

ISSN 2081-5913



**M  
Y  
Ś  
L**

**EKONOMICZNA  
*i*  
POLITYCZNA**

**2(49)2015**

**Uczelnia Łazarskiego**

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(49) 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 / LINGUISTIC 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 Najeckalski

## 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. zw. dr hab. Krzysztof Jasiewicz

## REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

## REDAKTOR PROWADZĄCY

Anna Pietrzak

## KOREKTA

Krystyna Kawerska

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**

**Gavin McFarlane**

Problemy wpływające na ustrój kapitalistyczny i przyszłe zagrożenia  
dla jego stabilności ..... 17

**Marian Guzek**

Od *welfare state* do cesjonizmu ..... 47

**Martin Dahl**

Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu ..... 61

**Beniamin Kostrubiec**

Waluty światowe jako fundamenty kapitalizmu w procesie  
globalizacji ..... 78

**Ewelina Nojszewska**

Ekonomiczna analiza efektywności szpitali ..... 103

**Katarzyna Kolasa**

Optymalna alokacja zasobów w ochronie zdrowia a wielokryterialny  
model podejmowania decyzji ..... 130

**Agnieszka Gawlik**

Niektóre patologie i słabe punkty systemu refundacji leków  
w Polsce ..... 144

**Adrian Chojan**

Sytuacja międzynarodowa Polski oraz jej polityka zagraniczna  
w latach 2002–2005 ..... 168

**Józef M. Fiszer**

Próba bilansu członkostwa w Unii Europejskiej i nowe wyzwania  
dla polityki integracyjnej Polski ..... 198

**Agnieszka Orzelska-Stączek**

Współpraca regionalna w Europie Środkowo-Wschodniej  
w polskiej polityce zagranicznej ..... 238

**Piotr Kocyba, Rafał Riedel**

Polskie partie polityczne wobec kwestii śląskiej na przykładzie  
stosunku do Ruchu Autonomii Śląska ..... 263

**Oskar Pietrewicz**

Amerykański zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku: problemy  
i wyzwania ..... 278

**RECENZJE**

Marian Guzek, *Capitalism on the edge*, Wydawnictwo Bonami,  
Poznań 2015, ss. 238 (Józef M. Fiszer) ..... 317

Piotr Madajczyk, *Między fundamentalizmem a asymilacją.  
Muzułmanie w Niemczech*, Instytut Studiów Politycznych PAN,  
Warszawa 2015, ss. 266, (Krzysztof Garczewski) ..... 321

Józef M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski  
w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*,  
Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015, ss. 463  
(Adrian Chojan) ..... 326

Noty o autorach ..... 332

# CONTENTS

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

## **ARTICLES AND STUDIES**

### **Gavin McFarlane**

Problems affecting the capitalist system and future threats to its stability .....	17
---	----

### **Marian Guzek**

From <i>welfare state</i> to cessionalism .....	47
---	----

### **Martin Dahl**

Ordoliberalism as a prescription for the reform of capitalism .....	61
---	----

### **Beniamin Kostrubiec**

World currencies as foundations of capitalism in the process of globalisation .....	78
--	----

### **Ewelina Nojszewska**

Economic analysis of the efficiency of hospitals .....	103
--	-----

### **Katarzyna Kolasa**

Optimal allocation of resources in healthcare vs. multiple-criteria decision-making model .....	130
--	-----

### **Agnieszka Gawlik**

Some pathologies and weaknesses of the drug reimbursement system in Poland .....	144
---	-----

### **Adrian Chojan**

International position of Poland and its foreign policy in the period 2002–2005 .....	168
--	-----

### **Józef M. Fiszer**

Attempt to assess the results of the membership in the European Union and new integration policy challenges for Poland .....	198
---	-----



<b>Agnieszka Orzelska-Stączek</b>	
Regional co-operation in East-Central Europe in the Polish foreign policy . . . . .	238
<b>Piotr Kocyba, Rafał Riedel</b>	
Polish political parties' stand on the Silesian issue exemplified by their attitude towards the Silesian Autonomy Movement . . . . .	263
<b>Oskar Pietrewicz</b>	
American turn towards Asia and the Pacific: problems and challenges . . . . .	278
<b>REVIEWS</b>	
Marian Guzek, <i>Capitalizm on the edge</i> , Wydawnictwo Bonami, Poznań 2015, 238 pp. (Józef M. Fiszer) . . . . .	317
Piotr Madajczyk, <i>Między fundamentalizmem a asymilacją. Muzułmanie w Niemczech [Between fundamentalism and assimilation. Muslims in Germany]</i> Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, Warszawa 2015, 266 pp., (Krzysztof Garczewski) . . . . .	321
Józef M. Fiszer (red.), <i>Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie, [Ten years of Poland's membership in the European Union. Attempt to assess results and a new opening]</i> , Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, Warszawa 2015, 463 pp. (Adrian Chojan) . . . . .	326
Notes on the authors . . . . .	332

## СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции ..... 11

### СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

**Гэвин Макфарлейн**

Проблемы, затрагивающие капиталистическую систему и будущие угрозы её стабильности ..... 17

**Марьян Гузэк**

От государства всеобщего благосостояния до цесионизма ..... 47

**Мартин Дахль**

Ордолиберализм как рецепт на реформу капитализма ..... 61

**Бэньямин Кострубец**

Мировые валюты как фундаменты капитализма в процессе глобализации ..... 78

**Эвелина Нойшевска**

Экономический анализ эффективности лечебных учреждений ..... 103

**Катажина Коляса**

Оптимальная аллокация ресурсов в сфере здравоохранения и многокритериальная модель принятия решений ..... 130

**Агнешка Гавлик**

Некоторые патологии и слабые стороны системы возмещения стоимости лекарственных препаратов в Польше ..... 144

**Адриан Хоян**

Ситуация Польши на международной арене и её внешняя политика в 2002–2005-х годах ..... 168

**Юзеф М. Фишер**

Попытка баланса членства в Европейском союзе и новые задачи для интеграционной политики Польши ..... 198

**Агнешка Ожельска-Стончек**

Региональное сотрудничество в Центрально-Восточной Европе  
в польской внешней политике ..... 238

**Пётр Коцьба, Рафал Ридель**

Польские политические партии по силезскому вопросу на примере  
отношения к Движению за Автономию Силезии ..... 263

**Оскар Петрович**

Смещение американской политики в сторону Азии и Тихого океана:  
проблемы и вызовы ..... 278

**РЕЦЕНЗИИ**

Марьян Гузек, *Capitalizm on the edge [Капитализм над пропастью]*, Издательство Бонами, Познань 2015,  
стр. 238 (Юзеф М. Фишер) ..... 317

Пётр Мадайчик, *Między fundamentalizmem a asymilacją. Muzułmanie w Niemczech [Между фундаментализмом и ассимиляцией. Мусульмане в Германии]*, Институт Политических Наук ПАН,  
Варшава 2015, стр. 266 (Кшиштоф Гарчевски) ..... 321

Юзеф М. Фишер (ред.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie [Десять лет членства Польши в Европейском союзе. Попытка баланса и новое открытие]*, Институт Политических Наук ПАН,  
Варшава 2015, стр. 463 (Адриан Хоян) ..... 326

Примечания об авторах ..... 332

## OD REDAKCJI

Z przyjemnością oddajemy do rąk Czytelników kolejny, drugi w 2015 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który jest wyjątkowo nie tylko obszerny, ale również jak zawsze ciekawy. Powinien zainteresować nie tylko badaczy, specjalistów i ekspertów, ale także studentów, doktorantów, nauczycieli oraz publicystów. Polecamy go uwadze polityków i decydentów. Zawiera on bowiem wiele ciekawych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Polska, Unia Europejska i cały świat. Pokazuje, jak szybko dziś zmienia się ład międzynarodowy oraz jego determinanty i perspektywy. Poznajemy złożoność współczesnego świata i problemy, z którymi nie radzą sobie jego przywódcy. Na tym tle przedstawiona jest również Polska, jej polityka wewnętrzna i zagraniczna, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społeczno-politycznym. Mamy więc nadzieję, że podobnie jak wszystkie dotychczas opublikowane tomy naszego kwartalnika, ten także zainteresuje czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem, biorąc pod uwagę jego bogatą i ciekawą zawartość merytoryczną. Na jego łamach publikujemy oryginalne i wartościowe artykuły i studia o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym.

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 i sytuacji międzynarodowej.

W części pierwszej publikujemy siedem artykułów i studiów, z których cztery są poświęcone zagadnieniom współczesnego kapitalizmu, a trzy ekonomicznym aspektom funkcjonowania służby zdrowia w Polsce. Otwiera ją artykuł brytyjskiego eksperta Gavina McFarlane'a pt. „Problemy wpływające na ustrój kapitalistyczny i przyszłe zagrożenia dla jego stabilności”. Autor dowodzi, że sytuacja ekonomiczna społeczeństw musi być rozpatrywana z punktu widzenia historycznego. Założenie poczynione bowiem przez Francisa Fukuyamę, że historia jak gdyby się skończyła wraz z upadkiem Związku Sowieckiego,

okazało się iluzją. Fukuyama przyjął, że system odpowiadający neoliberalnej ekonomii udowodnił, iż będzie kluczem do szczęścia i dobrobytu, a gdy się okaże jedynym, nic nie będzie mogło go zastąpić. Lecz po 25 latach doktryny ekonomii wolnorynkowej podlegają narastającej krytyce. Autor stara się ukazać jej przesłanki i pokazuje przyszłość kapitalizmu na świecie.

Z tekstem powyższym koresponduje artykuł Mariana Guzka nt. „Od *welfare state* do cesjonalizmu”, w którym Autor uzasadnia tezę, że w istniejącej obecnie wersji kapitalizmu neoliberalnego sprawdza się teoria Schumpetera o narastaniu zjawisk prowadzących ten ustrój do upadku. Podkreśla, że doktryna neoliberalna jest oparta na nieprawdziwych przesłankach, wśród których istotną rolę odgrywa twierdzenie Milтона Friedmana, że stagflacja jest zawsze i wszędzie zjawiskiem keynsistowskim. Dalej Autor ten przedstawia sposób na uchronienie kapitalizmu przed upadkiem, polegający na rozwinięciu nowej jego odmiany, którą nazywa cesjonalizmem.

Kolejne w tej części opracowanie to ciekawy tekst pióra Martina Dahla pt. „Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu”. Autor próbuje tutaj odpowiedzieć na pytanie, czy ordoliberalizm może być skutecznym sposobem na reformę kapitalizmu? W konkluzji swoich rozważań stwierdza, że teoria ordoliberalizmu może być użyteczną inspiracją dla naprawy współczesnego kapitalizmu. Może być również przydatna w przygotowaniu założeń polityki społeczno-gospodarczej w poszczególnych państwach.

Następny artykuł to tekst francuskiego badacza Beniamina Kostrubca pt. „Waluty światowe jako fundamenty kapitalizmu w procesie globalizacji”. Jego celem jest identyfikacja stadiów rozwojowych dolara i euro za pomocą metod ekonometrycznych oraz dokonanie porównań z funtem szterlingiem, z zamiarem naświetlenia mechanizmu długookresowych przekształceń wartości pieniądza światowego.

Dalej, w tej części prezentowanego kwartalnika mamy wspomniane już trzy kolejne, ciekawe artykuły poświęcone ekonomiczno-społecznym aspektom funkcjonowania szpitali w Polsce. Ewelina Nojszewska w artykule pt. „Ekonomiczna analiza efektywności szpitali”, opierając się na dorobku naukowym Wilfreda Pareto, przedstawia podstawy ekonomicznej analizy efektywności szpitali w Polsce. Katarzyna Kolasa w tekście nt. „Optymalna alokacja zasobów w ochronie zdrowia a wielokryterialny model podejmowania decyzji” przedstawia wiedzę teoretyczną, dotyczącą analizy wielokryterialnej oraz problematykę agregacji indywidualnych preferencji w społeczne. Pokazuje też doświadczenia ekspertów prowadzących badania nad wyborami kryteriów decyzyjnych oraz metody pozwalające porównywać alternatywne programy zdrowotne. Agnieszka Gawlik w swoim artykule pisze o niektórych patolo-

giach i słabych punktach systemu refundacyjnego w Polsce. Przedstawia trzy z sześciu zidentyfikowanych kategorii słabości i patologii, tj.: wynagradzanie pacjentów za dostarczanie recept na lek refundowany do apteki poprzez wykorzystanie mechanizmów bonifikaty i rabatowania (tzw. leki za grosz); niekorzystne z punktu widzenia płatnika (i/lub pacjentów) zmiany ceny leku po jego wprowadzeniu/usunięciu z listy leków refundowanych; ograniczenie dostępności leków na rynku krajowym na skutek legalnego i nielegalnego eksportu równoległego w następstwie niskich krajowych cen urzędowych, marż hurtowych i aptecznych.

Część drugą kwartalnika, politologiczną, otwiera obszerne studium Adriana Chojana na temat sytuacji międzynarodowej Polski oraz jej polityki zagranicznej w latach 2002–2005. Autor udowadnia tutaj tezę, że lata 2002–2005 stanowiły ostatki konsensusu w polityce zagranicznej między głównymi siłami politycznymi w Polsce, tj. Sojuszem Lewicy Demokratycznej, Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością.

Z powyższym tekstem koresponduje artykuł Józefa M. Fiszera pt. „Próba bilansu członkostwa w Unii Europejskiej i nowe wyzwania dla polityki integracyjnej Polski”. Jak już wskazuje tytuł, jest to próba pokazania z perspektywy 11 lat, które upłynęły od momentu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, znaczenia tego faktu dla polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Tezą główną opracowania jest konstatacja, że akcesja Polski do UE była i jest nadal jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach najnowszych Polski. Stała się wręcz cezurą w polskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Autor podkreśla, że Polska dzięki akcesji do UE umocniła swoją pozycję w Europie i na świecie, ale dziś musi wypracować nową strategię i wyznaczyć dalsze cele dla polityki integracyjnej, które powinny być adekwatne do szybko zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

Kolejnym w tej części tekstem jest artykuł Agnieszki Orzelskiej-Stączek, poświęcony współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej i jej miejscu w polskiej polityce zagranicznej, poczynając od 1989 roku do chwili obecnej.

Przedostatni tutaj tekst to syntetyczny artykuł Piotra Kocyby i Rafała Riedla pt. „Polskie partie polityczne wobec kwestii śląskiej na przykładzie stosunku do Ruchu Autonomii Śląska”. Autorzy swoje rozważania konkludują stwierdzeniem, że zdecydowana większość najważniejszych partii politycznych w Polsce, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, jest zdecydowanie negatywnie nastawiona do Ruchu Autonomii Śląska jako ruchu politycznego, jak również do jego głównych postulatów, w tym regionalizacji Polski, uznania Ślązaków za mniejszość narodową, czy statusu mowy śląskiej.

Ostatnim w tej części kwartalnika tekstem jest artykuł Oskara Pietrewicza, ukazujący amerykański zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku oraz jego uwarunkowania i wyzwania. Autor pisze tutaj, że Azja i Pacyfik jest regionem, który na początku XXI wieku odgrywa coraz istotniejszą rolę w stosunkach międzynarodowych, a co nie powinno dziwić, jeśli spojrzemy na jego potencjał na wielu płaszczyznach. O rosnącym znaczeniu tego regionu Stany Zjednoczone zdały sobie sprawę w latach osiemdziesiątych XX wieku, ale dopiero w następnej dekadzie, w wyniku głębokich zmian geopolitycznych, amerykańskie władze zaczęły coraz wyraźniej podkreślać kluczowe znaczenie Azji i Pacyfiku dla polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają trzy recenzje z najnowszych, bardzo ciekawych i wartościowych książek naukowych, które dotyczą współczesnego kapitalizmu i jego problemów, sytuacji muzułmanów w RFN i jej polityki wobec imigrantów oraz członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zapewniamy, że warto i trzeba się zapoznać z tymi publikacjami.

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. Maturzystom zaś życzymy samych szóstek i zapraszamy na studia w naszej Uczelni.

*prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

---





Gavin McFarlane

## PROBLEMY WPŁYWAJĄCE NA USTRÓJ KAPITALISTYCZNY I PRZYSZŁE ZAGROŻENIA DLA JEGO STABILNOŚCI

### WPROWADZENIE

Dwieście lat temu większość mieszkańców Europy organizowała swoje życie odpowiednio do długości dnia. Wstawali o świcie, pracowali do zmierzchu, a po zmroku układali się do snu. Tylko wybrani mogli przemieścić się dalej niż na kilka kilometrów od miejsca swojego urodzenia. W ich życiu niewiele zmieniło się od czasów, kiedy półtora wieku wcześniej Thomas Hobbes (1588–1679) pisał, iż życie ludzkie jest „samotne, ubogie, pługawe, zwierzęce i krótkie”. („Lewiatan”, rozdział 13). Jest to egzystencja, w której „Brak jest sztuki, literatury, społeczeństwa, a co najgorsze, panuje nieustanny lęk przed groźbą gwałtownej śmierci”. Naszym przodkom żyjącym zaledwie osiem, może dziesięć pokoleń temu, świat ich potomków z kapitalistycznego Zachodu wydałby się niepojęty. Rozświetlone w dzień i w nocy wielkie miasta. Ludzie podróżujący, kiedy żywnie im się podoba na wszystkie pięć kontynentów kuli ziemskiej, nawet na Antarktydę. Znacznie lepsza żywność, co z kolei przyczynia się do przyrostu ludności, której zdrowie podtrzymują zdobycze medycyny, w tym leki. Wszystko to wydłuża średnią długość życia z każdą upływającą dekadą. Powszechnie dostępne szkolnictwo na poziomie ogólnym umożliwia piśmiennej teraz populacji zdobycie zatrudnienia, które nie wymaga już tak wielkiego wysiłku fizycznego, jak ciężka harówka, która tak często rujnowała zdrowie ich pradziadów. Piśmienność pozwala też docenić twórczość artystyczną, również tę dostępną w środkach masowego przekazu,

a osoby, które zdobyły wykształcenie wyższe, zyskują też szansę sprzedawania swoich talentów na chłonnym rynku otwartym na nowe pomysły.

Wszystko to wygląda wspaniale i tylko ostatni malkontent mógłby zaprzeczyć, że życie we współczesnej Europie jawi się nieskończenie bardziej optymistycznie niż skrajne ubóstwo, wyniszczająca praca i głód, jaki był udziałem tak wielu wcześniejszych mieszkańców tego kontynentu. Najnowsze badania naukowe czasów prehistorycznych dowodzą jednakże, że nasza planeta Ziemia istnieje od ponad trzech czy czterech miliardów lat. Liczba ta różni się znacznie od najdokładniejszych dostępnych obecnie szacunków długości istnienia naszego gatunku *homo sapiens* w porównaniu z wcześniejszymi formami życia, z których się wywodzimy. Uznaje się bowiem, jak wskazują najnowsze badania, że anatomia i genetyka człowieka współczesnego wykształciła się ok. 150 do 200 tysięcy lat temu („Prehistory: The Making of the Human Mind”; Colin Renfrew). Z drugiej strony podstawowe narzędzia, z jakich korzystali już wtedy ludzie, nie różniły się prawie od instrumentów, jakimi posługiwały się wcześniejsze gatunki, jak *homo habilis* czy *homo neanderthalensis*. Pierwsze prymitywne cywilizacje, u których znaleziono dowody na uprawę roli, pojawiły się dopiero przed ok. 30 tysiącami lat. Natomiast nowoczesny kapitalizm rozpoczął się nie wcześniej niż reformacja, która sięga początków XVI wieku. Gospodarka neoliberalna pojawiła się w latach 70. XX w., dopiero jednakże kilkadziesiąt lat później stała się nurtem dominującym w oficjalnie przyjętej polityce gospodarczej.

Czy patrząc z tej perspektywy możemy nadal utrzymywać, że to, co nazywamy kapitalizmem jest rzeczą niezmienną? W porównaniu z okresem miliardów lat istnienia Ziemi, o czym donoszą odkrycia naukowe, czas obecności człowieka na naszej planecie jest nieskończenie krótki. W swoim nowatorskim serialu BBC zatytułowanym „Human Universe” („Wszechświat człowieka”) prof. Brian Cox porównał okres istnienia człowieka i czas, jaki upłynął od powstania naszej planety do koniuszka paznokcia w stosunku do rozmiarów całego ciała ludzkiego. Czy jakakolwiek cecha systemu kapitalistycznego, jaki wykształcił się do początku XXI wieku, jest gwarantem jego przetrwania w każdych okolicznościach? Przed ogólnoswiatowym kryzysem finansowym 2008 roku pewni entuzjaści wolnorynkowego kapitalizmu ogłosili odnalezienie Świętego Graala. Uwierzyli, że stworzone przez ekonomistów modele wykazują, że rynki nie tylko funkcjonują racjonalnie, ale nawet same się korygują. Wraz z chaosem wywołanym krachami finansowymi, jakie miały miejsce w 2008 r. oraz późniejszą niezwykle głęboką recesją legły w gruzach wszelkie przekonania o odporności systemu kapitalistycznego na tego rodzaju wstrząsy. Moment, w którym przedstawiciele zbudowanych przez człowie-

ka struktur uzurpują sobie posiadanie cech boskich, jest zazwyczaj chwilą, w której imperia, królestwa, systemy polityczne, a nawet teorie ekonomiczne zaczynają bardzo szybko staczać się ku nieuniknionemu ostatecznemu upadkowi. W wykopaliskach archeologicznych na całym świecie można znaleźć pozostałości społeczeństw ludzkich, których władcy twierdzili, że posiadana przez nich władza nadana im została przez istoty wyższe i którzy wkrótce przekonali się, że ich wyobrażenia są jedynie urojeniami. Tak właśnie stało się w przypadku bogów Wall Street, londyńskiego City i innych jeszcze miejsc, w których chciwość spowodowała oderwanie się umysłów od rzeczywistości.

Z drugiej strony, być może powolne i chwiejne wychodzenie z głębokiego kryzysu z 2008 roku i lat następnych będzie postępować w kontekście coraz silniejszych zagrożeń dla przyszłego istnienia kapitalizmu, nie mówiąc już o trudnościach w powrocie do okresu optymalnego funkcjonowania. Niektóre z tych zagrożeń generowane są przez sam kapitalizm, wydają się bowiem powstawać na skutek oddziaływania systemu kapitalistycznego na populacje znajdujące się w zasięgu jego wpływów. Istnieją jednakże inne, jeszcze znacznie poważniejsze zagrożenia, które mogą się zmanifestować nie tyle bezpośrednio poprzez prawo gospodarcze i działalność handlową, ile poprzez wystąpienie w otoczeniu gospodarek zjawisk, które wymkną się ostatecznie spod kontroli rządów i innych form organizacji człowieka. W świetle powyższych zjawisk konieczne będzie rozważenie reakcji ludzi, na których życie codzienne wpływa kapitalizm oraz tego, czy ciąg zdarzeń nie osiągnie punktu krytycznego, po którym opozycja wobec istniejącego systemu gospodarczego stanie się tak silna, że spowoduje jego upadek lub przynajmniej modyfikacje idące tak daleko, że zmienią go nie do poznania. Istnieją też zagrożenia zewnętrzne związane ze skokowym przyrostem ludności i głębokimi zmianami klimatu na skalę, która wymusi zmiany ze strony rządów, bądź kogokolwiek, kto próbował będzie zapanować nad sytuacją.

W 1989 roku, bezpośrednio po nagłym upadku komunizmu w byłym imperium sowieckim i jego państwach satelitarnych, Francis Fukuyama wydał esej zatytułowany „The End of History?” („Koniec historii?”), który przerodził się później w książkę pod tytułem „The End of History and The Last Man”. („Koniec historii i ostatni człowiek”). Z perspektywy ćwierćwiecza możliwe jest ujęcie wniosków wynikających z tej pracy w bardziej konkretne ramy. Karol Marks również przewidział wcześniej koniec historii, upatrywał go jednakże w upadku kapitalizmu i triumfie komunizmu. W latach następujących bezpośrednio po upadku imperium komunistycznego w pewnych kręgach akceptowano zapewne postawę triumfu i przekonanie, że bezkompromisowy liberalizm ekonomiczny w swojej kapitalistycznej postaci odniósł pełne zwy-

cięstwo oraz że jego przewaga jest przesądzona raz na zawsze. Kapitalizm stanie się teraz, jak twierdzono wtedy, ostatecznym porządkiem organizacji człowieka.

Fukuyama twierdził niewątpliwie, że demokracja liberalna stanie się ogólnie uznanym modelem rządów. Pojęcie „liberalnej demokracji” pozwala jednak na wiele interpretacji. Entuzjaści, którzy stworzyli zestawienia pokazujące, że wśród narodów świata istnieje blisko dwieście tak zwanych państw liberalno-demokratycznych, oglądają rzeczywistość przez różowe okulary. O prawdziwej naturze demokracji debatowano już w starożytnej Grecji. Kilka państw, które twierdzą dziś z dumą, że stanowią właściwy wzór demokracji, jeszcze niedawno przyznawało prawo do głosowania wyłącznie mężczyznom, bądź też wyłącznie osobom o określonym poziomie zamożności, określonym kolorze skóry czy też powyżej określonej granicy wieku. Powszechnie krytykowanym elementem zachodnich systemów wyborczych jest to, że nie wszystkie głosy mają tę samą wagę. Krytykuje się między innymi wpływy lobbystów reprezentujących interesy bogaczy działających wbrew demokratycznej woli elektoratu. Rozżalony po porażce w wyborach powszechnych w Wielkiej Brytanii w 1945 roku Winston Churchill stwierdził w wystąpieniu na forum Izby Gmin, że „demokracja jest najgorszą formą rządów, jeśli nie liczyć wszystkich innych form, które próbowano zaprowadzić w tym czy innym czasie”.

Pewną ironią jest fakt, że gospodarka neoliberalna stała się tak dominująca dopiero w ciągu ćwierćwiecza, jakie nastąpiło od upadku komunizmu. Czy jej rozwój powstrzymywało wcześniej to, że rządy na niekomunistycznym Zachodzie zmuszone były do łagodzenia protestów ze strony ludzi pracy? Po zakończeniu drugiej wojny światowej niewiele brakowało, by rządy komunistyczne zaprowadzono także we Włoszech i Francji. W wyborach powszechnych w 1945 roku do Parlamentu Wielkiej Brytanii wprowadzono nawet dwóch posłów komunistycznych. Powszechne były obawy, że jeśli nie powstaną hojne systemy opieki społecznej, w tym opieki medycznej, bardzo prawdopodobne będzie obalenie rządów skłaniających się w stronę kapitalizmu. Przykładem były zamieszki wśród studentów francuskich w 1968 roku, które doprowadziły prawie do upadku ówczesnego kapitalistycznego rządu Francji. W Wielkiej Brytanii i innych krajach przekupiono grożące strajkami związki zawodowe podwyżkami wynagrodzeń na poziomie, którego nie dało się utrzymać bez utraty równowagi ekonomicznej. Wynikiem takich działań była często wysoka inflacja prowadząca do utraty wartości mienia i ubożenia osób, których zarobki wyrażone były określoną kwotą pieniędzy.

Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego wszystkie te ograniczenia przestały wiązać ręce rządów państw zachodnich. Zasady wolnego rynku przyjęto

w uboższych krajach świata wraz z postępowaniem globalizacji i znoszeniem barier w handlu, szczególnie po podpisaniu w 1995 roku porozumienia zawartym w trakcie Rundy Urugwajskiej Światowej Organizacji Handlu. Pozwoliło to na produkcję towarów w krajach uboższych po znacznie niższych kosztach w porównaniu z kosztami ponoszonymi w rozwiniętych państwach Zachodu. Wynagrodzenia w krajach uboższych niezmiennie wynosiły zaledwie ułamek uposażeń robotników w gospodarkach rozwiniętych. Miejsca pracy w krajach rozwiniętych pozniakały jak ziarna piasku rozdmuchane przez wiatr pustyni. Zmiany te pozwoliły korporacjom na osiągnięcie większych, a często nawet znacznie większych zysków. Zmalała natomiast pula miejsc pracy dostępna dla wykwalifikowanych pracowników w gospodarkach pierwszego świata.

Zmiany w rozmieszczeniu produkcji na świecie nie po raz pierwszy doprowadziły do przemian społecznych w kwitnących gospodarkach Zachodu. Przynajmniej w Europie Zachodniej powszechne są wśród rodziców obawy, że ich dzieci będą pierwszym pokoleniem we współczesnej historii biedniejszym niż ich rodzice. Przeczy to ulubionemu sloganowi polityków obiecujących „lepszą przyszłość”. A kiedy ginie wiara w tę obietnicę, zagrożony jest system demokratyczny. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez *British Journal of Sociology* (wydanie z 6 listopada 2014 r.), kiedy osoby urodzone w pokoleniu wyżu demograficznego w latach 40. i 50. XX w. osiągnęły wiek produkcyjny, skorzystały z nagłego wzrostu liczby miejsc pracy na stanowiskach wysoce wykwalifikowanych specjalistów i kierowników. Osoby, które wchodziły na rynek pracy w ciągu ostatnich 20 lat, zastały tam znacznie silniejszą konkurencję. Zmniejszyła się pula ciepłych posadek z pensjami do pozazdrosczenia, zmniejszyły się też szanse na awans, więcej jest natomiast konkurentów ostro rozpychających się łokciami w walce o mniej atrakcyjne stanowiska i niższe wynagrodzenia.

„Nie chodzi wcale o to, że zwiększyło się zagrożenie degradacją społeczną, lecz że więcej jest osób zagrożonych taką degradacją, więcej bowiem jest obecnie profesjonalistów i kierowników, a przy tym liczebność tych grup nie rośnie już w tym samym tempie”.

Kiedy w 1962 r. zdobyłem uprawnienia do wykonywania zawodu prawnika w Anglii i Walii, w całej Anglii i Walii było niecałe 2000 praktykujących adwokatów. Obecnie jest ich około 15 tys., przy czym zapotrzebowanie na usługi prawnicze, które napędzało kiedyś ten sektor, zaczęło szybko spadać. Znacznie obniżono dofinansowanie do postępowań w obszarze prawa karnego i rodzinnego, co odebrało podstawę utrzymania wielu praktykującym prawnikom. Równocześnie bardzo wzrosła liczba uczelni wyższych oferujących studia prawnicze i co roku wysyłających na rynek pracy aż 10 tys. świeżo

upieczonych adeptów tego zawodu. Smutne jest to, że ogromna większość tych młodych ludzi nie będzie w stanie znaleźć pracy w charakterze adwokatów czy radców prawnych. Poza szczęściarzami, mającymi odpowiednie znajomości lub wyróżniającymi się wybitnymi osiągnięciami akademickimi, osoby nie zrażone szukaniem kariery w obszarze prawa będą musiały pogodzić się z pracą niższych lotów wykonywaną kiedyś przez zwykłych urzędników oraz pracą za odpowiednio niższe wynagrodzenia. Sytuacja ta nie zmieni się dopóty, dopóki tego rodzaju praca biurowa wykonywana będzie przez ludzi, a nie przez np. roboty!

Wspomniane cięcia dokonane przez rząd w ramach polityki oszczędności poważnie dotknęły praktykujących prawo w Anglii i Walii. Dochody wielu z nich, którzy w poprzednich warunkach mogliby liczyć na wynagrodzenia pozwalające na wygodne życie i cieszyć się corocznymi podwyżkami, zaczęły obecnie spadać. Ich doświadczenia różnią się diametralnie od karier niewielkiej liczby szczęściarzy, którzy trafili do konkretnych specjalizacji, zazwyczaj w obszarze prawa handlowego, i którzy zarabiają wielokrotność wynagrodzeń zwyczajnych prawników. Zmiany te są tylko przykładem przemian mających miejsce w całym społeczeństwie. W każdym praktycznie zawodzie doszło do niespotykanego wcześniej spadku wartości realnych wynagrodzeń. W ciągu poprzednich kryzysów gospodarczych rosły płace realne otrzymywane przez osoby, którzy utrzymały swoje zatrudnienie – boleśnie przeżywali je tylko ci, którzy tracili pracę. Tym razem jest jednak inaczej. Od 2008 roku spada realna wartość zarobków, a przy tym spada ona bardzo gwałtownie. Jak podaje Krajowy Instytut Badań nad Gospodarką (National Institute for Economic Research), od 2008 roku realne dochody przeciętnego pracownika w Wielkiej Brytanii obniżyły się o 8% do 10%, co stanowi ok. 2% spadku rocznie przez cały ten okres. Po raz pierwszy kryzys dotknął też kadry zarządzające. Wzrost wynagrodzeń odnotowano tylko na najwyższych szczeblach organizacji, gdzie był on zazwyczaj spektakularny. Stąd wykształciła się niewielka klasa zamożna stanowiąca zaledwie 1% pracowników, pozostawiając całą resztę w procesie nieustannego ubożenia.

## 1. BIEDA W KLASIE ŚREDNIEJ

W konsekwencji obecnego kryzysu wynagrodzenia klas średnich zamraża się, a przy tym tracą one wartość realną na skutek inflacji. Osoby, które nie znalazły się na „szczęśliwym szczycie” listy płac, stopniowo pograżają się w długach. W latach 50. i 60. XX w. nastąpił znaczny wzrost gospodarczy,

którego owoce dzielono raczej równo wśród wszystkich klas społecznych. Rodzice dzieci wyżu demograficznego, którzy pracowali w latach 30., nosili fartuchy robotników, podczas gdy ich dzieci zakładały do pracy krawaty. Dziś założenie krawata do pracy to zazwyczaj kwestia osobistego wyboru, ale miejsca pracy stworzone w ramach ożywiania gospodarki po roku 2008 to często stanowiska dla pracowników niewykwalifikowanych, którym oferuje się niskie, niekiedy minimalne wynagrodzenie. Ilustruje to doskonale stare przysłowie o drewniakach noszonych w pierwszym i trzecim pokoleniu. Pierwsze pokolenie żyje w skrajnej nędzy, chodzi bez butów lub w drewnianych chodakach, ale dzięki ciężkiej pracy i zdolnościom osiąga sukces finansowy. Drugie pokolenie dalej buduje sukces rodziny, a przynajmniej nie dopuszcza do utraty jej pozycji. Trzecie pokolenie okazuje się jednak rozrzutne i poprzez lenistwo i rozpasany styl życia traci wszystko, po czym wraca do noszenia drewniaków lub też nawet do chodzenia boso! Dziś jednak dosłowny powrót do obuwia wieśniaków nie wynika często z niegospodarności trzeciego pokolenia, ale raczej z nieoczekiwanego braku możliwości znalezienia lepiej płatnej pracy.

Pisząc żartem, a zarazem bardzo poważnie, chciałbym zauważyć, że kilku najgwałtowniejszym rewolucjom społecznym, jakie miały miejsce w ostatnich stuleciach, przewodzili niezadowoleni prawnicy. We Francji na czele Rewolucji stanął Danton i Robespierre – obaj będący praktykującymi prawnikami. Prawnikiem był również Aleksander Kiereński, który dał się poznać w 1917 roku w Rosji. Jestem bardzo dumny z przynależności do londyńskiego towarzystwa Middle Temple, jednej z czterech Inns of Court (Gospód Sądowych) posiadających wyłączne prawo do przyznawania tytułu adwokata mężczyznom i kobietom, którzy zdali egzaminy aplikacyjne. Na ścianie w Bibliotece Middle Temple wisi kopia Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 roku. Czerwonym tuszem podkreślono na niej nazwiska jej pięciu sygnatariuszy. Wszyscy z nich byli członkami Towarzystwa Middle Temple.

Panują obecnie ogromne dysproporcje wynagrodzeń. Larry Summers, były doradca Billa Clintona ds. gospodarczych, stwierdził kiedyś, że kiedy bogaci się bogacą, zdobywają też władzę. Stosując lobbying, promują wtedy politykę, która pozwoli im dalej mnożyć swoje bogactwa. W reszcie świata, poza Europą i Ameryką Północną, pogłębianie się nierówności okazało się jeszcze gwałtowniejsze. Liczba milionerów podwoiła się w czasie Wielkiej Recesji. W okresie wzrostu bezrobocia w latach 2008–2014, kiedy cięto dofinansowanie do programów opieki społecznej i spadały płace realne, łączna liczba milionerów na Ziemi podwoiła się. Jak podaje w swoim sprawozdaniu Oxfam, wiodąca organizacja charytatywna walcząca z ubóstwem na świecie, 85 najbogatszych ludzi na Ziemi posiada aktywa, których wartość równa jest wartości



majątku połowy ludzkości świata („Even It Up”, październik 2014 r.). W sprawozdaniu stwierdzono również, że rosnące dysproporcje wynikają z fundamentalizmu rynkowego i przejścia polityki przez elity. Prezes Oxfamu Mark Goldring stwierdza, że:

„Nierówności są jednym z największych problemów naszych czasów. Na świecie, na którym setki milionów ludzi żyje bez dostępu do czystej wody, nie będąc przy tym w stanie wyżywić swojej rodziny, niewielka elita zgromadziła kilkakrotnie więcej pieniędzy niż jest w stanie wydać w ciągu całego życia. Skrajne nierówności szkodzą wszystkim – pozbawiają ludzi lepszych perspektyw w życiu i napędzają przestępczość, korupcję, a nawet konflikty zbrojne... Rządy na całym świecie naiwnie uwierzyły, że z bogactwa gromadzonego przez elity automatycznie skorzystają wszyscy”.

Sprawozdanie Oxfamu poparł gorąco Andy Haldane, główny ekonomista Banku Anglii. Zaleca on wprowadzenie podatku dla milionerów na poziomie 1,5% kalkulując, że przyniósłby on dochody na poziomie 74 miliardów USD rocznie. Wystarczyłoby to na opłacenie edukacji wszystkich dzieci oraz zapewnienie opieki zdrowotnej w najbiedniejszych państwach świata.

„Naświetlając problemy nierówności, Oxfam wypowiada się nie tylko w imieniu najuboższych, ale także w interesie szerszych kręgów społeczeństwa: istnieją bowiem coraz bardziej przekonujące dowody na to, że skrajne kontrasty społeczne podważają stabilność systemu finansowego i hamują wzrost gospodarczy. Spowalniają one też proces budowania kapitału ludzkiego, społecznego i fizycznego, który niezbędny jest do podniesienia stopy życiowej i poprawy warunków bytowych”.

Uzmysławiają to sobie coraz częściej politycy i inni decydenci.

Jak sugeruje Oxfam, od 1980 roku doszło nie tylko do gwałtownego wzrostu nierówności między poszczególnymi krajami, ale także w ich obrębie. 70% populacji świata to mieszkańcy państw, w których przepaść między bogatymi a biednymi jest dziś większa niż 30 lat temu.

„W ciągu ostatnich trzech dekad skrajne nierówności gwałtownie pogłębiły się na świecie stając się jednym z najpoważniejszych wyzwań gospodarczych, społecznych i politycznych naszych czasów. Dawne dysproporcje na gruncie płci, klasy społecznej, rasy i wyznania – które same w sobie są przykładem niesprawiedliwości – pogłębiają jeszcze rosnące różnice pomiędzy bogatymi a biednymi”.

Czy w świetle presji, pod jaką znalazł się w związku z tym system kapitalistyczny, nie należałoby stwierdzić, że nie jest tak, iż kapitalizm przeżył system komunistyczny, lecz tylko, że kapitalizm ginie wolniej?

## 2. WYMIAR POLITYCZNY

Bezsporny jest fakt, że w wielu krajach Europy rośnie niezadowolenie z wybieranych rządów. Kiedy hasłem dnia jest zaciskanie pasa i kiedy w najbliższej perspektywie nie widać możliwości odejścia od polityki oszczędności, wyborcy stają się niespokojni, niepokoje natomiast mogą – w średnim terminie – zagrozić demokracji. W latach 50. XX w., tj. w czasach stałego wzrostu gospodarczego, ówczesny Premier Wielkiej Brytanii Harold MacMillan wygrał wybory powszechne posługując się hasłem: „Nigdy nie mieliście tak dobrze”. Temu truizmowi trudno było zaprzeczyć. Zarobki i poziom życia rosły nieustannie, gwałtownie rosła też liczba posiadaczy domów i samochodów, po raz pierwszy pojawiło się też pokolenie nastolatków dysponujących znaczącymi dochodami i palących się do ich wydawania. Bogactwo młodego pokolenia dało początek nowej modzie i branży muzycznej, które z kolei wygenerowały ogromne ilości nowych pieniędzy i miejsc pracy. Powstało społeczeństwo konsumenne.

Ponad pół wieku później wydaje się, że marzenia z tamtych lat zamieniły się w koszmar. Smutne dla polityków jest to, że naturalnie ich właśnie wybiera się na kozły ofiarne. W latach po drugiej wojnie światowej, ok. 2,5 miliona obywateli Wielkiej Brytanii było wynagradzanymi regularnie członkami partii politycznych. Znaczna ich liczba należała albo do Partii Konserwatystów (i ich sojuszników Unionistów) albo do Partii Pracy. Około więc 5% z 50 milionów ówczesnych mieszkańców Wielkiej Brytanii aktywnie angażowało się w politykę. Każdy brytyjski rząd w okresie od końca drugiej wojny światowej do wyborów powszechnych w 2010 roku był rządem większościowym. Różni się to od sytuacji obecnej. W momencie pisania niniejszego opracowania uważano, że Partia Pracy i Partia Konserwatystów są w stanie przyciągnąć co najwyżej 100 tys. opłacanych członków, a może i mniej. Jeśli partie mniejsze zbiorą łącznie kolejne 50 tys., oznacza to, że przy obecnej liczbie mieszkańców wynoszącej ponad 60 milionów, odsetek Brytyjczyków, którzy aktywnie interesują się polityką, spadł o ok. 90%.

W Wielkiej Brytanii znacznie lepiej wiedzie się ostatnio partiom drobnym, które niekiedy odnosiły zdumiewające sukcesy w wyborach. Z powodu spadku liczby aktywnych członków głównych partii politycznych, ich kandydaci na posłów do Parlamentu wybierani są przez znacznie mniejsze ugrupowania lokalne, które z reguły szukają „bezpiecznych” kandydatów odpowiadających ich własnemu profilowi. Aktywni krytycy systemu parlamentarnego skarżą się, że wybierani w wyborach politycy wydają się nie rozumieć problemów całego

społeczeństwa. Niestety, ich znajomość polityki i ekonomii ogranicza się do wiedzy ze studiów, po których bezpośrednio podjęli pracę jako dziennikarze polityczni lub asystenci posłów odpowiedzialni za badanie konkretnych tematów. Potem wchodzi oni bezpośrednio do Parlamentu nie mając żadnych innych doświadczeń życiowych. W Izbie Gmin, w latach 2010–2015, mniej niż 1% posłów do Parlamentu można było uznać za prawdziwych przedstawicieli klasy robotniczej.

W Wielkiej Brytanii, i nie tylko tam, nastąpił wzrost poparcia dla małych i nowszych partii, z którymi bardzo trudno konkuruje się ostatnio partiom dużym, przyzwyczajonym do rządzenia. Kontakt z elektoratem utrudnia zmieniła sytuacja ekonomiczna wielu wyborców. W żadnym miejscu zmiany te nie są widoczne bardziej niż w Szkocji. Pamiętam, że kiedy na czas drugiej wojny światowej zostałem wysłany z Londynu do dziadka na południowym wschodzie Szkocji, w wyborach powszechnych w 1945 roku szkockie okręgi wyborcze podzieliły się prawie równo pomiędzy szkockich Konserwatystów i Unionistów a Partię Pracy. Szkocka Partia Narodowa nie zdobyła żadnych mandatów. Okazało się, że w tym okresie i przez następne 30 lat osoby, które przyznawały się do popierania niepodległości Szkocji, uznawane były przez rodaków za nieco dziwaczale. Później jednakże, po tym, jak w latach 80. XX w. pod rządami Margaret Thatcher pozamykano dużą część zakładów przemysłu ciężkiego w Szkocji, z szeregów szkockich wyborców w podobnych proporcjach poznikali głosujący na Konserwatystów i Unionistów. W wyborach powszechnych w 2010 roku przedstawiciele tych partii zdobyli zaledwie jeden mandat w Parlamencie. W późniejszych dziesięcioleciach wyborcy szkoccy stopniowo tracili sympatię dla Partii Pracy, do tego nawet stopnia, że w ostatnich latach wsparcie dla tej partii przeniosło się w dużej mierze na Szkocką Partię Narodową (SNP). Powodem tej zmiany jest najwyraźniej postrzeganie Partii Pracy w Szkocji jako frakcji niewystarczająco socjalistycznej na gust Szkotów oraz jako ugrupowanie, które w walce o głosy zbyt blisko zbliżyło się do Partii Konserwatywnej. Po zdobyciu większości w parlamencie szkockim rządząca SNP zorganizowała w Szkocji referendum niepodległościowe na temat pozostania w Zjednoczonym Królestwie lub wystąpienia z niego. Na zadane we wrześniu 2014 r. pytanie: „Czy Szkocja powinna stać się niepodległym krajem?”, 44% głosujących odpowiedziało twierdząco, a 56% przecząco. O ostatecznym rozstrzygnięciu zadecydowała znacznie mniejsza liczba głosów niż pierwotnie przewidywano. Wydaje się, że szalę zwycięstwa przechyliła w ostatniej chwili złożona przez polityków z Londynu obietnica dalszej decentralizacji i wsparcia finansowego ze strony Skarbu Państwa Zjednoczonego Królestwa. Wiele zależy teraz od dotrzymania złożonych przez rząd obietnic.

Reszta świata wydaje się zaskoczona tym, że referendum takie w ogóle się odbyło, nie mówiąc już o tak wielkim poparciu Szkotów dla odłączenia się od Zjednoczonego Królestwa. Sprawa ta jest jednak głęboko zakorzeniona w historii. Unia z Anglią przypieczętowana przez parlament szkocki w 1706 roku najwyraźniej została zawarta wbrew woli ogółu społeczeństwa Szkocji. Istotnym czynnikiem była tu utrata na początku XVIII w. przez klasę średnią w Szkocji większości kapitału na skutek nieprzemysłanej, podjętej przez Szkocję próby ustanowienia kolonii w Darien w Afryce Środkowej w celu konkurowania z koloniami angielskimi. W momencie zawarcia Aktu o Unii z 1707 roku funt brytyjski wart był 12 funtów szkockich. Aby jednak udobruchać ogół mieszkańców Szkocji, Akt gwarantował Szkotom trzy wolności: swobodę wyznania, swobodę edukacji i, co najważniejsze, możliwość zachowania niezależnego systemu prawnego. System prawny Szkocji różni się znacznie od systemu prawa powszechnego Anglii i Walii czy też systemu panującego w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Chociaż w prawie Szkocji istnieją elementy wspólne z prawem Anglii, to pierwsze wywodzi się w dużej mierze z systemów prawa rzymskiego Europy kontynentalnej. Jest tak dlatego, że przez wieki przed zawarciem Unii z Anglią Szkoci podejmowali studia wyższe na uczelniach francuskich i holenderskich. Rozłam wytworzył się z chwilą powstania nominalnej unii w 1707 r. Wiele instytucji i towarzystw posiada odrębne organizacje i konstytucje w poszczególnych krajach, które funkcjonują całkowicie niezależnie. Dobrym przykładem jest tu porównanie angielskiej i szkockiej Ligi Piłki Nożnej. Nie padło jeszcze ostatnie słowo w sprawie niezależności Szkocji, która nierozzerwalnie wiąże się z przyszłością gospodarczą całego Zjednoczonego Królestwa.

### 3. PROBLEMY Z PODATKAMI NARODOWYMI

Podobne przykłady rozczarowania się klasą polityczną widoczne są w całej Europie, w większości na skutek niezadowolenia z pogarszającej się jakości życia i coraz gorszych perspektyw na przyszłość. Nie można jednak zrzucić całej winy na polityków. W pewnym sensie są oni tylko wytworem społeczeństw, które ich wybrały. Jedną z konsekwencji globalizacji jest ograniczenie swobody rządów państw do pełnego wdrażania swoich programów wyborczych, których nie są w stanie całkowicie kontrolować. Przykładem jest tu obszar podatków. Podatki są głównym źródłem dochodów wykorzystywanych przez rządy do realizacji swoich programów, które mogą, choć nie muszą, odzwierciedlać w pełni obietnice wyborcze poszczególnych partii poli-

tycznych. Niestety, często zdarza się, że partie wygrywające wybory powszechne, szczególnie jeśli przejmują one władzę po latach spędzonych w opozycji, stwierdzają po przejrzeniu ksiąg rachunkowych, że w budżecie państwa nie ma dość środków, by wywiązać się z wszystkich lub chociaż ze znaczącej części obietnic złożonych jako partie opozycyjne.

Podatki nigdy nie były popularnym instrumentem w oczach ogółu społeczeństwa. W nowoczesnych gospodarkach Europy dwoma głównymi źródłami podatków są bezpośrednie podatki dochodowe, w tym podatek dochodowy od osób prawnych, i pośrednie podatki konsumpcyjne. Rządy twierdzą, że zdejmują do pewnego stopnia brzemień z barków mniej zarabiających, zwalniając od podatku dochodowego część ich dochodów. Ulgi takie są jednak często pozorne. Na obywateli z wyższych przedziałów zarobkowych nałożyć można podatki dochodowe po wyższych stawkach. Uciążliwość tych podatków można dostosowywać tak, by zyskać wsparcie kluczowych grup lub klas danego społeczeństwa. Rządy powojenne, które nałożyły na najbogatszych obywateli astronomiczne podatki dochodowe przekraczające niekiedy 90%, stwierdzały potem często, że działania takie nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Osoby objęte takimi podatkami mogą po prostu przenieść się do innego kraju, gdzie najwięcej zarabiający traktowani są bardziej przyjaźnie. Alternatywą jest też praca w mniejszym wymiarze, by ograniczyć dochody, a co za tym idzie także zobowiązania podatkowe. Wyższe podatki zachęcają też do wszelkiego rodzaju działań nastawionych na ich unikanie.

We współczesnych gospodarkach kapitalistycznych najbogatsi korzystają z systemów unikania podatków, które jeśli zostaną uznane za zgodne z prawem, pozwolą znacznie zmniejszyć ich obciążenia podatkowe. Pojawia się tu kluczowe rozróżnienie pomiędzy uchylaniem się od płacenia podatków metodami nielegalnymi, co stanowi przestępstwo karne, a legalnym unikaniem podatków stosowanym w sposób zgodny z przepisami w celu ograniczenia zobowiązań podatkowych z wykorzystaniem różnego rodzaju systemów. Okazuje się jednak, że wiele systemów unikania podatków to twory sztuczne, które mogą zostać zdelegalizowane wyrokiem sądu korzystnym dla organu podatkowego. Nawet tam, gdzie systemy unikania podatków nie naruszają obowiązujących przepisów prawa, co czyni je legalnymi, możliwość unikania podatków przez osoby bogate staje się kwestią sporną. W Wielkiej Brytanii przyczyniła się ona do rosnącego niezadowolenia z polityki rządów, które dopuszczają stosowanie systemów unikania podatków w czasach powszechnego oszczędzania.

Choć już same wspomniane podziały mogą okazać się zagrożeniem dla systemów kapitalistycznych XXI wieku, istnieje inna jeszcze nierównowaga

w systemach podatkowych. Systemy te kształtowały się pod znacznym wpływem dużych korporacji, które były w stanie przekonać rządy państw, w których prowadziły działalność, by ustanowiły możliwie najbardziej przyjazne zasady opodatkowania ich kadr kierowniczych najwyższego szczebla. W sferze podatku dochodowego od osób prawnych, tj. w obszarze bezpośredniego opodatkowania zysków przedsiębiorstw, rządy wielu państw oddały władzę w ręce dużych korporacji, angażując się w walkę na oferty, a więc jak by nie było w konkurencję o to, które państwo jest w stanie zaoferować najniższą stawkę podatku dochodowego od osób prawnych, a przez to w najmniejszym stopniu uszczuplić zysk firmy. Rządy, które poddały się presji wzięcia udziału w tej grze, straciły ogromne środki w postaci bardzo im potrzebnych poborów podatkowych.

Dlaczego więc to robią i do tego, jak się wydaje, z ogromnym entuzjazmem? Otóż oferując niskie lub nawet zerowe stawki podatku dochodowego od osób prawnych, rządy mają nadzieję zachęcić międzynarodowe korporacje do prowadzenia działalności na ich terytorium zamiast na terytorium innego kraju. Spodziewają się, że przedsiębiorstwa te stworzą bardzo potrzebne miejsca pracy w czasach, kiedy wszelkie zatrudnienie, nie mówiąc o stanowiskach dobrze płatnych, jest bardzo poszukiwane. Niestety, często zdarza się, że jedyne zatrudnienie, jakie potrafią zaoferować korporacje, to stanowiska dla pracowników niewykwalifikowanych z wynagrodzeniem niewiele przewyższającym dopuszczalne prawem minimum. Czasem uczestniczenie w tego rodzaju konkurencji na stawki podatkowe ma skutek odwrotny i prowadzi do uszczuplenia wręcz wpływów do budżetu. Co więcej, może zdarzyć się, że inny rząd zaoferuje jeszcze niższe stawki podatku dochodowego od osób prawnych, po czym korporacje prawdopodobnie spakują walizki i przeniosą się właśnie tam.

Jakie kroki podejmują więc rządy cierpiące na braki dochodów podatkowych w związku z obniżeniem stawek podatku dochodowego od osób prawnych i dopuszczeniem do powszechnego unikania podatków przez najwięcej zarabiających, szukając sposobu, by zbilansować swoje księgi i zwiększyć pobór podatków na tyle, by utrzymać na powierzchni wody statek będący ich państwem? Jedną z możliwości jest zwiększenie udziału w dochodach podatkowych podatków pobieranych bezpośrednio od konsumenta. Należy do nich podatek od towarów i usług, który generuje zazwyczaj największe dochody dla państwa, akcyza od alkoholu, produktów tytoniowych i paliw, a także podatki importowe i opłaty celne. Podatków bezpośrednich unika się znacznie trudniej zarówno korporacjom, jak i poszczególnym konsumentom. Choć podatek VAT od towarów i usług wprowadzano jako warunek przystą-

pienia do Unii Europejskiej, podobne podatki funkcjonują obecnie w wielu pozaunijnych państwach świata. Nakłada się je na jednostki w momencie dokonania transakcji, który to moment prawie zawsze pokrywa się z chwilą wystawienia faktury.

Ponieważ stopa podatkowa jest równa dla wszystkich konsumentów towarów i usług, podatek VAT ma znacznie większy wpływ na osoby o niskich dochodach. Załóżmy, że telewizor sprzedaje się po cenie detalicznej 1000 GBP plus VAT w wysokości 200 funtów (przy stawce VAT wynoszącej 20%). Dla kupującego go milionera dodatkowe 200 funtów to drobiazg nie warty zwracania sobie nim głowy. Jednakże osobie zatrudnionej za minimalną stawkę 8 funtów na godzinę zarobienie dodatkowych 200 funtów zajmie kilka dni pracy. W sytuacji, w której obniżyły się dochody większości pracowników w Wielkiej Brytanii, przeniesienie obciążenia podatkowego na konsumpcję stanowi dodatkowy ciężar. Wpływ podatku VAT na obywateli o najniższych dochodach równoważy w pewnym stopniu system zwolnień obejmujący towary i usługi uznawane za niezbędne do życia. Podatkiem VAT w Wielkiej Brytanii nie objęto świeżych produktów żywnościowych (co nie dotyczy posiłków w restauracji), paliw grzewczych i produktów medycznych oraz farmaceutycznych. Kiedy podatek VAT wprowadzono po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii w 1973 roku z chwilą jej przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej, zastąpił on wcześniejszy podatek obrotowy. Ponieważ podatek obrotowy obejmował tylko ograniczoną listę towarów uznawanych wtedy za luksusowe, a przy tym nie obejmował żadnych usług, zastąpienie go przez podatek od towarów i usług ogromnie zwiększyło podatkowe obciążenie konsumentów, podnosząc równocześnie udział najmniej zarabiających w ogólnym poborze podatków.

Wśród innych pośrednich podatków konsumpcyjnych można wyróżnić akcyzę od alkoholu, produktów tytoniowych i paliw do pojazdów silnikowych (tzw. podatki od grzechu). Nakłada się je zazwyczaj po bardzo wysokich stawkach proporcjonalnie do podstawowych cen detalicznych produktów i często tłumaczy podejściem polityków do zdrowia publicznego. Jeśli np. uznaje się, że produkty tytoniowe przyczyniają się do nadmiernych obciążeń służby zdrowia w związku z wysoką zachorowalnością na raka wśród palaczy, wyższe opłaty można uznać za dofinansowanie opieki medycznej nad chorymi na raka. Z drugiej strony wysokie stawki akcyzy od tych produktów napędzają przemysł alkoholu i produktów alkoholowych na skalę przemysłową, zwiększając obciążenie urzędów odpowiedzialnych za utrzymanie śledczych i prokuratorów ścigających przemysłników.

Także w tym przypadku akcyza stanowiąca 90% ceny detalicznej butelki Scotch whisky niewiele obchodzi milionera, znaczy natomiast bardzo dużo dla

pracownika zarabiającego wynagrodzenie minimalne. Prawie pewne jest to, że z powodu akcyzy produkt ten stanie się niedostępny cenowo dla takiego pracownika. Ponownie więc rosnąca nierównowaga pomiędzy zmniejszającą się liczbą osób bogatych i coraz liczniejszą grupą osób nie mogących pozwolić sobie na zakup towarów i usług, które wcześniej znajdowały się w ich zasięgu, z pewnością utrudnia ogólnie pojętą akceptację współczesnych systemów kapitalistycznych.

#### 4. RYNKI FINANSOWE I DZIAŁANIA PAŃSTW

Realnym, a przy tym rosnącym zagrożeniem dla systemów kapitalistycznych demokratycznego Zachodu jest stopniowa utrata niepodważalnego autorytetu przez rządy powoływane w wyborach. Do problemu tego powrócę jeszcze omawiając międzynarodowe i dwustronne umowy handlowe, wcześniej jednak celowe będzie przedstawienie sytuacji sektora bankowości. Rozpoczęty w 2008 r. kryzys, nazywany niekiedy Wielką Recesją (the Great Recession), który doprowadził do upadłości banków i instytucji finansowych w licznych krajach kapitalistycznego Zachodu, był w wielu aspektach równie bolesny i niszczący jak Wielka Depresja lat 30. XX w. Depresja skończyła się ostatecznie odzyskaniem dobrej koniunktury gospodarczej w latach 40. i wzrostem ogólnego poziomu dobrobytu w całym świecie zachodnim. Jednakże, mimo że od kilku miesięcy w niektórych gospodarkach Zachodu widoczne są pewne oznaki wzrostu, wzrost ten następuje kosztem utraty dobrze płatnych i bezpiecznych miejsc pracy dostępnych dla ogółu społeczeństwa, a przy tym wydaje się, iż te właśnie miejsca pracy tracone są bezpowrotnie.

Bezpośrednim bodźcem, który wywołał kryzys 2008 roku, było ujawnienie informacji, że respektowane wcześniej instytucje finansowe handlowały i akceptowały aktywa bezwartościowe, o których braku wartości w każdym krytycznym momencie wiedziało wiele osób. W centrum skandalu znalazły się, objęte później złą sławą, obligacje zabezpieczone długiem. Są one rodzajem strukturyzowanych papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami. Kiedy jednak system obligacji zabezpieczonych długiem objął kredyty hipoteczne o podwyższonym ryzyku, okazało się, że wiele aktywów zabezpieczających te instrumenty było bezwartościowych, co dyskwalifikowało je jako walory. Na amerykańskim rynku fałszywych nieruchomości sprzedawano nieruchomości krajowe osobom kompletnie niezdolnym do spłaty kredytów lub hipotek leżących u podstaw dokonanych transakcji sprzedaży. Kredyty udzielono tysiącom osób należących do grup nigdy wcześniej nie branych



nawet pod uwagę jako potencjalni pożyczkobiorcy. Należały do nich osoby bezrobotne bez perspektyw znalezienia pracy, osoby zatrudnione otrzymujące wyłącznie minimalne wynagrodzenie oraz osoby o bardzo niskim poziomie wiarygodności kredytowej, w tym osoby odnotowane w związku z niespłaceniem wcześniej zaciągniętych kredytów. Wspomniane kredyty hipoteczne o podwyższonym ryzyku, znane powszechnie z braku wartości, oferowane były w postaci obligacji zabezpieczonych długiem i odsprzedawane. Ostatecznie trafiały do najbardziej poważanych banków po obu stronach Atlantyki. Podobnie jak w grze w gorące krzesła, pakiety pozbawionych wartości walorów kupowano i odsprzedawano przekazując je z rąk do rąk i generując przy tym atrakcyjne premie dla wszystkich uczestników proceduru.

W związku z przyjętym zwyczajem nagradzania przedstawicieli sektora bankowości i handlarzy nieruchomościami premiami za osiągnięte wyniki, działania te zataczały coraz szersze kręgi aż do chwili, w której przerwano w końcu muzykę, by na chłodno zbadać pakiety dłużne w świetle dnia. Okazało się wtedy, że są one całkowicie bezwartościowe. Nagle wybuchła panika. Inwestorzy na gwałt starali się wycofać swoje oszczędności. W całej Europie i Ameryce Północnej szturmowano banki, a cały zachodni system finansowy chybał się na skraju przepaści. Zmuszone do interwencji rządy państw same niebezpiecznie zbliżyły się do granicy bankructwa.

Ożywianie gospodarki było, zgodnie z jego naturą, powolne i bolesne, przy czym nadal nie ma pewności co do jego wyniku. Na proces odbudowy nieustannie wpływały skandale w sektorze bankowości pojawiające się w takiej czy innej postaci. W Londynie wybuchały coraz to nowe skandale dotyczące ustawiania kursów wymiany walut i LIBORu (średnich stóp oprocentowania naliczanych w przypadku zaciągania pożyczek przez wiodący bank od innych banków). Machinacje te doprowadziły do nałożenia kar o łącznej wysokości miliardów funtów na zaangażowane w nie banki i inne instytucje. Sam zajmowałem się zarówno ściganiem, jak i obroną stron w sprawach o oszustwa na wysokim szczeblu rozpatrywanych przez sądy w Wielkiej Brytanii i nie mam wątpliwości, że w wielu przypadkach elementy nadużyć finansowych kryją się w takich właśnie transakcjach. Bardzo niewiele jednak osób stanęło przed sądem, nie wspominając już nawet o liczbie skazanych. Dlaczego tak się stało?

Do nadużyć finansowych mających charakter spraw karnych, w Anglii i Walii podlegających Ustawie o nadużyciach finansowych z 2006 roku, należą nadużycia polegające na składaniu fałszywych oświadczeń, nieujawnieniu informacji oraz nadużyciu stanowisk. Istotne dla ogółu społeczeństwa, które ucierpiało w związku z gwałtownym spadkiem jakości życia w wyniku kra-

chu w bankowości w 2008 roku, jest to, że osoby, które kierowały wtedy zaangażowanymi instytucjami finansowymi, nie były ścigane, nie mówiąc już o wtrąceniu ich do więzień. Tylko w niewielu przypadkach doszło do ukarania pracowników szeregowych bezpośrednio prowadzących konkretne transakcje, przy czym kary te były stosunkowo łagodne. Ale przecież duże instytucje bankowe zatrudniały w 2008 roku tysiące pracowników działających w strukturach hierarchicznych sięgających aż do poziomu dyrektorów zarządzających. Wydaje się jednak, że osoby kierujące wtedy instytucjami i pobierające wynagrodzenia w kwotach astronomicznych z punktu widzenia przeciętnego obywatela uniknęły odpowiedzialności twierdząc, że nie były osobiście zaangażowane w bieżącą działalność, w związku z czym nie mogą odpowiadać za zaniedbanie obowiązków.

Z drugiej strony można stwierdzić, że ktoś, kto znalazł się na najwyższym szczeblu danej organizacji i pełnił obowiązki dyrektora zarządzającego czy też dyrektora generalnego, odpowiada tym samym za wszystkie działania i zaniechania, jakie miały miejsce w zarządzanej przez niego firmie pod warunkiem, że był ich świadomy, lub też zakładając, że powinien być ich świadomy. Idąc dalej tym tokiem rozumowania można też uznać, że dyrektor, który umyślnie odwraca wzrok od rzeczy oczywistych, również podlega odpowiedzialności karnej.

Pierwszą instytucją bankową, która upadła w Wielkiej Brytanii w 2008 roku, było towarzystwo budowlane Northern Rock. Towarzystwa budowlane to instytucje, które w swojej najczystszej postaci mają za zadanie przyciągać inwestorów i ich oszczędności oferując im niskie oprocentowanie i które pożyczają większe kwoty z dłuższym okresem spłaty, aby umożliwić klientom zakup nieruchomości, co odpowiada klasycznym kredytom hipotecznym. Oferując inwestorom wyższe oprocentowanie, Northern Rock stał się jedną z instytucji finansowych najbardziej narażonych na katastrofy, kiedy w końcu wyszła na jaw prawda o bezwartościowych obligacjach zabezpieczonych długiem. Okazało się, że właśnie to towarzystwo budowlane bardzo zaangażowało się w wykupywanie długów o podwyższonym ryzyku. W miarę, jak skandal obejmował coraz to nowe instytucje w sektorze bankowości, cały system finansowy zbliżał się do katastrofy. Ocaliła go tylko interwencja rządu brytyjskiego i przejęcie przez państwo szeregu największych banków w tym kraju. Kiedy rozpoczęły się dochodzenia w sprawie przyczyn wspomnianych zdarzeń, okazało się, że szefowie wielu instytucji finansowych nie mieli jakichkolwiek kwalifikacji z dziedziny bankowości.

Do dziś trwają spory odnośnie tego, czy osoby kierujące instytucjami finansowymi, którym wykazano udział w działaniach o charakterze przestępczym,

powinny ponieść odpowiedzialność karną. Wiele osób uważa, że w przypadku obligacji zabezpieczonych długiem, kiedy to przez miesiące poprzedzające krach z 2008 roku instytucje osiągały na papierze ogromne zyski, w dużej mierze dzięki zaangażowaniu w amerykański rynek instrumentów podwyższonego ryzyka, nie do pomyślenia jest, by kierujący nimi prezesi nie mieli pojęcia, co tak naprawdę się dzieje. Czy odwracali po prostu wzrok od rzeczy oczywistych, aby pobierać wysokie wynagrodzenia i premie przyznawane za pozorne sukcesy? Czy część kierownictwa najwyższego szczebla wiedziała, czy też można założyć, że musiała wiedzieć, że instrumenty finansowe, które generowały tak przeogromne zyski, pozbawione były wartości? Czy wiedzieli o tym członkowie rad nadzorczych i zarządów, czy też może, podejrzewając prawdę, nie chcieli poruszać tematu w obawie, że ich podejrzenia mogą zostać potwierdzone? Czy też może instrumenty finansowe, którymi handlowali ich podwładni, były po prostu zbyt skomplikowane, by ktokolwiek mógł je zrozumieć?

