrainę. Natomiast Polska, jako państwo promujące projekt Partnerstwa Wschodniego, zyska w oczach Ukraińców (państw Partnerstwa Wschodniego) oraz pośród państw członkowskich Unii Europejskiej i okaże się państwem, które skutecznie zmienia oblicze Europy Wschodniej. Jeśli Ukraina zostałaby członkiem Unii Europejskiej, stałaby się państwem wolnym, demokratycznym. W ten sposób ziściłaby się myśl Jerzego Giedroycia<sup>22</sup>. Polska graniczyłaby z państwem demokratycznym, które ma olbrzymi potencjał i może stać się przykładem dla swojego sąsiada – Rosji. Czy tak się stanie, zależy od tego, czy UE nadal będzie zaangażowana w politykę wschodnią. Jeszcze więcej zależy jednak od Ukrainy, od tego, czy nadal będzie podejmowała wysiłki na rzecz utrzymania kierunku na integrację z UE. Pamiętajmy, że UE nie jest już tą samą Unią, jaką była przed kryzysem. Jeśli potencjał zaangażowania w politykę wschodnią zmaleje, to tym samym zmniejszą się perspektywy na integrację Ukrainy z UE.

Unia Europejska winna położyć szczególny nacisk w realizację swej polityki wschodniej na kontakty międzyludzkie (*people-to-people contact*) ze społeczeństwami państw PW oraz zwiększyć środki finansowe na ich realizację. Skuteczna zmiana sytuacji wewnętrznej tych państw wymaga stałych i długotrwałych nakładów finansowych. W tym też celu niezbędne są programy wymiany młodzieży, stypendia dla studentów, wymiana młodych badaczy i młodych specjalistów różnych branż, wsparcie dla naukowców i wiele podobnych programów.

Polityka PW powinna być realizowana na dwóch poziomach: 1) państwowym i 2) społeczeństwach. Jeśli chodzi o poziom państwowy, UE ma instrumenty ku temu, żeby wpływać na sytuację państw PW (the Association Agreement,

<sup>22</sup> Na ten temat szerzej w tomie poświęconym problematyce ULB: A. Gil (red.), „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 10 (2012), z. 1: *Co po ULB? Polityka wschodnia Polski wobec sąsiadów w nowych uwarunkowaniach*, passim.

liberalizacja reżimu wizowego, współpraca międzyrządowa etc.). UE winna wspierać – w myśl przyjętej zasady *more for more* – te państwa, które rzeczywiście podejmują trud reform. Natomiast w odniesieniu do poziomu społeczeństw, UE również ma instrumenty oddziaływania na społeczeństwa państw PW. Najskuteczniejszym instrumentem jest liberalizacja reżimu wizowego, reżim bezwizowy, jak również działania poprzez the Business Forum, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i inne. UE musi zwiększyć wsparcie dla demokratyzacji w regionie, wspierać społeczeństwa obywatelskie państw PW. Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego w niektórych państwach, jak Białoruś i Azerbejdżan, jest bardzo trudna i wymaga mocnego wsparcia ze strony UE. Ponadto, społeczeństwa PW poddawane są silnej propagandzie rosyjskiej (rosyjskojęzyczne media – szczególnie telewizja, prasa), a tym samym miękka siła (*soft power of the EU*) UE nie jest tak skuteczna.

Niezbędna jest również zmiana w kwestii przekazywania przez UE pomocy społeczeństwom PW, jak również konieczność rozwiązania problemów związanych z dystrybucją funduszy pomocowych UE, jak: brak transparentności w zarządzaniu funduszami z UE, zbyt ni nacisk na uwarunkowania formalne kosztem implementacji koniecznych reform etc.

Projekt PW ewoluuje w kierunku struktury koncentrycznych kręgów. Powoduje to, że UE musi wziąć pod uwagę interesy państw objętych projektem PW. Niektóre z państw nie są zainteresowane zacieśnianiem współpracy (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś), inne z kolei widzą się w UE (np. Mołdawia, Ukraina, Gruzja). Współpraca ta winna opierać się na zasadzie *more for more*, czyli więcej reform za więcej środków finansowych. Jeśli UE nie będzie uwzględniać interesów państw PW, projekt ten skazany jest na porażkę.

PW musi zostać zaadaptowane do nowej rzeczywistości geopolitycznej we wschodnim sąsiedztwie UE<sup>23</sup>. Wynika to z faktu, że polityka imperialna Rosji stanowi wyzwanie dla projektu PW, ale także dla państw PW (w szczególności dla Ukrainy, która bez pomocy Zachodu nie będzie w stanie poradzić sobie z sytuacją, w jakiej się znalazła). Jeśli UE chce mieć wpływ na kształt wschodniego sąsiedztwa, musi położyć nacisk na poprawienie stosunków z państwami PW poprzez zaoferowanie im konkretnych warunków tej współpracy, mającej

<sup>23</sup> Szerzej na temat wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego zob.: З. Станкевич, Т. Стемпневски, А. Шабациук (ред.), *Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы*, Lublin–Moskwa: Издательство Люблинского Католического Университета Иоанна Павла II, Институт Центрально-Восточной Европы в Люблине 2014; С. Marklund, *The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power: Rereading Rudolf Kjellén on Geopolitical Imaginary and Competitive Identity*, „Geopolitics” 2015, Vol. 20, No. 2, s. 248–266.

na celu stabilizację polityczną, ekonomiczną i bezpieczeństwo tego obszaru. Bez pomocy ze strony UE państwa te będą coraz bardziej uzależniały się od Rosji. Rosja i jej polityka wobec państw PW jest skuteczna, gdyż 1) gospodarki państw PW są słabe i podatne na wpływy rosyjskie, 2) polityczna korupcja i autorytarny system rządów w państwach PW również sprzyjają interesom Rosji. Co jest bardzo istotne, niespełnione oczekiwania państw PW co do pomocy ze strony UE w dłuższej perspektywie spowodują, że cały region PW zostanie ogarnięty procesem *de-Europeanization*<sup>24</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Babayan N., *The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad*, „Democratization”, Vol. 22, No. 3, 2015.
- Dempsey J., *The EU's Blindness About Eastern Europe*, „Carnegie Europe: Judy Dempsey's Strategic Europe”, May 28, 2015, wersja online: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60229> [dostęp: 28.05.2015].
- Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, „Chatham House Briefing Paper”, August 2012, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: 28.10.2014].
- Forbrig J. (ed.), *A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper, No. 1, February 2015, Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States 2015, wersja online: [www.gmfus.org/file/4250/download](http://www.gmfus.org/file/4250/download) [dostęp: 30.06.2015].
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga 21–22 May 2015), European Council, May 21–22, 2015, wersja online: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp: 30.06.2015].
- Klatt M., Stępniewski T., *Normative Influence. The European Union, Eastern Europe and Russia*, Lublin–Melbourne 2012.
- Kobzova J., *Eastern Partnership after Riga: rethink, reforms, resilience*, „ECFR Riga Series”, s. 1, wersja online: <http://www.ecfr.eu/wider/rigapapers> [dostęp: 5.07.2015].

<sup>24</sup> „de-europeizacji”

T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, *op. cit.*

- Marklund C., *The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power: Rereading Rudolf Kjellén on Geopolitical Imaginary and Competitive Identity*, „Geopolitics” 2015, Vol. 20, No. 2.
- Menon R., Rumer E., *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Cambridge: MIT Press, 2015.
- Michta A.A., *After the Summit*, „The American Interest”, May 25, 2015, wersja online: <http://www.the-american-interest.com/2015/05/25/after-the-summit/> [dostęp: 15.06.2015].
- Osadczy W., Stępniewski T., *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 2, Lublin 2014.
- Partnerstwo Wschodnie*, <http://oide.sejm.gov.pl>
- Pridham G., *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–2014: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4, 2014.
- Radzik R., *Białorusini: między narodową odrębnością a ruską wspólnotowością*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkąt: Rosja, Ukraina, Białoruś*.
- „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 10 (2012), A. Gil (red.), z. 1: *Co po ULB? Polityka wschodnia Polski wobec sąsiadów w nowych uwarunkowaniach*.
- Smith N.R., *The EU and Russia’s conflicting regime preferences in Ukraine: assessing regime promotion strategies in the scope of the Ukraine crisis*, „European Security”, 2015, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1027768>.
- Stępniewski T., *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, Lublin 2014.
- Stępniewski T., *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011.
- Tsygankov A., *Vladimir Putin’s last stand: the sources of Russia’s Ukraine policy*, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4, 2015.
- Umland A., *Why Russia-led post-Soviet integration has little prospects*, „Academia.edu”, 2011, wersja online: [http://www.academia.edu/1157293/Why\\_Russia-led\\_Post-Soviet\\_Integration\\_Has\\_Little\\_Prosppects](http://www.academia.edu/1157293/Why_Russia-led_Post-Soviet_Integration_Has_Little_Prosppects) [dostęp: 01.10.2014].

Waal T. de, Youngs R., *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, „Carnegie Endowment for International Peace”, May 14, 2015, wersja online: <http://carnegieendowment.org> [dostęp: 17.06.2015].

Wiśniewska I., *Unia Eurazjatycka. Rosyjska próba scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, nr 44, Warszawa lipiec 2013.

Гиль А., Стемпневски Т. (ред.), *Перед выбором. Будущее Украины в условиях системной дестабилизации*, Люблин–Львов–Киев 2013.

Станкевич З., Стемпневски Т., Шабацюк А. (ред.), *Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы*, Lublin–Moskwa: Издательство Люблинского Католического Университета Иоанна Павла II, Институт Центрально-Восточной Европы в Люблине 2014.

## PARTNERSTWO WSCHODNIE UNII EUROPEJSKIEJ: W POSZUKIWANIU NOWEGO MODELU INTEGRACJI

### Streszczenie

Unia Europejska staje w obliczu wyzwań płynących z sąsiedztwa zarówno południowego, jak i wschodniego. Do niedawna wydawało się, że uwaga Wspólnoty winna być skierowana przede wszystkim ku południowym sąsiadom (skutki arabskiej wiosny). Jednak wydarzenia na Ukrainie w postaci Euromajdanu, aneksji Krymu przez Rosję, wybuchu wojny hybrydowej (obecnie już regularnej wojny) między Rosją i Ukrainą spowodowały, że Unia Europejska nie może biernie przyglądać się tym wydarzeniom. Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania znaczenia projektu Partnerstwa Wschodniego zarówno dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, jak też dla samej Unii Europejskiej, a także przedstawienie kilku rekomendacji w celu uskutecznienia Partnerstwa Wschodniego.

## EUROPEAN UNION EASTERN PARTNERSHIP: IN SEARCH OF A NEW MODEL OF INTEGRATION

### Summary

The European Union is facing challenges posed by both its southern and eastern neighbourhood. Until recently, it seemed that the Union ought to focus on the southern neighbours (the fallout of the Arab Spring). However,

the events in Ukraine, especially Euromaidan, the annexation of Crimea by Russia and the outbreak of the hybrid war (a regular war at present) between Russia and Ukraine, have shown that the EU cannot disregard these events. The aim of the present paper is to indicate the significance of the Eastern Partnership both for the Eastern European states and the Southern Caucasus as well as the EU itself and offer recommendations for the Eastern Partnership.

## ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: В ПОИСКАХ НОВОЙ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ

### Резюме

Европейский союз встаёт перед лицом проблем, исходящих от соседних регионов – как южного, так и восточного. До недавнего времени существовало мнение, что внимание Европейского Сообщества должно быть направлено в первую очередь на южных соседей (последствия арабской весны). Однако события на Украине, среди которых следует прежде всего назвать Евромайдан, аннексию Крыма Россией, начало гибридной (в настоящее время уже регулярной) войны между Россией и Украиной привели к тому, что Европейский союз уже не может безучастно наблюдать за этими событиями. Целью настоящей статьи является попытка показать важность проекта Восточного Партнёрства как для государств Восточной Европы и Южного Кавказа, так и для самого Европейского союза, а также представление нескольких рекомендаций для повышения эффективности Восточного Партнёрства.



**Józef M. Fiszer**

# UNIA EUROPEJSKA PO WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 2014 ROKU I JEJ PRZYSZŁOŚĆ. IMPLIKACJE DLA POLSKI

## WPROWADZENIE

Pierwsze w Polsce wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) odbyły się 13 czerwca 2004 roku, a więc zaledwie kilka tygodni po naszej akcesji do Unii Europejskiej. Wygrała je wówczas Platforma Obywatelska, która zdobyła 15 mandatów (24,1% ogółu głosów), a za nią były Liga Polskich Rodzin – 10 mandatów (15,92% głosów, Prawo i Sprawiedliwość – 7 mandatów (12,6% ogółu głosów), Samoobrona – 6 mandatów (10,78% ogółu głosów), koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy – 5 mandatów (9,35% ogółu głosów), Unia Wolności – 4 mandaty (7,33% ogółu głosów), Polskie Stronictwo Ludowe – 4 mandaty (6,34% ogółu głosów), Socjaldemokracja Polska – 3 mandaty (5,33% ogółu głosów). W sumie w Parlamencie Europejskim znalazło się po raz pierwszy w historii tego organu 54 polskich eurodeputowanych. Ale wówczas mieliśmy małe doświadczenie i na unijnej scenie poruszaliśmy się ostrożnie, choć z nadzieją, że je zdobędziemy, i z wiarą, że Unia Europejska nas potrzebuje, a Polska potrzebuje Unii. Dziś, po 11 latach od wejścia Polski do Unii Europejskiej i tamtych historycznych dla nas wyborów można powiedzieć, że tak się stało. Dziś Polacy są zadowoleni z członkostwa w UE i czujemy się już pewniej w Parlamencie Europejskim i na unijnych salonach. Wzrósł też wskaźnik naszego eurooptymizmu, bo korzyści z akcesji są widoczne przysłowiowym gołym okiem i odczuwa je większość Polaków<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J.M. Fiszer, *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, między-*

Obchodzony w 2014 roku jubileusz 10-lecia członkostwa Polski w UE i w Parlamencie Europejskim oraz kolejne wybory do tego jednego z najważniejszych unijnych organów, których skutki dla Polski i UE analizuję w niniejszym opracowaniu, stały się też dobrą okazją do refleksji i naukowych dyskusji nad blaskami i cieniami polskiej polityki integracyjnej oraz jej osiągnięciami i perspektywami. Były też czasem sprzyjającym intensyfikacji dyskursu nad Unią Europejską i jej perspektywami. Taki też jest cel tego artykułu, którego główną tezą jest konstatacja, że akcesja Polski do UE była i jest jednym z najważniejszych wydarzeń w najnowszych dziejach Polski. Stała się wręcz przełomową cezurą w historii najnowszej Polski, a zwłaszcza gdy idzie o naszą politykę wewnętrzną i zagraniczną<sup>2</sup>.

Jedenaście lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej to również dobra perspektywa, aby sporządzić bilans naszej obecności na unijnych salonach oraz przeanalizować wynikające z tego faktu pozytywne i negatywne doświadczenia, a także odpowiedzieć na pytania dotyczące przyszłości i nowych wyzwań stojących przed polską polityką integracyjną i przed Unią Europejską. Nie jest to jednak zadanie łatwe, bo na temat Unii Europejskiej i naszej polityki unijnej wciąż mamy rozbieżne opinie, tak wśród elit politycznych, jak i zwykłych obywateli. Jest to efekt niewiedzy i zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązaliśmy z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska, będąca efektem dotychczasowych procesów integracyjnych, przeżywa dziś poważny kryzys i znalazła się na rozdrożu. Grozi jej rozpad. Teoretycy i praktycy zadają sobie pytania, dlaczego tak się stało, jakie są tego przyczyny i co dalej z Unią Europejską? Kryzys finansowo-gospodarczy oraz konflikty międzynarodowe w bliskim i dalszym otoczeniu UE pokazują, że projekt ten źle funkcjonuje, tak w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym, politycznym oraz kulturowym. Nieefektywne

---

*narodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 13–52; *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015, s. 23–50. Por. także: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo: PRESSCOM, Wrocław 2014; K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

są unijne polityki, a zasady i mechanizmy ich koordynacji i działania budzą wiele zastrzeżeń i wymagają radykalnych zmian. UE pilnie potrzebuje nowych wizji oraz nowych rozwiązań o charakterze teoretycznym i utylitarnym. Tutaj otwiera się pole do działania Parlamentu Europejskiego, ważnego ogniwa w systemie politycznym UE, jedynej unijnej instytucji wybieranej bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich, i pole do popisu dla europosłów<sup>3</sup>, których zadaniem jest „reprezentowanie obywateli na szczeblu UE i ochrona ich interesów w dialogu z unijnymi przywódcami i instytucjami”<sup>4</sup>.

Parlament Europejski, największe na świecie ciało przedstawicielskie o charakterze międzynarodowym, powinien wreszcie stać się miejscem, gdzie rodzą się nowe koncepcje integracyjne i metody skutecznego rozwiązywania problemów, które hamują rozwój Unii Europejskiej. Powinien też stać się skutecznym instrumentem modernizacji UE, która musi być bardziej otwarta, elastyczna, efektywna i odpowiedzialna za losy Europy i świata. Jednocząca się Europa potrzebuje dziś nowego spoiwa, które uzasadni i uczyni zrozumiałym zinstytucjonalizowane współdziałanie tworzących ją tak wielu państw. Struktury integracyjne nie mogą istnieć tylko dlatego, że przemawia za tym przewaga korzyści nad niemożliwymi do wyeliminowania kosztami jej istnienia. Unia Europejska, aby istnieć i dalej integrować nasz kontynent potrzebuje tożsamości, albo inaczej mówiąc świadomości europejskiej. Ale nie powinno to prowadzić do osłabienia lub rozmycia się tożsamości narodowej. W procesie tym, który wymaga wielu lat pracy, powinien dużą rolę odegrać Parlament Europejski.

## 1. MIEJSCE I ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Parlament Europejski jest jedną z głównych, statutowych instytucji Unii Europejskiej. Jego początki sięgają lat 50. XX wieku, czyli podpisania traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i EUROATOM). Zmiany, jakie dokonały się w jego strukturze, składzie osobowym oraz uprawnieniach, są konsekwencją pogłębiania się i rozszerzania zakresu podmiotowego i terytorialnego integracji europejskiej. Także są

<sup>3</sup> W Polsce w stosunku do członków Parlamentu Europejskiego potocznie używa się takich określeń, jak: „europoseł”, „europarlamentarzysta” lub „eurodeputowany”. Natomiast oficjalne określenie to „poseł do Parlamentu Europejskiego”.

<sup>4</sup> [http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/PL\\_EP%20Obrochure.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/PL_EP%20Obrochure.pdf) [dostęp: 13.05.2015].

„wyrazem zdeterminowanej polityki Parlamentu, który od samego początku konsekwentnie działał na rzecz zmiany swej pozycji w systemie instytucjonalnym Wspólnot. Żadna inna instytucja Wspólnot i Unii nie doświadczyła takiej ewolucji”<sup>5</sup>.

Parlament Europejski jest także – obok Trybunału Sprawiedliwości – najstarszym organem Wspólnot Europejskich. Początkowo nazywany Zgromadzeniem, później Zgromadzeniem Parlamentarnym, 30 marca 1960 roku przyjął nazwę Parlament Europejski, którą oficjalnie zaakceptował Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1987 roku, a ostatecznie zatwierdził Traktat z Maastricht. Postanowienia JAE zwiększyły rolę PE, m.in. poprzez wprowadzenie procedury współpracy pomiędzy Parlamentem a Radą. Parlament Europejski został wówczas włączony w proces stanowienia prawa Wspólnot Europejskich.

Na szczycie w Paryżu 9–10 grudnia 1974 roku szefowie państw i rządów krajów członkowskich Wspólnot postanowili wprowadzić bezpośrednio i powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego. 13 lipca 1976 roku podpisany został „Akt o powszechnych wyborach do Parlamentu Europejskiego”. Wszedł on w życie 1 lipca 1978 roku. Przyjęcie tego dokumentu zmieniło zasadniczo charakter Parlamentu z instytucji międzyparlamentarnej stał się instytucją ponadnarodową. W dniach 7–10 czerwca 1979 roku odbyły się pierwsze bezpośrednio i powszechne wybory, podczas których wybrano 410 posłów, reprezentujących 10 ówczesnych państw członkowskich<sup>6</sup>.

Zmiana systemu wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz kolejne poszerzania spowodowały radykalne zwiększenie liczby deputowanych. Kolejne powszechne i bezpośrednie wybory do PE zostały przeprowadzone w latach 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009 i ostatnie w maju 2014 roku. Parlament Europejski funkcjonuje opiera się na przepisach Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, a w szczególności art. 189–201 oraz regulamin przyjęty zgodnie z art. 199 tego samego traktatu. Obecnie obowiązujący Regulamin pochodzi z 2009 roku<sup>7</sup>. Wybory do PE są wolne, tajne, powszechne, proporcjonalne i bezpośrednie, a ogólne zasady ich przeprowadzania określono w traktatach założycielskich Wspólnoty Europejskiej. Dopiero jednak 20 września

<sup>5</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 189; P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007; R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

<sup>6</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 22; M. Kruk, E. Popławska, *Parlamenty a integracja europejska*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>7</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, tom I, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 133.

1976 roku Rada wydała decyzję nr 76/787, do której dołączono Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego przez bezpośrednie i powszechne głosowanie. Kadencja PE trwa 5 lat, a zatem tyle trwa mandat deputowanego do Parlamentu, który może być odnowiony. Istotne jest to, że deputowani do PE nie reprezentują parlamentów państw członkowskich, czy okręgów wyborczych, w których wygrali wybory, ale są przedstawicielami wszystkich społeczeństw UE<sup>8</sup>. Uczestniczą więc również w podejmowaniu decyzji nie odnoszących się do krajów, z których pochodzą. Bezpośrednie reprezentowanie obywateli UE świadczy o ponadnarodowym charakterze tej instytucji. Warto również podkreślić, że czynne i bierne prawo w wyborach do PE jest jednym z praw *sensu stricte* wśród praw obywatela UE, a zatem przysługuje w państwie przyjmującym, którego nie jest się obywatelem. PE – jak już wspomniałem – jest jedyną instytucją UE, której kreacja następuje w wyborach bezpośrednich<sup>9</sup>.

Historia PE to nie tylko wzrastająca liczba europosłów, to także – co prawda bardzo powolne – umacnianie się jego kompetencji i uprawnień ustawodawczych. W pierwszych latach Parlament spełniał głównie funkcję konsultacyjną, która wzrosła wraz z podpisaniem w 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego, wprowadzającego procedurę współpracy i zgody. Traktat z Maastricht natomiast dodał procedurę współdecydowania, a Traktat Amsterdamski rozszerzył jego uprawnienia w procesie podejmowania decyzji przez organy Wspólnot i uprościł stosowane do tej pory procedury. Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku, wzmocnił kontrolę polityczną Parlamentu nad Komisją Europejską oraz zwiększył jego prerogatywy poprzez zmodyfikowanie i rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania<sup>10</sup>. Dzięki temu uprawnienia Parlamentu Europejskiego poszerzyły się i obejmują uprawnienia legislacyjne, kontrolne i budżetowe. W praktyce oznacza to, że uczestniczy on w procesie legislacyjnym UE, na który wpływa w różnym zakresie, w zależności od zastosowanej procedury; uczestniczy w procesie uchwalania budżetu Unii, mając kompetencje zmiany założeń do jego części obowiązkowej i wprowadzania poprawek do części nie-

<sup>8</sup> J. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004; A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 129–158.

<sup>9</sup> W. Tomaszewski, *Parlament Europejski*, [w:] W. Tomaszewski, M. Chelminiak (red.), *Unia Europejska na początku XXI wieku*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2009, s. 10.

<sup>10</sup> Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.

obowiązkowej, a także odrzucenia budżetu; przeprowadza kontrolę organów wykonawczych UE<sup>11</sup>.

Także Traktat nicejski, który wszedł w życie 1 lutego 2003 roku<sup>12</sup>, umocnił rolę Parlamentu Europejskiego, m.in. poprzez objęcie nowych obszarów procedurą współdecydowania (art. 251 TWE). PE otrzymał także prawo wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego (art. 230 TWE). Dzięki temu stał się on faktycznym współlegislatorem.

Wykonywanie uprawnień legislacyjnych ma jednak charakter specyficzny, gdyż PE nie pełni typowej dla parlamentów narodowych funkcji stanowienia prawa, a jedynie bierze udział we wszystkich obowiązujących procedurach jego tworzenia. Dotyczy to wspomnianych już procedur: konsultacji, współpracy, współdecydowania oraz zgody.

Parlament Europejski nie ma więc uprawnień prawotwórczych. Jednak jego rola w procesie prawotwórczym stale się zwiększa. Radykalnie zaś wzrosła na mocy traktatu z Lizbony. PE uczestniczy w procesie przyjmowania aktów prawnych Wspólnoty, wykonując swe funkcje określone w procesie współdecydowania i procedurze współpracy międzyinstytucjonalnej, jak również poprzez udzielanie zgody i wyrażanie opinii doradczych. Mimo to, Parlament Europejski wciąż nie dysponuje prawem inicjatywy prawodawczej, ani nie może samodzielnie stanowić prawa.

Warto podkreślić, że PE w pewnym sensie sprawuje nadzór nad kierunkiem przemian politycznych UE, wskazywanym przez Radę Europejską (RE). Rada jest bowiem zobowiązana do składania przed PE sprawozdania po każdym swoim posiedzeniu, jak również rocznego pisemnego sprawozdania o postępkach osiągniętych przez UE.

PE w systemie instytucjonalnym UE stale więc ewoluuje, a jego rola rośnie wraz z uzyskiwaniem stopniowo coraz większych kompetencji, zarówno w obszarze opiniodawczym, kontrolnym, jak i w procesie stanowienia prawa. Podnosi się zatem także ranga i znaczenie PE wśród pozostałych organów UE. Również ostatni traktat rewizyjny, który aktualizuje przepisy prawne UE w wielu obszarach jej działalności, czyli wspomniany wyżej Traktat lizboński, wzmocnił jego kompetencje i rolę. Od 1 grudnia 2009 roku, tj. po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Parlament Europejski

<sup>11</sup> K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 252–253; J. Galster, *Parlament Europejski, system instytucjonalny i rzeczywistość*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1988; C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2004.