W każdej sprawie konieczne jest zbadanie stanu faktycznego i dowodów, które pojawiają się po właściwym dochodzeniu. Dochodzenia w sprawach o nadużycia są z natury długotrwałe i kosztowne, szczególnie jeśli postanawia się postawić podejrzanych przed sądami karnymi. Ze względu jednak na szkody dla gospodarek narodowych spowodowane przez upadek banków po 2008 roku, rządy bardzo niechętnie zezwalały na poważne dochodzenia, mimo że w takich krajach jak Wielka Brytania jedynym sposobem na ocalenie banków było ich upaństwowienie. A poza udowodnieniem braku reakcji dyrektorom dużych banków, nie podjęto w Wielkiej Brytanii prawie żadnych lub dosłownie żadnych kroków wobec pracowników szeregowych, którzy bezpośrednio handlowali obligacjami zabezpieczonymi długiem i papierami wartościowymi podwyższonego ryzyka. Parkiety giełd to miejsca otwarte. Brokerzy obok wiedzą, co robią ich koledzy. Kierownicy zespołów wiedzą doskonale, czym zajmują się ich podwładni. Szefowie ds. obrotu mają obowiązek badania nadzwyczajnych strat i zysków. Mimo to ścigano zaledwie garstkę osób i to na najniższych szczeblach organizacji. Uzasadniona wydaje się więc konkluzja, że niektóre banki są po prostu za duże, by upaść i że ich pracownicy są zbyt ważni dla gospodarki narodowej, by pociągnąć ich do odpowiedzialności. Skoro tak, system kapitalistyczny przyczynia się najwyraźniej do erozji uprawnień rządów demokratycznych.

## 5. MIĘDZYNARODOWE POROZUMIENIA HANDLOWE I ŚWIATOWA ORGANIZACJA HANDLU

Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) zawarto w następstwie drugiej wojny światowej na bazie tej samej filozofii, jaka przyświecała konferencji Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) w Bretton Woods. Celem konferencji było ożywienie gospodarki światowej po zniszczeniach spowodowanych przez konflikt globalny. W latach 1946–1995 GATT był jedyną organizacją wielostronną, która starała się uregulować handel międzynarodowy. W okresie tym odbyło się siedem różnych rund negocjacji handlowych, głównie na temat obniżenia taryf i zapobiegania dumpingowi. Przez całe to półwiecze nastąpił niewielki tylko postęp w tworzeniu wielostronnego reżimu regulacji handlu międzynarodowego.

Wszystko to zmieniło się w 1995 roku wraz z utworzeniem Światowej Organizacji Handlu (WTO) i przeprowadzeniem ósmej rundy GATT, która zyskała miano Rundy Urugwajskiej. Od początku runda ta miała charakter wielostronny, jak sugeruje jej nazwa. Jej zakresem objęto dodatkowo prawa własności intelektualnej (patenty, prawa autorskie i znaki towarowe) oraz w znaczącym stopniu usługi. Stworzono również platformę rozstrzygania międzynarodowych sporów handlowych. Poprzednie rundy GATT zajmowały się wyłącznie handlem towarami. Starano się również dokonać zmian w dwóch obszarach handlu, które w przeszłości stawały się zarzewiem konfliktów, a mianowicie w obszarach produktów tekstylnych i rolnych. Filozofia WTO ściśle wiązała się z globalizacją, a więc także z losem ludzi, którzy mieszkali i pracowali w różnych krajach świata. Zarówno globalizacja, jak i oddziaływanie porozumień WTO, stały się tematami bardzo kontrowersyjnymi od roku 1995.

Zwolennicy globalizacji i zwiększania obrotów handlowych na świecie pozbawionym protekcjonistycznych barier twierdzą, że przyspieszą one wzrost gospodarczy i dobrobyt dla wszystkich obywateli. Wielu przyjmuje jednak stanowisko Johna Pilgera, który opisał globalizację jako „wyrafinowany system grabieży”. W swojej książce „The New Rulers of the World” („Nowi Władcy Świata”) stwierdził on, że takie właśnie grabieże zmusiły ponad 90 krajów świata do wprowadzenia programów korekt strukturalnych, które spowodowały, że różnice pomiędzy bogatymi a biednymi stały się większe niż kiedykolwiek. Uważa on, że Światową Organizację Handlu napędzają USA, Europa, Kanada i Japonia wraz z:

„waszyngtońskim triumwiratem Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i amerykańskiego Skarbu Państwa (...) Ich władza wynika z niespłacalnego długu, który zmusza państwa najbiedniejsze do zapłaty 100 milionów USD dziennie”.

Jego zdaniem działania te przyczyniają się do:

„globalizacji ubóstwa, powstania świata, w którym nie rozmawia się przez telefon i w którym zarabia się mniej niż 2 dolary dziennie, świata, w którym 6 tys. dzieci umiera codziennie na biegunkę, ponieważ większość z nich nie ma dostępu do czystej wody”.

W 1995 roku i w latach kolejnych byłem jednym z niewielu londyńskich prawników specjalizujących się w międzynarodowym prawie handlowym. Już wtedy widać było wpływ globalizacji na tradycyjne sektory gospodarki zachodnioeuropejskiej. Tysiące robotników zatrudnionych wcześniej w sektorze górnictwa węgla, stoczniowym i metalurgicznym straciło pracę, kiedy produkcję, a wraz z nią także miejsca pracy, przeniesiono za granicę. Dwadzieścia lat później tych stosunkowo dobrze płatnych stanowisk nie zastąpiono równie dobrymi odpowiednikami. W dolinach Walii południowej, w Anglii środkowej i północnej czy też w środkowej Szkocji stosunkowo zamożne niegdyś społeczności chyłą się ku upadkowi. Praca dostępna w tych rejonach ogranicza się w większości do stanowisk dla pracowników niewykwalifikowanych otrzymujących minimalne wynagrodzenie.

W czasie Rundy Urugwajskiej w 1995 roku kwestionowałem istnienie skutecznych modeli ekonomicznych, które pozwoliłyby rozwiązać ten problem. Wydawało się bowiem, że nie istnieje ani jeden taki model i że wyborcom serwuje się tylko niejasne obietnice polityków. Dwadzieścia lat później wyraźnie widoczny jest brak należytego planowania. Hamish McRae jest szanowanym brytyjskim komentatorem ekonomicznym. W artykule zamieszczonym w dzienniku „Information” (wydanie z 19 listopada 2014 r.) zauważa on, że liczba pracowników w globalnej gospodarce zwiększyła się przez ostatnie 20 lat o około miliard, zmuszając istniejących pracowników do konkurowania z całkowicie nową grupą osób, które prawie w każdym przypadku godziły się na niższe płace. Powstała stąd presja na sektory mniej wykwalifikowanej siły roboczej w krajach rozwiniętych. Hamish McRae uważa, że skrajna presja nałożona na pracowników w krajach zachodnich osłabła i nadal słabnie. Dostrzega on częściowe odwrócenie się procesu globalizacji, gdyż pewne wymagające wyższych kwalifikacji stanowiska produkcyjne wracają do swoich „krajów pochodzenia”, szczególnie do Stanów Zjednoczonych. Stwierdza on również, że zmniejszyła się różnica kosztów, częściowo w związku ze wzrostem wynagrodzeń w wielu krajach rozwiniętych, a także na skutek obniżki cen energii, zwłaszcza w Ameryce.

Hamish McRae porównuje rewolucję komputerową, której skutki dopiero zaczynają się manifestować, z liniami produkcyjnymi na etapie, na którym były one na początku lat 20. XX w. Ponieważ, jak przyznaje, trudno jest prze-

widzieć, jakie miejsca pracy powstaną w przyszłości i które z istniejących najprawdopodobniej znikną, to jak poradzimy sobie ze zmianami zależy w dużej mierze od gotowości na nie i od poziomu naszego wykształcenia. Problem polega na tym, że w pewnych państwach europejskich, w tym w Wielkiej Brytanii, tylko ok. 50% młodych ludzi jest w stanie dostać się na uczelnię wyższą. Pozostaje więc ok. 50% tych, którzy z różnych powodów nie mogą studiować. W czasach, w których osoby po doktoratach nie mogą znaleźć pracy za więcej niż minimalne wynagrodzenie, gospodarka najwyraźniej znalazła się w stanie poważnej nierównowagi.

## 6. POZA RUNDĄ URUGWAJSKĄ

Prawdopodobne jest, że Runda Urugwajska z 1995 roku zapisze się w historii gospodarczej jako szczytowe osiągnięcie wielostronnej umowy handlowej. Nazwanie wydarzeń, które nastąpiły po tej rundzie, utknięciem w martwym punkcie jest grubym niedopowiedzeniem. W 2001 roku, Światowa Organizacja Handlu zorganizowała dauhańską rundę rozwojową na szczycie ministrów w stolicy Kataru. Jej jasno określonym celem było złagodzenie wpływu globalizacji na najuboższych mieszkańców świata, równocześnie obniżając bariery w handlu i dotacje dla rolnictwa. Plan ten zawiera oczywiste sprzeczności, gdyż wielu najbiedniejszych mieszkańców naszej planety utrzymuje się z nietowarowych gospodarstw rolnych. Po 25 latach doświadczeń z globalizacją wiele państw uznało, że korzyści podejścia wielostronnego w handlu nie są w stanie zrekompensować aspektów negatywnych. Marchewka w postaci obietnicy zwiększenia pomocy dla krajów rozwijających się nie wystarczyła, by zachęcić ich rządy do dalszej liberalizacji handlu.

Rezultatem jest powstanie głębokich podziałów między północą a południem. Mimo że wielokrotnie wyznaczano terminy wdrożenia porozumień dauhańskich, minęły one bezskutecznie. W gruncie rzeczy kraje bogate, które masowo eksportują płody rolne, szukają dostępu do rynków zbytu w państwach uboższych i nierozwiniętych. Ale to właśnie kraje nierozwinięte mają rzesze mieszkańców pracujących na roli w gospodarstwach nietowarowych. Zdaniem ich rządów, gdyby mieszkańcy ci stracili to źródło zatrudnienia, wtedy mimo niskiego poziomu dochodów z niego uzyskiwanych nie mieliby szans na jakiegokolwiek inne zatrudnienie. Dlatego też utrzymywane są zbudowane przez kraje rozwijające się bariery mające chronić je przed produktami rolnymi z krajów pierwszego świata. Brak obecnie jakichkolwiek oznak przełamania zaistniałego impasu.

W okresie, jaki upłynął od Rundy Urugwajskiej, nastąpiło odejście od wielostronnych umów handlowych, które zastąpiły porozumienia jednostronne pomiędzy dwoma bądź większą liczbą państw lub ich grup. Jedną z nich jest północnoamerykański układ o wolnym handlu (NAFTA), który wszedł w życie w 1994 r. Jego celem jest zniesienie barier w handlu pomiędzy trzema państwami sygnatariuszami. Ustanawia też forum rozstrzygnięcia sporów, które pozwala jednostkom lub korporacjom na pozywanie rządów Kanady, Meksyku i Stanów Zjednoczonych w razie domniemania, że przepisy któregokolwiek z nich naruszają prawo międzynarodowe powodując szkody. Podobną funkcję pełni umowa o strefie wolnego handlu pomiędzy USA i Australią podpisana w 2004 r. Jej zamysłem jest zniesienie większości taryf w handlu produktami rolnymi pomiędzy tymi krajami.

Kiedy rząd Australii wprowadził przepisy ustanawiające obowiązek stosowania prostych opakowań produktów tytoniowych od 2012 roku, spółki tytoniowe z siedzibą w USA nie mogły pozwać rządu Australii, powołując się na postanowienia umowy o strefie wolnego handlu pomiędzy USA i Australią. W związku z tym przedsiębiorstwa te skorzystały z możliwości odwołania się do układu inwestycyjnego pomiędzy Australią a Hongkongiem, przenosząc swoje siedziby do Hongkongu. Sąd Najwyższy Australii odrzucił jednak ich powództwo. W październiku 2014 r., Indonezja, Kuba, Dominikana, Honduras i Ukraina wniosły na forum jednostki ds. rozstrzygnięcia sporów w strukturach Światowej Organizacji Handlu skargę na australijskie przepisy o prostych opakowaniach sugerując, że dowody naukowe na ich skuteczność nie są przekonujące. Mało prawdopodobne jest, by wyrok w tej sprawie zapadł przed 2016 r. Rozwój wydarzeń obserwują bacznie inne państwa, które wyraziły zainteresowanie wprowadzeniem podobnych przepisów.

W centrum wspomnianego sporu leży kwestia praworządności. Czy prawo stanowione przez rząd suwerennego państwa jest nadrzędne, czy też możliwe jest wyłączenie spod niego korporacji, a nawet jednostek korzystających z forów rozstrzygnięcia sporów na podstawie umów o handlu międzynarodowym? Sprawa ta różni się od kwestii wytyczania powództwa przez jedno państwo, które nie zgadza się z działaniami innego twierdząc, że naruszają one postanowienia umowy. W chwili pisania niniejszego opracowania negocjowana jest dwustronna umowa handlowa pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, znana jako transatlantyckie porozumienie o wolnym handlu (TTIP). Ma ona na celu zniesienie opisywanych jako kosztowne barier regulacyjnych, które ograniczają kupno i sprzedaż towarów i usług pomiędzy USA a Unią Europejską.

Negocjacje porozumienia TTIP to sprawa co najmniej kontrowersyjna. Przebieg negocjacji jest w dużej części utajniony, podobnie zresztą jak wpływ wdrożenia jej postanowień na społeczności w państwach, które byłyby nią

objęte. Według krytyków, większość informacji uzyskanych w czasie negocjacji zdobyto na wniosek odwołujący się do przepisów Wielkiej Brytanii o wolności informacji lub pozyskano z nieoficjalnie ujawnionych dokumentów. Podstawowym celem TTIP jest umożliwienie korporacjom amerykańskim dostępu do europejskich sektorów zdrowia publicznego, edukacji i wodociągów. W Wielkiej Brytanii mogłoby to doprowadzić do prywatyzacji Narodowej Służby Zdrowia. W Unii Europejskiej istnieją bardzo rygorystyczne przepisy ograniczające możliwość stosowania genetycznie modyfikowanej żywności. Tzw. zbliżenie przepisów spowodowałoby wyrównanie standardów w dół do poziomu przyjętego w USA. Ameryka wprowadziła też mniej rygorystyczne przepisy w sprawie stosowania w hodowli bydła hormonów wzrostu, które uznaje się w pewnych kręgach za czynnik rakotwórczy u człowieka, a także bardziej tolerancyjne przepisy w sprawie stosowania pestycydów w rolnictwie.

Ekolodzy obawiają się odejścia od unijnych zakazów stosowania substancji toksycznych. Organizacja, która obecnie chciałaby wprowadzić nową substancję, musi wpieryw udowodnić, że jest ona bezpieczna. W USA natomiast możliwe jest stosowanie dowolnej substancji do chwili udowodnienia jej szkodliwości. Lista substancji, których stosowanie w produktach kosmetycznych w Europie jest zakazane, zawiera obecnie ok. 1200 pozycji. W USA zdelegalizowano użycie zaledwie 12. UE przyznała, że Europa straci prawdopodobnie miejsca pracy po wdrożeniu TTIP, ponieważ prawa chroniące pracowników i uprawnienia związków zawodowych są w niej mniej rygorystyczne niż w Ameryce. Północnoamerykański Obszar Wolnego Handlu, który po jego wprowadzeniu miał przyczynić się do stworzenia wielu miejsc pracy, doprowadził do utraty ponad miliona z nich w USA.

Wśród celów TTIP wymienia się stworzenie systemu rozstrzygania sporów pomiędzy państwem a inwestorem (Investor States Dispute Settlements), w ramach którego przedsiębiorstwa będą mogły pozywać rządy państw, jeśli ich legislatorzy uchwalą przepisy wpływające na ich zyski. Powstaje jednak obawa, że zapisy takie podważą funkcjonowanie systemów demokratycznych, gdyż potężne korporacje pozywać będą rządy państw, zaskarżając ich krajowe przepisy prawa, które uznają za niewygodne i niezgodne z ich interesem. W wielu składach organów arbitrażowych rozpatrujących tego rodzaju sprawy znajdują się prawnicy korporacyjni, którzy pracowali dla wielkich przedsiębiorstw. Według krytyków, sytuacja ta doprowadzi do powstania sądów nieformalnych funkcjonujących poza krajowymi wymiarami sprawiedliwości, przyczyniając się do tworzenia struktur sprzecznych z koncepcją praworządności.

Szczególną obawą w Wielkiej Brytanii jest to, że TTIP doprowadzi do stopniowej prywatyzacji Narodowej Służby Zdrowia, która od jej powstania



w 1948 roku świadczyła usługi bezpłatnie dla chorych. Partie socjaldemokratyczne podejrzewają, że jeśli TTIP zostanie w pełni wdrożona i zaakceptowana przez Unię Europejską, nowe rządy socjaldemokratyczne napotkają ogromne trudności lub wcale nie będą już w stanie ponownie upaństwowić uprzednio sprywatyzowanych branż. Wydaje się, że globalizacja podniosła poziom aspiracji pewnych szybko rozwijających się krajów, których mieszkańcom dała nowe szanse na przyłączenie się do klasy średniej powstającej wraz z rozwojem dobrze prosperujących branż w gospodarkach kapitalistycznych. Spełniają się więc aspiracje ludzi, którzy do niedawna nie mogliby nawet pomarzyć o własnym mieszkaniu, własnych meblach czy własnym samochodzie. Perspektywy te powodują, że miliony mieszkańców krajów rozwijających się decydują się na porzucenie ciężkiej pracy na roli.

Coś wręcz przeciwnego dzieje się jednak również w starych poindustrialnych państwach zachodu, określanych mianem świata rozwiniętego. W rejonie tym nie ma wątpliwości, że postęp globalizacji zerwał powiązania między wzrostem, wynagrodzeniami i produktywnością, przez co bogactwo gromadzi się w rękach coraz mniejszej garstki ludzi posadowionych na szczycie piramidy. W USA i w niekomunistycznej części Europy pierwsze dwa pokolenia powojenne miały te same aspiracje, co obecni mieszkańcy państw rozwijających się: dom, samochód i bezpłatny dostęp do służby zdrowia. Obecnie jednak ogromna liczba zwykłych obywateli tych krajów myśli tylko o przetrwaniu, by nie utonąć w zalewie cen i powodzi cięć świadczeń socjalnych, które kiedyś przyjmowane były za pewnik. W związku z nasilaniem się presji w społeczeństwach przekonanych o niewydolności istniejących systemów politycznych, najbliższe lata mogą stanowić ciekawy materiał dla historyków XXI wieku.

## 7. POZA KONTROLĄ GOSPODARKI? ŚRODOWISKO NATURALNE, POPULACJA I SZTUCZNA INTELIGENCJA

W ostatnich latach rządy i społeczeństwa, którymi starają się rządzić, nabrały innych jeszcze obaw. W 1853 roku w swojej powieści *Samotnia*, Charles Dickens opisał kobietę odwiedzającą Londyn zadziwioną gęstym brązowym dymem wypełniającym ulice, który, jak założyła, pochodził z jakiegoś wielkiego pobliskiego pożaru. „Nie, proszę pani”, wyjaśniono jej, „To rzecz szczególna w Londynie ... mgła”. Pamiętam dokładnie Wielki Smog z 1952 roku, kiedy jako uczeń w Londynie widziałem całun brudnej żółtej mgły spowijający ulice przez cztery dni. Wkradał się on pod drzwiami do wnętrza domów, paraliżował też transport ze względu na brak widoczności. Autobusy mogły poruszać się tylko w ślimaczym

tempie, jeśli pilotował je pieszy dzierżący płonąca flarę. Co najmniej 4000 osób zmarło bezpośrednio na skutek smogu, ponad 100 tys. natomiast rozchorowało się na oskrzela. Pojawiły się również doniesienia o krowach zadławiających się na śmierć na londyńskim rynku bydła. Smog zniknął dopiero po czterech dniach, kiedy temperatura wzrosła do poziomu, który pozwolił mu się rozpuścić.

1 listopada 2014 roku siedziałem w moim ogrodzie w Londynie w temperaturze, która w środku dnia w cieniu dochodziła do 24 stopni Celsjusza. Z ogromnych lodowców na peryferiach Arktyki, które odwiedziłem na początku lat 60., pozostał obecnie po ich stopnieniu ułamek ich ówczesnej masy. Niszczycielskie tajfuny o sile, która wcześniej występowała tylko raz na sto lat, nawiedzają obecnie Filipiny co roku. Zimą 2013 roku na Brytanię spadły długotrwałe ulewne deszcze, które zniszczyły wioski na zachodzie, zmywając też do morza linię kolejową łączącą hrabstwa Devon i Kornwalii. Narodom wyspiarskim na nisko położonych terenach, np. na Malediwach, grozi zalanie morzem.

Choć pozostało jeszcze wielu sceptyków, większość rządów podziela przekonanie, że na Ziemi następuje jakaś forma ocieplenia klimatu. Brakuje jednak porozumienia co do działań, które należałoby podjąć w tej sprawie. Jest oczywiste, że sama skala coraz częstszych klęsk żywiołowych wymusi wydatkowanie ogromnych funduszy na obronę przed ich konsekwencjami wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, oraz środków na opuszczenie terenów tam, gdzie systemy obrony okazały się nieskuteczne. Jeśli ograniczy się działalność przemysłową, aby spowolnić ocieplenie klimatu, nawet jeśli uda się osiągnąć porozumienie, koszty gospodarcze takich kroków będą ogromne.

Obok zagrożeń związanych z ociepleniem klimatu istnieje inna jeszcze groźba, a mianowicie boom demograficzny. Ziemia liczy sobie obecnie nieco ponad 7 miliardów mieszkańców. Według obliczeń demografów, do roku 2050 ich liczba może wzrosnąć do 9 miliardów, a następnie aż do 25 miliardów do roku 2100, jeśli zostanie utrzymany obecny wskaźnik płodności. Naukowcy sugerują, że ludzka populacja na naszej planecie osiągnęła poziom, na którym wzrost zaludnienia będzie trwał na niewyobrażalną skalę, niezależnie od globalnych katastrof. Nie zmieniają tego środki ograniczające przyrost ludności w częściach świata, gdzie jest on najwyższy, chociaż stopniowo środki te zaczynają przynosić rezultaty. Zagrożeniem dla sukcesu każdego systemu gospodarczego, w tym także kapitalizmu, jest ustąpienie pod naporem niezliczonych rzeszy ludzi szukających źródła utrzymania oraz w obliczu rosnącego zapotrzebowania na malejące zasoby Ziemi.

Skutki ocieplenia klimatu i przeludnienia już dziś są problemem dla państw narodowych kapitalistycznego Zachodu, ponieważ coraz więcej mieszkańców krajów uboższych stara się migrować na Zachód. Sytuację utrudni jeszcze utra-

ta siedlisk spowodowana przez klęski żywiołowe, np. zalanie Malediwów przez podniesienie się poziomu morza oraz postępujące pustynnienie Afryki Północnej i południowej Hiszpanii. 25 listopada 2014 r. Jego Świątobliwość Papież Franciszek po raz pierwszy zwrócił się do Unii Europejskiej w Strasburgu. Jego przesłanie do przywódców kapitalistycznego Zachodu było jednoznaczne. Powiedział on, że:

„Konieczne jest wspólne stawianie czoła problemom migracji. Nie można pozwolić, by Morze Śródziemne stało się wielkim cmentarzem!”

Wezwał do budowania Europy:

„która nie obraca się wokół gospodarki, ale wokół świętości osoby ludzkiej. Nadszedł czas, aby wspierać politykę zatrudnienia, ale przede wszystkim trzeba przywrócić godność pracy, zapewniając także odpowiednie warunki pracy. Oznacza to (...) znajdowanie nowych sposobów, by łączyć elastyczność rynku z potrzebą stabilności i pewnością perspektyw zatrudnienia”.

## 8. GROŹBA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI

Wiele jest cech, które łączą Polaków i Brytyjczyków. Wyróżnia się wśród nich upodobanie do czarnego humoru. Być może właśnie dlatego właściwe byłoby zakończenie tego opracowania krótkim spojrzeniem na zagrożenia dla kapitalizmu i istnienia ludzkości, jakie niesie ze sobą sztuczna inteligencja. Przez lata twórcy literatury z gatunku fantastyki naukowej przedstawiali czytelnikom scenariusze zagłady, w których technologie stają się tak zaawansowane, że maszyny obracają się przeciw ludziom – swoim panom – i w końcu ich pokonują. Elon Musk, jeden z założycieli firmy PayPal uważa, że sztuczna inteligencja jest obecnie największym zagrożeniem dla przetrwania ludzkości. Jako przedsiębiorca, który sam inwestuje w rozwój technologii, stwierdził on niedawno w rozmowie w Instytucie Technologicznym w Massachusetts, że twórcy oprogramowania zatrudnieni w sektorze sztucznej inteligencji powinni zachować najwyższą ostrożność. Wierzy on, że ostatecznie sztuczna inteligencja może okazać się dla ludzkości bardziej niebezpieczna niż broń jądrowa.

Google wykupił niedawno brytyjską spółkę Deep Mind, której założyciel Demis Hassabis przewiduje, że do końca obecnego dziesięciolecia maszyny wyposażone w sztuczną inteligencję będą w stanie widzieć, przetwarzać dźwięk, kontrolować swoje ruchy i posługiwać się językiem na podstawowym poziomie. Inna przejęta przez Google firma Boston Dynamics wytwarza roboty wojskowe przypominające żywych żołnierzy. Darktrace korzysta z zaawansowanej wiedzy matematycznej do wykrywania anormalnych zachowań

w organizacjach, aby zapobiegać zagrożeniom wynikającym z cyberataków. Celaton wykorzystuje sztuczną inteligencję do wykonywania pracochłonnych czynności biurowych polegających na zarządzaniu informacjami, zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Lincor to komputer chorego stworzony do roli wirtualnego lekarza. Technologia naturalnego języka firmy Swiftkey pozwala natomiast urządzeniom zrozumieć związki pomiędzy słowami.

Profesor Stephen Hawking jest jednym z najznakomitszych kosmologów na świecie. Sugerował niedawno, że:

„rozwój pełnej sztucznej inteligencji może oznaczać koniec rodzaju ludzkiego. Taka sztuczna inteligencja wybrałaby własną drogę, zaprojektowała się tak, by coraz szybciej się rozwijać. Ludzie, których ogranicza powolna ewolucja biologiczna, nie mogliby z nią konkurować i zostaliby wyparci”.

W przemówieniu wygłoszonym w Instytucie Technologicznym w Massachusetts Elon Musk sugerował stworzenie swego rodzaju regulatora na szczeblu krajowym i międzynarodowym, który by sprawował kontrolę nad tworzeniem sztucznej inteligencji „po prostu po to, by upewnić się, że nie zrobimy czegoś głupiego”.

Zastanawiam się. W latach 60. XX w. pracowałem jako młody prawnik w dziale prawnym firmy ICL (International Computers Ltd). Ich urządzenia 1900 były jednymi z pierwszych systemów komputerowych zainstalowanych w tych czasach w Polsce. Główne firmy komputerowe uważały wtedy, że oprogramowanie jest zaledwie dodatkiem, wręcz zabawką i że rzeczą naprawdę istotną w ich branży jest tworzenie sprzętu, samych komputerów. Ci z nas, którzy sięgają pamięcią tamtych czasów, z pewnością przypominają sobie monstrualnych rozmiarów urządzenia, które zajmowały niekiedy prawie całe parterowe kondygnacje budynków i wymagały klimatyzacji, zapewniając przy tym zaledwie ułamek mocy obliczeniowej dzisiejszych laptopów czy tabletów. Jako bardzo młodemu prawnikowi powierzono mi wtedy, uznane za nadzwyczaj nieistotne, zadanie polegające na stwierdzeniu, czy oprogramowanie, którego nie obejmowała wtedy żadna forma zabezpieczenia prawnego, wymaga ochrony praw własności intelektualnej. Ostatecznie postanowiliśmy wtedy wykorzystać do tego celu prawa autorskie, co w końcu stało się zasadą zapisaną w prawie Wielkiej Brytanii.

Zastanawiam się jednak czasem, czy gdybyśmy wtedy, w latach 60., wiedzieli, że obok wszystkich korzyści wynikających z Internetu pojawi się też groźba szerzenia przez niego zła i gdyby ustanowiono wtedy krajowy organ nadzoru, czy pozwoliłby on na rozwój Internetu w sposób, w jaki przebiegał on później. Rządy na całym świecie zmuszone są do wydawania miliardów funtów na obronę przed cyberatakami skierowanymi na infrastrukturę i transakcje bankowe. Zdolność organizacji terrorystycznych do samoorganizowania

się wzrosła ogromnie wraz z pojawieniem się Internetu. Rodzice małych dzieci muszą nieustannie uważać, by ich pociechy nie zostały wciągnięte w poważne kłopoty, a nawet narażone na niebezpieczeństwo poprzez kontakty nawiązywane w mediach społecznościowych.

Nie mam wielkich nadziei na to, że jakikolwiek organ nadzoru, czy to na szczeblu krajowym czy międzynarodowym, będzie w stanie zapobiec rozwojowi sztucznej inteligencji do etapu, kiedy stanie się ona samowystarczalna i zagrozi dalszemu istnieniu ludzkości oraz funkcjonowaniu rozmaitych systemów, które rozwinęły się w czasie jej egzystencji. Jestem jednakże przekonany, że jeśli kiedykolwiek do tego dojdzie – co mam nadzieję nie nastąpi w moim życiu ani też w życiu mojej rodziny – roboty rzucają tylko okiem na system kapitalistyczny i zniosą go niezwłocznie jako twór beznadziejnie nieudolny.

## PROBLEMY WPŁYWAJĄCE NA USTRÓJ KAPITALISTYCZNY I PRZYSZŁE ZAGROŻENIA DLA JEGO STABILNOŚCI

### Streszczenie

Autor dowodzi, że sytuacja ekonomiczna społeczeństw musi być rozpatrywana z punktu widzenia historycznego. Założenie poczynione przez Francisca Fukuyamę, że historia jak gdyby się skończyła wraz z upadkiem byłego imperium sowieckiego, okazało się iluzją. Fukuyama przyjął, że system odpowiadający neoliberalnej ekonomii będzie prowadził do szczęścia i dobrobytu, a gdy się okaże jedynym, nic nie będzie mogło go zastąpić. Lecz po 25 latach doktryny ekonomii wolnorynkowej podlegają narastającej krytyce. W wielu krajach, w których doktryny te zostały zastosowane, nie tylko tradycyjne klasy pracujące odczuwają, że dokuczliwe bezrobocie wzrasta, a dochody pozostają niezmiennione, nawet dla tych, którzy mają pracę. Klasy średnie również skarżą się na malejące nadzieje dobrobytu z powodu niezmiennych lub nawet obniżających się zarobków. Jest oczywiste, że młodsze pokolenia wkraczają na rynki pracy z obciążeniem długami z tytułu kosztów uniwersyteckiego wykształcenia, a rosnące ceny na rynkach nieruchomości przesuwają aspiracje posiadania domu przez młodych ludzi poza ich zasięg. Lecz to wszystko powinno być rozpatrywane w ostrym świetle historii. Dlaczego kapitalizm, który istniał zaledwie przez pięć wieków, powinien być uznany za wadliwy na całą przyszłość akurat wtedy, gdy koleiny upadającej cywilizacji prowadzą do kresu ludzkiej egzystencji na ziemi? Kłótnie ekonomistów i polityków mogą

być zlikwidowane przez siły działające całkowicie poza ich kontrolą. Zmiany klimatu mogą spowodować ogromne zniszczenia nawet w bieżącym stuleciu. Z tym zagrożeniem łączy się masowa imigracja, której konsekwencje są już obecnie łatwe do zauważenia. Naukowcy mogą eksperymentować nad sztuczną inteligencją na swoje nieszczęście. Gdy maszyny uzyskają zdolność samodoskonalenia się, z kapitalizmem może być koniec tak, jak i z ludzką rasą.

## PROBLEMS AFFECTING THE CAPITALIST SYSTEM AND FUTURE THREATS TO ITS STABILITY

### Summary

The author argues that the economic condition of our societies has to be viewed over a very long historical scale. The assumption made by Francis Fukuyama that history had somehow come to an end with the collapse of the former Soviet empire has proved to be an illusion. Fukuyama was there implying that the system of neoliberal economics had proved itself to be the key to human happiness and welfare, and that once in place, nothing could equal it. But after a quarter of a century, the doctrines of free market economics are coming under increasing criticism. In many countries in which the principles have been applied, not only the traditional working classes are feeling the pain as unemployment has risen, and incomes have remained static even for those in work. The middle classes are also complaining about reduced expectations of prosperity, in the sense of static or even falling incomes. It is obvious that younger generations are entering the workplace with heavy debts from the cost of university education, and rises in the property market are putting the ambition of home ownership beyond their reach. But all this has to be considered in the hard light of history. Why should capitalism, which has hardly existed for five centuries, be considered the default system for all future time, when the trail of collapsed civilisations goes back to the dawn of human existence on earth? But the wrangles of economists and politicians may be set at naught by forces that may be entirely outside their control. Climate change may cause enormous damage even in the present century. Linked with that is the question of mass migration, the consequences of which are now plain to see. And scientists may experiment with artificial intelligence at their peril. Once machines acquire the ability to modify themselves, all may be over for capitalism – and the human race!

## ПРОБЛЕМЫ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ КАПИТАЛИСТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ И БУДУЩИЕ УГРОЗЫ ЕЁ СТАБИЛЬНОСТИ

### Резюме

Автор доказывает, что экономическая ситуация в обществе должна рассматриваться с исторической точки зрения. Предположение, высказанное Фрэнсисом Фукуямой, по поводу того, что история будто бы закончилась в момент падения советской империи, оказалось всего лишь иллюзией. Как утверждает Фукуяма, система неолиберальной экономики является доказательством того, что она будет служить ключом к счастью и благосостоянию, а когда окажется, что ей нет альтернативы, ничто не будет в состоянии её заменить. Однако через 25 лет доктрины свободной рыночной экономики подвергаются нарастающей критике. Во многих странах, в которых эти доктрины нашли своё применение, не только представители традиционного рабочего класса ощущают рост опостылевшей безработицы, причём доходы остаются прежними, но и даже те, у кого есть работа. Представители среднего класса также жалуются на то, что надежда на благосостояние становится всё более хрупкой по причине не возрастающих, а порою даже снижающихся доходов. Очевидным является факт, что представители молодого поколения входят на рынок труда с бременем долгов, появившихся в связи с расходами на вузовское образование, а из-за растущих на рынках недвижимости цен стремление молодых людей иметь собственное жильё выходит за рамки реальных возможностей. Однако всё это должно рассматриваться в чётком историческом ракурсе. Почему капитализм, который существовал всего лишь пять веков, должен считаться дефектным для будущего человечества как раз в то время, когда колеи приходящей в упадок цивилизации ведут к концу существования людей на земле? Споры экономистов и политиков могут быть завершены благодаря силам, действующим совершенно вне их контроля. Климатические изменения могут привести к значительным разрушениям даже в текущем столетии. Эту угрозу усугубляет факт массовой иммиграции, последствия которой уже в настоящее время достаточно легко заметить. Исследователи могут экспериментировать к своему несчастью в вопросах об искусственном интеллекте. Когда машины приобретут способность к самосовершенствованию, капитализму придёт такой же конец, как и всему человечеству.

## OD WELFARE STATE DO CESJONALIZMU

### WPROWADZENIE

Celem tego opracowania jest uzasadnienie tezy, że w istniejącej obecnie wersji kapitalizmu neoliberalnego sprawdza się teoria Schumpetera w sprawie narastania zjawisk prowadzących ten ustrój do upadku. Doktryna neoliberalna jest oparta na nieprawdziwych przesłankach, wśród których istotną rolę odgrywa twierdzenie Milтона Friedmana, że stagflacja jest zawsze i wszędzie zjawiskiem keynsistowskim. Na tle przedstawionej poniżej argumentacji postulowany jest sposób uchronienia kapitalizmu od upadku, polegający na rozwinięciu nowej jego odmiany pod nazwą cesjonalizmu.

Co poprzedziło rozkwit państwa dobrobytu?

Nękające dla współczesnego pokolenia pytanie, „czy kapitalizm może przetrwać?” zostało postawione już w 1942 roku w słynnym dziele J. Schumpetera *Capitalism, Socialism, and Democracy*<sup>1</sup>. Autor odpowiedział wtedy, że kapitalizm nie może przetrwać i dodał, że nie będzie to zgodne z jego życzeniem. Wydawałoby się, że w owym czasie przyczyną pesymizmu Schumpetera mogły być niszczycielskie skutki trwającej wojny światowej i niedawnego Wielkiego Kryzysu, z jego dokuczliwością dla bliskiego buntu świata pracy. Nic podobnego. Za źródło upadku kapitalizmu należy uznać jego sukcesy, które pobudzą klasę intelektualistów do zniekształcania systemu prywatnej własności i wolności. Tak twierdził Schumpeter i uzasadniał swoją hipotezę wyjaśniając, że głównym skutkiem tego zniekształcania będzie wzrost korporacji, powodujący eliminowanie najważniejszego czynnika rozwoju kapitalizmu, tj. przedsiębiorcy i jego innowacyjności. Przewidywał więc, że w miejsce słynnej kreatywnej destrukcji z jego modelu wkroczy destrukcja

---

<sup>1</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.



nie-kreatywna w postaci deformacji wolnego rynku, niszcząca poprzednie dobre rozwiązania bez niezbędnego tworzenia rozwiązań lepszych. A więc to, czego obawiał się Schumpeter, to samodestrukcja kapitalizmu, podbudowana przez intelektualistów.

Cytowane dzieło Schumpetera wyróżniało się zawartym w nim poglądem Autora, że od reguły wolnej konkurencji powinno być dopuszczalne odchylenie na rzecz działalności monopolu, który może mieć większą zdolność do wprowadzania innowacji, aniżeli zwykłe przedsiębiorstwo. Niektórzy interpretatorzy reprezentujący interesy wielkiego kapitału, a zwłaszcza potentatów bankowych, byli tym poglądem zachwyceni i nie dostrzegali uzupełniających wyjaśnień Schumpetera, że bardziej doniosłą właściwością monopolu jest jego oddziaływanie zewnętrzne, poza własną firmą, a wspólnie z innymi monopolami, wobec całości systemu kapitalistycznego. Ich łączne efekty innowacyjne mogą w pewnym okresie przyspieszyć wzrost gospodarczy i spowodować zwiększenie pozycji korporacji w społeczeństwie. Po pewnym jednak czasie zmieniany przez intelektualistów porządek ustrojowy spowoduje, że potentaci zaatakują socjologiczne podstawy kapitalizmu. Schumpeter twierdził więc:

„Perfekcyjnie zbiurokratyzowany gigant przemysłowy obecnie tylko ruguje małe i średnie firmy oraz wywłaszcza ich właścicieli, lecz w końcu ten gigantyczny twór wygryzie przedsiębiorcę i wywłaszcza burżuazję jako klasę, która w tym procesie jest wystawiona na utratę nie tylko jej dochodu, ale – co jest nieskończenie ważniejsze – jej funkcji”<sup>2</sup>.

W następnych trzech dekadach po opublikowaniu tej przepowiedni oraz po debatach nad teorią Schumpetera z udziałem amerykańskich zwolenników marksizmu, prognoza samoczynnego upadku kapitalizmu bez rewolucji, nie sprawdziła się. Całkiem odwrotnie, kapitalizm jako pacjent, u którego – w czasie debaty prowadzonej na Uniwersytecie Harvardzkim przez W. Leontieffa w 1946 roku – stwierdzano występowanie raka oraz choroby neurologicznej, powodującej utratę równowagi, mających prowadzić do zgonu pacjenta, kapitalizm osiągał w USA niespotykane wcześniej efekty rozwojowe. Działo się tak w warunkach występowania w systemie gospodarczym wielu firm o charakterze monopolu z wielkim kapitałem. Rodzi się więc pytanie, dlaczego pacjent zaczął tryskać zdrowiem i zdołał je utrzymać przez prawie trzydzieści lat?

<sup>2</sup> J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Row, NY 1942, s. 134.

## 1. INNOWACYJNOŚĆ KONCEPCJI WELFARE STATE

Zagrożony upadkiem kapitalizm po Wielkim Kryzysie i po II wojnie światowej został uratowany nie samoczynnie w wyniku działania sił rynkowych, lecz dzięki polityce gospodarczej podbudowanej najpierw zasadami New Dealu według teorii J.M. Keynesa, a następnie polityką państwa dobrobytu, opartą na teoriach wzrostu gospodarczego, wzbogaconych koncepcjami równowagi gospodarki otwartej P. Samuelsona. Odnotujmy więc najpierw fakt, że przedstawiciele klasy inteligencji, po wyeliminowaniu wadliwych elementów kapitalizmu, dokonali innowacji, zastępując je rozwiązaniami lepszymi. Działo się to, pomimo że Schumpeter krytycznie oceniał interwencjonizm keynesowski i politykę New Dealu oraz przysłą rolę klasy inteligencji.

W sferze praktyki gospodarczej okresu *welfare state* należy przede wszystkim zaakcentować doniosłe osiągnięcia administracji rządowej USA w postaci zneutralizowania nieusuwalnych dwóch czynników kryzysogennych, tj. występowania luki popytowej jako rezultatu paradoksu Keynesa oraz braku automatycznego mechanizmu podziału dochodu między pracę a kapitał jako czynniki produkcji.

Leczeniu pierwszej ułomności służyło stosowanie instrumentów interwencyjnych zwiększających popyt konsumpcyjny, typu robót publicznych, a z drugiej strony dokonywanie inwestycji autonomicznych państwa. Nie zwiększały one podaży towarów rynkowych, a umożliwiały powstawanie efektów mnożnikowych, zapewniających wyprowadzanie gospodarki z recesji i stagnacji dzięki zwiększaniu przyrostu dochodu narodowego. Udało się wtedy rozwiązać na gruncie doktrynalnym i praktycznym uciążliwy problem, który został określony pojęciem paradoksu Keynesa. Gdy autor ten dopatrył się istotnej przyczyny kryzysów gospodarczych w przyrostach oszczędności, musiał spotkać się z poważną krytyką. Wszak oszczędzanie było zawsze i jest nadal słusznie uważane za cnotę społeczną, o czym są pouczane dzieci przez rodziców, a rodzice przez ekonomistów i władze państwowe. Oszczędzanie może być sposobem powiększania dobrobytu nie tylko indywidualnego, ale i społecznego. W sensie naukowym musi być traktowane jako główne źródło funduszu inwestycji, warunkującego wzrost gospodarczy.

O tym, że oszczędzanie ma dwie natury, dobrą i złą, trudno sądzić na podstawie obserwacji zjawisk pieniężnych. Gdy Keynes odkrył tę drugą naturę, rzadko kto chciał się z tym odkryciem zgodzić. Trudność zrozumienia tej złej natury bierze się stąd, że zło nie tkwi w samej powiększonej sumie oszczędności, lecz w skutku tego powiększenia, gdy przyjmuje on formę hamowania wzrostu popytu. Z kolei w spadku popytu po prostu nie widać takiego związku

przyczynowo-skutkowego między nim a zmianami oszczędności na pierwszy rzut oka. Nawet główny klasyk nauki ekonomii Adam Smith nie tylko tego związku nie potwierdzał, ale jego istnieniu zaprzeczał, twierdząc, że przyrost oszczędności „natychmiast zamienia się w konsumpcję”. Nie mógł jednak zmienić swego zdania pod wpływem Keynesa, bo już dawno nie żył. Jego postawa może jednak uzasadniać upór wielu przeciwników Keynesa i utrwaląc wrażenie, że oszczędności to tylko źródło funduszu inwestycyjnego. Są już jednak tacy wśród zwolenników Keynesa, którzy widzą wyłącznie szkodliwe oddziaływanie polityki zwiększania oszczędności drogą cięć wydatków, tracąc z pola widzenia główną naturę oszczędności jako źródła finansowania inwestycji. Tym bardziej należy więc doceniać fakt, że w zwalczaniu skutków Wielkiego Kryzysu, jak też w zapobieganiu w omawianym okresie kryzysom następnym, polityka Stanów Zjednoczonych potrafiła w poważnym stopniu neutralizować negatywne, systemowe oddziaływanie wzrostu oszczędności jako źródła luki popytowej.

Istotną rolę w uzdrowieniu kapitalizmu odegrało też odkrycie, że w systemie gospodarki rynkowej nie ma ekonomicznego mechanizmu określającego proporcje, w jakich powinny być dzielone efekty dochodowe z tytułu współdziałania pracy i kapitału w procesach wytwórczych. O podziale efektów decydują właściciele kapitału, określający poziom płac, ze zrozumiałą tendencją do preferowania własnych interesów. W poprzednim okresie funkcjonowania systemu kapitalistycznego państwo skupiało swą uwagę na zdobywaniu środków finansowych na realizację swoich zadań i w zasadzie godziło się na utrzymywanie przez kapitał uprzywilejowanej pozycji w relacjach z czynnikiem pracy, jako rezultatu nadmiaru rynkowej podaży pracy. Rodziło to, oczywiście, bunt robotników i stanowiło – utrzymujące się trwale – zagrożenia konfliktami społecznymi i kryzysami gospodarczymi. Wprowadzenie umów społecznych między pracodawcami i związkami zawodowymi pod patronatem państwa umożliwiło istotną poprawę funkcjonowania systemu gospodarczego. Umowy te stanowiły swoisty substytut brakującego mechanizmu ekonomicznego w systemie gospodarki rynkowej, mogącego pełnić funkcję regulującą wysokość udziałów kapitału i pracy w finansowych rezultatach procesów wytwórczych. Obniżyło to znacznie potencjalne zagrożenia typu buntów społecznych i konfliktów politycznych, mogących być źródłem kolejnego przekształcania się kapitalizmu w pacjenta.

Jakkolwiek przedstawione wyżej dwie zmiany ustrojowe zasługują na nazwę innowacji w powojennym kapitalizmie, to główna część tego procesu polegała na jeszcze innych, głębszych przeobrażeniach relacji **kapitał – praca – państwo**. W ich skład wchodziły: udział pracowników w majątku przedsiębiorstwa, udział pracowników w zyskach, udział pracowników w zarządzaniu

przedsiębiorstwem. Te trzy przekształcenia oznaczały dopuszczenie pracowników do posiadania kapitału w postaci akcji pracowniczych, dopuszczenie ich do czerpania dochodów nie tylko z własnej części majątku przedsiębiorstwa, ale również z części dochodów powstających z kapitału głównych jego właścicieli, i wreszcie – dopuszczenie pracowników do współdecydowania o alokacji kapitału w skali makroekonomicznej, czyli działalności inwestycyjnej poprzez uczestnictwo w rynku kapitałowym. Jeśli do tego dodać poprzednią innowację systemową w formie umów społecznych, otrzymamy obraz epokowych przekształceń kapitalizmu, umożliwiających oparcie jego innowacji na zasadach partnerstwa między kapitałem a pracą oraz przedstawicielami społeczeństwa, zorganizowanymi w instytucje państwa nadzorującego funkcjonowanie całego systemu polityczno-gospodarczego.

W sensie filozoficznym ten zmieniony kapitalizm nabierał cech poszerzonego – w stosunku do idei liberalizmu klasycznego – współdziałania między państwem a rynkami kapitału i pracy. W związku z tym należy stwierdzić, że podstawą ideową kapitalizmu stawał się w coraz większym stopniu liberalizm synergiczny, tj. wykraczający poza interwencjonizm oraz komplementarność między państwem a rynkami. Można więc było obserwować w trakcie realizacji systemu *welfare state* rezultaty o charakterze tzw. efektu synergii. W sensie empirycznym efekt ten występował w postaci przyspieszonego wzrostu gospodarczego i w ogóle rozwoju cywilizacyjnego w warunkach zwiększonej równowagi polityczno-społecznej i gospodarczej systemu kapitalistycznego.

Zmiany innowacyjne kapitalizmu miały wtedy doniosłe znaczenie natury prawnej. Oto bowiem właściciele kapitału, stanowiący klasę społeczną o dominującej pozycji w ustroju kapitalistycznym, zgodzili się zaferować pracownikom nie tylko status partnerski, ale także odstąpić od wyłączności swych funkcji właścicielskich i scedować ich część na pracowników. Uprawnienia te obejmowały zarówno prawo do uzyskiwania części majątku firmy, jak też części dochodu z tego majątku i uprawnienia do współdziałania w zarządzaniu nim oraz uczestniczenia w procesie inwestowania kapitału, w sensie jego alokacji branżowej i przestrzennej. Główną więc formą prawną innowacyjnej postaci kapitalizmu stała się kategoria cesji, czyli przekazania lub przeniesienia określonego prawa (*right*) lub własności (*property*) na inny podmiot. Ze względu na ustrojową rolę tego procesu w przeobrażaniu kapitalizmu w nową jego odmianę, zaproponowałem nazwać tę odmianę cesjonalizmem, którego początki powstały w trakcie realizacji *welfare state*.

Pod koniec lat 60. zaczęły jednak pojawiać się w Stanach Zjednoczonych poważne trudności, podważające kontynuowanie rozwoju ich gospodarki według reguł *welfare state*.

## 2. STAGFLACJA SIŁĄ NAPĘDOWĄ ATAKU NA WELFARE STATE

Zbliżyliśmy się do kluczowego zagadnienia przekształceń kapitalizmu w formę ustrojową nazwaną kapitalizmem neoliberalnym. Przekształcenia te rozpoczęły się w sferze doktrynalnej i polegały na odrzuceniu podstaw polityki gospodarczej USA, opartych na teorii Keynesa, opublikowanej w 1936 roku<sup>3</sup>, uzupełnionej przez Paula Samuelsona słynnym dziełem pt. *Zasady analizy ekonomicznej*, wydanym w 1947 roku<sup>4</sup>. Na tych pracach rozwinął się tzw. mainstream nauki ekonomii. Ostre ataki na ten nurt wystąpiły już od początku lat 60. i były prowadzone pod kierunkiem Milтона Friedmana. Ataki były skoncentrowane na dwóch głównych tezach keynesizmu. Pierwszą stanowiło twierdzenie przedstawione uprzednio jako paradox Keynesa, w którym oszczędności stanowią wprawdzie ważną cnotę społeczną, ale ich przyrost wywołujący lukę popytową jest uznawany za czynnik kryzysogeny w gospodarce. Druga teza była oparta na założeniu, że kategoria deficytu, podobnie jak oszczędności, również ma dwie natury, lecz o odwrotnym charakterze. Właściwość dominująca deficytu jest zła, ale pewien przyrost deficytu należy uznać za dobry, jeżeli może służyć jako lekarstwo na recesję, a zwłaszcza depresję w gospodarce. Warunkiem osiągnięcia takiego celu jest jednak, podobnie jak w typowej farmakologii, przekształcenie pewnej ilości zarazków choroby w szczepionkę zapobiegającą tej chorobie lub jej pogłębianiu się.

Z obu tez wynika wniosek, że wdrożenie keynesizmu wymagało zwiększenia wydatków państwa, po pierwsze, na wypełnienie luki popytowej i po drugie – na finansowanie zwiększonego deficytu. Keynes zakładał więc, że kosztem społecznym terapii antydepresyjnej, czy ogólniej – antykryzysowej, będzie pewien poziom inflacji, mający pobudzać wzrost dochodu narodowego. Na gruncie czysto finansowym musi więc pojawić się problem zwiększonej ilości pieniądza w obiegu. W okresie realizacji polityki *welfare state* do 1970 roku nie było z tym istotnych trudności. Przeciętna stopa inflacji wahała się od 2 do 3%. W 1971 roku wynosiła już 4% i wzrastała aż do 12% w 1980 roku. W okresie tym rosło też bezrobocie, a obniżało się tempo wzrostu PKB. W latach 1973–1980 stopa wzrostu dochodu narodowego na jednego zatrudnionego w zasadzie spadła do zera.

W latach 70. wystąpił więc ewidentny proces nazywany stagflacją, w którym wzrostowi inflacji towarzyszy stagnacja w kształtowaniu się dochodu narodowego. Ponieważ w tym okresie gwałtownie wzrastały wydatki pań-

<sup>3</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956.

<sup>4</sup> P. Samuelson, *Zasady analizy ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1959.

stwa, bo aż trzykrotnie (z 200 do 600 miliardów dolarów), powstała naturalna w tych warunkach tendencja do obciążania odpowiedzialnością za złe wyniki gospodarcze keynesowskiej polityki. Wprawdzie jej zwolennicy usiłowali dowodzić, że źródłem narastającej inflacji należy poszukiwać w skutkach kryzysu naftowego, ale nie była to argumentacja przekonująca ze względu na skalę wzrostu kosztów zakupu ropy w porównaniu z poziomem inflacji. W rezultacie więc zaczęło się utrzymywać w świadomości społecznej hasło M. Friedmana, powtarzane zresztą w USA, a także w Polsce do dziś, że stagflacja zawsze i wszędzie jest zjawiskiem keynesistowskim. Tymczasem, zwłaszcza w owym okresie w USA, hasło to było nieprawdziwe z powodu nieuwzględniania przez szkołę chicagowską i jej zwolenników dwóch najważniejszych w owym czasie zjawisk w polityce pieniężnej.

1. Dokonując w latach 70. olbrzymich wydatków na cele socjalne i militarne, prezydenci USA i szefowie Fed'u działali w trwającej jeszcze od rządów prezydenta Johnsona (w latach 1963–1969) atmosferze realizacji jego programu budowy „Wielkiego Społeczeństwa”, równoległe z planami podboju kosmosu i dokonywaniu interwencji militarnych w różnych rejonach świata, a zwłaszcza prowadzeniu wojny w Wietnamie. Takie przedsięwzięcia nie wynikały z porad Keynesa ani Samuelsona, lecz z przeniesienia aspiracji minionych lat, gdy jeszcze USA jako mocarstwo emitujące pieniądź światowy uzyskiwało ogromne dochody z tytułu renty emisyjnej dolara (*seigniorage*).
2. Już od połowy lat 60. USA musiały skupować za złoto w coraz większych ilościach napływające ze świata zewnętrznego dolary, wykonując swoje zobowiązania z Bretton Woods. Kończyło się więc stadium progresji walutowej dolara, w którym można było dokonywać na potrzeby świata dodatkowych emisji dolara jako szczególnego towaru wytwarzanego po kosztach produkcji prawie zerowych. Ze znacznym opóźnieniem władze państwowe zaczęły sobie uświadamiać fakt, że muszą już zacząć występować w roli głównego na świecie nabywcy własnych dolarów. Ogólna teoria ekonomii podpowiadała, że jeżeli w transakcjach handlowych występuje się jako nabywca, powinno się wpływać na cenę kupowanego towaru w taki sposób, aby była niska, a nie wysoka. Deprecjacja dolara, rozpoczęta od zawieszenia jego wymienialności na złoto w 1971 roku, musiała być głęboka. Kurs dolara w 1980 roku we frankach szwajcarskich i w yenach był średnio o połowę niższy aniżeli w 1970 roku.

Skąd więc brała się inflacja w Stanach Zjednoczonych w okresie stagflacji lat 70.? Oczywiście, tak jak prawie zawsze twierdził Friedman, z nadmiernych ilości pieniądza. Jednakże w tym przypadku występowała sytuacja szczególna,

wyjątkowo nietypowa. Diagnozując ją, Friedman ignorował jednak prawdziwe źródło wielkiej presji inflacyjnej. Ułatwiał mu to fakt, że źródło to miało charakter niejawny. Friedman mógł więc z powodzeniem uczynić ze stagflacji amerykańskiej armatę do ataku na keynesizm i *welfare state*. W owym czasie Fed nawet nie musiał się trudzić z wytwarzaniem nowych dolarów. Napływały w ogromnych ilościach ze świata i powiększały podaż dolara na rynku wewnętrznym. Narastało więc ogromne zagrożenie inflacyjne, nie z wielkich wydatków państwa. Wydatki te jedynie absorbowały część nadmiernej podaży pieniądza obiegowego wewnątrz kraju. Należało więc tylko deprecjonować dolara w tempie akceptowalnym przez świat, aby nie pojawiła się katastrofa hiperinflacji nie tylko dla USA, ale i dla całego globu. I z tego zadania Fed wywiązał się dobrze. W porę też Fed postanowił, że na jakiś czas należy doprowadzić do aprecjacji dolara, co nastąpiło od roku 1980 do 1985 roku, aby upewnić świat, że Stany Zjednoczone pragną utrzymać dolara w roli dominującej waluty światowej. Prawdopodobnie prezydent Reagan wraz z całym społeczeństwem USA wówczas wierzył, że wolny rynek, który wszystko może, załatwi tę sprawę w zmienionym przez monetaryzm Friedmana kapitalizmie.

### 3. SCENARIUSZ SCHUMPETERA A NEOLIBERALIZM

Musiało upłynąć ponad pół wieku od ogłoszenia przez Schumpetera zapowiedzi upadku kapitalizmu, aby od 2008 roku świat zaczął sobie uświadamiać, że taka groźba jest całkiem prawdopodobna. Gdy jednak poszukiwane są przyczyny tego zagrożenia, zwolennicy neoliberalizmu wskazują na interwencjonizm państwa, który zawsze jest szkodliwy, bo przeszkadza rynkowi, a zwłaszcza gdy jest uzupełniany tolerowaniem przez państwo działalności związków zawodowych oraz obciążaniem budżetu państwa funkcjami opieki socjalnej.

Nurt krytyczny, nie zgadzający się z powyższą diagnozą, koncentruje swą uwagę na skutkach nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków finansowych, a głównie bankierów i ich chciwości, bądź też na nierównościach w podziale dochodu narodowego i zagrożeniach rewindykacyjnych uboższych warstw społecznych.

Neoliberalowie, spośród których wywodzą się grupy sprawujące władzę w państwach Zachodu, radzą sobie z taką krytyką przeważnie skutecznie w ramach swego nurtu myślowego, bo mają na nią sposoby. Przede wszystkim przedstawiciele tego nurtu sami podsuwają sugestię, że głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za złe następstwa działalności w sektorze finansowym są niektórzy bankierzy, określane jako „banksterzy”, więc można ich krytykować.

Natomiast z diagnozami formułowanymi z pozycji lewicowych walczą bądź w sposób tradycyjny ostrzegając przed szkodliwością populizmu dla całego społeczeństwa i groźbą rewolucji, bądź w sposób „nowoczesny” – wskazując na instytucje państwa wtrącającego się do gospodarki jako właściwych adresatów, przeciwko którym może być kierowane niezadowolone społeczne.

Taka taktyka utrwała neoliberalizm jako panującą odmianę kapitalizmu, a jednocześnie potwierdza trafność scenariusza jego upadku według Schumpetera. Warto dokładniej porównać podane uprzednio elementy tego scenariusza z obecną rzeczywistością, aby ułatwić sobie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o główne zagrożenia dla kapitalizmu i sposoby uchronienia go od upadku.

Jak już mówiliśmy, w scenariuszu Schumpetera główną przyczyną upadku kapitalizmu nie jest rewolucja klasy pracowników, lecz działalność klasy inteligencji. Był to właśnie główny powód, dla którego przepowiednia Schumpetera nie mogła się spełnić w następnych latach po jej ogłoszeniu. Wtedy bowiem tylko nieduża część inteligencji była zaangażowana w tworzenie koncepcji zmian kapitalizmu, polegających na akceptacji teorii Keynesa i Samuelsona jako podstawy polityki gospodarczej i społecznej oraz na wdrażaniu innowacji ustrojowych, po usunięciu wadliwości kapitalizmu oraz zastępowaniu nawet dobrych rozwiązań lepszymi. Inteligencja jako jednakowo myśląca klasa społeczeństw kapitalistycznych została ukształtowana na bazie doktryny neoliberalnej Hayeka-Friedmana dopiero od lat 80. Przełom w postawach świata nauki, rozpoczęty w Chicago i na Harvardzie, przyjął postać ogólnoswiatowej ideologii neoliberalnej. Ideologia ta może być w skrócie zdefiniowana jako pogląd, że każda gospodarka rynkowa jako całość ma zdolność do samoregulacji i samorównowazenia się, pozwalającą na jej optymalny rozwój pod warunkiem, że mechanizm rynkowy nie jest ograniczany lub zniekształcany jakąkolwiek interwencyjną działalnością państwa.

W szerzeniu tej ideologii wśród klasy inteligencji istotną rolę odgrywają media, upowszechniając stosowanie autocenzury w środowiskach akademickich, pod wpływem perswazji polegającej na traktowaniu niezgodnych z neoliberalizmem poglądów naukowych jako oszołomstwa, a poglądów sprzecznych z poprawnością polityczną nawet jako objawów paranoi<sup>5</sup>. Taka działalność przedstawicieli klasy inteligencji w mediach służyła też – ze względu na prostotę merytoryczną haseł neoliberalnych o wolnym rynku, a także upowszech-

<sup>5</sup> W Polsce takie działania w mediach symbolizują postawy dwu profesorów, Leszka Balcerowicza, który jako ekonomista zajmował się przydzielaniem pierwszego rodzaju oceny, oraz socjologa Ireneusza Krzezińskiego, stawiającego oponentom jeszcze surowszą diagnozę.



nienie dzięki medycynie powyższych dwu określeń mających charakteryzować oponentów – nadaniu neoliberalizmowi charakteru ideologii powszechnej.

Głównym czynnikiem zagrażającym istnieniu kapitalizmu w scenariuszu Schumpetera jest wpływanie klasy inteligencji na jego dwie zasady ustrojowe, tj. własność prywatną oraz wolność. Autor uznał, że im większe będą sukcesy w rozwoju kapitalizmu, tym bardziej patologiczne będzie oddziaływanie klasy inteligencji, prowadzące kapitalizm do upadku. Oczywiście ani w czasie wojny, ani w pierwszych latach powojennych nie było warunków do tego, aby wystąpiły nadzwyczajne sukcesy w rozwoju kapitalizmu. A więc również z tego względu nie mogła wówczas spełnić się przewidywana dla klasy inteligencji jej destrukcyjna rola wobec kapitalizmu. Dopiero w okresie *welfare state* kapitalizm rozwinął się nadzwyczaj dobrze, a gdy wystąpiły zakłócenia w dalszym jego rozwoju z powodu stagflacji, warstwa inteligencji, których przedstawicieli zapewne Schumpeter miał okazję obserwować na obu wspomnianych uniwersytetach, mogła przystąpić do działań typu destrukcji niekreatywnej. Początkiem był, oparty na nieprawdziwych zarzutach, atak na keynesizm jako podstawę polityki gospodarczej. Z samej doktryny Hayeka-Friedmana wynikał natomiast wniosek, że deregulacja w sektorze bankowym powinna umożliwiać korzystanie przez bankierów ze „swobody naturalnej”, o jakiej mówił Adam Smith (lecz z ignorowaniem jego zastrzeżenia, że będzie ona możliwa po spełnieniu warunku respektowania tego, czego bankierom nie wolno).

W praktycznej realizacji tej doktryny wolność w sektorze bankowym po deregulacji zaczęła oznaczać samowolę bankierów oraz utworzenie rynku derywatów, czyli pochodnych instrumentów finansowych. Handel tymi derywatami umożliwia dokonywanie ogromnych spekulacji finansowych, uznanych już po 2008 roku za główną bezpośrednią przyczynę kryzysu finansowego. Inne elementy polityki neoliberalnej stwarzają warunki do deformacji systemu własności prywatnej przez łatwość przejmowania cudzej własności w warunkach braku wystarczającego nadzoru nad rynkami kapitałowymi i tolerowanie spekulacyjnych bąbli oraz bezzasadnego przenoszenia ryzyka na klientów bankowych.

To co najbardziej niepokoiło Schumpetera, czyli konsekwencje deformacji zasad wolności i systemu własności prywatnej, umożliwiło nadzwyczaj szybki rozrost korporacji i eliminowanie zwykłego przedsiębiorcy oraz jego innowacji. Ten proces przybiera już takie rozmiary, że cytowane zakończenie wypowiedzi Schumpetera, o tym co nastąpi w przyszłości w wyniku rozrostu systemu kapitalizmu typu korporacyjnego, już się w rzeczywistości dzieje.

## PODSUMOWANIE

Czy można kapitalizm, który znów stał się pacjentem, wyleczyć zwalczając bankierów i innych potentatów za to, że zatarcili nie tylko uczciwość kupiecką, ale i zwykłą przyzwoitość? Idąc śladami Schumpetera, należy przede wszystkim zachęcić intelektualistów propagujących ideologię neoliberalną, a zwłaszcza w opiniotwórczych środowiskach akademickich, aby z niej zrezygnowali. To ich działalność powoduje bowiem zniekształcenia myśli prawnej oraz systemów regulacji rynków i funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Potrzebna jest więc destrukcja kreatywna w sferze doktrynalnej. Eliminowaniu ideologii neoliberalnej z nauk ekonomicznych, politycznych i prawnych powinno towarzyszyć wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych, które zostały niesłusznie usunięte. Samo przywracanie omówionych wyżej reguł *welfare state* nie wystarczy. Przecież wielkie sukcesy USA w okresie ich realizacji miały drugie, oprócz innowacji ustrojowych, źródło tworzenia nadzwyczaj dużego dobrobytu USA. Były to ogromne dochody z tytułu *seigniorage* w okresie progresji walutowej dolara.

Byłoby najlepiej nie tylko dla USA, ale i dla świata, gdyby dolar odzyskała swą dawną pozycję pieniądza światowego, na który znów wzrastałoby coroczne zapotrzebowanie w skali gospodarki światowej, mogącej również wejść w stadium przyspieszonego rozwoju dzięki innowacjom ustrojowym w USA i w pozostałych krajach. Ale to również nie wystarczy, aby kapitalizm mógł funkcjonować jako lepsza wersja nie tylko w porównaniu ze szkodliwą odmianą ustroju neoliberalnego, ale także z dawną postacią *welfare state*.

Moim zdaniem, niezbędna jest poszerzona kontynuacja zmian ustrojowych w kierunku cesjonizmu, opartego na liberalizmie synergicznym<sup>6</sup>. Najpilniejszym z tego zakresu rozwiązaniem praktycznym powinna być reforma polegająca na etapowym skracaniu dnia pracy i wprowadzaniu poszerzonej zmianowości zakładów wytwórczych, tam gdzie jest to możliwe. Byłoby jednak niezbędne nadanie temu postulatowi formy innowacyjnej w stosunku do rozwiązań typu socjalistycznego we Francji, ocenianych jako nieudane. Na długą jednak metę należałoby realizować specjalne przedsięwzięcia neutralizujące w znacznym stopniu konsekwencje zanikania rynku pracy, co dawniej należało do zainteresowań w zakresie futurologii, a obecnie przybliży się w przyspieszonym tempie. W tej kwestii proponuję wprowadzić instytucję wieczystej bazy kapitałowej, odpowiadającej idei kapitalizmu rentierskiego,

<sup>6</sup> Postulowane zmiany ustrojowe w tym kierunku są przedstawione w pracy: M. Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014 (wersja angielska: M. Guzek, *Capitalism on the Edge*, BONAMI, Poznań 2015).

udostępniającej gromadzony przez państwo fundusz kapitału pożyczkowego uboższym warstwom społecznym. Chodzi w tej propozycji o zastąpienie znanej z futurologii formy neutralizowania skutków braku pracy działalnością charytatywną na rzecz bezrobotnych, koncepcją stworzenia tym warstwom możliwości otrzymywania dochodu z kapitału, bez pomniejszania jego zasobów i przywracania ich państwu dla następnych pokoleń. Nie oznacza to, że nie ma innych możliwości rozwiązań w tym zakresie. Ważne jest jednak rozwinięcie poszukiwań, aby mogły być pokonywane nieuchronne trudności egzystencjonalne społeczeństw w dalszej perspektywie.

## BIBLIOGRAFIA

- Friedman M.R., *Wolny wybór*, PANTA, Sosnowiec 1994.
- Gemper B.B., *Redefining of Governments Role in Contemporary Collectivist and Market Systems: New Trends of Convergence or Inevitable Pragmatism in East and West?*, IEA, Congress Proceedings, Vol. I, Ateny 1989.
- Guzek M., *Kapitalizm na krawędzi*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014 (wersja angielska: M. Guzek, *Capitalism on the Edge*, BONAMI, Poznań 2015).
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956.
- Samuelson P., *Zasady analizy ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1959.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm i demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009 (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Row, NY 1942).

## OD WELFARE STATE DO CESJONALIZMU

### Streszczenie

Autor podejmuje próbę uzasadnienia tezy, że w istniejącej obecnie wersji kapitalizmu neoliberalnego sprawdza się teoria Schumpetera w sprawie narastania zjawisk prowadzących ten ustrój do upadku. To, co najbardziej niepokoiło Schumpetera, czyli konsekwencje deformacji zasad wolności i systemu własności prywatnej, umożliwiło nadzwyczaj szybki rozrost korporacji i eliminowanie zwykłego przedsiębiorcy oraz jego innowacji. Ten proces przybiera już

takie rozmiary, że dawne wypowiedzi Schumpetera o tym, co nastąpi w przyszłości w wyniku rozrostu systemu kapitalizmu typu korporacyjnego, już są odzwierciedlone w rzeczywistości. Zdaniem autora, doktryna neoliberalna jest oparta na nieprawdziwych przesłankach, wśród których istotną rolę odgrywa twierdzenie Milтона Friedmana, że stagflacja jest zawsze i wszędzie zjawiskiem keynesistowskim. Potrzebna jest więc skierowana przeciwko neoliberalizmowi destrukcja kreatywna w sferze doktrynalnej, umożliwiająca wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych, które zostały niesłusznie usunięte. Samo przywracanie reguł *welfare state* jednak nie wystarczy. Wielkie sukcesy USA w okresie ich realizacji miały drugie, oprócz innowacji ustrojowych, źródło tworzenia nadzwyczaj dużego dobrobytu. Były to ogromne dochody z tytułu renty emisyjnej w stadium progresji walutowej dolara. W obecnym okresie byłoby pożądane, aby Stany Zjednoczone odbudowały pełne zaufanie do dolara jako hegemonu na światowym rynku walutowym. Na tle przedstawionej w opracowaniu argumentacji postulowany jest sposób uchronienia kapitalizmu od upadku, polegający na rozwinięciu nowej jego odmiany pod nazwą cesjonalizmu.

## FROM WELFARE STATE TO CESSIONALISM

### Summary

The author attempts to justify the thesis that Schumpeter's theory on the phenomena leading to its destruction works in the current version of neoliberal capitalism. What Schumpeter was most concerned about, namely the consequences of the deformation of the principles of freedom and the system of private ownership let corporations grow extremely fast and made it possible to eliminate ordinary entrepreneurs and their innovation. The process is taking on such alarming proportion that former Schumpeter's predictions of what would happen in the future as a result of the growth of corporate capitalism are already reflected in reality. In the author's opinion, the neoliberal doctrine is based on false premises among which Milton Friedman's claim that stagflation is always and everywhere a Keynesian phenomenon is of key importance. Therefore, there is a need for creative destruction in the doctrinal sphere aimed against neoliberalism and making it possible to introduce innovative solutions that were wrongly eliminated. But it will not be enough to reintroduce the rules of welfare state. Great success of the United States in the period of their implementation originated from, besides the innovation in the political

system, other sources of extraordinary prosperity. These were huge profits from seigniorage at the stage of the dollar progression. At present, it would be desirable that the United States should restore full trust in the dollar as a dominant world currency. Based on the arguments presented in the article, there is a call for saving capitalism from a collapse with the use of a solution consisting in the development of a new version of capitalism called cessionalism.

## ОТ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ ДО ЦЕСИОНИЗМА

### Резюме

Автор предпринимает попытку обоснования тезиса о том, что в существующем в настоящее время варианте неолиберального капитализма находит своё отражение теория Шумпетера о нарастании явлений, ведущих данную систему к краху. Причиной для беспокойства Шумпетера были прежде всего последствия искажения принципов свободы и системы частной собственности, которые привели в результате к необычайно быстрому росту корпораций и устранению среднего предпринимателя и его нововведений. Процесс этот приобретает такие размеры, что прежние высказывания Шумпетера о том, что произойдёт в будущем в результате роста капиталистической системы корпоративного типа, уже находят отражение в настоящей действительности. По мнению автора, неолиберальная доктрина основана на ложных предположениях, среди которых существенную роль играет утверждение Мильтона Фридмана о том, что стагфляция является всегда и везде кейнсианским явлением. В связи с этим назрела необходимость в творческом разрушении в доктринальной сфере, направленном против неолиберализма, позволяющем вводить инновационные решения, которые были несправедливо устранены. Одного восстановления принципов государства всеобщего благосостояния, однако, недостаточно. Крупные достижения США в период их реализации имели дополнительный, кроме системных нововведений, источник создания чрезвычайно большого благосостояния. Это были огромные доходы от сеньоража на этапе валютной прогрессии доллара. В настоящий период было бы желательно, чтобы в Соединённых Штатах было восстановлено полное доверие к доллару как лидеру на мировом валютном рынке. На фоне представленной в исследовании аргументации постулируется способ защиты капитализма от краха, заключающийся в развитии его новой разновидности под названием «цессионализм» (*cesjonalizm*).

**Martin Dahl**

## ORDOLIBERALIZM JAKO RECEPTA NA REFORMĘ KAPITALIZMU

### WPROWADZENIE

Przedłużający się światowy kryzys finansowy, ekonomiczny i zadłużeniowy skłania licznych badaczy, ekspertów i polityków do refleksji nad kondycją gospodarki kapitalistycznej. Jedni są zdania, że kapitalizm należy zreformować, inni zaś twierdzą, że liczne problemy, które trapią gospodarkę światową wymagają wykreowania zupełnie nowego systemu społeczno-ekonomicznego – bliżej nie precyzując, jak taki system miałby wyglądać. O tym, jak trudne jest to zadanie, świadczą pojawiające się trudności w reformowaniu gospodarek opartych na systemie kapitalistycznym. Przyczynia się do krytyki kapitalizmu i negowania jego zdobyczy. Ale czy pogląd ten możemy uznać za słuszny? Nie można zapominać, że państwa, które jako pierwsze wprowadziły gospodarkę rynkową, należą współcześnie do najbogatszych i najbardziej rozwiniętych państw świata. Jednak prawdą jest również fakt, że współczesna odmiana kapitalizmu, opartego głównie na neoliberalnym modelu gospodarki rynkowej, przeżywa największy kryzys od kilkudziesięciu dekad.

W tym kontekście interesujące wydaje się z jednej strony pytanie o współczesne zagrożenia dla kapitalistycznej gospodarki rynkowej, które mogłyby doprowadzić do jego odrzucenia i zastąpienia bliżej nieokreślonym systemem społeczno-ekonomicznym. Z drugiej zaś, o możliwości naprawy obowiązującego w większości współczesnych krajów – systemu kapitalistycznego. Należy zauważyć, że w przeszłości kapitalizm przyczynił się do dynamicznego rozwoju gospodarczego wielu państw zachodnich, wzrostu konkurencyjności, poziomu innowacyjności i gwałtownego przyrostu dobrobytu, jednak nie można również zapomnieć, że źle ukierunkowany kapitalizm doprowadził również do wzrostu dysproporcji społecznych, konfliktów i napięć w obrębie społeczeństw oraz odhu-

manizowania jednostki ludzkiej. Dobitnie ukazał to XIX wiek oraz początek XX wieku, gdzie obnażona została zarówno pozytywna, jak i negatywna natura systemu kapitalistycznego. Dopiero lata 20. i 30. XX wieku, a zwłaszcza zakończenie II wojny światowej, doprowadziły do prac nad „bardziej ludzką” odmianą kapitalizmu, czego wyrazem był rozwój myśli ordoliberalnej w Niemczech oraz rozwój gospodarki kapitalistycznej opartej na modelu Społecznej Gospodarki Rynkowej.

Społeczna Gospodarka Rynkowa, oparta na teorii ordoliberalizmu, stanowiła przyczynę dynamicznego i szybkiego rozwoju Republiki Federalnej Niemiec w latach 50. i 60. XX wieku. Warto podkreślić, że był to okres nie tylko rozwoju gospodarczego i pomnażania dobrobytu, ale także czas, w którym udało się doprowadzić do ograniczenia różnic majątkowych i dysproporcji społecznych, a przede wszystkim do awansu materialnego i społecznego szerszych warstw społecznych. Ponadto, oparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec Zachodnich na koncepcji Społecznej Gospodarki Rynkowej, wywodzącej się z ordoliberalizmu i stawiającej jednostkę ludzką w centrum uwagi udowodniło, że istnieje możliwość wykorzystania pozytywnych sił tkwiących w ustroju kapitalistycznym z jednoczesnym ograniczeniem niekorzystnych tendencji, jakie niesie ze sobą wolny rynek. Dlatego też główna teza niniejszego opracowania sprowadza się do twierdzenia, że w świetle istniejących problemów z obowiązującym współcześnie modelem kapitalizmu i jego ewolucji w kierunku neoliberalnej odmiany, należałoby podjąć działania zmierzające do jego reformy, ale nie rozumianej jako próba wypracowania zupełnie nowego systemu społeczno-ekonomicznego, lecz jako próba przywrócenia koncepcji ordoliberalnych w aktualnej polityce społeczno-gospodarczej.

## 1. ISTOTA I POJĘCIE KAPITALIZMU

Idea kapitalizmu narodziła się w Oświeceniu, jako postulat wyzwolenia energii gospodarczej. W szczególności kapitalizm rozwinął się po opublikowaniu w 1776 roku przez Adama Smitha traktatu pt. *Badania nad naturą i przyczyną bogactwa narodu*. Badacz w swym dziele podważył panujący od początku XVI wieku system merkantylistyczny, jednocześnie uzasadniając wyższość systemu wolnorynkowego nad systemem gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Tym samym stworzył intelektualne podwaliny pod rozwój ładu kapitalistycznego<sup>1</sup>. Adam Smith zaproponował nowy model produkcji i dystrybucji

<sup>1</sup> K. Haremska, *Kapitalizm – narodziny idei*, „Argument”, Vol. 3 (1/3013), pobrano z [www.argument-journal.eu](http://www.argument-journal.eu) [dostęp 20.06.2015], s. 38.

dóbr oparty na dwóch filarach – własności prywatnej oraz instytucji wolnego rynku<sup>2</sup>. Połączenie tych dwóch zasad przyczyniło się do największego w historii ludzkości rozwoju gospodarczego, który w XIX wieku doprowadził w Europie do dynamicznego przyrostu demograficznego oraz poprawy warunków życia ludności. Zdaniem Grzegorza Gołębiowskiego:

„system kapitalistyczny stał się polityczną i społeczną, a także ekonomiczną alternatywą ustrojową dla feudalizmu”<sup>3</sup>.

Kapitalizm powstał w Europie Zachodniej, jednak szybko rozprzestrzenił się na inne państwa, zwłaszcza te zasiedlane przez Europejczyków (Stany Zjednoczone, Australia, Kanada, Nowa Zelandia). Jego atrakcyjność spowodowała, że szybko „zadomowił” się w licznych państwach azjatyckich, a po upadku komunizmu w drugiej połowie XX wieku dotarł także do Europy Środkowo-Wschodniej.

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć liczne definicje pojęcia kapitalizm. Klaus Schubert i Martina Klein poprzez kapitalizm rozumieją taki rodzaj ładu społeczno-gospodarczego, w którym rola czynnika kapitału (np. dobra materialne, pieniężne, fabryki, itd.) jest ponad proporcjonalnie większa do innych czynników wytwórczych, jak np. czynnika pracy<sup>4</sup>. Tadeusz Kowalik uważa, że kapitalizm jest ustrojem:

„w którym podstawowym motywem działalności gospodarczej jest zysk, a głównym mechanizmem koordynacji jest rynek i konkurencja”<sup>5</sup>.

Z kolei cytowany już Grzegorz Gołębiowski słusznie twierdzi, że system kapitalistyczny ukształtowany jest „przez wiele czynników społecznych i politycznych w określonych warunkach historycznych”<sup>6</sup>. W praktyce oznacza to, że mamy do czynienia nie z jednym systemem kapitalistycznym, tylko z licznymi jego odmianami.

W związku z powyższym, że celem niniejszego opracowania nie jest kompleksowa analiza systemu kapitalistycznego, lecz próba uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy niemiecka odmiana kapitalizmu mogłaby być skutecznym lekarstwem na współczesne problemy społeczno-gospodarcze wielu państw, to w dalszej części artykułu zostaną przedstawione główne założenia ordoli-

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>3</sup> G. Gołębiowski, *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, pobrano z [www.ce.vizja.pl](http://www.ce.vizja.pl) [dostęp 25.06.2015], s. 5.

<sup>4</sup> K. Schubert, M. Klein, *Kapitalismus*, pobrano z [www.bpb.de](http://www.bpb.de) [dostęp 26.06.2015].

<sup>5</sup> T. Kowalik, *Systemy gospodarcze*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2005, s. 35.

<sup>6</sup> G. Gołębiowski, *Modele...*, *op. cit.*, s. 6.



beralizmu. Rozwój myśli ordoliberalnej w Niemczech był podstawą do wprowadzenia nowego rodzaju gospodarki kapitalistycznej opartej na koncepcji Społecznej Gospodarki Rynkowej.

## 2. GENEZA I GŁÓWNE ZAŁOŻENIA TEORII ORDOLIBERALIZMU

Początki szkoły ordoliberalnej sięgają lat 30. XX wieku. Za umowną datę powstania ordoliberalizmu można uznać powołanie do życia tzw. Koła Fryburskiego w 1938 roku<sup>7</sup>, które w swoim gronie skupiało m.in. takich wybitnych przedstawicieli tego nurtu, jak: Waltera Euckena, Franza Böhma, Alexandra Rüstowa, Adolfa Lampe, Leonharda Mikscha czy Constantina von Dietze<sup>8</sup>.

Ordoliberalizm można uznać za niemiecką odmianę liberalizmu, którego cechą charakterystyczną jest myślenie w kategoriach porządku (*Ordnung*). Swoimi źródłami sięga on niemieckiego historycyzmu – nurtu podkreślającego szczególną rolę władzy państwowej i odrzucającego koncepcje o samoregulującej się gospodarce<sup>9</sup>. Justyna Bokajło jest zdania, że ordoliberalizm:

„jest nurtem filozoficzno-politycznym, który miał być odpowiedzią na wzmagający wraz z Wielkim Kryzysem, ‘kryzys kapitalizmu’, wspierany zasadą *laissez-faire*, z drugiej zaś strony na gospodarkę zarządzaną centralnie”<sup>10</sup>.

W praktyce oznaczało to, że ordoliberalowie opowiadali się za tzw. „trzecią drogą”, która byłaby rozwiązaniem pomiędzy niczym nieskrępowaną wolnością gospodarczą a ograniczeniami płynącymi z centralnego sterowania. W opinii Elżbiety Mączyńskiej:

„podstawą ordoliberalizmu jako teoretycznego nurtu w ekonomii są idee ‘ordo’, których istotą jest kształtowanie ładu odpowiadającego naturze człowieka i zapewniającego gospodarce równowagę”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> N. Goldschmidt, *Die Entstehung der Freiburger Kreise*, pobrano z [www.kas.de](http://www.kas.de) [dostęp 10.06.2015], s. 9.

<sup>8</sup> M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, s. 46.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>10</sup> J. Bokajło, *Społeczna Gospodarka Rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?*, PTE, Warszawa 2014, s. 299.

<sup>11</sup> E. Mączyńska, *Ordoliberalizm – użyteczność w warunkach nieładu instytucjonalnego*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 111.

Kluczowa w tym zakresie jest rola silnego państwa, które nie będzie się jedynie ograniczało do funkcji „stróża nocnego”, lecz aktywnie będzie porządkowało i inicjowało współzawodnictwo w ramach ładu ekonomicznego opartego na wolnej konkurencji<sup>12</sup>. Ażeby stało się to możliwe należy w praktyce społeczno-gospodarczej przestrzegać zdefiniowanych przez Waltera Euckena zasad określonych jako: główne, konstytuujące i regulujące porządek gospodarczy.

Jedną z głównych zasad w ordoliberalizmie jest wolność jednostki, ponieważ umożliwia ona dokonywanie samodzielnych wyborów. Dzięki temu możliwa jest samorealizacja poszczególnych osób oraz zachowanie godności ludzkiej<sup>13</sup>. Według Ludwiga Erharda, człowiek jest dopiero wtedy w pełni wolny, jeżeli jest w stanie ograniczyć samego siebie w sytuacji, gdy wolność oznaczałaby szkodę dla innych lub zwykłą samowolę<sup>14</sup>. Badacz uważał, że najlepszym sposobem na zabezpieczenie indywidualnej wolności jest ograniczenie władzy państwowej, co w jego opinii możliwe jest do osiągnięcia tylko w rynkowym systemie gospodarczym<sup>15</sup>.

Kolejną ważną zasadą ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej jest zasada konkurencji. Franz Böhm o konkurencji wypowiadał się, że:

„jest ona najlepszym narzędziem w historii do ograniczania władzy, gdyż stawia konsumenta w centrum uwagi”<sup>16</sup>.

Konkurencja jest dlatego tak istotna, ponieważ pozwala wyeliminować problem planowania i reglamentacji zapewniając wolność konsumpcji. Ponadto wymusza na uczestnikach rynku innowację, postęp techniczny, kreatywność i dyscyplinę, dzięki czemu przyczynia się do wzrostu efektywności produkcji i umożliwia podział dochodów oraz zysków według wydajności. Kolejną jej zaletą jest zapobieganie powstawaniu monopolii oraz ograniczenie gospodarczej i politycznej władzy, co zapewnia obywatelom wolność także poza sferą gospodarki. Poprzez fakt, że konkurencja wymaga od uczestników rynku wysokiej wydajności, to wśród przedsiębiorców zawsze będą pojawiały się

<sup>12</sup> J. Bokajło, *Spoleczna...*, *op. cit.*, s. 301.

<sup>13</sup> M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Nr 3(42)2013, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 75.

<sup>14</sup> P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 100–103.

<sup>15</sup> O. Schlecht, *Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft*, FAZ, Frankfurt a.M. 2001, s. 15.

<sup>16</sup> F. Böhm, *Demokratie und ökonomische Macht*, [w:] F. Böhm (red.), *Kartelle und Monopole im modernen Recht*, C.F. Müller, Karlsruhe 1961, s. 22.

tendencje do jej ograniczania. Dlatego najważniejszą rolą państwa powinno być zapewnienie warunków do intensywnej konkurencji<sup>17</sup>.

Dla Ludwiga Erharda bardzo ważnym elementem działalności państwa było uzupełnienie prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej przez politykę społeczną, aby potrzebującym zapewnić godne życie. Oznacza to, że w ordoliberalizmie polityka społeczna jest integralną częścią polityki gospodarczej przy założeniu, że z poczucia odpowiedzialności w pierwszej kolejności jednostki same muszą zadbać o własne bezpieczeństwo. Dopiero w sytuacji, gdy wszystkie możliwości zawiodą otrzymywałyby pomoc ze strony państwa<sup>18</sup>.

Zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania konkurencyjnego ładu gospodarczego mają sformułowane przez Waltera Euckena zasady konstytuujące porządek gospodarczy<sup>19</sup>. Zostały one sformułowane w siedmiu następujących punktach<sup>20</sup>:

1. Podstawą funkcjonowania gospodarki rynkowej jest własność prywatna, ponieważ bezpośrednią konsekwencją własności wspólnej jest kolektywna odpowiedzialność, co w praktyce często oznacza jej brak. Własność prywatna posiada ten atut, że przyczynia się do odpowiedzialnego jej traktowania. Pozwala to uzyskać większą efektywność i lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów. Zaznaczyć jednak należy, że Walter Eucken dostrzegał także ryzyko związane z nadmierną koncentracją własności, które paradoksalnie mogłoby stanowić potencjalne zagrożenie dla gospodarki rynkowej. W związku z tym podkreślał, że własność prywatna nie może zostać wykorzystana do tworzenia struktur monopolistycznych, zadaniem państwa powinno być przeciwdziałanie temu procesowi.
2. Tylko stabilny i wymierny pieniądz gwarantuje porównanie cen z ich światowymi odpowiednikami. Dzięki temu uczestnicy rynku – producenci i konsumenci mogą z łatwością kalkulować i planować, co daje im możliwość podejmowania adekwatnych decyzji konsumpcyjnych i inwestycyjnych. Inflacja, czy deflacja zakłóca prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu cen jako miernika rzadkości dóbr.

<sup>17</sup> L. Erhard, *Wohlstand für alle*, ECON Verlag, Düsseldorf 2000, s. 9.

<sup>18</sup> M. Dahl, *Niemieckie doświadczenia ze społeczną gospodarką rynkową – państwo opiekuńcze, czy państwo socjalne?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, Nr 1(41), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009, s. 136.

<sup>19</sup> A. Grabska, M. Moszyński, P. Pysz, *Stanowiony i spontaniczny ład gospodarczy w procesie transformacji systemowej Polski i bylej NRD*, Instytut Badań Gospodarczych, PTE Oddział w Toruniu, Toruń 2014, s. 45.

<sup>20</sup> W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Wyd. 7, UTB, Tübingen 2004, s. 254–291.

3. Swobodne kształtowanie się cen na rynkach powoduje działanie mechanizmu cenowego, który oprócz swej funkcji informacyjnej pełni również funkcję wskaźnika rzadkości dóbr i zasobów. W porównaniu do gospodarki centralnie sterowanej, gdzie ceny były ogólnie regulowane, swobodnie działający mechanizm cenowy sygnalizuje potrzeby konsumentów, które muszą zostać uwzględnione przez producentów, jeśli ci chcą się utrzymać na rynku. Jest on niezbędny do sprawnego funkcjonowania gospodarki rynkowej, ażeby ceny i ich relacje odzwierciedlały prawidłowo rzadkość dóbr i zasobów.
4. Wolność zawierania umów i osiedlania się gwarantują, że żadna inicjatywa gospodarcza nie będzie utrudniona. Konieczne jest jednak, aby za pomocą aktywnej polityki konkurencji usuwane były ograniczenia konkurencji, w postaci powstawania porozumień monopolistycznych czy kartelowych.
5. Pełna odpowiedzialność właścicieli przedsiębiorstw za podejmowane decyzje i działania. Wszelkie formy ograniczania tej odpowiedzialności i przerzucania skutków błędnych decyzji na innych uczestników działalności gospodarczej i społeczeństwo traktowane są jako przejaw dążeń monopolistycznych.
6. Stabilność jest podstawowym wymogiem polityki gospodarczej. Kiedy polityka gospodarcza nie jest wystarczająco stabilna, wtedy porządek konkurencji nie może w pełni funkcjonować.
7. Ostatnią zasadą konstytuującą jest otwartość rynków. Umożliwia ona włączenie się rodzimego przemysłu do międzynarodowego podziału pracy. Jednocześnie otwarte rynki utrudniają przedsiębiorcom nadużywanie władzy i wykorzystywanie pracobiorców, przeciwdziałają też monopolizacji. Stosowanie się jedynie do zasad konstytuujących porządek gospodarczy nie gwarantuje jeszcze sprawnego ekonomicznie i akceptowanego społecznie procesu gospodarowania. W związku z tym Walter Eucken zdefiniował również zasady regulujące porządek gospodarczy, czyli takie, które przekładają się na konkretne działania w praktyce gospodarczej<sup>21</sup>. Pod pojęciem zasad regulujących Walter Eucken rozumiał wszystkie te obszary, które na ogół utożsamiamy z polityką konkurencji, polityką społeczną, polityką koniunktury, czy polityką strukturalną<sup>22</sup>. Autor definiuje cztery zasady regulujące odnoszące się do bieżących działań w procesie gospodarowania. Są to<sup>23</sup>: 1) kontrola monopolii, 2) polityka dochodowa, 3) rachunek ekonomiczny oraz 4) regulacje dotyczące anomalii po stronie podaży. Przy czym, jak słusznie zauważa Piotr Pysz:

<sup>21</sup> M. Dahl, *Polska i niemiecka...*, op. cit., s. 80.

<sup>22</sup> D.H. Enste, *Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht*, Roman Herzog Institut e.V., München 2006, s. 5–8.

<sup>23</sup> W. Eucken, *Grundsätze...*, op. cit., s. 291–304.

„polityka kształtowania konkurencyjnego ładu gospodarczego na podstawie zasad konstytuujących oraz narzędzia polityki zastosowane dla urzeczywistnienia jego zasad regulujących powinny stanowić zwartą całość”<sup>24</sup>.

Reasumując, można stwierdzić, że ordoliberalizm za kluczowy element systemu ekonomicznego uważa gospodarkę rynkową oraz własność prywatną. W odróżnieniu od innych nurtów liberalnych, ordoliberalizm nie przyznaje również mechanizmowi rynkowemu kluczowego znaczenia w regulowaniu procesów społecznych. Stąd też postulat koordynacji celów politycznych z ekonomicznymi oraz nadzorowania przez państwo powstania sprawnie działającego systemu rynkowego<sup>25</sup>. Podejście to wydaje się być fundamentalną różnicą pomiędzy ordoliberalizmem a popularną pod koniec XX wieku doktryną neoliberalną uważającą, że sprawnie działający system rynkowy jest w stanie ukształtować się bez pomocy państwa. Doświadczenia państw przechodzących proces przemian systemowych potwierdzają słuszność założeń ordoliberalnych w tym zakresie.

Ordoliberałowie dostrzegali także poważne ryzyko związane z dążeniami podmiotów prywatnych do tworzenia monopolu, które z kolei ograniczałyby konkurencję rynkową. Zaznaczyć jednak należy, że w wyjątkowych sytuacjach dopuszczali oni możliwość istnienia, tzw. monopolu technicznych, których działalność związana byłaby z produkcją i usługami o fundamentalnym znaczeniu dla społeczeństwa. Konsekwencją takiego podejścia była także zgoda na ograniczone istnienie w gospodarce rynkowej – własności państwowej, np. w sektorze bankowym czy wydobywczym<sup>26</sup>. Ordoliberałowie dostrzegali również zagrożenia dla wolności konkurencji płynące ze strony państwa, głównie poprzez wywieranie negatywnego wpływu na przedsiębiorców. Sposobem na rozwiązanie tego problemu miało być ograniczenie roli państwa do tworzenia ram prawnych i instytucjonalnych dla rozwoju działalności gospodarczej.

Celem zaproponowanego w ordoliberalizmie porządku konkurencji jest przede wszystkim sprawiedliwy podział dochodu wytworzonego przez społeczeństwo. Nurt ten wychodzi z założenia, że konieczne jest kompleksowe podejście do realiów życia gospodarczego<sup>27</sup>. Państwo powinno dążyć do zapewnienia ochrony słabszym jednostkom, zapobiegać niesprawiedliwościom oraz stworzyć warunki do zagwarantowania pokoju społecznego i zgodnego życia różnych

<sup>24</sup> P. Pysz, *Spoleczna...*, *op. cit.*, s. 74.

<sup>25</sup> W. Piecuch, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa*, pobrano z [http://www.wpia.us.edu.pl/sites/wpia.us.edu.pl/files/addressbook/9212/eak2\\_artykul.pdf](http://www.wpia.us.edu.pl/sites/wpia.us.edu.pl/files/addressbook/9212/eak2_artykul.pdf) [dostęp 11.06.2015], s. 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>27</sup> E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm–neoliberalizm–ordoliberalizm*, pobrano z [www.pte.pl](http://www.pte.pl) [dostęp 11.06.2015], s. 11.

warstw społecznych, gdyż tylko w ten sposób możliwe będzie osiągnięcie, a następnie utrzymanie dobrobytu. Ważne przy tym jest, aby państwo poprzez swoją działalność nie tłumilo inicjatywy poszczególnych jednostek<sup>28</sup>.

### 3. PRZYCZYNY GLOBALNYCH PROBLEMÓW SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH I ŹRÓDŁA ZAGROŻEŃ DLA WSPÓŁCZESNEGO KAPITALIZMU

Głównym zagrożeniem ekonomicznym dla obowiązującego w większości państw zachodnich kapitalistycznego modelu gospodarki rynkowej wydaje się być światowy kryzys finansowy i ekonomiczny, który wybuchł wraz z ogłoszeniem przez amerykański bank inwestycyjny Lehman Brothers upadłości 15 września 2008 roku. Bezpośrednim następstwem tego zdarzenia był wzrost nieufności do sektora bankowego, a po wybuchu w 2010 roku kryzysu finansowego w Europie także w stosunku do rynku obligacji, dotąd uważanych za bezpieczne produkty finansowe<sup>29</sup>. Kłopoty na amerykańskim rynku finansowym, rynku nieruchomości, niewypłacalność takich państw europejskich, jak: Grecji, Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii, a także rosnące zadłużenie większości krajów o modelu gospodarki kapitalistycznej, sprowokowało liczne refleksje na temat prowadzonej w wielu krajach polityki społeczno-gospodarczej.

W dyskursie naukowym coraz częściej dominują głosy krytykujące wolnorynkowe idee, a zwłaszcza neoliberalną odmianę kapitalizmu. Co gorsza, krytyka ta często rozszerzana jest na liberalizm w ogóle, co stanowi negatywny czynnik utrudniający rozwój myśli liberalnej<sup>30</sup>. Jednocześnie w wielu ośrodkach naukowych czy *think tankach* pojawiają się badania mające przyczynić się do modernizacji ustroju gospodarczego opartego na gospodarce rynkowej. W opinii Władysława Szymańskiego, popularna na przestrzeni ostatnich trzech dekad doktryna neoliberalna doprowadziła do ograniczenia, a nawet likwidacji regulacyjnych funkcji państwa. Równoległe funkcje tych nie przejęły inne podmioty, jak np. organizacje międzynarodowe<sup>31</sup>. Podobnego zdania jest Marian Guzek, który uważa, że światowy kryzys gospodarczy ujawnił kryzysogenne czynniki zawarte w neoliberalizmie popularnym i realizowa-

<sup>28</sup> W. Piecuch, *Ordoliberalizm...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>29</sup> M. Dahl, *Niemiecki...*, *op. cit.*, s. 306.

<sup>30</sup> E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>31</sup> W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011, s. 73.

nym w świecie zachodnim od początku lat 80. XX wieku<sup>32</sup>. Z kolei Elżbieta Mączyńska zauważa, że:

„dysfunkcje współczesnej gospodarki potwierdza wiele negatywnych zjawisk. Do najbardziej dotkliwych należy zagrożenie wielu grup anomią, co wiąże się z rosnącą turbulencją i częstotliwością występowania kryzysów gospodarczych, nieprawidłowościami w wycenie i ocenie pracy oraz majątku i rynkowej wartości przedsiębiorstw, bezrobociem i coraz bardziej skonstrastowanymi biegunami bogactwa i nędzy, nie mówiąc już o naruszeniu równowagi ekologicznej”<sup>33</sup>.

Przy czym autorka wraz z Piotrem Pyszem jednocześnie przestrzegają przed odrzuceniem, w obliczu trapiących gospodarkę światową problemów, liberalnej myśli ekonomicznej i społecznej<sup>34</sup>.

Sięgając do źródeł obecnego globalnego kryzysu ekonomicznego, należy cofnąć się do kryzysu z lat 70. XX wieku, który doprowadził do wyparcia keynesizmu jako dominującego nurtu w teorii ekonomii i zastąpienie go wspomnianym już neoliberalizmem. Fascynacja wolnościowymi ideałami, połączonymi z przekonaniem o spontanicznym i samokształtującym się ładem gospodarczym, doprowadziła do wzrostu popularności teorii takich ekonomistów, jak Milтона Friedmana czy Fryderyka Augusta von Hayeka. To ich poglądy były inspiracją do reorientacji polityki gospodarczej w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, a następnie w innych krajach, w kierunku monetaryzmu i ekonomii podażowej. Co gorsza, równocześnie narzucono opinii publicznej pogląd o braku alternatywy dla globalnego kapitalizmu opartego na wolnym handlu i wolnym rynku<sup>35</sup>.

Jednym z głównych celów monetarystycznej polityki gospodarczej stała się walka z inflacją. Z początkiem lat 80. XX wieku restrykcyjna polityka pieniężna w połączeniu z recesją przyczyniła się do wzrostu bezrobocia w większości państw OECD. To z kolei doprowadziło do ograniczenia inflacji, ale także osłabiło żądania płacowe pracobiorców. Proces ten został wzmocniony przez zwiększoną mobilność kapitału i dalszą presję na ograniczenie wynagrodzeń ze strony właścicieli firm<sup>36</sup>.

Jako przyczynę rosnącego bezrobocia w latach 80. i 90. XX wieku uznano nadmierną regulację rynków pracy, natomiast jako receptę na rozwiązanie

<sup>32</sup> M. Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>33</sup> E. Mączyńska, *Ordoliberalizm...*, *op. cit.*, s. 103.

<sup>34</sup> E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>36</sup> S. Sturn, T. van Treeck, K. Zwickl, *Die strukturellen Ursachen der Krise*, pobrano z [die-zukunft.at](http://die-zukunft.at) [dostęp 13.06.2015].

tego problemu uznano deregulację. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w swych rekomendacjach dla państw zalecał kompleksowe reformy strukturalne mające na celu zniesienie takich ograniczeń rynku pracy, jak np.: zmniejszenie hojnych ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, ograniczenie wysokich płac minimalnych czy liberalizację przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia<sup>37</sup>. W połączeniu z polityką demontażu świadczeń socjalnych zaowocowało to ograniczeniem dochodów iubożeniem, przede wszystkim niższych warstw społecznych oraz klasy średniej. Nie przełożyło się to jednak na spadek poziomu ich konsumpcji, co osiągnięto dzięki intensywnej ekspansji kredytowej! Żeby ją umożliwić, dokonano również głębokiej deregulacji rynku kredytowego. Oczywiście konsekwencją prowadzenia takiej polityki był wzrost nierówności dochodowych i majątkowych, wzrost zadłużenia oraz narastanie nierównowagi. Potwierdzają to badania prowadzone przez Josepha Stiglitz, który twierdzi, że obecny kryzys ma korzenie strukturalne, wynikające ze strukturalnych zmian w dystrybucji dochodów. Badacz zauważa, że od 1980 roku w większości krajów uprzemysłowionych dochody niższych warstw społecznych w zasadzie pozostały bez zmian, natomiast znacząco powiększyły się w grupie najbogatszych osób<sup>38</sup>. Do analogicznego wniosku doszli również badacze niemieckiego ośrodka badawczego *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, badający rozkład majątku w niemieckim społeczeństwie. Według nich, w Niemczech od momentu zainicjowania przez kanclerza Gerharda Schrödera reform rynku pracy wartość majątku najuboższej połowy społeczeństwa spadła o 50%. Z kolei w analogicznym okresie nastąpił znaczący przyrost majątku w grupie 10% najbogatszych osób w państwie niemieckim<sup>39</sup>.

Konsekwencją dominacji podejścia neoliberalnego w polityce społeczno-gospodarczej jest naruszenie globalnej, regionalnej oraz lokalnej równowagi życia społeczno-ekonomicznego. Objawia się ona narastającą niepewnością i ryzykiem w życiu ludzi, ale także i podmiotów gospodarczych. Rosnące bezrobocie, wzrost dysproporcji majątkowych i dochodowych oraz podatność licznych krajów na kryzysy przyczynia się do popularyzacji postaw anty-systemowych, w tym odrzucających wolny rynek i demokrację. W obliczu narastających globalnych zagrożeń ekonomicznych, ale także i politycznych, przywrócenie równowagi staje się dla przywódców zadaniem priorytetowym.

<sup>37</sup> *Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off*, World Economic Outlook, Chapter 4, International Monetary Fund, Washington D.C. Mai 2003, s. 129.

<sup>38</sup> S. Sturn, T. van Treeck, K. Zwickl, *Die strukturellen...*

<sup>39</sup> M.M. Grabka, Ch. Westermeier, *Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland*, „DIW Wochenbericht“ Nr 9/2014, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2014, s. 151–164.



Za główny czynnik kryzysogeny we współczesnej gospodarce światowej należy zatem uznać w pierwszej kolejności narastające różnice w podziale i poziomie dochodów, a następnie (aczkolwiek w mniejszym stopniu) złe regulacje dotyczące sektora finansowego. W państwach OECD od początku lat 80. XX wieku można zauważyć rosnące różnice majątkowe, które nie są rezultatem postępującej globalizacji czy rozwoju technicznego, lecz konsekwencją realizacji neoliberalnej polityki społeczno-gospodarczej, która doprowadziła do deregulacji rynków finansowych i rynków pracy. Ponowne uregulowanie rynku finansowego oraz rynku pracy wydaje się być kluczowym elementem na drodze do stabilizacji globalnej gospodarki.

## PODSUMOWANIE

W obliczu współczesnego kryzysu gospodarki światowej, charakteryzującego się narastającymi nierównowagami, chaosem oraz nieładem, konieczne wydaje się odejście w polityce społeczno-gospodarczej od popularnego w ostatnich dekadach neoliberalizmu i zastąpienie go nurtem ordoliberalnym, zorientowanym na wolność, ale w ramach stanowionego przez państwo ładu gospodarczego. W tym celu należałoby dążyć do umocnienia roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym, aby kwestie dotyczące kształtowania ładu społeczno-gospodarczego ponownie miały charakter pierwszoplanowy. Nie będzie to zadanie łatwe, gdyż oznaczałoby to konieczność przebudowy obowiązującego modelu ustrojowego (sprzyjającego licznym grupom interesu) oraz przywrócenie silnego państwa, które – jak zauważył Alexander Rüstow – „powinno stać tam gdzie jego miejsce, tj. ponad gospodarką i jej grupami interesów”<sup>40</sup>.

Z punktu widzenia ordoliberalizmu, propozycje walki z kryzysami gospodarczymi, zarówno metodami zaproponowanymi przez Keynesa, jak i neoliberalów, mają analogiczne konsekwencje w przypadku ich zastosowania, gdyż w swym założeniu koncentrują się na oddziaływaniu państwa na przebieg procesu gospodarowania. Różnica pomiędzy keynesistami a neoliberalami sprowadza się do tego, że ci pierwsi opowiadają się za sterowaniem procesem gospodarowania przez państwo od strony globalnego popytu, głównie poprzez instrumenty polityki fiskalnej i pieniężnej. Drudzy zaś oddziałują na rozmiar zagregowanej podaży oraz stabilność poziomu cen zgodnie z koncepcją

<sup>40</sup> A. Rüstow, *Redebeitrag, Deutschland und die Weltkrise*, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Dresden 1932, t. 187, s. 62–69, za: E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm...*, *op. cit.*, s. 5.

ekonomii podaźowej oraz monetaryzmu<sup>41</sup>. Natomiast w opinii ordoliberalistów za zasadniczy element uruchamiający przywrócenie naruszonej globalnej równowagi społeczno-gospodarczej byłoby wycofanie się państwa z oddziaływania na przebieg procesu gospodarowania i skupienie się wyłącznie na kwestiach związanych z kształtowaniem ładu gospodarczego.

Co mogłoby to w praktyce oznaczać? A mianowicie, co zauważył Grzegorz Kołodko, skupienie się na zrównoważonym, długofalowym rozwoju społeczno-gospodarczym poprzez kształtowanie odpowiednich warunków prawnych i instytucjonalnych. Rozwój taki powinien być skoncentrowany na równowadze pomiędzy celami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi. W odniesieniu do aspektów ekonomicznych oznacza to zrównoważony rozwój pomiędzy rynkiem towarów, kapitału, inwestycji, finansów i siły roboczej. W odniesieniu do aspektów społecznych oznacza to przede wszystkim sprawiedliwy podział dochodów i sprawiedliwy dostęp różnych grup ludności do usług publicznych. Natomiast w sferze ekologicznej zachowanie równowagi pomiędzy ekonomiczną działalnością człowieka a przyrodą<sup>42</sup>. W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy ponowna regulacja rynków finansowych pozwoli osiągnąć ten cel? Wydaje się to dosyć dyskusyjne. O wiele bardziej konieczna jest zmiana myślenia o polityce gospodarczej i polityce rynku pracy, zmierzająca do osiągnięcia większej sprawiedliwości w podziale dochodu, czy bardziej sprawiedliwych wynagrodzeń za wykonywaną pracę. Konieczne jest również podjęcie działań zmierzających do ograniczenia koncentracji kapitału i wpływu potężnych grup interesu takich, jak transnarodowych korporacji międzynarodowych czy transnarodowych organizacji pozarządowych, które posiadają olbrzymi potencjał oddziaływania na poszczególne państwa, dysponują potężnym kapitałem i zainteresowane są raczej ograniczaniem wolnej konkurencji, niż jej wzmacnianiem. Właściwym krokiem zmierzającym do osiągnięcia tego celu byłoby wzmocnienie przez państwa obowiązującego prawa antymonopolowego oraz rozszerzenie jego oddziaływania na poziom międzynarodowy oraz na wirtualną przestrzeń. Obecnie najbardziej potężne struktury monopolistyczne powstają przede wszystkim w Internecie, a nie w tradycyjnych gałęziach przemysłu. Skala zagrożeń z tym związanych wydaje się być jeszcze nieoszacowana. Na zakończenie należy również podkreślić, że bez odbudowy etycznego wymiaru ekonomii, ale także i polityki oraz wzmocnienia

<sup>41</sup> E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>42</sup> W. Kołodko, *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Ekonomia dla przyszłości. Fundamentalne problemy teorii ekonomii i praktyki gospodarczej*, PTE, Warszawa 2014, s. 19.

odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za wyniki własnej działalności, wszelkie inne działania wcześniej, czy później skazane będą na niepowodzenie, co zauważyli już przed wieloma dekadami właśnie ordoliberalowie.

## BIBLIOGRAFIA

- Bokajło J., *Spoleczna Gospodarka Rynkowa jako instrument walki politycznej wpływający na kształt ładu społeczno-gospodarczego RFN – prolegomena*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Spontaniczne i stanowione elementy ładu gospodarczego w procesie transformacji – dryf ładu czy jego doskonalenie?*, PTE, Warszawa 2014.
- Böhm F., *Demokratie und ökonomische Macht*, [w:] F. Böhm (red.), *Kartelle und Monopole im modernen Recht*, C.F. Müller, Karlsruhe 1961.
- Dahl M., *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.
- Dahl M., *Niemieckie doświadczenia ze społeczną gospodarką rynkową – państwo opiekuńcze, czy państwo socjalne?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, Nr 1(41), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009.
- Dahl M., *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Nr 3(42)2013, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Enste D.H., *Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht*, Roman Herzog Institut e.V., München 2006.
- Erhard L., *Wohlstand für alle*, ECON Verlag, Düsseldorf 2000.
- Eucken W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Wyd. 7, UTB, Tübingen 2004.
- Gołębiowski G., *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, pobrano z [www.ce.vizja.pl](http://www.ce.vizja.pl) [dostęp 25.06.2015].
- Grabka M.M., Westermeier Ch., *Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland*, „DIW Wochenbericht“ Nr 9/2014, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2014.
- Grabska A., Moszyński M., Pysz P., *Stanowiony i spontaniczny ład gospodarczy w procesie transformacji systemowej Polski i byłej NRD*, Instytut Badań Gospodarczych, PTE Oddział w Toruniu, Toruń 2014.
- Guzek M., *Kapitalizm na krawędzi*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014.
- Goldschmidt N., *Die Entstehung der Freiburger Kreise*, pobrano z [www.kas.de](http://www.kas.de) [dostęp 10.06.2015].

- Haremska K., *Kapitalizm – narodziny idei*, „Argument”, Vol. 3 (1/3013), pobrano z [www.argument-journal.eu](http://www.argument-journal.eu) [dostęp 20.06.2015].
- Kołodko W., *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Ekonomia dla przyszłości. Fundamentalne problemy teorii ekonomii i praktyki gospodarczej*, PTE, Warszawa 2014.
- Kowalik T., *Systemy gospodarcze*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2005.
- Mączyńska E., *Ordoliberalizm – użyteczność w warunkach nieładu instytucjonalnego*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Mączyńska E., Pysz P., *Liberalizm–neoliberalizm–ordoliberalizm*, pobrano z [www.pte.pl](http://www.pte.pl) [dostęp 11.06.2015].
- Piecuch W., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa*, pobrano z [http://www.wpia.us.edu.pl/sites/wpia.us.edu.pl/files/addressbook/9212/eak2\\_artykul.pdf](http://www.wpia.us.edu.pl/sites/wpia.us.edu.pl/files/addressbook/9212/eak2_artykul.pdf) [dostęp 11.06.2015].
- Pysz P., *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Rüstow A., *Redebeitrag, Deutschland und die Weltkrise*, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Dresden 1932, t. 187.
- Schlecht O., *Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft*, FAZ, Frankfurt a.M. 2001.
- Schubert K., Klein M., *Kapitalismus*, pobrano z [www.bpb.de](http://www.bpb.de) [dostęp 26.06.2015].
- Sturn S., van Treeck T., Zwickl K., *Die strukturellen Ursachen der Krise*, pobrano z [diezukunft.at](http://diezukunft.at) [dostęp 13.06.2015].
- Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011.
- Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off*, World Economic Outlook, Chapter 4, International Monetary Fund, Washington D.C. Mai 2003.

## ORDOLIBERALIZM JAKO RECEPTA NA REFORMĘ KAPITALIZMU

### Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy ordoliberalizm może być skutecznym sposobem na reformę kapitalizmu. Współczesny kryzys finansowy i ekonomiczny, który trapi gospodarkę światową od 2008 roku, obnażył sła-

bości popularnej i realizowanej od lat 80. XX wieku doktryny neoliberalnej, przyczyniając się do pogłębienia refleksji nad słabościami obowiązującego w większości państw świata systemu kapitalistycznego. Jako metodę badawczą użyto analizę teoretyczną wybranych publikacji oraz źródeł internetowych. W pierwszej części opracowania autor przedstawia istotę i pojęcie kapitalizmu oraz główne założenia teorii ordoliberalnej. Następnie próbuje określić przyczyny globalnych problemów społeczno-ekonomicznych, analizując również źródła zagrożeń dla współczesnego kapitalizmu. Na zakończenie przedstawione są wnioski oraz zarys niezbędnych działań mających na celu naprawę ustroju kapitalistycznego. Konkluzją przeprowadzonej analizy jest twierdzenie, że teoria ordoliberalizmu może być użyteczną inspiracją dla naprawy współczesnego kapitalizmu. Może być również przydatna w przygotowywaniu założeń polityki społeczno-gospodarczej w poszczególnych państwach.

#### ORDOLIBERALISM AS A PRESCRIPTION FOR THE REFORM OF CAPITALISM

##### Summary

The article aims to answer the question whether Ordoliberalism can be an efficient way to reform capitalism. The contemporary financial and economic crisis, which has troubled the world economy since 2008, shows the weaknesses of the neoliberal doctrine, popular and implemented since the 1980s, contributing to a deepened reflection on the weaknesses of the capitalist system, which exists in the majority of states. The research method used by the author is a theoretical analysis of selected publications and Internet sources. In the first part of the article, the author presents the essence and the concept of capitalism as well as the main assumptions of the ordoliberal theory. Next, he tries to determine the reasons of the global social-economic problems, also analysing the sources of threats to the contemporary capitalism. Finally, there are conclusions and an outline of necessary actions in order to improve the capitalist system. The analysis results in a conclusion that the ordoliberal theory may be a useful inspiration for a reform of the contemporary capitalism. It can also be useful for the preparation of social-economic policy premises in particular states.

## ОРДОЛИБЕРАЛИЗМ КАК РЕЦЕПТ НА РЕФОРМУ КАПИТАЛИЗМА

### Резюме

Целью статьи является ответ на вопрос, может ли ордолиберализм служить эффективным средством реформирования капитализма. Современный финансово-экономический кризис, гнетущий мировую экономику с 2008 года, обнажил слабости популярной и реализуемой с 80-х годов неолиберальной доктрины, способствуя появлению более глубоких размышлений на тему слабых сторон действующей в большинстве государств во всём мире капиталистической системы. В качестве исследовательского метода использован теоретический анализ избранных публикаций, а также интернет-источников. В первой части исследования автор представляет сущность и понятие капитализма, а также основные предпосылки ордолиберального учения. Далее имеет место попытка определить причины глобальных социально-экономических проблем, с параллельным анализом источников угрозы для современного капитализма. В заключение представлены выводы, а также обрисовка необходимых действий, цель которых – реконструкция капиталистической системы. Итогом проведённого анализа является утверждение, что теория ордолиберализма может быть эффективным стимулом для реконструкции современного капитализма. Она может быть полезна также при формулировке предпосылок социально-экономической политики в отдельных государствах.

**Beniamin Kostrubiec**

# WALUTY ŚWIATOWE JAKO FUNDAMENTY KAPITALIZMU W PROCESIE GLOBALIZACJI

## WPROWADZENIE

Od dawna było wiadomo, że losy gospodarki światowej zależą od pieniądza światowego, jakim był dolar, sprawujący funkcję hegemonu wśród walut o zasięgu międzynarodowym. Obecnie, gdy utracił tę pozycję, a euro ogranicza w znacznym stopniu zasięg jego funkcji, powszechna jest świadomość, że nie tylko dla gospodarki światowej, ale dla kapitalizmu w skali globalnej, waluty światowe stanowią fundamenty, od trwałości których zależą losy wszystkich przedsiębiorstw i zwykłych obywateli. Trwałość ta nie wydaje się pewna, co rodzi przypuszczenia, że te fundamenty się kruszą.

Celem tego opracowania jest identyfikacja stadiów rozwojowych dolara i euro za pomocą metod ekonometrycznych oraz dokonanie porównań z funtem szterlingiem, z zamiarem naświetlenia mechanizmu długookresowych przekształceń wartości pieniądza światowego. Ma to służyć możliwości sporządzenia prognozy zmian wartości dolara do 2024 roku oraz wartości euro do 2020 roku.

Zadania te wymagają rozwiązania pewnych kwestii metodologicznych. Wartość każdej waluty może bowiem być mierzona wartością dowolnej innej waluty lub wartością złota, co robi wrażenie ułatwienia badań ekonometrycznych. Jeśli jednak uwzględni się fakt, że każda z tych walut zmienia swoją wartość, a złoto również, to powstaje pytanie, jak doprowadzać wyniki tych pomiarów do porównywalności oraz neutralizować w zadowalającym stopniu wpływ zmian walut używanych jako mierniki. Przyjmujemy w tym celu dwa sposoby. Po pierwsze, długookresowe zmiany wartości dolara, funta szterlinga i euro są mierzone za pomocą kursów każdej z tych walut w jednakowej

walucie, tj. we franku szwajcarskim. Po drugie, do potrzeb obliczania trendu zmian dolara są stosowane współczynniki dynamiki zmian kursów dolara wyrażanych w trzech walutach, a następnie współczynniki te są uśredniane. Szereg czasowy uśrednionych współczynników dynamiki służy za podstawę empiryczną do obliczenia bardziej zobiektywizowanego trendu zmian wartości dolara wobec roku przyjętego za stałą podstawę dynamiki (1985). Oba powyższe sposoby są również stosowane w celu określania zmian wartości euro z tą różnicą, że za podstawę dynamiki tych zmian przyjmujemy rok jego wprowadzenia, czyli 2000.

Jakość rezultatów badań ekonometrycznych zależy w dużym stopniu od tego, czy i w jaki sposób zostaną uwzględnione nie tylko analizy zmian kursów walutowych w czasie, ale również zależności przyczynowo-skutkowe tych zmian. Niezbędne są zwłaszcza oceny zależności zmian kursów walut światowych od monopolu państwa (lub ugrupowania państw) w emitowaniu pieniądza światowego oraz od dochodu z tego tytułu określanego jako *seigneurage*, tzn. renta emisyjna. Ponadto zachodzi potrzeba dokonywania oceny zaobserwowanych prawidłowości walutowych, generowanych przez politykę monetarną badanych państw, która ulegała istotnym zmianom.

Niezbędne jest tu również objaśnienie prozaicznych spraw natury techniczno-obliczeniowej, ponieważ w tym opracowaniu sposób ich prezentacji różni się od sposobów medialnych, pochodzących ze sfer bankowych. Wprowadzają one bowiem zamieszanie terminologiczne, wynikające ze zniekształcenia pojęcia kursu walutowego. Należy przypomnieć, że podręcznikowa jego definicja mówi, iż kurs walutowy to cena jednostki danej waluty, wyrażona w jednostkach innej waluty.

Według reguły bankowo-medialnej kurs dolara wyrażony we frankach szwajcarskich to „dolar do franka”, zapisywany jako USD/CHF. Gdyby tę regułę rozszerzyć na ceny innych towarów, to o cenie marchwi w złotych należałoby mówić „marchew do złotówki”, a w skrócie MAR/zł. Aby tę cenę obliczyć, gdy za sto kilogramów marchwi zapłacimy 200 zł, należy więc w liczniku umieścić 100 kg, a w mianowniku 200 zł. Otrzymalibyśmy wynik: cena marchwi wynosi  $\frac{1}{2}$  kilograma za złotówkę, co faktycznie oznaczałoby cenę złotówki wyrażoną w ilości marchwi, a nie odwrotnie. Otóż sfery bankowo-medialne nie są tak konsekwentne, bo mówią: chcąc obliczyć ułankowo wyrażoną cenę waluty, należy przyjąć odwrotność ułamka i zastosować nową regułę matematyczną. Wtedy uzyskamy wynik prawidłowy, ale tylko dzięki tej „zmodernizowanej” regule, mówiącej, że aby obliczyć wartość ułamka, należy podzielić mianownik przez licznik. Nie zastosujemy się jednak do tej arytmetycznej reguły i pozostaniemy w zgodzie z matematyką nauczaną w tradycyjnej szkole.



Obliczenia danych potrzebnych do tabelarycznych zestawień liczbowych i wykresów wykonano na podstawie źródeł podanych w Bibliografii na końcu opracowania.

## 1. PRZYCZYNY DŁUGOOKRESOWYCH ZMIAN WARTOŚCI DOLARA I ICH WPŁYW NA OBECNĄ JEGO POZYCJĘ

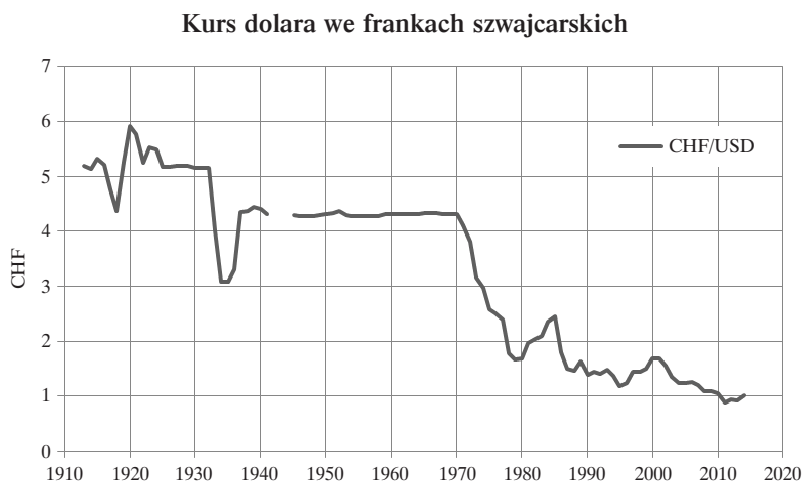
W ciągu ostatnich stu lat dolara dotknęły dwa wielkie załamania jego wartości i jedno mniejsze, lecz przyniosło ono najbardziej negatywne dla dolara skutki, odczuwalne dla całego świata do dziś. Jak pokazuje rysunek 1 obrazujący zmiany wartości dolara w latach 1913–2014 (dane liczbowe dla tego okresu zawiera tabela 1 Aneksu), pierwsze wielkie załamanie rozpoczęło się w 1933 roku, czyli w ostatnim roku Wielkiego Kryzysu. Skutki tego załamania zostały w znacznym stopniu pokonane dzięki polityce prezydenta F.D. Roosevelta, który nałożył na społeczeństwo amerykańskie prawny obowiązek odsprzedania państwu złota. Dzięki temu dolar uzyskał wysokie pokrycie kruszcowe i odzyskał zaufanie nadszarpnięte jego deprecjacją w pierwszym okresie polityki New Dealu.

Drugie, znacznie głębsze, załamanie rozpoczęło się w 1971 roku, po odstąpieniu USA od wymienialności dolara na złoto. Dopiero po 10 latach nastąpiło zahamowanie spadku wartości dolara, pomimo że prezydent R. Nixon zrealizował przedsięwzięcie mające neutralizować w znacznym stopniu skutki braku wymienialności dolara na złoto. Polegało ono na wprowadzeniu po raz pierwszy w historii, pod nadzorem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, międzynarodowego pieniądza. Nie był to pieniądz obiegowy w formie banknotów, lecz rozrachunkowy, funkcjonujący do dziś pod nazwą Specjalne Prawa Ciągnięcia (SDR). Wprawdzie pieniądz ten zaczął też pełnić funkcję pieniądza rezerwowego, lecz w niedużym stopniu, nieproporcjonalnym do skutków spadającego gwałtownie zaufania do dolara, z powodu zbyt małych rozmiarów emisji SDR-ów.

O trzecim załamaniu dolara, które wystąpiło – a faktycznie zostało wywołane przez administrację prezydenta R. Reagana w 1985 roku – można mówić jako o przełomowym, podczas którego dolar został pozbawiony pozycji hegmona. Stało się to na konferencji w Stanach Zjednoczonych w hotelu Plaza w Los Angeles, a nastąpiło pod wpływem presji z ich strony wobec głównych partnerów handlowych, a zwłaszcza Japonii, aby zgodzili się na aprecjację swych walut, czyli pośrednio umożliwili deprecjację dolara. Ten akt wadliwego interwencjonizmu w skali międzynarodowej był spowodowany wprowadze-

niem w USA gruntownie zmienionej polityki pieniężnej. Podstawą tej polityki stała się neoliberalna doktryna Hayeka–Friedmana. Poprzednia polityka typu keynesowskiego, uzupełniona rozwiązaniami modelowymi Samuelsona, została zdecydowanie odrzucona. Po latach okazało się, że przekształcona w ideologię neoliberalną doktryna Hayeka–Friedmana doprowadziła do samowoli wielkich banków i zdeformowania rynków finansowych, co w konsekwencji doprowadziło do wybuchu kryzysu w 2008 roku.

Rysunek 1



Niezależnie od negatywnej oceny rezultatów porozumienia podpisanego w hotelu Plaza należy stwierdzić, że w funkcjonowaniu każdego fiducyjnego, tj. opartego na zaufaniu, a nie na pokryciu kruszcowym, pieniądza światowego może nadejść moment przełomowy, w którym jego długotrwała deprecjacja okaże się niezbędną. Interpretacja aspektów ekonometrycznych długofalowych zmian wartości dolara jako pieniądza światowego pozwala stwierdzić, że w czasie pierwszych pięćdziesięciu lat badanego okresu stuletniego kurs dolara wahał się umiarkowanie, z wyjątkiem czterech lat Wielkiego Kryzysu, w przedziale od 4 do 5 franków szwajcarskich. Skoro państwo emitujące ten pieniądz, mające w sprawowaniu tej funkcji pozycję monopolisty, nie zmieniało w sposób istotny tego kursu, należy sądzić, że osiągało wtedy olbrzymie dochody w formie renty emisyjnej ze sprzedawania całemu światu szczególnego towaru, jakim jest pieniądz światowy, po wysokiej cenie rynkowej, gdyż koszty jego wytwarzania (drukowania banknotów) były prawie zerowe. Dzięki statusowi dolara jako waluty globalnej USA mogły ponadto korzystnie kupo-

wać na rynkach transkontynentalnych potrzebne surowce, a zwłaszcza ropę naftową z krajów arabskich.

Jednakże w roku 1970 wielkie rozmiary renty emisyjnej, odpowiadające pojęciu pięćdziesięcioletniego „okresu życia produktu” musiały się skończyć. Albowiem wskutek zmniejszonego zaufania nabywców tego towaru rozmiary popytu i jego cena rynkowa musiały ulegać poważnemu spadkowi. W tym miejscu należy oczywiście postawić pytanie: a co się dzieje z wyemitowanym i sprzedanym pieniądzem światowym? Czy on ulega zniszczeniu albo zużyciu? Odpowiedź jest stanowcza: nie, on wraca do emitenta jako towar na sprzedaż za złoto lub inne waluty, bądź za pospolite inne towary.

Przezorny emitent, przewidujący, że kiedyś taki czas może nadejść, musi zastosować zmiany polityki emisyjnej, ponieważ zmieniają się role partnerów w handlu pieniądzem światowym. Teraz dawni nabywcy oferują ten towar jego wytwórcy i pragną go sprzedać po takiej cenie, po jakiej kiedyś ten towar kupowali. Interes emitenta polega natomiast na spowodowaniu istotnego obniżenia dawnej ceny, bo inaczej olbrzymie rozmiary renty emisyjnej musiałyby być całkowicie zwrócone. Czy można się więc dziwić, że przebieg długotrwałego życia produktu w postaci pieniądza światowego ilustruje taka krzywa jak na rysunku 1?

Będąc monopolistą, państwo emitujące pieniądz światowy mogłoby, teoretycznie biorąc, znacznie zwiększyć jego podaż, aby wywołać szybką obniżkę kursu. Groziłoby to jednak wybuchem paniki oraz światową hiperinflacją. Wymagane jest więc umiejętne sterowanie procesem deprecjonowania własnej waluty, jeżeli nie następuje powrót zaufania do niej klientów na całym świecie i możliwość przywrócenia poziomu kursu z pierwszego stadium funkcjonowania waluty światowej.

Po roku 1970 sztukę sterowania deprecjacją dolara bank centralny USA (Federal Reserve, w skrócie Fed) opanował znacznie lepiej aniżeli brytyjski bank centralny wobec swego funta. W rezultacie, unikając ogłaszania dewaluacji pogarszających wizerunek emitenta, Fed zdołał do 2014 r. obniżyć wartość dolara do 17% jej poziomu z 1920 roku.

## 2. CZY DOŚWIADCZENIA FUNTA SZTERLINGA POTWIERDZAJĄ NIEZBĘDNOŚĆ DEPRECJACJI PIENIĄDZA ŚWIATOWEGO?

Przebieg funkcjonowania funta brytyjskiego, który przestał być pieniądzem światowym i zszedł na pozycję waluty międzynarodowej, określanej też jako regionalna, przedstawiony na rysunku 2, ma kształt podobny do krzywej

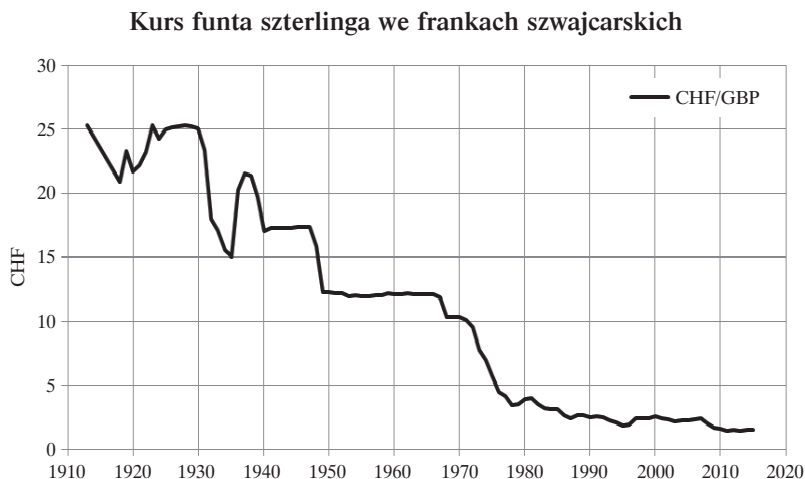
dolara z poprzedniego rysunku. Istotnie, między obu walutami w badanym okresie stuletnim występuje daleko idąca zbieżność. Najważniejsza jednak przyczyna nieuchronnego, skokowego spadku wartości funta wystąpiła 40 lat wcześniej, tj. w 1931 roku. Wtedy bowiem Wielka Brytania ogłosiła światu odstąpienie od wymienialności funta na złoto. To w owym czasie objawiła się po raz pierwszy w historii reakcja świata na przekształcenie pieniądza światowego w postać fiducyjną, opartą na zaufaniu. Po wycofaniu wymienialności zaufanie gwałtownie spadło, więc i wartość funta musiała szybko maleć.

W przypadku dolara to szybkie spadanie było ponad dwukrotnie dłuższe, bo dziesięcioletnie. Od czysto formalnej zbieżności reakcji świata w obu przypadkach ważniejsze jest jednak to, że w 1930 roku świat miał już alternatywną walutę światową, zdolną do zastąpienia funta, jaką był dolar. W 1971 roku takiej alternatywy dla świata nie było i w gruncie rzeczy do dnia dzisiejszego prawie nie ma, nawet po uwzględnieniu roli euro, o czym dokładniej będzie mowa niżej.

Ekonometrycznie ujawnioną niespodzianką może być obserwacja, że funt zdołał jeszcze przez blisko 40 lat (do 1967 r.) utrzymać poziom swego kursu w granicach 50% swej najwyższej wartości z okresu przed I wojną światową (wartość funta wynosiła wtedy 25 franków szwajcarskich), pomimo iż po 1930 roku alternatywny dolar miał pozycję dominującego pieniądza światowego. Okazuje się, w świetle ujawnionych już w stopniu miarodajnym źródeł archiwalnych, że tak długie utrzymywanie przez W. Brytanię kursu funta wynikało wprawdzie z jej polityki pieniężnej, jednakże faktyczne źródło doktrynalne tej polityki miało podwójny charakter zewnętrzny. Oto bowiem w 1944 roku na słynnej konferencji w Bretton Woods główny przedstawiciel USA Dexter White, minister finansów w rządzie Roosevelta, pełnił w owym czasie funkcję szpiega Stalina i nakłonił przedstawiciela W. Brytanii, słynnego J.M. Keynesa do utrzymywania nadwartościowego kursu funta. Intencją Kremla było wykorzystanie administracji prezydenta Roosevelta, penetrowanej wtedy przez liczną grupę sowieckich szpiegów na wysokich stanowiskach, do osłabiania W. Brytanii jako głównego mocarstwa kolonialnego i tworzenia przez ZSRR stref wpływu w regionie krajów „trzeciego świata”.

Jak pokazało życie, długotrwała polityka nadwartościowego kursu funta przynosiła szkody gospodarce brytyjskiej. Pierwszej 30-procentowej dewaluacji W. Brytanii dokonała w 1949 r., a drugiej, 15-procentowej, dopiero w 1967 roku. I to po niej w ciągu 10 lat nastąpiła głęboka deprecjacja do poziomu poniżej 5 franków w 1980 roku. Ułatwiło to M. Thatcher utrzymanie zrównoważonego wzrostu gospodarki, lecz w warunkach dalszej deprecjacji funta. Deprecjacja ta spowodowała, że funt definitywnie utracił pozycję pieniądza światowego i od 2010 roku spadł poniżej 4% swej wartości z 1930 roku.