<sup>12</sup> Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/32.

„decyduje o większości unijnego prawa. Część uzyskanych przezeń kompetencji do tej pory była zarezerwowana jedynie do Rady, np. polityka rolna, wizowa i azyłowa. Do nich dochodzą sprawy, którymi do tej pory Unia się nie zajmowała, takie jak ochrona danych osobowych, energia, własność intelektualna. Parlament ma wpływ na obsadę stanowisk komisarza. I choć za wcześniej, by twierdzić, że Unia staje się demokracją parlamentarną, to przynależność do europarlamentu daje już nie tylko spore pieniądze, ale i władzę”<sup>13</sup>.

Parlament Europejski *de facto* może dziś tworzyć prawo na równi z Radą UE i Komisją Europejską. Posiada uprawnienia do blokowania unijnych umów handlowych (np. sprzecznych z prawami człowieka) i wpływa na podział unijnych pieniędzy, które na przykład są przeznaczane na wspólną politykę rolną, która dziś pochłania ponad 40% rocznego budżetu UE. Mówiąc o systematycznie rosnących uprawnieniach PE, należy pamiętać, że nadają je państwa członkowskie. To one decydują o tym, co Parlamentowi wolno i w jaki sposób wykorzysta on swoje kompetencje. Natomiast PE nie jest uprawniony do decydowania o sobie samym i do przyznawania sobie władzy, gdyż o tym decydują państwa członkowskie UE<sup>14</sup>.

Jeśli idzie o Parlament Europejski, to raz jeszcze należy podkreślić, że Traktat z Lizbony wzmocnił jego kompetencje i rolę w procesie decyzyjnym UE, a także wzmocnił rolę parlamentów narodowych. Traktat ten nadał PE nowe kompetencje w obszarze budżetu, stanowienia prawa w UE, czy w procesie zawierania umów międzynarodowych. Najważniejszą zmianą dla PE stało się rozszerzenie jego roli w procedurze współdecydowania, co *de facto* stawia dziś PE na równi z Radą<sup>15</sup>.

W Traktacie z Lizbony ustalono także nowy podział mandatów między państwami członkowskimi UE. Jeśli zaś chodzi o parlamenty narodowe i ich nową rolę w procesie funkcjonowania UE, to przyjęto następujące rozwiązania: uczestniczenie w uproszczonej procedurze zmiany traktatów, umocnienie pozycji w dziedzinach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zwiększenie informacji. Poza tym w Traktacie lizbońskim określono możliwości i warunki wystąpienia kraju członkowskiego z UE oraz zmniejszono liczbę komisarzy (od 1.XI.2014 r.) do 2/3 liczby państw członkowskich. Ponadto Traktat ten zmienił zasady funkcjonowania niektórych organów UE. Przed

<sup>13</sup> M. Marczak, *I kto tu rządzi?*, „Newsweek Polska”, Dodatek specjalny, grudzień 2009, s. 23.

<sup>14</sup> J.A. Wojciechowski, *Europa po liftingu*, Greek Galery, Warszawa 2008, s. 56–58.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat patrz: J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 153–178; [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm)

wszystkim uznał Radę Europejską za instytucję Unii Europejskiej, ale nadal nie ma ona kompetencji prawodawczych. Najwięcej wątpliwości wzbudzał proces decyzyjny w RE, gdzie ostatecznie zdecydowano się na większość kwalifikowaną. Utworzono także nową instytucję, czyli Przewodniczącego Rady Europejskiej na okres 2,5 roku. Główne jego zadania to: organizacja, kierowanie pracami RE, przedstawianie sprawozdań PE, zapewnienie ciągłości prac RE. Niestety, w praktyce czasami prowadzi to do kolizji z kompetencjami Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>16</sup>.

Można postawić tezę, że Traktat z Lizbony wzmocnił nie tylko rolę PE, ale również pozycję UE na arenie międzynarodowej. Traktat lizboński, ostatecznie określił – jeśli idzie o Parlament Europejski – górny pułap liczby posłów na 750 (nie wliczając Przewodniczącego PE) oraz minimalną liczbę posłów, przypadającą na najmniej ludny kraj członkowski – 6 deputowanych. Ponadto ustalili, że rozdział miejsc ma mieć charakter degresywnie proporcjonalny<sup>17</sup>. Oznacza to, że podział mandatów nie opiera się na uniwersalnej, matematycznej regule, ale jest efektem porozumienia politycznego i ma charakter tymczasowy oraz jest przedmiotem dyskusji przy okazji kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ponadto uzgodniono, że w przyszłości szczegółowy podział miejsc pomiędzy państwa członkowskie określi Rada Europejska na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego.

Jak już wspominałem, Traktat lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, a do dziś nie opracowano jednolitej, wspólnej ordynacji wyborczej, tzn. takiej, która by obowiązywała w całej UE. Tak więc procedury wyborcze do PE w każdym państwie członkowskim nadal podlegają przepisom krajowym. Jednakże na mocy decyzji Rady z 23 czerwca i 25 września 2002 roku dokonano nowelizacji wspomnianego już Aktu z 1976 roku i ustalono, że ogólne zasady wyborów określa prawo wspólnotowe, natomiast szczegółowe warunki przeprowadzenia wyborów określają przepisy prawa krajowego państw należących do Unii Europejskiej.

W Polsce tryb wyborów do PE określa Ustawa – ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 roku<sup>18</sup>. Ustawa ta, poza try-

<sup>16</sup> M. Kleinowski, *Wpływ Traktatu lizbońskiego na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(48)2015, s. 184–207.

<sup>17</sup> Ł. Sosnowski (red.), *Podział mandatów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena i implikacje*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 152–162.

<sup>18</sup> *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Dz. U. RP Nr 25, poz. 219; Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592; Dz. U. 2007, Nr 25,



bem wyborów, ustala warunki wykonywania mandatu posła do PE oraz jego wygaśnięcie i utratę<sup>19</sup>. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi i Konstytucją RP zasadę nie łączenia mandatu posła do PE rozszerzono o te funkcje i stanowiska, które wynikają z zakazu łączenia z mandatem posła lub senatora. Ustawa przyznaje czynne prawo wyborcze obywatelom UE nie będącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat oraz zgodnie z prawem stale zamieszkują w Polsce. Zaś bierne prawo wyborcze odnosi się do osób, które ukończyły 21 lat i od co najmniej 5 lat stale zamieszkują w Polsce lub na terytorium innego państwa należącego do UE.

Konkludując, należy zauważyć, że tym bardziej trzeba jak najszybciej opracować i wcielić w życie nową, jednolitą dla całej Unii Europejskiej ordynację wyborczą do PE, gdyż jej brak powoduje liczne problemy i spory natury politycznej i prawnej. Niestety, nie udało się tego zrealizować do wyborów w 2014 roku, mimo starań idących w tym kierunku. Należy też poprawić frekwencję podczas kolejnych wyborów do PE, która z roku na rok spada i osiągnęła poziom zaledwie 20 punktów procentowych. O ile podczas pierwszych wyborów w 1979 roku udział wzięło 63% uprawnionych do głosowania, to w 1984 roku – 61%, w 1989 roku – 58,5%, w 1994 roku – 56,8%, w 1999 roku – 49,8%, w 2004 roku – 45,7%, w 2009 roku – 43% (w Polsce – 24,53%)<sup>20</sup>, a w 2014 roku – 43,09% (w Polsce – 23,83%)<sup>21</sup>.

Analiza frekwencji wyborczej pokazuje, poza jej ogólnym spadkiem, duże rozbieżności wśród państw członkowskich, i to w grupie „starych”, jak i „nowych” członków UE. *Notabene*, frekwencja w Polsce była w 2014 roku o 0,71% niższa niż w wyborach do PE pięć lat temu. To znaczy, że niebezpiecznie zbliżyliśmy się do najgorszej frekwencji w historii naszej obecności w UE, kiedy to w 2004 roku głosował zaledwie co piąty Polak. Co gorsza, w porównaniu z Polską, średnia unijna frekwencja była niemal dwukrotnie wyższa, ale też sukcesywnie spada. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, a głównie jest to efekt:

---

poz. 162; Dz. U. 2007, Nr 112, poz. 76. Powyższe regulacje prawne utraciły moc 31 lipca 2011 roku, gdyż wówczas wprowadzono nowe przepisy zawarte w ustawie „Kodeks wyborczy” 5 stycznia 2011 roku (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112).

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat patrz: S. Gebethner, *Polska ustawa wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*. Wrocław 2004, s. 81–103; R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 135–138.

<sup>20</sup> W. Szymborski, *Unia Europejska. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Edukacyjne WERS, Bydgoszcz 2009, s. 100.

<sup>21</sup> *Wybory do Parlamentu Europejskiego*. Strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej, <http://www.pkw.gov.pl> [dostęp: 5.06.2014].

- niedostatku wiedzy na temat PE, jego uprawnień i roli;
- świadomości, że wybory te nie stanowią formy wyłaniania unijnego „rządu”;
- przekonania o tym, że Parlament trawi korupcja, podobnie jak inne instytucje wspólnotowe;
- przekonania, że PE jest tylko miejscem popisów krasomówczych, sporów i kłótni o charakterze politycznym;
- faktu, że wybory w rzeczywistości nie dotyczą jednoznacznie spraw europejskich, lecz stanowią niezależne wybory krajowe, bez żadnych skutków praktycznych dla zwykłego obywatela;
- ogólnej bierności społeczeństw i spadku frekwencji w krajowych wyborach lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych<sup>22</sup>.

Zdaniem ekspertów, na frekwencję wyborczą ma wpływ wiele innych czynników i przesłanek, które ogólnie można podzielić na obiektywne i subiektywne. Do pierwszych należą determinanty socjoekonomiczne, prawne i systemowe, do drugiej psychospołeczne. W grupie socjoekonomicznych istotne są: płeć, wiek, miejsce zamieszkania, status zawodowy oraz poziom dochodów<sup>23</sup>.

## 2. PARLAMENT EUROPEJSKI PO WYBORACH W MAJU 2014 ROKU

Wybory do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji, czyli na lata 2014–2019, odbywały się od 22 do 25 maja 2014 roku. Jako pierwsi już 22 maja 2014 roku głosowali Brytyjczycy i Holendrzy, a Polacy – jak większość – Europejczyków poszli do urn wyborczych w niedzielę – 25 maja 2014 roku. W trwających od czwartku do niedzieli wyborach (prawo głosu miało około 400 mln obywateli z 27 krajów), zostało wybranych 750 europosłów, a frekwencja wyniosła 43,09%. W Polsce wybraliśmy 51 deputowanych, przy frekwencji 23,82%,

<sup>22</sup> W. Nicoll, T.C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 122; K. Zajączkowski, *Rola i pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2004, s. 111–113; A. Zukowski, *Partycypacja wyborcza elektoratu do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

<sup>23</sup> J. Dzwonczyk, *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych 2005*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 58; M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, ISP PAN, Warszawa 2007.

która była o około 0,7% niższa niż w 2009 roku, co dało nam szóste miejsce w PE. Warto przypomnieć, że liczba mandatów zależy od wielkości populacji: najwięcej eurodeputowanych mają w związku z tym Niemcy – 99, a najmniej Malta – 5.

Kampania wyborcza w całej Europie, także w Polsce, była – tak jak podczas eurowyborów w 2009 roku – niemerytoryczna, ospała, nijaka i przebiegała w cieniu wciąż trwającego finansowego i gospodarczego kryzysu, który sprzyjał eurosceptykom i partiom populistycznym, oraz w cieniu rosyjsko-ukraińskiego konfliktu. Szczególnie aktywni w tej kampanii wyborczej byli członkowie partii nacjonalistycznych i antyeuropejskich na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii, Belgii, Austrii, Grecji, Szwecji i Holandii. W rezultacie, w Parlamencie Europejskim VIII kadencji narodowcy i populiści mają silną reprezentację – ponad 100 na 750 eurodeputowanych. Skrajnie prawicowe partie odebrały głosy wszystkim głównym frakcjom w PE. Największy sukces odniósł Front Narodowy Marine Le Pen we Francji, który uzyskał aż 25% głosów, oraz w Wielkiej Brytanii Partia Niepodległości UKIP, która z 30-procentowym poparciem pokonała wygrywających nieprzerwanie od 110 lat Partię Pracy i konserwatystów. Skrajne ugrupowania odnotowały dobre wyniki także w Belgii (30% głosów – najwięcej w kraju – dla Separatystycznego Nowego Sojuszu Flamandzkiego N – VA), w Danii (wygrała skrajnie prawicowa Duńska Partia Ludowa z 23% poparcia), na Węgrzech (15% dla Jobbiku) i w Grecji (wygrała z 26 proc. skrajnie lewicowa Syriza). W Polsce antyunijny Kongres Nowej Prawicy zdobył 7% głosów<sup>24</sup>.

Podczas wyborów do PE w maju 2014 roku partie skrajnie prawicowe domagały się m.in. zamknięcia rynku pracy dla imigrantów, przywrócenia kontroli granicznych sprzed układu z Schengen i ograniczenia rosnących wpływów instytucji unijnych oraz zwiększenia miejsc pracy dla młodych. Partie skrajne nie są nowością w Parlamencie Europejskim. Były w nim obecne w poprzednich kadencjach. Jednak niepokojące jest to, że cieszą się one coraz większym poparciem społecznym, a na forum PE utrudniają prowadzenie prounijnej polityki<sup>25</sup>.

Natomiast paradoksalnie, ale na kryzysie nie udało się zyskać politycznie lewicy. W rezultacie wybory w 2014 roku, podobnie jak w 2009 roku, wygrała

<sup>24</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 roku o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 roku*, „Rzeczpospolita” 27.05.2014, s. 3; „Gazeta Wyborcza”, 27.05.2014, s. 1 i 3, „Metro”, 28.05.2014, s. 2.

<sup>25</sup> J. Pawlicki, *Skrajni politycy idą na Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 8.06.2009; D. ‘Cosi’c, *Po co nam europarlament*, „Wprost – Ligot”, 31.05.2009, s. 28–35.

prawica, m.in. w Niemczech, Francji, Włoszech, Wielkiej Brytanii, a w nowym PE znalazło się jeszcze więcej partii skrajnych i populistycznych<sup>26</sup>.

W Parlamencie Europejskim, wyłonionym podczas wyborów w 2014 roku, ostatecznie ukształtowało się i działa 9 frakcji politycznych:

1. Europejska Partia Ludowa – 213 mandatów, skupiająca przedstawicieli partii chadeckich i częściowo liberalnych, od włoskiego Ludu Wolności Silvia Berlusconi, poprzez niemiecką CDU/CSU, polską Platformę Obywatelską i PSL, po francuską Unię na rzecz Ruchu Ludowego Nicolas Sarkozy'ego. Są zwolennikami federalnej Unii Europejskiej.
2. Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i demokratów – 190 mandatów, zrzeszająca przedstawicieli partii socjalistycznych i socjaldemokratycznych – od brytyjskiej Partii Pracy, poprzez niemiecką SPD, polskich SLD–UP, do Partii Socjalistycznej we Francji i w Hiszpanii. Opowiada się za modelem socjalnym Unii, który łączy rynek z ochroną socjalną.
3. Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy – 64 mandaty, skupiające przedstawicieli partii liberalnych (europejscy liberałowie), jak m.in. brytyjscy Liberalni Demokraci. Opowiada się za dalszym rozszerzeniem UE i zwalczaniem zbędnej biurokracji.
4. Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie – 53 mandaty, frakcja skupiająca członków partii zielonych oraz partie centrolewicowe.
5. Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy – 46 mandatów, gromadzący przedstawicieli partii, których celem jest obrona państwa narodowego. Opowiadają się przeciwko integracji politycznej UE.
6. Zjednoczona Lewica Europejska – 42 mandaty, skupiająca partie komunistyczne i zielone partie lewicowe.
7. Europa Wolności i Demokracji – 38 mandatów, skupiająca przedstawicieli partii konserwatywnych. Jest to frakcja eurosceptyków i narodowych konserwatystów, przeciwników Traktatu z Lizbony.

Pozostali, to deputowani niezrzeszeni – 41 mandatów, nie związani z żadnym ugrupowaniem lub reprezentujący bardzo różne partie polityczne, których nie łączy program polityczny, oraz inni, nowo wybrani posłowie nie przynależący do żadnej z frakcji – 64 mandaty.

Chciałbym tutaj podkreślić, że w Parlamencie Europejskim posłowie zasiadają właśnie w owych grupach politycznych (frakcjach), a nie narodowych.

<sup>26</sup> M. Ostrowski, P. Świeboda, *Naprzód Europa*, „Polityka”, nr 30, 25.07.2009, s. 16–17; D. Pszczółkowska, *Kryzys pomaga eurosceptykom*, „Gazeta Wyborcza”, 6–7.06.2009, s. 9; J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku i w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony...*, *op. cit.*, s. 115–152.

Polacy są skoncentrowani w trzech frakcjach: PO i PSL w grupie chadeckiej, SLD w grupie socjalistycznej, a PiS – w grupie konserwatystów i reformatorów. We frakcjach odbywa się główna działalność polityczna. Decyzje, które są podejmowane podczas plenarnych posiedzeń PE, tak naprawdę zapadają wcześniej – w trakcie spotkań frakcji odbywających się w tygodniu poprzedzającym plenarne posiedzenia. Kluby polityczne podczas tych rozmów starają się wypracować wspólne stanowisko w danej sprawie i przygotować strategię wywierania wpływu na bieg wydarzeń.

Natomiast rola, jaką odgrywają poszczególni deputowani w PE, zależy w dużej mierze od ich znajomości tematyki europejskiej, języków obcych i doświadczenia. W związku z tym, bardzo istotne są ich kompetencje merytoryczne oraz lingwistyczne, a nie tylko chęć zdobycia dobrze płatnej synekury. *Notabene*, polscy eurodeputowani od 2009 roku zarabiają miesięcznie tyle samo co przedstawiciele innych państw – 7665 euro, czyli bardzo dużo. Dodatkowo dostają 287 euro diety za każdy dzień posiedzenia plenarnego PE, a także zwrot kosztów podróży. Poza tym po pięcioletniej kadencji europoseł może liczyć na dożywotną emeryturę miesięczną w wysokości 1,3 tys. euro<sup>27</sup>.

Polscy eurdeputowani – generalnie rzecz biorąc – nie wypadają źle w Parlamencie Europejskim. Są aktywni w swoich frakcjach, jak i podczas posiedzeń plenarnych PE. Są nagradzani, m.in. przez magazyn „Parlament”, i cieszą się dobrą opinią<sup>28</sup>.

Wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku w Polsce, podobnie jak w 2009 roku, wygrała Platforma Obywatelska, zdobywając 19 mandatów (32,3% głosów). Na drugim miejscu uplasowało się Prawo i Sprawiedliwość, zdobywając również 19 mandatów (31,78% głosów). Dalej SLD – UP – 5 mandatów (9,44% głosów) oraz Nowa Prawica – 4 mandaty (7,15% głosów) i PSL – 4 mandaty (6,80% głosów). W sumie więc do PE wybrano 51 posłów spośród 1277 kandydatów zarejestrowanych na 130 listach kandydatów przez 12 komitetów wyborczych. Do PE zostali ponownie wybrani m.in.: Jerzy Buzek, Adam Gierek, Ryszard Czarnecki, Bogusław Liberadzki, Lidia J. Geringer de Oedenberg, Janusz Zemke, Ryszard A. Legutko, Danuta Hübner, Janusz A. Lewandowski, Jacek E. Saryusz-Wolski, Czesław Siekierski, Jarosław Kalinowski, Tadeusz A. Zwiefka<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> A. Dąbrowska, *Taborcy europosłów*, „Polityka”, nr 33, 15.08.2009.

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat patrz: *Ranking polskich eurodeputowanych. Raport*. Redakcja: mgr I. Albrycht, Instytut Kościuszki, Kraków 2009; J. Stróżyk, *Polscy prymusi i maruderzy w PE*, „Rzeczpospolita”, 7.04.2009.

<sup>29</sup> *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 roku o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego...*, *op. cit.*, s. 72–74.

Pozostałe partie nie przekroczyły 5% progu wyborczego. Do Parlamentu Europejskiego nie weszły: Solidarna Polska (3,10% głosów), Europa Plus – Twój Ruch (3,70% głosów), Polska Razem (2,80% głosów) i Ruch Narodowy (1,5% głosów). W związku z tym, do PE nie dostali się m.in. dotychczasowi europosłowie: Jacek Kurski, Zbigniew Ziobro, Paweł Kowal, Wojciech Olejniczak, Marek Siwiec i Bogusław Sonik<sup>30</sup>.

Ostatnie wybory do PE w Polsce i ich wyniki ponownie potwierdziły, że zgodnie z ordynacją wyborczą, która słusznie uważana jest za „piekielną”, aby odnieść sukces partia musi być silna, duża i mieć znakomitych, rozpoznawalnych kandydatów na europosłów.

Wyniki wyborów do PE z maja 2014 roku zarówno w Europie, jak i w Polsce, pokazały, że w zasadzie skończył się zarówno nadmierny euroentuzjazm, jak i eurosceptycyzm, a zwyciężył europragmatyzm, tak dziś potrzebny Unii Europejskiej i Polsce. Pokazały też, iż w Unii Europejskiej narasta nacjonalizm i populizm, a to nie jest dla niej i dla Europy dobrym prognozą na przyszłość<sup>31</sup>.

### 3. UNIA EUROPEJSKA PO WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 2014 ROKU I JEJ PERSPEKTYWY

Kryzys finansowo-gospodarczy oraz kryzys na Ukrainie i w polityce migracyjnej pokazują wyraźnie, że dotychczasowy ustrój Unii Europejskiej nie zdaje już egzaminu, a jej polityki – tak wewnętrzna jak i zewnętrzna – nie są skuteczne. Unia boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Unijni decydenci podejmują się ambitnych projektów, jak na przykład unia gospodarczo-walutowa czy wspólna polityka zagraniczna i obrony, ale bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i możliwości ich zrealizowania. Wyłaniają się nowe linie podziału, a największe państwa Unii Europejskiej, w tym Francja i Niemcy, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę, coraz głośniej obnoszą się z poczuciem krzywdy i słabnącą wiarą w sens napędzania tej całej trzeszczącej maszynerii, jaką dziś przypomina Unia, i są przeciwne jej poszerzaniu i pogłębianiu. Według sondaży, aż 73% Niemców dziś jest zdania, że ich kraju nie stać już na więk-

<sup>30</sup> A. Słojewska, *Odchodzą spece od Wschodu i energii*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2014, s. A7.

<sup>31</sup> P. Majewski, *Europy nie zdziwią nasi eurosceptycy*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2014, s. A7.

sze zaangażowanie w proces ratowania euro i większy wysiłek w budowaniu zjednoczonej Europy<sup>32</sup>. Tymczasem wiadomo, że bez dalszego niemieckiego i francuskiego zaangażowania w rozwiązywanie unijnych problemów, federalny „projekt europejski” skazany będzie na niepowodzenie. Na federalizację Europy sceptycznie patrzy też wiele innych państw członkowskich, obawiając się nie tylko utraty wywalczonych na gruncie dotychczasowych regulacji w UE przywilejów, czego najlepszym przykładem jest postawa Wielkiej Brytanii, a z drugiej strony lękających się przed zwiększeniem roli RFN w „nowej”, bardziej scentralizowanej instytucjonalnie Europie<sup>33</sup>. Marine Le Pen, szefowa Frontu Narodowego we Francji, który cieszy się coraz większym poparciem społecznym, nie kryje, że dąży do upadku Unii Europejskiej, określając ją jako „sowiecką Unię Europejską”, która „ukradła suwerenność” i ogranicza możliwości „samostanowienia przez władze narodowe”<sup>34</sup>.

Napięcia geopolityczne między Paryżem i Berlinem oraz między Waszyngtonem i Berlinem doprowadziły do turbulencji w procesach integracyjnych Europy i również sprzyjają narastaniu nastrojów eurosceptycznych w UE. Pokazują to sondaże opinii społecznej, przeprowadzane przez Komisję Europejską. Od początku kryzysu w 2008 roku systematycznie spada zaufanie do władz publicznych, zarówno tych europejskich, jak i narodowych. Jednak silniej do instytucji unijnych (spadek o blisko 30% między rokiem 2007 a 2012; w tym samym okresie spadek zaufania do władz narodowych wyniósł średnio około 20%)<sup>35</sup>.

Dziś w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, zaufania, spójności i wiary oraz optymizmu co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dziś nie tylko eurosceptycy, ale także realiści, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać o własne interesy i wyrwać, co się da, a przynajmniej nie dać sobie wyrwać. Taką egoistyczną i roszczeniową postawę od lat zajmuje w UE Wielka Brytania, a co nasiliło się pod rządami konserwatywnego premiera Davida Camerona, który straszy, że wyprowadzi ją z Unii i w tym celu zapowiedział przeprowadzenie referendum w 2016 roku. Cameron cynicznie gra na antyimigranckich nastrojach, które wzmacniają antyunijne tendencje w Europie. Fatalne stosunki D. Camerona

<sup>32</sup> K. Garczewski, *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Oddział Łódzki, Łódź 2015, s. 21–40.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>34</sup> T.G. Grosse, *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.07.2014, s. A11.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

z Brukselą utrudniały też wypracowanie wspólnej polityki UE wobec Moskwy. Po zwycięskich wyborach parlamentarnych 7 maja 2015 roku i spektakularnym w nich sukcesie D. Camerona zwiększyła się groźba Brexitu, czyli wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, co mocno uderzyłoby w geopolityczne znaczenie UE na świecie i podmyłoby jej fundamenty<sup>36</sup>. Tymczasem pogrążona w licznych kryzysach, zmęczona i będąca na rozdrożu Unia Europejska potrzebuje dzisiaj nowej aksjologii, odświeżenia zapomnianych słów, pojęć i emocji, które w przeszłości motywowały do wysiłków na rzecz budowy bezpiecznej, zjednoczonej, demokratycznej i bogatej Europy. Potrzebuje przede wszystkim nowych wielkich przywódców, wizjonerów, zdolnych do przedstawienia porywających wizji<sup>37</sup>.