Rysunek 2



### 3. POZYCJA EURO JAKO PIENIĄDZA ŚWIATOWEGO Z KRÓTKĄ HISTORIĄ

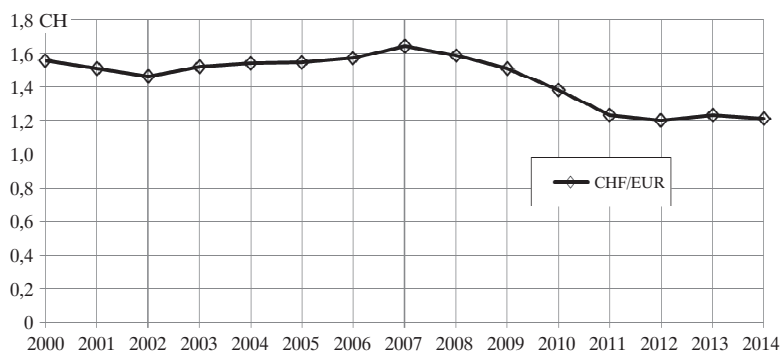
Między euro a funtem i dolarem występują dwie ważne różnice. Przede wszystkim, euro jest to pierwszy w historii pieniądź, który zaczął pełnić funkcję waluty światowej jako pieniądź fiducjarny. A więc nie działa on ani w postaci towarowej – jak w epoce prehistorycznej – ani w postaci mającej pokrycie kruszcowe, lecz jest całkowicie oparty na zaufaniu. Po drugie, jego emitent to nie pojedyncze państwo, ale liczna grupa państw nazywana strefą euro. Z obu tych właściwości wynikają poważne konsekwencje z punktu widzenia przyjętego przez nas poprzednio „cyklu życia produktu”. Wprawdzie jego zbiorowy emitent może nie obawiać się największego zagrożenia, jakie dokuczyło funtowi i dolarowi, czyli spadku zaufania z powodu utraty wymienialności, ale za to emitent euro musi się liczyć z trudnościami w osiągnięciu wysokiego długotrwałego stopnia zaufania całego świata, co osiągnął zarówno funt, jak i dolar. Ponadto, rozproszenie dochodu z dodatkowych emisji, czyli renty emisyjnej, między wszystkie państwa strefy, uniemożliwia osiąganie nadzwyczaj dużego efektu w powiększaniu potencjału gospodarczego i technicznego, pobudzającego wzrost zaufania do pieniądza światowego, jak to się działo na wielką skalę w USA.

Już te dwie różnice wskazują na to, że euro nie może być równie silnym alternatywnym pieniądzem światowym wobec dolara, jakim był dolar wobec funta. Potwierdzeniem tego wniosku jest rysunek 3. Osiągnięty w pierwszej

fazie wysoki poziom kursu euro wyrażony we frankach szwajcarskich trwał zaledwie osiem lat, a po upływie następnych trzech – wartość euro spadła o 25% w stosunku do kursu pierwotnego. Wprawdzie od 2011 roku kurs się ustabilizował, co było prawdopodobnie rezultatem decyzji banku centralnego Szwajcarii o utrzymywaniu kursu na poziomie 1,2 franka wobec euro, ale po odstąpieniu w styczniu 2015 r. od tej decyzji i uwolnieniu franka, kurs euro we frankach uległ poważnemu zmniejszeniu. Procesowi spadku wartości euro będą sprzyjały również decyzje Europejskiego Banku Centralnego. Ogłosił on wprowadzenie reguły tzw. ilościowego luzowania (Quantitative Easing) w ślad za Stanami Zjednoczonymi, które taką polityką, polegającą na drukowaniu nowych emisji, wywołują emocjonalne reakcje banków i innych inwestorów giełdowych na całym świecie.

Rysunek 3

Kurs euro we frankach szwajcarskich



Do czynników działających na niekorzyść euro należy dołączyć utrudnione prowadzenie polityki monetarnej nawet w warunkach istnienia ponadnarodowej instytucji bankowej, której decyzje są wiążące w prawie wewnętrznym wszystkich państw członkowskich. Powstają bowiem problemy z neutralizowaniem odmiennego w skutkach oddziaływania ujednoczonych instrumentów na poszczególne kraje, zróżnicowane pod względem poziomów rozwoju gospodarczego. Dotyczy to zarówno stopy procentowej, jak i samego kursu euro. Neutralizowanie dokuczliwych dla słabiej rozwiniętych krajów strefy euro zmian tych instrumentów wymaga poważnych transferów finansowych na wspieranie ich budżetów. Musi się to łączyć z trudnościami z powodu niedostosowania do takich celów polityki unii monetarnej od początku jej istnienia.

Sumaryczną ilustracją sekularnej deprecjacji dwu głównych w badanym stuleciu walut światowych, funta szterlinga i dolara, jest zamieszczony w aneksie rysunek 8, obrazujący konsekwencje aprecjacyjne cen złota. Długotrwały był okres niskiego poziomu ceny złota, będącej przeciwieństwem najwyższych kursów funta i dolara w pierwszej połowie XX wieku. Taka tendencja utrzymała się jeszcze przez 25 lat po konferencji w Bretton Woods. Aż do 1970 roku gwarantowany był kurs uncji złota w wysokości 35 dolarów. Po odstąpieniu od wymienialności dolara w 1971 roku i niestabilnych dwóch dekadach zmian jego kursu, od 2000 roku rozpoczęła się wspinaczka złota, aż do szczytowego poziomu jego wartości 1600 dolarów za uncję w 2011 roku. Głęboki spadek tej wartości do 1200 dolarów nastąpił do 2014 roku. Na podstawie prezentowanych uprzednio kursów dolara i euro można sądzić, że wkrótce prawdopodobna stanie się odwrotna tendencja zmian ceny złota. Nie można jej jednak poprawnie ekonometrycznie określić, tym bardziej, że mogą wystąpić skokowe konsekwencje wielkich spekulacji giełdowych i walutowych.

#### 4. PRZYSZŁOŚĆ DOLARA I EURO POD CIĘŻAREM USTROJOWYCH ZAGROZEŃ KORPORACYJNEGO KAPITALIZMU

Pod jednym względem obecna sytuacja dolara i euro jest bardzo podobna, pomimo że to się nie rzuca w oczy. Mianowicie, zarówno strefa euro, będąca emitentem zbiorowym pieniądza światowego, jak i indywidualny emitent dolara w postaci państwa, cierpią na osłabienie ich mocy sprawczej we władaniu swymi walutami z powodu ustrojowego wyłomu w ich pozycji monopolistycznej. W strefie euro pozycja władzy centralnej jest osłabiana sprzecznościami interesów poszczególnych państw, a w USA – słabość państwa bierze się z neoliberalnej zasady redukcji regulacyjnej funkcji banku centralnego wobec banków komercyjnych oraz ograniczania sprawowanego przez państwo nadzoru nad rynkami finansowymi. Ponieważ jednak na to ostatnie ograniczenie cierpi też każde państwo strefy euro, moc regulacyjna zbiorowego monopolu strefy euro wydaje się znacznie słabsza niż amerykańskiego Fed'u, pomimo że musi on bardziej lub mniej oficjalnie podporządkowywać swoje decyzje korporacjom Wall Street.

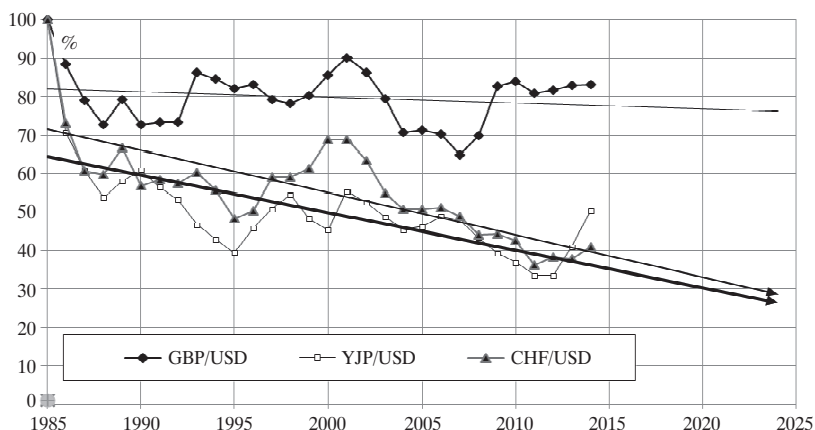
Euro i dolar są więc fundamentami pod wadliwie działającym gmachem instytucji państwowych mających eliminować psucie pieniądza oraz deformowanie rynków.

Ze świadomością o niekorzystnych dla obu walut warunkach ich funkcjonowania możemy przystąpić do oceny ekonometrycznej prognozy, najpierw

dla dolara, a następnie dla euro. Na rysunku 4 przedstawiona jest pierwsza faza prognozowania wartości dolara. Mamy tu trzy warianty prognozy zmian wartości dolara do 2024 roku. Każda z nich jest oparta na obliczonych trendach zmian współczynników dynamiki tej wartości według kursów dolara w funtach szterlingach, frankach szwajcarskich i jenach. Traktujemy jednak każdy z tych wariantów jako niedostatecznie miarodajny, bo obciążony skutkami zmian każdej z trzech walut przyjętych za mierniki poziomów kursu dolara.

Rysunek 4

**Ekstrapolacja trendów zmian wartości dolara do 2024 r. według wskaźników dynamiki jego kursów w funtach, frankach szwajcarskich i jenach**



W celu zneutralizowania w znaczącym stopniu różnic samych mierników wartości dolara przekształcamy trzy warianty prognozy w formę prognozy uśrednionej, co byłoby oczywiście niemożliwe, gdybyśmy pragnęli dokonać takiej operacji na absolutnych poziomach kursów, gdyż mają one różne miana. Pozbywamy się tych mian, przekształcając poziomy kursów we wskaźniki dynamiki o stałej podstawie z 1985 roku. Dobór podstawy ma znaczny wpływ na charakter trendów i wymaga uzasadnienia.

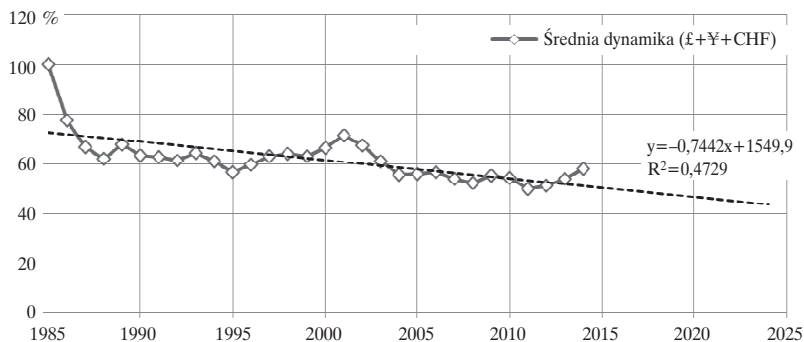
Przyjmujemy, że zmiana kursu dolara została dokonana w owym czasie w hotelu Plaza w wyniku wykorzystania pozycji przetargowej emitenta, czyli władz państwowych USA. Już wcześniej były one zdecydowane na trwałe ograniczenie funkcji emisyjnych banku centralnego i przekazanie ich w nadzwyczaj dużym zakresie bankom komercyjnym, według ideologicznej zasady „państwo remedialne”, czyli tylko „leczące niedomagania gospodarki”. Była



to istotna zmiana ustrojowa o podłożu ideologicznym, która uległa utrwaleniu i upowszechnieniu, a w konsekwencji wytworzeniu charakterystycznej epoki rozwoju kapitalizmu neoliberalnego w skali globalnej.

### Rysunek 5

Prognoza zmian wartości dolara do 2024 r. według uśrednionej dynamiki jego kursów w trzech walutach (w %)



Prognoza ekonometryczna wskazuje dolarowi drogę łagodnego schodzenia, podobną do tej, jaką schodził z pozycji pieniądza światowego funt szterling. Powstaje jednak pytanie, czy nie można przewidywać odmiennych dróg, przyspieszających zmiany pozycji dolara, zarówno w dół, jak i w górę? Nie tylko można, ale należy to zrobić już teraz. Chodzi bowiem o potrzebę weryfikacji prognozy ekonometrycznej na podstawie przewidywanych zmian warunków najbardziej intensywnie oddziałujących na postać prognozy. W naszym przypadku są to przede wszystkim potencjalne zmiany ustrojowe w USA.

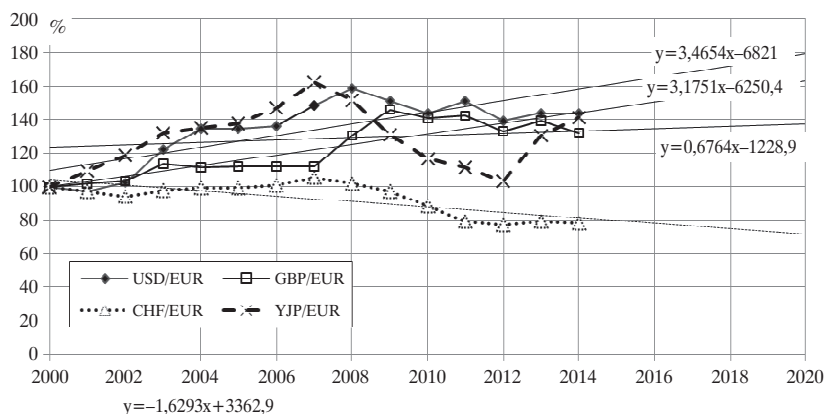
Gdyby w wyborach prezydenckich i parlamentarnych wygrali demokraci, mogliby zdecydować się na dalsze, bardziej skuteczne reformy systemowe w kierunku stworzenia dolarowi szans odzyskania pozycji hegemonu. Mogłyby w tym pomóc gruntowne zmiany potencjału gospodarczego USA w drodze nie tylko całkowitego uniezależnienia się od importu ropy naftowej i gazu, ale zbudowania pozycji eksportowego mocarstwa surowców energetycznych. Gdyby jednocześnie cała polityka nowej administracji znajdowała oparcie w doktrynie liberalizmu o podłożu synergicznym, wymagającym współdziałania państwa z rynkami, mogłoby to ułatwić powrót państwa do roli nadrzędnej wobec rynków oraz usunięcie ich deformacji, łącznie z wyeliminowaniem lub istotnym ograniczeniem funkcjonowania rynku derywatów i wirtualnych dolarów. Mogłoby to prowadzić do odzyskiwania zaufania świata do dolara w postaci pieniądza fiducyjnego i do istotnych wzrostów jego pozycji jako

waluty rezerwowej oraz pełniącej pozostałe funkcje w skali globalnej. Wydaje się, że byłoby to rozwiązanie najlepsze dla USA i świata.

Zupełnie inaczej mogą ułożyć się losy dolara w przypadku posiadania całkowitej władzy parlamentarnej i prezydenckiej przez republikanów. Niezależni politolodzy i publicyści amerykańscy przepowiadają, że wtedy nastąpiłoby jeszcze większe niż w neoliberalizmie uzależnienie polityki USA od libertariaizmu. Spodziewane reformy systemowe mogłyby zmierzać do likwidacji banku centralnego oraz porzucenia fiducyjnego charakteru dolara i przekształcenia go w postać pieniądza kruszcowego, to znaczy z pokryciem w złocie. Jak wiadomo, libertarianie głoszą, że żaden pieniądz fiducyjny nie ma wartości, a może ją mieć tylko pieniądz kruszcowy lub, teoretycznie, pieniądz towarowy. Czy takie zamiary mogłyby prowadzić do odzyskania przez dolara pozycji hegemon, czy raczej – jak niektórzy internauci przepowiadają – do dziejowej katastrofy dla świata? Trudno przewidzieć. Obie ewentualności są mało prawdopodobne. Bardziej realny byłby scenariusz przekształcania się dolara, w ślad za dawnym funtem szterlingiem, w walutę niższej kategorii, to znaczy międzynarodową, a świat albo uciekłby do euro lub juana, albo zadowoliliby się korzystaniem z całej grupy walut międzynarodowych bez kreowania pieniądza światowego. Dla euro nie będzie, oczywiście, obojętne to, jaką drogą potoczą się losy dolara. Wraz z potencjalnym wzrostem zaufania do dolara, popyt na euro poza granicami strefy może ulegać zmniejszeniu, chyba że skutek taki dotknie waluty międzynarodowe, które w pewnym stopniu uczestniczą, wraz z frankiem szwajcarskim, w roli substytutów walut światowych.

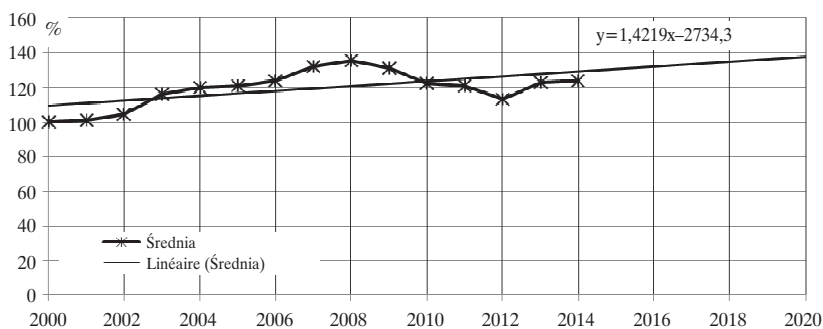
Rysunek 6

Ekstrapolacja trendów zmian wartości euro do 2020 roku według wskaźników dynamiki kursów w funtach, dolarach, frankach i jenach (w %)



Rysunek 7

Prognoza zmian wartości euro do 2020 roku według uśrednionej dynamiki jego kursów wyrażonych w czterech walutach (w %)



Musimy więc przyjąć, że otrzymana w wyniku analizy ekonometrycznej prognoza dla euro jest nadmiernie optymistyczna. Skoro bowiem trzeba pobudzać na tę walutę popyt w drodze obniżania jej ceny, to prawdopodobnie może oznaczać, że euro weszło w położenie zapewniające mu wprawdzie wciąż poważny udział w funkcjach pieniądza światowego, ale jednak z tendencją obniżania się jego pozycji, podobnie jak w przypadku dolara. Po prostu popyt światowy na obie waluty może być niestabilny, a kursy narażone na poważne zniekształcenia spekulacyjne. Oczywiście pozostaje ogólne pytanie, dlaczego euro wraz z dolarem tak źle sobie radzą? Chodzi głównie o odzyskiwanie wyższego poziomu zaufania całego świata i o zapobieganie ucieczkom klientów. Ucieczki te – jakkolwiek na razie niezbyt długotrwałe – są najbardziej widoczne w kierunku franka szwajcarskiego. Przepowiedane przestawienie się popytu światowego z dolara i euro na chińskiego juana, jako już nadchodzącej światowej waluty alternatywnej, wydaje się jednak mocno przedwczesne.

## PODSUMOWANIE

W podsumowaniu powyższych analiz należy uwzględnić dodatkowe objaśnienia dotyczące możliwości zmian przyszłych warunków funkcjonowania dolara i euro. Z jednej strony, zmiany te mogą dotyczyć poważnego zneutralizowania czynników kryzysogennych w gospodarce amerykańskiej i kra-

jów Unii Europejskiej w procesie dalszych reform systemowych. Z drugiej natomiast – mogą mieć związek z wprowadzeniem w życie umowy o wolnym handlu i partnerstwie między USA i Unią (TTIP).

W usuwaniu kryzysogennych zwyródnień ustrojowych kapitalizmu Stany Zjednoczone poszły dalej niż państwa strefy euro, wprowadzając z powrotem regulacje typu keynesowskiego, a zwłaszcza w zakresie nadzoru państwa nad sektorem bankowym i uzyskiwania efektu mnożnikowego głównie w drodze rozwijania tzw. inwestycji autonomicznych, typu wydatków na infrastrukturę, nie zwiększających podaży dóbr konsumpcyjnych. W Unii Europejskiej, a zwłaszcza w strefie euro, charakterystyczne jest to, że sama terapia antykryzysowa, narzucana przez tzw. trójkę, tj. Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy, krajom najbardziej dotkniętym kryzysem, zawiera zalecenia polityki neoliberalnej, generujące zjawiska kryzysowe. Obejmują one bowiem wprowadzanie ostrego reżimu oszczędnościowego, ograniczanie wydatków państwa, redukcja świadczeń socjalnych, a wreszcie podporządkowanie gospodarki mechanizmowi zdeformowanych rynków, zamiast uzdrowionego nadzoru państwa nad ich funkcjonowaniem.

W sumie więc można stwierdzić, że trwająca wciąż bezradność w całkowitym usunięciu istotnych przyczyn kryzysu, szkodzących dolarowi i euro, ma w USA postać potężnego rynku derywatów i wirtualnego dolara, a w Unii Europejskiej – formę gorliwego posługiwania się neoliberalną terapią antykryzysową, generującą zjawiska kryzysowe przez obniżanie popytu konsumpcyjnego i powiększanie bezrobocia.

Pozytywnych zmian ustrojowych, zarówno w USA, jak i UE, można oczekiwać po funkcjonowaniu ich wspólnej strefy wolnego handlu i partnerstwa. Jej charakter będzie bowiem oznaczał zapoczątkowanie podręcznikowego, choć najniższego, stadium międzynarodowej integracji gospodarczej na niespotykaną dotychczas w świecie skalę. Ważną jednak kwestią jest w tej dziedzinie zapobieganie destrukcyjnemu oddziaływaniu praktyk korporacji transnarodowych, wykorzystujących niedostateczną skuteczność regulacji prawnych lub indolencję instytucji władz państwowych, osłabionych długotrwałe stosowaną doktryną neoliberalną.

Teoretycznie biorąc, utworzenie tej wspólnej strefy otworzy większe szanse rozwojowe dolarowi aniżeli euro, które będzie musiało prawdopodobnie zredukować swój udział w wykonywaniu funkcji pieniądza światowego. W rezultacie ułatwiłoby to dolarowi powrót do pozycji hegemonu, a USA powrót do pozycji światowego mocarstwa walutowego. Można sądzić, że byłoby to pożądane w celu naprawienia zwyródniałego kapitalizmu i uniknięcia wybuchu następnego kryzysu międzynarodowego, jakiego świat wciąż się obawia.

## ANEKS

Kursy walut światowych i międzynarodowych  
w okresie 1913–2014

Tabela 1

## Kursy dolara w walutach międzynarodowych

Rok	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD	DM/USD	Euro/USD
1913	0,21	0,49	5,20	4,21	
1914	0,21	0,49	5,13	4,34	
1915	0,21	0,50	5,33	4,81	
1916	0,21	1,97	5,22	5,42	
1917	0,21	1,95	4,77	5,70	
1918	0,21	1,89	4,38	7,04	
1919	0,23	1,95	5,27	28,00	
1920	0,27	1,99	5,92	60,00	
1921	0,26	2,07	5,76	132,00	
1922	0,23	2,09	5,25	3772,00	
1923	0,22	2,06	5,54	2200000000.0	
1924	0,23	2,43	5,49	4220000000.0	
1925	0,21	2,44	5,17	4,18	
1926	0,21	2,12	5,18	4,20	
1927	0,21	2,11	5,19	4,21	
1928	0,21	2,15	5,19	4,20	
1929	0,21	2,17	5,19	4,20	
1930	0,21	2,02	5,16	4,19	
1931	0,22	2,05	5,15	4,23	
1932	0,28	3,56	5,15	4,21	
1933	0,30	3,90	4,03	3,28	
1934	0,20	3,37	3,09	2,54	
1935	0,20	3,48	3,08	2,48	
1936	0,20	3,45	3,31	2,48	
1937	0,20	3,47	4,36	2,49	
1938	0,20	3,52	4,37	2,49	
1939	0,21	3,85	4,44	2,50	

<b>Rok</b>	<b>GBP/USD</b>	<b>YJP/USD</b>	<b>CHF/USD</b>	<b>DM/USD</b>	<b>Euro/USD</b>
1940	0,25	4,27	4,41	2,50	
1941	0,25	4,27	4,31	2,49	
1942	0,25	4,27		2,49	
1943	0,25	4,27		2,49	
1944	0,25	4,27		2,49	
1945	0,25	27,00	4,30	10,00	
1946	0,25	50,00	4,28	225,53	
1947	0,25	144,00	4,28	269,18	
1948	0,25	270,00	4,28	574,71	
1949	0,27	360,00	4,29	588,58	
1950	0,35	360,00	4,32	4,20	
1951	0,36	360,00	4,34	4,20	
1952	0,36	360,00	4,37	4,20	
1953	0,36	360,00	4,29	4,20	0,95
1954	0,36	360,00	4,29	4,20	0,95
1955	0,36	360,00	4,29	4,21	0,95
1956	0,36	359,84	4,29	4,20	0,96
1957	0,36	359,84	4,29	4,20	0,98
1958	0,36	359,84	4,29	4,19	1,01
1959	0,36	359,97	4,32	4,18	1,05
1960	0,36	359,97	4,32	4,17	1,05
1961	0,36	361,14	4,32	4,02	1,04
1962	0,36	360,86	4,32	4,00	1,04
1963	0,36	361,49	4,32	3,99	1,04
1964	0,36	361,99	4,32	3,98	1,04
1965	0,36	361,51	4,33	3,99	1,04
1966	0,36	362,35	4,33	4,00	1,04
1967	0,36	362,15	4,33	3,99	1,04
1968	0,42	360,56	4,32	3,99	1,06
1969	0,42	358,38	4,31	3,92	1,07
1970	0,42	358,15	4,31	3,65	1,06
1971	0,41	347,48	4,11	3,48	1,04
1972	0,40	303,08	3,82	3,19	0,96

<b>Rok</b>	<b>GBP/USD</b>	<b>YJP/USD</b>	<b>CHF/USD</b>	<b>DM/USD</b>	<b>Euro/USD</b>
1973	0,41	270,89	3,15	2,65	0,86
1974	0,43	291,53	2,97	2,58	0,88
1975	0,45	296,69	2,58	2,46	0,84
1976	0,55	296,38	2,50	2,52	0,92
1977	0,57	267,80	2,40	2,32	0,89
1978	0,52	208,42	1,78	2,01	0,80
1979	0,47	219,02	1,66	1,83	0,74
1980	0,43	226,63	1,68	1,82	0,74
1981	0,49	220,63	1,97	2,26	0,94
1982	0,57	249,06	2,03	2,43	1,06
1983	0,66	237,55	2,10	2,55	1,16
1984	0,75	237,45	2,35	2,85	1,31
1985	0,77	238,47	2,46	2,94	1,36
1986	0,68	168,35	1,80	2,17	1,03
1987	0,61	144,60	1,49	1,80	0,87
1988	0,56	128,17	1,46	1,76	0,86
1989	0,61	138,07	1,64	1,88	0,92
1990	0,56	145,00	1,39	1,62	0,79
1991	0,57	134,59	1,44	1,66	0,81
1992	0,57	126,78	1,41	1,56	0,77
1993	0,67	111,08	1,48	1,66	0,84
1994	0,65	102,18	1,37	1,62	0,83
1995	0,63	93,96	1,18	1,43	0,75
1996	0,64	108,78	1,24	1,51	0,78
1997	0,61	121,06	1,45	1,74	0,89
1998	0,60	129,85	1,45	1,76	0,90
1999	0,62	114,90	1,50	2,08	0,94
2000	0,66	107,80	1,69	1,96	1,09
2001	0,69	131,80	1,69	1,96	1,12
2002	0,67	125,22	1,56	1,96	1,06
2003	0,61	115,94	1,35	1,96	0,89
2004	0,55	108,15	1,24	1,96	0,80
2005	0,55	110,11	1,25	1,96	0,81

Rok	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD	DM/USD	Euro/USD
2006	0,54	116,31	1,25	1,96	0,80
2007	0,50	114,00	1,20	1,96	0,73
2008	0,54	103,39	1,08	1,96	0,68
2009	0,64	93,68	1,09	1,96	0,72
2010	0,65	87,78	1,04	1,96	0,76
2011	0,62	79,70	0,89	1,96	0,72
2012	0,63	79,82	0,94	1,96	0,78
2013	0,64	97,60	0,93	1,96	0,75
2014	0,64	119,69	1,01	1,96	0,83

Tabela 2

Wskaźniki dynamiki kursów dolara w funtach brytyjskich, jenach i frankach szwajcarskich. Podstawa rok 1985

Rok	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD	Średnia dynamika (£+¥+CHF)
1985	0,77	238,47	2,46	100,00	100,00	100,00	100,00
1986	0,68	168,35	1,80	88,35	70,60	73,23	77,39
1987	0,61	144,60	1,49	79,09	60,64	60,76	66,83
1988	0,56	128,17	1,46	72,83	53,75	59,64	62,07
1989	0,61	138,07	1,64	79,18	57,90	66,67	67,92
1990	0,56	145,00	1,39	72,70	60,80	56,62	63,37
1991	0,57	134,59	1,44	73,40	56,44	58,47	62,77
1992	0,57	126,78	1,41	73,45	53,16	57,28	61,30
1993	0,67	111,08	1,48	86,36	46,58	60,21	64,38
1994	0,65	102,18	1,37	84,66	42,85	55,67	61,06
1995	0,63	93,96	1,18	82,14	39,40	48,11	56,55
1996	0,64	108,78	1,24	83,09	45,62	50,35	59,68
1997	0,61	121,06	1,45	79,18	50,77	59,12	63,02
1998	0,60	129,85	1,45	78,27	54,45	59,09	63,94
1999	0,62	114,90	1,50	80,21	48,18	61,28	63,22
2000	0,66	107,80	1,69	85,58	45,20	68,85	66,54
2001	0,69	131,80	1,69	90,09	55,27	68,80	71,39



Rok	GBP/ USD	YJP/ USD	CHF/ USD	GBP/ USD	YJP/ USD	CHF/ USD	Średnia dynamika (£+¥+CHF)
2002	0,67	125,22	1,56	86,33	52,51	63,41	67,42
2003	0,61	115,94	1,35	79,34	48,62	54,78	60,91
2004	0,55	108,15	1,24	70,77	45,35	50,62	55,58
2005	0,55	110,11	1,25	71,25	46,17	50,75	56,06
2006	0,54	116,31	1,25	70,36	48,77	51,04	56,73
2007	0,50	114,00	1,20	64,79	47,80	48,87	53,82
2008	0,54	103,39	1,08	69,94	43,36	44,06	52,45
2009	0,64	93,68	1,09	82,81	39,28	44,23	55,44
2010	0,65	87,78	1,04	83,94	36,81	42,49	54,41
2011	0,62	79,70	0,89	80,80	33,42	36,09	50,10
2012	0,63	79,82	0,94	81,80	33,47	38,19	51,16
2013	0,64	97,60	0,93	82,92	40,93	37,75	53,87
2014	0,64	119,69	1,01	83,27	50,19	40,96	58,14

Tabela 3

Wskaźniki dynamiki kursu dolara w trzech walutach (w %)

Rok	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD
1985	100,00	100,00	100,00
1986	88,35	70,60	73,23
1987	79,09	60,64	60,76
1988	72,83	53,75	59,64
1989	79,18	57,90	66,67
1990	72,70	60,80	56,62
1991	73,40	56,44	58,47
1992	73,45	53,16	57,28
1993	86,36	46,58	60,21
1994	84,66	42,85	55,67
1995	82,14	39,40	48,11
1996	83,09	45,62	50,35
1997	79,18	50,77	59,12
1998	78,27	54,45	59,09

Rok	GBP/USD	YJP/USD	CHF/USD
1999	80,21	48,18	61,28
2000	85,58	45,20	68,85
2001	90,09	55,27	68,80
2002	86,33	52,51	63,41
2003	79,34	48,62	54,78
2004	70,77	45,35	50,62
2005	71,25	46,17	50,75
2006	70,36	48,77	51,04
2007	64,79	47,80	48,87
2008	69,94	43,36	44,06
2009	82,81	39,28	44,23
2010	83,94	36,81	42,49
2011	80,80	33,42	36,09
2012	81,80	33,47	38,19
2013	82,92	40,93	37,75
2014	83,27	50,19	40,96

Tabela 4

## Równania trendów liniowych wobec dolara i data Y=0

	Równanie regresji Y	Y=50%	Y=5%	Y=0%
GBP	$Y = -0,1524 * X + 384,54$	2195	2490	2519
YJP	$Y = -0,9786 * X + 2007$	2102	2045	2051
CHF	$Y = -1,1016 * X + 2258,3$	2005	2045	2050
Średnia 3 walut	$Y = 7442 * X + 1549,9$			2083

Tabela 5

## Kursy euro w walutach międzynarodowych

Rok	USD/EUR	GBP/EUR	CHF/EUR	YJP/EUR
2000	0,920895958	0,609189254	1,557098813	99,22603691
2001	0,894784925	0,621654334	1,509976414	108,6484137
2002	0,942555929	0,628613348	1,466985492	117,9941003

Rok	USD/EUR	GBP/EUR	CHF/EUR	YJP/EUR
2003	1,128966341	0,691607413	1,520336785	130,8557969
2004	1,242501503	0,678424671	1,543633899	134,3905389
2005	1,242086357	0,683681213	1,548263236	136,7989056
2006	1,254464325	0,681643743	1,572727644	145,8789205
2007	1,368449574	0,683945407	1,642505412	161,1603546
2008	1,463059931	0,794346162	1,586198801	150,5570611
2009	1,390882487	0,890256323	1,509889778	130,055924
2010	1,322956066	0,857111022	1,377402879	115,8345882
2011	1,390397084	0,867572818	1,230021378	110,6929378
2012	1,283947574	0,810518586	1,205260722	102,312257
2013	1,327608685	0,849083118	1,230999522	129,3828438
2014	1,326363734	0,805762816	1,214563589	140,2327864

Tabela 6

Dynamika zmian kursu euro w walutach międzynarodowych (w %)

Rok	USD/EUR	GBP/EUR	CHF/EUR	YJP/EUR	Średnia
2000	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2001	97,16	102,05	96,97	109,50	101,42
2002	102,35	103,19	94,21	118,91	104,67
2003	122,59	113,53	97,64	131,88	116,41
2004	134,92	111,37	99,14	135,44	120,22
2005	134,88	112,23	99,43	137,87	121,10
2006	136,22	111,89	101,00	147,02	124,03
2007	148,60	112,27	105,48	162,42	132,19
2008	158,87	130,39	101,87	151,73	135,72
2009	151,04	146,14	96,97	131,07	131,30
2010	143,66	140,70	88,46	116,74	122,39
2011	150,98	142,41	78,99	111,56	120,99
2012	139,42	133,05	77,40	103,11	113,25
2013	144,16	139,38	79,06	130,39	123,25
2014	144,03	132,27	78,00	141,33	123,91

Tabela 7

Prognoza wskaźników dynamiki kursu euro w walutach międzynarodowych  
(w %)

Rok	USD/EUR	GBP/EUR	CHF/EUR	YJP/EUR	4 walut
2000	110,80	100,00	104,30	109,50	106,15
2001	114,27	103,17	102,67	110,92	107,76
2002	117,73	106,35	101,04	112,34	109,37
2003	121,20	109,53	99,41	113,77	110,97
2004	124,66	112,70	97,78	115,19	112,58
2005	128,13	115,88	96,15	116,61	114,19
2006	131,59	119,05	94,52	118,03	115,80
2007	135,06	122,22	92,89	119,45	117,41
2008	138,52	125,40	91,27	120,88	119,02
2009	141,99	128,58	89,64	122,30	120,62
2010	145,45	131,75	88,01	123,72	122,23
2011	148,92	134,92	86,38	125,14	123,84
2012	152,38	138,10	84,75	126,56	125,45
2013	155,85	141,28	83,12	127,98	127,06
2014	159,32	144,45	81,49	133,37	129,66
2015	162,78	147,63	79,86	134,05	131,08
2016	166,25	150,80	78,23	134,72	132,50
2017	169,71	153,97	76,60	135,40	133,92
2018	173,18	157,15	74,97	136,08	135,34
2019	176,64	160,33	73,34	136,75	136,77
2020	180,11	163,50	71,71	137,43	138,19

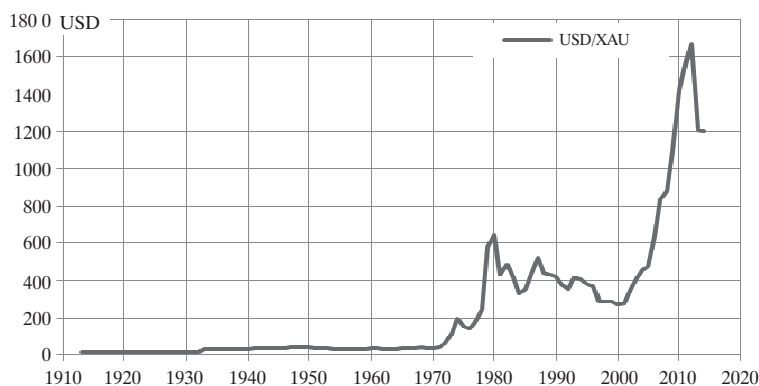
Tabela 8

Równania trendów liniowych wobec euro i data Y=0

	Równanie regresji Y	R <sup>2</sup>
USD	$y = 3,4654x - 6821$	R <sup>2</sup> = 0,624
GBP	$y = 3,1751x - 6250,4$	R <sup>2</sup> = 0,7708
YJP	$y = 0,6764x - 1228,9$	R <sup>2</sup> = 0,0273
CHF	$y = -1,6293x + 3362,9$	R <sup>2</sup> = 0,5463

Rysunek 8

## Kurs uncji złota w dolarach



## BIBLIOGRAFIA

Annuaire statistique de la Suisse 1915–2014. Tabl. Finances. Berne.

Foreign Exchange Rates by Country and Currency. <http://fxtop.com/fr/historique-taux-change>. Table 1398.

Foreign Exchange Rates: Demand Draft (1893–1926) Country and Currency, Tabl. 1398, by International Financial Statistics Yearbook US. Tabl. Exchange Rates.

Geldkurse für Sichtdevisen seit 1913, pp. 222. Berlin.

Historical Gold Prices. Over 200 years of historical annual Gold Prices. <http://onlygold.com/Info/Historical-Gold-Prices.asp>

Thomas Piketty and Gabriel Zucman. Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010, Table A163: Sterling exchange rates, 1800–1945. Paris School of Economics June 2013, Tabl. 146.

Statistics Yearbook of Japan : Tabl. Foreign Exchange Rates: Demand Draft (1893–1926). Tokyo.

## WALUTY ŚWIATOWE JAKO FUNDAMENTY KAPITALIZMU W PROCESIE GLOBALIZACJI

### Streszczenie

Celem tego opracowania jest identyfikacja stadiów rozwojowych dolara amerykańskiego i trójki walut orbitujących wokół niego (euro, funta szterlinga, franka szwajcarskiego) za pomocą metod ekonometrycznych oraz dokonanie porównań z zamiarem naświetlenia mechanizmu długookresowych przekształceń wartości pieniądza światowego. Rozpatrywano nie tylko dynamikę zmian kursów walutowych w czasie, ale również zależności przyczynowo-skutkowe tych zmian. Posłużyło to do sporządzenia prognozy zmian wartości dolara do 2024 roku oraz wartości euro do 2020 roku.

## WORLD CURRENCIES AS FOUNDATIONS OF CAPITALISM IN THE PROCESS OF GLOBALISATION

### Summary

The aim of the article is to identify the stages of development of the American dollar and three currencies orbiting it (the euro, pound sterling and Swiss frank) with the use of econometric methods and to make comparisons in order to highlight the mechanisms of long-term changes in the value of world money. The author analysed not only the dynamics of currency exchange rates in time but also reason-effect relationship of the changes. This was used to develop the dollar's value forecast until 2024 and the euro's value one until 2020.

## МИРОВЫЕ ВАЛЮТЫ КАК ФУНДАМЕНТЫ КАПИТАЛИЗМА В ПРОЦЕССЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

### Резюме

Целью данного исследования является идентификация этапов развития американского доллара и трёх валют, «вращающихся» вокруг него (евро, фунта стерлинга и швейцарского франка) посредством эконометрических методов, а также сравнительный анализ, имеющий целью освещение механизма долгосрочных трансформаций стоимости мировой валюты. Рассмотрены не только динамика изменений валютных курсов во времени, но также причинно-следственная зависимость этих изменений. Это позволило составить прогноз изменений курса доллара до 2024 года, а также курса евро до 2020 года.

## EKONOMICZNA ANALIZA EFEKTYWNOŚCI SZPITALI

### WPROWADZENIE

Efektywność funkcjonowania szpitali jest problemem dla systemów ochrony zdrowia na całym świecie, a szczególnie w Polsce. Dlatego przedmiotem zainteresowania przedkładanego artykułu jest przedstawienie ekonomicznych narzędzi analitycznych służących uzyskaniu wiedzy, a przede wszystkim twardych danych dotyczących efektywności szpitali dla potrzeb zarządzania. W artykule uwaga została skoncentrowana na podstawach teoretycznych i narzędziach analitycznych umożliwiających uzyskanie wyników obrazujących nieefektywność szpitali, a więc i sposobów jej ograniczenia.

Po zapoznaniu się z definicjami efektywności oraz metodami szacowania wielkości nieefektywności uwzględniono koszty ponoszone przez szpitale oraz zbadano cztery sposoby oddziaływania na ich wielkość. Poszukując możliwości ograniczania nieefektywności szpitali, należy skoncentrować się na wyjaśnieniu następujących czterech kwestii:

Po pierwsze, należy sprawdzić, czy szpitale osiągają ekonomiczną efektywność rozumianą jako iloczyn efektywności technicznej i alokacyjnej.

Po drugie, należy sprawdzić, czy szpitale są przekapitalizowane, co stanowi wyodrębniony aspekt efektywności alokacyjnej.

Po trzecie, warto określić, jaki wpływ na koszty ponoszone przez szpitale ma stopień ich specjalizacji, a więc interesujące jest, czy szpitale powinny specjalizować się, czy też dostarczać szeroki zakres świadczeń.

Po czwarte, liczba szpitali ma wpływ na wysokość ponoszonych przez nie kosztów, czyli należy określić, czy trzeba zwiększać liczbę pacjentów leczonych w poszczególnych szpitalach ograniczając ich liczbę.



## 1. ZDEFINIOWANIE EFEKTYWNOŚCI SZPITALI

Różne sposoby definiowania efektywności powodują, że zatracą się poczucie jednoznaczności tego pojęcia, co jest sprzeczne z odczuciem intuicyjnym jego rozumienia. Dlatego proponuję następujące uporządkowanie nieco zróżnicowanych definicji efektywności.

W mikroekonomii w ramach analizy równowagi ogólnej wykorzystywana jest efektywność Pareta<sup>1</sup>. Najogólniej można powiedzieć, że osiągnięcie jej oznacza, że nie można poprawić sytuacji żadnej jednostki bez pogorszenia położenia innej jednostki. Efektywność ma być osiągnięta na rynkach produktów, na rynkach czynników i w całej gospodarce, a więc spełnione muszą zostać trzy warunki efektywności Pareta. Pierwszy dotyczy rynków produktów, na których konsumenci nabywają je, aby maksymalizować swoją użyteczność. Drugi warunek odnosi się do rynków czynników, na których zaopatrują się producenci dostarczający produktów na rynki dóbr, czyli dla konsumentów. Oznacza to, że każde dobro jest oceniane (wyceniane, przypisywana jest im wartość) zarówno przez konsumentów, jak i producentów. A więc zgodnie z trzecim warunkiem efektywności Pareta każde dobro musi być tak samo ocenione przez wszystkich uczestników procesu gospodarowania. Dla ułatwienia odwołamy się do modelu uproszczonej gospodarki, w której żyją dwie osoby A i B produkowane są dwa dobra X i Y przy wykorzystaniu dwóch czynników produkcyjnych K i L. Pierwszy warunek oznacza zrównanie krańcowych stóp substytucji między obydwojma dobrami dla obu osób, czyli  $MRS_{X,Y}^A = MRS_{X,Y}^B$ . Została więc osiągnięta efektywność konsumpcji lub, inaczej, wymiany. Drugi warunek oznacza zrównanie krańcowych stóp technicznej substytucji dla produkcji obu dóbr przy wykorzystaniu obu czynników, czyli  $MRTS_{L,K}^X = MRTS_{L,K}^Y$ . Dzięki temu została osiągnięta efektywność produkcji. Efektywność gospodarowania oznacza, że jednocześnie została osiągnięta efektywność konsumpcji i produkcji, a więc krańcowa stopa transformacji między dwoma dobrami zrównała się z jednakową dla obu konsumentów krańcową stopą substytucji, czyli  $MRT_{X,Y} = MRS_{X,Y}^A = MRS_{X,Y}^B$ . Spełnienie pierwszego warunku efektywności Pareta oznacza efektywną dystrybucję dóbr między konsumentami, spełnienie drugiego umożliwia osiągnięcie efektywnej alokacji czynników produkcyjnych między procesy produkcyjne, czyli przedsiębiorstwa. Spełnienie trzeciego warunku oznacza efektywność gospodarowania, czyli dostarczanie konsumentom efektywną kombinację produktów. Efektywność Pareta również określa

<sup>1</sup> V. Pareto, *Manuel d'économie politique*, V. Giard et Briere, Paris 1909.

się mianem efektywności ekonomicznej. Podsumowując, efektywność Pareta oznacza, że z efektywnością:

- konsumpcji wiąże się efektywna dystrybucja dóbr między konsumentami;
- produkcji wiąże się po pierwsze, wykorzystanie najlepszej technologii produkcji, czyli wielkość produkcji odpowiada punktowi z funkcji produkcji, co ma związek z efektywnością techniczną i po drugie, efektywna alokacja czynników między procesy produkcyjne, czy producentów.

Doprecyzowaniu definicji efektywności swe prace poświęcił Farrell<sup>2</sup> i zgodnie z jego podejściem ekonomiczna efektywność produkcji jest iloczynem dwóch rodzajów efektywności, jakimi są efektywność techniczna i alokacyjna. Jednakże osiągnięcie ekonomicznej efektywności produkcji można przedstawić w odniesieniu do kosztów, przychodów i zysków, a więc mówimy o efektywności kosztowej, przychodowej i zysku. Na kolejnych rysunkach zostaną one przedstawione graficznie i zdefiniowane.

Ponadto badanie efektywności może być zorientowane na produkty lub na czynniki produkcyjne. Orientacja na produkty oznacza, że przedsiębiorstwo dąży do osiągnięcia maksymalnej produkcji z zatrudnienia danych czynników wytwórczych, a orientacja na czynniki prowadzi do minimalizacji zatrudnienia czynników do wytworzenia danej wielkości produkcji. (Będzie o tym mowa przy omawianiu metody DEA.)

Na rysunku 1 przedstawiona jest orientacja na czynniki przy osiągnięciu efektywności, co oznacza, że daną wielkość produkcji chcemy wyprodukować przy minimalnym – niezbędnym z technologicznego punktu widzenia – zatrudnieniu czynników. Aby przedstawić interpretację graficzną przyjmujemy, że jeden produkt  $Y$  wytwarzany jest przy zatrudnieniu dwóch czynników  $X_1$  i  $X_2$ , co pokazuje izokwanta  $ZZ'$ . Nachylenie linii ograniczenia budżetowego  $SS'$  wyznacza stosunek cen czynników.

**EFEKTYWNOŚĆ TECHNICZNA** oznacza, że dana wielkość produktu  $Y$  jest wytwarzana przy minimalnej, niezbędnej ilości zatrudnionych czynników  $X_1$  i  $X_2$ , czyli konieczne jest przejście:  $H^A \rightarrow \theta^A H^A$ . Przedsiębiorcy osiągający efektywność techniczną muszą znajdować się na izokwancie  $ZZ'$ .

**EFEKTYWNOŚĆ ALOKACYJNA** dla rynkowych cen czynników  $X_1$  i  $X_2$  oznacza, że właściwa (czyli minimalizująca koszty) kombinacja tych czynników została wykorzystana do produkcji  $Y$  w ilości wynikającej z izokwanty, czyli konieczne jest przejście:  $\theta^A H^A \rightarrow H^E$ . Efektywności alokacyjnej odpowiadają

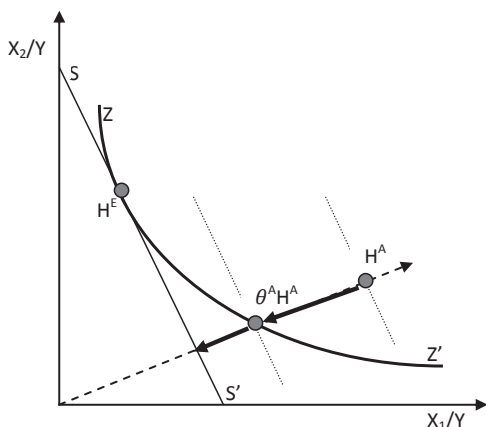
<sup>2</sup> M.J. Farrell, *The Measurement of Productive Efficiency*, „The Journal of the Royal Statistical Society”, Seria A, nr 120 (III), 1957, s. 253–281.

punkty z linii ograniczenia budżetowego  $SS'$ , determinującego najniższe koszty niezbędne do wyprodukowania  $Y$ .

EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA w odniesieniu do kosztów, czyli EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA oznacza, że dana wielkość produkcji  $Y$  wytwarzana jest po minimalnych kosztach, a więc konieczne jest przejście:  $H^A \rightarrow H^E$ , co oznacza, że nieefektywny szpital  $H^A$  musi zatrudniać taką ilość i kombinację czynników jak osiągający efektywność szpital  $H^E$ .

### Rysunek 1

Efektywność ekonomiczna jako efektywność kosztowa przy orientacji na czynniki



gdzie:

$ZZ'$  – izokwanta odpowiadająca danej wielkości produkcji dobra  $Y$  przy zatrudnieniu dwóch czynników,  $X_1$  i  $X_2$ ;

$SS'$  – linia ograniczenia budżetowego;

$H^E$ ,  $H^A$ ,  $\theta^A H^A$  – szpitale produkujące taką samą wielkość produktu  $Y$  (np. ilość określonych procedur medycznych).

Na rysunku 2 przedstawiona jest orientacja na produkty przy osiągnięciu efektywności przychodowej, co oznacza, że przy danym zatrudnieniu czynnika chcemy wyprodukować maksymalną wielkość produkcji. Aby przedstawić interpretację graficzną przyjmujemy, że dwa produkty  $Y_1$  i  $Y_2$  wytwarzane są przy zatrudnieniu jednego czynnika  $X$ , co pokazuje krzywa transformacji (możliwości produkcyjnych)  $ZZ'$ . Nachylenie linii ograniczenia budżetowego (linia jednakowych przychodów)  $SS'$  wyznacza stosunek cen produktów.

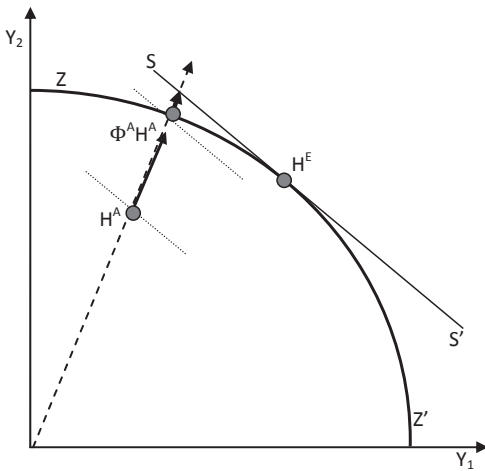
EFEKTYWNOŚĆ TECHNICZNA oznacza, że maksymalna ilość dwóch produktów  $Y_1$  i  $Y_2$  zostaje wytworzona przy zatrudnieniu danej ilości czynnika  $X$ , czyli konieczne jest przejście:  $H^A \rightarrow \Phi^A H^A$ . Przedsiębiorcy osiągający efektywność techniczną muszą znajdować się na krzywej transformacji  $ZZ'$ .

EFEKTYWNOŚĆ ALOKACYJNA dla rynkowych cen produktów  $Y_1$  i  $Y_2$  oznacza, że właściwa (czyli maksymalizująca przychody) kombinacja tych produktów została wytworzona w ilości wynikającej z krzywej transfor-

macji, czyli konieczne jest przejście:  $\Phi^A H^A \rightarrow H^E$ . Efektywności alokacyjnej odpowiadają punkty z linii ograniczenia budżetowego  $SS'$ , determinującego najwyższe przychody z zatrudnienia  $X$ .

**Rysunek 2**

**Efektywność ekonomiczna jako efektywność przychodowa przy orientacji na produkty**



gdzie:  
 $ZZ'$  – krzywa transformacji (możliwości produkcyjnych) odpowiadająca maksymalnym wielkościom produkcji dóbr  $Y_1$  i  $Y_2$  przy zatrudnieniu czynnika  $X$ ;  
 $SS'$  – linia ograniczenia budżetowego;  
 $H^E, H^A, \Phi^A H^A$  – szpitale zatrudniające taką samą ilość czynnika  $X$ .

**EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA** w odniesieniu do przychodów, czyli **EFEKTYWNOŚĆ PRZYCHODOWA** oznacza, że dana kombinacja wielkości produkcji  $Y_1$  i  $Y_2$  dostarcza maksymalnych przychodów, a więc konieczne jest przejście:  $H^A \rightarrow H^E$ , co oznacza, że nieefektywny szpital  $H^A$  musi wytwarzać taką kombinację produktów jak osiągający efektywność szpital  $H^E$ .

Na rysunku 3 przedstawione jest dochodzenie do efektywności ekonomicznej nakierowanej na zysk przy obu orientacjach, czyli orientacji na czynniki oraz na produkty.

**EFEKTYWNOŚĆ TECHNICZNA:**

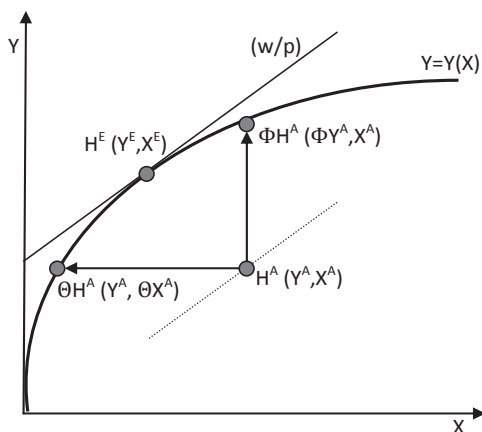
- przy orientacji na produkty oznacza, że wytwarzana jest maksymalna wielkość produktu przy zatrudnieniu danej ilości czynnika, czyli konieczne jest przejście:  $H^A(Y^A, X^A) \rightarrow \Phi H^A(\Phi Y^A, X^A)$ . Przedsiębiorcy osiągający efektywność techniczną muszą znajdować się na funkcji produkcji,  $Y=Y(X)$ .

- przy orientacji na czynniki oznacza, że dana wielkość produkcji wytwarzana jest przy zatrudnieniu minimalnej ilości czynnika, czyli konieczne jest przejście:  $H^A(Y^A, X^A) \rightarrow \theta H^A(Y^A, \theta X^A)$ . Ponownie, przedsiębiorcy osiągający efektywność techniczną muszą znajdować się na funkcji produkcji,  $Y=Y(X)$ .

EFEKTYWNOŚĆ ALOKACYJNA dla zadanego przez rynek stosunku ceny czynnika do ceny produktu oznacza, że przedsiębiorstwo zatrudnia właściwą ilość czynnika do wytworzenia właściwej wielkości produktu, czyli konieczne są przejścia:  $\Phi H^A(\Phi Y^A, X^A) \rightarrow H^E(Y^E, X^E)$  lub  $\theta H^A(Y^A, \theta X^A) \rightarrow H^E(Y^E, X^E)$ .

Rysunek 3

**Efektywność ekonomiczna jako efektywność zysku  
przy orientacji na czynniki i produkty**



gdzie:

$Y=Y(X)$  – funkcja produkcji pokazująca maksymalną wielkość produkcji dobra  $Y$  przy zatrudnieniu czynnika  $X$ ;

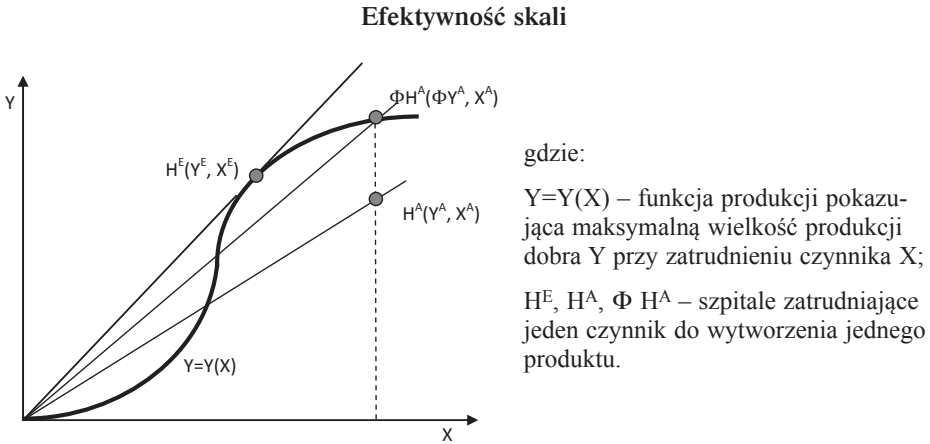
$(w/p)$  – linia ograniczenia budżetowego;

$H^E, H^A, \theta H^A, \Phi H^A$  – szpitale zatrudniające jeden czynnik do wytworzenia jednego produktu.

Istnieje jeszcze efektywność skali, która związana jest z produktywnością. Produkcyjność i efektywność to są różne pojęcia. Jako produktywność rozumiemy TFP (*total factor productivity*), czyli miarę uwzględniającą wszystkie czynniki produkcji. Natomiast miary produktywności uwzględniające jeden czynnik, jak np. produktywność pracy, określane są mianem cząstkowych miar produktywności. Jeśli przedsiębiorstwo znajduje się na funkcji produkcji, np.  $Y=Y(X)$  z rysunku 3, to oznacza, że osiąga efektywność techniczną. Rysunek 4 przedstawia efektywność skali i rozróżnienie między efektywnością techniczną a produktywnością. Nachylenie promienia wychodzącego z początku układu współrzędnych  $Y/X$  jest miarą produktywności w danym punkcie.

Niefektywne przedsiębiorstwo  $H^A$  osiąga efektywność techniczną w  $\Phi H^A$ , ale może ono zwiększyć produktywność przesuwając się do  $H^E$ , gdzie nachylenie promienia będącego w tym punkcie styczną do funkcji produkcji  $Y/X$  jest największe, a to oznacza wybór optymalnej wielkości przedsiębiorstwa.

**Rysunek 4**



**EFEKTYWNOŚĆ TECHNICZNA** (przy orientacji na produkty) oznacza, że wytwarzana jest maksymalna wielkość produktu przy zatrudnieniu danej ilości czynnika, czyli konieczne jest przejście:  $H^A(Y^A, X^A) \rightarrow \Phi H^A(\Phi Y^A, X^A)$ .

**EFEKTYWNOŚĆ SKALI** oznacza osiągnięcie największej produktywności, czyli optymalną skalę (wielkość) przedsiębiorstwa, czyli konieczne jest przejście:  $\Phi H^A(\Phi Y^A, X^A) \rightarrow H^E(Y^E, X^E)$ .

Podsumowując, efektywność ekonomiczna rozumiana jest jako efektywność Pareta i jest ona osiągana po spełnieniu trzech warunków efektywności. Dotyczy ona efektywności konsumpcji i produkcji. Ekonomiczna efektywność produkcji jest iloczynem efektywności technicznej i alokacyjnej i może być przedstawiana w odniesieniu do kosztów, przychodów i zysku. Efektywność skali oznacza największą produktywność.

## 2. METODY SZACOWANIA EFEKTYWNOŚCI SZPITALI

W celu oszacowania efektywności prowadzonej działalności wykorzystywane są różne rodzaje mierników. Do najprostszych, które odnoszą się do produktywności, zalicza się wskaźniki (indeksy) proste, jak miara produktywności pracy lub kapitału, oraz złożone wskaźniki, jakimi są indeksy TFP. Mierzenie efektywności polega na porównaniu rzeczywistego funkcjonowania z funkcjonowaniem optymalnym, które odpowiada punktom z granicy najlepszych praktyk. Technicznie osiągalna granica możliwości produkcyjnych jest nieznaną i dlatego konieczne są oszacowania empiryczne. Analiza efektywności polega więc na estymowaniu empirycznej granicy stworzonej przez zaobserwowane funkcjonowanie podmiotów. Można wyróżnić dwie zasadnicze metody oceny granicy efektywności, a mianowicie można konstruować granice deterministyczne i stochastyczne. Takie rozróżnienie jest konsekwencją odmiennego podejścia do błędu pomiaru i szumu statystycznego. Uwzględniając możliwość wykorzystania różnych metod, można posługiwać się metodą parametryczną i nieparametryczną. Różnica między nimi sprowadza się do odmiennego podejścia do postaci funkcyjnej granicy efektywności. W metodach parametrycznych konieczne jest sformułowanie postaci funkcyjnej dla granicy efektywności, a w metodach nieparametrycznych nie trzeba tego robić. Zestawienie metod przedstawia tabela 1.

Tabela 1

### Klasyfikacja metod wyznaczania granicy efektywności

	<b>Deterministyczne</b>	<b>Stochastyczne</b>
Parametryczne	Skorygowana Metoda Najmniejszych Kwadratów (Corrected OLS)	Stochastyczna Funkcja Graniczna (Stochastic Frontier Analysis – SFA)
Nieparametryczne	DEA (Data Envelopment Analysis); Free Disposal Hull (FDH)	Stochastic Data Envelopment Analysis (SDEA)

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnych punktach przedstawione zostaną DEA i SFA.

## 2.1. Pomiar efektywności szpitali przy wykorzystaniu metody DEA

Punktem wyjścia do badania efektywności była wspomniana już praca Farrella. W badaniach nad efektywnością łączą się ekonomia, a zwłaszcza mikroekonomia, zarządzanie i badania operacyjne. W 1978 r. DEA została opracowana przez A. Charnesa, W.W. Coopera i E. Rhodesa<sup>3</sup>. Jest to metoda nieparametryczna służąca do badania względnej efektywności, czyli wyznaczonej na podstawie danych ze wszystkich jednostek (DMU – *Decision Making Unit*) objętych badaniem. Oznacza to, że wykorzystując te dane estymuje się granicę (obwiednię) zbioru możliwości produkcji. Granicę tworzą jednostki efektywne, czyli osiągające najlepszy stosunek wyników do nakładów, a interpretuje się ją jako empiryczną funkcję produkcji. Ponieważ porównuje się efektywność wszystkich jednostek względem siebie, to ma ona charakter względny.

Pomimo że metoda DEA jest znana w Polsce od końca lat 90., to dopiero rozpoczyna się jej wykorzystywanie do badania efektywności szpitali i innych podmiotów ochrony zdrowia.

Modele DEA można klasyfikować posługując się kryterium orientacji i korzyści skali. Modele – jeśli są zorientowane – to mogą przyjąć orientację na czynniki (produkcyjne) lub na produkty. W takich modelach wynik efektywności pokazuje zmianę w czynnikach lub produktach umożliwiającą osiągnięcie efektywności. Dla obu orientacji mogą one uwzględniać stałe lub zmienne korzyści skali. Podstawowym modelem zorientowanym, w którym przyjęto założenie o stałych korzyściach skali, jest model CCR (od nazwisk jego twórców, czyli Charnesa, Coopera i Rhodesa). Natomiast model zorientowany i przyjmujący zmienne korzyści skali został nazwany modelem BCC (również od nazwisk twórców, czyli Bankera, Charnesa i Coopera<sup>4</sup>).

Model CCR jest modelem programowania ilorazowego sprowadzonym do modelu liniowego. Wyznaczenie efektywności dla każdej jednostki związane jest z rozwiązaniem dla niej zadania decyzyjnego. Analizowaną jednostkę oznacza się indeksem  $o$ . W tym celu przyjmuje się następujące oznaczenia:

$n$  – liczba jednostek objętych badaniem (liczba DMU – *Decision Making Unit*), dla  $j = 1, \dots, n$ ,

$s$  – liczba wytwarzanych produktów, dla  $r = 1, \dots, s$ ,

<sup>3</sup> A. Charnes, W.W. Cooper, E. Rhodes, *Measuring the efficiency of decision making units*, „European Journal of Operational Research”, No. 2, 1978, s. 429–441.

<sup>4</sup> R.D. Banker, A. Charnes, W.W. Cooper, *Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis*, „Management Science”, 1984, No. 30, s. 1078–1092.



- $m$  – liczba czynników, dla  $i = 1, \dots, m$ ,  
 $x_{ij}$  – wielkość zatrudnienia  $i$ -tego czynnika przez  $j$ -tą jednostkę,  
 $y_{rj}$  – wielkość  $r$ -tego produktu wytworzonego przez  $j$ -tą jednostkę,  
 $v_{io}$  – zmienna decyzyjna – waga związana z  $i$ -tym czynnikiem w zadaniu  $o$ -tego obiektu;  
 $u_{ro}$  – zmienna decyzyjna – waga związana z  $r$ -tym produktem w zadaniu  $o$ -tego obiektu;  
 $\theta_o$  – wskaźnik efektywności  $o$ -tej jednostki.

W modelu CCR zorientowanym na czynniki funkcja celu badanej jednostki przyjmuje postać:

$$\max \theta_o = \frac{\sum_{r=1}^s u_{ro} y_{ro}}{\sum_{i=1}^m v_{io} x_{io}},$$

przy ograniczeniach:

$$\sum_{r=1}^s u_{ro} y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_{io} x_{ij} \leq 0, \quad \forall j$$

$$u_{ro}, v_{io} > \varepsilon, \quad \forall r, i.$$

Podlegająca maksymalizacji efektywność jest przedstawiona jako iloraz ważonej sumy produktów i ważonej sumy czynników. Zmiennymi decyzyjnymi są  $u_{ro}$  i  $v_{io}$ , czyli wagi  $r$ -tego produktu i  $i$ -tego czynnika dla badanej jednostki. Optymalne wartości tych zmiennych pokazują siłę oddziaływania tego produktu i czynnika na wartość wskaźnika efektywności  $\theta_o$  dla tej jednostki. Jednakże w praktyce wykorzystywana jest postać dualna tego modelu w postaci:

$$\min \left\{ \theta_o - \varepsilon \left( \sum_{i=1}^m s_{io}^- + \sum_{r=1}^s s_{ro}^+ \right) \right\},$$

przy ograniczeniach:

$$\theta_o x_{io} = \sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_{jo} + s_{io}^- \quad i = 1, \dots, m,$$

$$y_{ro} = \sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_{jo} - s_{ro}^+ \quad r = 1, \dots, s,$$

$$\lambda_{jo}, s_{io}^-, s_{ro}^+ \geq 0 \quad \forall j, i, r$$

gdzie:

- $\theta_o$  – wskaźnik efektywności (przy braku dla niego ograniczeń),  
 $\lambda_{jo}$  – zmienna decyzyjna: waga  $j$ -tej jednostki z punktu widzenia jednostki  $o$ -tej,  
 $s_{ro}^+$  – zmienna decyzyjna, tzw. luz (zmienna swobodna), odpowiadająca  $r$ -temu produktowi w  $o$ -tej jednostce,

- $s_{io}^-$  – zmienna decyzyjna, tzw. luz (zmienna swobodna), odpowiadająca  $i$ -temu czynnikowi w  $o$ -tej jednostce,  
 $\varepsilon$  – zmienna infinitesimalna.

Rozwiązanie problemu dualnego dostarcza wskaźnika efektywności  $\theta_o$  oraz  $n$  wag  $\lambda_{jo}$ . Wartości wag większe od zera pokazują, że jednostki im odpowiadające  $j$ -te są wzorcami dla  $o$ -tej jednostki. Każda z tych wag  $\lambda_{jo}$  pokazuje, w jakich proporcjach należy zatrudnić czynniki  $j$ -tej jednostki w  $o$ -tej jednostce, aby osiągnęła ona efektywność w stu procentach.

Szczególne znaczenie mają tzw. luzy, które przyjmują wartości nieujemne, a ich wartości dodatnie wskazują możliwość zmiany wielkości zatrudnienia czynników i/lub wytwarzania produktów bez zmiany rozwiązania zadania. Oznacza to, że niezerowe wartości luzów stanowią nieefektywność techniczną jednostki. W ramach tej nieefektywności można wyróżnić czystą nieefektywność techniczną oraz mieszaną nieefektywność (mix-nieefektywność). Aby zlikwidować czystą nieefektywność techniczną należy proporcjonalnie zmniejszyć wszystkie czynniki (proporcjonalnie zwiększyć wszystkie produkty), a zlikwidowanie mieszanej mix-nieefektywności wymaga wyzerowania wszystkich luzów.