Najwyższa pora, aby w Unii Europejskiej rozpocząć o powyższych kwestiach poważną debatę, a zwłaszcza debatę na temat jej ideologii i podstawowych wartościach. O tym, czym jest dziś faktycznie i czym powinna być europejska tożsamość, odpowiedzialność i solidarność. Jakie obowiązki nakłada ona na bogatszych, a jakie na uboższych członków unijnej rodziny. Bez wiarygodnego nazwania, przypomnienia, bądź odkrycia na nowo owej europejskiej tożsamości, Unia nie będzie mogła normalnie funkcjonować, rozwiązywać skutecznie swych gospodarczych, społecznych i politycznych problemów, powiększać i rozwijać się oraz modernizować, a w rezultacie tego dojdzie do jej jeszcze większego paraliżu, a być może nawet rozpadu, albo stanie się ona co najwyżej strefą wolnego handlu, jak przewiduje to znany ekspert George Fredman w swojej książce pt. *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*. A na to tylko czeka Rosja, która od lat wspiera antyunijne siły w Europie<sup>38</sup>.

Kryzys finansowo-gospodarczy obnażył również wiele innych słabości Unii Europejskiej, a zwłaszcza bezsilność technokratycznego zarządzania unijnymi politykami oraz ujawnił faktyczne ośrodki władzy w skomplikowanym unijnym systemie politycznym, w którym codzienna działalność nie zawsze wskazuje, na pierwszy rzut oka, centra podejmowania kluczowych decyzji. Przede

<sup>36</sup> T. Bielecki, *Brytyjskie chmury nad Unią*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.05.2015, s. 2; M. Czarnecki, *Wielki sukces Camerona*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.05.2015, s. 10.

<sup>37</sup> W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Polityczny”, nr 4/2010, s. 7–20; W. Smoczyński, *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.06–5.07.2011; J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6.07.–12.07.2011.

<sup>38</sup> Rosja utrzymuje bliskie kontakty ze skrajną prawicą w Europie, m.in. z takimi ugrupowaniami, jak francuski Front Narodowy, węgierski Jobbik, austriacka FPÖ, grecki Złoty Świt, belgijski Vlaamas Belang, bułgarska Ataka. Ich liderzy są zapraszani do Moskwy na występy w Dumie, wykłady na uniwersytetach, spotkania z politykami różnego szczebla. Patrz: J. Prus, *Defilada mitów*, „Polityka”, 6–12.05.2015, s. 16–18.



wszystkim ujawnił słabość decyzyjną czołowego organu ponadnarodowego Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej, i bezsilność jej przewodniczącego. Kryzys ten, bezprecedensowy w najnowszych dziejach Europy i UE, pokazał również słabość czynnika międzyrządowego oraz istniejące wciąż w Unii Europejskiej podziały, egoizmy i partykularyzmy. W większości krajów Europy obywatele stracili do niej zaufanie, a proces dezintegracji nasila się. Dzieje się tak dlatego, że UE nie ma charyzmatycznych przywódców, wizjonerów ani wybitnych polityków. Kierują nią dziś biurokraci i partyjni działacze, oderwani od ludzi i ich potrzeb. Zaś jej system polityczny jest ułomny i wymaga głębokich zmian. Musi się on zmienić i to jak najszybciej. Unia Europejska chcąc przetrwać musi ewoluować w kierunku państwa obywatelskiego i socjalnego<sup>39</sup>.

Już na początku XXI wieku wielu badaczy, decydentów i publicystów, a przede wszystkim reprezentantów różnych grup społecznych ostrzegło, że tradycyjny model stosunków międzynarodowych jest niewystarczający dla ujęcia kształtującego się, i trudnego do scharakteryzowania, globalnego porządku politycznego, opartego w dużej mierze na wyspecjalizowanych instytucjach działających ponad granicami państwa. Zarówno państwowi, jak również pozapaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych stanęli przed koniecznością odnalezienia swojego miejsca w rzeczywistości, która jawi się jako coraz mniej klarowna i „ponowoczesna”<sup>40</sup>.

Procesy globalizacyjne, determinujące dziś międzynarodową integrację powodują, że państwa nie są w stanie rozwiązywać wielu problemów i rozwijać się samodzielnie. Szanse i zagrożenia mają obopólny charakter transgraniczny, a rola państwa nieuchronnie się zmienia. Utrata lub ograniczenie pewnych kompetencji mogą jednak zostać zrekompensowane nowymi możliwościami w międzynarodowej współpracy (prawo i organizacje międzynarodowe). Wymogi demokracji przenoszą się tym samym z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową. W rezultacie tego Unia Europejska

<sup>39</sup> J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(44), 2014, s. 101–125; J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

<sup>40</sup> T. Łoś-Nowak, *O potrzebie rekonstrukcji przestrzeni badawczej w nauce o stosunkach międzynarodowych. Refleksje natury polityczno-normatywnej, systemowej i metaforycznej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2011, s. 25–31; M. Pietraś, *Hybrydowość późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 57–75.

powoli upodabnia się do państwa, jednak jest odrębnym od niego podmiotem prawnym. Instytucje międzynarodowe z natury rzeczy pozostają zawsze w pewnej opozycji (konkurencji) wobec instytucji narodowych. Z kolei państwa i narody nie są w Unii Europejskiej zagrożone, gdyż integracja utrudnia ich izolację lub peryferyzację oraz przyczynia się do wzrostu ich dobrobytu oraz zapewnia im szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

Nie ulega wątpliwości, że po 60 latach od powstania pierwszych Wspólnot i ponad 20 latach od utworzenia, Unia Europejska potrzebuje nowej wizji rozwoju i strategii działania oraz daleko idącej modernizacji i demokratyzacji. Dziś musimy odpowiedzieć sobie nie tylko na pytanie, czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej oraz czy Unia powinna stać się państwem (mocarstwem), ale przede wszystkim musimy odpowiedzieć na pytanie, co należy uczynić, aby obywatele nadal chcieli Unii i aby nie doszło do jej rozpadu<sup>41</sup>.

Należy uczynić wszystko, aby UE była aktywnym podmiotem na arenie międzynarodowej i odgrywała istotną rolę w budowie nowego ładu międzynarodowego, którego powinna być jednym z głównych filarów. W tym celu niezbędna jest jedność i współpraca wszystkich państw należących do Unii Europejskiej, a zwłaszcza RFN i Francji. Niezbędna też jest dalsza współpraca UE i Stanów Zjednoczonych oraz UE i NATO. Jeśli zaś nie zostanie ona zintensyfikowana, to system euroatlantycki utraci swoje znaczenie i przestanie być gwarantem bezpieczeństwa Zachodu. Wobec bankructwa dotychczasowej polityki wschodniej Unii, trzeba też wypracować nowy kształt współpracy oraz polityki UE i NATO wobec Rosji oraz przyjąć nową, dalekowzroczną transatlantycką strategię wobec tego kraju<sup>42</sup>.

Brak zdecydowanych działań Unia podniosła do rangi politycznego credo. Ma – jak pokazują to wydarzenia na Ukrainie i w Grecji – problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych jest pedantyczna i natrętna. Jest bierna nawet w kwestii własnego bezpieczeństwa, co doprowadza Amerykę do pasji. Kryzys na Ukrainie pokazał to, co wiadomo już od dawna, a mianowicie, że UE *de facto* nie ma żadnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, że jest mocno podzielona. Pokazał również, że UE, niezależnie od wyobrażenia swoich technokratów, nie jest mocarstwem, które jest w stanie kształtować swoje otoczenie. Jest jedynie produktem końcowym sumy kompromisu woli

<sup>41</sup> J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*..., *op. cit.*, s. 101–125; L.J. Jasiński, *Globalna pozycja Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie*, „Studia Europejskie”, nr 4(72)2014, s. 179–194.

<sup>42</sup> A. Krzemiński, *Niemcy na huślawce*, „Polityka”, 30.07–5.08.2014, s. 43–45.

rządów państw członkowskich, które również kierują się przede wszystkim własnym interesem narodowym, za który winić ich nie można. Prawdą jest również, że słabsze państwa są z góry skazane na dostosowanie się do warunków narzucanych przez silniejszych. RFN i Francja forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Na tego typu zachowania nie powinno być przyzwolenia, bo jest to polityka destrukcyjna, która prowadzi do rozbicia jedności Unii i jej rozpadu. To sprawia, że Unia Europejska jest dziś słaba i lekceważona tak przez Stany Zjednoczone, jak i inne mocarstwa na czele z Chinami i Rosją. Amerykanie narzekają, że Europejczycy nie chcą im pomóc w utrzymaniu pokoju na świecie. Że pod ich parasolem Europa zbudowała sobie bezpieczny raj, za który nie chce zapłacić, że nie reaguje na zagrożenia. Od lat trwają dyskusje, czy Europa wymyśliła nowy ład i przeszła na wyższy poziom, do kolejnej fazy politycznego rozwoju, czy jedynie skorzystała z półwiecza życia pod amerykańskim kloszem? Odpowiedź pozostaje nieznana, bo dziś nikt nie jest w stanie przewidzieć, jak zachowa się Unia, gdy stanie przed naprawdą wielkim zagrożeniem. Czy się wówczas rozpadnie, czy wspólnie pokona wroga? Dopiero ta reakcja ujawni istotę Unii i pokaże jej prawdziwe oblicze<sup>43</sup>.

Żyjemy w świecie coraz bardziej globalizującym się i dynamicznie zmieniającym, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania; w świecie coraz bardziej niepewnym i trudnym do przewidzenia. W unijnym i naszym interesie leży więc ustanawianie wspólnych zasad i norm, które umocnią UE i jej rolę na arenie międzynarodowej. Przekazaliśmy już Wspólnocie sporą część praw i powinniśmy więc oczekiwać solidarnego, podmiotowego i równego traktowania. Co więcej, przekazaliśmy je nie tylko organom, w których jesteśmy reprezentowani, ale też niezależnemu organowi, tj. Komisji Europejskiej. Dzisiaj ogromna większość obywateli naszego kraju ocenia to pozytywnie. Ważne jest teraz, żebyśmy zachowali swobodę decydowania o następnych krokach, zwłaszcza istotnych dla naszej racji stanu.

Z drugiej zaś strony państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym również Polska, nadal *de facto* są suwerenne i będą takie dopóty, dopóki decyzja o delegowaniu danej kompetencji wynikającej z suwerenności, jej wspólnym

<sup>43</sup> M. Madej, *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 244–271. Por. także: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV(20), 2011, s. 76–84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007, s. 112–119.

wykonywaniu lub pozostawieniu do realizacji wyłącznie na poziomie krajowym pozostanie w ich gestii. Co więcej, suwerenność jest niezbędnym atrybutem członka Unii Europejskiej – podmiot niesuwerenny nie jest bowiem w stanie wypełniać obowiązków wynikających z członkostwa<sup>44</sup>.

Po 25 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i 11 latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku demokratycznych państw było konieczne i nieuniknione. Jest to zarazem kolejna teza niniejszej publikacji. Było to jedyne, właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego położenia i doświadczeń historycznych. Wbrew wcześniejszym obawom, nie zaszkodziło naszej suwerenności i tożsamości narodowej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej<sup>45</sup>.

Polskim zadaniem numer jeden jest dziś potrzeba dalszego zmniejszenia, a w dalszej perspektywie likwidacja wciąż istniejącej różnicy cywilizacyjnej, dzielącej nasz kraj od państw wysoko rozwiniętych. Członkostwo w UE stanowi skuteczny środek do realizacji tego celu. Członkostwo Polski w UE daje nam taką szansę, którą powinniśmy wykorzystać, wspierając procesy integracyjne w Europie. Dlatego też, gdy dziś Unia przeżywa największe w swych dziejach trudności, gdy egoizmy narodowe biorą górę nad solidarnością europejską, w naszym żywotnym interesie leży jej dalsze poszerzanie i pogłębianie. Również aktywny udział w mechanizmach naprawczych strefy euro, do której w perspektywie – gdy szanse przeważą nad ryzykiem – powinniśmy wejść, gdyż tylko w ten sposób zapewnimy sobie miejsce w unijnym centrum. Niestety, na razie szanse te są niewielkie, ale to powinno nas mobilizować na ich zwiększenie. Skoro maleńka Litwa mogła przystąpić stycznia 2015 roku do Eurolandu, to dlaczego my nie możemy tego uczynić? Przyjęcie wspólnej waluty ostatecznie zakończyłoby proces integracji Polski z Unią Europejską i umocniło naszą pozycję w Europie i na świecie.

<sup>44</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013, s. 330–387; M. Wojciechowski, *Suwerenność tkwi w portfelu*, „Gazeta Wyborcza”, 21.12.2011, s. 16.

<sup>45</sup> F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

#### 4. EFEKTY CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ I NOWE ZADANIA DLA POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Z perspektywy 11 lat nie ulega wątpliwości, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej dobrze służyło i nadal służy polskiej racji stanu. Wpływa bowiem na potencjał gospodarczy Polski, wewnętrzną stabilizację polityczną i na korzystne relacje z sąsiadami oraz umacnia nasz prestiż pośród innych państw i narodów. Oczywiście, że pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową wielu rozmaitych wyznaczników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, a zwłaszcza gospodarczych, politycznych, wojskowych, finansowych, surowcowych, naukowo-technicznych i kulturowych<sup>46</sup>. Wpływa na nią także otoczenie państwa i jego sojusze oraz relacje z innymi państwami<sup>47</sup>.

Po akcesji do UE Polska przestała być postrzegana jako słaby, postkomunistyczny kraj, który jest „petentem” koncentrującym się na dołączeniu do struktur euroatlantyckich. Stała się aktywnym uczestnikiem systemu euroatlantyckiego, który gwarantuje jej suwerenność i bezpieczeństwo<sup>48</sup>. Przed Polską otwarły się nowe możliwości współpracy gospodarczej i politycznej oraz uczestniczenia w różnych unijnych politykach i programach służących ochronie dóbr kultury narodowej – duchowej i materialnej, a tym samym umacnianiu naszej tożsamości kulturowej i suwerenności narodowej, których utratą straszono Polaków przed akcesją<sup>49</sup>.

Po 11 latach członkostwa w Unii Europejskiej możemy stwierdzić, że *summa summarum* dla Polski bilans jest dodatni, a zyski z tego tytułu są bezdyskusyjne. Zdobyliśmy olbrzymie doświadczenia we wszystkich dziedzi-

<sup>46</sup> K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.

<sup>47</sup> Szerzej na temat pozycji (miejsca) i roli państwa na arenie międzynarodowej i ich determinantach patrz: J. Zając, *Role międzynarodowe państwa średniego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2013, s. 16–17; M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 181.

<sup>48</sup> J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013; A. Orzelska-Stączek, *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] jak wyżej, s. 281–300.

<sup>49</sup> J.M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002; G. Dziński, *Rola kultury w procesie integracji europejskiej*, „Europa Wschodu i Zachodu”, nr 3, 1999, s. 112–128; J.M. Fiszer, *Korzyści i zagrożenia oraz koszty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2001, s. 37–46.

nach życia, które będą procentowały w bliższej i dalszej perspektywie czasu. Polki i Polacy są zadowoleni z 10 lat przynależności do Unii Europejskiej – tak przynajmniej wynika z badań opublikowanych przez CBOS wiosną 2014 roku. 63% z nas uważa, że obecność w Unii przynosi naszemu państwu więcej korzyści niż strat, podczas gdy jedynie 13% przynależność do UE ocenia negatywnie. Z badań tych widać jednak wyraźnie, że ankietowani lepiej oceniają skutki integracji dla Polski w ogóle niż dla siebie osobiście. Choć większość z nas generalnie pozytywnie odnosi się do zmian, jakie zaszły pod wpływem UE w Polsce, inaczej wygląda ocena minionych lat z perspektywy indywidualnej: zaledwie 43% Polek i Polaków uważa, że dla nich osobiście przynależność Polski do UE jest korzystna<sup>50</sup>.

Doświadczenia uczą jednak, że nie należy upajać się samym członkostwem w gremiach najbogatszych i najpotężniejszych państw świata, do których należy także Unia Europejska, ale trzeba zapewnić Polsce jeszcze lepszą pozycję do dalszego rozwoju gospodarczego i sukcesów na arenie międzynarodowej, wykorzystując to, co już udało się nam osiągnąć po 11 latach członkostwa w Unii Europejskiej. W tym też celu, po pozytywnych i negatywnych doświadczeniach, należy wypracować nową, narodową, a więc ponadpartyjną strategię dla polskiej polityki zagranicznej, w tym unijnej i globalnej oraz odpowiedzieć na pytania, czego od członkostwa w UE oczekujemy oraz, co to tak naprawdę oznacza dla Polski i jej przyszłości, tym bardziej że nie wszystkie procesy gospodarcze, polityczne i społeczne przebiegają tak, jak byśmy sobie tego życzyli. Oprócz sukcesów i profitów istnieją także porażki i trudności. Nadal należymy do państw UE o najwyższym wskaźniku bezrobocia. Wciąż spora grupa Polaków, zwłaszcza młodych, każdego roku opuszcza kraj w poszukiwaniu pracy i godziwych warunków egzystencji. 1,5 miliona Polaków po 2004 roku znalazło pracę poza krajem. Nie tylko zmniejszyli bezrobocie (do 11%), ale też wspomagają gospodarkę transferami finansowymi. Ale to nie sukces, to porażka, bo okazuje się, że dla tak wielkiej liczby młodych, przedsiębiorczych i dobrze wykształconych ludzi nie mamy w kraju żadnego atrakcyjnego zajęcia. Potęguje to kryzys demograficzny, który w Polsce narasta od lat, a którego skutki gospodarcze i społeczne w przyszłości będą bardzo dotkliwe.

W roku jubileuszowym stawialiśmy sobie pytania, i dziś także pytamy, czy gdyby Polska byłaby poza strukturami Unii Europejskiej, to sytuacja w kraju byłaby lepsza? Czy istniała lub istnieje dziś inna, lepsza droga rozwoju dla Polski? Nawet jeżeli nadal istnieją pewne, niewielkie środowiska, które

<sup>50</sup> *Komunikat CBOS – Polacy oceniają 10 lat w Unii Europejskiej*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory/artykuly/457183.cbos-polacy-oceniaja-10-lat-w-unii.html>

udziela odpowiedzi twierdzącej, to nie sądzę, aby mogły one poprzeć swoją odpowiedź rzetelnymi argumentami. Dla Polski w jednoczącej się Europie pod egidą Unii Europejskiej i w ogóle dla Unii nie ma alternatywy. Pokazują to pozytywne i negatywne doświadczenia po 11 latach naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

Jedenaście lat w Unii Europejskiej – ogólnie rzecz biorąc – nie jest straconym czasem dla Polski. Zarówno politycy, jak i eksperci czy badacze podkreślają, że Polska w ciągu ostatnich 10 lat notuje jeden z najwyższych wzrostów gospodarczych w swojej historii. Okrzepta nasza demokracja i umocniła się nasza rynkowa gospodarka. Mocno przyspieszył wzrost gospodarczy, a w ciągu minionych 11 lat nasze firmy zwiększyły produkcję o połowę. Również – wbrew wcześniejszym obawom – rolnicy wyszli na swoje. W ciągu ostatniej dekady na polską wieś trafiło około 120 mld zł. Gospodarstwa rolne powiększyły się, a dochody rolników wzrosły ponad dwukrotnie. Pięciokrotnie zwiększył się eksport towarów rolno-spożywczych (w 2013 roku był wart 20 mld euro). Mimo to rolnicy zarabiają wciąż mniej niż statystyczny Polak – dochód na wsi to dziś 85% średniej krajowej (dziesięć lat temu – 71%). Wieś modernizuje się i staje się coraz mniej rolnicza – tylko jedna trzecia mieszkańców żyje z rolnictwa. Spada też udział rolnictwa w PKB – z 5,1% w 2004 roku do 3,8% w 2013 roku<sup>51</sup>.

Siłą napędową PKB był przede wszystkim szybko rozwijający się eksport oraz duży napływ zagranicznych inwestycji i środków unijnych. Rozwój nie był jednak równomierny – najbardziej skorzystały bogatsze województwa, już wcześniej powiązane gospodarczo z Zachodem. W efekcie, chociaż Polacy wzbogacili się w całym kraju, to nierówności w dochodach jeszcze wzrosły. Poprawił się średni (statystyczny) poziom życia mieszkańców, m.in. dzięki napływowi inwestycji zagranicznych oraz środków finansowych z budżetu UE na sumę prawie 180 mld euro. Według danych resortu rozwoju regionalnego do 2013 roku tylko w ramach polityki spójności wpłynęło do Polski ponad 82 mld euro, czyli około 342 mld zł. Dzięki tym środkom zrealizowano prawie 172 tysiące projektów<sup>52</sup>. Do 2020 roku mamy otrzymać kolejne 80 mld euro, to tak, jakby nam dodano jeden pełny roczny budżet RP. Umożliwi to dalszą, szeroko rozumianą modernizację kraju i jego rozwój. Tak więc środki unijne, które stymulowały polską gospodarkę w minionej dekadzie, wydaliśmy szybko i skutecznie, ale czy dobrze? I czy jesteśmy tak sprawni, aby właściwie wyko-

<sup>51</sup> *Rolnicy wyszli na swoje*, [w:] *10 lat w Unii*, dodatek specjalny „Polityki”, 28.04–5.05.2014, s. 70.

<sup>52</sup> *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30.04.2013, <https://www.fundusze-europejskie.gov.pl> [dostęp: 27.02.2014].

rzystać te, które UE przyznała nam na lata 2014–2020? Odpowiadając na tak postawione pytania, ówczesny premier, a od 1 grudnia 2014 roku przewodniczącą Rady Europejskiej Donald Tusk podkreślił, że:

„To jest pytanie kluczowe, ale ono dotyczy dwóch różnych okresów. To, co robiliśmy do tej pory, było może nie idealnym, ale optymalnym modelem wydawania środków. To znaczy inwestowanie przede wszystkim w twardą infrastrukturę, ale nie tylko, mamy dziś bodaj najnowocześniejszy park naukowy w Europie. Jako przykład przesadnych wydatków podaje się często Operę w Białymstoku. Tylko dlaczego miałoby jej tam nie być, skoro tak dobrze sobie radzi i jest potrzebna? Może to nie będzie przynosiło ogromnych dochodów, ale pokażcie mi takie miejsca na świecie związane z kulturą wyższą, które przynoszą wielkie dochody. Druga unijna siedmiolatka jest nakierowana w stronę ludzi i kwestii społecznych. Podjęliśmy tu pewne ryzyko z nadzieją, że w ten sposób domkniemy pierwszy, „muruwany” etap, wykorzystamy budowaną infrastrukturę”<sup>53</sup>.

Warto więc uświadomić sobie, że trwająca dziś debata nad przyszłością Unii Europejskiej i jej miejscem w nowym ładzie międzynarodowym, to jednocześnie debata nad kierunkiem rozwoju Polski, jej suwerennością oraz miejscem na kontynencie europejskim i w systemie międzynarodowym. Dlatego też Polska musi uczynić wszystko co w jej mocy, aby Unia była efektywnym podmiotem stosunków międzynarodowych, a jej głos był z uwagą słuchany przez pozostałych aktorów na scenie międzynarodowej.

Dziś nie ulega wątpliwości, że Polska powinna swoje obecne i przyszłe interesy zaspokajać opierając się na Unii Europejskiej. Dlatego w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, by czynił on Unię bardziej spójną i sprawną oraz umacniał jej pozycję międzynarodową. Unia Europejska wręcz powinna być kamieniem węgielnym obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Polski, której nadrzędnym celem nadal jest umacnianie naszej szeroko rozumianej suwerenności. W ramach zaś Unii szczególnie powinniśmy pielęgnować stosunki z sąsiadami, dużymi i małymi. W stosunkach z naszymi mniejszymi partnerami powinniśmy kierować się zasadą bezinteresownej życzliwości oraz uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, dzięki czemu zdobędziemy silną pozycję w regionie, co pozwoli nam osiągnąć status mocarstwa regionalnego. Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego i ekonomicznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego i globalnego. Ważnym elementem polskiej

<sup>53</sup> Patrz: *Ja po prostu mam szczęście. Donald Tusk o wyborach, Polsce na tle Europy, drugorzędnosci ideologii, siedmiu latach rządzenia i bilansie osobistym*, „Polityka”, 3–9.12.2014, s. 21.



strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. W celu realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winny ułatwiać współpracę paneuropejską, usuwając takie przeszkody, jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemna nieufność.

Napawa optymizmem fakt, że powyższe kwestie znalazły szerokie odbicie w podpisanej 5 listopada 2014 roku przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego nowej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, w której czytamy, że:

„Polska jest demokratycznym państwem prawnym z gospodarką rynkową, przestrzegającym wiążącego ją prawa międzynarodowego. Polska wzmacnia swój potencjał bezpieczeństwa narodowego, aby zapewnić stabilny rozwój kraju oraz poprawę warunków życia obywateli. Jest aktywnym uczestnikiem współpracy międzynarodowej i rozwija przyjazne stosunki oraz współpracę z państwami bliższego i dalszego sąsiedztwa. Członkostwo w euroatlantycznych i europejskich strukturach współpracy wzmacnia bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej. NATO stanowi najważniejszą formę polityczno-wojskowej współpracy Polski z sojusznikami. Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy Polski i umacnia jej pozycję w świecie”<sup>54</sup>.

Można powiedzieć, że jest to efekt trwającej już 26 lat od upadku w 1989 roku komunizmu w Polsce transformacji, 16 lat członkostwa Polski w NATO i 11 lat członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to efekt przede wszystkim wyczerpanej pracy milionów Polek i Polaków oraz spełnienia ich marzeń i oczekiwań, aby żyć w wolnej, demokratycznej i suwerennej Polsce.

Dokonując akcesji do NATO i Unii Europejskiej, Polska powróciła do Europy, która poprzez sukcesywną integrację i zjednoczenie stała się jednym z najważniejszych kontynentów współczesnego świata. Dziś Polska nadal opowiada się za integracją Europy oraz umacnianiem pozycji UE w świecie i jej roli na arenie międzynarodowej w XXI wieku. Mamy bowiem świadomość, że tylko współpracując z innymi państwami, tak w ramach Unii Europejskiej, jak i NATO, możemy zapewnić sobie pokojowy rozwój, dobrobyt i bezpieczeństwo narodowe. Procesy globalizacji i rosnąca współzależność państw oraz tworzenie się nowego porządku globalnego nie eliminują bowiem różnorodnych zagrożeń, a wprost przeciwnie, potęgują je i czynią nieprzewidywalnymi<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 17. Por. także: J.M. Fiszer, J. Wódka, P. Olszewski, T. Paszewski, A. Cianciara, A. Orzelska-Stączek, *System euroatlantyczny w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014, s. 28–29; R. Kuźniar,

Niepokój budzą dziś zwłaszcza takie zjawiska i procesy, które zagrażają bezpieczeństwu międzynarodowemu, jak: podważanie wiarygodności porozumień rozbrojeniowych, w tym dotyczących nieprolifracji broni masowego rażenia, utrzymywanie się reżimów autorytarnych i postaw konfrontacyjnych, nieposzanowanie zasad prawa międzynarodowego, standardów demokratycznych, praw człowieka, mniejszości etnicznych i religijnych, nasilający się międzynarodowy terroryzm i zorganizowana przestępczość. Ponadto obecne problemy z imigrantami w UE oraz związane z tym takie zjawiska i procesy społeczne, jak ksenofobia i nacjonalizm, potęguje nasilający się w Europie i na świecie terroryzm międzynarodowy, zwłaszcza terroryzm determinowany przez islamskich fundamentalistów, którzy utworzyli już własne państwo na podbitych terenach Iraku i Syrii<sup>56</sup>.

Wobec tak poważnych zagrożeń, Polska musi współpracować z NATO i UE oraz umacniać swoje bezpieczeństwo wespół z innymi państwami, należącymi do systemu euroatlantyckiego. Dlatego też w wyżej cytowanej *Strategii Bezpieczeństwa RP* słusznie podkreślono, że:

„NATO pozostanie najważniejszym sojuszem polityczno-wojskowym oraz gwarantem bezpieczeństwa Polski”, [a] „Unia Europejska i rozwijana w jej ramach Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) będą stanowiły istotny czynnik bezpieczeństwa Polski”<sup>57</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że dalszy rozwój WPBiO oraz umacnianie systemu euroatlantyckiego leżą w interesie Polski i są przez Polskę aktywnie wspierane. Ważne jest dążenie do rozwijania w ramach Unii Europejskiej współpracy w zakresie urzeczywistniania Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w szczególności w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Polska – jak pokazuje to miniona dekada – postrzegała i nadal postrzega integrację z Unią Europejską nie tylko w kategoriach czysto ekonomicznych – konkretnych zysków finansowo-gospodarczych, jakie osiąga dzięki członkostwu, choć niewątpliwie fundusze, które zaczęły płynąć do naszego kraju jeszcze przed 2004 r. i po akcesji do UE w dużym stopniu wsparły wysiłki modernizacyjne państwa<sup>58</sup>.

---

*Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 41–56.

<sup>56</sup> J.M. Fiszer, *Unia Europejska jedenaście lat od rozszerzenia na Wschód i jej perspektywy w XXI wieku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(48)2015, s. 133.

<sup>57</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 21.

<sup>58</sup> *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014; M. Kałużyńska, P. Kar-

Ważniejszy, z punktu widzenia strategicznych, długofalowych interesów naszego państwa, jest aspekt bezpieczeństwa narodowego, a więc szerszy wymiar zaangażowania Polski w procesy integracyjne w Europie i w umacnianiu pozycji UE na arenie międzynarodowej. Dlatego też Polska po 2004 roku konsekwentnie opowiada się za poszerzaniem i pogłębianiem Unii Europejskiej oraz umacnianiem jej współpracy z NATO i Stanami Zjednoczonymi, które są naszym najważniejszym pozaeuropejskim partnerem. Z perspektywy Warszawy, rozszerzenie UE nie jest więc tylko i wyłącznie technicznym oraz politycznym procesem przyjmowania do UE kolejnych (nowych) państw, ale jest przede wszystkim ważnym instrumentem, dzięki któremu Europa może zachować i umacniać swoją pozycję w świecie.

Polska była, jest i powinna być nadal orędownikiem obiektywnego procesu rozszerzenia, który nie będzie zakładnikiem partykularnych interesów państw członkowskich, gdyż tendencje, które dziś dotyczą głównie rozszerzenia, a więc „nacionalizacja” tego procesu, bez wątpienia zostaną przeniesione również na inne obszary europejskiej polityki, a nawet już są przenoszone, na przykład odnośnie do polityki migracyjnej. Polska, jako liczące się dziś państwo członkowskie UE, powinna nadal pozycjonować się jako obrońca instytucji wspólnotowych, stojących na straży wypadkowej interesu całej Wspólnoty. Takie są bowiem doświadczenia po 11 latach naszej obecności w Unii Europejskiej. Co więcej, choć dziś perspektywa akcesji dużych państw, na przykład Turcji i Ukrainy, a także innych państw poradzieckich, może wydawać się mało realna czy wręcz nieprawdopodobna, Polska powinna pozostawać orędownikiem członkostwa tych państw w Unii Europejskiej i, szerzej, w strukturach euroatlantyckich, tak ze względów geopolitycznych, jak i geoeconomicznych.

Ponadto chciałbym podkreślić, że świat dziś wyraźnie ewoluuje w kierunku multipolarnym i wielocywilizacyjnym, ale rola Europy i w ogóle Zachodu na arenie międzynarodowej maleje. Zachód traci swoje gospodarcze, polityczne, demograficzne i moralne podstawy, a wraz z tym przestaje być wzorcem rozwojowym dla świata. Tymczasem Unia Europejska, mimo wielu problemów i przeżywanych kryzysów, ma jednak potencjały, aby być aktywnym podmiotem w systemie euroatlantyckim i w nowym ładzie globalnym. Unia jest i może być nadal atrakcyjnym partnerem dla Stanów Zjednoczonych, Chin i Indii oraz Rosji i innych mocarstw wschodzących. Musi tylko zacząć prowadzić politykę międzynarodową zgodnie z paradygmatami postulowanymi przez zwolenników teorii realistycznej i przemawiać na forum międzynarodowym

jednym głosem, a nie głosami poszczególnych państw członkowskich, które dbają o własne, a nie unijne interesy. Unia Europejska musi się sukcesywnie pogłębiać i poszerzać oraz doskonalić swój system polityczny i gospodarczy (być może w kierunku federalistycznym), aby stać się graczem światowym, tak w aspekcie geoeconomicznym, jak i geopolitycznym.

Natomiast Polska, jako istotny podmiot współczesnych stosunków międzynarodowych, powinna wykorzystać swoje doświadczenia i obecność w Unii Europejskiej do dalszego umocnienia swojej pozycji w Europie i na świecie oraz zintensyfikować dialog i współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i państwami należącymi do grupy BRIC.

## PODSUMOWANIE

Zmiana ustroju w 1989 roku i akcesja 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej przypominają w naszej historii skok cywilizacyjny Polski piastowskiej sprzed tysiąca lat. Ale dziś, w XXI wieku, już nie wystarczy być krajem demokratycznym i suwerennym. Musimy jeszcze nauczyć się konkurować, współpracować, a także wspólnie z innymi państwami rozwiązywać problemy pojawiające się w Europie i na świecie, jak na przykład obecne kryzysy na Ukrainie i w Grecji czy kryzys migracyjny, które zagrażają Polsce i całej Europie. Jednocześnie, aby być aktywnym podmiotem na arenie międzynarodowej, musimy się rozwijać i umacniać, a to oznacza, że Polska musi jak najszybciej osiągnąć poziom rozwoju zbliżony do Niemiec czy Francji, a więc awansować z obecnej szóstej pozycji w UE na pozycję piątą, a może nawet czwartą. Taką szansę daje nam członkostwo w UE, które dzięki zdobytemu doświadczeniu z jednej strony motywuje nas do dokonania nowego skoku cywilizacyjnego, a z drugiej zmusza do aktywności i działań modernizacyjnych – zarówno w sferze politycznej, jak i społeczno-gospodarczej czy naukowej. Tak też myśli większość Polaków, którzy – według różnych sondaży – chcą dalszego pogłębiania i poszerzania Unii oraz opowiadają się za umacnianiem jej roli na arenie międzynarodowej. Od wielu lat wśród Polaków istnieje też najwyższy odsetek euroentuzjastów, sięgający 80% badanych respondentów<sup>59</sup>.

Dziś większość Polaków jest przekonana, że przyjęcie Polski do NATO 12 marca 1999 roku oraz do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku to nasze

<sup>59</sup> W lutym 2013 roku 78% Polaków popierało integrację europejską, ale zaledwie 29% opowiadało się za przystąpieniem do strefy euro. CBOS, *Obawy i nadzieje związane z wprowadzeniem euro w Polsce*, Komunikat z badań BS/42/2013, Warszawa marzec 2013, s. 6–8, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_042\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_042_13.PDF) [dostęp: 22.05.2014].

największe sukcesy w polityce światowej na przełomie XX i XXI wieku, które nie tylko nobilitują Polskę, ale także wzmacniają jej suwerenność i bezpieczeństwo narodowe<sup>60</sup>. Po 11 latach członkostwa Unia nam spowszedniała, stała się częścią codziennego życia Polaków: studia, praca, biznesy, emigracja, turystyka, dotacje, inwestycje, popkultura itp. Już nie ma śladu po emocjach, jakie towarzyszyły Polakom, gdy 1 maja 2004 roku na pl. Piłsudskiego w Warszawie po raz pierwszy wciągano na maszt, obok polskiej, unijną flagę, co odczytywano wówczas jako symbol naszego końca historii. Tej, która zaczęła się pół wieku wcześniej w Jałcie na Krymie i Poczdamie.

Konkludując, członkostwo Polski w Unii Europejskiej i obecność w Parlamencie Europejskim daje nam szansę dalszego rozwoju, ale wymaga to nowej, przemyślanej strategii i aktywności po stronie polskich elit, także europosłów. Nie zwalnia ich z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinno prowadzić do przekazania całości władzy do instytucji europejskich. Z drugiej strony, integracja narzuca Polsce określone reguły gry. Stanowią one ramy dla polskiego rozwoju, ujmowanego w szerokim sensie, a więc nie tylko w aspekcie ekonomicznym i społecznym, ale także na płaszczyźnie geopolitycznej. Polska ostatecznie zmieniła kontekst sojuszy międzynarodowych – jednak zasadniczo nie wyzwoliła się ze statusu peryferyjnego. A to oznacza, że wciąż ma stosunkowo niewielki wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach europejskiego systemu władzy. Istnieje tutaj pewne napięcie między szansami, jakie stwarza integracja europejska, a ograniczeniami, jakie ona narzuca. Polska uzyskała historyczną okazję na poprawę pozycji międzynarodowej, czyli możliwość awansu z peryferii do tzw. półperyferii europejskich. Ale jest to tylko szansa, która może być zmarnowana, a europeizacja może nawet utrwalić naszą zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej<sup>61</sup>.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie powinno więc usypiać czujności polskich elit i prowadzić do przerzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje europejskie, bądź na największe państwa Unii Europejskiej, czyli na niemiecko-francuski tandem, który powoli rozpada się i zawodzi, jak pokazuje to rosyjska aneksja Krymu i kryzysy na Ukrainie i w Grecji. Polska

<sup>60</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014, s. 29–59; Z. Czachór, *Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem*, [w:] jak wyżej, s. 13–28.

<sup>61</sup> Szerzej na ten temat patrz: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.

powinna rewitalizować Trójkąt Weimarski oraz wspierać Grupę Wyszehradzką i opierając się na tych strukturach budować silną pozycję w Unii Europejskiej i na świecie. Ważną rolę w tych procesach mogą odegrać polscy eurdeputowani, którzy w tym celu powinni maksymalnie wykorzystać swoją obecność w Parlamencie Europejskim.

## BIBLIOGRAFIA

- Baczyński J., *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6.07.–12.07.2011.
- Bielecka M., *Role międzynarodowe państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Bielecki T., *Brytyjskie chmury nad Unią*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.05.2015.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30.04.2013, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [dostęp: 27.02.2014].
- Czachór Z., *Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013.
- Cosi’c D., *Po co nam europarlament*, „Wprost – Ligo”, 31.05.2009.
- Czarnecki M., *Wielki sukces Camerona*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.05.2015.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, ISP PAN, Warszawa 2007.
- Dąbrowska A., *Tabory europosłów*, „Polityka”, nr 33, 15.08.2009.
- Dziamski G., *Rola kultury w procesie integracji europejskiej*, „Europa Wschodu i Zachodu”, nr 3, 1999.
- Dzwończyk J., *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych 2005*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Fiszer J.M., *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat człon-*

- kostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M., *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(44)2014.
- Fiszer J.M. (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku i w świetle Traktatu z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2012.
- Fiszer J.M., *Szanse i zagrożenia dla modernizacji Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego*, [w:] J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M. (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Modernizacja Unii Europejskiej – istota, przesłanki i perspektywy*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja procesów integracji europejskiej*, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M. (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M. (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Fiszer J.M., *Korzyści i zagrożenia oraz koszty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2001.
- Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne przesłanki polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz jej bilans*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, nr 2, 2005.

- Fiszer J.M., *Unia Europejska jedenaście lat od rozszerzenia na Wschód i jej perspektywy w XXI wieku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(48)2015.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Fiszer J.M., Wódka J., Olszewski P., Paszewski T., Cianciara A., Orzelska-Stączek A., *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014.
- Galster J., *Parlament Europejski, system instytucjonalny i rzeczywistość*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1988.
- Garczewski K., *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Oddział Łódzki, Łódź 2015.
- Gebethner S., *Polska ustawa wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004.
- Grosse T.G., *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.07.2014.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Ja po prostu mam szczęście. Donald Tusk o wyborach, Polsce na tle Europy, drugorzędności ideologii, siedmiu latach rządzenia i bilansie osobistym*, „Polityka”, 3–9.12.2014.
- Janicki M., *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, 26.03–1.04.2014.
- Jasiński L.J., *Globalna pozycja Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie*, „Studia Europejskie”, nr 4(72) 2014.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010.
- Kałużyńska M., Karbownik P., Burkiewicz W., Janiak K., Jaczak M. (red.), *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
- Kleinowski M., *Wpływ Traktatu lizbońskiego na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(48)2015.



- „Kodeks wyborczy” z dnia 5 stycznia 2011 roku (Dz. U 2011, Nr 21, poz. 112).  
*Komunikat CBOS – Polacy oceniają 10 lat w Unii Europejskiej*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory/artykuly/457183.cbos-polacy-oceniaja-10-lat-w-unii.html>
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV(20), 2011.
- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, nr 7, 2012.
- Kranz J., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2012.
- Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Kranz J., *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, [w:] S. Sowiński, J. Węgrzeczki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010.
- Kruk M., Popławska E., *Parlamenty a integracja europejska*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Krzemiński A., *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.07–5.08.2014.
- Kuźniar R., *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Łoś-Nowak T., *O potrzebie rekonstrukcji przestrzeni badawczej w nauce o stosunkach międzynarodowych. Refleksje natury polityczno-normatywnej, systemowej i metaforycznej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2011.
- Madej M., *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Majewski P., *Europy nie zdziwią nasi eurosceptycy*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2014.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Marczak M., *I kto tu rządzi?*, „Newsweek Polska”, Dodatek specjalny, grudzień 2009.
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe*, tom I, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Mik C. (red.), *Unia Europejska w dobie reform*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007.
- Nicoll W., Salmon T.C., *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
- Obawy i nadzieje związane z wprowadzeniem euro w Polsce*, Komunikat z badań BS/42/2013, Warszawa marzec 2013, s. 6–8, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_042\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_042_13.PDF) [dostęp: 22.05.2014].
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 roku o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 roku*, „Rzeczpospolita” 27.05.2014.
- Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Dz. U. RP Nr 25, poz. 219; Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592; Dz. U. 2007, Nr 25, poz. 162; Dz. U. 2007, Nr 112, poz. 76.
- Orzelska-Stączek A., *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Ostrowski M., Świeboda P., *Naprzód Europo*, „Polityka”, nr 30, 25.07.2009.
- Pawlicki J., *Skrajni politycy idą na Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 8.06.2009.
- Pietraś M., *Hybrydowość późnowestwalskiego ładu międzynarodowego*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Prus J., *Defilada mitów*, „Polityka”, 6–12.05.2015.
- Pszczółkowska D., *Kryzys pomaga eurosceptykom*, „Gazeta Wyborcza”, 6–7.06.2009.
- 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Ranking polskich eurodeputowanych. Raport*. Redakcja I. Albrycht, Instytut Kościuszki, Kraków 2009.
- Rolnicy wyszli na swoje*, [w:] *10 lat w Unii*, dodatek specjalny „Polityki”, 28.04–5.05.2014.
- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

- Skotnicka-Illasiewicz E. (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo: PRESSCOM, Wrocław 2014.
- Słojewska A., *Odchodzą spece od Wschodu i energii*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2014.
- Sosnowski Ł. (red.), *Podział mandatów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena i implikacje*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.
- Stróżyk J., *Polscy prymusi i maruderzy w PE*, „Rzeczpospolita”, 7.04.2009.
- Szyborski W., *Unia Europejska. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo WERS, Bydgoszcz 2009.
- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Tomaszewski W., *Parlament Europejski*, [w:] W. Tomaszewski, M. Chełminiak (red.), *Unia Europejska na początku XXI wieku*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2009.
- Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Wiszniewski R., *Europejska przestrzeń polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Wojciechowski M., *Suwerenność tkwi w portfelu*, „Gazeta Wyborcza”, 21.12.2011.
- Wojciechowski J.A., *Europa po liftingu*, Greek Galery, Warszawa 2008.
- Wojtaszczyk K.A., Mizerska-Wrotkowska M., Jakubowski W. (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

- Zajęc J., *Role międzynarodowe państwa średniego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2013.
- Zajęcowski K., *Rola i pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2004.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza elektoratu do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

## UNIA EUROPEJSKA PO WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 2014 ROKU I JEJ PRZYSZŁOŚĆ. IMPLIKACJE DLA POLSKI

### Streszczenie

W maju 2014 roku odbyły się w Europie kolejne eurowybory, czyli wybory posłów do Parlamentu Europejskiego, jednego z najważniejszych organów Unii Europejskiej. W wyborach tych po raz trzeci brali udział także Polacy. Wybory te zbiegły się z dziesiątą rocznicą akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jest to więc okazja, aby podsumować efekty naszej obecności w tym gronie zintegrowanych europejskich państw, a zarazem podjąć próbę analizy problemów i zmian, które miały miejsce w minionej dekadzie w Unii Europejskiej. Taki też jest cel niniejszego opracowania. Ponadto artykuł ukazuje miejsce i rolę Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej oraz jego kompetencje, które uległy zwiększeniu po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony. Artykuł przedstawia też Unię Europejską po wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku oraz jej perspektywy, które dziś nie są tak oczywiste. Nad Unią Europejską – pisze autor – zbierają się czarne chmury i różnego rodzaju poważne zagrożenia.

## EUROPEAN UNION AFTER THE 2014 ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND ITS FUTURE: IMPLICATIONS FOR POLAND

### Summary

Successive elections to the European Parliament, one of the most important institutions of the European Union, took place in May 2014. Polish citizens took part in the election for the third time. It coincided with the tenth

anniversary of Poland's accession to the European Union. Thus, it is a good time to sum up the effects of our presence in the group of integrated states as well as try to analyse problems and changes that took place in the European Union in the past decade. This is the aim of the article. Moreover, it shows the position and role of the European Parliament in the European Union as well as its powers, which increased when the Treaty of Lisbon entered into force on 1 December 2009. The article also presents the European Union after the elections to the European Parliament in May 2014 and its prospects, which are not so obvious nowadays. As the author writes, various serious threats and black clouds are gathering above the European Union.

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ В ЕВРОПАРЛАМЕНТ В 2014 ГОДУ И ЕГО БУДУЩЕЕ. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПОЛЬШИ

### Резюме

В мае 2014 года в Европе состоялись очередные евровыборы – выборы депутатов в Европейский парламент, один из важнейших органов Европейского союза. В этих выборах уже третий раз принимали участие также поляки. Выборы совпали с десятой годовщиной вступления Польши в Европейский союз. Это можно расценивать как возможность подведения итогов нашего присутствия среди интегрированных европейских государств, и вместе с тем попытку анализа проблем и изменений, которые имели место с минувшей decade в Европейском союзе. В этом заключается цель настоящей статьи. Кроме того, в статье показаны место и роль Европейского парламента в Европейском союзе, а также его полномочия, которые расширились после вступления в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского трактата. В статье представлен Европейский союз после выборов в Европейский парламент в мае 2014 года и его перспективы, которые в настоящее время не кажутся уже столь очевидными. Над Европейским союзом – утверждает автор – надвигаются чёрные тучи и различного рода серьёзные угрозы.

Ryszard Żelichowski

## FLANDRIA W XXI WIEKU. REGION PAŃSTWA FEDERALNEGO, CZY PAŃSTWO KONFEDERACJI?

Artykuł 1. Belgia państwem federalnym składającym się ze wspólnot i regionów.

Artykuł 2. Belgia obejmuje trzy wspólnoty: Wspólnotę Francuską, Wspólnotę Flamandzką i Wspólnotę niemieckojęzyczną.

Artykuł 3. Belgia składa się z trzech regionów: Regionu walońskiego, Regionu Flamandzkiego i Regionu Brukselskiego.

*Konstytucja. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 roku<sup>1</sup>.*

\*

Ustawa zasadnicza z 1994 roku zakończyła długotrwały okres funkcjonowania Belgii jako państwa unitarnego. Jak pisze Józef Łaptos, znawca tej tematyki:

„Przyjęło się uważać, że Belgowie pożegnali się z państwem unitarnym w dniu 24 XII 1970 r., akceptując trzecią w historii niepodległego państwa nowelizację konstytucji. Nie ma natomiast zgodności co do tego, czy pożegnanie owo oznaczało przejście do systemu federalnego. Ustawodawca pod tym względem zachowywał się bardzo wstrzemięźliwie, chciałoby się rzec, nostalgicznie, i przez następne 20 lat unikał określenia ‘federacja’, by ostatecznie u progu 1993 r. objąć tym mianem również instytucje powołane do życia w 1970 r.”<sup>2</sup>

Zmiany te stały się faktem. Artykuł 33 mówi, że: „Wszelka władza pochodzi od Narodu. Sposób sprawowania władzy określa Konstytucja”<sup>3</sup>. Belgia

<sup>1</sup> *Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 roku*, Wstęp i tłumaczenie W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 21.

<sup>2</sup> J. Łaptos, *Historia Belgii*, Ossolineum-Bellona, Wrocław 1995, s. 268.

<sup>3</sup> Tytuł III, „O władzach”, w: *Konstytucja Belgii...*, s. 29.

pozostała monarchią konstytucyjną i rozdział o królu oraz rządzie federalnym zawiera 11 artykułów oznaczonych numerami 85–95. Jednakże roli króla w paragrafie 85 poświęcono tylko jedno zdanie:

„Konstytucyjna władza króla jest dziedziczna w bezpośredniej linii zstępnej, naturalnej i prawowitej Jego Królewskiej Mości Leopolda Jerzego, Krystiana Fryderyka Sasko-Koburskiego w porządku pierworództwa”<sup>4</sup>.

Chodzi tu o Leopolda I Koburga, pierwszego króla Belgów, który na tronie zasiadał w latach 1831–1865. Obejmując władzę w duchu myśli oświeceniowej tytułował się królem narodu, a nie terytorium zajmowanym przez państwo. Także obecny monarcha, Filip I, który na tron wstąpił 21 lipca 2013 roku, tytułuje się królem Belgów, a nie Belgii<sup>5</sup>.

Zapis konstytucyjny dotyczący pozycji króla Belgów, w przypadku przekształcenia się państwa federalnego w państwo konfederacyjne, stawia monarchę w trudnej sytuacji<sup>6</sup>. Do celu tego zmierza dominująca w życiu politycznym Flandrii partia Nowy Sojusz Flamandzki (j. nid. Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA)<sup>7</sup> kierowana przez charyzmatycznego polityka Barta De Wevera. Dla zrozumienia stopnia komplikacji sceny politycznej Królestwa Belgii i miejsca, jaką zajmuje na niej Flandria, konieczne jest przypomnienie obecnej struktury federalnej państwa oraz jej dość skomplikowaną historię.

## 1. FLANDRIA W STRUKTURZE PAŃSTWA FEDERALNEGO

Terytorium Królestwa Belgii, którą zamieszkuje 11 505 160 osób<sup>8</sup>, zajmuje powierzchnię 30,5 tys. km<sup>2</sup>. Flandria, z ludnością liczącą 6,43 miliona mieszkańców zajmuje obszar 13 521 km<sup>2</sup><sup>9</sup>, Walonia z 3,58 milionami miesz-

<sup>4</sup> *Ibidem*, „O królu i rządzie federalnym”, s. 43.

<sup>5</sup> Np. Willem-Alexander z sąsiedniego Królestwa Niderlandów tytułuje się królem Niderlandów, podobnie Filip VI, który jest królem Hiszpanii, czy Karol XVI Gustaw – królem Szwecji.

<sup>6</sup> Konfederacja – luźny związek państw oparty na umowie międzynarodowej w celu prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. Z reguły nie ma scentralizowanej władzy. Państwa tworzące konfederację pozostają suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego, W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa 2013.

<sup>7</sup> W polskiej literaturze NVA.