Podsumowując, w modelu DEA  $o$ -ta jednostka jest efektywna, gdy spełnione są poniższe warunki:

- 1)  $\theta_o^* = 1$
- 2)  $s_{ro}^{+*} = 0$  oraz  $s_{io}^{-*} = 0$ .

Spełnienie tylko warunku pierwszego oznacza osiągnięcie tzw. słabej efektywności. Jeśli któryś z luzów ma wartość dodatnią, to istnieje mix-nieefektywność i jednostka jest nieefektywna. Można zmniejszyć zatrudnienie czynnika np. do wielkości  $x_{io} - s_{io}^{-*}$ , przy utrzymaniu  $\theta_o^* = 100\%$  oraz przy niezmienionej wielkości produkcji. Efektywność wyznaczana w modelu DEA jest również efektywnością Pareta.

Dla modelu zorientowanego na czynniki, ale przyjmującego zmienne korzyści skali, czyli modelu BCC, zagadnienie pierwotne można zapisać w postaci:

$$\max \theta_o = \frac{\sum_{r=1}^s u_{ro} y_{ro} - u_o}{\sum_{i=1}^m v_{io} x_{io}},$$

przy ograniczeniach:

$$\sum_{r=1}^s u_{ro} y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_{io} x_{ij} - u_o \leq 0 \quad \forall j$$

$$u_{ro}, v_{io} > \varepsilon, \quad \forall r, i.$$

Natomiast zagadnienie dualne modelu BCC przyjmuje postać:

$$\min \theta_o - \varepsilon \left( \sum_{r=1}^s s_{ro}^+ + \sum_{i=1}^m s_{io}^- \right),$$

przy ograniczeniach:

$$\theta_o x_{io} = \sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_{jo} + s_{io}^-$$

$$y_{ro} = \sum_{j=1}^n r_{rj} \lambda_{jo} - s_{ro}^+$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$$

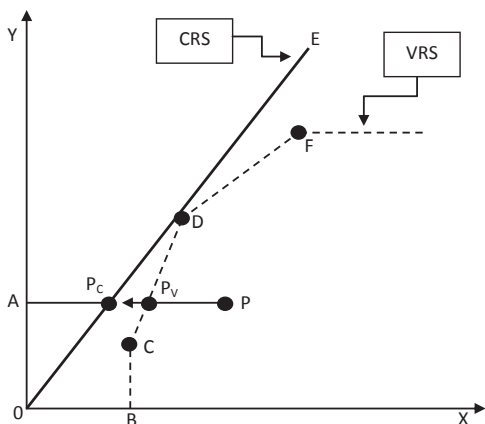
$$\lambda_{jo}, s_{io}^-, s_{ro}^+ \geq 0 \quad \forall j, i, r$$

(przy braku ograniczeń dla  $\theta_o$ ).

Różnice w podejściu do efektywności technicznej modeli CCR i BCC, czyli przy stałych (CRS) i zmiennych (VRS) korzyściach skali, można przedstawić tak, jak na rysunku 5.

Rysunek 5

Efektywność techniczna w modelach zorientowanych na czynniki przyjmujących stałe korzyści skali (CRS) i zmienne korzyści skali (VRS)



Dla jednostki P:

$$TE_{CRS} = AP_C/AP,$$

$$TE_{VRS} = AP_V/AP,$$

$$SE = AP_C/AP_V.$$

Tak więc:

$$TE_{CRS} = AP_C/AP = (AP_C/AP_V)^*$$

$$*(AP_V/AP) = SE * TE_{VRS}.$$

czyli:

$$SE = TE_{CRS}/TE_{VRS}.$$

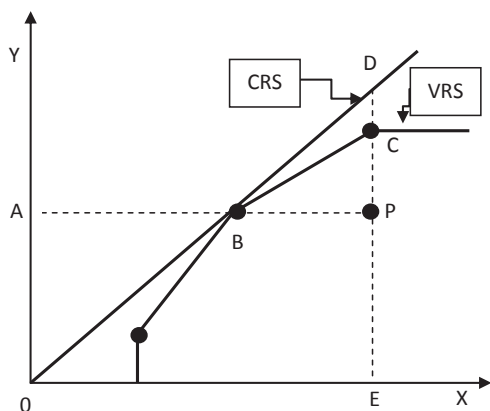
Jednostka P wytwarza jeden produkt Y, jakim jest np. leczenie szpitalne, zatrudniając jeden czynnik X, jakim jest np. personel medyczny. Promień OE stanowi granicę produkcji dla technologii ze stałymi korzyściami skali, a łamana BCDF – dla technologii ze zmiennymi korzyściami skali. Efek-

tywność techniczna przy orientacji na czynniki oznacza ograniczenie tego czynnika „w poziomie”, czyli jednostka P musi przejść do pozycji  $P_V$  lub  $P_C$ , w zależności od rodzaju korzyści skali. Wybór rodzaju korzyści skali zależy od horyzontu czasowego analizy, jej celu i kontekstu.

Niezależnie od wyboru CRS lub VRS należy wybrać orientację na czynniki lub produkty, co jest przedstawione na rysunku 6.

Rysunek 6

Zorientowanie na czynniki lub produkty przy CRS i VRS w metodzie DEA



Efektywność techniczną można zapisać:

$$TE_{IN,CVR} = AB/AP = EP/ED = TE_{OUT,CRS}$$

gdzie:  
indeks IN oraz OUT oznacza zorientowanie na czynniki oraz na produkty.

Wybór orientacji na czynniki lub produkty nie oddziałuje na efektywność, gdyż w obu modelach uzyskuje się tą samą granicę.

Na koniec warto podkreślić, że metoda DEA umożliwia obliczenie efektywności technicznej i kosztowej – CE (przychodowej i zysku – ekonomicznej), co umożliwia obliczenie w sposób pośredni efektywności alokacyjnej jeśli tylko ceny czynników są znane, gdyż  $AE = CE / TE$ .

W dorobku światowym znajduje się wiele artykułów poświęconych analizie efektywności w ochronie zdrowia. Badania mogą dotyczyć prawie wszystkich lub wybranych szpitali, wybranych podmiotów, jak domy opieki nad osobami starszymi, pojedynczych lekarzy prowadzących praktykę prywatną, czy oddziałów w ramach jednego szpitala. Na koniec chciałabym odwołać się właśnie do takiego badania<sup>5</sup>. Autor bada szpital założony w 2010 r. składający

<sup>5</sup> Adel Mohammed Al-Shayea, *Measuring hospital's units efficiency: A data envelopment analysis approach*, „International Journal of Engineering and Technology”, December 2011, Vol. 11, No. 06, s. 7–19.

się z 9 oddziałów, a do analizy ich efektywności przyjął dwa czynniki i trzy produkty. Obliczył wskaźniki efektywności i wagi prowadzące do osiągnięcia efektywności dla każdego oddziału szpitalnego w poszczególnych miesiącach badanego okresu.

## 2.2. Pomiar efektywności szpitali przy wykorzystaniu metody SFA

W metodzie DEA granica produkcyjna pozwalająca obliczyć efektywność techniczną i alokacyjną została wyznaczona metodą nieparametryczną i deterministyczną, natomiast w metodzie SFA granica ta zostanie wyznaczona metodą parametryczną i stochastyczną.

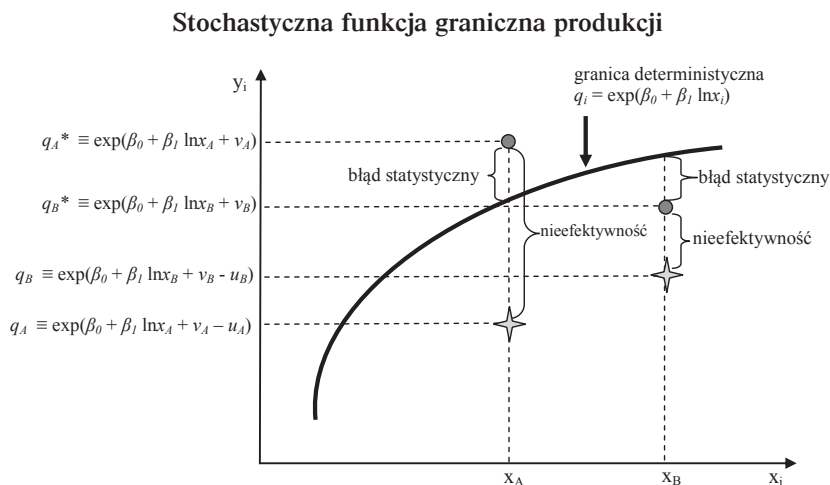
Dwa niezależne zespoły zaproponowały model stochastycznej funkcji granicznej produkcji<sup>6</sup>. Model ten przyjmuje postać:

$$\ln q_i = x_i \beta + v_i - u_i,$$

gdzie:  $q_i$  to wielkość produkcji  $i$ -tej firmy;  $x_i$  to wektor o wymiarach  $K \times 1$  logarytmów czynników;  $\beta$  to wektor nieznanych parametrów,  $u_i$  to nieujemny składnik losowy mierzący nieefektywność techniczną;  $v_i$  to składnik losowy o symetrycznym rozkładzie z zerową wartością oczekiwaną i stałą wariancją. Model ma charakter stochastyczny, gdyż wielkości produkcji są ograniczone od góry przez zmienną stochastyczną  $\exp(x_i \beta + v_i)$ . Składnik losowy  $v_i$  może przyjmować wartość zarówno dodatnią, jak i ujemną. Dlatego właśnie produkty ze stochastycznej granicy przyjmują wielkości nad i pod deterministyczną częścią modelu, jaką jest  $\exp(x_i \beta)$ . Tę właściwość przedstawia rysunek 7. Wzdłuż osi odciętych mierzone jest zatrudnienie czynnika przez dwie firmy  $A$  oraz  $B$ , a wzdłuż osi rzędnych – ich wielkość produkcji. Kształt granicy deterministycznej ujawnia istnienie malejących przychodów skali (DRS – *diminishing returns to scale*). Tak więc firma  $A$  zatrudnia  $x_A$  czynnika do wytworzenia wielkości produkcji  $q_A$ , natomiast w przypadku firmy  $B$  zatrudnienie czynnika wynosi  $x_B$ , a wielkość produkcji to  $q_B$ .

<sup>6</sup> D.J. Aigner, C.A.K. Lovel, P. Schidt, *Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models*, „Journal of Econometrics”, 1977, No. 6, s. 21–37; W. Meeusen, J. van den Broeck, *Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error*, „International Economic Review”, 1977, No. 18, s. 435–444.

Rysunek 7



Źródło: Na podstawie: T.J. Coelli, D.S.P. Rao, C.J. O'Donnell, G.E. Battese, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, 2<sup>nd</sup> ed., Springer, 2005, s. 244.

Funkcja produkcji Cobba-Douglasa dla firmy produkującej jeden produkt,  $q_i$ , przy zatrudnieniu jednego czynnika  $x_i$ , przyjmuje postać:

$$\ln q_i = \beta_0 + \beta_1 \ln x_i + v_i - u_i.$$

Po przekształceniu można ją zapisać jako:

$$q_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln x_i + v_i - u_i)$$

i po kolejnym przekształceniu otrzymujemy:

$$q_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln x_i) \times \exp(v_i) \times \exp(-u_i),$$

gdzie:  $\exp(\beta_0 + \beta_1 \ln x_i)$  to część deterministyczna;  $\exp(v_i)$  to składnik losowy;  $\exp(-u_i)$  to nieefektywność.

Z zapisu wynika, że gdyby obie firmy funkcjonowały w sposób efektywny, to wielkości produkcji odpowiadające granicy wynosiłyby:

$$q_A^* \equiv \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln x_A + v_A) \text{ oraz } q_B^* \equiv \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln x_B + v_B),$$

gdź  $u_A = 0$  oraz  $u_B = 0$ .

Analiza SFA służy określeniu nieefektywności, a miarę przyjętą do wyznaczenia nieefektywności technicznej wyznacza stosunek rzeczywistej wielkości produkcji do wielkości produkcji wynikającej z granicy, czyli:

$$TE_i = \frac{q_i}{\exp(x_i\beta + v_i)} = \frac{\exp(x_i\beta + v_i - u_i)}{\exp(x_i\beta + v_i)} = \exp(-u_i).$$

$TE$  przyjmuje więc wartości od 0 do 1, które są wyznaczone stosunkiem wielkości produkcji  $i$ -tego szpitala względem wielkości produkcji szpitala w pełni efektywnego, zatrudniającego taki sam wektor czynników.

Analogicznie, jak w przypadku pomiaru efektywności przy wykorzystaniu metody DEA, tak i w odniesieniu do posługiwania się metodą SFA dorobek literatury światowej świadczy o szerokim wykorzystaniu podejścia ekonometrycznego do badania efektywności w sektorze ochrony zdrowia. Przykładem może być raport i suplement do niego opublikowany przez *Australian Government Productivity Commission*, z którego wynika, że reforma ochrony zdrowia w Australii została poprzedzona badaniem z wykorzystaniem metody SFA<sup>7</sup>.

### 3. KWESTIA PIERWSZA:

#### CZY SZPITALA OSIĄGAJĄ EKONOMICZNĄ EFEKTYWNOŚĆ ROZUMIANĄ JAKO ILOCZYN EFEKTYWNOŚCI TECHNICZNEJ I ALOKACYJNEJ

Efektywność techniczna i jej pomiar zostały szczegółowo przedstawione przy omawianiu obu metod jej szacowania, czyli DEA i SFA. W przypadku efektywności alokacyjnej można najprościej stwierdzić, że wymaga ona spełnienia następującego warunku (przy wytwarzaniu jednego produktu dzięki zatrudnieniu dwóch czynników):

$$\frac{MP_i}{MP_j} = \frac{w_i}{w_j},$$

gdzie:  $MP_i$  oraz  $MP_j$  oznaczają produkty krańcowe czynników  $i$  oraz  $j$ , a  $w_i$  i  $w_j$  – ich ceny. Goldman i Grossman<sup>8</sup> skonstruowali wskaźnik do pomiaru nieefektywności alokacyjnej w następujący sposób. Stosunek krańcowej stopy substytucji  $\frac{MP_i}{MP_j}$  do ceny względnej  $\frac{w_i}{w_j}$  oznaczyli jako  $r_{ij}$ . Stosunek ten

<sup>7</sup> Raport dostępny jest na stronie: <http://www.pc.gov.au/projects/study/hospitals/report>

<sup>8</sup> F. Goldman, M. Grossman (1982), *The production and cost of ambulatory medical care in community health centers*, NBER Working Paper Series, WP No. 907.

równa się 1, gdy szpital zatrudnia czynniki w kombinacji minimalizującej koszty. Wskaźnik  $r_{ij} > 1$ , gdy szpital zatrudnia za dużo czynnika  $j$ , zaś  $r_{ij} < 1$ , gdy szpital zatrudnia za mało czynnika  $j$ . A więc mogli zdefiniować wskaźnik nieefektywności  $e_{ij}$  jako wartość bezwzględną różnicy  $r_{ij}$  i 1, czyli:

$$e_{ij} = |r_{ij} - 1|.$$

W sytuacji, gdy szpital osiąga efektywność alokacyjną, to  $e_{ij} = 0$ , a gdy jest on nieefektywny to wartość wskaźnika jest dodatnia.

Warto jeszcze przedstawić wnioski sformułowane przez Schmidta i Lovella<sup>9</sup>, z których wynikają nowe miary nieefektywności technicznej i alokacyjnej. Dla wprowadzonego w punkcie 2.2 modelu stochastycznego zapisanego w postaci:

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum_j \beta_j \ln x_{ij} + v_i + u_i \quad (u_i \leq 0)$$

sformułowali oni funkcję kosztów postaci Cobba-Duogłasa dla szpitala nieefektywnego technicznie i alokacyjnie w postaci:

$$\ln c_i = M + \frac{1}{r} \ln y_i + \frac{1}{r} \sum_j \beta_j \ln w_{ij} - \frac{1}{r} (v_i - u_i) + (E_i - \ln r),$$

gdzie:  $r = \sum_j \beta_j$  i oznacza korzyści skali,  $M$  jest funkcją parametrów funkcji kosztów, oraz

$$E_i = \sum_j \left( \frac{\beta_j}{r} \right) \delta_{ji} + \ln \left[ \beta_1 + \sum_j \beta_j \exp(-\delta_{ji}) \right],$$

a  $\delta_{ji}$  pokazuje wartość o jaką  $j$ -ty warunek pierwszego rzędu efektywności alokacyjnej nie jest spełniony dla  $i$ -tego szpitala.

Z wyprowadzenia Schmidta i Lovella wynika, że przy istnieniu nieefektywności technicznej i alokacyjnej pojawiają się dwa efekty charakterystyczne dla szpitala, będące miernikami tych nieefektywności, czyli  $(1/r)u_i$  oraz  $(E_i - \ln r)$ . Ich wartości określają w procentach, o ile koszty  $i$ -tego szpitala przewyższają koszty minimalne niezbędne do poniesienia w procesie produkcyjnym z powodu istnienia obu rodzajów nieefektywności w analizowanym szpitalu.

<sup>9</sup> P. Schmidt, C.A. Knox Lovell, (1979), *Estimating technical and allocative inefficiency relative to stochastic production and cost frontiers*, „Journal of Econometrics”, No. 9, s. 343–366.



#### 4. KWESTIA DRUGA: CZY SZPITALA SĄ PRZEKAPITALIZOWANE

Kwestia ta jest szczególnym pytaniem związanym z efektywnością alokacyjną, a jako przyczynę tego powszechnego zjawiska przyjmuje się gwałtowny rozwój technologii medycznych. Problem nadwyżek mocy produkcyjnych nie tylko w szpitalach poruszany był wielokrotnie, jednak nie przeprowadzono zbyt wielu badań na ten temat ze względu na ogromne problemy zarówno pojęciowe, jak i z pomiarem. Problemem badawczym jest stwierdzenie, czy szpitale zatrudniają stałe czynniki w wielkości odpowiadającej poziomowi minimalnych kosztów w długim okresie.

Jako pionierską uznaje się pracę Feldsteina<sup>10</sup>, w której estymował on funkcję produkcji postaci Cobba-Douglasa dla próby 177 szpitali w UK w celu zbadania ich efektywności i przekapitalizowania. Rodriguez-Alvarez i Knox Lovell<sup>11</sup> uznali, że szpitale są biurokratyzowanymi organizacjami, w których osoby pracujące nie odbierają bodźców nakłaniających ich do działań uwzględniających ekonomiczną efektywność. Na tej podstawie uznali nieefektywność techniczną i alokacyjną jako cechę systemową. W swojej analizie wykorzystali podejście dualne do funkcji produkcji i kosztów, a także przedstawili metodologię umożliwiającą estymowanie nadwyżkowych możliwości produkcyjnych w ochronie zdrowia. Wyprowadzili formułę umożliwiającą określenie kosztu krańcowego quasi-stałego czynnika K, i doszli do wniosku, że jeśli wielkość zatrudnionego K jest optymalna, to cena-cień (*shadow price*)  $r^s$ , lub otrzymany koszt krańcowy musi się równać cenie rynkowej czynnika r. Jeśli ten warunek nie jest spełniony, to oszacowane odchylenie wyniesie:  $q = \frac{r^s}{r}$ . Przy  $q < 1$  szpital jest przekapitalizowany, a wartość wskaźnika pokazuje wielkość przekapitalizowania.

Do określania wielkości przekapitalizowania szpitali używana jest również metoda odwołująca się do szacowania parametrów funkcji kosztów przeciętnych zaproponowana przez Cowinga i Holtmanna<sup>12</sup>. Autorom chodzi o sprawdzenie, czy zatrudniona jest optymalna wielkość stałych czynników,

<sup>10</sup> M.S. Feldstein (1967), *Economic Analysis for Health Service Efficiency: Econometric Studies of the British National Health Service*, North-Holland Publishing Company: Amsterdam.

<sup>11</sup> A. Rodriguez-Alvarez, C.A. Knox Lovell (2004), *Excess capacity and expense preference behavior in National Health Systems: an application to the Spanish public hospitals*, „Health Economics”, 13 (2), s. 157–169.

<sup>12</sup> T.G. Cowing, A.G. Holtmann (1983), *Multiproduct short run hospital cost functions: Empirical evidence and policy implications from cross-section data*, „Southern Economic Journal”, No. 49, s. 637–653.

czyli minimalizująca koszty w długim okresie, przy danej wielkości produkcji szpitali. Sformułowali oni funkcję kosztów całkowitych w krótkim okresie  $C_S$ , jako sumę kosztów stałych  $F$  i zmiennych  $C_V$ :

$$C_S = F + C_V(y, w_V, K),$$

gdzie:  $F = w_K K$  przedstawia całkowite wydatki na czynnik stały, gdyż jest to iloczyn zasobu kapitału i jego ceny;  $y$  to wielkość produkcji;  $w_V$  to ceny zmiennych czynników;  $K$  to zasób kapitału, który do wzoru wchodzi dwukrotnie – raz jako determinant kosztów stałych i ponownie do kosztów zmiennych. Aby sprawdzić przekapitalizowanie Cowing i Holtmann estymują funkcję kosztów zmiennych i testują hipotezę:  $-w_K = \frac{\delta C_V}{\delta K}$ , zgodnie z którą zasób kapitału minimalizuje koszty w długim okresie  $K^*$ . Alternatywne podejście wykorzystał Feldstein testując hipotezę  $\frac{\delta C_S}{\delta K} = 0$ . Zawsze poszukiwane jest zatrudnienie zasobu kapitału, które gwarantuje minimalizację kosztów funkcjonowania szpitala w długim okresie.

Pomimo trudności związanych z mierzaniem kosztów szpitali konieczne wydają się badania nad ich przekapitalizowaniem przy wykorzystaniu dostępnych metod.

## 5. KWESTIA TRZECIA: JAKI WPŁYW NA KOSZTY PONOSZONE PRZEZ SZPITALA MA STOPIEŃ ICH SPECJALIZACJI

Badania skoncentrowane na specjalizacji szpitali i kosztach przez nie ponoszonych wykorzystują pojęcie korzyści zakresu (*economies of scope*) sformułowane przez Baumola, Panzara i Willinga<sup>13</sup>. Stwierdzili oni, że koszty produkcji można obniżyć wytwarzając produkty łącznie zamiast specjalizacji w produkcji każdego z nich, co pokazuje formuła będąca miernikiem korzyści zakresu:

$$S_c = \frac{[C(y_1^*, 0) - C(0, y_2^*) - C(y_1^*, y_2^*)]}{C(y_1^*, y_2^*)},$$

gdzie:  $C(y_1^*, 0)$  i  $C(0, y_2^*)$  są kosztami ponoszonymi, gdy wytwarzanie obu produktów odbywa się odrębnie;  $C(y_1^*, y_2^*)$  jest to koszt łącznego wytworzenia obu pro-

<sup>13</sup> W.J. Baumol, J.C. Panzar, R.D. Willing (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich, NY.

duktów przy takiej samej wielkości produkcji jak przy produkcji odrębnej. Przy istnieniu korzyści zakresu koszt łącznej produkcji jest niższy od sumy kosztów produkcji odrębnych, czyli  $S_c > 0$ . Na korzyści zakresu składają się dwa elementy, a mianowicie efekt skali (*a scale effect*) ujawniający przewagę po stronie kosztów, spowodowaną różnymi skalami produkcji, oraz efekt wypukłości (*a convexity effect*) ujawniający przewagę po stronie kosztów spowodowaną samą kombinacją produktów. Z punktu widzenia szpitali, które muszą zdecydować, czy pogłębiać specjalizację, wydaje się, że ten drugi efekt jest ważniejszy. Można obliczyć skutki jego działania przy wykorzystaniu metody DEA. Należy podkreślić, że funkcja kosztów służąca do wyznaczania korzyści zakresu musi być na tyle ogólna, aby uwzględnić dwa źródła tych korzyści, czyli po pierwsze, musi uwzględnić koszty stałe i quasi-stałe, które nie są specyficzne dla produktów  $i$ , po drugie, musi uwzględnić komplementarność kosztów polegającą na tym, że koszt krańcowy jednego produktu jest malejącą funkcją wielkości produkcji drugiego produktu.

Gaynor, Kleiner, Vogt<sup>14</sup> zaproponowali sposób mierzenia korzyści zakresu w ramach wszystkich zagregowanych produktów, z których każdy obejmuje świadczenia dobrane zgodnie z intensywnością wykorzystania zasobów. Funkcję kosztów szpitala dostarczającego  $K$  produktów zapisano następująco:

$$Cost = C(Q_1, Q_2, \dots, Q_K, w),$$

gdzie:  $Q$  oznacza zagregowany produkt poszczególnego rodzaju;  $w$  to wektor cen czynników. W ramach każdego rodzaju produktu wyróżnia się  $N$  medycznych świadczeń. Tak więc w ramach produktu rodzaju  $k$ -tego mogą istnieć korzyści zakresu przedstawione przez poniższą funkcję:

$$Q_k = (Q_{k1}^{\sigma_k} + \dots + Q_{kN}^{\sigma_k})^{\frac{1}{\sigma_k}},$$

gdzie wielkość korzyści zakresu wyznaczona jest przez parametr  $\sigma_k$ . Tak więc funkcję kosztów można zapisać w postaci:

$$Cost = C\left[(Q_{1i}^{\sigma_1} + \dots + Q_{1N}^{\sigma_1})^{\frac{1}{\sigma_1}}, (Q_{2i}^{\sigma_2} + \dots + Q_{2N}^{\sigma_2})^{\frac{1}{\sigma_2}}, \dots, (Q_{Ki}^{\sigma_K} + \dots + Q_{KN}^{\sigma_K})^{\frac{1}{\sigma_K}}, w\right].$$

Z równania funkcji kosztów wynika, że kiedy jej wartość zmienia się na skutek zmiany wielkości produktu rodzaju  $Q_K$ , to jednocześnie koszt każdej jednostki produktu również zmienia się przez zróżnicowanie świadczeń ofe-

<sup>14</sup> M.S. Gaynor, S.A. Kleiner, W.B. Vogt (2013), *Analysis of Hospital Production: an Output Index Approach*, „Journal of Applied Econometrics”, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jae.2371/pdf>

rowanych przez szpital w ramach rodzaju produktu  $Q_K$ . Przykładowo, jeśli szpital świadczy usługi ambulatoryjne  $a$  i szpitalne  $s$  w zakresie kardiologii  $k$  i laryngologii  $l$  to funkcję kosztów można zapisać jako:

$$Cost = C[(Q_{ak}^{\sigma_a} + Q_{al}^{\sigma_a})^{\frac{1}{\sigma_a}}, (Q_{sk}^{\sigma_s} + Q_{sl}^{\sigma_s})^{\frac{1}{\sigma_s}}, w],$$

w której koszty zmieniają się nie tylko w zależności od świadczeń ambulatoryjnych i szpitalnych, ale również od zakresu świadczeń kardiologicznych i laryngologicznych.

Jeśli funkcja kosztów szpitala jest rosnąca względem wszystkich argumentów, to wartość parametru  $\sigma_k > 1$  oznacza istnienie korzyści zakresu przy produkcji wielu świadczeń w ramach produktu każdego rodzaju.

Znajomość istnienia i wielkości korzyści zakresu pozwala więc odpowiedzieć na pytanie, czy szpital powinien specjalizować się, czy też dostarczać szerokiego spektrum świadczeń.

## 6. KWESTIA CZWARTA: JAK LICZBA SZPITALI WPŁYWA NA WYSOKOŚĆ PONOSZONYCH PRZEZ NIE KOSZTÓW

Zagadnienie liczby szpitali w systemie ochrony zdrowia związane jest z wyznaczeniem takiej liczby szpitali, przy której wszystkie funkcjonują ponosząc minimalne koszty przeciętne. Mamy więc do czynienia z korzyściami skali (*economies of scale*). Jeśli na początku założymy, że szpitale wytwarzają tylko jeden produkt, to osiągnięcie korzyści skali oznacza, że każdy szpital wytwarza taką liczbę jednostek produktu, przy której ponosi minimalne koszty przeciętne wytworzenia każdej jednostki. Miarą korzyści skali jest elastyczność kosztów całkowitych względem produkcji, czyli:

$$\varepsilon = \frac{\frac{\partial C}{\partial y}}{\frac{C}{y}} = \frac{\partial C}{\partial y} y \frac{1}{C} = \frac{\partial \ln C}{\partial \ln y} = \frac{MC}{AC},$$

gdzie:  $C$  to koszty całkowite;  $y$  to wielkość produkcji;  $MC$  to koszty krańcowe;  $AC$  to koszty przeciętne. Jeśli  $\varepsilon < 1$ , to istnieją korzyści skali. Na ogół do mierzenia korzyści skali wykorzystuje się odwrotność  $\varepsilon$ , czyli  $S$ :

$$S = \frac{AC}{MC} = \frac{C}{\frac{\partial C}{\partial y} y} = \frac{1}{\frac{\partial \ln C}{\partial \ln y}}.$$

$S$  przyjmuje wartości dodatnie jeśli istnieją korzyści skali.

Jednak do określania wielkości produkcji, przy której osiągnane jest minimum kosztów przeciętnych przez szpital, trzeba uchylić przyjęte założenie i traktować szpital jako przedsiębiorstwo wytwarzające wiele produktów. A więc trzeba odwołać się do promieniowych kosztów przeciętnych  $RAC$  (*Ray Average Costs*), które definiujemy jako iloraz kosztów całkowitych  $C$  i wielkości produkcji  $q$ , czyli:

$$RAC(q) = \frac{C(rq, (1-r)q)}{q},$$

gdzie:  $q_1 = rq$  – wielkość produkcji pierwszego produktu;  $q_2 = (1-r)q$  – wielkość produkcji drugiego produktu;  $r$  to udział produktu pierwszego w całkowitej wielkości produkcji. Wiadomo, że  $RAC(q)$  maleją wtedy, i tylko wtedy, gdy  $\frac{dRAC(q)}{dq} < 0$ . Ale:

$$\begin{aligned} \frac{dRAC(q)}{dq} &= \frac{1}{q} \left[ r \frac{dC}{dq_1} + (1-r) \frac{dC}{dq_2} \right] - \frac{1}{q} \frac{1}{q} C(q) = \frac{1}{q} \frac{1}{q} \left[ q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2} - C(q) \right] = \\ &= \frac{1}{q} \frac{1}{q} \left[ q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2} - C(q) \right], \end{aligned}$$

czyli istnieją korzyści skali, gdy  $q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2} - C(q)$  jest ujemne lub gdy  $q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2}$  jest mniejsze od  $C(q)$ . Wzór miernika korzyści skali przy dwóch produktach  $S_2$  przyjmuje więc postać:

$$S_2 = \frac{C(q)}{q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2}},$$

a wynika z niego, że wyrażenie  $q_1 \frac{dC}{dq_1} + q_2 \frac{dC}{dq_2}$  jest mniejsze od  $C(q)$  tylko wtedy, gdy  $S > 1$ . Dlatego  $RAC(q)$  maleje (rośnie, jest stałe), gdy  $q$  rośnie w zależności od tego, czy  $S$  jest większe (mniejsze, równe) 1.

Tak więc kombinację produktów, dla których wszystkie  $RAC$  osiągają minimum, można wyznaczyć posługując się promieniowymi korzyściami skali  $S_N$ , zdefiniowanymi poniższym wzorem:

$$S_N = \frac{C}{\sum_i \frac{\partial C}{\partial y_i}} y_i = \frac{1}{\sum_i \varepsilon_i},$$

gdzie:  $\varepsilon_i$  to elastyczność kosztów względem  $i$ -tego produktu.

Wielkość korzyści skali zależy od dwóch czynników, a mianowicie od korzyści skali związanych z produktem (*Product specific economies of scale*) oraz od korzyści zakresu. Korzyści skali związane z produktem pokazują, jak zmieniają się koszty przy zmianie wielkości produkcji tylko jednego produktu *ceteris paribus*. Przyjmijmy, że funkcja kosztów dla dwóch produktów przyjmuje postać:  $C(y_1, y_2)$ . Koszty inkrementalne  $IC_1$  zwiększenia produkcji pierwszego produktu z 0 do  $y_1$  przy stałej wielkości produkcji drugiego produktu  $y_2$ , przedstawia wyrażenie:

$$IC_1 = [C(y_1, y_2) - C(0, y_2)].$$

Natomiast przeciętne koszty inkrementalne  $AIC_1$  zwiększenia produkcji pierwszego produktu z 0 do  $y_1$  przy stałej wielkości produkcji drugiego produktu  $y_2$  przedstawia wyrażenie:

$$AIC_1 = \frac{IC_1}{y_1}.$$

Wielkość korzyści skali związanych ze zwiększeniem produkcji pierwszego produktu z 0 do  $q_1$  przy stałej wielkości produkcji drugiego produktu  $q_2$  przedstawia wyrażenie:

$$S_1 = \frac{AIC_1}{MC_1},$$

z którego wynika, że dla  $S_1 > 1$  istnieją korzyści skali.

Wpływ korzyści zakresu  $S_C$  na promieniowe korzyści skali uwzględnia poniższa formuła:

$$\begin{aligned} S_N &= \frac{\frac{y_1 MC_1}{y_1 MC_1 + y_2 MC_2} S_1 + \left(1 - \frac{y_1 MC_1}{y_1 MC_1 + y_2 MC_2}\right) S_2}{1 - S_C} = \\ &= \frac{\frac{y_1 MC_1}{y_1 MC_1 + y_2 MC_2} S_1 + \left(1 - \frac{y_1 MC_1}{y_1 MC_1 + y_2 MC_2}\right) S_2}{1 - \frac{[C(y_1^*, 0) - C(0, y_2^*) - C(y_1^*, y_2^*)]}{C(y_1^*, y_2^*)}} \end{aligned}$$

Okazuje się, że przy wystarczająco silnych korzyściach zakresu istnieją promieniowe korzyści skali nawet jeśli nie ma korzyści skali związanych z produktem.

## PODSUMOWANIE

Analiza kosztów szpitali, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, jest szczególnie ważna, gdyż wyłącznie dzięki znajomości funkcji kosztów można przejść do badania efektywności funkcjonowania szpitali i systemu ochrony zdrowia. Analiza ekonomiczna pomaga odpowiedzieć na różne pytania. Po pierwsze, czy szpitale powinny się specjalizować, czy wprost przeciwnie – dostarczać szerokiego wachlarza świadczeń. Po drugie, ile szpitali powinno funkcjonować w systemie ochrony zdrowia. Ponadto, czy szpitale są przekapitalizowane, za czym przemawia wiele argumentów. Dzięki badaniom empirycznym można zbadać nieefektywność szpitali, a więc określić marnotrawstwo polegające na niewykorzystaniu w pełni przez szpitale posiadanych zasobów, a także kupowanie czynników w niewłaściwej kombinacji z punktu widzenia wydatków szpitala.

## BIBLIOGRAFIA

- Adel Mohammed Al-Shayea (2011), *Measuring hospital's units efficiency: A data envelopment analysis approach*, „International Journal of Engineering and Technology”, December 2011, Vol. 11, No. 06, s. 7–19.
- Aigner D.J., Lovel C.A.K., Schidt P. (1977), *Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models*, „Journal of Econometrics”, No. 6.
- Banker R.D., Charnes A., Cooper W.W. (1984), *Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis*, „Management Science”, No. 30.
- Baumol W.J., Panzar J.C., Willing R.D. (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich, NY.
- Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E. (1978), *Measuring the efficiency of decision making units*, „European Journal of Operational Research”, No. 2.
- Coelli T.J., Rao D.S.P., O'Donnell C.J., Battese G.E. (2005), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, 2<sup>nd</sup> ed., Springer.
- Cowing T.G., Holtmann A.G. (1983), *Multiproduct short run hospital cost functions: Empirical evidence and policy implications from cross-section data*, „Southern Economic Journal”, No. 49.
- Farrell M.J. (1957), *The Measurement of Productive Efficiency*, „The Journal of the Royal Statistical Society”, Seria A, nr 120 (III).

- Feldstein M.S. (1967), *Economic Analysis for Health Service Efficiency: Econometric Studies of the British National Health Service*, North-Holland Publishing Company: Amsterdam.
- Gaynor M.S., Kleiner S.A., Vogt W.B. (2013), *Analysis of Hospital Production: an Output Index Approach*, „Journal of Applied Econometrics”, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jae.2371/pdf>
- Goldman F., Grossman M. (1982), *The production and cost of ambulatory medical care in community health centers*, NBER Working Paper Series, WP No. 907.
- Meeusen W., van den Broeck J. (1977), *Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error*, „International Economic Review”, No. 18.
- Pareto V. (1909), *Manuel d'économie politique*, Paris: V. Giard et Briere.
- Rodriguez-Alvarez A., Knox Lovell C.A. (2004), *Excess capacity and expense preference behavior in National Health Systems: an application to the Spanish public hospitals*, „Health Economics”, 13 (2).
- Schmidt P., Knox Lovell C.A. (1979), *Estimating technical and allocative inefficiency relative to stochastic production and cost frontiers*, „Journal of Econometrics” No. 9.

## EKONOMICZNA ANALIZA EFEKTYWNOŚCI SZPITALI

### Streszczenie

Artykuł przedstawia podstawy ekonomicznej analizy efektywności szpitali. W pierwszym punkcie, opierając się na dorobku naukowym Vilfreda Pareto, zostało zdefiniowane pojęcie efektywności. Ponieważ efektywność można mierzyć na kilka sposobów, przedstawiono podejście od strony kosztów, przychodów i zysku do ekonomicznej efektywności produkcji będącej iloczynem efektywności technicznej i alokacyjnej. W drugim punkcie przedstawiono dwie zasadnicze metody szacowania efektywności, a mianowicie metodę DEA zaczerpniętą z programowania liniowego oraz ekonometryczną metodę SFA będącą podejściem stochastycznym i parametrycznym. W kolejnych czterech punktach uwaga jest skoncentrowana na problemach determinujących efektywność szpitali i systemu ochrony zdrowia. Pierwszym problemem jest to, czy szpitale osiągają efektywność ekonomiczną rozumianą jako iloczyn efektywności technicznej i alokacyjnej. Drugie zagadnienie, pomimo że zaliczane do kwestii efektywności alokacyjnej, zostało wyodrębnione ze względu na swoją



wagę. Chodzi mianowicie o sprawdzenie, czy szpitale są przekapitalizowane. Trzeci problem dotyczy wpływu kosztów ponoszonych przez szpitale na stopień ich specjalizacji. Ostatnia kwestia odnosi się do oddziaływania liczby szpitali na koszty ponoszone przez nie i system ochrony zdrowia.

## ECONOMIC ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF HOSPITALS

### Summary

The article presents the basics of economic analysis of the efficiency of hospitals. In the first part, the concept of efficiency is defined on the basis of Pareto's legacy. Because efficiency can be measured in several ways, the article presents the approach to the economic efficiency of production, which is the product of technical and allocative efficiency, from the perspective of costs, revenues and profits. The second section describes the two main methods for estimating efficiency, namely the method of DEA drawn from linear programming and the econometric method of the SFA representing stochastic and parametric approach. Attention is focused on the problems of determining the efficiency of hospitals and the healthcare system in the following four points. The first issue is whether hospitals achieve economic efficiency understood as a product of technical and allocative efficiency. The second issue, although connected with allocative efficiency, is treated as a separate one because of its significance. It concerns checking whether hospitals are overcapitalized. The third issue refers to the impact of the costs incurred by hospitals on the degree of their specialization. The last issue concerns the impact of the number of hospitals on costs incurred by hospitals and the healthcare system.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛЕЧЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

### Резюме

Статья представляет собой основы экономического анализа эффективности больничных учреждений. В первом пункте со ссылкой на труды Вильфредо Парето даётся определение понятия эффективности. Поскольку эффективность можно измерять разными способами, использован подход с точки зрения расходов, поступления сумм и прибыли к экономической эффективности производства, представляющей собой результат технической и аллокационной эффективности. Второй пункт касается представления двух основных методов оценки эффективности, в частности, метода DEA (Анализ Оболочки Данных), заимствованного от линейного программирования, а также эконометрического метода SFA, представляющего собой параметрический и стохастический подходы. В следующих четырёх пунктах внимание сконцентрировано на проблемах, определяющих эффективность больничных учреждений и системы здравоохранения. Первая проблема состоит в нахождении ответа на вопрос о том, достигают ли лечебные учреждения экономической эффективности, понимаемой как результат технической и аллокационной эффективности. Второй вопрос, несмотря на то, что относится к проблеме аллокационной эффективности, обособлен по причине своей весомости. А именно, речь идёт о верификации того, являются ли больничные учреждения капитализированными. Третья проблема касается влияния затрат, которые несут больничные учреждения, на уровень их специализации. Последний вопрос касается воздействия количества больничных учреждений на расходы, которые они несут, и на систему здравоохранения.

**Katarzyna Kolasa**

# OPTYMALNA ALOKACJA ZASOBÓW W OCHRONIE ZDROWIA A WIELOKRYTERIALNY MODEL PODEJMOWANIA DECYZJI

## WPROWADZENIE

Wraz z rozwojem ekonomicznym pojawia się coraz częściej presja na decydentów, aby zwiększyć dopływ środków do sektora ochrony zdrowia. Nie tylko żyjemy coraz dłużej, ale również rosną nasze oczekiwania co do poprawy jakości życia. Decydenci na różne sposoby poszukują nowych możliwości finansowania zwiększających się potrzeb zdrowotnych. Gwarancja dostępu do nowoczesnej terapii każdemu choremu pozostaje wciąż nierealna. Zapewnienie leczenia pewnej grupie pacjentów oznacza nierzadko odmowę dostępu dla innych chorych. Dlatego tak ważne jest, aby podejmowanie decyzji w sektorze ochrony zdrowia przebiegało w obiektywny sposób i opierało się na dostępnych dowodach naukowych. Tylko wówczas można oczekiwać społecznej akceptacji dla trudnych wyborów.

## 1. OPTYMALNA ALOKACJA ZASOBÓW W CZASIE PRZESZŁYM

Poszukiwanie optymalnej alokacji zasobów zajmowało już uczonych w latach 30. ubiegłego wieku. Wówczas podejmowanie decyzji dotyczących wydatków publicznych opierało się na utylitarnych postulatach maksymalizacji sumy preferencji, niezależnie od charakterystyki jednostki. Utylitaryzm został rozpowszechniony dzięki Benthamowi, który postulował maksymalizację szczęścia dla jak największej liczby jednostek. Jeden z głosów krytycznych tego podejścia dotyczył kardynalności użyteczności. Jego konsekwencją jest

bowiem przyjęcie założenia mierzalności zadowolenia. Robbins i inni wskazywali także, iż porównywalność użyteczności, a tym samym możliwość ich sumowania między jednostkami, nie ma podstaw naukowych. Wraz z nadejściem nowej ekonomii dobrobytu odrzucono ideę poszukiwania maksymalizacji użyteczności na rzecz podejścia Pareto. Jest to optimum Pareto, określone jako sytuacja, kiedy nie istnieje alternatywny podział dostępnych dóbr zapewniający poprawę stanu chociażby jednej jednostki bez pogorszenia sytuacji innych. Jest to tak zwany silny warunek Pareto. Oprócz tego definiuje się słabe optimum Pareto, gdy nie ma alternatywy zapewniającej poprawę stanu dla wszystkich jednostek. W podejściu Pareto kardynalność zastąpiono ordynarnością użyteczności, która ogranicza się jedynie do ich porządkowania.

Wykorzystując osiągnięcia Pareto, w miejsce utylistycznego celu maksymalizacji użyteczności Arrow zaproponował ranking społecznych preferencji oparty na preferencjach indywidualnych. Dał tym samym początek rozwojowi teorii wyboru społecznego (ang. *social choice theory*), która bada, jak agregować indywidualne preferencje w jedną społeczną reprezentującą upodobania wszystkich jednostek. Arrow zdefiniował w ten sposób funkcję dobrobytu. Określił przy tym wiele warunków, jakie musi ona spełniać. Są to aksjomaty Arrowa<sup>1</sup>.

1. Warunek nieograniczonej dziedziny (ang. *unrestricted domain*, U). Funkcja  $F$  określa wszystkie profile indywidualnych preferencji  $R_1, R_2, \dots, R_n$  jednostek  $n$  dotyczące alternatyw  $X$ .

Przy założeniu istnienia trzech alternatywnych opcji  $X_1, X_2, X_3$  dla trzech jednostek 1, 2, 3 warunek U mówi, iż funkcja dobrobytu opisuje wszystkie możliwe profile indywidualnych preferencji każdej z trzech jednostek. W konsekwencji zakłada się, że wszystkie preferencje jednostek powinny być w polu zainteresowania, również te hipotetyczne.

2. Warunek optymalności Pareto (ang. *weak Pareto optimum*, SP). Dla każdego profilu preferencji  $R_i$  opisanego funkcją  $F$  oraz alternatywy  $x$  oraz  $y$ , kiedy dla wszystkich  $i$ ,  $x P_i y$ , tj.  $x$  jest preferowany, wtedy  $x P y$ .

Przy założeniu SP nie istnieje alternatywny wariant alokacji, który zapewniłby poprawę wszystkich jednostek. Poprawa nastąpiłaby tylko wówczas, gdy alternatywny wariant byłby preferowany przez wszystkich. Warunek SP oznacza, że należy się kierować tylko faktycznymi preferencjami jednostek.

---

<sup>1</sup> K. Arrow, *Social choice and individual values*, John Wiley & Sons Inc., New York, London, Sydney 1963, s. 12–52.

3. Warunek niezależności alternatyw niezwiązanych (ang. *Independence of Irrelevant Alternatives*, NAN). Dla każdego zestawu alternatyw  $x$  i  $y$ , wszystkich profili  $R_i$  oraz  $\langle R^*i \rangle$  opisanych funkcją dobrobytu  $f$ , jeśli  $\langle R_i \rangle | \{x,y\} = \langle R^*i \rangle | \{x,y\}$ , wtedy  $f \langle R_i \rangle | \{x,y\} = f \langle R^*i \rangle | \{x,y\}$ .

Warunek NAN oznacza, że jeśli dla wyborów  $x$  i  $y$ , oba profile  $\langle R_i \rangle$  i  $\langle R^*i \rangle$  są takie same, to  $f \langle R_i \rangle$  musi być takie samo jak  $f \langle R^*i \rangle$ . W efekcie NAN, każde głosowanie między dwoma alternatywami jest niezależne od innej alternatywy. Innymi słowy, dane preferencje nie są związane z opiniami wyrażanymi w innym zakresie tematycznym.

4. Warunek wykluczenia dyktatury (ang. *non-Dictatorship*, D). Dla funkcji  $F$  nie istnieje dyktator.

Warunek D głosi, że nie ma takiej osoby, której preferencje wpływają na wybory podejmowane przez innych, tj. nie istnieje taka osoba, której indywidualna opinia decyduje o wyborach społecznych bez względu na preferencje innych.

Arrow dowodził, że w przypadku konieczności dokonania wyboru pomiędzy trzema lub więcej opcjami spełnienie wszystkich powyższych warunków nie jest niemożliwe. Poszukiwanie optymalnych wyborów społecznych według agregacji indywidualnych preferencji nie jest zatem prostym zadaniem. Sen poszukiwał rozwiązania tego problemu<sup>2</sup>. Skoncentrował uwagę na założeniu dotyczącym braku porównywalności preferencji między jednostkami, które wynika z drugiego warunku, tj. optimum Pareto. Wskazywał, że rozluźnienie tego kryterium nie utrudni poszukiwania optymalnego wyboru społecznego, ale umożliwi podjęcie rozważań dotyczących wpływu różnych wariantów alokacji zasobów finansowych na równość i sprawiedliwość społeczną. Zaproponował ponadto odejście od oceny satysfakcji jednostek na rzecz szerszego spojrzenia, jak na przykład badanie zdolności do konsumpcji podstawowych dóbr i usług, czy też jakość życia. Definiując wolność jako możliwości rozwoju i perspektywy życiowe, Sen podnosił, że warunki Arrowa, a w szczególności ten dotyczący optymalności Pareto przy nieograniczonej dziedzinie przyczyniają się do zbytnej ograniczenia swobodnego działania jednostki. Uzasadnienie dla swojej tezy przedstawił prezentując tak zwany paradoks liberała<sup>3</sup>. Chodzi o dwóch respondentów o wstydlivym i otwartym usposobieniu wyrażających swoje opinie na temat opublikowania powieści o zabarwieniu erotycznym. Według pierwszego najlepiej będzie jak nikt jej

<sup>2</sup> A.K. Sen, *Collective rationality*, [w:] A.K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, North-Holland, Amsterdam 1970, s. 33 i n.

<sup>3</sup> A.K. Sen, *The Impossibility of a Paretian Liberal*, „Journal of Political Economy”, 1970, nr 78, s. 152–157.

nie przeczyta. Jeżeli jest to konieczne to on sam ją przeczyta, aby ocenić, czy możliwe jest jej rozpowszechnienie. Ostatecznie jest skłonny pozwolić, aby respondent o otwartym usposobieniu miał do niej dostęp. Ten z kolei sam chętnie przeczyta, ale walcząc o otwartość społeczeństwa sugeruje, że to właśnie ten wstydlivy powinien przeczytać pierwszy. Jako ostateczny wariant proponuje, że obaj przeczytają. Społeczeństwo z podejściem liberalnym uzna, że książka nie powinna się ukazać, żeby nie zmuszać wstydlivego do robienia czegoś wbrew jemu lub pozwolić tylko otwartemu na zapoznanie się z nią. Jednak to drugie rozwiązanie stoi w sprzeczności z preferencjami obu respondentów. Zatem według definicji Pareto nie może być uznane za optymalne. Sen tym samym dowodzi, że nie sposób znaleźć wariantu mogącego zaspokoić zarówno warunek optymalności Pareto, jak i liberalnej wolności. Na marginesie warto podkreślić, że nie każdy zgadza się z wnioskami Sena. Barry uznał, że nie może być sprzeczności pomiędzy obiema zasadami<sup>4</sup>. Jego zdaniem warunek Pareto wskazuje jedynie na to, co jest społecznie pożądane, nie narzucając rozwiązań. Liberalizm z kolei oznacza zakres wolności obywatela nieograniczonej prawnymi zakazami.

Pomimo powyższych wątpliwości wyrażonych przez Sena, należy podkreślić korzyści wynikające z debaty na temat agregacji indywidualnych preferencji. Dzięki wprowadzeniu pojęcia funkcji dobrobytu umożliwiono porównanie alternatywnych wariantów alokacji zasobów. Warto przy tym nadmienić, że odrzucenie kardynalności użyteczności przez wyznawców nowej teorii dobrobytu skomplikowało wykorzystanie społecznej funkcji dobrobytu, której konstrukcja wymaga porównywalność i sumowanie użyteczności różnych jednostek. Choć obecnie nie wykorzystuje się powszechnie funkcji dobrobytu w decyzjach alokacyjnych, za jej pomocą naukowcy badają preferencje społeczne, eksplorując różne podejścia do poszukiwania równowagi pomiędzy efektywnością a równością i sprawiedliwością społeczną<sup>5</sup>.

## 2. OPTYMALNA ALOKACJA ZASOBÓW W CZASIE TERAŹNIEJSZYM

Wraz z rozwojem medycyny oraz zwiększającą się świadomością społeczną w zakresie możliwych wariantów terapeutycznych, w XXI wieku stało się oczywiste, iż nie sposób prowadzić alokacji zasobów jedynie według prefe-

<sup>4</sup> P. Vanhuysse, *On Sen's Liberal Paradox and its Reception within Political Theory and Welfare Economics*, „Politics”, 2000, nr 20(1), s. 25–31.

<sup>5</sup> A. Sen, *The Possibility of Social Choice*, „The American Economic Review”, 1999, nr 89(3), s. 349–378.

rencji społecznych. W poszukiwaniu optymalnych wyborów konieczna jest analiza dostępnych dowodów naukowych dotyczących alternatywnych metod leczenia. Mając to na względzie, Polska wzorem krajów rozwiniętych, wprowadziła ocenę technologii medycznych (ang. *health technology assessment*, HTA) do procesu refundacji leków. Chociaż HTA dotyczy oceny wszystkich konsekwencji implementacji nowej terapii do postępowania klinicznego, w praktyce proces HTA ogranicza się nierzadko do analizy efektywności klinicznej, kosztowej oraz wpływu na budżet płatnika. Pozostawienie aspektów nieekonomicznych poza procesem decyzyjnym spotyka się z licznymi głosami krytyki. Mając to na uwadze, eksperci poszukują nowych rozwiązań wychodząc poza standardowe formy HTA. Ma się w tym względzie szczególnie na uwadze poprawę realizacji zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Jednym z orędowników takiego podejścia jest Culyer. Wskazuje on na potrzebę zwrócenia uwagi na wartości i tradycje zrodzone w określonym kontekście historycznym, które decydują o wrażliwości na kwestię niesprawiedliwości w dostępie do sektora ochrony zdrowia<sup>6</sup>. Culyer zdefiniował potencjalne źródła nierówności. Wśród nich wymienił uwarunkowania środowiskowe wpływające na ograniczoną profilaktykę zdrowia, dobór takich instrumentów pomiaru skuteczności i bezpieczeństwa terapii powodujących niedoszacowania skutków zdrowotnych dla pewnych grup pacjentów czy wreszcie niewystarczające umocowania prawne zapewniające równy dostęp do leczenia dla wszystkich chorych. Na podstawie swoich przemyśleń Culyer stworzył wytyczne oceny aspektów etycznych w procesie HTA<sup>7</sup>.

Inni eksperci poszli jednak o krok dalej proponując alternatywne rozwiązania dla procesu HTA. Obecnie najczęściej dyskutowany jest wielokryterialny model podejmowania decyzji (ang. *multiple-criteria decision analysis*, MCDA)<sup>8</sup>. Jest to metodologia z powodzeniem wykorzystywana w innych dziedzinach nauki i przemysłu. O popularności tego podejścia może świadczyć fakt założenia Międzynarodowego Stowarzyszenia Analiz Wielokryterialnych oraz powołanie międzynarodowego czasopisma publikującego najnowsze doniesienia dotyczące adaptacji tej metodologii w wybranych krajach.

<sup>6</sup> A.J. Culyer, *Where are the Limits of Cost-Effectiveness Analysis and Health Technology Assessment?* „Journal of the Medical Association of Thailand”, 2014, nr 97 (Suppl. 5), s. S1–S2.

<sup>7</sup> A.J. Culyer, Y. Bombard, *An equity framework for health technology assessment*, „Medical Decision Making”, 2012, nr 32(3), s. 428–41.

<sup>8</sup> J.G. Dolan, *Multi-criteria clinical decision support: A primer on the use of multiple criteria decision making methods to promote evidence-based, patient-centered healthcare*, „Patient”, 2010, nr 3(4), s. 229–248.

### 3. OPTIMALNA ALOKACJA ZASOBÓW W CZASIE PRZYSZŁYM

#### 3.1. Na czym polega MCDA?

Celem MCDA jest stworzenie praktycznego i transparentnego procesu podejmowania decyzji na podstawie ustalonych kryteriów i zorientowanego na efektywną komunikacją rezultatów. Zwolennicy MCDA odwołują się do teorii stworzonej przez Daniela dotyczącej zasad podziału zasobów w ochronie zdrowia. Wyróżnił on cztery filary procesu podejmowania decyzji<sup>9</sup>:

- Transparentności – zapewnienie powszechnego dostępu do informacji;
- Racjonalności – odwołanie się do wartości i zasad powszechnie akceptowanych w danym społeczeństwie;
- Odwołałości – wprowadzenie możliwości dostosowania już podjętych decyzji do nowych okoliczności;
- Odtwarzalności – ogólnie zdefiniowanie warunków i ram czasowych pozwalających na realizację zasad transparentności, racjonalności oraz odwołałości.

Odwołując się do literatury przedmiotu, można wyróżnić cztery etapy procesu podejmowania decyzji opartego na analizie wielokryterialnej:

1. Zdefiniowanie problemu decyzyjnego;
2. Określenie kryteriów decyzyjnych;
3. Ustalenie rankingu ważności zdefiniowanych kryteriów;
4. Wielokryterialna analiza alternatywnych programów zdrowotnych.

Na pierwszym etapie chodzi o określenie, jakie alternatywne programy zdrowotne są przedmiotem oceny. W drugiej kolejności niezbędne jest określenie kryteriów decyzyjnych odwołując się przy tym do wartości i tradycji zakorzenionych w danym społeczeństwie. Wreszcie konieczne jest ustalenie rankingu wybranych kryteriów. Dopiero gdy wszystkie trzy etapy zostaną zakończone możliwe jest przystąpienie do analizy wielokryterialnej.

Głównym celem MCDA jest poszukiwanie rozwiązań zapewniających optymalną alokację zasobów przy nierzadko przeciwstawnych celach. Chodzi o podejmowanie rozstrzygnięć w zgodzie z powszechnie obowiązującymi wartościami wyznawanymi w danym społeczeństwie. Będzie to możliwe tylko

---

<sup>9</sup> N. Daniels, J. Sabin, *Limits to health care: Fair procedures, democratic deliberation, and the legitimacy problem for insurers*, „Philosophy & Public Affairs”, 1997, nr 26, s. 303–350.



wówczas, gdy w zostaną odpowiednio dobrane kryteria decyzyjne. Diaby i Goeree określili cechy, jakie mają one spełniać<sup>10</sup>:

*Istotność* – mierzą to, co decydent jest zobowiązany oceniać.

*Miarodajność* – pozwalają na obiektywny pomiar danego aspektu dla wszystkich alternatyw podlegających ocenie.

*Zrozumiałość* – sposób pomiaru jest zrozumiały dla decydenta.

*Oryginalność* – każdy z nich opisuje inny aspekt.

*Zupełność* – wybór kryteriów jest kompletny i pozwala oceniać wszystkie aspekty.

### 3.2. Jaka jest rola opinii publicznej w MCDA?

Wśród ekspertów panuje powszechnie zgoda, że chociaż listę kryteriów można ustalić z pomocą decydentów, to jednak preferencje społeczne powinny być brane pod uwagę przy określaniu ich ważności. Podaje się dwa powody. Po pierwsze dialog społeczny w procesie podejmowania decyzji w ochronie zdrowia zapewnia realizację wymogów demokracji. Chodzi o to, aby organizacja ochrony zdrowia odpowiadała nie tylko na potrzeby zdrowotne wyrażane danymi epidemiologicznymi, ale również realizowała społeczne oczekiwania<sup>11</sup>. Po drugie udział opinii publicznej daje gwarancję, że wartości, na których ukształtowała się tradycja i kultura danego społeczeństwa, znajdują swoje odzwierciedlenie w procesie alokacji zasobów w ochronie zdrowia.

Udział opinii publicznej w procesach decyzyjnych w ochronie zdrowia rodzi jednakże wiele wyzwań. Jednym z nich jest zapewnienie reprezentatywności udziału różnych grup społecznych. Innym jest odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej pozwalający osobom postronnym na merytoryczną partycypację w dyskusji. Stawia to określone wymagania przed decydentami, których rolą jest zapewnienie dostępu do informacji na temat omawianych problemów decyzyjnych w sposób przystępny dla przeciętnego obywatela niezwiązanego na co dzień z problematyką ochrony zdrowia.

Ponadto głos opinii publicznej nie jest homogeniczny. Stoi za nim grupa jednostek nierzadko skłonnych do dokonania innych wyborów. Kluczowa jest zatem odpowiedź na pytanie, jak agregować indywidualne preferencje, aby zapewnić ich reprezentatywność. Bardzo ważne jest przy tym umiejętne

<sup>10</sup> V. Diaby, R. Goeree, *How to use multi-criteria decision analysis methods for reimbursement decision-making in healthcare: a step-by-step guide*, „Expert Rev Pharmacoecon Outcomes Res.”, 2014, nr 4(1), s. 81–99.

<sup>11</sup> D. Florin, J. Dixon, *Public involvement in health care*, „BMJ”, 2004, nr 328(7432), s. 159–161.

oddzielenie perspektywy pacjenta od obywatela. Nierzadko są to wzajemnie wykluczające się perspektywy<sup>12</sup>.

Wyróżnia się dwie metody badania preferencji społecznych: wyrażonych preferencji (ang. *stated preference methods*) i ujawnionych preferencji (ang. *revealed preferences*)<sup>13</sup>. W pierwszej bada się zachowania w sposób bezpośredni w specjalnie skonstruowanych do tego celu eksperymentach. Podczas gdy metoda wyrażonych preferencji bada intencje respondentów, w drugim przypadku ocenia się rzeczywiste wybory konsumentów. Dzieje się to poprzez ocenę charakterystyki wybieranego produktu lub usługi, badanie kosztów pośrednich ponoszonych przez konsumentów, wreszcie poprzez ocenę faktycznej ceny, jaką konsument płaci za dany produkt lub usługę.

### 3.3. Jak porównywać alternatywne programy zdrowotne przy zastosowaniu MCDA?

Można wyróżnić trzy podstawowe strategie analityczne przy dokonywaniu porównań alternatywnych programów zdrowotnych. Pierwsza to strategia kompensacji. Ostateczna ocena jest pozytywna nawet wtedy, gdy dany program wypada gorzej od pozostałych pod względem określonego kryterium pod warunkiem jednak, że w odniesieniu do innych jego ocena jest ponadprzeciętna. Przeciwnością tego podejścia jest strategia braku kompensacji, w efekcie której wykluczeniu podlegają te alternatywy, które nie spełniają ogólnie ustalonych minimalnych wymogów przynajmniej w jednym z kryteriów oceny. Wreszcie podejście dodawania różnic polega na porównaniu alternatywnych programów zdrowotnych poprzez weryfikację każdego z kryteriów osobno. Wyboru optymalnego rozwiązania dokonuje się poprzez sumaryczną ocenę wszystkich różnic powstałych przy ocenie każdego atrybutu z osobna.

Odwolując się do owych strategii analitycznych, Dolan zaproponował cztery metody poszukiwania optymalnego wariantu<sup>14</sup>:

*Metoda bilansu* – polega na przedstawieniu w formie tabelarycznej dostępnych alternatyw. Ich ranking tworzy się na podstawie weryfikacji każdego z kryteriów z osobna. Jest to metoda, która pozwala z łatwością eliminować te programy, które wypadają najgorzej względem określonych kryteriów. Trudniej jest natomiast wyłonić najlepszą opcję. Istnieje ponadto ryzyko

<sup>12</sup> J. Lenaghan, *Involving the public in rationing decisions. The experience of citizens juries*, „Health Policy”, 1999, nr 49(1–2), s. 45–61.

<sup>13</sup> M. Johannesson, *Theory and Methods of Economic Evaluation of Health Care*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1996, s. 10–25.

<sup>14</sup> J.G. Dolan, *Multi-criteria...*, *op. cit.*, s. 229–248.

pominięcia ważnych aspektów w procesie decyzyjnym. Pewnym rozwinięciem tego podejścia jest kompensacja niezadowolającej oceny pod kątem jednego kryterium korzystnym wynikiem weryfikacji dla innego kryterium.

*Metoda porządkowania* – jest to metoda trzyetapowa. W pierwszej kolejności tworzy się ranking kryteriów oceny dla odzwierciedlenia ich ważności w procesie decyzyjnym. Następnie dokonuje się oceny programów zdrowotnych w odniesieniu do każdego z kryteriów z osobna. Na końcu ustala się ranking programów. Prostota metody porządkowania zapewnia jej transparentność. Należy jednak podkreślić, że jej wiarygodność zależy od tego, w jakim stopniu ustalony ranking ważności kryteriów odzwierciedla faktyczne preferencje decydentów oraz upodobania społeczne.

*Multiatrybutowa analiza użyteczności* – tworzy się standaryzowane skale użyteczności, za pomocą których wartościuje się programy zdrowotne. Dzięki standaryzacji uzyskuje się jednakową miarę oceny dla poszczególnych alternatyw w przekroju poszczególnych kryteriów decyzyjnych. Mając na uwadze zróżnicowane porównywanych opcji, wyzwaniem metodologicznym jest wybór skali i jej przedziałów pozwalający na obiektywne wartościowanie alternatywnych programów zdrowotnych.

*Analityczny proces hierarchii* – tworzy się hierarchię alternatywnych programów zdrowotnych zależnie od ich możliwości osiągnięcia optymalnych wartości wyznaczonych dla poszczególnych kryteriów decyzyjnych. Ustala się również hierarchię kryteriów decyzyjnych. W obu przypadkach stosuje się skale liczbowe, na podstawie których tworzy się macierz wyników.

### 3.4. Czy MCDA ma szansę na popularyzację w sektorze zdrowia?

Na podstawie przeglądu dostępnej literatury Goetghebeur i in. stworzyli model EVIDEM, który demonstruje, jak można wykorzystać MCDA w praktyce klinicznej<sup>15</sup>. Na szczególną uwagę w zaproponowanym przykładzie zasługuje oddzielenie analizy dostępnych dowodów naukowych od oceny skutków wprowadzenia programu zdrowotnego na system ochrony zdrowia, kiedy to bada się realizację zasady równości i sprawiedliwości społecznej, możliwości implementacji danej technologii medycznej do praktyki klinicznej czy też zgodność z priorytetami oraz polityką zdrowotną. Ciekawym badaniem pokazującym z kolei proces wyboru kryteriów decyzyjnych są wywiady

<sup>15</sup> M. Goetghebeur i współ., *Evidence and Value: Impact on Decision Making – the EVIDEM framework and potential applications*, „BMC Health Services Research”, 2008, nr 8(270), s. 1–16.

przeprowadzone przez Taniás i współautorów<sup>16</sup>. Zdaniem 100 decydentów z 23 krajów największe znaczenie w procesie podejmowania decyzji w ochronie zdrowia ma skuteczność i bezpieczeństwo terapii, wiarygodność danych, uciążliwość choroby oraz wpływ na budżet płatnika. W dalszej kolejności wymieniono efektywność kosztową oraz wielkość populacji docelowej. Ustalono, że priorytet mają interwencje dla pacjentów śmiertelnie chorych oraz dzieci. W ramach badania zidentyfikowano obszary wymagające większego zaangażowania decydentów. Jest to wpływ wprowadzenia nowej technologii medycznej na produktywność chorego na rynku pracy, odpłatność pacjenta, wpływ na dotychczasową praktykę kliniczną oraz środowisko.

Multikryterialne podejście do podejmowania decyzji zostało wprowadzono na Węgrzech w 2010 roku<sup>17</sup>. Dotyczy to szpitalnych procedur medycznych nie będących produktami farmaceutycznymi czy też sprzętem medycznym. Po zapoznaniu się z literaturą przedmiotu, komitet składający się z przedstawicieli Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Ministerstwa Zdrowia określił listę sześciu kryteriów podejmowania decyzji. Poza oceną efektywności kosztowej oraz wpływu na budżet, bierze się pod uwagę opinie ekspertów klinicznych. Ocenia się również, jak proponowana technologia przyczynia się do realizacji priorytetów w ochronie zdrowia. Różnicuje się przy tym leczenie stanów nagłych od chorób chronicznych. Aspekt równości jest oceniany w kontekście wielkości populacji chorych oraz poprawy dostępu do leczenia. Zespół ekspertów odpowiedzialnych za wprowadzenie nowego podejścia określił również ważność poszczególnych kryteriów decyzyjnych przyznając maksymalną liczbę punktów każdemu z nich. W przypadku procedury realizującej w pełni wszystkie wymogi jest to 100 punktów. W latach 2010–2013 w sumie 14 procedur medycznych poddano analizie. Do tej pory sześć z nich zostało zakończonych. Z uwagi na tak ograniczoną liczbę ocenianych procedur trudno w pełni ocenić wpływ MCDA na poprawę funkcjonowania procesu podejmowania decyzji w sektorze ochrony zdrowia. Jednakże przykład węgierski pokazuje, że prowadzenie alokacji zasobów według analizy wielokryterialnej jest możliwe nawet w kraju wywodzącym się z systemu centralnego planowania świadczeń zdrowotnych.