<sup>8</sup> Dane BISA (Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse) z 29 lipca 2014 r., <http://www.bisa.irisnet.be/themas/bevolking#.VQ8jNY7AoTs> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>9</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/ontdek-vlaanderen> [dostęp: 25.06.2015].

kańców<sup>10</sup>, obszar 16844 km<sup>2</sup>. Brukselę na obszarze 32,61 km<sup>2</sup> zamieszkuje 170407 osób<sup>11</sup>, Region Stołeczny Brukseli – 1163486, zaś ludność niemieckojęzyczna liczy ponad 77 tysięcy osób<sup>12</sup> i zamieszkuje obszar 854 km<sup>2</sup>.

Główną linię podziału kraju wyznaczają różnice językowe i kulturowe. Belgia składa się z trzech regionów, trzech wspólnot oraz czterech regionów językowych.

Tabela 1

## Regiony i Wspólnoty

Regiony	Nazwy w językach narodowych	Wspólnoty	Nazwy w językach narodowych	Regiony językowe
1. Flandrii	Vlaams Gewest	1. Flamandzka	1. Vlaamse Gemeenschap	1. Region niderlandzkojęzyczny (język flamandzki)
2. Walonii	La Région wallonne	2. Francuska	2. Communauté Française	2. Region francuskojęzyczny (język waloński)
		3. Niemieckojęzyczna	3. Deutsch-sprachigen Gemeinschaft	3. Region niemieckojęzyczny
3. Region Stołeczny Brukseli	Brussels Hoofdstedelijk Gewest/ Région de Bruxelles-Capitale			4. Dwujęzyczny Region Brukseli (język francuski i niderlandzki)

Źródło: opracowanie własne.

Belgia jest administracyjnie podzielona jest na 10 prowincji (pięć we Flandrii i pięć w Walonii) oraz gminy, których jest 589 (z tego 308 we Flandrii).

<sup>10</sup> Dane na 1 stycznia 2015 r., Chiffres de population par Province et par Commune, A la date du 1<sup>er</sup> Janvier 2015 [Archive], Consulté Le 16 Mars 2015.

<sup>11</sup> Dane z 29 lipca 2014 r., <http://www.bisa.irisnet.be/themas/bevolking#.VQ8jNY7AoTs> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>12</sup> [http://www.dglive.be/nl/Desktopdefault.aspx/tabid-1263/2264\\_read-26892/](http://www.dglive.be/nl/Desktopdefault.aspx/tabid-1263/2264_read-26892/) [dostęp: 25.06.2015].



Tabela 2

## Dziesięć prowincji Królestwa Belgii

Nazwa w j. polskim	Nazwa w j. niderlandzkim	Stolica Nazwa w j. polskim / i j. niderlandzkim
<b>Flandria</b>	<b>Vlaanderen</b>	<b>Bruksela / Brussel</b>
1. Antwerpia	Antwerpen	Antwerpia / Antwerpen
2. Brabancja Flamandzka	Vlaams-Brabant	Lowanium / Leuven
3. Flandria Wschodnia	Oost-Vlaanderen	Gandawa / Gent
4. Flandria Zachodnia	West-Vlaanderen	Brugia / Brugge
5. Limburgia	Limburg	Hasselt
<b>Walonia</b>	<b>Région wallonne</b>	<b>Wavre</b>
6. Hainaut	Hainaut	Mons
7. Liège	Liège	Liège
8. Luksemburg	Luxembourg	Arlon
9. Namur	Namur	Namur
10. Brabancja Walońska	Brabant-Walloon	Wavre

Źródło: opracowanie własne.

Dekrety wspólnot w kwestiach określonych w konstytucji mają moc ustawy dla obszaru językowego niderlandzkiego i francuskiego oraz dla instytucji w Brukseli, które można przyporządkować do jednej z dwóch wspólnot. Nie dotyczy to jednak gmin z ułatwieniami językowymi (na ten temat zob. s. 309), w których ustawa dopuszcza używanie innego języka, niż ten obowiązujący na danym obszarze. Ustawa ta może zostać zmodyfikowana tylko na drodze ustawy nadzwyczajnej. Najważniejsze postanowienia dotyczące nowego kształtu i funkcjonowania państwa zawiera pierwsze siedem artykułów Konstytucji. Artykuł 7 mówi: „Granice państwa, prowincji i gmin mogą być zmieniane lub korygowane wyłącznie na podstawie ustaw”<sup>13</sup>.

Wspólnota niemieckojęzyczna obejmuje 9 gmin w Regionie Walońskim. Zakres kompetencji tej wspólnoty jest analogiczny do tych, jakie ma Wspólnota Flamandzka i Wspólnota Francuska. Zasadnicza różnica dotyczy jednak spraw kulturalnych, osobistych oraz kwestii współpracy z innymi wspólnotami, co regulowane jest mocą zwykłych ustaw. Wspólnota niemieckojęzyczna nie zajmuje się sprawami językowymi, ale na niemieckim obszarze językowym

<sup>13</sup> *Konstytucja Belgii...*, s. 21–22.

może całkowicie lub częściowo wykorzystywać uprawnienia, jakie przysługują Regionowi Walońskiemu.

Regiony Flamandzki i Waloński sprawują nadzór administracyjny nad prowincjami, gminami, aglomeracjami (obejmują one ośrodki miejskie) i federacjami gmin (mniejsza liczba mieszkańców)<sup>14</sup>. Spod ich kompetencji wyłączono jednak gminy z ułatwieniami językowymi oraz niemiecki obszar językowy, które kontrolują władze federalne<sup>15</sup>.

Przewidziana w Konstytucji tzw. procedura alarmowa<sup>16</sup> służy zapobieganiu konfliktom między Wspólnotami. Pozwala ona 3/4 liczby członków federalnego Parlamentu lub Rady Stołecznej na złożenie wniosku przeciwko przyjęciu ustawy (uchwały, budżetu itp.), jeśli stanowią one zagrożenie dla stosunków między Wspólnotami. Wniosek taki skutkuje zawieszeniem procedury na 30 dni i przekazanie go do rozstrzygnięcia rządowi federalnemu. Dla przeciwdziałania mogącym zaistnieć kontrowersjom powołano Komitet Porozumiewawczy dla Zapobiegania i Rozstrzygania Konfliktów Interesów<sup>17</sup>.

## 2. BELGIJSKI SYSTEM PARTYJNY I WYBORCZY

Wybory w Belgii są powszechne, tajne i proporcjonalne, a ponadto istnieje obowiązek uczestniczenia w nich. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom powyżej 18 roku życia, z wyłączeniem osób prawnie pozbawionych takiej możliwości. Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom posiadającym pełnię praw cywilnych i politycznych, którzy na stałe mieszkają w państwie i ukończyli 21 lat (w przypadku wyborów do rad prowincjonalnych i gminnych granica wieku wynosi 18 lat).

Liczba mandatów do ciał przedstawicielskich zależy od liczebności wyborców. W przypadku wyborów parlamentarnych listy obejmują także nazwiska zastępców kandydatów. Eliminuje to konieczność organizowania wyborów uzupełniających, gdy poszczególni parlamentarzyści opuszczają z różnych

<sup>14</sup> Aglomeracje i federacje gmin tworzy Ustawa z 26 lipca 1971 r. w wykonaniu zmian konstytucyjnych z 1970 r.

<sup>15</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 49.

<sup>16</sup> *Konstytucja Belgii...*, Art. 54

<sup>17</sup> Składa się on z premiera i pięciu ministrów federalnych oraz premierów pozostałych rządów (także po jednym ministrze z Regionów i Wspólnot i niemieckiej grupy językowej. Szczegółowo sytuację, w których taki konflikt może nastąpić, omawia A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii...*, s. 45 i n.

przyczyn swoje stanowiska. Takie rozwiązanie stanowi analogię do podejścia od 1958 roku stosowanego we Francji.

Po nowelizacji konstytucji w grudniu 1970 roku<sup>18</sup> nastąpiło ostateczne pożegnanie się z system unitarnym na rzecz systemu federalnego. Dynamika zmian polegająca na procesie regionalizacji musiała odbić się także na układzie funkcjonujących partii politycznych. Na przykład Partia Wolności i Postępu (Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, PVV) podzieliła się na Partię Reformatorsko-Liberalną (Parti Réformateur Libéral, PRL) oraz Partię Wolności i Postępu (Parti de la Liberté et du Progrès, PLP). Partie socjalistyczne (Parti Socialiste Belge, PSB i Belgische Socialistische Partij, BSP) podzieliły się na flamandzką sp.a (Socialistische Partij. Anders) oraz francuskojęzyczną Parti Socialiste (PS) działającą w Brukseli i Walonii.

Powstały dwie niezależne partie ekologiczne – flamandzka Groen i Ecolo (Écologistes). Flamandzka Partia Ludowa (Vlaamse Volkspartij, VVP) i Flamandzka Partia Narodowa (Vlaamse Nationaal Partij, VNP) przekształciły się we Flamandzki Blok (Vlaams Blok), który w 2004 roku zmienił nazwę na Vlaams Belang.

Tabela 3

Główne partie Królestwa Belgii zasiadające w Parlamencie Federalnym, po wyborach z 25 maja 2014 r.

Nazwa partii	Region (F-Flandria; W-Walonia, B-ogólnobelgijska) Orientacja	Rok założenia	Miejsca w wyborach 2014
1. N-VA, Nieuw-Vlaamse Alliantie (Nowy Sojusz Flamandzki)	F, liberalno-konserwatywna, separatystyczna	2001	33
2. PS, Parti socialiste (Partia Socjalistyczna)	F, socjaldemokratyczna	1978	24
3. MR, Mouvement Réformateur (Ruch Reformatorski)	W, konserwatywno-liberalna	2002	19
4. CD&V, Christen-Democratisch & Vlaams (Chrześcijańscy Demokraci i Flamandowie)	F, liberalna, chadecka	1972	18

<sup>18</sup> Oficjalne tłumaczenie na niderlandzki konstytucji Królestwa Belgii pojawiło się dopiero w 1967 r.

Tabela 3 (cd.)

Nazwa partii	Region (F-Flandria; W-Walonia, B-ogólnobelgijska) Orientacja	Rok założe- nia	Miejsca w wybo- rach 2014
5. Open-VLD, open-Vlaamse Liberalen en Democraten (Flamandzcy Liberałowie i Demokraci)	F, liberalna	1972	14
6. sp.a, Socialistische Partij, Anders (Partia Socjalistyczna, inaczej)	F, socjaldemokratyczna	1978	13
7. cdH, centre démocrate Humaniste (Centrum Demokratyczno- -Humanistyczne)	W, chadecka	1972	9
8. Groen, De Vlaamse Groenen (Zieloni, Flandria)	F, lewicowa i ekologiczna	1981	6
9. ECOLO, Écologistes confédérés pour l'Organisation de Luttes- originales (Zieloni, Walonia)	W, lewicowa i ekologiczna	1980	6
10. VB, Vlaams Belang (Interes Flamandzki)	F, nacjonalistyczna, skrajnie prawicowa i separatystyczna	2004	3
11. PTB-go!, Parti du Travail de Belgique (Partia Pracujących Belgii); w wersji nid. Partij van de Arbeid van België	B, komunistyczna	1979	2
12. FDF, Fédéralistes Démocrates Francophones <sup>a</sup> (Frankofońscy Demokratyczni Federaliści)	W, federalistyczna, fran- kofoński ekspansjonizm	1994	2
13. PP, Parti populaire (Partia Ludowa)	W, centro-prawicowa	2009	1
Łącznie			150

<sup>a</sup> Unia czterech partii: Mouvement Réformateur (MR), Fédéralistes Démocrates Francophones (FDF), centre démocrate Humaniste (cdH) i Parti Socialiste (PS). <http://www.uniondesfrancophones.be/>

\*

Od 2014 roku w bezpośrednio do Federalnego Parlamentu wybierani są tylko posłowie do Izby Reprezentantów. W wyniku szóstej już (od 1970 roku) reformy ustrojowej Senat został zachowany, ale zasiadają w nim dwie grupy senatorów wybieranych pośrednio: 50 desygnowanych i 10 dokooptowanych. W skład pierwszej grupy wchodzi 29 senatorów desygnowanych przez Parlament Flandrii i niderlandzkojęzycznych członków Parlamentu Regionu Stołecznego Brukseli. Minimum jeden z nich musi zamieszkiwać w stolicy państwa lub być członkiem Parlamentu Flandrii z listy brukselskiej. Kolejnych ośmiu senatorów desygnuje Parlament Walonii, następnych dwóch to francuskojęzyczni kandydaci z listy Regionu Stołecznego Brukseli. Dokooptowanych 10 senatorów wybiera ze swojego grona Parlament Wspólnoty Francuskojęzycznej (z których siedmiu musi pochodzić z Regionu Walonii), dwóch z Parlamentu Brukseli i jednego senatora ze swojej listy deleguje Wspólnota niemieckojęzyczna.

Do drugiej grupy senatorów (dokooptowanych) wchodzi sześciu niderlandzko- i czterech francuskojęzycznych senatorów, wybranych z pierwszej grupy.

### 3. WŁADZE USTAWODAWCZE I WYKONAWCZE

Każdy z Regionów i każda ze Wspólnot ma swoje własne organy przedstawicielskie (z wyjątkiem Flandrii, dla której są one wspólne). Stanowią one jednoizbowe Parlamenty, a ich kadencje trwają pięć lat. Uprawnienia tych Parlamentów są zbliżone do kompetencji Izby Reprezentantów w Parlamencie Federalnym Belgii (mogą na przykład wydawać dekrety z mocą ustawy). Ich organem wykonawczym są rządy, wyłaniane przez członków Parlamentów. W skład rządu regionalnego mogą wchodzić także sekretarze stanu. Parlamentów takich jest pięć, co łącznie z Parlamentem Federalnym daje sześć ciał przedstawicielskich, niemało jak na ten nieduży kraj.

Tabela 4

## Parlament Federalny i Parlamenta Regionów oraz Wspólnot, 2014 r.

Parlamenty	Liczba członków	Rządy	Liczba ministrów
Parlament Federalny	150 – Izba Reprezentantów 60 – Senat (50 desygnowanych i 10 dokooptowanych)	Rząd Federalny	18
1. Parlament Flandrii (Vlaams Parlement)	124 (w tym 6 pochodzi z grupy niderlandzkojęzycznej Rady Stołecznej Brukseli)	Rząd Flandzki	9
2. Parlament Regionu Walońskiego (Le Parlement de la Région wallonne)	75	Rząd Regionu Walońskiego	8
3. Parlament Francuskiej (Le Parlement de la Communauté française de Belgique lub Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles)	94 (75 członków Parlamentu Regionu Walońskiego wraz z 19 osobami z francuskojęzycznej grupy Parlamentu Regionu Stołecznego Brukseli)	Rząd Wspólnoty Francuskiej	7
4. Parlament Stołecznego Regionu Brukseli (j. fran. Le Parlement de Bruxelles-Capitale, j. nid. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement)	89 (17 niderlandzkojęzycznych i 72 francuskojęzycznych)	Rząd Stołecznego Regionu Brukseli	5 wskazanych przez Parlament. Premier rządu pochodzi z grupy francuskojęzycznej, zaś ministrowie – po 2 z grupy językowej – francuskiej i niderlandzkiej 3 sekretarzy stanu
5. Parlament Wspólnoty niemieckojęzycznej (Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft)	25	Rząd Wspólnoty niemieckojęzycznej	4

Źródło: A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii...*, s. 41–42; <http://www.belgium.be/nl/>

W wyborach z 25 maja 2014 roku do Parlamentu Wspólnoty Flamandzkiej startowało aż 17 partii. Ostatecznie 124 mandaty podzieliło pomiędzy siedem z nich. Największy sukces odniosła NVA. Tabela 5 przedstawia szczegółową listę tych partii oraz osiągnięte przez nie wyniki.

Tabela 5

**Pełna lista partii biorących udział w wyborach  
do Parlamentu Wspólnoty Flamandzkiej w 2014 r.**

Nazwa partii	Orientacja (F-Flandria; B-ogólnobelgijska)	Rok założenia	Liczba oddanych głosów	Liczba man- datów
1. N-VA, Nieuw-Vlaamse Alliantie	F, liberalno-konser- watywna, separaty- styczna	2001	1339943	43
2. CD&V, Christen-Democratisch & Vlaams	F, chadecka	1972	860685	27
3. Open VLD, open-Vlaamse Liberalen en Democraten	F, liberalna	1972	594464	19
4. sp.a, Socialistische Partij, Anders	F, socjaldemokra- tyczna	1978	587901	18
5. Groen, De Vlaamse Groenen	F, zieloni	1981	365779	10
6. VB , Vlaams Belang	F, nacjonalistyczna, skrajnie prawicowa i separatystyczna	2004	248840	6
7. UF, Union des Francophones (j. nid. Unie van Fransta- ligen)	F, prawicowa, fran- cuskojęzyczna	1995	34741	1
8. PVDA+ , Partij van de Arbeid van België / PTB Parti du Travail de Bel- gique	B, dwujęzyczna	1979	106114	–
9. PPBE, Piratenpartij in België	F, anarchistyczna	2009	25986	–

Tabela 5 (cd.)

Nazwa partii	Orientacja (F-Flandria; B-ogólnobelgijska)	Rok założenia	Liczba oddanych głosów	Liczba man- datów
10. GENOEG, Gezonde Evenwichtige Nieuwe Open Eerlijke Groepering	F, prawica-centrum, socjalnoliberalna	2014	10612	–
11. ROSSEM, Radicale Omvorm- ers en Sociale Strijders voor een Eerlijker Maatschappij; Jean-Pierre Van Rossem	F, anarchistyczna	1991–2008  2009–2014	9937	–
12. ROEL, Recht Op Een Leven	F, socjalistyczna (centrolewicowa)	2012	5228	–
13. VCP, De Vlaamse Christen Partij <sup>a</sup>	F, chadecka, cen- trum	2014	5026	–
14. MAMA, Maakbare Maatschappij <sup>b</sup>	F, lewicowa	2014	3227	–
15. SD&P, Sociaal Democraten & Progressieven <sup>c</sup>	F, centrolewicowa	2014	2853	–
16. V.I.T.A.L., Vrijheid, Intimiteit, Thuis, Arbeid i Liefde, zał. Vital Haghebaert	F, społeczna	1994?	617	–
17. PENSIO(E)N PLUS	B, społeczna	2014	482	–
Łącznie			4202435	124

<sup>a</sup> W latach 2008–2014 była to VCD (Vlaamse Christen Democraten, Flamandzcy Chryścijańscy Demokraci), która powstała z różnych odcieni belgijskich partii chadeckich. Działa jedynie na terenie Flandrii. <http://www.vcp-vl.be/>

<sup>b</sup> Brała udział jedynie w wyborach w Prowincji Antwerpii, <http://mamapartij.be/>

<sup>c</sup> Opuściła szeregi Aalsterse sp.a i wystawiła swoją listę jedynie w wyborach w mieście Aalst. <http://www.sdenp.be/>

Źródło: <http://www.vlaanderenkiest.be/verkiezingen2014/index.html#/parlement/R02000/uitslagen>

W wyborach do Parlamentu Stołecznego Regionu Brukseli partia NVA nie odniosła tak spektakularnego sukcesu jak w wyborach ogólnokrajowych



i regionalnych. Przysługujące niderlandzkojęzycznym wyborcom sześć mandatów rozłożyło się równo pomiędzy taką samą liczbę partii. Jedyne partie zielonych (Groen) zdobyła dwa mandaty. Partia Flamandów walcząca o podwyższenie emerytur (Pensio[e]n Plus), nie zdobyła miejsca w Radzie i zagłosowało na nią niewielu wyborców, co tłumaczyć może fakt, że w mieście tym zarobki są wysokie i większość wyborców 50+ nie martwi się o swoje dochody.

Tabela 6

Niderlandzkojęzyczne partie wybrane do Parlamentu Stołecznego Regionu Brukseli, 25 maja 2014 r.

Nazwa partii	Liczba oddanych głosów	Liczba mandatów
14. Groen	10658	1
15. Vlaams Belang	2960	0
16. OpenVld	12456	2
17. sp.a	9556	1
18. N-VA	9505	1
19. CD&V	6275	1
20. Pensio(e)n Plus	482	0
Łacznie	51892	6

Źródło: Brussel Kiesring, w: <http://www.vlaanderenkiest.be/verkiezingen2014/#/parlement/C21004/uitslagen>

### 3. FUNDAMENT TOŻSAMOŚCI FLAMANDÓW – JĘZYK

Od powstania Królestwa Belgii w 1830 roku życie polityczne nowego państwa zdominowała jego obrona. Willem I (1772–1843), król Niderlandów, nie chciał pogodzić się z utratą połowy państwa, które Kongres Wiedeński powołał zaledwie 15 lat temu. Nie miejsce tu na analizę przyczyn rewolucji belgijskiej, na temat ten istnieje obszerna literatura<sup>19</sup>. Droga Belgów od państwa unitarnego w XIX wieku do państwa federalnego w niecały wiek później jest długa i wyznaczają ją narastające z upływem czasu problemy wewnętrzne. Zaostrzały się one w miarę umacniania się państwa na arenie międzynarodowej.

<sup>19</sup> Zob. np. J. Łaptos, *Belgia*, TRIO, Warszawa 2010; *idem*, *Historia Belgii*, Ossolineum-Bellona, Wrocław 1995; J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Ossolineum, Wrocław 1989; A. Głowacki, *Belgia (od państwa unitarnego do federacji)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1987.

dowej oraz zaniku zagrożenia zewnętrznego dla jego bytu. W ramach państwa belgijskiego znalazły się trzy narody, które wraz z krzepnięciem państwa domagać się zaczęły uwzględnienia swoich interesów. Flamandowie, Walonowie i Niemcy znajdowali się w granicach państwa, w którym dominowała kultura i język francuski. Dla elit tych narodów nie był to wielki problem. W tym języku otrzymywali wykształcenie, ten język dawał im dostęp do światowej kultury, której jednym z centrów była Francja. Niższe warstwy społeczne, zwłaszcza w prowincjach niderlandzkojęzycznych, odczuwały dotkliwie tę kulturową dominację. Wiązała się ona ze sprawami praktycznymi – działalnością gospodarczą, funkcjonowaniem sądów, służbą w wojsku, itp.

Dominująca liczebnie w kraju ludność niderlandzkojęzyczna uzyskiwała stopniowo, począwszy od schyłku XIX wieku, pewne uprawnienia językowe. Nie były one jednak na tyle duże, aby można je nazwać reformami ustrojowymi. Zaproponowane przez Juliaana de Vriendta (1842–1935) i Edwarda Coremansa (1835–1910) tzw. Prawo do równości (j. franc. *Loi d'égalité*, j.nid. *Gelijkheidswet*), które weszło w życie w 1898 roku, nakazywało publikowanie ustaw i dekretów królewskich zarówno w języku francuskim, jak i niderlandzkim, oraz nadała obu ich wersjom taką samą moc prawną. Język niderlandzki stał się drugim językiem oficjalnym Belgii. Był to dopiero początek drogi do prawdziwego partnerstwa Flamandów i Walonów.

Pierwsza i druga wojna światowa listę problemów powiększyły o obszary zamieszkałe przez ludność niemieckojęzyczną. Okupanci wygrywali różnice pomiędzy trzema narodami przyczyniając się do wzrostu nacjonalizmów po wszystkich stronach. Narastające dążenia do zmian istniejącego *status quo*, w ogniu gorącej dyskusji i wzajemnych oskarżeń o kolaborację z okupantem niemieckim podczas obu wojen światowych, spowodowały, że sprawa relacji pomiędzy Flamandami a Walonami powróciła na wokandę. Choć w 1959 roku język niderlandzki został uznany na terenie Flandrii za prawnie funkcjonujący (j. nid. *een volwaardige rechtstaal*), kolejne starcie nastąpiło w latach 60. XX wieku, przy okazji cięć budżetowych spowodowanych wydatkami na interwencję militarną w Kongu. Oszczędności te dotknęły wydatków na cele społeczne. Strajk generalny przeciw tej ustawie ogłosił waloński syndykat związkowy FGTB (j. franc. *Fédération Générale du Travail de Belgique*), ale nie uzyskał poparcia ze strony Flamandów. Poirytowani związkowcy uznali, że w takiej sytuacji ewentualna federacja może wspomóc sytuację gospodarczą Walonii, bez oglądania się na poparcie Flamandów. Pałeczkę podjęła Chrześcijańska Unia Flamandzka (j. nid. *Christelijke Vlaamse Volksunie*), utworzona przy okazji wyborów z 1954 roku, która hasło to umieściła w swoim programie. Tak oto dążenie do federacji znalazło poparcie po obu stronach barykady. Trzeba

tu podkreślić, że Flamandowie wówczas podział taki opierali na argumentach kulturowym, Walonowie zaś na ekonomicznym. Niemniej ważną rolę odgrywały animozje wynikające z przekonania Flamandów, że wciąż są dyskryminowani, choć ich pozycja ekonomiczna i polityczna ulegała coraz większej zmianie w kierunku pozytywnym, zaś Walonowie przeświadczeni byli o tym, że są ofiarą rewanżu za dotychczasowe wzajemne relacje.

Pragnąc uspokoić nastroje społeczne, premier Théoedore Lefèvre<sup>20</sup> zaproponował w 1961 roku liczne ustawy językowe. Ustawa z 24 lipca 1961 roku zabroniła stawiania pytań na temat używanego języka w czasie spisów powszechnych, ustawa z 8 listopada 1962 roku wprowadziła modyfikację granic kantonów i gmin, zmierzającą do wytyczenia granic językowych<sup>21</sup>. Kolejne ustawy regulowały sprawy związane z użyciem języka w szkolnictwie, administracji i sądownictwie, wzmacniając jednojęzyczność Flandrii i Walonii.

Podpisana w 1963 roku umowa flamandzko-walońska wytyczyła granicę językową w terenie. Przebiegała ona w pobliżu miasta Lowanium (j. nid. Leuven, j. franc. Louvain). Protesty społeczne studentów, z różnym nasileniem trwające od 1966 roku<sup>22</sup>, doprowadziły do podziału Uniwersytetu na niderlandzkojęzyczny w Lowanium (Katholijke Universiteit Leuven)<sup>23</sup> i francuskojęzyczny (Louvain la Nueve), przeniesiony na teren znajdujący się tuż za granicą językową<sup>24</sup>. Podobna zmiana zaszła w Brukseli. Obok Wolnego Uniwersytetu w Brukseli (Université Libre de Bruxelles) powstał jego niderlandzkojęzyczny odpowiednik (Vrije Universiteit Brussel).

<sup>20</sup> Théodore Joseph Albéric Lefèvre (1914–1973), poseł z ramienia PSC-CVP (Chri-stelijke Volkspartij, Chrześcijańska Partia Ludowa oraz PSC – Parti Social-Chrétien Chrześcijańska Partia Społeczna), premier Belgii 1961–1965.

<sup>21</sup> Konieczne transfery budziły emocje. Np. Mouscron/Moeskroen i Comines/Kamine przeniesione zostały z Zachodniej Flandrii do Hainaut/Henegouwen, zaś gmina Fourons/Voeren z prowincji Liège do Limburgii.

<sup>22</sup> Reakcja na decyzję episkopatu o nienaruszalności uniwersytetu i projekt katolickiego deputowanego Jana Verrokena postulujący unifikację językową wszystkich uniwersytetów w Belgii.

<sup>23</sup> Rok 1968 stanowił wielki szok kulturowy dla Walonów, których szczególnie dotknęły manifestacje z transparentami głoszącymi hasła *Walen buiten* (Walonowie precz!). <http://www.wallonie.be/fr/decouvrir-la-wallonie/histoire/une-region-s-affirme-de-1840-a-1970/index.html#soustitres> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>24</sup> „Ostatecznie w roku 1968 uniwersytet podzielono. Frankofoni przenieśli się do nowo wybudowanego kampusu w Walonii, zwanego Louvain la Neuve, zabierając przy okazji wszystkie książki o parzystych sygnaturach z lowańskiej biblioteki uniwersyteckiej (sygnatury nieparzyste pozostały na starym miejscu)”. S. Sadowski, *Belgia: droga ku federacji*, 2 lipca 2007 r., <http://www.e-polityka.pl/a.9604.d.59.html#top> [dostęp: 25.06.2015].

Choć okrągły stół zorganizowany przez premiera Lefèvre'a w 1964 roku wykazał nadal duże przywiązanie do państwa unitarnego, w parlamencie brakowało wciąż większości kwalifikowanej do przeprowadzenia zmian. Dopiero wynik wyborów w 1968 roku i zdecydowanie premiera Gastona Eyskensa<sup>25</sup> przygotowały grunt pod reformy konstytucjonalne. We wrześniu 1969 roku do pracy przystąpiła Grupa Robocza dla Rozwiązania Problemów Wspólnot (językowych), tzw. Grupa 28.

W dniu 10 listopada 1973 roku Rada Niderlandzkiej Wspólnoty Kulturowej uznała dekretem język niderlandzki za język oficjalny na terenie tej Wspólnoty. Oficjalnie fakt ten kończył trwający od dziewięciu stuleci proces kształtowania się języka niderlandzkiego na terenie Niderlandów Południowych i 143 lata walki o jego uznanie za język oficjalny w Królestwie Belgii<sup>26</sup>.

\*

Język niderlandzki, którym posługuje się obecnie ponad 21 milionów mieszkańców głównie Królestwa Niderlandów i Królestwa Belgii (Flandrii)<sup>27</sup>, należy do rodziny języków germańskich<sup>28</sup>. Współczesny standardowy j. niemiecki rozwinął się z dialektów wysokoniemieckich, występujących na południe od linii Akwizgran–Frankfurt nad Odrą. Język niderlandzki rozwinął się na północ od tej linii. Jak piszą Omer Vandenputte i Jerzy Koch:

„Błędem jest mówić o dwóch językach, niderlandzkim (lub holenderskim) i flamandzkim. Co najwyżej można mówić o jego dwóch wariatach, tak jak w przypadku angielskiego i amerykańskiego. Jednak istniejące różnice się zmniejszają (...) Otoczeni trzema wielkimi językami – angielskim, francuskim i niemieckim – Holendrzy i Flamandowie tworzą grupę liczącą ponad 20 milionów ludzi, którzy mówią wspólnym językiem: niderlandzkim”<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Gaston François Marie, Viscount Eyskens (1905–1988), członek CVP-PSC, sześciokrotny premier Belgii (raz 1949–1950, trzykrotnie 1958–1961, dwukrotnie 1968–1971).

<sup>26</sup> Zob. J. Łaptos, *W poszukiwaniu nowej tożsamości. Początki reformy państwa (1970–1989)*, [w:] J. Łaptos, *Belgia...*, *op. cit.*, s. 259 i n.

<sup>27</sup> Poza Europą posługują się nim mieszkańcy dawnych Antyli Holenderskich, Surinamu, Indonezji i odmienną, starszą formą języka (Afrikaans) mieszkańcy Afryki Południowej.

<sup>28</sup> Do grupy tej należą języki: niemiecki, angielski oraz języki skandynawskie.

<sup>29</sup> O. Vandeputte, J. Koch, *Niderlandzki. Język dwudziestu milionów Holendrów i Flamandów*, Stichting Ons Erfdeel vzw, 1995, s. 27.

#### 4. GMINY Z UŁATWIENIAMI JĘZYKOWYMI I GMINY Z POGRANICZA

Gmina to najniższy szczebel władzy administracyjnej w Królestwie Belgii. W złożonej sytuacji państwa, w którym obywatele mogą oficjalnie posługiwać się trzema językami, kto może to robić i gdzie, urasta do problemu zasadniczej wagi. Największe spory dotyczyły (i nadal dotyczą) Regionu Stołecznego Brukseli. Wychodząc naprzeciw potrzebom niektórych lokalnych społeczności, wymyślono formułę tzw. gmin z ułatwieniami językowymi. Konstytucyjnie gwarantują one obywatelowi usługi (pod warunkiem, że o nie wystąpi) także w innym języku, niż ten obowiązujący na jej terenie. Te innojęzyczne usługi noszą nazwę ułatwień językowych (j. nid. *gemeenten met taalfaciliteiten*). Gminy takie na terenie Flandrii i Wspólnoty niemieckojęzycznej muszą zapewniać ułatwienia w zakresie usług w języku francuskim. Podobnie w przypadku Walonii. Istniejące tam gminy o takim statucie muszą zapewniać usługi w języku niderlandzkim lub niemieckim. Obecnie gmin takich na terenie Królestwa Belgii jest aż 27.

\*

Bruksela pełni funkcję stołeczną, dlatego od wielu dekad widoczny jest napływ do niej ludności francuskojęzycznej, a co za tym idzie, romanizacja elit miejscowych. Bruksela jest miastem dwujęzycznym, enklawą położoną 10 kilometrów od granicy językowej na obszarze niderlandzkojęzycznym. Na Brukselę składa się 19 dzielnic na prawach gmin<sup>30</sup>.

Na początku XIX wieku sytuacja osób posługujących się językiem niderlandzkim w tym mieście nie odbiegała od tej na terenie innych miast flamandzkich. Elita w zasadzie była dwujęzyczna i większość jej posługiwała się językiem francuskim (pozostała ludność mówiła różnymi odmianami dialektów). Jednakże w innych miastach Flandrii z czasem nastąpiła ponowna ich niderlandyzacja. Dlaczego proces ten nie udał się w Brukseli, starają się odpowiedzieć autorzy książki *Opowieść o pewnym języku*<sup>31</sup>. Był to długi proces historyczny. Język francuski od czasów burgundzkich był językiem dominującym, a w okresie bezpośredniej zależności od Francji wpływy tego języka jeszcze się wzmocniły, chociażby przez napływ ludności francuskojęzycznej.

<sup>30</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii...*, s. 43–44.

<sup>31</sup> J.W. de Vries, R. Willems, P. Burger, *Verhaal van een Taal. Negen eeuwen Nederlands*, Prometheus, Amsterdam 1994, s. 221 i n.

Po 1830 roku Bruksela stała się symbolem nowego państwa, a hasło „jeden kraj, jeden naród, jeden język” oraz skierowanie całego wysiłku państwa na wsparcie rozwoju przemysłu w Walonii, umocniło jeszcze rolę języka francuskiego. Język ten dawał możliwość awansu społecznego i zawodowego, język niderlandzki oznaczał przynależność do upośledzonej ekonomicznie grupy mieszkańców Belgii.

Pod ciśnieniem wydarzeń lat 60. XX wieku doszło do fundamentalnej zmiany zapisów w Konstytucji Belgii, która w 1970 roku dała początek trzem regionom. W oczekiwaniu na ich utworzenie, w lipcu 1971 roku dla 19 Brukselskich gmin utworzono jedno ciało: Aglomerację Brukselską (związek gmin obejmujących ośrodki miejskie)<sup>32</sup>, która uzyskała uprawnienia do regulowania we własnym zakresie zagospodarowywania przestrzennego, transportu, bezpieczeństwa, zdrowia, porządku publicznego czy też rozwoju gospodarczego.

Zawarte w 1977 roku tzw. Pakty Wspólnotowe<sup>33</sup> zawierały rozwiązania szczegółowe mające obowiązywać w trzech regionach. W ich wyniku Flamandowie w Brukseli oraz obywatele francuskojęzyczni Belgii, zamieszkujący w gminach na jej obrzeżach, otrzymali równe prawa. Jednak wtedy to upadł drugi gabinet Wilfrieda Martensa<sup>34</sup> (23 stycznia–18 maja 1980 r.) i projekt ten został odrzucony. W wyniku ustawy nadzwyczajnej z 8 sierpnia 1980 roku kolejny gabinet Martensa ostatecznie zrobił początek na drodze tworzenia instytucji regionalnych. W tej ustawie nie wspomina się jednak o regionie Brukselskim, bowiem wydawało się wówczas osiągnięcie politycznej zgody w tym zakresie niemożliwe.

Od 18 czerwca 1989 roku, dnia, w którym odbyły się pierwsze wybory regionalne, Stołeczny Region Brukseli ma status autonomiczny, tak jak Region Flandrii i Region Walonii. Dla Flamandów Bruksela jest miastem wyrastającym z flamandzkiej historii, która musi pozostać częścią regionu

<sup>32</sup> Ustawa z 26 lipca 1971 r. w wykonaniu zmian konstytucyjnych z 1970 r.

<sup>33</sup> Tzw. Egmontpact (j. franc: *Pacte d'Egmont*) stanowi porozumienie w sprawie przekształcenia Belgii w państwo federalne i ustanowienia sposobu regulowania wzajemnych stosunków pomiędzy społecznościami językowymi. Został zawarty w 1977 r. pomiędzy partiami w rządzie Leo Tindemansa II (premier 1974–1978) a koalicją partii CVP, PSC, BSP-PSB, VU i FDF. Nazwa pochodzi od pałacu, w którym Pakt został zawarty. Tego samego roku Pakt uzupełniony został tzw. Porozumieniem Suyneberga (Stuyvenbergakkoord). Oba porozumienia uzyskały później wspólną nazwę Paktu Wspólnotowego (het *Gemeenschapspact*).

<sup>34</sup> Wilfried Achiel Emma Martens (1936–2013), belgijski i flamandzki polityk, wielokrotny premier Belgii (czterokrotnie w latach 1979–1981 i pięciokrotnie w latach 1981–1992), lider flamandzkich chadeków, parlamentarzysta krajowy i europejski.

Flandrii. Dla Belgów francuskojęzycznych Bruksela była miastem francuskojęzycznym, a władza na poziomie gminnym znalazła się w ich rękach w wyniku powszechnego prawa głosu.

Konstytucja z 1993 roku wprowadziła (od 1 stycznia 1995 roku) podział Brabancji, której stolicą była Bruksela, na Brabancję Flamandzką, ze stolicą w Lowanium, i Brabancję Francuską, ze stolicą w Waver. Utworzony Stołeczny Region Brukseli przejął obowiązki prowincji dla gmin, które znalazły się na jego obszarze. Choć Bruksela utraciła funkcję stolicy prowincji Brabancji, ale utrzymała funkcje stolicy państwa i stolicy Flandrii. Utworzenie stolicy Walonii w Namur wskazywało na dystansowanie się Walończyków od wpływów w Brukseli. Jednakże przybywający do Brukseli z Afryki emigranci, z zasady francuskojęzyczni, wzmacniali wpływy tego języka w stolicy Flandrii. Mówienie o Brukseli jako mieście dwujęzycznym jest dalekim uproszczeniem, piszą autorzy *Opowieści o języku*. Wyróżniają oni, co najmniej sześć grup mieszkańców, których język uzależniony jest od wielu elementów kulturowo-społecznych<sup>35</sup>. Ów wielokulturowy charakter miasta stanowi kartę w rozgrywkach politycznych i wygrywany jest przez partie francuskojęzyczne<sup>36</sup>

## 5. OKRĘG WYBORCZY BRUKSELA-HALLE-VILVOORDE

Miejsce, które zogniskowało wszystkie plagi nękające życie polityczne Belgii, to znane chyba już na całym świecie trzy gminy – Bruksela-Halle-Vilvoorde (BHV), tworzące okręg wyborczy i prawny<sup>37</sup>, który obejmował teren Brukselskiego Regionu Stołecznego oraz zachodnią połowę Flamandzkiej Brabancji i Region Flandrii (Halle-Vilvoorde). Terytorium to zamieszkiwało ponad 1,6 miliona osób, z czego ponad jeden milion byli to mieszkańcy aglomeracji Brukseli, a ponad pół miliona Halle-Vilvoorde<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> J.W. de Vries, R. Willemyns, P. Burger, *Het verhaal...*, s. 223–226.

<sup>36</sup> E. Witte, A. Meynen, *Nieuwe economie en nieuwe politiek (1999–2005)*, [w:] E. Witte, A. Meynen (red.), *De geschiedenis van België na 1945*, Standard Uitgeverij, Antwerpen 2006, s. 181.

<sup>37</sup> Fr. termin *arrondissement*. W Belgii są ich trzy rodzaje: administracyjne/zarządzające *arrondissement* (43), prawne (27), są one siedzibami sądów) oraz wyborcze (5). Pokrywały się one z prowincjami, z wyjątkiem Flamandzkiej Brabancji, gdzie stołeczny *arrondissementen* Brussel-Hoofdstad i Halle-Vilvoorde tworzyły wspólnie okręg wyborczy Brussel-Halle-Vilvoorde, a *arrondissement* Leuven samodzielny okręg wyborczy.

<sup>38</sup> Stan na 1 stycznia 2008 r.

Okręg wyborczy Bruksela, który powstał już w 1800 roku, po ostatecznym wyznaczeniu granicy językowej w 1963 roku został podzielony na trzy mniejsze: dwujęzyczny Stołeczny Okręg Brukseli, który obejmował 19 gmin składających się na brukselską aglomerację, niderlandzkojęzyczny okręg Halle-Vilvoorde oraz okręg tzw. Brussel-Randgemeenten (gminy z pogranicza), na który składało się sześć gmin z ułatwieniami językowymi (okręg ten w 1971 roku został dołączony do Halle-Vilvoorde). Od tego roku okręg Bruksela stał się okręgiem prawnym i wyborczym pod wspólną nazwą Bruksela-Halle-Vilvoorde.

Na temat okręgu wyborczego Brussel-Halle-Vilvoorde Sąd Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z 2003 roku, że dotychczasowy podział Belgii na okręgi wyborcze jest nie do utrzymania. We wszystkich częściach Belgii okręgi te pokrywały się z granicami prowincji<sup>39</sup>, z wyjątkiem Flandryjskiej Brabancji i Brukseli, co naruszało zasadę konstytucyjnej równości. Dlatego dał czas politykom na rozwiązanie tej kwestii do następnych wyborów federalnych, które zaplanowane zostały na 24 czerwca 2007 roku. Zapowiedział też, że następne wybory federalne, przewidziane na 2011 rok, nie będą mogły być uznane za konstytucyjne bez znalezienia rozwiązania dla Brussel-Halle-Vilvoorde<sup>40</sup>. Sprawa BHV stała się kwestią palącą.

W wyborach parlamentarnych 10 czerwca 2007 roku wygrała chadecka partia CD&V, pod wodzą typowanego na przyszłego premiera Yvesa Leterme'a. W trwającym 194 dni nieskutecznym procesie formowania gabinetu Yves Leterme<sup>41</sup> podał swój rząd do dymisji. W rezultacie kandydatem na nowego premiera został Herman van Rompuy, który po roku sprawowania urzędu z początkiem grudnia 2009 roku objął stanowisko pierwszego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Na dwa lata wrócił do władzy chadek Yves Leterme.

<sup>39</sup> Grondwettelijk Hof (toen nog Arbitragehof). Arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003.

<sup>40</sup> „Zonder oplossing bhv geen grondwettelijke verkiezingen”, „De Standard online”, 13 listopada 2007 r., [http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=dmf13112007\\_094](http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=dmf13112007_094) [dostęp: 25.06.2015].

<sup>41</sup> „De Val van legterme live op TV”, <http://www.nieuwsblad.be/Article/Detail.aspx?ArticleID=G50249D3E> [dostęp: 25.06.2015]. „Kolejny kryzys rządowy w Belgii. Dymisja i oskarżenia”, <http://dzis.dziennik.krakow.pl/public/?2008/07.16/Swiat/02/02.html> [dostęp: 25.06.2015].



## 6. PRZEŁOMOWE WYBORY Z 2010 ROKU

Przedterminowe wybory z 13 czerwca 2010 roku, zawieszające w czasie wykonanie polecenia Sądu Konstytucyjnego, przyniosły oszałamiający sukces wyborczy wspomnianemu tu Nowemu Sojuszowi Flamandzkiemu pod wodzą Barta De Wevera. Jak informował „The New York Times”:

„Mimo iż nie jest to pierwszy sukces flamandzkich separatystów w ich ojczystym regionie, partii De Wevera udało się zyskać poparcie dla idei niepodległości Flandrii. Inne separatystyczne ugrupowania, jak Interes Flamandzki [j. nid. Vlaams Belang], były powszechnie utożsamiane z ekstremistyczną i ksenofobiczną skrajną prawicą, co ograniczało siłę ich oddziaływania. De Wever tymczasem jest politykiem centrum, który nawołuje do stopniowej likwidacji Belgii w obecnym jej kształcie, a nie do natychmiastowego ‘rozczłonkowania’ kraju. ‘Nie chcemy rewolucji’ – mówił w ubiegłym tygodniu w Brukseli. ‘Nie chcemy z dnia na dzień proklamować niepodległości Flandrii. Wierzymy jednak w stopniową ewolucję’”<sup>42</sup>.

Do wyborów NVA poszła pod hasłem „Wybory 2010. Teraz odważmy się na zmiany” (j. nid. Verkiezingen 2010: Nu durven veranderen). Partia wskazała na konieczność przeprowadzenia gruntownych reform, które blokowane przez „przeszkody wspólnotowe” (j. nid. Communautaire tegenstellingen) i dyktat francuskojęzycznych trzymają Belgię w śmiertelnym uścisku. Hasła te były niezwykle nośne. W gminach flamandzkich wokół Brukseli partia NVA odniosła wielki sukces i uzyskała około 40% głosów<sup>43</sup>.

Było pewne, że w świetle zwycięstwa Nowego Sojuszu Flamandzkiego przyspieszone zostaną reformy w kierunku przekształcenia państwa federalnego w konfederację, do której partia ta, pod wodzą Barta De Wevera, konsekwentnie zmierza<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> S. Castle, *Flamandzcy separatyści wygrywają wybory w Belgii*, „New York Times” / „International Herald Tribune” 2010, 14 czerwca, <http://fakty.interia.pl/new-york-times/news/belgia-stoi-nad-przepascia,1492093> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>43</sup> „N-VA grote winnaar van verkiezingen België”, „NRCHandelsblad”, 14 czerwca 2010 r., Gepubliceerd: 13 juni 2010 16:45, [http://www.nrc.nl/buitenland/article2563057.ece/N\\_VA\\_grote\\_winnaar\\_van\\_verkiezingen\\_Belgie%0A](http://www.nrc.nl/buitenland/article2563057.ece/N_VA_grote_winnaar_van_verkiezingen_Belgie%0A) [dostęp: 25.06.2015].

<sup>44</sup> Bart De Wever, urodzony w Mortsel 21 grudnia 1970 r., członek władz partii (od 2000 r.), członek rady partyjnej, członek rady dystryktu Berchem (1996–1997), członek Parlamentu Flandrii (2004–2007), przewodniczący frakcji partyjnej Parlamentu Flandrii (2004), członek rady gminnej w Antwerpii (2007–2013), burmistrz Antwerpii (od 2013 r.), członek Izby Przedstawicielskiej (2007–2009), członek Parlamentu Flandrii (od 2009 r.), przewodniczący partii. Ukończył studia na Katolickim Uniwersytecie w Lowanium, podjął studia drugiego stopnia na tym samym uniwersytecie. Opublikował: *Het kostbare weefsel* (2008 r.), Wydawnictwo Pelckmans NV. Oficjalny życiorys: <http://www.n-va.be/cv/bart-de-wever> [dostęp: 25.06.2015].

Jak pisze Kris Deschouwer:

„Gdy przyjrzymy się bardziej szczegółowo mechanizmowi sprawowania władzy i pracy instytucji federalnych, musimy zwrócić uwagę na jeszcze jedną cechę Belgijskiej federacji: asymetrię. Jest to cecha młodych federacji, choć można znaleźć przykłady w demokracjach starszych, np. status specjalny Washington D.C., czy 'Australian Capital Territory' Canberra. Asymetria ta sprowadza się do drobnych, ale istotnych różnic w uprawnieniach i obowiązkach społeczności i regionów”<sup>45</sup>.

## 7. ZMIERZCH PAŃSTWA FEDERALNEGO

Po 541 dniach negocjacji, w połowie września 2011 roku osiem partii, uczestników negocjacji, zawarło porozumienie w sprawie reformy państwa pod kierownictwem nowego premiera Elio Di Rupo<sup>46</sup>. Umowa zawarta przez rząd objęła zobowiązanie nowych władz do podziału okręgu wyborczego Bruksela-Halle-Vilvoorde i przyznanie uprawnień francuskojęzycznym Belgom, którzy w 27 gminach z ułatwieniami będą mogli wybierać, czy chcą głosować na listę w Brabancji Flamandzkiej, czy na tę w Brukseli. Zapowiedziane zostały kolejne, ograniczone reformy instytucji federalnych, jak np. ustawa finansowa, która ma uregulować autonomię fiskalną regionów, wspólnot i instytucji centralnych oraz przeniesienie kolejnych uprawnień z poziomu federalnego do regionów i wspólnot.

W lipcu 2012 roku przystąpiono do realizacji pierwszej części zapowiedzianej reformy państwa. Okręg BHV został podzielony na:

1. Gminy z pogranicza (j. nid. *randgemeenten*), które połączone są w jeden kanton wyborczy (kieskanton) razem z Sint-Genesius-Rode jako siedzibą (j. nid. *hoofdplaats*), gdzie wyborcy uzyskają możliwość głosowania na listę Flamandzko-Brabancką (Vlaams-Brabantse) lub Brukselską.
2. Został utworzony (nowy) prawny okręg wyborczy brukselski (*gerechtelijk arrondissement Brussel*), który został podzielony na dwa oddzielne podokręgi – dla miasta Brukseli i dla Halle-Vilvoorde.

Kto mieszka w Brabancji Flamandzkiej, poza gminą z ułatwieniami językowymi, może wybierać jedynie kandydatów z listy wyborczej dla Brabancji Flamandzkiej. Kto mieszka w jednym z sześciu gmin z ułatwieniami języko-

<sup>45</sup> K. Deschouwer, *De Belgische Federatie*, [w:] *De geschiedenis van België na 1945...*, s. 409.

<sup>46</sup> Elio Di Rupo (ur. 1951 r.), belgijski i waloński polityk pochodzenia włoskiego, wieloletni przewodniczący frankofońskiej Partii Socjalistycznej (*Parti Socialiste*). Były premier rządu Walonii i były wicepremier rządu federalnego. Premier Belgii od 6 grudnia 2011 r. do 11 października 2014 r.

wymi, może głosować albo na kandydatów w Brabancji Flamandzkiej lub w Brukseli. Kto mieszka w okręgu Brukseli-stolicy może wybierać kandydatów tylko z listy Regionu Stołecznego Brukseli.

Procedury głosowania dla Belgów za granicą zostały uproszczone i dostosowane do potrzeb różnych okręgów wyborczych. Zgoda na podział okręgu wyborczego Bruksela-Halle-Vilvoorde umożliwiła odblokowanie dalszych negocjacji.

Oprócz podziału okręgu wyborczego BHV przeprowadzono także reformę sądownictwa. Powołany został nowy sąd dla niderlandzkojęzycznego Halle-Vilvoorde, z własnymi sędziami, ale jego skład uzupełniony został o grupę dwujęzycznych sędziów. Bruksela francuskojęzyczna została zobowiązana do zatrudnienia dwujęzycznych prokuratorów i flamandzkojęzycznego asystenta prokuratora. Sądy w Brukseli zostały zdublowane pod względem językowych kompetencji – w sądach flamandzkich i walońskich każdy z nich ma swojego przewodniczącego i własnych sędziów.

Główne punkty porozumienia zakładają więcej federalizmu poprzez wzmocnienie autonomii regionów w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia i przepisów ruchu drogowego.

Reforma weszła w życie 1 lipca 2014 roku, jednak biorąc pod uwagę okres przejściowy, niektóre jej elementy zaczęły obowiązywać w 2015 roku.

Szósta reforma ustrojowa państwa w znacznym stopniu zmieniła funkcjonowanie instytucji belgijskich. Terytoria federalne Belgii będą miały odtąd większą autonomię oraz większy zakres kompetencji, m.in. w zakresie świadczeń rodzinnych, polityki pracy, opieki zdrowotnej oraz opieki nad osobami starszymi.