<sup>16</sup> N. Taniás i współ., *Which criteria are considered in healthcare decisions? Insights from an international survey of policy and clinical decision makers*, „International Journal of Technology Assessment in HealthCare”, 2013, nr 29(4), s. 456–65.

<sup>17</sup> E. Dóra Endrei i współ., *Multicriteria Decision Analysis in the Reimbursement of New Medical Technologies: Real-World Experiences from Hungary*, „Value in Health”, 2014, 17(4), s. 487–489.

## PODSUMOWANIE

Poszukiwanie optymalnej alokacji ograniczonych zasobów w sektorze ochrony zdrowia jest wyzwaniem, przed którym stoją decydenci z różnych stron świata. Ograniczoność środków finansowych powoduje, że konieczne jest podejmowanie trudnych rozstrzygnięć: komu przyznać dostęp do świadczenia zdrowotnego, a komu odmówić. Tylko wówczas, kiedy takie trudne decyzje będą podejmowane w sposób transparentny i oparty na powszechnie akceptowanych wartościach, społeczeństwo będzie gotowe je zaakceptować. Model podejmowania decyzji wykorzystujący analizę wielokryterialną daje taką możliwość. Wymusza jednak na decydentach podjęcie dialogu społecznego. Opinia publiczna musi być zaangażowana w określenie listy kryteriów decyzyjnych i przyznaniu każdemu z nich wagi ważności. Urzędowe podejście do rozdziału zasobów na świadczenia zdrowotne będzie zawsze narażone na krytykę. Konsensus społeczny jest podstawą działania decydentów w każdym demokratycznym systemie wyboru władzy rządzącej.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrow K., *Social choice and individual values*, John Wiley & Sons Inc., New York, London, Sydney 1963.
- Culyer A.J., *Where are the Limits of Cost-Effectiveness Analysis and Health Technology Assessment?* „Journal of the Medical Association of Thailand”, 2014, nr 97 (Suppl. 5).
- Culyer A.J., Bombard Y., *An equity framework for health technology assessment*, „Medical Decision Making”, 2012, nr 32(3).
- Daniels N., Sabin J., *Limits to health care: Fair procedures, democratic deliberation, and the legitimacy problem for insurers*, „Philosophy & Public Affairs”, 1997, nr 26.
- Diaby V., Goeree R., *How to use multi-criteria decision analysis methods for reimbursement decision-making in healthcare: a step-by-step guide*, „Expert Rev Pharmacoecon Outcomes Res.”, 2014, nr 4(1).
- Dolan J.G., *Multi-criteria clinical decision support: A primer on the use of multiple criteria decision making methods to promote evidence-based, patient-centered healthcare*, „Patient”, 2010, nr 3(4).

- Dóra E. i współ., *Multicriteria Decision Analysis in the Reimbursement of New Medical Technologies: Real-World Experiences from Hungary*, „Value in Health”, 2014, 17(4).
- Florin D., Dixon J., *Public involvement in health care*, „BMJ”, 2004, nr 328(7432).
- Goetghebeur M. i współ., *Evidence and Value: Impact on Decision Making – the EVIDEM framework and potential applications*, „BMC Health Services Research”, 2008, nr 8(270).
- Johannesson M., *Theory and Methods of Economic Evaluation of Health Care*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1996.
- Lenaghan J., *Involving the public in rationing decisions. The experience of citizens juries*, „Health Policy”, 1999, nr 49(1–2).
- Sen A.K., *Collective rationality*, [w:] A.K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, North-Holland, Amsterdam 1970.
- Sen A.K., *The Impossibility of a Paretian Liberal*, „Journal of Political Economy”, 1970, nr 78.
- Sen A.K., *The Possibility of Social Choice*, „The American Economic Review”, 1999, nr 89(3).
- Tanios N. i współ., *Which criteria are considered in healthcare decisions? Insights from an international survey of policy and clinical decision makers*, „International Journal of Technology Assessment in HealthCare”, 2013, nr 29(4).
- Vanhuyse P., *On Sen’s Liberal Paradox and its Reception within Political Theory and Welfare Economics*, „Politics”, 2000, nr 20(1).

## OPTIMALNA ALOKACJA ZASOBÓW W OCHRONIE ZDROWIA A WIELOKRYTERIALNY MODEL PODEJMOWANIA DECYZJI

### Streszczenie

Wraz z niemożnością realizacji zwiększających się potrzeb zdrowotnych, rośnie zainteresowanie nowymi podejściami do poszukiwania optymalnej alokacji zasobów. Wynika to z przekonania, że ocena technologii medycznych nie prowadzi do pełnego rozpoznania wszelkich konsekwencji implementacji nowych terapii do praktyki klinicznej. Mając na uwadze konieczność poszukiwania kompromisu pomiędzy nierzadko sprzecznymi ze sobą kryteriami decyzyjnymi, zwrócono uwagę na wielokryterialną analizę. Jest ona

z powodzeniem stosowana w wielu innych dziedzinach przemysłowych. Choć do tej pory nie została jeszcze w pełni implementowana w żadnym kraju, toczy się wciąż debata nad możliwościami jej aplikacji do problematyki zdrowotnej. Szczególną uwagę zwraca się na zakres kryteriów decyzyjnych oraz rolę opinii publicznej w ich wyborze. W niniejszym artykule przedstawiono wiedzę teoretyczną dotyczącą analizy wielokryterialnej oraz problematykę agregacji indywidualnych preferencji w społeczne. Przedstawiono też doświadczenia ekspertów prowadzących badania nad wyborami kryteriów decyzyjnych oraz metody pozwalające porównywać alternatywne programy zdrowotne.

## OPTIMAL ALLOCATION OF RESOURCES IN HEALTHCARE VS. MULTIPLE-CRITERIA DECISION-MAKING MODEL

### Summary

Given the growing challenges of unmet medical needs, the interest in the search for optimal allocation of healthcare resources is growing. It is more and more often acknowledged that the methodologies applied in the health technology assessment processes do not allow for studying all the consequences of the implementation of the new technology into the clinical practice. The difficulties in reaching the consensus among conflicting principles lead to the growing interests in multi-criteria decision-making (MCDA). It is successfully used in different fields of industry. Although it has not been fully implemented in any healthcare system yet, there are many developed countries interested in its adaptation to decision-making processes. The key feature of MCDA, that is the role of public opinion in the selection of reimbursement principles, draws particular attention. The article covers the theory regarding both MCDA and aggregation of individual preferences. The relevant experiences from published research findings are presented as well.

## ОПТИМАЛЬНАЯ АЛЛОКАЦИЯ РЕСУРСОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И МНОГОКРИТЕРИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

### Резюме

В связи с невозможностью реализации растущих потребностей в области здравоохранения, растёт заинтересованность в новых подходах к поиску оптимальной аллокации ресурсов. Это следует из убеждения, что оценка медицинских технологий на практике не позволяет до конца оценить все последствия имплементации новых медицинских терапий в клиническую практику. В связи с необходимостью поиска компромисса между нередко взаимно противоречащими критериями принятия решения, во внимание принимается многокритериальный анализ. Он успешно применяется и в ряде других промышленных сфер. Хотя этот анализ до сих пор ещё в полной мере не реализован ни в одном государстве, по-прежнему ведутся дебаты о возможностях его применения в решении проблематики, касающейся здоровья. Особенное внимание обращено на сферу критериев принятия решений, а также роль общественного мнения в их выборе. В настоящей статье представлены теоретические положения, касающиеся многокритериального анализа, а также проблемы агрегации индивидуальных предпочтений в общественные. Представлены опытные данные экспертов, ведущих исследования выбора критериев принятия решений, а также методы, позволяющие сравнивать альтернативные программы в области здравоохранения.



## NIEKTÓRE PATOLOGIE I SŁABE PUNKTY SYSTEMU REFUNDACJI LEKÓW W POLSCE

### WPROWADZENIE

Farmakoterapia w systemach opieki zdrowotnej zajmuje szczególne miejsce. Wynika to z faktu, że w wielu przypadkach jest ona praktyczniejsza, skuteczniejsza i tańsza od stosowania specjalistycznych terapii w lecznictwie zamkniętym. Szczególna rola farmakoterapii w systemie ochrony zdrowia znajduje odzwierciedlenie m.in. w wielości mechanizmów kształtujących rynek farmaceutyków. Wśród nich najistotniejsza jest refundacja leków. Ma ona na celu zapewnienie pacjentom dostępu do leków: o udowodnionej skuteczności i bezpieczeństwie, najbardziej opłacalnych spośród opcji terapeutycznych, możliwych do sfinansowania w ramach posiadanych środków. Ten ostatni warunek jest szczególnie istotny, ponieważ niemal we wszystkich krajach wydatki na leki (zarówno indywidualne, jak i te pochodzące ze źródeł publicznych) w ostatnich latach systematycznie wzrastały, m.in. w związku z wydłużaniem się średniej długości życia w krajach rozwiniętych, wzrostem zapadalności na choroby przewlekłe oraz wydłużaniem się przeciętnego czasu trwania tych chorób. W krajach OECD stanowią one przeciętnie 17% całkowitego budżetu ochrony zdrowia, będąc trzecią co do wielkości kategorią wydatków<sup>1</sup> (w 2014 roku Narodowy Fundusz Zdrowia na ten cel zaplanował ponad 8,0 mld złotych, co stanowi ok. 13% wydatków płatnika ogółem na świadczenia zdrowotne<sup>2</sup>).

Artykuł składa się z trzech części oraz podsumowania. Pierwsza część stanowi syntetyczną charakterystykę systemu refundacji leków w Polsce. Część

---

<sup>1</sup> OECD, *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD, 2013.

<sup>2</sup> NFZ, *Plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na 2014 r.*, Narodowy Fundusz Zdrowia, Warszawa 2014.

druga zawiera opis przeprowadzonych badań empirycznych. Ich celem była identyfikacja i analiza przykładów, gdy stosowanie mechanizmu refundacyjnego prowadzi w praktyce polskiej do patologii. Wykorzystane tu zostały następujące metody badawcze: metoda sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki wywiadu swobodnego, metoda obserwacji pośredniej i analiza danych ze źródeł wtórnych. W rozdziale trzecim przedstawiono wyniki badań i zaprezentowano niektóre patologie i słabe punkty systemu refundacyjnego.

## 1. SYSTEM REFUNDACJI LEKÓW W POLSCE

W Polsce podstawowym źródłem finansowania refundacji leków w ramach systemu ochrony zdrowia jest system ubezpieczeniowy oparty na składkach na ubezpieczenie zdrowotne wprowadzony w 1999 r.<sup>3</sup> Środki funduszu pochodzą z przekazywanych do Funduszu przez ZUS i KRUS składek. Uzupełnieniem finansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia są środki z Ministerstwa Zdrowia (przeznaczone na m.in.: inspekcję sanitarną, programy polityki zdrowotnej, świadczenia zdrowotne) i wydatki jednostek samorządu terytorialnego (przeznaczone na działalność wojewódzkich ośrodków medycyny pracy, profilaktyczną opiekę zdrowotną, programy promocji zdrowia). Do środków prywatnych (ok. 1/3 wszystkich wydatków) zalicza się wydatki gospodarstw domowych na leczenie prywatne i dopłaty do leków, a także finansowanie badań i świadczeń zdrowotnych przez przedsiębiorców.

Wśród uczestników systemu refundacji leków w Polsce (interesariuszy) można wyróżnić:

- świadczeniobiorców (pacjenci),
- instytucję ubezpieczenia zdrowotnego pełniącą funkcję płatnika – Narodowy Fundusz Zdrowia (Centrala i Oddziały Wojewódzkie),
- świadczeniodawców (niepubliczne i publiczne zakłady opieki zdrowotnej, praktyki lekarskie, lekarsko-dentystyczne oraz apteki),
- organy kontroli i nadzoru: Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, konsultanci wojewódzcy w poszczególnych specjalnościach medycznych,
- Ministerstwo Zdrowia, które wytycza kierunki polityki zdrowotnej kraju oraz posiada uprawnienia kontrolne, a także działający przy nim konsultanci krajowi w poszczególnych specjalnościach medycznych,
- firmy farmaceutyczne.

<sup>3</sup> Do końca I kwartału 2003 r. w ramach tego systemu funkcjonowały kasy chorych gromadzące i wydatkujące środki. Od 2003 r. kasy zastąpił Narodowy Fundusz Zdrowia.

Inicjatorem i koordynatorem polityki lekowej w Polsce jest minister zdrowia. Dysponuje w tym celu instrumentami prawnymi, związanymi z dopuszczeniem do obrotu produktów leczniczych, sprawowaniem nadzoru nad rynkiem oraz refundacją. Realizacja polityki lekowej odbywa się we współpracy z Prezesem Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Głównym Inspektorem Farmaceutycznym oraz Prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia.

Refundacja leków stosowanych w leczeniu otwartym oparta jest na pozytywnej liście leków refundowanych i systemie cen referencyjnych. **Listy pozytywne** tworzą leki włączone do refundacji ze względu na **kryterium produktowe** (*product-specific eligibility*)<sup>4</sup>, rzadziej ze względu na **kryterium schorzenia** (*disease-specific eligibility*)<sup>5</sup>. Dostępność do leków refundowanych realizowana jest za pomocą czterech mechanizmów<sup>6</sup>:

- 1) na receptę – refundacja całości, bądź części kosztów leków, nabywanych przez pacjentów w aptekach ogólnodostępnych;
- 2) w ramach programów lekowych – nieodpłatny dostęp do szczególnie kosztownych leków dla pacjentów znajdujących się w określonych stanach zdrowia. Kwalifikacja pacjentów przebiega według ściśle ustalonych kryteriów. Monitorowanie leczenia i okresowe ewaluacje programów mają na celu zapewnienie ich efektywności. Liczba pacjentów objętych jednym programem wynosi od kilku do kilku tysięcy osób;
- 3) w ramach chemioterapii;
- 4) w ramach udzielania innych niż powyższe świadczeń gwarantowanych (bezpłatna farmakoterapia w leczeniu szpitalnym przy wykonywaniu zabiegów leczniczych, diagnostycznych, rehabilitacyjnych i pielęgnacyjnych, oraz przy udzielaniu pomocy w stanach nagłych przez podmioty uprawnione).

Około 4000 leków z dopuszczonych do obrotu w Polsce jest refundowanych. Wykaz produktów leczniczych, które podlegają refundacji, określany jest w obwieszczeniach ministra zdrowia publikowanych co dwa miesiące<sup>7</sup>. Zawierają one również zasady refundacji, m.in.: poziom odpłatności, urzędową cenę

<sup>4</sup> O wpisaniu na listę leków refundowanych oraz o wysokości refundacji decydują m.in.: korzyści terapeutyczne, korzyści społeczne, spodziewane wielkości konsumpcji, koszty terapii w porównaniu do alternatywnych produktów.

<sup>5</sup> Ten sam lek może być refundowany w różnym stopniu w zależności od schorzenia.

<sup>6</sup> Kategorie dostępności refundacyjnej określa ustawa z 12 V 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. nr 122 poz. 696. z późn. zm. (dalej w tekście: ustawa refundacyjna).

<sup>7</sup> Do 1 stycznia 2012 r. listy leków refundowanych publikowane były w formie rozporządzeń ministra zdrowia.

detaliczną i hurtową, wysokość limitu refundacji, dopłatę pacjenta dla każdego preparatu, termin wejścia w życie decyzji o objęciu refundacją i okres jej obowiązywania<sup>8</sup> oraz szczególne warunki refundowania niektórych produktów. Urzędowe ceny zbytu, a także urzędowe marże hurtowe i detaliczne mają charakter **cen i marż sztywnych**. Żaden podmiot rynku leków nie może ceny obniżyć, wprowadzać promocji i upustów na leki refundowane (do końca 2011 r. zarówno apteka, jak i hurtownia mogły zrezygnować z części urzędowej marży udzielając rabatu). Producenci mają swobodę jedynie w przypadku ustalaniu cen preparatów OTC.

Rodzaj odpłatności zależy od wykazu, na którym znajduje się lek. Do końca roku 2011 r. leki refundowane wydawane na receptę zamieszczano na wykazach leków podstawowych (leki ratujące życie i niezbędne dla terapii wydawane są za opłatą ryczałtową 3,20 zł); leków uzupełniających (leki wspomagające lub uzupełniające działanie leków podstawowych wydawane za 30% lub 50% ceny leków); leków stosowanych w określonych przepisami chorobach przewlekłych. Od stycznia 2012 r. funkcjonują wykazy:

- leków stosowanych w całym zakresie zarejestrowanych wskazań i przeznaczeń,
- leków stosowanych we wskazaniu określonym stanem klinicznym.

Rodzaj odpłatności zależy od długości i kosztów kuracji obliczanych jako procent średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce:

- leki, których stosowanie przekracza 30 dni oraz miesięczny koszt stosowania dla pacjenta przy odpłatności 30% limitu finansowania przekraczałby 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę, wydawane są za odpłatnością ryczałtową;
- leki znajdujące się przed zmianami na liście podstawowej – o ile ich stosowanie jest dłuższe niż 30 dni, wydawane są za odpłatnością ryczałtową;
- leki niewymagające stosowania dłużej niż 30 dni, których koszt stosowania dla świadczeniobiorcy przy odpłatności 50% limitu finansowania przekraczałby 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę, również wydawane są za odpłatnością ryczałtową;
- leki niespełniające tego kryterium kosztowego wydane są za odpłatnością 50% limitu;
- pozostałe leki nie mogące być zakwalifikowane do żadnej z wymienionych grup są refundowane w 30%;
- bezpłatnie wydawane są leki przeciwnowotworowe, a także m.in. stosowane w zaburzeniach psychiatrycznych, upośledzeniu umysłowym, zaburzeniach rozwojowych czy chorobach zakaźnych.

<sup>8</sup> Wydaje się ją na 5 lat, 3 lata i 2 lata, przy czym okres obowiązywania decyzji nie może przekraczać terminu wygaśnięcia wyłączności rynkowej.

W polskim systemie refundacyjnym występują ponadto rozwiązania, mające na celu ochronę określonych grup pacjentów. Inwalidzi wojenni, osoby represjonowane oraz ich współmałżonkowie pozostający na wyłącznym utrzymaniu, oraz wdowy i wdowcy po nich uprawnieni do renty rodzinnej otrzymują bezpłatnie i bez dopłaty do limitu leki wydawane na receptę. Podobnie żołnierze i kandydaci na żołnierzy zawodowych. Inwalidzi wojskowi i inwalidzi wojenni nie zaliczani do żadnej grupy inwalidzkiej otrzymują leki bezpłatnie, opłacając jedynie różnicę między ceną leku a limitem.

W Polsce dozwolona prawnie jest substytucja generyczna dokonywana w aptece. Farmaceuta ma nawet obowiązek poinformowania pacjenta o możliwości otrzymania tańszego odpowiednika zapisanego przez lekarza leku. Ponadto system przewiduje specjalne procedury dla refundowanych leków generycznych. Do obrotu dopuszczone są również leki pochodzące z importu równoległego – polega to na sprowadzaniu, przez podmiot najczęściej niepowiązany z producentem, leku dopuszczonego do obrotu jednego z krajów UE i sprzedaży na polskim rynku na podstawie pozwolenia ministra zdrowia na import równoległy. Warunkiem uzyskania pozwolenia jest przepakowanie leku w opakowanie z informacjami i ulotką w języku polskim. Niektóre z leków sprowadzane do Polski w ramach importu równoległego objęte są refundacją.

Od 2012 r. całkowity budżet na refundację leków nie może stanowić więcej niż 17% środków na finansowanie świadczeń zdrowotnych. W przypadku przekroczenia, podmioty odpowiedzialne za przekroczenie (wytwórcy leków), proporcjonalnie do udziału w przekroczeniu ponoszą odpowiedzialność finansową, płacąc quasi-podatek, polegający na zwrocie części uzyskanych przychodów. Wprowadzono również 3% podatek dla firm farmaceutycznych z tytułu przychodów wynikających z refundacji w danym roku kalendarzowym. Środki z tego tytułu przeznaczane są na badania nad lekami z listy leków refundowanych.

W przypadku nowych preparatów, zawierających substancje chemiczne, które nie znajdują się w powyżej opisanych schematach refundowania, producent musi złożyć wnioski do Ministerstwa Zdrowia o objęcie leku refundacją. Po ocenie wniosku pod kątem formalnym w Ministerstwie Zdrowia jest on przekazywany do Agencji Oceny Technologii Medycznych (AOTM), gdzie zespół analityczny dokonuje jego oceny, uwzględniając przede wszystkim wyniki analizy HTA przedłożonej przez producenta (tzw. Raport w sprawie oceny leku, ang. *Health Technology Assessment*). Raport składa się z trzech powiązanych ze sobą części: analizy klinicznej, analizy ekonomicznej oraz analizy wpływu finansowania na system ochrony zdrowia.

Następnie raport oceny wniosku (tzw. analiza weryfikacyjna) przygotowany przez AOTM przedstawiany jest Radzie Przejrzystości, która decyduje o rekomendowaniu lub nie leku do refundacji. Rada zastąpiła funkcjonującą przed wejściem nowej ustawy Radę Konsultacyjną. Rada Przejrzystości składa się z 20 członków: przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia (4), Narodowego Funduszu Zdrowia (2), Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i produktów Biobójczych (2) oraz przedstawicieli Rzecznika Praw Pacjenta (2). Kompetencje Rady oprócz rekomendacji dotyczącej zasadności refundacji obejmują szczegółowe warunki objęcia refundacją leku w zakresie: wskazań, sugerowanego poziomu odpłatności; sugestie dotyczące włączenia do istniejącej lub utworzenia nowej grupy limitowej, propozycje instrumentów dzielenia ryzyka i szczegóły programów lekowych. Ostatecznym wynikiem oceny wniosku jest rekomendacja Prezesa AOTM, która może różnić się od stanowiska Rady.

Przed wejściem w życie zapisów nowej ustawy rekomendacja AOTM była opiniowana przez Zespół do Spraw Gospodarki Lekami w Ministerstwie Zdrowia, który wydawał rekomendację dotyczącą refundacji leku i jego ceny. Z reguły rekomendacja negatywna, podkreślająca jednak korzyści terapeutyczne leku, była postrzegana przez firmy farmaceutyczne jako zaproszenie do negocjacji cenowych z Ministerstwem Zdrowia. Proces tych negocjacji nie był uregulowany prawnie – brali w nim udział najczęściej członkowie Zespołu, przedstawiciele NFZ, czasami minister lub wiceminister zdrowia odpowiedzialny za politykę lekową w Polsce. Na podstawie zapisów nowej ustawy Zespół został zastąpiony przez Komisją Ekonomiczną, która odpowiada formalnie za prowadzenie negocjacji z firmami farmaceutycznymi dotyczącymi cen, poziomów odpłatności pacjenta, zarejestrowanych wskazań oraz instrumentów podziału ryzyka. Wynik tych negocjacji stanowi rekomendację dla Ministra Zdrowia.

## 2. MATERIAŁ I METODY BADAWCZE

Badanie mające na celu zidentyfikowanie słabości i patologii systemu refundacyjnego w Polsce zostało przeprowadzone wśród jego uczestników, w okresie od grudnia 2012 roku do czerwca 2013 roku. Wykorzystano w nim metodę sondażu diagnostycznego, posługując się techniką wywiadu swobodnego. Dobór uczestników do badania był celowy i obejmował konsultantów wojewódzkich i krajowych (23), pracowników wojewódzkich oddziałów i centrali Narodowego Funduszu Zdrowia (18) oraz pozostałych uczestników

rynku farmaceutycznego (23): m.in. przedstawiciele firm farmaceutycznych, lekarzy, organizacje i stowarzyszenia pacjentów, obecnych i byłych pracowników aptek, którzy wyrazili zgodę na udział w badaniu. Szczegółowy zakres badań patologii i słabości systemu. Stał się on motywem doboru uczestników do próby i zdecydowanej przewagi przedstawicieli podażyowej strony rynku w grupie respondentów. Z każdym ankietowanym kontaktowano się oddzielnie (w przypadku konsultantów wykorzystano m.in. dane teleadresowe zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia; w innych przypadkach korzystano również z możliwości jakie dają serwisy społecznościowe. Należy zaznaczyć, że podczas prowadzenia badań empirycznych natrafiono na liczne utrudnienia w postaci niechęci uczestników systemu do udziału w badaniu. Wyniki wszystkich przeprowadzonych 64 wywiadów zostały wykorzystane w opracowaniu. Tam, gdzie uznano to za celowe, wybrane wypowiedzi ankietowanych zostały bezpośrednio zacytowane w tekście<sup>9</sup>.

Wyniki badania empirycznego uzupełniono przeprowadzając analizy dostępnych dokumentów ze źródeł wtórnych w celu potwierdzenia mechanizmów opisywanych przez respondentów. Korzystano między innymi z raportów, publikacji, protokołów oraz komunikatów Narodowego Funduszu Zdrowia i jego oddziałów, Agencji Oceny Technologii Medycznych, Ministerstwa Zdrowia, Najwyższej Izby Kontroli.

### 3. WYNIKI BADAŃ

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów zdiagnozowano słabości i patologie występujące w systemie. Te ostatnie wynikały głównie ze zmieniających się uregulowań prawnych. Wyodrębnione słabości i patologie podzielono na 6 wewnętrznie spójnych kategorii:

- a) wynagradzanie pacjentów za dostarczanie recept na lek refundowany do apteki poprzez wykorzystanie mechanizmów bonifikaty i rabatowania (tzw. leki za grosz), prowadzące do nieuzasadnionego wzrostu wydatków płatnika;
- b) niekorzystne z punktu widzenia płatnika (i/lub pacjenta) zmiany ceny leku po jego wprowadzeniu/usunięciu z listy leków refundowanych – najczęściej wzrost ceny dla płatnika po wprowadzeniu preparatu na listę;

---

<sup>9</sup> Cytowane wypowiedzi oznaczono w tekście w następujący sposób: (W – numer wywiadu).

- c) ograniczenie dostępności leków na rynku krajowym jako skutek legalnego i nielegalnego eksportu równoległego w następstwie niskich krajowych cen urzędowych, marż hurtowych i aptecznych;
- d) stosowanie przez firmy farmaceutyczne zachęt o charakterze finansowym i pozafinansowym kierowanych do lekarzy i farmaceutów w celu zwiększenia sprzedaży określonego preparatu refundowanego;
- e) zawyżanie marż aptecznych przy sprzedaży leków nie mających cen urzędowych, wydawanych bezpłatnie inwalidom wojennym;
- f) różny stopień uznaniowości we włączaniu leków na listy oraz ustalaniu ich cen.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania poniżej zaprezentowano szczegółowo jedynie pierwsze trzy kategorie w ramach zdiagnozowanych patologii i słabości systemu. Dotyczą one w dużej mierze skutków regulacji prawnych w zakresie kształtowania cen leków refundowanych w obrocie detalicznym i hurtowym.

### 3.1. Leki za grosz

Jedną z patologii, którą miała za zadanie wyeliminować nowa ustawa refundacyjna, były tzw. leki za grosz oraz wynagradzanie pacjentów za dostarczanie recept na lek refundowany. Celem wprowadzonych przepisów było dążenie do likwidacji tzw. turystyki aptecznej, czyli sytuacji, w których pacjenci poszukiwali aptek oferujących lek najtańszy lub bonusowany. Mechanizm, który sprawiał, że niektóre apteki mogły prowadzić sprzedaż preparatów refundowanych za symboliczny grosz, był połączeniem dwóch instrumentów: rabatowania na poziomie zakupu leku przez aptekę w hurtowni farmaceutycznej oraz bonifikaty udzielanej pacjentowi przy zakupie. Działania takie były możliwe dzięki funkcjonującym w poprzednim porządku prawnym maksymalnym cenom urzędowym. Apteka otrzymywała w hurtowni rabat (wynoszący od kilkunastu do nawet kilkudziesięciu procent) w zamian za zakup dużej liczby opakowań leku określonego producenta. Najczęściej wysokość rabatu oraz liczba opakowań ustalana była między przedstawicielem firmy farmaceutycznej i właścicielem apteki, a sprzedaż następowała przez wybraną przez aptekę hurtownię.

Wykorzystanie bonifikaty polegało na udzielaniu pacjentowi rabatu kwotowego, co powodowało, że uiszczana przez niego należność była niższa od sumy wartości jednostkowych sprzedawanych towarów. Na paragonie fiskalnym dokumentującym sprzedaż bonifikata nie obniżała cen poszczególnych artykułów, ale pomniejszała wykazaną w nim ostateczną kwotę do



zapłaty. Oprogramowanie wspomagające pracę apteki pozwalało naliczyć wartość bonifikaty ręcznie, częściej jednak apteki wykorzystywały zaawansowane narzędzia dostarczane przez twórców oprogramowania, pozwalające na budowanie strategii cenowych dla wybranych preparatów i automatyczne naliczanie bonifikaty w momencie sprzedaży.

Połączenie dwóch opisanych powyżej instrumentów pozwalało na tworzenie promocji dla pacjentów, przy jednoczesnym otrzymywaniu przez aptekę 100% wartości kwoty refundacji. Bonifikata pomniejszająca wartość zapłaty pacjenta nie była uwidoczniona w sprawozdawanych do NFZ danych zbiorczych, na podstawie których ustalana jest wartość refundacji. Mechanizm leków za grosz postrzegany był jako prowadzący do nieuzasadnionego wzrostu kosztów płatnika i zagrażający stabilności jego wydatków.

W tabeli 1 przedstawiono symulację możliwych korzyści dla apteki przy wykorzystaniu różnych wariantów: połączenia instrumentów rabatowania i bonifikaty, bądź ich braku. Przyjęto następujące założenia (przykład opracowano dla leku z odpłatnością ryczałtową, na podstawie rzeczywistych danych z faktur zakupu oraz kopii paragonów fiskalnych):

- maksymalna cena hurtowa wynosi 212,30 zł,
- urzędowa cena leku równa limitowi wynosi 224,30 zł,
- apteka przy zakupie 100 opakowań preparatu X otrzymuje 65% rabat i cena 1 opakowania to 139 zł,
- marża apteki ma charakter kwotowy i wynosi 12 zł + opłata pacjenta w wysokości 3,20 zł.

W przypadku drogich leków skala rabatowania była jeszcze większa, co wynikało z umów podpisywanych pomiędzy aptekami i hurtowniami – po przekroczeniu określonego progu obrotów w danym okresie apteka mogła otrzymać notę uznaniową, równą od kilku do kilkunastu procent wartości zrealizowanego obrotu. Według przeprowadzonych wywiadów ustalono, że nie zawsze wartość udzielanego rabatu była w całości oddawana pacjentowi w postaci bonifikaty. Ponadto rabat nie musiał być udzielany oficjalnie na fakturze sprzedaży. Stosowano rozwiązanie, w którym apteka otrzymywała rozliczenie tzw. fakturą marketingową.

Apteki nawet w przypadku braku otrzymania rabatu często rezygnowały z części marży, udzielając pacjentom bonifikat, by móc konkurować z innymi podmiotami. Dotyczyło to zwłaszcza preparatów stosowanych przez chorych z cukrzycą. Wynikało to z faktu, że jest to grupa pacjentów, którzy z reguły cierpią na wiele innych schorzeń towarzyszących głównej chorobie. Niskie ceny miały za zadanie przyciągnięcie atrakcyjnego (stosującego dużą liczbę leków) pacjenta do apteki.

Tabela 1

**Mechanizm „leków za grosz”**  
– symulacja na przykładzie preparatu X o odpłatności ryczałtowej

Wariant	Hurtowa cena zakupu (zł)	Detalicz- na cena sprzeda- ży (zł)	Bonifi- kata (zł)	Oplata pacjenta (zł)	Wartość refun- dacji (zł)	Korzyści apteki (zł)
Brak rabatu, brak bonifikaty	212,30	224,30	0,00	3,20	224,30	12,00 +3,20
Brak rabatu, bonifikata dla pacjenta	212,30	224,30	3,19	0,01	224,30	12,00 +0,01
Rabat, brak bonifikaty, cena detaliczna ustalona jako cena hurtowa powiększona o marżę	139,00	151,00	0,00	3,20	151,00	12,00 +3,20
Rabat, brak bonifikaty	139,00	224,30	0,00	3,20	224,30	85,30 +3,20
Rabat, bonifikata	139,00	224,30	3,19	0,01	224,30	85,30 +0,01

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie rzeczywistych danych z faktur zakupu oraz kopie paragonów fiskalnych.

Najczęściej przedstawiciele firmy pozostawiali swobodę aptekom w kwestii rezygnacji z części otrzymanego rabatu na udzielanie bonifikat pacjentom, przy czym w przypadku deklaracji chęci ich stosowania informowali lekarzy o tym fakcie, aby kierowali oni pacjentów do tej właśnie apteki. Ponadto niektóre firmy organizowały i nadal organizują specjalne akcje bezpłatnych konsultacji u lekarzy specjalistów (najczęściej kardiologów, urologów, ginekologów), podczas których pacjent może skorzystać z porady, badań, jak również otrzymać receptę na konkretny preparat. Pacjenci z receptami kierowani są do wybranej apteki, posiadającej wystarczający zapas danego leku (oraz, przed wejściem w życie nowej ustawy refundacyjnej, promocyjną cenę). Poza wsparciem marketingowym firmy farmaceutyczne często w takich przypadkach zapewniają niezbędny sprzęt medyczny.

Zdaniem jednego z farmaceutów, choć nowa ustawa wykluczyła oficjalne rabatowanie leków refundowanych na fakturze ze względu na wprowadzenie sztywnych cen i marż, to jednak w przypadkach:

„dobrych relacji między przedstawicielem a właścicielem apteki nadal możliwe jest finansowe gratyfikowanie zakupu dużych pakietów lekowych ... choć możliwości te są dużo mniejsze ze względu na znaczne ograniczenie budżetów przedstawicieli aptecznych” (W – 47).

Proponują oni obecnie ukrytą formę rabatowania leków refundowanych w zamian za wystawienie przez aptekę faktury za usługę marketingową, transportową czy logistyczną (np. wynajęcie powierzchni w aptece) uzależnionej od wartości zakupu.

### 3.2. Niekorzystne zmiany cen leków

Wprowadzenie leku na listę leków refundowanych zwiększa jego sprzedaż oraz pozwala firmie farmaceutycznej zmniejszyć wydatki związane z działaniami marketingowymi. Skoro w związku z umieszczeniem preparatu w wykazie nakłady firmy na promocję spadają, to racjonalne wydaje się przypuszczenie, że wolnorynkowa cena ustalona na uprzednio satysfakcjonującym poziomie powinna ulec obniżeniu. Ponadto po wprowadzeniu leku na listy maleją marże hurtowni oraz apteki, co wynika z zapisów ustawowych. W wielu przypadkach tak się jednak nie dzieje. Koncerny farmaceutyczne tłumaczą najczęściej ten fakt stosowaniem promocji w okresie przed refundacją, zmianami kursu euro czy inflacją w okresie oczekiwania na decyzję refundacyjną.

W celu zbadania tego zjawiska przeanalizowano przypadki 130 preparatów w latach 2007–2012, których ceny były niższe przed włączeniem na listy niż po ich zrefundowaniu. Poniżej przedstawiono jedynie 20 preparatów, dla których kwotowa wartość podwyżki była najwyższa (por. tabela 2). W całej grupie średni procentowy wzrost ceny wyniósł 52,21%, a kwotowy 29,03 zł. Największy procentowy wzrost ceny wyniósł 321,10% (podwyżka z 12,69 zł na 53,44 zł), najmniejszy 0,3% (z 29,43 zł na 33,27 zł). Największa kwotowa zmiana ceny wyniosła 179,44 zł, najmniejsza 1,04 zł.

Następnie spośród wszystkich 130 preparatów wybrano te, które podlegały mechanizmom rabatowania i udzielania bonifikat pacjentom – co piąty lek (22%), który podrożał po uzyskaniu statusu leku refundowanego, był objęty mechanizmami rabatowania i bonifikat. Średni wzrost cen w tej grupie wyniósł 43,03% (kwotowy 14,47 zł). Tabela 3 zestawia 12 takich preparatów, uporządkowanych według malejącej dynamiki wzrostu cen. Wprowadzenie sztywnych marż i cen wynikało głównie z przekonania, że firmy farmaceutyczne negocjowały jak najwyższą cenę urzędową maksymalną, by móc stosować instrumenty rabatowania i upusty. Było także odpowiedzią na powstające zaburzenia konkurencji między podmiotami uczestniczącymi w obrocie detalicznym, polegające na faworyzowaniu dużych podmiotów i sieci aptecznych.

Tabela 2

Lista 20 preparatów, których ceny były niższe przed włączeniem na listy niż po ich zrefundowaniu w latach 2007–2012 (malejąco według różnic w cenie)

Nazwa leku i dawka	Cena przed włączeniem na listę leków refundowanych (zł)	Cena po wpisaniu na listę leków refundowanych (zł)	Dynamika (%)	Różnica w cenie (zł)
1. Rispolept (risperidon) dol 1 mg/1 mg – 100 ml	63,43	242,87	282,90	179,44
2. Aredia (pamidronian) inj. 90 mg x 1	560,64	713,46	27,30	152,82
3. Risperon (risperidon) tabl 4 mg x 40	147,37	288,49	95,80	141,12
4. Rispolept (risperidon) tabl 4 mg x 20	60,61	196,33	223,90	135,72
5. Sandimmun Neoral (cyclosporina) kaps 100 mg x 50	353,2	479,4	35,70	126,20
6. Sandimmun Neoral (cyclosporina) sol. 100 mg/ml-50 ml	353,2	479,4	35,70	126,20
7. Durogesic (fentanyl) plastry 0,1 mg/h x 5	264,2	388,57	47,10	124,37
8. Aredia (pamidronian) inj. 60 mg x 1	373,76	478,85	28,10	105,09
9. Rispolept (risperidon) tabl 3 mg x 20	44,97	149,88	233,30	104,91
10. Risperon (risperidon) tabl 3 mg x 40	114,08	218,82	91,80	104,74
11. Bonefos (clodronian) kaps 400 mg x 100	382,77	478,44	25,00	95,67
12. Durogesic (fentanyl) plastry 0,075 mg/h x 5	201,5	296,59	47,20	95,09
13. Sandimmun Neoral (cyclosporina) kaps 50 mg	161,27	243,49	51,00	82,22
14. Risperon (risperidon) tabl 4 mg x 60	222,03	303,05	36,50	81,02
15. Risperon (risperidon) tabl 2 mg x 40	71,67	150,47	109,90	78,80

Nazwa leku i dawka	Cena przed włączeniem na listę leków refundowanych (zł)	Cena po wpisaniu na listę leków refundowanych (zł)	Dynamika (%)	Różnica w cenie (zł)
16. Risperlept (risperidon) tabl 2 mg x 20	26,34	103,39	292,50	77,05
17. Durogesic (fentanyl) plastry 0,05 mg/h x 5	159,23	233,23	46,50	74,00
18. Pamidia (pamidronian) inj. 90 mg x 1 amp.	434,21	504,57	16,20	70,36
19. Risperon (risperidon) tabl 30 mg x 60	170,17	229,71	35,00	59,54
20. Risperlept (risperidon) sol. 1 mg/1 mg – 30 ml	19,8	78,21	309,90	58,41

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Okręgowych Izb Aptekarskich.

Dzięki utworzeniu Komisji Ekonomicznej i negocjacjom cen z firmami farmaceutycznymi w znacznej mierze ograniczono wydatki płatnika. Działania te jednak nie wyeliminowały problemu wzrostu cen leków po ich wprowadzeniu na listę. Przykładem może tu być Nutramigen 1 i 2, preparat mlekozastępczy stosowany u niemowląt. Preparat ten w 2011 roku był refundowany w 50%. W styczniu i lutym 2012 r. nie był objęty refundacją. W marcu został uwzględniony w obwieszczeniu ministra zdrowia, jednak ze znacznie wyższą ceną niż dotychczas (wzrost ceny w porównaniu do okresu przed objęciem refundacją wynosił średnio 26–33%)

Zjawisko to można zaobserwować także na przykładzie różnic w cenach leków, które są z listy usuwane. Lek o nazwie handlowej Procoralan po usunięciu z wykazów potaniał niemal trzykrotnie z 213 zł do 70 zł. Podobnie było w przypadku preparatów o nazwach handlowych: Singulair, Sortis oraz Plavix. Leki te przy 100% odpłatności pacjenta kosztowały na początku 2012 r. 20–30 zł, zaś ich ceny w okresie, gdy były objęte refundacją (do 1 stycznia 2012 r.) były średnio trzy- lub czterokrotnie wyższe<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ceny preparatów ustalono według danych serwisu [www.doz.pl](http://www.doz.pl) [dostęp: 2.06.2013].

Tabela 3

Lista 12 preparatów, których ceny były niższe przed włączeniem na listy niż po ich zrefundowaniu w latach 2007–2012, objętych w mechanizmami rabatowania i bonifikat (malejąco według dynamiki wzrostu cen)

Nazwa leku i dawka	Cena przed włączeniem na listę leków refundowanych (zł)	Cena po wpisaniu na listę leków refundowanych (zł)	Dynamika (%)	Różnica w cenie (zł)
1. Contix (pantoprazol) tabl 20 mg x 14	7,64	15,07	97,30	7,43
2. Contix (pantoprazol) tabl 20 mg x 28	15,29	29,63	93,80	14,34
3. Ortanol 40 Plus (omeprazol) kaps 40 mg x 28	31,71	61,09	92,70	29,38
4. Nolpaza (pantoprazol) tabl 20 mg x 28	14,64	28,00	91,30	13,36
5. Anesteloc (pantoprazol) tabl 20 mg x 28	17,18	29,63	72,50	12,45
6. Nolpaza (pantoprazol) tabl 40 mg x 28	28,84	49,33	71,00	20,49
7. Controloc 20 (pantoprazol) tabl 20 mg x 28	31,22	53,09	70,10	21,87
8. Controloc 20 (pantoprazol) tabl 40 mg x 28	31,22	53,09	70,10	21,87
9. Contix (pantoprazol) tabl 40 mg x 28	30,58	51,29	67,70	20,71
10. Gliclada (gliclazid) tabl ret. 30 mg x 90	23,87	37,47	57,00	13,60
11. Anesteloc (pantoprazol) tabl 40 mg x 28	33,36	51,29	53,70	17,93
12. Gliclada (gliclazid) tabl ret. 30 mg x 60	16,75	25,23	50,60	8,48

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Okręgowych Izb Aptekarskich oraz danych z faktur zakupu jednej z aptek.

Ponadto, nie zawsze mniejsze wydatki dla płatnika oznaczają oszczędności dla pacjenta. Dla przykładu lek Keppra 1000 (pakowany po sto tabletek) stosowany przez chorych na padaczkę w grudniu 2012 r. kosztował 534 zł.

W lipcu 2013 r. cena tego preparatu wynosiła 472 zł. Nie jest to jednak równoznaczne z obniżeniem ceny tego leku dla pacjenta – odpłatność z 59,68 zł w 2012 r. wzrosła do 318,85 zł w lipcu 2013 r.<sup>11</sup> (tabela 4). Odpowiedzialny za to jest mechanizm ustalania limitu, a więc górnej kwotowej granicy refundacji. Obliczany jest on na podstawie ceny najtańszego preparatu (preparatów) w grupie, mającego 15% udział w rynku lub np. w przypadku wprowadzenia do grupy pierwszego odpowiednika, to jego cena wyznacza wysokość limitu. Rozwiązanie to prowadzi do obniżenia wydatków płatnika, gdyż stymuluje przepisywanie przez lekarzy tańszych odpowiedników oraz ogranicza wysokość dopłat NFZ. W dłuższym okresie prowadzi do zmniejszenia cen preparatów grupy limitowej (zmusza producentów konkurujących między sobą do obniżki cen), w krótkim okresie może jednak przyczyniać się do wzrostu kosztów farmakoterapii dla pacjenta, ponieważ producent dopiero w momencie publikacji obwieszczenia poznaje nowy obowiązujący obniżony limit oraz odpłatność pacjenta i może wystąpić o obniżenie ceny własnego preparatu.

Sam mechanizm tworzenia grup limitowych również jest kontrowersyjny, ponieważ umożliwia grupowanie m. in. leków o podobnym mechanizmie działania, ale różnej drodze podania (np. leków podawanych doustnie i transdermalnie) oraz różnym zakresie występowania działań niepożądanych tzw. *jumbo groups*<sup>12</sup>. Przykładowo grupa limitowa „132.0, Leki przeciwnowotworowe i immunomodulujące – inhibitory enzymów – doustne inhibitory aromatazy” zawiera produkty z trzema różnymi substancjami aktywnymi. Wprowadzanie odpowiedników jednej z substancji w znacznym stopniu obniżyło limit finansowania w całej grupie limitowej, prowadząc do wzrostu odpłatności pacjenta dla wszystkich części (tabela 5). Ponadto w związku z tym, że kryteria grupowania są szersze niż kryteria zamiennictwa aptecznego, pacjent często nie ma dostępu do leku, którego cena wyznacza limit refundacyjny, co oznacza, że nie może nabyć go bezpłatnie lub jedynie płacąc ryczałt.

<sup>11</sup> W styczniu 2015 r. urzędowa cena zbytu 468,24 zł, dopłata pacjenta 315, 91 zł.

<sup>12</sup> Grupy o bardzo ogólnym charakterze zawierające leki nie będące faktycznymi zamiennikami. Mechanizm ten opisano także w: Baker&McKenzie, *Do trzech razy sztuka. Ustawa refundacyjna po publikacji trzech pierwszych wykazów. Próba oceny skutków regulacji*, PWC, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2012.

Tabela 4

Niekorzystnie zmiany odpłatności dla pacjenta leku Keppra 1000 mg 100 tabl.  
w związku z publikacją kolejnych obwieszczeń refundacyjnych

Preparat	Data wejścia w życie obwieszczenia	Cena urzędowa	Wysokość limitu	Rodzaj odpłatności pacjenta	Odpłatność pacjenta
Keppra 1000 mg 100 tabl.	11.2012	534,57	482,00	Ryczałt	59,68
	01.2013	527,89	398,64	Ryczałt	136,36
	03.2013	475,80	242,98	Ryczałt	239,93
	05.2013	473,48	164,32	Ryczałt	316,27
	07.2013	472,62	160,88	Ryczałt	318,85
	12.2014	468,24	159,44	Ryczałt	315,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Ministra Zdrowia publikowanych od października 2012 r. do stycznia 2015 r.

Tabela 5

Wpływ obniżenia limitu w grupie limitowej typu *jumbo group*  
na odpłatność pacjenta

Preparat	Cena detaliczna		Limit		Opłata pacjenta	
	05/2012	07/2012	05/2012	07/2012	05/2012	07/2012
Egistrozol (anastrozole, 1 mg, 28 tabl)	91,00	91,00	118,92	92,87	0,00	24,83
Mamostrol (anastrozole, 1 mg, 28 tabl)	97,00	97,00	118,92	92,87	6,93	31,77
Etruzil (letrozole, 2,5 mg, 30 tabl)	100,00	98,00	127,41	99,50	2,28	26,58
Lostar (letrozole, 2,5 mg, 30 tabl)	103,00	103,00	127,41	99,50	5,75	32,36
Glandex (exemestane, 25 mg, 30 tabl)	100,00	100,00	127,41	99,50	2,28	28,89

Źródło: opracowanie własne, przykład grupy zaczerpnięto z Raportu Uczelni Łazarskiego, 2012.



Obniżki cen najczęściej oznaczają również straty dla aptek. W momencie ustalenia nowej ceny apteka musi przecenić posiadane preparaty. W przypadku publikowania obwieszczeń co dwa miesiące prowadzi to do znacznego ograniczenia asortymentu aptek, z obawy przed stratami (przeciętny spadek średniej miesięcznej wielkości magazynu apteki w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. wyniósł 25%<sup>13</sup>. Zarówno hurtownie farmaceutyczne, jak i apteki mocno ograniczyły zapasy leków obawiając się przecen związanych z publikacją kolejnych obwieszczeń refundacyjnych.

Według oficjalnych danych Ministerstwa Zdrowia wprowadzenie nowej ustawy refundacyjnej sprawiło, że płatnik w 2012 r. dopłacał do leków refundowanych o 25 zł mniej niż w 2011 r. Przed wejściem nowych zasad wartość średniej dopłaty wynosiła 170,92 zł, po ich wprowadzeniu w 2012 r. – 145 zł. Poziom dopłat pacjentów do leków refundowanych spadł do 33–34%. Według danych firmy IMS Health badającej rynek farmaceutyczny wartość dopłat pacjentów nie tylko nie zmalała, lecz wzrosła z 34% w 2011 r. do 39% w 2012 r., a w pierwszym kwartale 2013 r. przekroczyła 40%. Wprowadzenie sztywnych cen urzędowych leków refundowanych nie wyjaśnia podawanych różnic dotyczących wysokości dopłat pacjentów. Przyczyną rozbieżności jest to, że wnioski wyciągane przez Ministerstwo Zdrowia opierały się na danych sprawozdawanych przez apteki Narodowemu Funduszowi Zdrowia, a te nie uwzględniają wydatków pacjentów na leki refundowane, za które pacjenci płacą w aptece 100% (w 2012 r. wartość tych wydatków wyniosła prawie 700 mln zł i charakteryzowała się dynamiką wzrostu do stycznia 2012 r. do stycznia 2013 r. na poziomie 43%). Wzrost tych wydatków był częściowo spowodowany zmianami na listach refundacyjnych (niektóre leki zniknęły z listy, a nie wszyscy pacjenci chcieli je zmienić na tańsze odpowiedniki generyczne), a częściowo postępowaniem lekarzy, którzy obawiając się kar ze strony NFZ niechętnie wystawiali recepty na leki ze zniżką (tzw. protest pieczętkowy w styczniu 2012 r.<sup>14</sup>). Część lekarzy nie podpisała z funduszem umowy uprawniającej do wystawiania recept ze zniżką (czerwiec–lipiec 2012 r.). Łącznie o 22% wzrosła liczba recept wypisanych na leki nieobjęte dopłatami NFZ. Ponadto

<sup>13</sup> Zgodnie z analizami rynku farmaceutycznego: IMS Health, *Pacjent 2012*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Lekarze m.in. z Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy i Porozumienia Zielonogórskiego w proteście przeciwko zbyt restrykcyjnym przepisom refundacyjnym, nie określali na receptach poziomu refundacji leku, stawiając pieczętkę: „Refundacja leku do decyzji NFZ”. W aptekach takie recepty początkowo realizowano za 100% odpłatnością.

firmy farmaceutyczne, aby zrekompensować sobie straty związane ze zmniejszeniem marży na preparatach refundowanych podniosły ceny preparatów, będących poza dopłatami<sup>15</sup>.

### 3.3. Ograniczenie dostępności leków na rynku krajowym

Pomimo spadku cen leków, ich dostępność pogorszyła się w związku ze zjawiskiem handlu równoległego. Handel równoległy oznacza sprzedaż leków z państwa, w którym są one tańsze, do państwa, w którym są droższe, przez niezależnych dystrybutorów (równoległe do systemu dystrybucyjnego producenta). Taki obrót lekami jest dozwolony na terenie Unii Europejskiej na zasadzie swobody przepływu towarów. Handel równoległy jest możliwy dzięki istnieniu różnic w cenach dla tych samych leków na terenie poszczególnych państw Unii Europejskiej. Różnice te wynikają z polityki zdrowotnej prowadzonej przez poszczególne państwa, a ponadto odzwierciedlają różnice społeczno-ekonomiczne pomiędzy mieszkańcami państw członkowskich. Aby dystrybucja leków do innych krajów UE była zgodna z prawem, muszą być spełnione następujące warunki:

- produkt musi mieć pozwolenie na dopuszczenie do obrotu w państwie eksportu oraz być wystarczająco podobny do produktu dopuszczonego do obrotu w państwie importu (tzw. podwójne dopuszczenie do obrotu);
- podmiot prowadzący handel równoległy musi mieć zezwolenie hurtowe (oznacza to, że tego typu działalności nie mogą prowadzić apteki, a jedynie hurtownicy);
- podmiot odpowiedzialny prowadzący handel równoległy ma obowiązek zapewnienia, w celu zaspokajania potrzeb pacjentów, odpowiedniego i nieprzerwanego zaspokojenia zapotrzebowania na produkty lecznicze<sup>16</sup>. Oznacza to, że eksport nie może być prowadzony ze szkodą dla pacjentów krajowych.

Dzięki negocjacjom prowadzonym przez Komisję Ekonomiczną wiele leków w Polsce uzyskało najniższą cenę w Europie, co sprawia, że w ramach tzw. eksportu równoległego są one wywożone i sprzedawane w krajach, w których ich cena jest wyższa. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym temu zjawisku jest znaczne obniżenie marż hurtowych. Prowadzi to do okreso-

<sup>15</sup> Potwierdzają to analizy: IMS Health, *IMS Pharmascope 2012*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012; IMS Health, *Wpływ listopadowych list refundacyjnych na odpłatność pacjenta i wydatki NFZ*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012.

<sup>16</sup> Art. 24 3c ustawy z dn. 6 IX 2001 r. Prawo farmaceutyczne, Dz.U. 2001 nr 126 poz. 1381.

wych braków pewnych preparatów na rynku. Wywóz realizowany jest według 3 mechanizmów:

1. Legalny – dokonywany przez hurtownie w związku z regulacjami o swobodzie przepływu towarów. Sprzedaż jest zgodna z prawem pod warunkiem, że eksport nie doprowadzi do braku preparatu na rynku krajowym.
2. Nielegalny tzw. odwrócony łańcuch dostaw – odsprzedawanie leków przez apteki do hurtowni lub bezpośrednio za granicę, mimo że jest to niezgodne z prawem. Wyłącznym odbiorcą produktów z aptek mogą być pacjenci lub podmioty, które posiadają tzw. zapotrzebowanie (dokument uprawniający do zakupu leków na receptę określoną grupę podmiotów – placówki służby zdrowia, jednostki oświatowe posiadające gabinety lekarskie, weterynarze itp.). Apteki nie mogą więc sprzedawać leków hurtowniom, gdyż jest to naruszeniem Prawa farmaceutycznego<sup>17</sup>.
3. Nielegalny realizowany przez tzw. skupiwczy leków: wyspecjalizowane firmy lub osoby, które realizują na nie recepty ze 100% odpłatnością (aby uniknąć kontroli z NFZ), a następnie odsprzedają je za granicą (działania takie są niezgodne z prawem, ponieważ eksporterami mogą być wyłącznie podmioty mające zezwolenie hurtowe; zgodnie z przepisami można przewozić tylko 5 opakowań na własne potrzeby).

Różnice w cenach w kraju i za granicą mogą być nawet kilkakrotne. Powodują okresowe bądź trwałe braki określonych preparatów na rynku (dotyczyło to m.in. leków przeciwzakrzepowych i zapobiegających odrzuceniu przeszczepów) i w 2012 r. dotyczyły preparatów o wartości 3 mld zł<sup>18</sup>.

Z drugiej strony to producenci z tytułu handlu równoległego tracą najwięcej, sprzedając preparat taniej w kraju eksportującym, niż w tym, który lek importuje. Szacując, jak duże jest zapotrzebowanie na dany lek w Polsce, negocjują jego cenę. Eksport równoległy zwiększa to zapotrzebowanie, przez co wydatnie ogranicza zyski firm farmaceutycznych. Ponieważ utrudnianie swobodnego przepływu towarów jest zakazane w prawie unijnym, koncerny farmaceutycznie wspierają rozwiązania prawne utrudniające eksport równoległy (tj. wzmożony nadzór nad łańcuchem dystrybucji), bądź tworzą własne hurtownie zaopatrujące bezpośrednio apteki (np. AstraZeneca, która jako

<sup>17</sup> Art. 72 ust. 1 ustawy z dn. 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, Dz.U. 2001 nr 126 poz. 1381 (prowadzenie przez aptekarzy obrotu hurtowego bez odpowiedniego zezwolenia) oraz art. 95 ust. 1 (niewypełnianie przez przedsiębiorców prowadzących apteki obowiązku posiadania produktów leczniczych i wyrobów medycznych w ilości i asortymencie niezbędnym do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności).

<sup>18</sup> Dane Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego.

pierwsza w Polsce w 2009 r. wprowadziła system sprzedaży bezpośredniej). Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2009 r. w raporcie przekazanym Komisji Europejskiej, a dotyczącym przestrzegania prawa konkurencji przez przedsiębiorstwa farmaceutyczne, wskazał na narzucanie przez producentów klauzul umownych, które ograniczają hurtownikom obszar działania, a także na ustanawianie kontyngentów ilościowych, jak również inne praktyki mające na celu ograniczenie handlu równoległego.

## PODSUMOWANIE

Wyniki przeprowadzonych badań wyraźnie wskazują, że dotychczasowa praktyka funkcjonowania systemu refundacji leków w Polsce nie jest wolna od słabości i patologii. Sprzeczne interesy poszczególnych uczestników systemu oraz naturalne monopole producentów, wspomagane prawem patentowym czy lojalnością pacjentów oraz lekarzy wobec marki, sprzyjają bowiem nasileniu takich zjawisk jak pokusa nadużycia.

Ponieważ refundowanie leków prowadzi w zasadzie do niemożliwych do uniknięcia patologii i słabości, wysuwa się argumenty o koniecznej deregulacji rynku. Jednakże należy wskazać, że redukcja w dofinansowaniu leków może prowadzić do niezamierzonych negatywnych konsekwencji i w rezultacie zamiast do ograniczenia – do zwiększenia wydatków płatnika. Wynika to z faktu substytucyjności i komplementarności farmakoterapii względem innych świadczeń zdrowotnych. Wzrost współpłacenia pacjentów za leki prowadzi do pogorszenia się stanu ich zdrowia, a także korzystania z kosztowniejszych form dostarczania opieki zdrowotnej (w postaci opieki szpitalnej i pierwszej pomocy udzielanej w ramach pomocy doraźnej)<sup>19</sup>. Zależność ta jest szczególnie widoczna w grupach o niskich dochodach i wśród osób starszych<sup>20</sup>. Występuje również u osób chorujących na choroby przewlekłe, choć popyt na farmakoterapię jest

<sup>19</sup> M.in.: R.E. Johnson et al, *The impact of increasing patient prescription drug cost sharing on therapeutic classes of drugs received and on the health status of elderly HMO patients*, „Health Services Research Journal”, 1997, t. 32, nr 1, s. 1119–1131; S.B. Soumerai et al, *Effects of Medicaid Drug-Payment Limits on Admission to Hospitals and Nursing Homes*, „The New England Journal of Medicine”, 1991, t. 325, nr 15, s. 1072–1077; S. Horn et al, *Intended and unintended consequences of HMO cost-containment strategies: Results from managed care outcomes project*, „American Journal of Managed Care”, 1996, t. 2, nr 3, s. 253–264.

<sup>20</sup> R. Tamblyn et al, *Adverse events associated with prescription drug cost-sharing among poor and elderly persons*, „Journal of American Medical Association”, 2001, t. 285, nr 4, s. 421–429.

w takich przypadkach bardziej sztywny<sup>21</sup>. Ponadto refundowanie leków może być użytecznym narzędziem redystrybucji dochodów, od osób o lepszym stanie zdrowia do osób chorych oraz od osób uzyskujących wyższe dochody do tych, których dochody są niższe<sup>22</sup>. Może ponadto stanowić dodatkowy instrument zapewniający korzystanie przez pacjentów z najbardziej skutecznych leków (pod warunkiem, że te właśnie są objęte dopłatami)<sup>23</sup>.

Zamiast likwidacji systemu refundowania leków pożądanym jest zatem jego dalsze usprawnienie w taki sposób, aby jego słabości nie były większe od korzyści uzyskiwanych dzięki dotowaniu. Jak wskazano w artykule, kolejne zmiany w systemie (wejście w życie nowelizacji ustawy refundacyjnej w 2012 r.) przyczyniły się do znacznych oszczędności płatnika, a także eliminacji pewnych zjawisk patologicznych („leków za grosz”). Często jednak wprowadzane zmiany są źródłem nowych słabości (m.in. okresowe braki leków na rynku krajowym). Należy zatem dążyć do konsekwentnego usprawniania systemu poprzez likwidację istniejących słabości systemu i łagodzenie ich negatywnych skutków dla wszystkich jego uczestników. Przede wszystkim jednak celowe wydaje się podjęcie debaty publicznej w celu wypracowania rozwiązań zapewniających nie tylko racjonalizację wydatków płatnika z tytułu refundacji, ale również większą stabilność systemu, a także ochronę pacjentów szczególnie zagrożonych wzrostem kosztów farmakoterapii.

## BIBLIOGRAFIA

Baker & McKenzie, *Do trzech razy sztuka. Ustawa refundacyjna po publikacji trzech pierwszych wykazów. Próba oceny skutków regulacji*, PWC, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2012.

Blomqvist A., Horn H., *Public Health Insurance and Optimal Income Taxation*, „Journal of Public Economics”, 1997, t. 24, nr 3.

<sup>21</sup> D.P. Goldman, G.F. Joyce, P. Karaca-Mandic, *Varying Pharmacy Benefits with Clinical Status: The Case of Cholesterol-Lowering Therapy*, „American Journal of Managed Care”, 2006, t. 12, nr 1, s. 21–28.

<sup>22</sup> A. Blomqvist, H. Horn, *Public Health Insurance and Optimal Income Taxation*, „Journal of Public Economics”, 1997, t. 24, nr 3, s. 353–71; J.-C. Rochet, *Incentives, Redistribution and Social Insurance*, „The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory”, 1991, t. 16, nr 2, s. 143–165; H. Cremer, P. Pestieau, *Redistributive taxation and social insurance*, „International Tax and Public Finance”, 1996, t. 3, nr 3, s. 281–295.

<sup>23</sup> Do takich wniosków doszli m.in.: M. Chernew, A. Rosen, A. Fendrick, *Value-Based Insurance Design*, „Health Affairs”, 2007, t. 26, nr 2, s. 195–203.

- Chernew M., Rosen A., Fendrick A., *Value-Based Insurance Design*, „Health Affairs”, 2007, t. 26, nr 2.
- Cremer H., Pestieau P., *Redistributive taxation and social insurance*, „International Tax and Public Finance”, 1996, t. 3, nr 3.
- Goldman D.P., Joyce G.F., Karaca-Mandic P., *Varying Pharmacy Benefits with Clinical Status: The Case of Cholesterol-Lowering Therapy*, „American Journal of Managed Care”, 2006, t. 12, nr 1.
- Horn S., Sharkey P., Tracey D., Horn C., James B., Goodwin F., *Intended and unintended consequences of HMO cost-containment strategies: Results from the managed care outcomes project*, „American Journal of Managed Care”, 1996, t. 2, nr 3.
- IMS Health, *IMS Pharmascope 2012*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- IMS Health, *Pacjent 2012*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- IMS Health, *Wpływ listopadowych list refundacyjnych na odpłatność pacjenta i wydatki NFZ*, IMS Health Ltd. Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Johnson R.E., Goodman M.J., Hornbrook M.C., Eldredge M.B., *The impact of increasing patient prescription drug cost sharing on therapeutic classes of drugs received and on the health status of elderly HMO patients*, „Health Services Research Journal”, 1997, t. 32, nr 1.
- NFZ, *Plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na 2014 r.*, Narodowy Fundusz Zdrowia, Warszawa 2014.
- OECD, *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD, 2013.
- Raport Uczelni Łazarskiego, *Grupy limitowe leków. Analiza istotnych aspektów ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych*, Warszawa 2012.
- Rochet J.-C., *Incentives, Redistribution and Social Insurance*, „The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory”, 1991, t. 16, nr 2.
- Soumerai S.B., Ross-Degnan D., Avorn J., McLaughlin T., Choodnovsky I., *Effects of Medicaid Drug-Payment Limits on Admission to Hospitals and Nursing Homes*, „The New England Journal of Medicine”, 1991, t. 325, nr 15.
- R. Tamblyn, R. Laprise, J. Hanley, M. Abrahamowicz, S. Scott, N. Mayo, L. Mallet, *Adverse events associated with prescription drug cost-sharing among poor and elderly persons*, „Journal of American Medical Association”, 2001, t. 285, nr 4.
- Ustawa z dn. 6 IX 2001 r. Prawo farmaceutyczne, Dz. U. nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

Ustawa z dn. 27 VIII 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2008 r. nr 164 poz. 1027 z późn. zm.  
Ustawa z dn. 12 V 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. nr 122 poz. 696 z późn. zm.

## NIEKTÓRE PATOLOGIE I SŁABE PUNKTY SYSTEMU REFUNDACJI LEKÓW W POLSCE

### Streszczenie

Artykuł ma charakter teoretyczny i badawczy. W części teoretycznej przedstawiono charakterystykę systemu refundacji leków w Polsce. W części badawczej zaprezentowano wyniki badań empirycznych, mających na celu wskazanie najważniejszych patologii i słabych punktów w dotychczasowej praktyce funkcjonowania systemu, ze szczególnym uwzględnieniem rynku leków Rx na poziomie detalicznym i hurtowym. W pracy szczegółowo przedstawiono trzy z sześciu zdiagnozowanych kategorii słabości i patologii, tj.: wynagradzanie pacjentów za dostarczanie recept na lek refundowany do apteki poprzez wykorzystanie mechanizmów bonifikaty i rabatowania (tzw. leki za grosz); niekorzystne z punktu widzenia płatnika (i/lub pacjenta) zmiany ceny leku po jego wprowadzeniu/usunięciu z listy leków refundowanych; ograniczenie dostępności leków na rynku krajowym na skutek legalnego i nielegalnego eksportu równoległego w następstwie niskich krajowych cen urzędowych, marż hurtowych i aptecznych. Wyniki przeprowadzonych badań wykorzystano w celu sformułowania ogólnych wniosków dotyczących zasadności dalszych usprawnień systemu refundacyjnego.

## SOME PATHOLOGIES AND WEAKNESSES OF THE DRUG REIMBURSEMENT SYSTEM IN POLAND

### Summary

The article is a theoretical and research study. The theoretical part presents the characteristics of the drug reimbursement system in Poland. The empirical part presents the results of empirical research designed to identify

main pathologies and weaknesses in the current practice of the system, with particular regard to the pharmacy Rx medications retail and wholesale market. The paper thoroughly presents three of the six categories of weaknesses and pathologies diagnosed, based on the results of the empirical research, i.e. rewarding patients with the use of rebates and discounts mechanisms (i.e. drugs for a penny) for providing pharmacies with prescriptions; changes in the price of the drug after its introduction/removal from the list of reimbursed drugs, which are disadvantageous to the public payer (and/or a patient); limiting the availability of medicines in the domestic market resulting from legal and illegal parallel export as a consequence of low official domestic prices, and wholesale and pharmacy margins. The results of the study have been used to formulate general conclusions regarding valid reasons to proceed with the improvements to the reimbursement system.

## НЕКОТОРЫЕ ПАТОЛОГИИ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ СИСТЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ СТОИМОСТИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ В ПОЛЬШЕ

### Резюме

Статья имеет теоретический и исследовательский характер. В теоретической части представлена характеристика системы возмещения стоимости лекарственных препаратов в Польше. В исследовательской части представлены результаты эмпирических исследований, имеющих своей конечной целью определение основных патологий и слабых сторон в предыдущей практике функционирования системы, с особым акцентом на рынок лекарственных препаратов Rx на розничном и оптовом уровнях. В работе подробно освещены три из шести диагностированных категорий слабых сторон и патологий, а именно: вознаграждение пациентов за доставку рецептов на лекарственный препарат с использованием механизма скидок (так называемые лекарства за грош), невыгодные с точки зрения плательщика (и/или пациента) изменения цены препарата после его включения/исключения из списка возмещаемых препаратов; ограничение доступа к препаратам на внутреннем рынке вследствие легального и нелегального параллельного экспорта из-за низких отечественных официальных цен, оптовых и аптечных марж. Результаты проведенных исследований использованы с целью формулировки общих выводов, касающихся обоснованности дальнейшего совершенствования системы возмещения.