Środki własne, którymi będą dysponowały regiony i gminy, mają wzrosnąć o ponad 40%. Na mocy specjalnej ustawy finansowej regiony otrzymają prawo do zatrzymania części podatków. Reforma przewiduje również dofinansowanie w kolejnych trzech latach Brukseli.

Jak tłumaczył belgijski dziennikarz:

„Obecnie ludzie zdają sobie sprawę, że federalizm to porażka. Miał uratować Belgię w latach 70., dziś jednak ją niszczy. Od kryzysu w 2007 roku nikt już nie broni federalizmowi. W następnych latach odczucia te będą się przekładać na rezultaty wyborcze”<sup>47</sup>.

Jak było to trafne spostrzeżenie pokazały kolejne wybory.

<sup>47</sup> „Niech żyje Belgia! Jean-Sbastien Lefebvre”, tłumaczenie: Agnieszka Polak, 29 lipca 2008 r., <http://www.cafebabel.com/pol/article/25698/niech-zyje-belgia.html> [dostęp: 25.06.2015].

## 8. CHARYZMATYCZNY POLITYK BART DE WEVER

Oczy wszystkich polityków Belgii skierowane są na urodzonego w 1970 roku Barta De Wevera, absolwenta historii Uniwersytetu w Lowanium i kierowaną przez niego od 2004 roku partię Nowy Sojusz Flamandzki. Partia powstała w 2001 roku w wyniku rozłamu w Unii Ludowej (Volksunie). Pod przewodnictwem Geerta Bourgeois w wyborach w 2003 roku siedmioprocentowy próg wyborczy przekroczyła partia tylko we Flandrii Zachodniej uzyskując jedno miejsce w Parlamencie Federalnym. Trzy lata później NVA zawiązała kartel wyborczy z CD&V (nazywany Kartelem Flamandzkim, j. nid. Vlaams kartel), w ramach którego przystąpiła do wyborów w 2004 roku. Kartel stał się największym ugrupowaniem politycznym we Flandrii z ponad milionem głosów, co stanowiło 26% wyborców. Wybory w 2004 roku dały NVA pięć miejsc w parlamencie. Wybory władz prowincjonalnych i gminnych z października 2006 roku przyniosły kartelowi jeszcze lepszy wynik – 31,7% głosów. W wyniku przejścia do NVA dwóch czołowych polityków CD&V kartel został rozwiązany. Według sondaży próg wyborczy, wprowadzony przez rząd Guya Verhoffa w 2004 roku, NVA powinna pokonać bez trudności samodzielnie. Z powodu wewnętrznych wątpliwości co do takiego kroku, kartel wystartował raz jeszcze w wyborach z 2007 roku. I tym razem odniósł pełne zwycięstwo we Flandrii, w Parlamencie znalazło się sześciu posłów NVA i dwóch w Senacie.

Przewodniczący partii Bart De Wever święcił triumfy w swoim okręgu wyborczym w Antwerpii. Kartel rozwiązano we wrześniu 2008 roku, bowiem NVA nie godził się z koncepcją dialogu CD&V z partiami frankofońskimi, które nie chciały przyjąć warunków stawianych przez NVA. W wyborach do Parlamentu Flandrii z 7 czerwca 2009 roku NVA uzyskał 13% głosów i był zwycięzcą tych wyborów. Liczba jego członków w Parlamencie Flandrii wzrosła do 16 (uzyskali również po jednym miejscu w Parlamencie Regionu Stołecznego Brukseli i w Parlamencie Europejskim). NVA przystąpił do koalicji rządowej z CD&V i sp.a. Był to drugi gabinet Kris Peetersa<sup>48</sup>, premiera Flandrii.

Narastający kryzys wokół podziału okręgu wyborczego Bruksela-Halle-Vilvoorde i kontrofensywa partii frankońskich spowodowała położenie w programie partii nacisku na koncepcję konfederacyjną. W związku ze zbliżającymi się kolejnymi wyborami reakcja pozostałych partii (z wyjąt-

<sup>48</sup> Kris Peeters (ur. 1962 r.), polityk flamandzki, prawnik, 2007–2014 premier rządu Flandrii z ramienia CD&V. Obecnie w rządzie federalnym wicepremier oraz minister pracy, gospodarki i ochrony konsumentów.

kiem Interesu Flamandzkiego, Vlaams Belang) zaowocowała zmasowaniem walki z NVA. Program konfederalistyczny zakładał zwiększenie obowiązków i odpowiedzialności państw członkowskich, w wyniku czego regiony i wspólnoty wynagradzane byłyby za dobrą politykę (zarządzanie) a karane za złą. Program zakładał zasadniczy przegląd aktów finansowych i przeniesienie kompetencji w dziedzinie opieki zdrowotnej, rynku pracy i zasiłków dla dzieci na poziom regionów.

Na wiecu przedwyborczym 6 maja 2010 roku Bart De Wever wezwał wszystkie partie flamandzkie, aby uczestniczyły w wyborach z myślą o wspólnym celu i aby nigdy nie brały udziału w rządzie, w którym nie zasiada flamandzka większość. Wezwał także do wsparcia po wyborach idei konfederalizmu<sup>49</sup>. W wyborach federalnych 13 czerwca 2010 roku NVA uzyskał prawie 28% oddanych na partię głosów (31% głosów w Senacie). Z 27 miejscami w Parlamencie Federalnym NVA stał się dominującą grupą polityczną w krajowym i flamandzkim krajobrazie politycznym, zajmując miejsce, które przez dziesięciolecia należało do CD&V<sup>50</sup>.

Twórcą sukcesów partii jest Bart De Wever. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że zajął drugie miejsce w siódmej edycji niezwykle popularnego kwizu „Najmądrzejszy człowiek świata (j. nid. De Slimste Mens ter Wereld), w którym pozostawił w polu wielu flamandzkich intelektualistów, co przyczyniło się do innego spojrzenia na tego młodego stażem i wiekiem polityka<sup>51</sup>.

Partia kroczyła od zwycięstwo do zwycięstwa. W wyborach do Parlamentu Flandrii 14 października 2012 roku NVA zdobył 28% głosów, w 41 gminach był największą partią lokalną, w tym w Antwerpii.

„Czy wygra NVA, czy nie? Nie chodzi w tym pytaniu o wynik wyborów, ale o to, ilu wyborców jest do niej przekonanych. Prawdopodobnie wielu. Partia z pułapu niemal zerowego uzyskała nagle prawie 30 procent głosów do prowincjonalnego parlamentu i podbiła 41 gmin”<sup>52</sup>

– pisała prasa. W swoim przemówieniu z okazji odniesionego zwycięstwa ostrzegął frankofońskich polityków, aby przygotowali się do konfederalizmu, który stanie się najważniejszym hasłem wyborów federalnych w 2014 roku. Po

<sup>49</sup> „De Wever vraagt alle Vlaamse partijen om één front te vormen“, „De Standard“, 6 czerwca 2010 r., [http://www.standaard.be/cnt/dmf20100606\\_033?kanaalid=1568](http://www.standaard.be/cnt/dmf20100606_033?kanaalid=1568) [dostęp: 25.06.2015].

<sup>50</sup> R. Falter, *Belgie. Een geschiedenis zonder land*, De Bezige Bij, Antwerpen 2013, s. 428 i n.

<sup>51</sup> „De slimste mens van de Wetstraat“, „Newsblad.be“, 10 czerwca 2010 r., <http://www.nieuwsblad.be/cnt/gvp2rfvcr> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>52</sup> „N-VA breekt door in gemeenten en steden“, „De Redactie.be“, 15 października 2012 r., <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/2.17375/1.1456135> [dostęp: 25.06.2015].

wyborach mówione o „żółto-czarnej niedzieli”, który z jednej strony odnosi się do flamandzkich kolorów narodowych, a z drugiej do „Czarnej niedzieli”, kiedy to w wyborach federalnych w 1991 roku skrajnie prawicowy Vlaams Blok odniósł swoje pierwsze wielkie zwycięstwo<sup>53</sup>. W grudniu 2012 roku NVA zawarł koalicję z CD&V i Open Vld, co dało jej 55 miejsc w Parlamencie Flandrii. Głosami tej koalicji Bart De Wever objął 1 stycznia 2013 roku funkcję burmistrza Antwerpii.

W dniu 25 maja 2014 roku w Belgii odbyły się równocześnie wybory do Parlamentu Federalnego, Parlamentu Flandrii i Parlamentu Europejskiego. NVA stał się największą partią Flandrii i drugą w Belgii. Oznaczało to, że odtąd nie było już możliwe sformowanie nowego rządu bez udziału NV-A. Jako przewodniczący największej partii De Wever został 27 maja wyznaczony przez króla Filipa do rozpoczęcia prac nad sformowaniem nowego rządu federalnego. W wyniku stosunkowo krótkich negocjacji po 136 dniach utworzony został koalicyjny rząd federalny składający się z NVA, CD&V, Open VLD i MR, jedynej partii frankofońskiej. Na czele rządu stanął Charles Michel, przewodniczący MR<sup>54</sup>.

Bart De Wever określa siebie jako polityka konserwatywnego o orientacji centroprawicowej. Posługuje się płynnie trzema obcymi językami (francuskim, angielskim i niemieckim). Słynie z łacińskich cytatów (co wzmogło zainteresowanie tym językiem w szkołach Flandrii).

Swój stosunek do konfederalizmu określa w programie partii krótko:

„NVA opowiada się za konfederalizmem. Tylko tak, przy pomocy własnych rozwiązań, możemy uporać się z naszymi kłopotami i rozliczyć ‘nasze grosiki’. I możemy również decydować o tym, jak będziemy współpracować tak, aby Flandria i Walonia były lepsze. Model konfederacyjny oferuje szansę na prawdziwą solidarność. Solidarność obiektywną, przejrzystą, efektywną i na bazie poszanowania autonomii i indywidualności każdego z regionów”<sup>55</sup>.

Trzy filary konfederalizmu to: demokratyczna władza (władza bliżej obywatela), bardziej efektywne, a zatem tańsze państwo (odchudzone i transparentne kierownictwo) i spokój wspólnotowy (kierownictwa, które ze sobą współpracują)<sup>56</sup>.

Dla pełnego obrazu tego polityka pozostanie jeszcze dodać jeden rys, niedostrzegany w polskich przekazach prasowych na jego temat. Bart De Wever

<sup>53</sup> „Geel-zwarte zondag”, „De Morgen”, 15 października 2012 r., <http://www.demorgen.be/binnenland/geel-zwarte-zondag-a1517104/> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>54</sup> Charles Y.J.Gh. Michel (ur. 1975 r.), belgijski polityk, od 11 października 2014 r. premier Belgii.

<sup>55</sup> <http://www.n-va.be/standpunten/confederalisme> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>56</sup> <http://www.n-va.be/nieuws/wat-is-confederalisme> [dostęp: 25.06.2015].

jest zdeklarowanym republikaninem. Szerokim echem odbił się jego wywiad dla niemieckiego tygodnika „Der Spiegel”.

„Wiele osób ma romantyczny obraz monarchii – mówił De Wever - nawet prezydent w Republikańskiej Francji ma pewien monarchiczny czar. Ale monarchia jest minionym Ancien Régime. Król nie jest dla mnie ważny (...) Dla nas Flamandów jest to wadliwy system, ponieważ król nie myśli tak jak my. Dla Walonów jest on zaletą, bo są z nim związani. Jesteśmy za Republiką”<sup>57</sup>.

W dziesięciu punktach ogłoszonych w październiku 2013 roku program NVA pozbawiony jest tak ostrych sformułowań. Zakłada powolną ewolucję systemu politycznego<sup>58</sup>. Na tle radykalnych prawicowych polityków program NVA jawi się jako umiarkowany i przemawia do coraz większej liczby wyborców. Biorąc pod uwagę ewolucję, jaką przechodzi społeczeństwo Flandrii, scenariusza konfederacyjnego nie można wykluczyć<sup>59</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Balicki J., Bogucka M., *Historia Holandii*, Ossolineum, Wrocław 1989.
- Deschouwer K., *De Belgische Federatie*, [w:] E. Witte, A. Meynen (red.), *De geschiedenis van België na 1945*, Standard Uitgeverij, Antwerpen 2006.
- De Wever B., *Het kostbare weefsel. Vijf jaar maatschappijkritiek*, Uitgeverij Pelckmans NV, Smit, Antwerpen 2008.
- Falter R., *Belgie. Een geschiedenis zonder land*, De Bezige Bij, Antwerpen 2013.
- Głowacki A., *Belgia (od państwa unitarnego do federacji)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1987.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.

<sup>57</sup> [www.spiegel.de/spiegel/print/d-75638338.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-75638338.html) [dostęp: 25.06.2015].

<sup>58</sup> Simon Demeulemeester, „De splitsing van België volgens het N-VA-recept”, „Knack.be”, 31 października 2013 r., <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-splitsing-van-belgie-volgens-het-n-va-recept/article-normal-113902.html> [dostęp: 25.06.2015].

<sup>59</sup> Na temat możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji w Belgii zob. np.: R. Żelichowski, *Crises in the Brussels-Capital-region. Will Belgium survive 2011?*, [w:] *Historical Regions in the Structures of European Union*, „Region and Regionalism” 2011, No. 10, Vol. 2, s. 69–84.

- Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 roku. Wstęp i tłumaczenie* W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Łaptos J., *Belgia*, TRIO, Warszawa 2010.
- Łaptos J., *Historia Belgii*, Ossolineum-Bellona, Wrocław 1995.
- Vandeputte O., Koch J., *Niderlandzki. Język dwudziestu milionów Holendrów i Flamandów*, Stichting Ons Erfdeel vzw, 1995.
- Vries J.W. De, Willemys R., Burger P., *Verhaal van een Taal. Negen eeuwen Nederlands*, Prometheus, Amsterdam 1994.
- Witte E., Meynen A. (red.), *De geschiedenis van België na 1945*, Standard Uitgeverij, Antwerpen 2006.
- Witte E., Meynen A., *Nieuwe economie en nieuwe politiek (1999–2005)*, [w:] E. Witte, A. Meynen (red.), *De geschiedenis van België na 1945*, Standard Uitgeverij, Antwerpen 2006.
- Żelichowski R., *Crises in the Brussels-Capital-region. Will Belgium survive 2011?*, [w:] *Historical Regions in the Structures of European Union*, „Region and Regionalism” 2011, No. 10, Vol. 2, s. 69–84.

## FLANDRIA W XXI WIEKU. REGION PAŃSTWA FEDERALNEGO, CZY PAŃSTWO KONFEDERACJI?

### Streszczenie

Od 1970 roku do 2014 roku Królestwo Belgii przeprowadziło sześć reform ustrojowych, w wyniku których państwo to z unitarnego przekształciło się w federalne, i ulega dalszej ewolucji. Podział kraju wyznaczyły różnice językowe i kulturowe. Królestwo Belgii jest nadal monarchią parlamentarną, ale składa się z trzech regionów, trzech wspólnot oraz czterech regionów językowych. Każdy region i wspólnota wybiera swój lokalny parlament, a na poziomie federalnym Parlament Federalny, który składa się z Izby Reprezentantów i Senatu. Ostatnia reforma ustrojowa zmieniała zasady funkcjonowania Senatu, którego skład podwyższono do 60 senatorów pochodzących już z mianowania (nominacji i kooptacji). Scena polityczna Belgii odzwierciedla uwarunkowaną historycznie sprzeczność interesów pomiędzy niderlandzkojęzyczną Flandrią i francuskojęzyczną Walonią. Od 2004 roku rośnie na znaczeniu partia Nowy Sojusz Flamandzki, kierowana przez charyzmatycznego polityka i republikanina Barta De Wevera. Głoszone przez partię hasła zmierzają do maksymalnej autonomii Flandrii, a docelowo do stworzenia konfederacji, w której znalazłyby się Flandria i Walonia, jeśli ta ostatnia



wyraziła na to zgodę. Partia N-VA odnosi spektakularne zwycięstwa w wyborach lokalnych i federalnych. Celem artykułu jest analiza przyczyn obecnego rozwoju sytuacji w Królestwie Belgii i zarysowanie drogi, jaką państwu temu wyznacza dynamicznie rozwijająca się Flandria.

## FLANDERS IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: A REGION IN A FEDERAL STATE OR A CONFEDERATION STATE?

### Summary

From 1970 to 2014, the Kingdom of Belgium introduced six reforms of the political system, which resulted in its change from a unitary state into a federal one and is undergoing evolution. The country divisions are based on linguistic and cultural differences. The Kingdom of Belgium is still a constitutional monarchy but it consists of three regions, three communities and four language regions. Each region and community elects its local parliament and the Federal Parliament at the federal level, which is composed of the House of Representatives and the Senate. The latest reform changed the principles of the functioning of the Senate: the number of senators was raised to 60 and they are appointed (nominated and co-opted). Belgium's political scene reflects the historical conflict of interest between Dutch-speaking Flanders and French-speaking Wallonia. The New Flemish Alliance led by a charismatic politician and a republican Bert de Wever has been gaining importance since 2004. The party slogans call for maximum autonomy for Flanders and finally the creation of a confederation of Flanders and Wallonia, if the latter agreed. The N-VA reports spectacular successes in local and federal elections. The article aims to analyse the reasons of the present development of the situation in the Kingdom of Belgium and to outline the direction that dynamically developing Flanders determines for the country.

## ФЛАНДРИЯ В ХХІ ВЕКЕ. РЕГИОН ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА, ИЛИ ГОСУДАРСТВО КОНФЕДЕРАЦИИ?

### Резюме

С 1970 по 2014 год в Королевстве Бельгия были проведены шесть политических реформ, в результате которых государство из унитарного было преобразовано в федеративное и претерпевает дальнейшие изменения. Раз-

дел был обусловлен языковыми и культурными различиями. Королевство Бельгия по-прежнему является парламентской монархией, однако состоит из трёх регионов, трёх сообществ и трёх языковых регионов. В каждом регионе и сообществе проходят выборы в свой муниципальный парламент, а на федеральном уровне – Федеральный парламент, который состоит из Палаты Представителей и Сената. Последняя политическая реформа касалась изменения принципов функционирования Сената, состав которого был увеличен до шестидесяти сенаторов, уже прошедших назначение (номинацию и кооптацию). Политическая сцена Бельгии отражает противоречие интересов между голландскоязычной Фландрией и франкоязычной Валлонией. С 2004 года возрастает значение партии «Новый фламандский альянс», которой руководит харизматичный политик и республиканец Барт Де Вевер. Провозглашаемые партией лозунги призывают к максимальной автономии Фландрии, а в конечном результате – к созданию конфедерации, в которую были бы включены Фландрия и Валлония, если бы последняя выразила на это согласие. Партия NVA одерживает оглушительную победу в муниципальных и федеральных выборах. Целью статьи является анализ причин текущего развития ситуации в Королевстве Бельгия и определение пути, который государства намечает динамично развивающаяся Фландрия.

**R E C E N Z J E**

---



MERJE KUUS  
*GEOPOLITICS AND EXPERTISE.*  
*KNOWLEDGE AND AUTHORITY IN EUROPEAN DIPLOMACY*

WILEY BLACKWELL  
OXFORD 2014, ss. 228

Istnieje zdroworozsądkowy pogląd, który powszechnie podzielają zarówno intelektualiści, politycy, dziennikarze, eksperci i duża część opinii publicznej, że Unią Europejską rządzą „biurokraci”. Cóż to jednak w praktyce oznacza? Pogląd ten funkcjonuje bowiem zarówno w przestrzeni naukowej, jak i potocznej jako „prawda” zrozumiała sama przez się, bowiem „każdy” to wie bez potrzeby tego uzasadniania. Z dużej mierze takie twierdzenie stanowi niewypowiedziane założenie wielu poglądów na temat Unii Europejskiej. Tymczasem istnieje bardzo niewiele badań naukowych czy empirycznych, które by tę zdroworozsądkową „prawdę” udowodniły w sposób bardziej usystematyzowany i naukowo przekonujący. Brakowało dotychczas bowiem badań antropologicznych analizujących mikropraktyki codziennego, wewnętrznego funkcjonowania unijnych instytucji, które pokazałyby, w jakim otoczeniu i w jakiej konkretnej przestrzeni owi „biurokraci” działają oraz, jak specyfika ich codziennej pracy wpływa na tworzenie konkretnych polityk unijnych. Brak takich badań nie wynikał z jakiejś swoistej hermetyczności unijnych instytucji czy braku możliwości dostępu do nich. Jak mało które instytucje na świecie są one otwarte i istnieje w nich wręcz kult „transparentności” wywodzący się z przyjęcia przez UE korporacyjnego etosu audytu. Kluczowy wydaje się po prostu brak zainteresowania badaczy taką perspektywą badań, bowiem na obszarze studiów nad UE dominują praktyczne analizy, które same mają ochotę być „eksperskie” i służyć swoimi rekomendacjami instytucjom UE, bądź rządów narodowych.

Najnowsza książka *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority in European Diplomacy* autorstwa Merje Kuus, kanadyjsko-estońskiej badaczki

z obszaru *human geography*, bez wątpienia wypełnia powyższą lukę w studiach zajmujących się Unią Europejską czy, nawet szerzej, badaniach nad praktykami biurokracji. Książka Kuus pozawala też spojrzeć na problemy i praktyki działania UE przez pryzmat krytycznej geopolityki i antropologii polityki – perspektyw stosunkowo rzadkich w polskich naukach politycznych i stosunkach międzynarodowych. Ponadto, ogromną zaletą tej książki jest sposób w jaki Kuus z dużą swobodą porusza się nie tylko w swojej dziedzinie *human geography*, ale także łączą ją ze stosunkami międzynarodowymi, antropologią polityki, krytyczną geopolityką czy socjologią.

W książce Kuus analizuje przede wszystkim mechanizmy praktykowania i legitymizowania władzy unijnych ekspertów w procesie tworzenia polityk Unii Europejskiej, w szczególności we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Kuus wykracza jednak daleko poza standardowe analizy polityk UE dzięki zastosowaniu metod antropologii i krytycznej geopolityki. Jej podstawowym narzędziem badawczym były indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z brukselskimi urzędnikami Komisji Europejskiej oraz różnej maści profesjonalistami i ekspertami pracującymi dla UE. Warsztat badawczy Autorki różni się bardzo od standardowych badań UE, gdzie dominują badania ilościowe albo jakościowe oparte na kwestionariuszach czy badania *focusowe*. W efekcie książka nie ma na celu pogłębienia wiedzy faktograficznej czy zdobycia nowych informacji o politykach unijnych. W duchu Michela Foucaulta, autorka analizuje raczej relacje wiedzy i władzy pokazując, w jaki sposób przebieg procesów integracji europejskiej zależy od konkretnych sposobów tworzenia przez ekspertów wiedzy o tym, jak Europa funkcjonuje albo, jak też powinna funkcjonować. Sposób konstruowania tej wiedzy mówi nam bowiem wiele o tym, jak eksperci i funkcjonariusze UE wyobrażają sobie „Europę” jako wspólną przestrzeń, którą można w ekspercki i policzalny sposób zarządzać oraz, jak wyobrażają sobie to, co jest możliwie do realizacji w owej przestrzeni „Europy”.

Dzięki przyjętej perspektywie badawczej Kuus w nowatorski sposób pokazuje, jak jest „wytwarzana” wiedza ekspercka w Unii Europejskiej. Autorka nie traktuje tej wiedzy jako niepodważalnej i oczywistej „prawdy” o UE. Nie zastanawia się także nad tym, jaki jest dokładny zakres tej wiedzy czy, która wiedza miałaby w istocie być ekspercka lub, czy poszczególni eksperci mają czy nie mają racji w swoich twierdzeniach. Interesuje ją przede wszystkim to, **w jaki sposób owa wiedza jest wytwarzana oraz legitymizowana jako „ekspercka”**. W jaki sposób twierdzenia nazywane wiedzą ekspercką nabywają autorytetu oraz siłę sprawczą, jako neutralne, obiektywne i techniczne sposoby rozwiązywania problemów Unii Europejskiej. Największą zaletą tej

publikacji jest bowiem pokazanie, że instytucje UE – w szczególności Komisja Europejska – opierają dużą część swojej nieformalnej władzy na tym, aby polityczni aktorzy, zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz UE, uznali jej wiedzę oraz szczegółowe dane zebrane i przetworzone przez Komisję jako eksperckie i zarazem autorytatywne w sytuacji tworzenia i realizowania własnych polityk przez owych aktorów. Z książki wyłania się bardzo sugestywny naukowo obraz Komisji Europejskiej – jako centrum zarządzania Unią Europejską i obszarami w jej najbliższym otoczeniu objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa – która opiera swoją władzę na wytwarzaniu i legitymizowaniu złożonej wiedzy technicznej i eksperckiej.

Książka Kuus pozwala nam zatem lepiej zrozumieć, jak działa Unia Europejska i jej różne polityki. Jej analizy pokazują, że nie każdy rodzaj wiedzy czy analizy może uchodzić za „ekspercki” w Unii Europejskiej. Autorkę interesują mechanizmy uprawomocniania ich jako „eksperckich” i „profesjonalnych”. Dokonuje ona swoistej analizy epistemologicznej UE badając, w jaki sposób eksperci i profesjonalści wiedzą to co wiedzą; jak wiedzą, że to właśnie oni mają wiedzę ekspercką oraz, jak inni wiedzą, że to właśnie owi eksperci, a nikt inny ją posiadają. Szczególnie ciekawie prezentują się tutaj też analizy z obszaru krytycznej geopolityki dotyczące tego, jak w praktyce eksperci unijni stosują w ramach polityk UE swoje geograficzne wyobrażenia dotyczące różnych obszarów wewnątrz, jak i zewnątrz UE, zwłaszcza we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w polityce sąsiedztwa.

M. Kuus pokazuje więc mechanizmy legitymizacji wiedzy i władzy ekspertów w Komisji Europejskiej. Wskazuje, że **„wiedza ekspercka” jest w istocie praktyką społeczną** i staje się „ekspercką” wyłącznie w określonym społecznym kontekście i w konkretnej przestrzeni politycznej, w tym przypadku w Brukseli i jej społeczno-politycznym otoczeniu. W efekcie wiedzy eksperckiej nie można traktować jak czegoś co się „posiada”. Nie jest się więc ekspertem, bo ma się konkretną wiedzę czy umiejętności. W jej ujęciu legitymizacja określonych twierdzeń i uznanie ich za eksperckie wynika z określonego sposobu ich użycia i z relacji społecznych, w jakich znajduje się „ekspert”. Autorka analizuje też, czyja wiedza może być uznana za ekspercką, jak eksperci wiedzą, że są ekspertami i to jak inni wiedzą, że to unijni profesjonalści i urzędnicy są ekspertami. Nie chodzi więc oto, czy poszczególna wiedza ekspercka jest słuszna, bądź nie, ale, jak unijni profesjonalści stosują wiedzę ekspercką w swej codziennej pracy. Analiza Kuus nie dotyczy więc także i tego, co „tak naprawdę” znaczy poszczególna wiedza ekspercka, ale jaką pełni ona funkcję w procesach tworzenia polityk unijnych. Jeśli przyjmiemy, za Kuus, że wiedza ekspercka jest praktyką społeczną, to musi to oznaczać, że jest ona

praktykowana w konkretnym miejscu przez konkretnych ludzi. Pokazanie owego konkretnego otoczenia jest więc kluczowe dla zrozumienia mechanizmów działania UE, gdzie kluczową rolę odgrywają nawyki, zwyczaje, praktyki i konwenanse codziennej pracy unijnych urzędników i profesjonalistów.

Książka Merje Kuus bez wątpienia bardzo pozytywnie wyróżnia się na tle wielu prac na temat UE i jest warta polecenia. Autorka unika zbędnych generalizacji i nie dokonuje analizy wyłączenie na podstawie samych formalnych dokumentów unijnych. Kuus przekonuje nas, że w równym stopniu o polityce UE decydują codzienne praktyki, jak i relacje władzy na korytarzach Le Berlaymont – siedziby Komisji Europejskiej. Podpiera swoje tezy przekonującym materiałem empirycznym z badań jakościowych opartych na wieloletnich kontaktach twarzą w twarz z ekspertami i urzędnikami pracującymi w Komisji Europejskiej. Jej warsztat badawczy jest przy tym bardzo skrupulatny, a struktura książki jest czytelna. Składa się ona z siedmiu rozdziałów poświęconym trzem głównym kwestiom: wyobrażeniom ekspertów i profesjonalistów z Komisji Europejskiej, czym jest Europa, jak przestrzeń i kontekst społeczno-polityczny Brukseli wpływa na wytwarzanie i legitymizowanie wiedzy eksperckiej UE oraz, jak ten rodzaj wiedzy eksperckiej urzędnicy Komisji stosują w praktyce polityki sąsiedztwa oraz polityki zagranicznej bezpieczeństwa UE. Autorka pokazuje nam także, że można i należy badać same mechanizmy powstawania wiedzy eksperckiej zamiast powielać w swoich badaniach – co robi wielu badaczy zajmujących się UE – język i kategorie z analiz i ekspertyz UE. Bez wątpienia książka Merje Kuus powinna znaleźć uznanie i zainspirować do nowych badań wielu badaczy zajmujących się naukami politycznymi, stosunkami międzynarodowymi, studiami nad UE, ale także geopolityką czy antropologią polityki.

*Jan Grzymiski*



KRYSTYNA LESZCZYŃSKA

SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W LATACH 1989–2011

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
LUBLIN 2015, ss. 539

Na temat polskiego parlamentaryzmu, w tym także o genezie, dziejach i roli Senatu w polskim systemie ustrojowym oraz w polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski napisano już bardzo dużo prac zwartych, artykułów i studiów, wygłoszone setki referatów na różnych konferencjach naukowych. Zdecydowana większość tych publikacji znajduje się w bibliografii recenzowanej pracy, która liczy aż 43 strony (s. 483–526). Senatem, podobnie jak i Sejmem zajmują się nie tylko prawnicy, ale także historycy, socjologowie i politolodzy. Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego ta instytucja, nazywana nieraz drugą izbą polskiego parlamentu stanowi tak wdzięczny temat badawczy, mimo że miała zawsze i ma nadal wśród społeczeństwa i polityków tyle samo zwolenników co przeciwników?

Już w 1921 roku, kiedy dyskutowano na temat konstytucji, która przeszła do historii pod nazwą Konstytucji marcowej, ówczesny wybitny polityk, przeciwnik Senatu, Mieczysław Niedziałkowski podkreślał, że Senat stanowi barierę na drodze rozwoju demokratycznego państwa<sup>1</sup>. Zaś Naczelnik Państwa Józef Piłsudski na posiedzeniu inauguracyjnym działalności Senatu w II Rzeczypospolitej o jego roli mówił wówczas tak:

„Wielka jest tradycja Senatu w Polsce (...). Lecz konstytucja obecna nakreśliła Senatowi rolę skromniejszą. Czyni ona z Panów nie główny motor pracy państwowej, ale zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych nakazuje Wam być

---

<sup>1</sup> J. Majchrowski, *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 66.

rzecznikami rozsądku, odwagi i miary w spełnianiu zadań, poruczanych organom pracy państwowej”<sup>2</sup>.

Kontrowersje na temat Senatu oraz jego miejsca i roli w systemie parlamentarnym i politycznym Polski powróciły w 1989 roku i wciąż są żywe. Pisze o tym szczegółowo także Krystyna Leszczyńska w recenzowanej tu publikacji, mającej charakter interdyscyplinarnej monografii, która – jak sugeruje jej tytuł – poświęcona jest Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011. Senat powrócił w Polsce w wyniku decyzji podjętych podczas obrad „okrągłego stołu” w 1989 roku, które – jak pisze Autorka poprzedziła niezwykle burzliwa debata (s. 85). Przyjmuje się, że Senat rozpoczął swoją działalność już 18 czerwca 1989 roku, czyli w dniu drugiej tury wyborów parlamentarnych w Polsce, a nie 4 lipca, tj. w dniu posiedzenia inauguracyjnego jego działalności. Od tego czasu po dziś trwają dyskusje na temat jego kompetencji i sensu dalszego istnienia. Nie tylko w Polsce, ale także w wielu państwach senaty, czyli wspomniana już „druga izba parlamentu”, są obiektami politycznych sporów i dyskusji. Mimo to, na świecie dwuizbowość parlamentów ma charakter wręcz powszechny. Posiada ją bowiem – jak pisze Autorka – „około 40%, a w Europie 40 legislatur” (s. 7). Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego tak się dzieje i co sprawia, że druga izba parlamentu, choć mocno krytykowana, jest zjawiskiem dość powszechnym? Autorka stawia tezę, z którą w pełni zgadzam się, a mianowicie, że:

„dwiuizbowość podwyższa jakość ustawodawstwa, powiększa zakres przedstawicielstwa, a także poszerza gwarancję równowagi i stabilizacji systemu politycznego. Druga izba parlamentu staje się więc, podobnie jak izba pierwsza, forum reprezentacji politycznej, bądź też urzeczywistnia istotne dla państwa, zorganizowane interesy terytorialne, zawodowe czy gospodarcze” (s. 7).

K. Leszczyńska podjęła się wielkiego, ale zarazem trudnego zadania. Głównym celem bowiem tej monografii – jak czytamy we wstępie – jest analiza

„funkcjonowania Senatu po 1989 roku w oparciu o jego konstytucyjne i faktyczne kompetencje, aby określić jego rzeczywistą rolę w polskim systemie politycznym” (s. 13).

Choć Autorka zastrzega, że recenzowana książka „nie jest prawną analizą statusu Senatu w systemie politycznym” (s. 13), to jednak w pracy tej mamy bardzo dużo rozważań tego typu, co oczywiście nie jest wadą, ale jej

<sup>2</sup> *Notabene*, Konstytucja marcowa stanowiła, że organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, ale rzeczywiście Senatowi przyznano bardzo ograniczoną rolę, traktując go jako „miejsce refleksji i rozważań”.

zaletą, gdyż nadaje jej interdyscyplinarny charakter. Sporo miejsca Autorka poświęca też na ukazanie funkcjonowania Senatu i jego odbioru w opinii publicznej. Analizie zostało poddanych ponad 20 lat funkcjonowania Senatu w III Rzeczypospolitej, czyli w latach 1989–2011, na które przypada aż siedem jego kadencji, w tym cztery pełne. Cezury te, obejmujące okres od 4 lipca 1989 roku, czyli od posiedzenia inauguracyjnego działalności Senatu I kadencji, do 7 listopada 2011 roku, będącego ostatnim dniem funkcjonowania senatu VII kadencji, są w pełni zasadne. W dziejach najnowszych Polski to zarazem trudny okres transformacji ustrojowej, czyli ostatecznej likwidacji systemu komunistycznej PRL i budowy nowej, demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej. To czas radykalnych przemian politycznych, społecznych, gospodarczych i międzynarodowych oraz budowy nowego porządku politycznego i geopolitycznego w Polsce i Europie, któremu towarzyszyło wiele złożonych procesów i zjawisk, pozytywnych jak i negatywnych. Stanowią one tło dla rozważań Autorki na temat genezy i dziejów Senatu w III Rzeczypospolitej. K. Leszczyńska świetnie porusza się w tym gąszczu faktów i procesów oraz dokonuje ich wnikliwej analizy i oceny, wykorzystując do tego warsztat historyka i politologa, a także metody badawcze socjologa i prawnika.

K. Leszczyńska w niniejszej pracy próbuje zweryfikować wiele potocznych i obiegowych opinii o polskim Senacie, m.in. jako „przechowalni politycznych emerytów”, czy „kosztownej przybudówce parlamentu, która dubluje prace Sejmu i w sposób niczym nieuzasadniony wydłuża proces legislacyjny” (s. 15). Czyni to rzetelnie i erudycyjnie, stawiając jednocześnie wiele hipotez, tez i pytań badawczych, które skrupulatnie analizuje i stara się znaleźć adekwatne odpowiedzi. Jej podstawowa hipoteza zakłada, że:

„Senat III Rzeczypospolitej na trwale wpisał się w system polityczny i spełnia pozytywną rolę w procesie ustawodawczym. Zapowiedzi zniesienia bądź zmiany charakteru Izby drugiej stanowią element przedwyborczej gry i w tych kategoriach głównie należy postrzegać głosy negujące zasadność istnienia Senatu” (s. 15).

W efekcie żmudnych badań empirycznych, głównie analizując olbrzymią ilość dokumentów i materiałów, będących efektem działalności Senatu, a także przeprowadzonych licznych wywiadów z senatorami i politykami oraz studiując bogatą literaturę przedmiotu, Autorka dochodzi do nowatorskich ustaleń i formułuje wiele oryginalnych wniosków. M.in. pisze wprost, i o tym powinni pamiętać politycy, a zwłaszcza senatorowie, a mianowicie, że:

„Pozycja ustrojowa Senatu RP zależy nie tylko od jego funkcji określonych w regulacjach konstytucyjnych i regulacjach niższego rzędu (ustawy, regulaminy), ale także od pozapraw-

nych czynników, tj. praktyki działania, sposobu realizowania przyznanych mu prerogatyw, stopnia polityzacji, oblicza intelektualnego i etycznego” (s. 15).

Recenzowana monografia została napisana w układzie problemowym, ale w ramach poszczególnych rozdziałów, zwłaszcza w rozdziale pierwszym, zastosowano porządek chronologiczny, co uważam za rozwiązanie słuszne. Składa się z wstępu, pięciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały, zakończenia, aneksu i obszernej bibliografii. Jest też zaopatrzona w indeks osób, liczący aż 13 stron (s. 526–539), który także pokazuje ogrom wykonanej przez Autorkę pracy naukowo-badawczej i Jej wysokie kompetencje metodologiczne i warsztatowe.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Geneza i ewolucja Senatu”, ma charakter ogólnoteoretyczny i wprowadzający do dalszych rozważań i analiz. Jak wskazuje jego tytuł, przedstawiono tu rodowód polskiego Senatu i jego dzieje, poczynając od końca XV wieku aż do końca XX wieku. Rozdział ten, podobnie jak i pozostałe, kończy syntetyczne podsumowanie, co ułatwia czytelnikowi lepsze zrozumienie analizowanej w całej rozprawie treści, która nie należy do łatwych, mimo że Autorka pisze w sposób logiczny i przejrzysty. W podsumowaniach tych mamy wnioski z przeprowadzonych badań, a zwłaszcza wynikających z weryfikacji głównej hipotezy i postawionych pytań badawczych. Szczególnie ciekawy jest podrozdział trzeci, poświęcony Senatowi w czasach obrad Sejmu Wielkiego i w Konstytucji 3 Maja oraz podrozdział piąty, który przedstawia dzieje Senatu w latach II Rzeczypospolitej.

Rozdział drugi, zatytułowany „Senat w dyskursie politycznym”, ma charakter *stricte* politologiczny, w którym Autorka dokonuje skrupulatnej analizy dziesiątek programów partyjnych i wyborczych wielu ugrupowań politycznych oraz ukazuje ich stosunek do Senatu oraz jego miejsca w systemie politycznym Polski w latach 1989–2011. Rozdział ten jest efektem rozległych i solidnych badań empirycznych Autorki, w tym także przeprowadzonych wywiadów z politykami i działaczami partyjnymi różnego szczebla. Zostały one skonfrontowane i porównane z postulatami dotyczącymi Senatu w latach II Rzeczypospolitej i tymi, które znalazły rozwiązanie w koncepcjach polityczno-ustrojowych innych państw. Bardzo ciekawie został tutaj odtworzony i zaprezentowany dyskurs na temat Senatu w projektach konstytucji z lat 1989–1991 i w okresie prac nad Konstytucją RP z 1997 roku.

Rozdział trzeci, zatytułowany „Skład Senatu”, ukazuje przebieg kampanii wyborczych i wyniki wyborów do Senatu w latach 1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005 i 2007 oraz efekty wyborów uzupełniających w owych kadencjach. Autorka dokonuje tutaj istic benedyktyńskiej pracy, ukazując i analizując

polityczne i personalne składy Senatu w poszczególnych kadencjach. Bardzo ciekawy i solidnie opracowany jest podrozdział trzeci, w którym Autorka analizuje personalny skład członków Senatu, biorąc pod uwagę ich wiek, płeć, wykształcenie, zawód i profesjonalizm, z czym, niestety, wcale nie było tak dobrze, a co miało i ma wpływ na efektywność prac Senatu i jego społeczny prestiż.

Do najobszerniejszych, ale również bardzo interesujących i profesjonalnie opracowanych należy rozdział czwarty recenzowanej monografii, zatytułowany „Rola Senatu w polskim ustroju politycznym”, który *de facto* stanowi jądro tej pracy. Ukazuje miejsce i rolę Senatu w kształtowaniu prawa RP, a także jego funkcje kreacyjne i kontrolne. W podrozdziale czwartym tego rozdziału, zatytułowanym „Senat a Polonia i Polacy za granicą”, opisana została działalność zagraniczna Senatu w latach 1990–2012, a przede wszystkim jego opiekuńcza rola nad Polonią i skupiskami Polaków znajdujących się na wszystkich kontynentach świata. *Notabene*, Senat w dziejach Polski zawsze prowadził też szeroką współpracę zagraniczną, tak bilateralną, jak i poprzez organizacje międzynarodowe. Niestety, ta sfera działalności Senatu została faktycznie przez Autorkę pominięta. A szkoda. Należałoby jednak zastanowić się, czy nie wprowadzić tutaj dodatkowego rozdziału, zatytułowanego np. „Rola Senatu w polityce zagranicznej III Rzeczypospolitej”, albo „Rola Senatu w kształtowaniu polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku”. Wówczas obraz Senatu byłby rzeczywiście wszechstronnie i holistycznie zarysowany. Mam jednak świadomość, że jest to temat na oddzielną monografię, którą być może w przyszłości napisze Autorka.

W rozdziale ostatnim, piątym, zatytułowanym „Senat w opinii publicznej”, mającym charakter socjologicznej analizy, Autorka przedstawia społeczne aspekty działalności Senatu i jego percepcję w świadomości społecznej. Ponadto został tutaj omówiony stosunek obywateli do problemu likwidacji Senatu, który niczym bumerang wraca podczas kolejnych wyborów parlamentarnych w Polsce. Bazę źródłową tego rozdziału, bardzo szeroką, stanowi aż 215 badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w latach 1989–2011.

Całość tego oryginalnego dzieła naukowego wieńczy zakończenie, spis 27 tabel, spis 10 wykresów, aneks, indeks osób i oczywiście bibliografia, której należy poświęcić jeszcze oraz nieco więcej uwagi.

Jednak najpierw chciałbym omówić tutaj „zakończenie” recenzowanej monografii, w którym znajdują się liczne wnioski z przeprowadzonych przez Autorkę badań oraz szeroko uargumentowane odpowiedzi na postawione pytania badawcze. W podsumowaniu tym znajdujemy też interesujące propo-

zycje rozwiązań i zmian systemowych, które należałoby wprowadzić w życie, aby Senat mógł być instytucją niezbędną dla polskiej demokracji i cieszyć się dużym poparciem społecznym. Autorka podkreśla tutaj, że:

„Analiza miejsca i roli Senatu w systemie ustrojowym Polski wskazują, iż spełnia on wiele ważnych funkcji. Potwierdzają to oceny, jak również odpowiedzi na postawione pytania badawcze zawarte w poniższych wnioskach” (s. 543).

Zaś nieco dalej Autorka stwierdza jednak, że:

„Senat funkcjonujący w latach 1989–2011 nie zdołał wyrobić sobie należytego prestiżu i powszechnej społecznej akceptacji; senatorowie dość rzadko pełnili rolę autorytetów, a jeśli już, to raczej z powodu własnych osiągnięć zawodowych, a nie z faktu zasiadania w izbie drugiej. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele, a jedna z nich wynikała z niemal nagminnego degradowania Senatu przez tę stronę sceny politycznej, która w wyborach parlamentarnych poniosła klęskę lub uzyskała bardzo nieliczną reprezentację w izbie drugiej” (s. 559).

Na rozważenie przez decydentów zasługuje też ciekawa propozycja K. Leszczyńskiej, aby obrady plenarne polskiego senatu, tak jak to jest na przykład we Włoszech, były bezpośrednio transmitowane przez telewizję, jeśli nie w całości, to przynajmniej w części, co służyłoby upowszechnianiu wiedzy o Senacie oraz pozwoliłoby zweryfikować niektóre poglądy na temat jego rzeczywistej roli w procesie ustawodawczym.

W aneksie recenzowanej pracy, również bardzo starannie opracowanym, i tutaj niezbędnym, Autorka umieściła nazwiska 539 senatorek i senatorów, pełniących tę godność w latach 1989–2011, wraz z informacjami o liczbie zaliczonych kadencji, oraz zestawienie ocen Sejmu i Senatu w tym samym czasie.

Wracając zaś do bazy źródłowej recenzowanej monografii, którą obrazuje jej 43-stronicowa bibliografia muszę stwierdzić, że jest ona imponująca i potwierdza, że Krystyna Leszczyńska jest rzetelną badaczką, dobrze przygotowaną merytorycznie, teoretycznie i warsztatowo do prowadzenia samodzielnych badań naukowych. Zaś monografia ta, napisana na tak szerokiej podstawie źródłowej, jest pracą *par excellence* naukową, która spełnia wszelkie ustawowe wymogi stawiane nie tylko rozprawom habilitacyjnym, ale również tzw. książkom profesorskim.

Autorka opierała się na bogatych dokumentach archiwalnych i publikowanych, m.in. pochodzących z Archiwum Senatu RP, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, Archiwum Sejmu RP, Archiwum Akt Nowych, Archiwum Rady Ministrów, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego, Trybunału Konstytucyj-

nego, Biura Analiz i Dokumentacji Senatu, Biblioteki Sejmowej, Biblioteki Narodowej i Sądu Okręgowego w Warszawie. Ponadto Autorka wykorzystała relacje i wywiady uzyskane od senatorów, ekspertów i pracowników Kancelarii Sejmu i Senatu oraz obszerną literaturę przedmiotu, a także materiały prasowe, opublikowane na łamach ponad 40 gazet i czasopism. W sumie, co chciałbym podkreślić, podstawę źródłową recenzowanej pracy stanowią źródła oryginalne, w większości nie publikowane i dotychczas przez badaczy nie eksplorowane.

Konkludując, raz jeszcze chciałbym zauważyć, że recenzowana monografia jest nie tylko dziełem oryginalnym, ale również *de facto* pionierskim, jeśli idzie o literaturę przedmiotu, i to zarówno prawniczą, socjologiczną, jak i politologiczną. O jej oryginalności i naukowych walorach przesądzają przyjęta metodologia oraz sposób interpretacji efektów uzyskanych w toku badań empirycznych. Analityczne, a zarazem komparatystyczne podejście pozwoliło Autorce na obiektywne zdiagnozowanie sukcesów i porażek Senatu RP oraz zweryfikowanie rozwiązań systemowych, ich zalet i wad, a także czynników sprzyjających i ograniczających jego partycypację w procesach budowy ustroju parlamentarno-demokratycznego w Polsce po 1989 roku.

Mamy tutaj do czynienia z dziełem naukowym o wielkich walorach teoretycznych, poznawczych i utylitarnych, a więc zasługującym na wysoką ocenę. Jest to też książka niezwykle potrzebna, tak ze względów naukowych, jak i społecznych. Nie tylko wypełniła ona lukę na ten temat w literaturze naukowej, ale również będzie służyła upowszechnianiu wiedzy na temat Senatu i jego roli oraz znaczenia w życiu społeczno-politycznym Polski w latach 1989–2011.

*Józef M. Fiszer*

## NOTY O AUTORACH

**Wojciech Roszkowski** – prof. zw. dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN

**Jerzy Wieczorek** – dr hab., profesor nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Grzegorz Walerysiak** – dr, adiunkt Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu

**Ewelina Florczak** – dr, adiunkt Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

**Tomasz G. Grosse** – dr hab., profesor nadzw. Instytutu Europeistyki WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie

**Agnieszka Zaremba** – dr, adiunkt Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Kazimierz Kik** – dr hab., profesor nadzw. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Agnieszka K. Cianciara** – dr, adiunkt Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

**Magdalena Molendowska** – dr, adiunkt Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Beata Piskorska** – dr, adiunkt Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie

**Tomasz Stępniewski** – dr hab., profesor nadzw. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie

**Józef M. Fiszer** – prof. zw. dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

**Ryszard Żelichowski** – dr hab., profesor nadzw. Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

**Jan Grzyski** – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie



## NOTES ON THE AUTHORS

**Wojciech Roszkowski** – Full Professor, PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

**Jerzy Wieczorek** – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Grzegorz Walerysiak** – PhD, Assistant Professor of Wrocław University of Environmental and Life Sciences

**Ewelina Florczak** – PhD, Assistant Professor of Warsaw School of Economics

**Tomasz G. Grosse** – PhD, Professor of the Institute of European Studies of the Faculty of Journalism and Political Science, University of Warsaw

**Agnieszka Zaremba** – PhD, Assistant Professor of Jan Kochanowski University in Kielce

**Kazimierz Kik** – PhD, Professor of Jan Kochanowski University in Kielce

**Agnieszka K. Cianciara** – PhD, Assistant Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

**Magdalena Molendowska** – PhD, Assistant Professor of Jan Kochanowski University in Kielce

**Beata Piskorska** – PhD, Assistant Professor of John Paul II Catholic University of Lublin

**Tomasz Stępniewski** – PhD, Professor of John Paul II Catholic University of Lublin

**Józef M. Fiszer** – Full Professor, PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

**Ryszard Żelichowski** – PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

**Jan Grzymiski** – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

## ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Войцех Рошковски** – профессор, доктор наук, профессор Института Политологии ПАН

**Ежи Вечорек** – доктор наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

**Гжегож Валерысяк** – кандидат наук, преподаватель Университета естественных наук во Вроцлаве

**Эвелина Флёрчак** – кандидат наук, преподаватель Главной коммерческой школы в Варшаве

**Томаш Г. Гроссе** – доктор наук, профессор института Европеистики Факультета журналистики и политологии Варшавского университета в Варшаве

**Агнешка Заремба** – кандидат наук, преподаватель Университета Яна Кохановского в Кельцах

**Казимеж Кик** – доктор наук, профессор Университета Яна Кохановского в Кельцах

**Агнешка К. Цианциара** – кандидат наук, преподаватель Института Политологии ПАН в Варшаве

**Магдалена Молендовска** – кандидат наук, преподаватель Университета Яна Кохановского в Кельцах

**Беата Пискорска** – кандидат наук, преподаватель Люблинского Католического университета Иоанна Павла II в Люблине

**Томаш Стемпневски** – доктор наук, профессор Люблинского Католического университета Иоанна Павла II в Люблине

**Юзеф М. Фишер** – профессор, доктор наук, профессор Института Политологии ПАН в Варшаве

**Рышард Желиховски** – доктор наук, профессор Института Политологии ПАН в Варшаве

**Ян Гжимски** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского 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

**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. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
4. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
5. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
6. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
7. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
8. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
9. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
10. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
11. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
12. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
13. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
14. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
15. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
16. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
17. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
18. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
19. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
20. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. naczej.), 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.
21. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
22. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
23. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
24. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
25. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwkrzepliwne. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
26. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwplytkowe w leczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
27. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
28. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
29. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.

30. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
31. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
32. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
33. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
34. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
35. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kasusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
36. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
37. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
38. „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.
39. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
40. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
41. Bartłomiej Opaliński (red.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
42. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
43. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
44. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
45. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
46. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
47. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
48. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
49. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
50. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
51. Karol Sławik, zebrał i oprac. Elżbieta Żywucka-Kozłowska, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne i medyczne. Prace niedokończone*, Warszawa 2015.
52. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
53. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
54. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza  
 Uczelni Łazarskiego  
 02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
 tel.: (22) 54 35 450  
 fax: (22) 54 35 392  
 e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl  
 www.lazarski.pl