**Adrian Chojan**

## SYTUACJA MIĘDZYNARODOWA POLSKI ORAZ JEJ POLITYKA ZAGRANICZNA W LATACH 2002–2005

### WPROWADZENIE

Lata 2002–2005 stanowiły specyficzny czas w polskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Trudności w funkcjonowaniu rządu skupionego wokół Sojuszu Lewicy Demokratycznej kładły się cieniem na funkcjonowania państwa, zaś sam rząd sukcesywnie tracił poparcie Polaków. Ci z kolei wierzyli w rychłe wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, postrzegane jako ogromna szansa na modernizację kraju i poprawę warunków życia. Negocjacje udało się zakończyć 13 grudnia 2002 roku w trakcie szczytu UE w Kopenhadze. Ostateczną decyzję o członkostwie podjęli jednak Polacy w referendum akcesyjnym z czerwca 2003 roku. Uzyskany wynik na TAK był czytelnym znakiem, w jakim kierunku mają podążać dalsze losy Polski. O ile jednak członkostwo w Unii Europejskiej było dla znacznej większości Polaków czymś oczywistym, o tyle już uczestnictwo Polski w wojnach w Iraku i Afganistanie budziło wiele wątpliwości. W gruncie rzeczy te dwa obszary, tj. członkostwo w UE oraz sojusznicze zaangażowanie w kwestie Iraku i Afganistanu, determinowały politykę zagraniczną Polski w latach 2002–2005. Istotę realizacji polskiej polityki zagranicznej w latach 2003–2005 przedstawił Włodzimierz Cimoszewicz. W 2004 roku pisał, że:

„polska polityka zagraniczna będzie ... polityką działania zbiorowego, polityką realizowaną poprzez wielkie struktury, których staliśmy się członkiem – Unię Europejską i NATO”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Cimoszewicz, *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2004, nr 2, s. 13.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie sytuacji międzynarodowej Polski w latach 2002–2005 oraz weryfikacja tezy, iż lata 2002–2005 stanowiły ostatki konsensusu w polityce zagranicznej Polski między głównymi siłami politycznymi w Polsce, tj. Sojuszem Lewicy Demokratycznej, Platformą Obywatelską i Prawem i Sprawiedliwością. Artykuł został podzielony na kilka części. W pierwszej z nich analizie poddano zamknięcie negocjacji akcesyjnych i pierwszy rok członkostwa w UE. Druga część dotyczy zaangażowania Polski w stosunki transatlantyckie, zaś trzecia odnosi się do polskiej polityki wschodniej.

## 1. ZAKOŃCZENIE NEGOCJACJI AKCESYJNYCH DO UNII EUROPEJSKIEJ I PIERWSZY ROK CZŁONKOSTWA

Polska rozpoczęła negocjacje z Unią Europejską 31 marca 1998 roku, a ich kluczowym momentem był 2001 rok. Negocjacje prowadzone jeszcze przez rząd premiera Jerzego Buzka znalazły się w impasie. Jan Kułakowski uważał, że nie była to wyłącznie wina rządu premiera Buzka, ale połączenia takich procesów, jak kampania wyborcza i zmiana władzy w Polsce, bardziej wymagające stanowisko Polski niż innych państw członkowskich oraz taktyki Komisji Europejskiej, która dążyła do wyrównania poziomu negocjacji między grupą helsińską a grupą luksemburską<sup>2</sup>.

Wskutek wygranych wyborów parlamentarnych przez SLD w 2001 roku, zmianie uległ zakres kompetencyjny organów odpowiedzialnych za prowadzenie negocjacji. Premier Miller zdecydował, aby całość spraw związanych z integracją europejską przesunąć do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, któremu szefował Włodzimierz Cimoszewicz wraz z Danutą Hübner w randze sekretarza stanu. Nie poinformowanie opinii publicznej o rozsadach na kluczowych stanowiskach skończyło się głosowaniem nad wotum nieufności dla ministra Cimoszewicza. Lewicowemu rządowi zależało na przyśpieszeniu negocjacji akcesyjnych, bowiem rząd Jerzego Buzka pozytywnie zakończył tylko 16 z 29 obszarów negocjacyjnych, a jak mówił wówczas Włodzimierz Cimoszewicz celem polskiej polityki było uzyskanie członkostwa w UE do 2004 roku<sup>3</sup>, co znalazło pozytywny wydźwięk w Unii Europejskiej. Bardzo dobrze w Brukseli przyjęto także nominację Jana Truszczyńskiego na pełnomocnika RP ds.

<sup>2</sup> J. Kułakowski, L. Jesień, *Przebieg negocjacji akcesyjnych Polski w 2001 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2002, s. 45.

<sup>3</sup> *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na temat polskiej polityki zagranicznej w 2002 r.*, 14.03.2002.

negocjacji o członkostwo w UE. W marcu 2003 roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przedstawiła dokument określający warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Intensyfikacja procesu negocjacyjnego wynikała m.in. ze wzrostu poparcia Polaków dla integracji z Unią Europejską, co w istocie rzeczy potwierdza założenia realizmu neoklasycznego, który dostrzega wpływ czynników wewnątrzpaństwowych na politykę zagraniczną państwa. Nie tylko bowiem państwa kandydujące razem z nami wywierały presję na polski rząd, ale czyniły to także oczekiwania społeczeństwa.

Polski rząd co prawda zintensyfikował prace związane z akcesją, jednak nie chcąc zostać posądzonym o sprzeniewierzenie się interesom narodowym usztywnił swoje stanowisko, przez co negocjacje uległy spowolnieniu m.in. w obszarze rolnictwa. Było to także związane z populistycznymi hasłami Samoobrony RP i Ligi Polskich Rodzin, które negowały praktycznie wszystko, co wiązało się z uzyskaniem przez nas członkostwa w UE. Co prawda Rada Europejska w konkluzjach z posiedzenia w Sewilli 21–22 czerwca 2002 roku potwierdziła chęć szybkiego zakończenia negocjacji i podpisanie traktatu akcesyjnego wiosną 2003 roku, to wcale nie było to takie pewne. Konkluzje Rady nawoływały państwa kandydujące, zwłaszcza Polskę, do większego realizmu i konstruktywnego podejścia w procesie negocjacyjnym<sup>5</sup>. Rząd Leszka Millera był w trudnej sytuacji. Z jednej strony nie chciał być postrzegany przez Brukselę jako hamulcowy procesu negocjacyjnego, z drugiej zaś nie chciał być posądzony przez społeczeństwo i partie opozycyjne o zbytnią uległość wobec europejskich partnerów. W ramach formowania stanowisk tak przez Unię Europejską, jak i Polskę, pojawił się problem przyszłego budżetu Unii Europejskiej. Docierały informacje, że Polska mogłaby stać się jednym z płatników netto do unijnego budżetu, co było nie do zaakceptowania przez rząd, opozycję i społeczeństwo. Z pomocą rządowi przyszedł Sejm RP, który 5 grudnia 2002 roku przyjął specjalną uchwałę wzywającą rząd do twardych negocjacji<sup>6</sup>. Apelowano w niej do Unii Europejskiej o większą skłonność do kompromisów oraz traktowania Polski jak pełnoprawnego państwa członkowskiego. Mimo istniejących już ówczesnie podziałów politycznych, decyzja ta była obrazem solidarności polskiego parlamentu z rządem, dającym premierowi silny mandat do prowadzenia dobrych dla Polski negocjacji na szczycie w Kopenhadze.

<sup>4</sup> *Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa marzec 2003.

<sup>5</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w Sewilli z dnia 21–22 czerwca 2002 roku.

<sup>6</sup> *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie integracji Polski z Unią Europejską*, M.P. z 2002 r., Nr 59, poz. 798.

Leszek Miller, udając się 12 grudnia 2002 roku na decydujący szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze, miał przygotowany określony pakiet propozycji związanych z finansowymi warunkami pierwszych lat członkostwa Polski w UE. Podstawowym zadaniem rządu było poprawienie kondycji finansowej państwa już w pierwszym roku członkostwa, a co za tym idzie zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego. Co prawda nie udało się zrealizować tego planu w stu procentach, ale trzeba przyznać, że 19 mld euro na lata 2004–2006, które przypadły Polsce z unijnego budżetu, było dobrym rezultatem. Odbiegały one co prawda od uzgodnień tzw. kompromisu berlińskiego z 1999 roku, jednak biorąc pod uwagę kondycję gospodarczą ówczesnej Europy, wynik premiera Leszka Millera należy uznać za dobry<sup>7</sup>. Kwestie finansowe to nie jedyny warty uwagi efekt szczytu w Kopenhadze. Rada zdecydowała także, że ówczesne państwa kandydujące będą mogły uczestniczyć w konferencji międzyrządowej, poświęconej Traktatowi ustanawiającemu konstytucję dla Europy, co w historii integracji europejskiej było wydarzeniem precedensowym. Efekty szczytu kopenhaskiego zostały w Polsce przyjęte z umiarkowanym optymizmem, zaś przygotowany w duńskiej stolicy harmonogram zakładający wejście Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku nie był traktowany jak coś utopijnego, ale bardzo realnego. Traktat akcesyjny został podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. Kolejnym formalnym krokiem do członkostwa w Unii Europejskiej było referendum akcesyjne, które odbyło się 7–8 czerwca 2003 roku. Trzeba przyznać, że kampania przed referendum akcesyjnym okazała się dużym sukcesem, angażując przy tym nie tylko rząd, ale i liczne organizacje pozarządowe. Dużą zasługę w propagowaniu głosowania „na TAK” odegrał także prezydent Aleksander Kwaśniewski, co ostatecznie przełożyło się na wynik referendum, w którym 77,45% opowiedziało się za wejściem Polski do Unii Europejskiej. Ponadto, frekwencja wyborcza na poziomie 58,85% do dzisiaj nie została przekroczone w żadnych wyborach w Polsce<sup>8</sup>.

Studiując literaturę przedmiotu, analizując wypowiedzi poszczególnych polityków i śledząc komentarze mediów, można wnioskować, że po wspomnianym wcześniej szczycie Rady Europejskiej z Sewilli w 2002 roku Polska poczuła się znacznie pewniej. Będąc już praktycznie pewnym członkostwa w Unii Europejskiej, polskie władze rozpoczęły batalię o ukształtowanie

<sup>7</sup> Postawę premiera Millera i ministra docenił także Jarosław Kaczyński, dziękując im za zaangażowanie i prowadzenie „twardych” negocjacji, patrz: *Wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego w trakcie debaty nad Informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, stenogram z 67. posiedzenia Sejmu RP, 21.01.2004.

<sup>8</sup> Wyniki ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)

właściwej pozycji w europejskiej rodzinie, od początku starając się wpływać na jej kształt instytucjonalny. Starania te zostały brutalnie zweryfikowane w 2003 roku. Już na początku roku polskie władze przez część państw zostały oskarżone o brak lojalności wobec Unii Europejskiej. Chodzi o dołączenie się Polski do tzw. listu ośmiu, popierającego amerykański atak na reżim Saddama Husajna w Iraku. Było to o tyle niefortunne zachowanie ze strony polskich władz, że 27 stycznia 2003 roku Rada ustaliła, iż państwa UE będą w tym względzie zajmowały jednolite stanowisko. Spotkało się to z krytyką Niemiec i Francji, które działania i deklaracje Polski traktowały w kategoriach oddalania się Warszawy od Europy<sup>9</sup>. Polska co prawda nie była jeszcze członkiem UE, jednak powinna wziąć pod uwagę nie tylko podjętą decyzję przez UE, ale także to, jak nasze zaangażowanie wpłynie na przyszłą pozycję Polski. To jednak nie był koniec problemów polskiego rządu. Jesienią 2003 roku miały miejsce obrady konferencji międzyrządowej poświęconej reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w postaci traktatu konstytucyjnego będącego pierwszą formalną oznaką prób federalizacji Unii Europejskiej. Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej sprawowały wtedy Włochy, którym bardzo zależało na szybkim przyjęciu projektu konstytucji. Wokół idei stworzonej przez Konwent Europejski powstały dwie grupy: zwolenników (Włochy, Francja, Niemcy, państwa Beneluxu) oraz przeciwników (m.in. Hiszpania). Do tej drugiej grupy zaliczała się także Polska. Istota sporu obu grup sprowadzała się głównie do zmiany systemu głosowania i preambuły nowego traktatu. Próba zastąpienia nicejskiego systemu głosowania systemem podwójnej większości była dla Polski niekorzystna, bowiem wskutek jej wejścia w życie zmniejszyłaby się waga polskiego głosu w UE np. w stosunku do Niemiec, na co polski rząd nie chciał się zgodzić. Słuszną tezę postawił zatem Jerzy Łukaszewski pisząc, że:

„Nicea będzie służyć jakiś czas. Ale na pewno nie długo. Poza polskimi nie ma innych zwolenników w Europie. Każda zaś z alternatyw dla traktatu konstytucyjnego, które zostały przedstawione z okazji referendum we Francji i w Holandii, jest zdecydowanie gorsza od niego z polskiego punktu widzenia. Dlatego ważnym zadaniem ludzi i organów (...) winna być obrona traktatu, a jeśli nie miałyby on przetrwać obecnego kryzysu, to Karty jak najbardziej do niego zbliżonej”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> T. Łoś-Nowak, *Polska – cele, aspiracje, kierunki*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 278.

<sup>10</sup> J. Łukaszewski, *Kryzys integracji europejskiej i wyzwania dla Polski*, [w:] A.D. Rotfeld (red.) *Rzecz o przyszłości Europy*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2005, s. 62.

Kryzys wokół traktatu konstytucyjnego stawiał pod znakiem zapytania dalszy rozwój procesu integracji europejskiej oraz ukazywał niezadowolenie społeczeństw państw członkowskich nie tyle w kategoriach politycznych, co obywatelskich. Przykładem jest chociażby problem deficytu demokracji<sup>11</sup>.

Propozycje reformy systemu głosowania były próbą naprawienia błędu popełnionego przez władze UE przy tworzeniu traktatu z Nicei, który *de facto* krzywdził część pozostałych państw członkowskich<sup>12</sup>. Polska jednak nie dostrzegała tego problemu i w myśl teorii realistycznej broniła korzystnego dla siebie rozwiązania nicejskiego, który sam w sobie był dziełem przypadku i trudności w relacjach francusko-brytyjskich z 2000 roku<sup>13</sup>. Poza tym, to jak ważna była obrona systemu nicejskiego pokazuje zaangażowanie polityków oraz debata sejmowa, na której Jan Maria Rokita wypowiedział w kierunku rządu słynne już słowa *Nicea albo śmierć*. Przez Polskę przetoczyła się szeroka i emocjonalna dyskusja, w której większość partii politycznych zgadzała się ze stanowiskiem rządu<sup>14</sup>. Prawo i Sprawiedliwość zwracało uwagę także na rolę opinii publicznej w tej debacie. Marek Jurek, ówczesny członek Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, postawił tezę, że wskutek toczzonej debaty:

„wmawia się Polakom, że na temat projektu konstytucji istnieje ustalona opinia większości krajów europejskich, a to nie jest prawda”<sup>15</sup>.

Na nieco inny aspekt zwracał uwagę Dariusz Rosati. Twierdził, że tak ostre stawianie sprawy przez polską klasę polityczną budzi niepotrzebny lęk

<sup>11</sup> J.J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2004, s. 300.

<sup>12</sup> Innego zdania były polskie władze. Jeszcze w 2001 roku minister Władysław Bartoszewski mówił, że: „Traktat zawiera solidne rozwiązania, stanowiące zrównoważony, solidny kompromis interesów „małych”, „średnich” i „dużych” państw członkowskich; z tego punktu widzenia Polska (...) od początku będzie miała zapewnioną pozycję odpowiadającą jej potencjałowi demograficznemu”, patrz: J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, MSZ RP, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2001, s. 174.

<sup>13</sup> J. Kranz, *Między Niceą a Brukselą albo życie po śmierci*, „Raporty i Analizy”, nr 2, 2004, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 7.

<sup>14</sup> Według Jarosława Kaczyńskiego traktat konstytucyjny prowadził Unię Europejską w kierunku powstania państwa, którego założenia były sprzeczne z polską tradycją, m.in. w aspekcie odwołania do chrześcijaństwa. Z kolei Jan Maria Rokita twierdził, że jeżeli traktat wejdzie w życie z niekorzystnym dla Polski systemem głosowania, to nasza pozycja w UE zmieni się z „państwa rozgrywającego politykę europejską na państwo rozgrywane w polityce europejskiej”. Patrz: E. Lesiewicz, *Polska debata polityczna wobec eurokonstytucji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4, 2009, s. 56.

<sup>15</sup> *Wypowiedź Marka Jurka w trakcie 244. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 20 maja 2005 roku* [dostęp: 11.10.2014].

i strach społeczeństwa przed Unią Europejską<sup>16</sup>. Ten stan rzeczy potęgował fakt, że część państw członkowskich UE próbowała wyrzucić presję na polskim rządzie i przekonać go do ustępstw. Jednak premier Miller wiedział, że zmiana kursu byłaby dla niego porażką, a *powrót na tarczy*, wskutek i tak złych notowań SLD w kraju, mógłby oznaczać koniec jego politycznej kariery. W konsekwencji Polska zdania nie zmieniła, i razem z Hiszpanią doprowadziła do fiaska szczytu w Brukseli, który odbył się 12–13 grudnia 2003 roku. Dla wielu był to kolejny po Iraku przykład destrukcyjnej roli Polski w Unii Europejskiej. Obrona nicejskiego systemu głosowania powiodła się<sup>17</sup>, jednak, używając terminologii wojskowej, była to tylko wygrana bitwa, bowiem wojna trwała dalej. Wskutek wycofania się Hiszpanii z sojuszu z Polską oraz zmian w stosunkach transatlantycznych, stanowisko Polski wobec Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jak pisze Roman Kuźniar, uległo urealnieniu<sup>18</sup>. W ostateczności żaden z postulatów zgłaszanych przez Warszawę nie znalazł odzwierciedlenia w projekcie traktatu konstytucyjnego, co ustawiło Polskę w pozycji konfrontacyjnej do pozostałych państw członkowskich UE. Tezę tę potwierdza Jacek Żakowski, który w jednym z artykułów napisał, że:

„od kiedy premierem jest Leszek Miller, a ministrem spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, polska polityka konsekwentnie – świadomie lub nie – realizuje domniemany scenariusz „dezintegracyjny”. Poszlak wskazujących na to jest sporo: zdecydowane poparcie dla interwencji w Iraku, próba zaangażowania w naszej strefie nowych małych krajów, opór wobec głębszej integracji, uparty sprzeciw wobec odejścia od Nicei, budowania europejskiej siły obronnej i wspólnej polityki zagranicznej”<sup>19</sup>.

Wstąpienie do Unii Europejskiej wymusiło na Polsce konieczność określenia nowej strategii funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych. Powinna ona uwzględniać nasze sojusznicze zobowiązania wobec nie tylko

<sup>16</sup> D. Rosati, *Nie brońmy Nicei*, „Gazeta Wyborcza”, 2.VI.2004.

<sup>17</sup> Prawo i Sprawiedliwość kwestię postanowień traktatu z Nicei rozpatrywało także w kategoriach historycznych i solidarnościowych. Jarosław Kaczyński w jednej z wypowiedzi sejmowych stwierdził, że: „To, co otrzymaliśmy w Nicei, było wyrazem historycznej sprawiedliwości, było swego rodzaju zadośćuczynieniem za to wszystko, co spotkało nasz kraj w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, co stało się przy końcu II wojny światowej. To była decyzja sprawiedliwa. Ta kategoria nieczęsto występuje w polityce zagranicznej, ale tutaj możemy i powinniśmy się do tej kategorii odwołać. (...) To była decyzja na korzyść wszystkich mniejszych, słabszych państw Unii Europejskiej. To była decyzja na korzyść europejskiej solidarności (...)”, patrz: *Wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego w trakcie debaty nad Informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, *op. cit.*

<sup>18</sup> R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III RP*, SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 215.

<sup>19</sup> J. Żakowski, *Minister spraw słusznych i przegranych*, „Polityka”, nr 7, 2004.

NATO, ale i Unii Europejskiej. Nie było to łatwe, zwłaszcza, że 2 maja 2004 roku, czyli dzień po wejściu Polski do Unii Europejskiej, do dymisji podał się premier Leszek Miller, a na horyzoncie pojawiła się kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w trakcie której trudno było stworzyć obraz wspólnej i ponadpartyjnej wizji roli Polski w Unii Europejskiej i na świecie. Polska musiała wybrać, czy przyjmuje postać jastrzębia w polityce europejskiej, twardo walczącego o swoje interesy, czy też będzie gołębiem cieszącym się z faktu przyjęcia do stada i bezkompromisowego akceptowania podjętych już decyzji.

Bez wątpienia pierwszy okres polskiej obecności w UE należy uznać za trudny, związany z nieudaną próbą odnalezienia dla siebie właściwej roli. Konfrontacyjna polityka z okresu przedakcesyjnego przyczyniła się do zmniejszenia zdolności sojuszniczych. Następcą Leszka Millera, premier Marek Belka miał tego świadomość i być może z tego właśnie faktu wynikała ostateczna zgoda Polski na traktat konstytucyjny po wpisaniu w jego treść postanowień zabezpieczających interes naszego kraju<sup>20</sup>. Trafnie strategię Polski w polityce europejskiej przedstawił minister spraw zagranicznych Adam Daniel Rotfeld w trakcie swojego sejmowego exposé w styczniu 2005 roku. Mówił, że:

„nie powinniśmy poruszać się po obrzeżach lub operować jedynie hamulcem czy też nastawić się na 'ograniczanie szkód'. Z pozycji hamulcowego da się wpływać na zmniejszanie prędkości wspólnej podróży, ale na pewno nie można współdecydować o jej kierunku. Chcemy być i jesteśmy aktywnym podmiotem polityki unijnej. Coraz silniej wpływamy też na kształt unijnych rozstrzygnięć”<sup>21</sup>.

Z ostatnim zdaniem dobrze koresponduje najważniejsze zadanie, jakie stało przed rządem Marka Belki, czyli negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013. Premier Belka za priorytetowe zadanie uznał pozyskanie jak największych środków na politykę spójności oraz Wspólną Politykę Rolną. Dano temu wyraz m.in. w czerwcu 2005 roku domagając się większego wsparcia dla najbiedniejszych regionów Polski. Polska aktywnie włączyła się w prace tzw. grupy przyjaciół spójności. Ówczesny rząd wiedział, że utrzymanie stabilności tej grupy będzie możliwe tylko w przypadku dużego

<sup>20</sup> A.D. Rotfeld podpisanie traktatu konstytucyjnego w 2004 roku oceniał jako zamknięcie, systematyzację i uporządkowywanie wcześniejszych uzgodnień, a nie mapę drogową na przyszłość. Zaś odrzucenie traktatu oznaczałoby skazanie Polski na samoizolację, a w najlepszym przypadku na powrót do koncepcji Europy „dwóch prędkości”, patrz: *Exposé Ministra Spraw Zagranicznych Adama Daniela Rotfelda w Sejmie*, Warszawa, 21.01.2005.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



budżetu, dlatego też w pełni popierał korzystne dla Polski propozycje Komisji Europejskiej z 2004 roku. Jednak skutek wygrania wyborów parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość, to rząd złożony z polityków tej partii dokończył negocjacje nad przyszłym wieloletnim budżetem Unii Europejskiej. Niemniej jednak rząd Marka Belki – zapewne skutek ograniczonego pola działania – wykazał się większym realizmem w prowadzonej polityce europejskiej, zamieniając konfrontacyjny sposób uprawiania polityki przez rząd Leszka Millera i koncentrując się na dialogu, czemu w mojej ocenie znacznie przysłużyła się postać Adama Daniela Rotfelda, ówczesnego ministra spraw zagranicznych. Po pierwszym roku członkostwa w Unii Europejskiej Polska była postrzegana jako państwo, które z jednej strony twardo broni swoich interesów narodowych, ale też łatwo jest ją zmusić do ustępstw, a z drugiej jako państwo, które szuka dla siebie miejsca w przestrzeni międzynarodowej, balansując między UE a USA.

## 2. POLSKA W STOSUNKACH TRANSATLANTYCKICH

O ile członkostwo w Unii Europejskiej było uważane za ostoję bezpieczeństwa gospodarczego Polski, o tyle za gwaranta bezpieczeństwa militarnego od 1989 roku uważano Sojusz Północnoatlantycki, ze szczególnym uwzględnieniem roli Stanów Zjednoczonych. Pozycja Polski w strukturach transatlantyckich na początku XXI wieku była jednak dosyć skomplikowana. Wynikało to z pewnego rodzaju dychotomii w strategicznych celach polityki zagranicznej. Z jednej bowiem strony dopiero co zostaliśmy pełnoprawnym członkiem NATO z wieloma niedoskonałościami i brakami, ale z drugiej mocno pukaliśmy do bram Unii Europejskiej, chcąc wspierać także europejski model bezpieczeństwa. Błędne były moim zdaniem tezy mówiące, że Polska powinna wybrać jeden model bezpieczeństwa – atlantycki lub europejski i na nim się w pełni skoncentrować. W naszym interesie narodowym, zwłaszcza na początku XXI wieku, było umiejętne balansowanie między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską. Właściwa synchronizacja współpracy z tymi dwoma podmiotami stosunków międzynarodowych mogła i nadal może zapewnić Polsce szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Część polskich badaczy zachowanie Polski w stosunkach transatlantyckich w latach 2002–2005 (ale także i późniejszych) określa jako postawę *bandwagoning* związaną z podporządkowaniem się polityce Stanów Zjednoczonych. Dotyczyło to nie tylko relacji bilateralnych, ale także współpracy na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Stosunek rządu Leszka Millera do Stanów Zjednoczonych jasno określił minister Włodzimierz Cimoszewicz, podkreślając w exposé w 2002 roku, że:

„polsko-amerykańska współpraca polityczna będzie w dużej mierze podporządkowana realizacji zadań wynikających ze współdziałania obu państw w ramach koalicji antyterrorystycznej”<sup>22</sup>,

a w 2003 roku mówił o konieczności utrwalenia partnerstwa strategicznego ze Stanami Zjednoczonymi oraz wzmocnienia polsko-amerykańskich kontaktów gospodarczych<sup>23</sup>. Pierwszy z postulatów ministra Cimoszewicza znalazł szybkie odzwierciedlenie w postaci koalicji antyterrorystycznej i związanej z nią interwencją w Iraku. Szczególną aktywność na rzecz intensyfikacji stosunków polsko-amerykańskich należy przypisać prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, samoczynnie wzmocnioną atakiem terrorystycznym z 11 września 2001 roku. Wydaje się, że kluczowa dla późniejszych bilateralnych relacji była wizyta prezydenta Kwaśniewskiego w USA w lipcu 2002 roku. Z narracji ówczesnego prezydenta wynikało, że Polska zajmuje specjalne miejsce w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, co w niedalekiej przyszłości miało przełożyć się na wzrost znaczenia międzynarodowego Polski oraz wzmocnić pozycję w Unii Europejskiej. Dopuszczalne są jednak twierdzenia, że zbyt ufna polityka prezydenta Kwaśniewskiego wobec Amerykanów dobrze wpisywała się w dosyć bezkompromisowe postrzeganie stosunków polsko-amerykańskich przez wszystkie wcześniejsze i późniejsze rządy w Polsce od 1989 roku. Zadziwiająca była zwłaszcza akceptacja polskiego prezydenta dla planowanej interwencji w Iraku, nawet mimo braku w tej sprawie zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Inny przykład bezkrytycznego patrzenia w stronę Waszyngtonu stanowiła decyzja o zakupie od Amerykanów wielozadaniowego samolotu F-16, podjęta i ogłoszona w czasie nienajlepszych relacji między USA a znaczną częścią państw członkowskich Unii Europejskiej. Amerykańskie samoloty F-16 miały konkurencję w postaci francuskich samolotów Mirage oraz szwedzkich Grippenów. Mimo że na zakup samolotu wielozadaniowego dla Polski ogłoszono przetarg, to i tak wybór polskiego rządu był powszechnie znany i komentowany w polskich mediach. Był to drugi, po decyzji o dołączeniu do misji w Afganistanie, krok w kierunku amerykanizacji polityki bezpieczeństwa Polski. Kolejnym był projekt tzw. tarczy antyrakietowej, jak na razie odłożony w czasie.

<sup>22</sup> Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza, 17.02.2002.

<sup>23</sup> Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza, 23.03.2003.

Nie to było jednak jądrem stosunków polsko-amerykańskich w latach 2002–2005. Była nim, rzecz jasna, wojna iracka. Bezwarunkowe poparcie dla amerykańskiej inwazji na Irak płynęło zarówno od Aleksandra Kwaśniewskiego, jak i Leszka Millera. Trzeba wspomnieć, że decyzja o ataku na Irak była podjęta zapewne już na początku 2003 roku. Polski minister spraw zagranicznych mówił o możliwości interwencji zbrojnej już 22 stycznia 2003 roku w trakcie swojego exposé. Kolejnym zaś krokiem było podpisanie przez Leszka Millera, wspomnianego już wcześniej, tzw. listu ośmiu. Poza tym polscy decydenci polityczni przyjęli, praktycznie bez uwag, rzekome dowody na posiadanie przez reżim Husajna broni masowego rażenia, przedstawione 5 lutego 2003 roku przez Colina Powella, sekretarza stanu<sup>24</sup>. Uważam jednak, że ocenianie decyzji o przystąpieniu Polski do wojny w Iraku nie może mieć charakteru zerojedynkowego. Z jednej bowiem strony nikt nie wytłumaczył Polakom, jak interwencja w Iraku przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa Polski w skali regionalnej. Idąc dalej tym sposobem rozumowania można obarczyć prezydenta Kwaśniewskiego i premiera Millera, że włączyli się w psucie prawa międzynarodowego i anarchizację bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>25</sup>. Z drugiej jednak strony decyzję o włączeniu się w koalicję antyiracką należy oceniać przez pryzmat ówczesnej sytuacji międzynarodowej Polski oraz czas, jaki minął od tamtego okresu i długookresowych skutków dla bezpieczeństwa naszego kraju. Odwołując się do pierwszego czynnika należy podkreślić, że na początku 2003 roku, za sprawą niepewnego referendum akcesyjnego, nie było jasne, czy Polska zostanie państwem członkowskim Unii Europejskiej. W sytuacji, w której odmówilibyśmy pomocy Stanom Zjednoczonym, a referendum zakończyłoby się niepowodzeniem, nasze zdolności sojusznicze uległyby drastycznemu pogorszeniu. Dlatego też dołączenie do koalicji antyirackiej było dla rządu i prezydenta pewnego rodzaju *wentylem bezpieczeństwa* na wypadek fiaska referendum akcesyjnego, ubranym w szaty sojuszniczej pomocy i wiarygodności międzynarodowej Polski oraz tworzenia,

<sup>24</sup> C. Powell, *Nie cofniemy się przed wojną*, „Rzeczpospolita”, 5.II.2003.

<sup>25</sup> Mało się jednak pisze o tym, że NATO poparło polski kontyngent w Iraku. Stało się to na mocy poufnej decyzji Rady Północnoatlantyckiej podjętej 2 czerwca 2003 roku. Polska uzyskała dostęp do sojuszniczych danych wywiadowczych i ekspertyz logistycznych, dostęp do modułu łączności satelitarnej z terminalem. Istota tej decyzji sprowadzała się do tego, aby w Iraku nie było widać żadnych śladów obecności NATO. Wychodząc z tą inicjatywą Polska z jednej strony łagodziła wewnętrzsojuszniczy spór o interwencję w Iraku, a z drugiej strony po części legitymizowała swój udział w tej misji, kreując się jako *państwo-stabilizator*, patrz: J.M. Nowak, *Dyplomata na salonach i w politycznej kuchni*, Bellona, Warszawa 2014, s. 362–363.

jak to powiedział Adam D. Rotfeld, sytuacji moralnego zobowiązania i wymogu wzajemności<sup>26</sup>. Potwierdził to Leszek Miller w trakcie jednego z wystąpień sejmowych mówiąc o konieczności wspierania przyjaciół w potrzebie. Adrian Severin, minister spraw zagranicznych Rumunii w latach 1996–1997, ukazując regionalną rolę Polski, zwracał uwagę na jej podejście do słowa „sojusznik”, uznając Polskę za wiarogodnego uczestnika stosunków międzynarodowych. Pisał, że przystępując do wojny irackiej Polska „zyskała prawo do uczestnictwa w zwycięstwie i zagospodarowaniu pokoju”<sup>27</sup>, co z większym lub mniejszym efektem obserwujemy do dzisiaj.

Paradoksalnie, decyzja o dołączeniu do rozpoczętej 20 marca 2003 roku, inwazji na Irak spotkała się ze pozytywnym przyjęciem polskiego społeczeństwa. W badaniu przeprowadzonym w styczniu 2003 roku 51% badanych popierało interwencję w Iraku, zaś 37% dopuszczało jej możliwość pod warunkiem znalezienia broni masowego rażenia<sup>28</sup>. Pojawiające się jednak coraz częściej głosy o pomyłce Amerykanów doprowadziły do zmian opinii publicznej na temat konfliktu w Iraku. W marcu 2004 roku, czyli rok po rozpoczęciu interwencji, tylko 29% respondentów popierało polską obecność w Iraku, a aż 66% było temu przeciwnych<sup>29</sup>. Jednak wbrew opinii społeczeństwa, premier Marek Belka na początku maja 2004 roku wystąpił z inicjatywą przedłużenia polskiej obecności w Iraku do końca 2004 roku, otrzymując poparcie takich partii politycznych, jak Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska (przeciwne temu były LPR i Samoobrona). Jeszcze w styczniu 2004 roku Włodzimierz Cimoszewicz próbował łagodzić sytuację, wskazując na konieczność dbania o dobre relacje sojusznicze i odpowiedzialność moralną za losy świata<sup>30</sup>. Jednak głosy postulujące zakończenie misji w Iraku były coraz głośniejsze. Jako pierwszy otwarcie o wyjściu polskich wojsk z Iraku mówił ówczesny minister obrony narodowej, Jerzy Szmajdziński. Uznał, że powinno to nastąpić wraz z wygaśnięciem rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546<sup>31</sup>. Ówczesny lewicowy rząd nie zdecydował się na zakończenie polskiej misji w Iraku, zaś premier Belka w trakcie

<sup>26</sup> A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, PISM, Warszawa 2006, s. 298.

<sup>27</sup> A. Severin, *Gdyby Polski nie było, trzeba by ją wymyślić*, „Rzeczpospolita”, 17.VI.2003.

<sup>28</sup> *Opinie o planach zbrojnej interwencji w Iraku*, komunikat z badań CBOS, Warszawa styczeń 2003.

<sup>29</sup> *Opinie o obecności polskich żołnierzy w Iraku i zagrożeniu terroryzmem*, komunikat z badań CBOS, Warszawa kwiecień 2004.

<sup>30</sup> *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*, 21.01.2004.

<sup>31</sup> *Wychodzimy z Iraku*, wywiad z Jerzym Szmajdzińskim, „Gazeta Wyborcza”, 4.X.2004.

debaty nad odwołaniem jego rządu powiedział, że „nie pozostaniemy w Iraku ani godziny dłużej, niż dyktuje rozsądek”<sup>32</sup>.

Bez większych trudności przychodzi stawianie tezy, że decyzja o dołączeniu do operacji irackiej w krótkim okresie czasu obnażyła słabość strategicznego myślenia polskiego rządu i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, zwłaszcza w kontekście toczących się negocjacji akcesyjnych. Nie da się jednak ukryć, że polska klasa polityczna została wprowadzona w błąd przez administrację amerykańską. W 2003 roku interwencja w Iraku miała bowiem mały wpływ na polskie bezpieczeństwo, zaś jej istotę stanowiła chęć militarnej obecności Amerykanów w regionie Zatoki Perskiej, bezpośredni dostęp do irackich złóż naftowych oraz uzyskanie większego wpływu na konflikt bliskowschodni. Trzeba jednak podkreślić, że przystąpienie do wojny w Iraku było dla Polski jednym z kluczowych warunków funkcjonowania we wspólnocie transatlantyckiej, dającej bezpieczeństwo. Jak pisał bowiem Witold Waszczykowski:

„Polska wspiera Amerykanów na Bliskim Wschodzie, mając nadzieję, że Stany Zjednoczone odwzajemnią się pomocą na wypadek zagrożenia w Europie”<sup>33</sup>.

Bardzo realny był bowiem scenariusz podziału państw Europy Zachodniej na „starą 15-stkę” i „nową 10-tkę” w obszarze bezpieczeństwa, co w praktyce uczyniłoby z Polski wyłącznie bufor bezpieczeństwa dla Niemiec czy Francji, na co Polska nie mogła się zgodzić. Nie należy zatem stawiać jednoznacznych tezy, że podjęcie decyzji o włączeniu się w wojnę iracką dowiodło, iż Polska była niesamodzielną i niezdolną do autorskiej analizy rzeczywistości międzynarodowej w tak istotnej dla państwa sprawie, jak udział w konflikcie zbrojnym. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka istotnych elementów. Jak mówił bowiem Zbigniew Brzeziński „poważny sojusznik nie może działać jak satelita, ale ma obowiązek samodzielnie oceniać sytuację”<sup>34</sup>. Poniekąd wtóruje mu Jerzy Lukierski pisząc, że:

„amerykańska wojna z terroryzmem stała się naszą wojną, bez refleksji, ile jest w niej zakamuflowanych planów geopolitycznych wielkiego mocarstwa, bez postrzegania, że omijanie prawa międzynarodowego, torującego drogę do ograniczania przemocy, nie rokuje pokojowej perspektywy”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Wystąpienie premiera Marka Belki przed głosowaniem nad wotum zaufania dla rządu*, Warszawa 15.X.2004.

<sup>33</sup> W. Waszczykowski, *Bliskowschodnie dylematy Unii Europejskiej. Zadania dla Polski*, „Polska w Europie”, nr 2, 2004, s. 50.

<sup>34</sup> *Sojusznik to nie satelita*, wywiad ze Zbigniewem Brzezińskim, „Polska Zbrojna”, nr 14, 2000.

<sup>35</sup> J. Lukierski, *Między USA a Unią*, „Przegląd”, 28.III.2004.

Nad formułą polsko-amerykańskiego partnerstwa strategicznego zastanawiał się też Bronisław Komorowski. W trakcie jednego z posiedzeń Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP mówił:

„...myślę, że i w stosunku do tak potężnego partnera, sojusznika, wielkiego narodu, jak Stany Zjednoczone i Amerykanie, należy prowadzić politykę realną. Odnoszę wrażenie, że sami rzadko przyznajemy się do tego, iż sprowadza się ona do gestów, bądź do oczekiwania pewnych zachowań symbolicznych ze strony Stanów Zjednoczonych. Chciałbym zadać pytanie, na ile pojęcie strategicznego czy szczególnego partnerstwa polsko-amerykańskiego jest używane po polskiej stronie, a w jakim stopniu przez Amerykanów. Wydaje się, że po naszej stronie jest to swoisty wytrych, którym się posługujemy, aby nie mówić o szczegółach”<sup>36</sup>.

Ponadto, korzyści, zarówno ekonomiczne, jak i społeczne, były absolutnie niewspółmierne do ponoszonych kosztów. Profitów ekonomicznych obecności w Iraku nie było żadnych, amerykańska pomoc wojskowa była niezadowalająca, liczba amerykańskich inwestycji w Polsce wynikających z umowy offsetowej była zbyt mała, a obroty handlowe w dalszym ciągu pozostawały niskie. Nie zniesiono także wiz dla Polaków, co tylko potęgowało frustrację społeczną. Wobec tego nie bez przyczyny pojawiały się pytania o sens polskiego uczestnictwa w wojnie irackiej, płynące nie tylko z ust polityków, ale także osób spoza polityki<sup>37</sup>.

Drugim, obok Stanów Zjednoczonych, elementem stosunków transatlantycznych był Sojusz Północnoatlantycki. Uzyskanie członkostwa w NATO dodało Polsce pewności siebie w stosunkach międzynarodowych. Jednak początkowe lata członkostwa Polski w NATO nie były łatwe. Wymagały od władz nie tylko szybkiej i efektywnej modernizacji polskiej armii, ale także wybrania właściwej reprezentacji w organach Sojuszu. Jednak ze strategicznego punktu widzenia aktywność Polski w pierwszych latach członkostwa sprowadzała się do dwóch rzeczy. Pierwszą z nich było propagowanie dalszego rozszerzania Sojuszu Północnoatlantyckiego, zaś drugą pełnienie, w miarę swoich zdolności, roli aktywnego sojusznika zgodnie z przepisami traktatu waszyngtońskiego i w zgodzie z postulatami i polityką prowadzoną przez europejską część Sojuszu, zwłaszcza na kanwie toczących się negocjacji akcesyjnych. Część polskich polityków zwracała uwagę na konkurencję między NATO a polityką bezpieczeństwa prowadzoną w ramach Unii Europejskiej. Na przykład politycy Prawa i Sprawiedliwości, preferujący wyraźnie atlantycki model bezpieczeństwa, uważali, że:

<sup>36</sup> *Wypowiedź posła Platformy Obywatelskiej Bronisława Komorowskiego, stenogram z 224. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, 15.12.2004.*

<sup>37</sup> P. Winczorek, *Po co tam pojechaliśmy*, „Rzeczpospolita”, 12.XII.2004.

„(...) propozycja budowy europejskiej tożsamości obronnej oznacza zastąpienie NATO i stosunków transatlantyckich (...). To jest proces bardzo niepokojący, tym bardziej że jest to sprzeczne z naszymi podstawowymi interesami. Współpracą w ramach NATO zainteresowana jest przede wszystkim Europa Środkowowschodnia, która ma poczucie niestabilności związanej z aspiracjami do odbudowy imperium rosyjskiego”<sup>38</sup>.

Dlatego też PiS postulowało wzmocnienie roli i pozycji NATO, co miało stanowić przeciwwagę dla rosyjskich ambicji w regionie. O powadze tego zagadnienia pisze między innymi ambasador Jerzy M. Nowak, podając za przykład chęć zrezygnowania przez kierownictwo NATO z tzw. *contingency plan*, w Polsce zwanego planem ewentualności na wypadek zagrożenia kraju z zewnątrz. Naciski przedstawicieli NATO były związane z chęcią poprawienia stosunków z Federacją Rosyjską oraz zmianą wizerunku i roli Sojuszu na świecie. Tymczasem dla Polski ewolucja w tym kierunku była niebezpieczna, zwłaszcza, że w stosunkach NATO–Rosja zaczęto mówić o przyznaniu władzom w Moskwie szerszych uprawnień umożliwiających im bezpośrednią ingerencję w prace Sojuszu. Wprowadzenie takich rozwiązań było zagrożeniem dla polskiego interesu narodowego i istoty NATO jako organizacji o wyraźnie zachodniej orientacji. Dlatego też, jak pisze w swoim pamiętniku ambasador Jerzy M. Nowak, Polsce zależało:

„(...) na tym, aby NATO, dostosowując się do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, zachowało cechy sojuszu obronnego, a nie stawało się tylko organizacją utrzymywania międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilizacji, jak chciała tego Rosja i kilku sojuszników zachodnich”<sup>39</sup>.

Niezbyt dobre doświadczenia państwa polskiego wynikające z doświadczeń okresu ZSRR, a później rosyjskiego sprzeciwu wobec faktu włączenia Polski w struktury natowskie, wykreowało logikę naszej aktywności na forum Sojuszu. Z tego też wynikało i nadal wynika przywiązanie Warszawy do kwestii bezpieczeństwa państw Europy Wschodniej i propagowanie w ramach NATO tzw. polityki otwartych drzwi. Trzeba wskazać na konsekwencję polskich władz w popieraniu rozszerzenia NATO, zapoczątkowaną już w 1999 roku przez prezydenta Kwaśniewskiego. Najlepszym tego przykładem są efekty szczytu w Pradze w listopadzie 2002 roku, kiedy to zaproszono do rozmów akcesyjnych Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Słowację, Słowenię i Rumunię. Państwa te stały się częścią NATO 29 marca 2004 roku. Bez wątpienia decyzja o kolejnym rozszerzeniu NATO była sukcesem polskiej polityki zagranicz-

<sup>38</sup> *Wypowiedź posła Prawa i Sprawiedliwości Mariana Pilki*, stenogram z 235. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Warszawa 9.03.2005.

<sup>39</sup> J.M. Nowak, *Dyplomata...*, *op. cit.*, s. 359.

nej, osiągniętym jednak kosztem w postaci pogorszenia relacji z Federacją Rosyjską. Logika postępowania ówczesnych władz Polski sprowadzała się do chęci poszerzania obszaru stabilności i bezpieczeństwa na poradzieckie państwa. Jednak, jak zwracała uwagę część polskich ekspertów, rząd Polski nie dostrzegał długookresowych skutków coraz większego rozszerzania Sojuszu<sup>40</sup>. W myśl chińskiego przysłowia, że *kto dużo obejmuje, ten słabo ściska*, szybkie poszerzanie NATO groziło zachwianiem jego spójności i w konsekwencji osłabieniem pozycji międzynarodowej. I znowu, analogicznie jak w przypadku wojny w Iraku, kwestia rozszerzenia Sojuszu może być wyjaśniana na dwa sposoby. Z jednej strony nadmierne rozszerzenie faktycznie zagroziłoby spójności Sojuszu, z drugiej zaś strony włączając w struktury NATO np. Ukrainę uniknęlibyśmy obecnych problemów z bezpieczeństwem przy wschodniej granicy wskutek jej przesunięcia o jedno państwo na wschód. Co do zasady, rozszerzenie NATO popierało większość liczących się partii politycznych w Polsce, nawet tych populistycznych.

Drugim obszarem polskiej aktywności w NATO był udział w szeroko rozumianych misjach pokojowych. Najważniejszą operacją prowadzoną pod egidą NATO, w której udział brała Polska, była misja w Afganistanie, która często jest określana jako największe wyzwanie Sojuszu. Sama idea operacji w Afganistanie do dziś jest przedmiotem sporu. Początkowe zachowanie Stanów Zjednoczonych, odrzucających pomoc NATO, z jednej strony tłumaczono jako chęć podjęcia szybszych działań nieograniczanych procedurami Sojuszu, zaś z drugiej strony tym, iż Amerykanie chcieli mieć większą swobodę działania, a obecność większego grona sojuszników mogłaby to znacząco ograniczyć<sup>41</sup>. Polska decyzjami ówczesnego rządu, parlamentu i prezydenta wsparła Amerykanów tak na płaszczyźnie natowskiej, jak i poza nią. Polscy żołnierze nie zostali włączeni pod dowództwo misji International Security Assistance Force (ISAF), lecz podlegali dowództwu amerykańskiemu w ramach operacji *Enduring Freedom*, tworząc tzw. koalicję chętnych. Można odnieść wrażenie, że była to próba rozbicia Sojuszu na dwa obozy: ten bardziej zinstytucjonalizowany i w pełni realizujący postanowienia traktatu waszyngtońskiego, uznający NATO za organizację o charakterze obronnym oraz na ten bardziej proamerykański i o wyraźnie ofensywnych aspiracjach. Decyzja o dołączeniu do interwencji w Afganistanie była w pełni zrozumiała pod kątem wypełniania

<sup>40</sup> M. Wągrowska, *Interesy Polski a rozszerzenie NATO*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2002, s. 27.

<sup>41</sup> R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III RP...*, *op. cit.*, s. 235.



sojuszniczych zobowiązań. Jednak, jak pisał Stanisław Koziej, wojna w Afganistanie jest:

„klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych), w sytuacji gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej”<sup>42</sup>.

Wojna w Afganistanie z całą mocą ukazała kryzys tożsamości i funkcjonowania NATO, które od kilkunastu lat przechodzi nieudany proces reformy.

Podsumowując tę część artykułu, należy stwierdzić, że polski rząd (przy poparciu opozycji) dokonał właściwego wyboru wzmacniając więzi transatlantyckie, kreując przy tym USA na jedynego gwaranta militarnego bezpieczeństwa Polski. Jednak, jak pisał cytowany już Zbigniew Brzeziński, najważniejszą podstawą sojuszu z Amerykanami nie powinno być tylko bezwarunkowe popieranie władz w Waszyngtonie, ale także gospodarczy, polityczny i wojskowy rozwój Polski<sup>43</sup>. Słuszne są zatem tezy stawiane przez Jana Nowaka-Jeziorańskiego, który twierdził, że z Amerykanami targów dobija się przed realizacją kontraktu, a nie dopiero po nim<sup>44</sup>. Tęgo w stosunkach polsko-amerykańskich w latach 2002–2005 wyraźnie zabrakło. Polskie władze nie wzięły pod uwagę historycznej zasady, która przyświeca amerykańskiej polityce. Dla nich nie ma bowiem przyjaźni w polityce zagranicznej, są zaś interesy. Polska o te interesy nie potrafiła walczyć, przez co nadszarpnęła swój wizerunek u Amerykanów.

Zastanawiające jest zatem to, że w negocjacjach akcesyjnych z Unią Europejską potrafiliśmy twardo i stanowczo artykułować swoje postulaty i żądania, zaś w relacjach z USA byliśmy państwem uległym i *de facto* podporządkowanym decyzjom Waszyngtonu, czego przykładem są słynne już więzienia CIA w Polsce. Sądzę, że duży wpływ na taki stan rzeczy miała postawa społeczeństwa, dla którego dobre relacje z USA były potrzebne, jednak drugorzędne wobec korzyści wynikających z akcesji do Unii Europejskiej. Presja społeczna związana z przystąpieniem do UE była znacznie większa niż w przypadku utrwalania sojuszu z USA, a co za tym idzie „kontrola społeczna” stosunków polsko-amerykańskich była znacznie mniejsza niż przy negocjacjach z UE. Nie należy jednak stawiać jednoznacznych tez, że polskie władze musiały prowadzić taką a nie inną politykę wobec Stanów Zjednoczonych i NATO. Błędem ówczesnego rządu i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego było jednostron-

<sup>42</sup> S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 2, 2012, s. 29.

<sup>43</sup> *Sojusznik to nie satelita...*, op. cit.

<sup>44</sup> *Coś za coś. Rozmowa z Janem Nowakiem-Jeziorańskim o tym, czy Polska może wystawić USA rachunek za partnerstwo w Iraku*, „Polityka”, 17.I.2004.

ne postawienie na sojusz transatlantycki w bardzo złym momencie dla USA, Polski i dla Europy. Trzeba przyznać, że czynnik ludzki w ewolucji relacji polsko-amerykańskich odegrał istotną rolę. Należało z większą uwagą i racjonalnością oceniać rzeczywistość międzynarodową i brać pod uwagę opinię także europejskich partnerów. Bezsporne były twierdzenia, że w 2005 roku u progu zmiany władzy w Polsce, sojusz transatlantycki w dalszym ciągu pozostawał gwarantem bezpieczeństwa Polski i Europy w sensie wojskowym. Nie należy jednoznacznie potępiać decyzji o dołączeniu do interwencji w Afganistanie i Iraku. Zupełnie inny jest kontekst postrzegania tych problemów patrząc z perspektywy lat 2002–2005 i obecnie. Wtedy, zwłaszcza w sytuacji kolejnych doniesień o śmierci polskich żołnierzy w Afganistanie i Iraku, główny nacisk kładło się na negatywne konsekwencje obu misji dla pozycji międzynarodowej Polski. Obecnie zaś polskie zaangażowanie w sojusznicze misje rozpatrywane jest jako potencjalna korzyść dla bezpieczeństwa Polski wobec wzrastającego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej. Analizując polską politykę zagraniczną wobec obszaru transatlantyckiego w latach 2002–2005, można postawić wniosek, że ówczesne podjęte decyzje w dłuższej perspektywie czasu mogą okazać się słuszne, co pokazuje obecna sytuacja na Ukrainie, a także często stawiana teza, że ścisła współpraca Polski z USA i strukturami zachodnimi przekreśli odtworzenie rosyjskiej, hegemonicznej strefy wpływów w Europie<sup>45</sup>.

### 3. POLITYKA POLSKI WOBEC PAŃSTW EUROPY WSCHODNIEJ

Komplikacje w polskiej polityce wschodniej rozpoczęły się w momencie podjęcia starań o włączenie Polski do NATO. Ich kulminacja nastąpiła zaś mniej więcej po 1999 roku, czyli formalnym wstąpieniu do struktur transatlantyckich. W znacznej mierze były one efektem polityki Federacji Rosyjskiej, która nie chciała dopuścić do rozszerzenia Sojuszu na obszarze poradzieckim.

Tajemnicą poliszynela jest to, że istotą polskiej polityki wschodniej były i nadal są stosunki z Federacją Rosyjską. Problemy we wzajemnych stosunkach po raz pierwszy zostały przedstawione w rządowym dokumencie pt. *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji*, przyjętym jeszcze przez koalicję AWS–UW w czerwcu 2000 roku<sup>46</sup>. Ukazano w nim główne przyczyny postawy Rosji wobec Polski, wspominając m.in. o trudnej naturze procesów

<sup>45</sup> R. Jakimowicz, *Współczesne stosunki rosyjsko-amerykańskie: wybrane problemy*, [w:] E. Kuźlewska, K. Stefanowicz (red.), *Wybrane problemy globalnej i regionalnej polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 251.

<sup>46</sup> *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji*, Warszawa 13 czerwca 2000.

politycznych, zachodzących wewnątrz samej Rosji oraz zbyt krótkim czasie, jaki Rosja miała, aby nauczyć się traktować Polskę jako partnera. Do tego dochodziły problemy natury historycznej, społecznej czy gospodarczej. Innymi słowy, nie było jednego, jasno określonego problemu w stosunkach polsko-rosyjskich, który można byłoby łatwo i szybko rozwiązać. Był to – i jest nadal – proces, który wymaga czasu i chęci do rzeczowej dyskusji obu stron, a cała polityka wschodnia Polski (nie tylko wobec Rosji) powinna być prowadzona według dobrze przygotowanej strategii<sup>47</sup>. I nie dotyczy to wyłącznie okresu rządów SLD i koalicjantów, ale także i następnych.

Z polskiego punktu widzenia najważniejszym zadaniem było zapewnienie Polsce szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W tym aspekcie, jak twierdzi Stanisław Bieleń, głównym czynnikiem determinującym bezpieczeństwo Polski był strach przed Rosją<sup>48</sup>. Tym bardziej, że i Rosja miała powody, aby prowadzić taką a nie inną politykę wobec Polski. Część polskich badaczy uważa, że Rosja dostrzega tylko te narody Europy Środkowej<sup>49</sup>, które mają aspiracje europejskie i atlantyckie, a do takich zalicza się Polska. Słusznie zatem pisał Adam Daniel Rotfeld, że:

„Polska postrzegana jest jako ‘frontowe’ państwo Sojuszu Północnoatlantyckiego, wobec którego demonstrowany jest chłodny dystans”<sup>50</sup>.

Dlatego też przejmujący w 2001 roku władzę w Polsce centrolewicowy rząd mówił, że zna Rosję i ją rozumie, a polityka wschodnia będzie ważnym obszarem zainteresowania nowego rządu. Celem koalicji SLD/PSL było doprowadzenie do większej personalizacji i większej instytucjonalizacji bilateralnych stosunków. Ta pierwsza polegała na kolejno organizowanych wizytach dyplomatycznych prezydenta Kwaśniewskiego do Moskwy w październiku 2001 r. i premiera Leszka Millera w grudniu tego samego roku oraz rewizyta prezydenta Rosji Władimira Putina w styczniu 2002 roku. Z kolei ta druga polegała na tworzeniu podmiotów podobnych do ogłoszonej w 2002 roku w trakcie wizyty prezydenta Putina w Polsce Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych. Inny przykład instytucjonalizacji stanowiło powołanie Komitetu Strategii

<sup>47</sup> A.Z. Kamiński, *Jakość struktur państwowych, suwerenność i polityka wschodnia*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2000, s. 24.

<sup>48</sup> S. Bieleń, *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm, czy pluralizm geopolityczny?*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po...*, op. cit., s. 273.

<sup>49</sup> S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 296.

<sup>50</sup> A.D. Rotfeld, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2004, s. 12.

Współpracy Polsko-Rosyjskiej. Szerokim echem odbił się także udział prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w moskiewskich obchodach zakończenia II wojny światowej, krytykowany między innymi przez Prawo i Sprawiedliwość i Platformę Obywatelską. Problemy natury politycznej znajdowały także odbicie we współpracy gospodarczej. Właściwe za jedyny korzystny przykład współpracy gospodarczej należy uznać udane negocjacje skutkujące obniżeniem o 35% cen gazu dla Polski w 2003 roku. Ale już podejmowane przez ówczesny rząd próby dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych należy ocenić krytycznie, na co uwagę zwracali posłowie zasiadający w Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP IV kadencji. Pozostałe kwestie, jak wysokie cła na polskie produkty wysyłane do Polski, skomplikowane procedury celne czy też brak współpracy banków stanowiły tylko część problemów<sup>51</sup>.

Wydaje się, że Federacja Rosyjska była nieprzygotowana do rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku. O ile w przypadku rozszerzenia NATO z 1999 roku Moskwa wyraźnie przedstawiała swoje krytyczne stanowisko, o tyle w przypadku rozszerzenia UE już niekoniecznie. Jednak nie członkostwo w UE było tym czynnikiem, który wpłynął na znaczne pogorszenie relacji z Rosją. Było nim zaangażowanie Polski w tzw. pomarańczową rewolucję na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 roku. Dążenia polskich polityków (także tych opozycyjnych) na czele z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim do uczynienia z Ukrainy państwa w pełni demokratycznego, rządzonego przez władze wybrane w legalnych i uczciwych wyborach oraz wyraźnie proeuropejską ścieżkę rozwoju, nie mogło spotkać się z aprobatą władz rosyjskich. Minister spraw zagranicznych RP Adam D. Rotfeld, podkreślając ważność relacji z Rosją, w trakcie swojego exposé ze stycznia 2005 roku powiedział, że:

„(...) nasze zaangażowanie w to, co się wydarzyło na Ukrainie, nie było skierowane przeciwko Rosji. Motywem tego zaangażowania było wspieranie fundamentalnych wartości, a nie gra interesów. Dla nas istotne było to, że na Ukrainie przemówiła suwerenna wola narodu. Nie było tam żadnego obcego spisku. Przy tym to, co się stało na Ukrainie, jest – głęboko w to wierzymy – korzystne także dla Rosji. Nigdy w historii Rosja nie miała na swojej zachodniej granicy tylu życzliwych i przyjaznych sobie państw. Zależy nam na tym, by Rosja była jak najbliższej i najściślej związana z Europą, z Sojuszem Północnoatlantycznym, z Unią Europejską”<sup>52</sup>.

Jednak Rosja zupełnie inaczej rozumiała ową życzliwość i przyjaźń państw europejskich. Pod rządami Władimira Putina dążyła do odbudowy poradzieckiej strefy wpływów, zaś wydarzenia pomarańczowej rewolucji, która pozbawi-

<sup>51</sup> A. Burak, Ł. Oktaba, *Przyspieszenie z przeszkodami*, „Rzeczpospolita”, 12.VI.2002.

<sup>52</sup> *Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP Adama Daniela Rotfelda*, Sejm RP, 22.01.2005.

ła władzy prorosyjskiego prezydenta Wiktora Janukowycza, była traktowana jako ingerencja w wewnętrzne sprawy Ukrainy. Zaangażowanie polskich polityków, mediów, komentatorów oraz dużej części społeczeństwa w kwestie pomarańczowej rewolucji zostały w Rosji przyjęte jako antyrosyjskie, wymierzone w rosyjski interes narodowy. Przyczyniło się to do znacznego ochłodzenia relacji na linii Warszawa–Moskwa. Przysłowiowej oliwy do ognia dodał jeszcze prezydent Kwaśniewski, który w jednym z wywiadów powiedział, że: „dla każdego wielkiego mocarstwa Rosja bez Ukrainy jest lepszym rozwiązaniem niż Rosja z Ukrainą”<sup>53</sup>. Trzeba jasno podkreślić, że na początku 2005 roku stosunki polsko-rosyjskie były najgorsze od czasu rozpadu Związku Radzieckiego. Potwierdzają to liczne fakty, jak np. styczniowa wizyta prezydenta Putina w obozie Auschwitz i uniknięcie planowanego spotkania z prezydentem Kwaśniewskim, wizyta prezydenta Kwaśniewskiego na obchodach 60. rocznicy zakończenia II wojny światowej i przemówienie prezydenta Rosji całkowicie lekceważące rolę Polski, pobicie trójki dzieci rosyjskich dyplomatów, a później odwet na polskich dyplomatach i dziennikarzu. Ostatnim akordem, jednak najbardziej uderzającym w polskie interesy, było podpisanie umowy o budowie gazociągu północnego, z całkowitym pominięciem Polski. Kolejne lata tylko potęgowały wzajemne oskarżenia i problemy, o czym będę pisał w dalszych częściach niniejszego opracowania.

Nie tylko Rosja była źródłem zainteresowania Polski. Była nim także wspomniana Ukraina. Ukazując rolę polskich polityków trzeba wyraźnie podkreślić wiodącą rolę prezydenta Kwaśniewskiego, którego dobre relacje z politykami zachodnimi oraz Leonidem Kuczumą przyczyniły się do pokojowego rozstrzygnięcia wewnątrzukraińskiego sporu o urząd prezydenta. Jeżeli uprawnione jest stawianie tez o sukcesie polskiego prometeizmu w polityce wschodniej, to casus pomarańczowej rewolucji jest tego dobrym potwierdzeniem. Trzeba pamiętać, że to Polska była inicjatorem i organizatorem tzw. okrągłego stołu, dzięki któremu zdecydowano o przeprowadzeniu III tury wyborów, którą wygrał Wiktor Juszczenko. Także Sejm RP wsparty przez polskie społeczeństwo solidaryzował się z ukraińską opozycją. Wydawało się, że sukces pomarańczowej rewolucji będzie pierwszym krokiem w kierunku okcydentalizacji Ukrainy, zakończonej włączeniem jej w struktury NATO i UE, a tym samym początkiem jej uwalniania się spod wpływów rosyjskich. Polska zaś zyska miano mostu łączącego Unię Europejską z państwami Europy Wschodniej. Swoją aktywność na tym polu przejawiał

<sup>53</sup> *Misja kijowska*, wywiad z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim, „Polityka”, 18.XII.2004.

minister Adam D. Rotfeld, próbując włączyć proeuropejski kurs Ukrainy w rozmowy Trójkąta Weimarskiego w marcu 2005 roku, co jednak nie spotkało się z przychylnością Francji, a na spotkanie do Kijowa pojechali tylko minister Rotfeld i Joschka Fischer. Krytyczną ocenę polskiej polityki wobec Ukrainy, którą prowadził prezydent Aleksander Kwaśniewski, przedstawił Stanisław Bieleń. Uważał, że postawienie na sojusz z Ukrainą było błędem i nie przyniosło żadnych efektów. Słuszna jest także teza o *mitologizacji testamentu Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, że polska niepodległość jest funkcją ukraińskiej niepodległości*<sup>54</sup>. Jako dowód podaje przystąpienie Ukrainy do kontrolowanej przez Rosję Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej<sup>55</sup> i oddalenie się od UE<sup>56</sup>.

Inaczej niż z Ukrainą kształtowały się stosunki Polski z Białorusią. Państwo to stale dryfujące między Unią Europejską a Rosją było nad wyraz trudnym sąsiadem. Nie chodziło tu bynajmniej wyłącznie o kwestie natury politycznej, ale także i społecznej. Trzeba zdawać sobie sprawę z problemów setek tysięcy Polaków zamieszkujących terytorium naszego wschodniego sąsiada, co także nie pozostało bez wpływu na polską politykę zagraniczną. Minister Adam D. Rotfeld w swoim exposé w styczniu 2005 roku powiedział, że Polska popiera demokratyczne i proeuropejskie aspiracje społeczeństwa białoruskiego<sup>57</sup>. Dla prezydenta Aleksandra Łukaszenki słowa te były dosyć niepokojące, zwłaszcza na kanwie wydarzeń na Ukrainie. Wobec tego można postawić tezę, że prezydent Białorusi w pełni świadomy sposób dążył do zaostrzenia stosunków z Polską. Sytuacja była o tyle skomplikowana, że podejmowanie przez polskie władze jakichkolwiek działań wobec reżimu prezydenta Łukaszenki negatywnie przekładało się na sytuację Polaków na Białorusi, a co za tym idzie, stało w sprzeczności z podstawowym celem polityki zagranicznej, czyli zapewnieniem bezpieczeństwa swoim obywatelom. Aleksandr Łukaszenka, wyciągając wnioski z wydarzeń na Ukrainie, chciał wyeliminować wszelkiego

<sup>54</sup> S. Bieleń, *Paradoksy polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie”, nr 2, 2004, s. 19. Tezę tę wspiera Zdzisław Najder, który pisze, że giedroyciowskie postrzeżenie przez Polskę stosunków z Ukrainą nie znajduje odzwierciedlenia po stronie ukraińskiej, patrz: Z. Najder, *Kontynuacja nieskuteczności. Polityka Wschodnia RP po 1989 r.*, Okręt Koszykowa, OSW, Warszawa 2007, s. 80.

<sup>55</sup> Prezydent Leonid Kuczma powiedział, że przestrzeń ta [Wspólna Przestrzeń Gospodarcza] jest głównym i strategicznym kierunkiem rozwoju Ukrainy, ale jednocześnie „nikt nie zepchnie Kijowa z drogi do Europy, patrz: O. Sochar, *Kurs na Moskwę*, „Gazeta Wyborcza”, 20.V.2004.

<sup>56</sup> S. Bieleń, *Paradoksy...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>57</sup> *Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP Adama Daniela Rotfelda*, Sejm RP, 22.01.2005.

rodzaju organizacje, które mogłyby spowodować destabilizację w państwie i negatywnie wpłynąć na zbliżające się wybory prezydenckie. Dążył zatem do przejęcia kontroli nad Związkiem Polaków na Białorusi, *de facto* ostatnią organizacją niekontrolowaną przez władze. Stąd też wystawienie własnego kandydata w wyborach na prezesa Związku w marcu 2005 roku, który przegrał je z całkowicie niezależną od białoruskich władz Andżeliką Borys. Jednak władze unieważniły wyniki wyborów, mianowały własnego prezesa oraz zajęły majątek Związku. Spór dyplomatyczny zataczał coraz szersze kręgi wskutek wydalenia polskich dyplomatów z Mińska i białoruskich z Warszawy. Polska, szukając pomocy w Unii Europejskiej, żądała nałożenia dodatkowych sankcji na Białoruś, co nie znalazło jednak żadnego odzwierciedlenia w praktyce. Unijne władze nie chciały pogłębiać izolacji Białorusi na arenie międzynarodowej, a Polska nie miała żadnych realnych argumentów, aby przekonać najważniejsze państwa UE o słuszności swoich postulatów. Hasła ministra Rotfelda, że Polska chce:

„współkształtować politykę Zachodu, by demokratyczne i wolnościowe tendencje na Białorusi mogły liczyć na naszą pełną solidarność”<sup>58</sup>

okazały się być bezwartościowe na gruncie realnej polityki i realnych decyzji Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, a tezy głoszone przez część polskich polityków o demokratycznej Białorusi okazały się być błędne.

Głównym problemem polskiej polityki wschodniej u schyłku rządów SLD był nie tylko brak strategii, bo takiej w gruncie rzeczy nie było nigdy, ale brak instrumentów i partnerów do realnego wpływania na procesy zachodzące na wschodzie Europy. Prezydent Kwaśniewski we wrześniu 2004 roku mówił, że celem Polski jest nie tylko sformułowanie polityki wschodniej Unii Europejskiej, ale także działania na rzecz rozszerzenia UE o takie państwa, jak Bułgaria, Rumunia, Chorwacja, Ukraina, Mołdawia, a nawet Białoruś. Polskie władze zbyt optymistycznie oceniły fakt wstąpienia do Unii Europejskiej i związanych z tym możliwości w polityce wschodniej. Nie rozumieliśmy wielu powiązań państw europejskich z Federacją Rosyjską. Państwa te nie chciały ryzykować współpracy gospodarczej dla demokratyzacji Ukrainy czy też obrony polskich obywateli na Białorusi. Polska zaś usilnie i naiwnie starała się wdrożyć koncepcje Mieroszewskiego i Giedroycia, które nie odzwierciedlały ówczesnych uwarunkowań geopolitycznych<sup>59</sup>. Zarzut ten należy kierować nie

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Odmiennego zdania jest Adam D. Rotfeld, który twierdzi, że koncepcja Giedroycia jest dalej aktualna i dopiero teraz powstały warunki do jej realizacji, patrz: A.D. Rotfeld, *W cieniu 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, PISM, Warszawa 2012, s. 238.

tylko do rządu lewicy, ale także do wszystkich następnych. Jak pisał Sławomir Dębski, koncepcje te:

„przekształciły się w doktrynę polityczną, na której opierała się polityka i działania kolejnych rządów i kolejnych prezydentów”<sup>60</sup>.

## PODSUMOWANIE

Konsensus głównych sił politycznych w Polsce dotyczący polityki zagranicznej w latach 2002–2005 był faktem. Sprzeciwiały mu się partie populistyczne w postaci Samoobrony RP i Ligi Polskich Rodzin, których istnienie już dawno odeszło w zapomnienie. Obie jednoznacznie przeciwstawiały się członkostwu Polski w Unii Europejskiej. Obie też zdecydowanie negowały polskie zaangażowanie w Iraku i Afganistanie. Polska klasa polityczna w latach 2002–2005 zachłysnęła się sukcesem, jakim było wstąpienie do Unii Europejskiej. Euforia spowodowana uzyskaniem członkostwa doprowadziła do pominięcia rzeczowej, ponadpartyjnej dyskusji na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej i roli Polski po 1 maja 2004 roku. To, co w Europie Zachodniej było na porządku dziennym, w Polsce podnosiły wyłącznie wybitne osobowości polskiej polityki, jak Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Gerek czy Władysław Bartoszewski. Można postawić tezę, że na tle ówczesnej klasy politycznej byli to jedyni wizjonerzy, którzy patrzyli na Polskę i Europę całościowo i długookresowo. Polska klasa polityczna skoncentrowała się na czerpaniu profitów z akcesji. Euroentuzjaści popadli w samozachwyt i świętowanie sukcesu, a eurosceptycy dostali do ręki garść kolejnych argumentów do atakowania Unii Europejskiej. Należy się zatem zgodzić z opinią Józefa M. Fiszer, który uznał, że pierwsze lata członkostwa Polski w UE to czas braku strategii i koncepcji funkcjonowania naszego kraju na forum jednoczącej się Europy<sup>61</sup>. Innymi słowy, u progu objęcia władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w polityce europejskiej nastąpiła próżnia, którą potęgowały zbliżające się wybory parlamentarne i prezydenckie. Polska była nowym państwem członkowskim, które dopiero uczyło się korzystać z dobrodziejstw jakie dało członkostwo w UE, jak i wynikających z niego ograniczeń i problemów. Wydaje się, że kluczowe zadanie dla polskiej polityki zagranicz-

<sup>60</sup> S. Dębski, *W elitarnym gronie*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 2, 2009, s. 24.

<sup>61</sup> J.M. Fiszer, *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 15.



nej, czyli uniemożliwienie dobrego działania tzw. trójkąta strasburskiego<sup>62</sup> (Francja, Niemcy i Rosja) nie zostało zrealizowane, czego przykładem jest między innymi Gazociąg Północny. Trzeba jednak podkreślić, że pozycja Polski po pierwszym roku członkostwa była silniejsza niż w momencie wchodzenia do UE. Część ekspertów uznawała nawet, że o ile w tzw. superlidze europejskiej były takie państwa jak Niemcy, Francja i Wielka Brytania, o tyle w pierwszej lidze znajdowały się Hiszpania, Włochy i Polska<sup>63</sup>. Na ten stan rzeczy złożyły się takie wydarzenia, jak zakończony proces akcesyjny do Unii Europejskiej i próby wywierania wpływu na jej kształt instytucjonalny, członkostwo w NATO oraz aktywność w wojnie irackiej i afgańskiej.

Z kolei polityka wschodnia od zawsze stanowiła nie do końca określony problem w polityce zagranicznej Polski. Dychotomia między chęcią integracji Białorusi i Ukrainy z Europą Zachodnią a przeciwstawianiem się działalności Federacji Rosyjskiej w regionie nie tylko nie pozwalały na stworzenie realnej, ponadpartyjnej strategii polityki wschodniej, ale w ogóle wykluczała jakiegokolwiek skuteczne inicjatywy realizowane w sojuszu z głównymi państwami UE. Wszystkie główne partie polityczne uważały za to, że polityka wschodnia mogła być obszarem, w którym Polska wiodłaby prym, odgrywając jednocześnie rolę centrum regionu. Nikt jednak nie znalazł recepty, jak do tego doprowadzić.

Lata 2002–2005 były ostatkami konsensusu w polityce zagranicznej Polski, który trwał nieprzerwanie od 1989 roku. W obliczu realizacji strategicznego wyzwania polskiej polityki zagranicznej w postaci członkostwa w Unii Europejskiej, wszystkie poważne partie polityczne zajmowały względnie jednolite stanowisko. Amerykanizacja polskiego bezpieczeństwa także nie powodowała znaczących różnic politycznych. Jednak od 2005 roku polityka zagraniczna stała się areną walki dwóch głównych sił politycznych: Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Ich spór, często pozbawiony argumentów merytorycznych, doprowadził do największego po 1989 podziału polityczno-społecznego w Polsce. Niestety, ze szkodą dla interesu państwa polskiego.

<sup>62</sup> J. Stańczyk, *Polska w procesie integracji europejskiej – osiągnięcia, potrzeby i wyzwania*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2003, s. 51.

<sup>63</sup> T.G. Ash, *Polska jako regionalna potęga. Czy warto było iść na wojnę?*, „Gazeta Wyborcza”, 22.IV.2003.

## BIBLIOGRAFIA

- Ash T.G., *Polska jako regionalna potęga. Czy warto było iść na wojnę?*, „Gazeta Wyborcza”, 22.IV.2003.
- Barcz J., Kuźniar R., Machińska H., Popowski M., *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, MSZ RP, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2001.
- Bieleń S. (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Bieleń S., *Paradoksy polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie”, nr 2, 2004.
- Bieleń S., *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Burak A., Oktaba Ł., *Przyspieszenie z przeszkodami*, „Rzeczpospolita”, 12.VI.2002.
- Cimoszewicz W., *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2004.
- Coś za coś. Rozmowa z Janem Nowakiem-Jeziorańskim o tym, czy Polska może wystawić USA rachunek za partnerstwo w Iraku*, „Polityka”, 17.I.2004.
- Dębski S., *W elitarnym gronie*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 2, 2009.
- Exposé Ministra Spraw Zagranicznych Adama Daniela Rotfelda w Sejmie*, Warszawa, 21.01.2005.
- Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP Adama Daniela Rotfelda*, Sejm RP, 22.01.2005.
- Fiszer J.M., *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na temat polskiej polityki zagranicznej w 2002 r.*, 14.03.2002.
- Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*, 17.02.2002.
- Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*, 23.03.2003.
- Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*, 21.01.2004.

- Jakimowicz R., *Współczesne stosunki rosyjsko-amerykańskie: wybrane problemy*, [w:] E. Kuźelewska, K. Stefanowicz (red.), *Wybrane problemy globalnej i regionalnej polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kamiński A.Z., *Jakość struktur państwowych, suwerenność i polityka wschodnia*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2000.
- Koziej S., *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 2, 2012.
- Kranz J., *Między Niceą a Brukselą albo życie po śmierci*, „Raporty i Analizy”, nr 2, 2004, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Kuśakowski J., Jesień L., *Przebieg negocjacji akcesyjnych Polski w 2001 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2002.
- Kuźniar J., *Polityka zagraniczna III RP*, SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Lesiewicz E., *Polska debata polityczna wobec eurokonstytucji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4, 2009.
- Lukierski J., *Między USA a Unią*, „Przegląd”, 28.III.2004.
- Łoś-Nowak T., *Polska – cele, aspiracje, kierunki*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- Misja kijowska*, wywiad z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim, „Polityka”, 18.XII.2004.
- Najder Z., *Kontynuacja nieskuteczności. Polityka Wschodnia RP po 1989 r.*, Okręt Koszykowa, OSW, Warszawa 2007.
- Nowak J.M., *Dyplomata na salonach i w politycznej kuchni*, Bellona, Warszawa 2014.
- Opinie o obecności polskich żołnierzy w Iraku i zagrożeniu terroryzmem*, komunikat z badań CBOS, Warszawa kwiecień 2004.
- Opinie o planach zbrojnej interwencji w Iraku*, komunikat z badań CBOS, Warszawa styczeń 2003.
- Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa marzec 2003.
- Powell C., *Nie cofniemy się przed wojną*, „Rzeczpospolita”, 5.II.2003.
- Rosati D., *Nie brońmy Nicei*, „Gazeta Wyborcza”, 2.VI.2004.
- Rotfeld A.D. (red.), *Rzecz o przyszłości Europy*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2005.
- Rotfeld A.D., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2004.
- Rotfeld A.D., *Polska w niepewnym świecie*, PISM, Warszawa 2006.

- Rotfeld A.D., *W cieniu 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, PISM, Warszawa 2012.
- Severin A., *Gdyby Polski nie było, trzeba by ją wymyślić*, „Rzeczpospolita”, 17.VI.2003.
- Sochar O., *Kurs na Moskwę*, „Gazeta Wyborcza”, 20.V.2004.
- Sojusznik to nie satelita*, wywiad ze Zbigniewem Brzezińskim, „Polska Zbrojna”, nr 14, 2000.
- Stańczyk J., *Polska w procesie integracji europejskiej – osiągnięcia, potrzeby i wyzwania*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2003.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie integracji Polski z Unią Europejską*, M.P. z 2002 r. Nr 59, poz. 798.
- Waszczykowski W., *Bliskowschodnie dylematy Unii Europejskiej. Zadania dla Polski*, „Polska w Europie”, nr 2, 2004.
- Wągrowaska M., *Interesy Polski a rozszerzenie NATO*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2002.
- Węc J.J., *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, 2004.
- Winczorek P., *Po co tam pojechaliśmy*, „Rzeczpospolita”, 12.XII.2004.
- Wychodzimy z Iraku*, wywiad z Jerzym Szmajdzińskim, „Gazeta Wyborcza”, 4.X.2004.
- Wypowiedz posła Prawa i Sprawiedliwości Mariana Piłki*, stenogram z 235. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Warszawa 9.03.2005.
- Wypowiedz Jarosława Kaczyńskiego w trakcie debaty nad Informacją ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, stenogram z 67. posiedzenia Sejmu RP, 21.01.2004.
- Wypowiedz Marka Jurka w trakcie 244. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 20 maja 2005 roku* [dostęp 11.10.2014].
- Wypowiedz posła Platformy Obywatelskiej Bronisława Komorowskiego*, stenogram z 224. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, 15.12.2004.
- Wystąpienie premiera Marka Belki przed głosowaniem nad wotum zaufania dla rządu*, Warszawa 15.X.2004.
- Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji*, Warszawa 13 czerwca 2000.
- Żakowski J., *Minister spraw słusznych i przegranych*, „Polityka”, nr 7, 2004.

## SYTUACJA MIĘDZYNARODOWA POLSKI ORAZ JEJ POLITYKA ZAGRANICZNA W LATACH 2002–2005

### Streszczenie

Lata 2002–2005 to specyficzny okres w polskiej polityce zagranicznej. Z jednej strony krystalizowało się nasze przyszłe członkostwo w Unii Europejskiej, a z drugiej rosło polskie zaangażowanie w konflikty w Iraku i Afganistanie. Niniejszy tekst jest próbą analizy sytuacji międzynarodowej Polski w tym okresie oraz jej wpływu na prowadzoną przez nas politykę zagraniczną. Jednym z jego celów jest weryfikacja tezy, że lata 2002–2005 stanowiły ostatki konsensusu w polityce zagranicznej Polski między głównymi siłami politycznymi w Polsce. Treść opracowania obejmuje takie zagadnienia, jak: zakończenie negocjacji akcesyjnych i pierwszy rok członkostwa, rola Polski w stosunkach transatlantycznych oraz polityka ówczesnych władz wobec państw Europy Wschodniej.

## INTERNATIONAL POSITION OF POLAND AND ITS FOREIGN POLICY IN THE PERIOD 2002–2005

### Summary

The period 2002–2005 was a specific time for the Polish foreign policy. On the one hand, our future membership in the European Union was being clarified and, on the other hand, the involvement of Poland in the conflicts in Iraq and Afghanistan was growing. The article is an attempt to analyse the international position of Poland in the period and its influence of our foreign policy. One of the aims is to verify the thesis that the period 2002–2005 was the end of a consensus on Poland's foreign policy reached by the main political powers in Poland. The article deals with the following issues: the end of accession negotiations, the first year of membership, the role of Poland in transatlantic relations and the policy of the authorities towards East European states.

## СИТУАЦИЯ ПОЛЬШИ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ И ЕЁ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА В 2002–2005-Х ГОДАХ

### Резюме

2002–2005-е годы представляли собой трудный период в польской внешней политике. С одной стороны, выкристаллизовалось наше будущее членство в Европейском Союзе, а с другой – активизировалось польское участие в конфликтах в Ираке и Афганистане. Данная статья является попыткой анализа внешнеполитической ситуации Польши в этот период, а также её влияния на проводимую нами внешнюю политику. Одной из её целей является верификация тезиса о том, что 2002–2005-е годы характеризуются последними проявлениями консенсуса во внешней политике Польши между основными политическими силами в стране. Содержание исследования охватывает такие вопросы, как: завершение переговоров о вступлении и первый год членства, роль Польши в трансатлантических отношениях, а также политика нынешнего правительства в отношении государств Восточной Европы.

Józef M. Fiszer

## PRÓBA BILANSU CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ I NOWE WYZWANIA DLA POLITYKI INTEGRACYJNEJ POLSKI

### WPROWADZENIE

Polska po długich negocjacjach akcesyjnych 1 maja 2004 roku stała się wreszcie członkiem Unii Europejskiej (UE). Na ten moment czekaliśmy *de facto* 15 lat, poczynając od 1989 roku, kiedy to Polska znowu stała się suwerennym i demokratycznym państwem oraz wyraziła wolę „powrotu do Europy”. Nasza droga do Unii Europejskiej nie była ani łatwa, ani prosta, ale zakończyła się sukcesem. Tak jak 1 maja 2004 r., również 1 maja 2014 roku stał się ważną datą w najnowszej historii Polski, gdyż obchodziliśmy wówczas jubileusz dziesięciolecia akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Obchodzony w ubiegłym roku jubileusz 10-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej był też dobrą okazją do refleksji i naukowych dyskusji nad jej problemami i perspektywami, a także nad dotychczasowymi sukcesami, porażkami oraz przyszłością polskiej polityki integracyjnej i jej nowymi zadaniami. Taki też jest cel niniejszego opracowania, a jego główną tezą jest konstatacja, że akcesja Polski do Unii Europejskiej była i jest jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach najnowszych Polski. Stała się wręcz przełomową cezurą w historii powojennej Polski, a zwłaszcza jeśli idzie o jej politykę wewnętrzną i zagraniczną<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa 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*

Dziesięć, a faktycznie już 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 przeszłości 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. Po 1989 roku marzyliśmy – tak jak dziś Ukraińcy – o szybkim powrocie do Europy. Chcieliśmy jak najszybciej znaleźć się w Unii silnej, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie, a dziś boimy się Unii, którą rządzi niemiecko-francuski duet, dbający o zachowanie suwerenności swoich państw, a zarazem „zmuszając do rezygnacji z niej wszystkie inne państwa”. Oskarża się Unię Europejską, że „odeszła od wartości chrześcijańskich”, że „poszła w lewo, ku liberalizmowi, a nawet w stronę lewactwa”<sup>2</sup>.

*Notabene* nie jesteśmy tutaj wyjątkiem. Wiele innych państw pod adresem Unii Europejskiej wysuwa dziś podobne oskarżenia, o czym piszę w dalszej części niniejszego artykułu. Unia Europejska i jej wielkie projekty wspólnotowe dziś tracą urok, a zyskują pomysły ksenofobiczne, bo dobrobytu niby ciągle przybywa, ale pracy w Europie, także w Polsce, jest coraz mniej i ludzie stają się coraz biedniejsi. Co wątpliwym trudno się w tym odnaleźć, a zagubienie napędza ruchy nacjonalistyczne i antysystemowe oraz populistyczne i antyunijne.

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 są unijne polityki, a zasady i mechanizmy ich działania budzą wiele zastrzeżeń i wymagają radykalnych zmian. UE pilnie potrzebuje nowych wizji oraz nowych rozwiązań o charakterze teoretycznym i utylitarnym.

---

europiejskiej: *dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>2</sup> M. Janicki, *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, 26.III–1.IV.2014, s. 12.



## 1. POLSKA I UNIA EUROPEJSKA PO WIELKIM ROZSZERZENIU

Mamy dziś dwie opcje, dwa spojrzenia na UE i na efekty po jedenastu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na jej pozytywną rolę w świecie oraz na potrzebę włączenia Polski w jej decyzyjny mainstream i podkreśla się pozytywny bilans naszego członkostwa w UE. Z drugiej zaś strony pokazuje się niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli oraz eksponuje negatywne skutki akcesji dla Polski. W związku z tym, chce się pogłębiania integracji i wzmocnienia UE, albo odwrotnie, postuluje się Unię politycznie i ideologicznie rozmiękczyć, rozluźnić, tak zmienić, aby przekształciła się *de facto* w jakieś niezobowiązujące stowarzyszenie suwerennych państw<sup>3</sup>. Jednocześnie zarzuca się UE brak zdecydowania i solidarności, niezdolność do mówienia jednym głosem, bierność na arenie międzynarodowej oraz wytyka partykularyzmy i inne mankamenty<sup>4</sup>.

W czasie, który upłynął od akcesji Polski do UE i jej wielkiego rozszerzeniu na Wschód, ujawniły się też – wzmocnione kryzysem z lat 2008–2014 – wszystkie deficyty i nieprawidłowości tego wielkiego europejskiego projektu, jakim bez wątpienia jest Unia Europejska, oraz kryzys systemów demokratycznych w wielu państwach członkowskich. Wzrost siły i znaczenia prawiocowego populizmu w krajach o długiej tradycji liberalnej, jak na przykład Holandia, Dania i Szwecja, zaskakująca eksplozja katolickiej antymodernistycznej reakcji we Francji, gwałcąca suwerenność pacyfikacja Grecji, podsycany nacjonalistycznymi nastrojami separatyzm kataloński i szkocki pokazują, że demokracja w Europie przeżywa głęboki kryzys. Jak go jednak zdefiniować, skoro wszystkie struktury polityczne i państwowe na różnych poziomach sprawowania władzy w UE działają w miarę sprawnie? Dlaczego zaś mamy tak wiele różnych przejawów gniewu i oburzenia: setki tysięcy „oburzonych” protestujących w 2011 roku i później w wielu miastach Europy, setki tysięcy francuskich katolików protestujących przeciwko małżeństwom dla wszystkich oraz ideologii *gender* w 2013 roku i styczniu 2014; jak wytłumaczyć polską mobilizację przeciwko porozumieniu ACTA w 2012 roku, czy masowy bunt

<sup>3</sup> R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, 7–13.V.2014, s. 24–26.

<sup>4</sup> M. Schulz, *Skrepowany OLBRYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014, s. 41.

Greków w latach 2014–2015 przeciwko surowym warunkom dyktowanym im przez władze Eurolandu na czele z RFN?<sup>5</sup>

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 22–25 maja 2014 roku, pokazały, że Europejczycy, w tym również Polacy, są niezadowoleni i zagubieni i jest im dziś dużo trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za dziesięć lat. Sondaże mówią, że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami<sup>6</sup>. Już dzisiaj w UE mamy niemałą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miałkości i sprzedajności swoich elit, i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Jaskrawym tego przykładem jest dziś wspomniana Grecja i przeprowadzone tam 5 lipca 2015 roku referendum, w wyniku którego zdecydowana większość Greków na czele z premierem Aleksisem Tsiprasem odrzuciła warunki nowej, trzeciej już transzy zagranicznej pomocy<sup>7</sup>.

Niestety, również unijni przywódcy są zagubieni, wręcz bezradni. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności. Były przewodniczący Rady Herman Van Rompuy tuż po wyborach do Parlamentu Europejskiego stwierdził, że wyborcy „sformułowali silne przesłanie” i w związku z tym Rada musi dać „jasne wytyczne” na przyszłość. Wtórował mu przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz ostrzegając, że polityka nie jest w stanie wyegzekwować prymatu wobec wielonarodowych koncernów, a państwa członkowskie dają się łatwo rozgrywać przeciwko sobie przez innych wielkich graczy<sup>8</sup>.

Ostatecznie rząd i parlament Grecji przyjął dyktat UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale jak pisze znany politolog i publicysta Iwan Krastew:

„Lewicowemu populiście Tsiprasowi nie udało się wytargować dla Grecji lepszych warunków, a prawdziwym politycznym zwycięzcą najprawdopodobniej okaże się nie umiarkowane centrum, lecz antyeuropejska prawica. I podczas gdy europejscy przywódcy mogą sobie pogratulować, że udało im się nie dopuścić do rozpadu Unii, ceną za to, że Grecja została uratowana gospodarczo, ale utracona politycznie, jest przekształcenie UE z pro-

<sup>5</sup> E. Bendyk, *Odzyskiwanie demokracji*, „Res Publica Nowa”, 26.V.2014; Ł. Wójcik, *Strefa bólu*, „Polityka”, 1–7.VII.2015, s. 48–50.

<sup>6</sup> *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Krastewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, 31.V–1.VI.2014, s. 23.

<sup>7</sup> T. Bielecki, *Zamiast Grexitu cięcia i nowe kredyty*, „Gazeta Wyborcza”, 14.VII.2015, s. 1; I. Krastew, *Najpierw farsa, potem rozpacz*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19.VII.2015, s. 15.

<sup>8</sup> M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka”, 4–10.VI.2014, s. 58–60. Patrz także: M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM...*, *op. cit.*.

jektu opartego na nadziejach i aspiracjach w związek podtrzymywany jedynie wspólnymi lękami i niepewnością”<sup>9</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 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 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 naprawdę wielkim zagrożeniem. Czy się wówczas rozpadnie, czy wspólnie pokona wroga? Dopiero ta reakcja ujawni istotę Unii i pokaże jej prawdziwe oblicze<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> I. Krastew, *Najpierw farsa, potem rozpacz...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>10</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.

Natomiast prawdą jest, że w okresie zimnowojennym na sytuację w Europie stabilizująco wpływała rywalizacja Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego. Oddziaływała ona korzystnie na postępy integracji europejskiej ze względu nie tylko na obawę przed zagrożeniem ze strony bloku sowieckiego, ale i na obecność Amerykanów na Starym Kontynencie, którzy zajmowali faktycznie pozycję hegemoniczną w systemie euroatlantyckim, a dziś powoli ją tracą. Ten status Ameryki był ważnym czynnikiem blokującym możliwość pojawienia się destrukcyjnej rywalizacji wewnętrznej między największymi państwami Europy Zachodniej. Dla zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych, tj. Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz ich państw członkowskich, kształtowanie poprawnych relacji z Europą Wschodnią, a zwłaszcza ze Związkiem Radzieckim stanowiło przez cały powojenny okres ważny element polityki zagranicznej. Świadczą o tym rozmaite inicjatywy kierowane wówczas pod adresem tzw. bloku państw socjalistycznych. Jako przykłady można przytoczyć zaangażowanie Wspólnot Europejskich w procesy odprężenia związane z pracami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy też politykę poszczególnych państw Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza czołowych „lokomotyw” procesów integracyjnych: Francji i RFN. Ta pierwsza opowiadała się za ogólnoeuropejską współpracą ponad podziałami międzyblokowymi, a RFN ogłosiła własną *Ostpolitik*. Tak ukształtowała się kategoria określana mianem „polityki wschodniej”, prowadzonej najpierw przez Wspólnoty Europejskie, a następnie przez UE. Politykę tę można określić jako „wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej”<sup>11</sup>.

Zmiana ładu światowego w latach 1989–1991 negatywnie wpłynęła na procesy integracyjne w Europie, m.in. dlatego, że osłabiło geopolityczne zagrożenie ze strony Rosji. Wzrosło zaś znaczenie unijnej polityki wschodniej, której głównym celem stało się utrzymywanie dobrych stosunków z następczynią Związku Radzieckiego, czyli Federacją Rosyjską. Natomiast w Rosji pod rządami prezydenta Borysa Jelcyna współpraca z zachodnioeuropejskimi strukturami integracyjnymi postrzegana była przede wszystkim jako jeden z ważnych sposobów włączenia państwa rosyjskiego w kształtujący się na nowo międzynarodowy system polityczny i gospodarczy. 24 czerwca 1994 r. zostało zawarte między UE a Federacją Rosyjską Porozumienie o partner-

<sup>11</sup> O. Barburka, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2013, s. 50–56.

stwie i współpracy, które weszło w życie w 1997 roku. Na jego mocy obie strony odbywały spotkania na szczycie z udziałem przewodniczących Rady UE i Komisji Europejskiej oraz prezydenta Rosji, a od 1998 r. zbierała się także Rada Współpracy UE – Rosja na szczeblu ministerialnym. Ważnym dla relacji UE i Rosji wydarzeniem był szczyt unijny w Kolonii w czerwcu 1999 roku, podczas którego została sformułowana wspólna strategia UE wobec Rosji, która w sposób kompleksowy określała cele, środki i sposoby realizacji polityki UE wobec Federacji Rosyjskiej. Przyjęcie tej strategii położyło podwaliny pod ukształtowanie się, rozwijanego w dalszych latach, ważnego instrumentu polityki wschodniej UE, czyli tzw. partnerstwa strategicznego z Rosją. W odpowiedzi Rosja ogłosiła średniookresową Strategię rozwoju stosunków z UE (na lata 2000–2010), przypadającą na lata prezydentury Władimira Putina, który Unię Europejską traktował instrumentalnie i w sposób formalny, wręcz lekceważąco<sup>12</sup>. Szczególnie krytycznie odnosił się do ogłoszonej w 2003 roku przez Komisję Europejską Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), podejrzewając UE o ekspansję na obszar Wspólnoty Niepodległych Państw ze szkodą dla interesów rosyjskich. Jak pisze Stanisław Bieleń:

„Efektem tego stanowiska było wyłączenie Rosji z EPS i skupienie się na wdrażaniu ‘strategicznego partnerstwa’ opartego na czterech przestrzeniach: ekonomicznej, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego; oraz badań, oświaty i kultury. Wydarzenia związane z ‘pomarańczową rewolucją’ na Ukrainie podzieliły państwa unijne i doprowadziły do zahamowania realizacji polityki sąsiedztwa. Jeszcze gorsze konsekwencje miał konflikt rosyjsko-gruziński w sierpniu 2008 r., który ukazał słabość Zachodu wobec Rosji. Jedność Unii Europejskiej okazała się fikcją, skuteczność wspólnego nacisku na Rosję – iluzją”<sup>13</sup>.

Najpoważniejszym problemem w dotychczasowych stosunkach unijno-rosyjskich okazał się jednak wspomniany już kryzys ukraiński, do którego doszło na przełomie lat 2013/2014. Wprawdzie i w tym przypadku władze UE i większość państw członkowskich oficjalnie poparły nowe władze w Kijowie oraz potępiły Rosję za aneksję Krymu i wspieranie wschodnioukraińskich separatystów, ale w istocie Unia pokazała po raz kolejny brak jedności – i to pomimo podejmowania pewnych wspólnych kroków, w rodzaju nakładania sankcji na Federację Rosyjską. W praktyce szybko okazało się bowiem, że

<sup>12</sup> S. Bieleń, *Stosunki Unia Europejska – Rosja*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 212–236.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 215–216; także: M. Słowikowski, *Rosja wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Lublin 2008, s. 85–101.

podczas gdy grupa krajów najbardziej zainteresowanych rozwiązaniem tego kryzysu, na czele z Polską, domagała się już od dłuższego czasu ostrej reakcji na rosyjskie działania, to wiele innych państw zajęło pozycje bardzo ostrożne lub po prostu wykazało brak zainteresowania, niektóre zaś *de facto* poparły politykę Kremla, jak na przykład unijne kraje śródziemnomorskie (Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja). Co więcej, podobną postawę przyjęło także wiele państw środkowoeuropejskich na czele z Węgrami, Czechami, Słowacją i Bułgarią. W tym kontekście wielce znamieną była także reakcja na propozycję Polski powołania unii energetycznej mającej ograniczyć uzależnienie UE od importu nośników energii z Rosji, która spotkała się z bardzo chłodnym przyjęciem, zwłaszcza ze strony Niemiec<sup>14</sup>.

Trzeba podkreślić, że wspomniane zagrożenie – nawet pod wpływem kryzysu ukraińskiego – wzrosło tylko w Europie Środkowej i w krajach nadbałtyckich. Natomiast nie wpłynęło mobilizująco na procesy pogłębiania integracji w UE. Co więcej, oddziaływanie Rosji w coraz większym stopniu wpływa destabilizująco na procesy integracyjne w Europie. Jest to związane z polityką Kremla, konsekwentnie dążącą do pogłębienia podziałów w UE. W tym też celu Rosja wspiera ugrupowania skrajne i eurosceptyczne w UE, które popierają rosyjską politykę zagraniczną<sup>15</sup>.

Dziś, mającego poważne kłopoty, prezydenta Władimira Putina bronią także niektórzy czołowi politycy Unii Europejskiej. Szczery bądź udawany lęk przed destabilizacją w Rosji, stał się teraz głównym argumentem zwolenników miękkiej linii wobec Kremla i nie zaostrzania albo wręcz łagodzenia unijnych sankcji gospodarczych. Czołowi politycy Francji i Niemiec przekonują dziś, że Zachód zamiast grozić wzmocnieniem sankcji, powinien raczej zaoferować Moskwie ich szybkie złagodzenie, jeśli będzie „postęp” w sprawie pokoju na Ukrainie. Udają, że nie widzą, że Rosja Putina, podobnie jak dawniej Rosja carska i radziecka, delegitymizuje państwa ościenne. Paraliżuje ich modernizację, demoralizując i korumpując ich elity. Prowokuje wojny graniczne, by w końcu wchłonąć je jako „kraje zaprzyjaźnione” czy „bratnie narody”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> O. Barbarska, *Relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2014 s. 16–17.

<sup>15</sup> A. Krzeziński, *Car jest nagi*, „Polityka”, 10–16.XII.2014, s. 56–58; R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50), s. 13–40.

<sup>16</sup> P. Bielecki, *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza”, 7.I.2015, s. 3; O. Barbarska, *Relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska...*, *op. cit.*, s. 9–33.

Unii Europejskiej można dziś zarzucić jeszcze wiele innych grzechów, na przykład ociężałość biurokratyczną, strategiczne kunktatorstwo, egoizmy w rozwiązywaniu kryzysu w strefie euro. Można wskazywać na separatyzy, z którymi Unia sobie nie radzi w Szkocji, Katalonii, Kraju Basków, na Korsyce i w południowym Tyrolu. Na rzekome zagrożenia państw narodowych przez euroregiony. Nawet ogłaszać rychły rozpad „brukselskiego monstrum”. A jednocześnie ta sama Unia wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo, i awans tych, które do niej weszły jedenaście lat temu na czele z Polską. W 1989 roku PKB Polski był porównywalny z ukraińskim, wynosząc około 7 tys. USD, a dziś jest ponad trzykrotnie większy (około 22 tys. USD), zaś PKB Ukrainy nadal nie przekracza 7 tys. USD<sup>17</sup>.

Trzeba zatem nieustannie dokonywać nowych wyborów i ponosić ich konsekwencje. Choć UE wychodzi już z okresu dziecięcego, jeśli pamiętamy, że od podpisania 7 lutego 1992 roku powołującego ją do życia Traktatu z Maastricht upłynęły 23 lata, to wciąż zastanawiamy się, jakie i czyje wartości oraz interesy reprezentuje. Jednocześnie widzimy, że staje się ona istotnym ośrodkiem władzy, nie tylko na skutek redystrybucji i alokacji zasobów, ale także przez kształtowanie dyskursu i nadawanie nowych ram poszczególnym segmentom życia społecznego<sup>18</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 wykonywaniu lub pozostawieniu do realizacji wyłącznie na poziomie krajo-

<sup>17</sup> A. Krzemiński, *Car jest nagi...*, op. cit., s. 58.

<sup>18</sup> P.J. Borkowski, *Międzrządowość w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 431–432.

wym 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>19</sup>.

Niniejsze opracowanie pokazuje, że 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 Europy 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>20</sup>.

Polskim zadaniem numer jeden jest dziś potrzeba dalszego zmniejszenia, a w dalszej perspektywie likwidacja wciąż istniejącej luki 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 nierzadko 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 1 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>19</sup> J. Czaputowicz, *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013, s. 330–387; M. Wojciechowski, *Suwerenność tkwi w portfelu*, „Gazeta Wyborcza”, 21.XII.2011, s. 16.

<sup>20</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.



## 2. UNIA EUROPEJSKA I JEJ PERSPEKTYWY W NIEPEWNYM ŚWIECIE

Aby zdiagnozować oraz ukazać pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po 11 latach członkostwa w Unii Europejskiej, trzeba – moim zdaniem – najpierw odpowiedzieć na pytania, czym tak naprawdę jest dziś Unia i czym ona powinna być w przyszłości, aby mogła spełnić oczekiwania swoich członków i prowadzić skuteczną politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz stać się gwarantem szeroko rozumianego bezpieczeństwa Europy, a zwłaszcza dla Polski i jej dalszego rozwoju. Musimy pamiętać, że dziś mamy do czynienia z inną Unią, niż była ona w momencie naszej akcesji 1 maja 2004 roku.

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście transnarodowej integracji, z jaką mamy dziś do czynienia, pojawia się tutaj problem demokracji transnarodowej. Jest to koncepcyjne, teoretyczne wyzwanie, wynikające z nowej sytuacji, w jakiej znalazła się UE i jej państwa członkowskie po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną<sup>21</sup>.

Traktat z Lizbony eksponuje fakt oparcia UE na wartościach demokratycznych i pokazuje, że Unia nie może budować swej przyszłości w oderwaniu od społeczeństw, ani też bez uwzględnienia zasad demokracji. We wszystkich porządkach konstytucyjnych państw UE odnajdujemy pośród pojęć: wolność, sprawiedliwość, prawa człowieka, także gwarancję wolnych wyborów jako niezbędnego elementu funkcjonowania demokracji. Cechy te współtworzą aksjologię prawa unijnego. Wolne wybory legitymizujące działania władzy wewnątrz państwa wpływają również na demokratyzację struktury instytucjonalnej i samych instytucji Unii Europejskiej. Choć pojawia się określenie „deficyt demokracji”, to nie upoważnia ono do stwierdzenia, że sama Unia, jej system instytucjonalny to przykład narzucania woli państwom i społeczeństwom. Również demokratyzacja Unii nie może być traktowana jedynie jako „swoisty wentyl bezpieczeństwa”. Problem demokratyzacji Unii może zatem być postrzegany przede wszystkim jako konflikt w kwestii redystrybucji kompetencji pomiędzy instytucjonalnych aktorów w wieloszczeblowym

<sup>21</sup> 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; J. Jaskiernia, *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, s. 298–304.

zarządzaniu, w którym liberalna demokracja musi się wiązać z zapewnieniem legitymizacji władzom unijnym<sup>22</sup>.

Natomiast pojęcie „deficyt demokracji” (*democratic deficit*) w UE nawiązuje do faktu, że w procesach decyzyjnych Unii zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe, a więc ciała mające legitymację od wyborców, (mandat demokratyczny) nie mają należytego wpływu. Termin ten jest jednak enigmatyczny i powstaje pytanie: co należy przez niego rozumieć i do jakich kwestii ma się on odnosić? Dotyka on bowiem tylko wybranych elementów konstrukcji integracyjnej<sup>23</sup>.

Unia, w odróżnieniu od klasycznej organizacji międzynarodowej, pełni w szerokim zakresie funkcje prawodawcze, będące podstawową przesłanką jej istnienia. Upodabnia się tym samym do państwa (zwłaszcza federalnego), ponieważ wykonuje władzę publiczną skutkującą aktami prawnymi stosowanymi pośrednio i adresowanymi nie tylko do państw, lecz również do osób fizycznych i prawnych. Legitymizacja źródeł władzy UE wynika z traktatów założycielskich ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na powierzeniu Unii przez państwa określonych kompetencji władzy publicznej (art. 5 TUE, art. 90 Konstytucji RP)<sup>24</sup>.

Unia Europejska jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych zmian systemowych, czyli rozszerzania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak i zapewne długo nie będzie światowego parlamentu, rządu czy sądów. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co

<sup>22</sup> R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 207–208; M. Grochalski, *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] S. Wróbel (red.), *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 223; F. Schimmelfenning, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationist Theory of Democratization*, „European Political Science Review”, nr 2, 2010, s. 231–232.

<sup>23</sup> R. Willa, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Athenaeum – Polski Przegląd Politologiczny”, t. 23, 2010, s. 194–195.

<sup>24</sup> J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, nr 7, 2012, s. 20–36.

zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie. Jak trafnie zauważa Jerzy Kranz:

„Demokracja rozwinęła się w państwie, tymczasem fundamentem relacji międzynarodowych pozostaje zasada równej suwerenności państw. Demokracja nie jest w stosunkach międzynarodowych kategorią pierwszoplanową, chociaż współczesne prawo międzynarodowe czyni wiele na rzecz jej rozwoju i umocnienia. Nietrafny wydaje się pogląd o sprzeczności między demokracją a suwerennością, podobnie jak pozorna jest sprzeczność między suwerennością a prawem międzynarodowym. Teza o deficycie demokracji w stosunkach międzynarodowych, w tym w organizacjach międzynarodowych, jest myląca, gdyż opiera się przede wszystkim na porównaniu z demokracją w państwie. Trzeba zatem szukać innych wariantów demokracji”<sup>25</sup>.

Klasyczna analiza natury Unii Europejskiej dowodzi, że jest to byt polityczny *sui generis*, o charakterze hybrydowym, czyli usytuowany pomiędzy konfederacją a federacją, ale w sposób nietypowy z punktu widzenia podziału kompetencji między poziomem krajowym i europejskim (ponadnarodowym). W ostatnich latach coraz częściej formułowane są postulaty dalszej federalizacji Unii Europejskiej, co pozwoliłoby na przezwycięzenie jej inercji, w tym również kryzysu gospodarczo-społecznego i politycznego oraz wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony, wielu badaczy wskazuje, że formuła federalna (ustrój) nie jest adekwatna dla istoty unijnej rzeczywistości, w tym dynamizacji procesów różnicowania się integracji europejskiej. Przekonują oni, że bardziej użyteczną dla Unii Europejskiej formułą będzie imperium, definiowane poprzez relacje asymetrii między centrum i peryferiami, zmienną strukturę przestrzenną, determinowaną ekspansją terytorialną oraz logiką dwupoziomowej tożsamości – tożsamość narodowa (krajowa) oraz tzw. misja cywilizacyjna<sup>26</sup>.

Unia Europejska po ostatnich rozszerzeniach straciła jednak zapał i nie wypracowała porywającej wizji, szamocze się w politycznej doraźności, próbując z coraz większym trudem równoważyć narodowe egoizmy. Liczne kryzysy – właściwie w każdej z tzw. unijnych polityk – energetycznej, imigracyjnej, fiskalnej, klimatycznej, obronnej itp., skłaniają rządy raczej do sięgania po narzędzia własne, narodowe, niż wspólnotowe. Szczególnie bolesnym okazał się kryzys gospodarczy i zadłużeniowy, głównie w strefie euro, będący pokło-

<sup>25</sup> J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2012, s. 10–11. Por. także: J. Kranz, *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, [w:] S. Sowiński, J. Węgrzecki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010, s. 15–46.

<sup>26</sup> U. Beck, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, nr 7, 2011.

siem globalnego kryzysu zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych w 2008 roku. Jego następstwem jest dramatyczne pogorszenie sytuacji bytowej milionów Europejczyków, głównie w najbardziej dotkniętych krajach Południa (Hiszpania, Portugalia, Grecja) w rezultacie wzrostu bezrobocia i wskaźników wykluczenia społecznego. W Grecji na przykład bezrobocie dotyka co czwartego obywatela zdolnego do pracy i co drugiego przed 30 rokiem życia, a 70% kredytów mieszkaniowych nie jest tam spłacanych<sup>27</sup>.

Nastąpiło dalsze rozwarstwienie wewnątrz Wspólnoty. Powoli przestaje się już tylko mówić o starej i nowej Europie, a dominujący staje się podział na dobrze radzącą sobie gospodarczo Północ i zadłużone Południe. Kryzys walutowy w strefie euro podmył fundamenty całej Unii Europejskiej. Pociągnął za sobą kryzys polityczny i symboliczny – kryzys legitymizacji władzy w UE oraz zachwiał jej konstrukcją. Obnażył niemożność utrzymania unii gospodarczej i walutowej w jej szczytkowej formie oraz unaoczniał konieczność wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich oraz zacieśnienia integracji w kierunku unii bankowej i fiskalnej, a co za tym idzie – unii politycznej. W UE wzrasta heterogeniczność, ale też na skutek kryzysu w strefie euro rosną presje na dalszy transfer kompetencji na poziom unijny, dlatego też dalsze pogłębienie zróżnicowania wydaje się nieuniknione. Jednocześnie rośnie upolitycznienie integracji europejskiej i przestaje ona być procesem przede wszystkim biurokratycznym. Każdy nowy krok na drodze integracji generuje znaczące koszty polityczne dla poszczególnych państw członkowskich, co w konsekwencji oznacza nasilenie trendu do dalszego różnicowania integracji i tworzenie owego systemu hybrydowego, co jednak nie powinno wykluczać dyskusji o perspektywie federacyjnej<sup>28</sup>.

Tymczasem w Brukseli trudno znaleźć polityka, który by głośno powiedział, że strefa euro w obecnym kształcie jest nie do obronienia i w związku z tym trzeba zmienić obowiązujące traktaty. Największe państwa członkowskie podważają już nie tylko gospodarcze, ale także polityczne i społeczne filary zjednoczonej Europy. Co więcej, większość Europejczyków ma wciąż niewielką wiedzę na temat Unii Europejskiej i nie angażuje się w sprawy europejskie. Europejczycy nie utożsamiają się z UE, a Unia jest oderwana od obywateli. Widać to wyraźnie podczas kolejnych kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego, także tej ostatniej w maju 2014 roku, podczas których dominują raczej sprawy krajowe. W rezultacie tego obywatele czują się niedoin-

<sup>27</sup> Ł. Wójcik, *Strefa bólu...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>28</sup> D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013; A.F. Tatham, *Enlargement of the European Union*, Kluwer, London 2009.

formowanymi i przyjmują krytyczne postawy wobec decyzji Unii Europejskiej. Często też niezrozumienie Unii bierze się z politycznego rozgrywania spraw europejskich w polityce wewnętrznej. Politycy w Polsce i w innych krajach, unikając trudnych problemów wewnętrznych i chcąc zyskać poparcie wyborców, publicznie obwiniają Unię i krytykują jej instytucje. Sprzyja to narastaniu eurosceptycyzmu i tendencjom renacjonalizacyjnym, co wykorzystują partie populistyczne i skrajnie nacjonalistyczne do walki o władzę. Do Europy wraca dziś nacjonalizm, a nacjonałiści wygrywają wybory do europarlamentu we Francji, Wielkiej Brytanii, Danii, Austrii, Grecji czy na Węgrzech. Hasłem francuskiego Frontu Narodowego jest „zdobyć Francję, zniszczyć Europę”<sup>29</sup>.

Kryzys finansowo-gospodarczy i kryzysy w Grecji i na Ukrainie pokazują wyraźnie, że ustrój Wspólnoty nie zdaje już egzaminu. Wyłaniają się nowe linie podziału, a największe państwa Unii Europejskiej, w tym Francja i Niemcy, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę, są przeciwne jej dalszemu poszerzaniu i pogłębianiu. 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>30</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>31</sup>.

Dziś w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, spójności i wiary 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 tylko o własne interesy. Tymczasem pogrążona w kryzysach, zmęczona i będąca na rozdrożu Unia Europejska potrzebuje dzisiaj odświeżenia zapomnianych słów, pojęć i emocji, które w przeszłości motywowały do wysiłków na rzecz budowy zjednoczonej, demokratycznej i bogatej Europy.

<sup>29</sup> A. Krzemiński, *Gule i bóle*, „Polityka”, 16–22.VII.2014, s. 53.

<sup>30</sup> T.G. Grosse, *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014, s. A11.

<sup>31</sup> *Ibidem*; także: J. Greiner, *Rechtspopulismus als sozialdemokratische Herausforderung – Das Beispiel Skandinavien*, „Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte”, nr 7/8, 2015, s. 23–26.

Potrzuje nowych odpowiedzialnych polityków oraz wizji i wizjonerów na miarę J. Moneta H. Schmidta czy J. Delorsa<sup>32</sup>. Trzeba wrócić do koncepcji Oscara Lafontaine'a, jednego z ojców euro, który w 1999 roku, gdy wprowadzano wspólną walutę mówił:

„Wizja zjednoczonej Europy zostanie teraz zrealizowana dzięki zrównaniu poziomów życia, pogłębieniu demokracji i triumfowi prawdziwie europejskiej kultury”<sup>33</sup>.

Najwyższa pora, aby w Unii Europejskiej rozpocząć poważną debatę o wartościach podstawowych. O tym, czym jest dziś faktycznie i czym powinna być europejska tożsamość, odpowiedzialność i solidarność. Jakie obowiązki nakłada ona na bogatych, 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 lub stanie się ona co najwyżej strefą wolnego handlu.

Nie ulega wątpliwości, że po 60. latach od powstania pierwszych Wspólnot, Unia Europejska potrzebuje nowej strategii rozwoju 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 Unia się nie rozpadła<sup>34</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 współpraca UE i Stanów Zjednoczonych oraz UE i NATO. W związku z tym, UE potrzebuje też nowej strategii bezpieczeństwa, gdyż nadal obowiązująca Europejska strategia bezpieczeństwa (z podtytułem *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*), przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2003 r., jest dokumentem nie-

<sup>32</sup> W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Polityczny”, nr 4/2010, s. 7–20; W. Smoczyński, *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI–5.VII.2011; J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6.VII–12.VII.2011.

<sup>33</sup> Cyt. za: Ł. Wójcik, *Strefa bólu...*, *op. cit.*, s. 50.

<sup>34</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.

adekwatnym do obecnej sytuacji na świecie. Niewykorzystaną szansę na rozpoczęcie prac nad nową unijną strategią bezpieczeństwa stanowiło posiedzenie Rady Europejskiej z grudnia 2013 roku. Po raz pierwszy od lat na tym szczeblu państwa członkowskie podjęły bowiem dyskusję o przyszłości CSDP. Jakkolwiek konkluzje tego spotkania nie zawierały wezwania do opracowania nowej strategii, to wskazywały na jej trzy przyszłe składniki: wspólna polityka bezpieczeństwa, wsparta narodowymi zasobami obronnymi oraz niezbędnym zapleczem przemysłowym – konkurencyjnym na świecie i tworzącym przesłanki wzrostu gospodarczego w Europie<sup>35</sup>.

Wobec bankructwa dotychczasowej polityki wschodniej Unii, trzeba też wypracować nowy kształt polityki UE wobec Rosji oraz przyjąć nową, dalekowszyczną strategię wobec tego kraju<sup>36</sup>. Jest to sprawa pilna, gdyż Rosja kwestionuje dziś ustalone wcześniej pokojowe normy, zasady i reguły obowiązujące w stosunkach międzynarodowych, spisane m.in. w takich dokumentach jak Karta NZ, Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy z 1975 roku, Paryska Karta dla Nowej Europy z 1990 roku oraz dwa trójstronne porozumienia Rosji i Stanów Zjednoczonych z Ukrainą podpisane 15 stycznia 1994 r. w Moskwie i 5 grudnia 1994 r. w Budapeszcie. Szczególnie niebezpieczne dla pokoju w Europie staje się kwestionowanie przez Rosję zasady integralności terytorialnej państw i nienaruszalności ich granic. Podważenie tych zasad wynika z przyjętego założenia, jakoby stary porządek już nie obowiązywał, a nowy jeszcze nie został uzgodniony. Konflikt w sierpniu 2008 r. w Gruzji oraz zapoczątkowane na przełomie lutego-marca 2014 r. wypadki wokół Ukrainy i na Ukrainie potwierdzają tezę, że Rosja nie pogodziła się z nową rzeczywistością polityczno-prawną, której istotnym elementem był rozpad ZSRR i ukształtowanie się na jego obszarze 15 niepodległych państw<sup>37</sup>. Trafnie zauważa Adam Daniel Rotfeld, że:

„Obrona przez Rosję strategia polityczna prowadzi do utrzymywania stanów tymczasowości, niepewności i napięcia w formie ‘zamrożonych’ i nierozwiązywanym konfliktów (Górski

<sup>35</sup> Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 r. Konkluzje, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu); także: R. Kupiecki, *Unia Europejska i problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2014, s. 88.

<sup>36</sup> A. Krzemiński, *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.VII–5.VIII.2014, s. 43–45; J.M. Fiszer, *Wspólnota euroatlantycka i jej perspektywy w nowym systemie międzynarodowym*, część II, „Studia Polityczne”, nr 2, 2015, s. 183–205; G. Erler, *Mit einer neuen Ostpolitik aus der Krise?*, „Neue Gesellschaft- Frankfurter Hefte”, nr 7/8, 2015, s. 37–40.

<sup>37</sup> A.D. Rotfeld, *Porządek międzynarodowy. Parametry zmiany*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2014, s. 31–32.

Karabach, Naddniestrze) oraz instrumentalnego traktowania rosyjskiej mniejszości w państwach proradzieckich, wykorzystywanej jako pretekst do ingerencji w ich sprawy wewnętrzne i ponownego podporządkowania. Taka filozofia polityczna stała się nowym źródłem destabilizacji i podważania trwałości pozimnowojennego porządku międzynarodowego<sup>38</sup>.

Walka o przyszłość Ukrainy zdestabilizowała środowisko międzynarodowe w bezpośrednim sąsiedztwie unijnych granic, a część państw po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny dostrzegła groźbę rosyjskiej agresji. Jest to dziś sytuacja niepokojąca dla Europejczyków, którzy obdarzeni kilkoma dekadami pokoju wykluczyli już możliwość konfliktu zbrojnego na naszym kontynencie. Dziś powinno nastąpić na nowo zdefiniowanie roli UE w polityce obronnej oraz w relacjach z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Należy jak najszybciej przyjąć wspólną strategię, aby zabezpieczyć Europę i świat przed imperialnymi zakusami prezydenta Rosji, który chce przywrócić Rosji pozycję globalnego mocarstwa oraz odzyskać wpływy na terenach postsowieckich, tworząc w tym celu Unię Euroazjatycką, która zainaugurowała swoją działalność 1 stycznia 2015 roku i ma na celu równoważyć wpływy UE w Europie i na świecie<sup>39</sup>.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że we współczesnym świecie, w którym decydują twardo definiowane interesy państw, zwłaszcza mocarstw, trzeba się z nimi liczyć. Tym bardziej, jak pokazuje to niniejsza analiza, dziś nadal dużą przydatność eksplanacyjną w badaniu rzeczywistości międzynarodowej zachowuje paradygmat realistyczny, który dowodzi, że świat współczesny szybko się zmienia i na naszych oczach powstaje nowy ład międzynarodowy, w którym główną rolę zaczynają odgrywać tzw. mocarstwa wschodzące, zaliczane do grupy BRIC. Twórcy nowego ładu globalnego muszą też brać pod uwagę fakt, że liberalna demokracja oraz jej wartości i zasady dziś są uznawane jedynie przez część wysoko rozwiniętych państw, a w szczególności przez transatlantycką wspólnotę. W związku z tym, jak pisze Ryszard Zięba:

„Jest więc kwestią strategicznego wyboru, przed jakim stoi Zachód. Czy samodzielnie, a do tego spychając Rosję na pozycję podrzędną, jest w stanie sprostać wyzwaniom bieżącym, jakie stwarza konflikt bliskowschodni i przybierający na sile fundamentalizm islamski, a przede wszystkim czy zdoła podjąć długofalowe wyzwanie, jakie niesie wzrost znaczenia Chin czy Indii. Paradoksalnie kryzys ukraiński powinien uświadomić wszystkim zaangażowanym podmiotom zewnętrznym, że porozumienie się Zachodu z Rosją w sprawie Ukrainy może mieć przełomowe pozytywne znaczenie dla całego globalnego ładu międzynarodowego<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>39</sup> A. Nowak, *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014; Ł. Wójcik, *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015, s. 22–24.

<sup>40</sup> R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje...*, *op. cit.*, s. 39–40; także: R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”,



Póki co, Rosja wybrała inną strategię, a mianowicie konsolidację własnego społeczeństwa buduje na lansowaniu tezy o zagrożeniu zewnętrznym, płynącym z Zachodu. W rzeczywistości zachodnie granice Rosji nigdy nie były równie bezpieczne, jak są teraz. Natomiast poważne zagrożenia rodzą się na jej południowych rubieżach oraz na południu Tadżykistanu, którego granic broni rosyjska armia. Uzasadnia to rozważenie na nowo potrzeby współpracy w zakresie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, a zwłaszcza między Rosją a UE i NATO na podstawie katalogu wspólnych zagrożeń sporządzonego w Lizbonie na posiedzeniu Rady NATO–Rosja w listopadzie 2010 roku. Dokument ten nie stracił na aktualności. Jednak współpraca ta nie może się opierać na werbalnych zapewnieniach i deklaracjach. Wymaga respektowania w praktyce przyjętych zasad, norm i regulacji przez wszystkie zainteresowane podmioty oraz wypracowania nowych reguł w tych sprawach i obszarach, gdzie to jest konieczne.

### 3. EFEKTY CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

#### I NOWE ZADANIA DLA POLSKIEJ POLITYKI INTEGRACYJNEJ

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 sąsiedami 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>41</sup>. Wpływa na nią także otoczenie państwa i jego sojusze oraz relacje z innymi państwami<sup>42</sup>.

---

nr 2 (t. 50), 2014, s. 41–56; B. Góralczyk (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>41</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>42</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.

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>43</sup>. Przed Polską otwarty 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>44</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 dziedzinach 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>45</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

<sup>43</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:] J.M. Fiszer (red.), *System...*, *op. cit.*, s. 281–300.

<sup>44</sup> J.M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002; G. Dziamski, *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.

<sup>45</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>

w Unii Europejskiej. W tym też celu, czerpiąc z pozytywnych i negatywnych doświadczeń, 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 i co to tak naprawdę oznacza ono 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 udzielą 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 – to nie stracony czas 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. Okrzepła 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 uległy powiększeniu, 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 (10 lat temu – 71%). Wieś modernizuje się i staje się coraz mniej rolnicza – tylko jedna trzecia miesz-

kańców żyje z rolnictwa. Spada też udział rolnictwa w PKB – z 5,1% w 2004 roku do 3,8% w 2013 roku<sup>46</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>47</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 dobrze wykorzystać te, które UE przyznała nam na lata 2014–2020? Odpowiadając na tak postawione pytania, ówczesny premier, a od 1 grudnia 2014 roku przewodniczący 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 siedmioletka jest nakierowana w stronę ludzi i kwestii społecznych. Podjęliśmy tu pewne ryzyko z nadzieją, że w ten sposób domkniemy pierwszy, „murowany” etap, wykorzystamy budowaną infrastrukturę”<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> *Rolnicy wyszli na swoje*, [w:] *10 lat w Unii*, dodatek specjalny „Polityki”, 28.IV–5.V.2014, s. 70.

<sup>47</sup> *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30.04.2013, <https://www.funduszeeuropa.gov.pl> [dostęp: 27.02.2014].

<sup>48</sup> *Ja po prostu mam szczęście. Donald Tusk o wyborach, Polsce na tle Europy, drugorzędności ideologii, siedmiu latach rządzenia i bilansie osobistym*, „Polityka”, 3–9.XII.2014, s. 21.

Warto więc uświadomić sobie, że trwająca dziś debata nad przyszłością Unii Europejskiej i jej miejscem w nowym łańdźie 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 z pomocą Unii Europejskiej. Dlatego w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, który będzie czynił 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 sąsiadami 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 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, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, takie 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 Rzeczypospoli-

tej 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>49</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 wyłożonej 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>50</sup>.

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. Wobec tak poważnych zagrożeń, Polska musi współpracować z NATO i UE oraz umacniać swoje bezpieczeństwo wspólnie z innymi państwami, należącymi do systemu euroatlantyckiego. Dlatego też w wyżej cytowanej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” słusznie podkreślono, że:

<sup>49</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 17. Por. także: J.M. Fiszer, J. Wódka, P. Olszewski, T. Paszewski, A. Cianciara, A. Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014, s. 28–29; R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe” – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 41–56.

„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>51</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>52</sup>.

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 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.

<sup>51</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>52</sup> *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014; M. Kałużyńska, P. Karbownik, W. Burkiewicz, K. Janiak, M. Jatzak (red.), *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

Takie są bowiem doświadczenia po jedenastu latach naszej obecności w Unii Europejskiej. Co więcej, choć dziś perspektywa akcesji dużych państw, na przykład Turcji i Ukrainy, a także innych państw proradzieckich może wydawać się mało realna czy wręcz nieprawdopodobna, Polska powinna pozostać 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 i stać się aktywnym podmiotem w systemie euroatlantyckim i w nowym łańdże 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

Przełom 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, 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 RFN czy Francji, a więc awansować z obecnej szóstej pozycji w UE na pozycję piątą, a może nawet czwartą. Taką szansę daje nam dalsze 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 mamy też najwyższy odsetek euroentuzjastów, sięgający 80% badanych respondentów<sup>53</sup>.

Ponadto większość Polaków jest dziś przekonana, że przyjęcie Polski do NATO 12 marca 1999 roku oraz do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, to nasze 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>54</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.

Ogólnie rzecz biorąc, członkostwo w Unii Europejskiej dało nam szansę dalszego rozwoju, ale wymaga to nowej, przemyślanej strategii i aktywności po stronie polskich elit. 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.

<sup>53</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].

<sup>54</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:] K.A. Wojtaszczyk i in., *Polska...*, op. cit., s. 13–28.

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 bowiem 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>55</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 powinna rewitalizować Trójkąt Weimarski oraz Trójkąt Wyszehradzki i w oparciu na tych strukturach budować silną pozycję w Unii Europejskiej i na świecie.

Podsumowując nasze dotychczasowe członkostwo w Unii Europejskiej, chciałbym przytoczyć opinię na ten temat przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza, który pisze, że:

„W ciągu dziesięciu lat swojego członkostwa w Unii Europejskiej Polska przeszła imponujący rozwój. (...) Polskie stanowisko liczy się w Unii Europejskiej, co więcej Polska wyznacza ważne akcenty w dalszym kształtowaniu i integracji wspólnoty. Polscy europarlamentarzyści wnoszą cenny wkład w pracę parlamentu, nigdy nie tracąc z oczu wspólnego interesu europejskiego. Polska odnalazła swoją rolę w Unii Europejskiej. Jest to zmiana, która szczególnie cieszy mnie – niemieckiego przewodniczącego międzynarodowego parlamentu”<sup>56</sup>.

Ważnym wydarzeniem było sprawowanie przez Polskę w drugiej połowie 2011 roku pierwszej po akcesji prezydencji w Radzie UE. Nie ulega wątpliwości, że było to wydarzenie, dzięki któremu Polska ostatecznie potwierdziła swój powrót do Europy. Polska, sprawując prezydencję przez pół roku, znajdowała się w ścisłym centrum decyzyjnym UE, *de facto* była jej gospodarzem.

<sup>55</sup> Szerzej na ten temat T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.

<sup>56</sup> M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM...*, *op. cit.*, s. 12.

Nasze przewodnictwo zostało bardzo dobrze ocenione przez państwa członkowskie i instytucje unijne. Podkreślano profesjonalizm polskich urzędników i skuteczność negocjatorów. Martin Schulz, ówczesny lider socjaldemokratów w Parlamencie Europejskim stwierdził, że „była to najlepsza prezydencja ostatnich lat”, a ówczesna szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton mówiła o „bardzo dobrym przewodnictwie”<sup>57</sup>.

Polska jest państwem średniej rangi, według klasyfikacji państw przyjętej w nauce o stosunkach międzynarodowych, którego interesy w zasadzie nie sięgają poza kontynent europejski. Jesteśmy państwem – mocarstwem regionalnym, a w każdym bądź razie do takiej roli możemy i powinniśmy aspirować. Po 1989 roku podpisaliśmy traktaty o dobrym sąsiedztwie ze wszystkimi państwami ościennymi, z których większość dziś (oprócz Białorusi, Rosji i Ukrainy) również należy do UE i NATO. Wydaje się, że po raz pierwszy w naszej trudnej historii jesteśmy krajem nie tylko bezpiecznym, niepodległym, ale także wolnym i w pełni suwerennym. Wyciąganie takiego wniosku jest jednak przedwczesne i będzie przedwczesne tak długo, jak długo nie znikną po obu stronach naszych granic wrogie postawy i stereotypy. W interesie polskiej racji stanu leży więc wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych, których celem jest zbliżenie i wzajemne poznanie się ludzi, a zwłaszcza młodzieży ze wszystkich państw naszego regionu. Tylko bowiem na drodze bezpośredniego poznawania się Polaków i Niemców, Polaków i Rosjan, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów, Czechów i Słowaków można zbudować trwałe fundamenty do dalszej współpracy między narodami i państwami.

Polska dzięki akcesji do UE zyskała większe zaufanie, także sąsiadów, i zaczęto ją postrzegać jako kraj demokratyczny, stabilny i przewidywalny. Stała się dzięki temu poważnym, aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i dziś możemy skuteczniej wpływać na losy Europy i całego świata. Dążyliśmy za wszelką cenę, aby w NATO i Unii Europejskiej znaleźli się też nasi sąsiedzi. Wysiłki te zostały uwieńczone sukcesem. Czesi, Słowacy, Litwini – bezpośredni sąsiedzi – są dziś naszymi sojusznikami i partnerami. Nadal też popieramy dążenia Białorusinów i Ukraińców do członkostwa w UE oraz powinniśmy szukać porozumienia z Rosją, które wcześniej czy później osiągniemy. Musimy je osiągnąć, bo jest to niezbędne dla dobra Polski

<sup>57</sup> J.M. Fiszer, *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, s. 42; B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE* (Raporty i Analizy, nr 2), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 3–18.

i Rosji oraz całej Europy. Dla Rosji stosunki z Polską to więcej niż po prostu stosunki z zachodnim krajem. Rozmawiać z Zachodem, kontaktując się tylko z Niemcami i Francją, to dziś za mało. Polska powinna domagać się od Rosji tego, czego Rosja chce od Stanów Zjednoczonych, mianowicie, żeby traktować ją poważnie, żeby jej interesy były brane pod uwagę nawet przy istniejących różnicach, których szybko nie da się zniwelować<sup>58</sup>.

Co więcej, jak już wspominałem, polska polityka zagraniczna powinna konsekwentnie zmierzać do osiągnięcia przez Polskę pozycji przywódczej w Europie Środkowej i Wschodniej oraz do zdobycia znaczącej roli w strukturach euroatlantyckich. Polska w roli przywódcy regionalnego nie jest bowiem tylko mrzonką, wywołaną wybujałymi ambicjami polityków. Status taki jest realny dla Polski. Co więcej, umocniłby on naszą suwerenność zewnętrzną i tożsamość narodową, które w warunkach postępującej globalizacji i integracji są narażone na pewne zagrożenia<sup>59</sup>.

Obrona suwerenności i zapewnienie bezpieczeństwa to nadal najważniejsze zadanie dla naszego państwa i jego organów. Ale obrona suwerenności, to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ale przede wszystkim dynamiczny rozwój państwa i zdolność jego instytucji do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji.

## BIBLIOGRAFIA

- Baczyński J., *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6.VII–12.VII.2011.
- Barburska O., *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2013.
- Barburska O., *Relacje Unia Europejska – Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2014.
- Barcz J. (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

<sup>58</sup> T. Borisowa, *Jak gdyby nigdy nic?*, „Białaruś Sieгодня”, 26.X.2010, „Forum”, nr 44/45, 2–14.XI.2010, s. 6–7.

<sup>59</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, nr 2, 2005, s. 45–46; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 182–183.

- Barroso J.M., *Europa doszła do ściany*, „Gazeta Wyborcza”, 13.IX.2012.
- Beck U., *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Bendyk E., *Odzyskiwanie demokracji*, „Res Publica Nowa”, 26.V.2014.
- Betz H.G., *Warunki sukcesu (klęski) – populistycznych partii radykalnej prawicy we współczesnych systemach demokratycznych*, [w:] Y. Meny, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.
- Bielecka M., *Role międzynarodowe państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Bielecki T., *Zamiast Grexitu cięcia i nowe kredyty*, „Gazeta Wyborcza”, 14.VII.2015.
- Bielecki P., *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza”, 7.I.2015.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2007.
- Bieleń S., *Stosunki Unia Europejska – Rosja*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30.04.2013, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [dostęp: 27.02.2014].
- Bogdandy A., *Demokratie, Globalisierung. Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, nr 1, 2003.
- Borisowa T., *Jak gdyby nigdy nic?*, „Białaruś Siegodnia”, 26.X.2010, „Forum”, nr 44/45, 2–14.XI.2010.
- Borkowski P.J., *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2013.
- Borkowski P.J., *Nie takie państwo straszne jak je malują – o funkcjach czynnika międzyrządowego w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, tom I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Borkowski P.J., *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2013.
- Cianciara A.K., *Zróznicowana integracja w Unii Europejskiej i scenariusze ewolucji stosunków transatlantyckich*, [w:] J.M. Fiszer, P. Olszewski, B. Piskorska, A. Podraza (red.), *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne, społeczne*, ISP PAN, Fundacja im. K. Adenauera, Warszawa 2014.

- Cianciara A.K., *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie: szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego?*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Ciechański J., *Problem modernizacji Unii Europejskiej w świetle strategii Europa 2020. Problem zmiany paradygmatu integracyjnego*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- 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.
- Czerny I., *Korpus na wielbłądzie*, „Polityka”, 30.X.2010.
- Duszczyk M., *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020 – lekcja dla Unii Europejskiej*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Dziamski G., *Rola kultury w procesie integracji europejskiej*, „Europa Wschodu i Zachodu”, nr 3, 1999.
- Eijk C. van der, M. Franklin, *Potential for Contestation on European Matters At National Elections in Europe*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004.
- Erler G., *Mit einer neuen Ostpolitik aus der Krise?*, „Neue Gesellschaft- Frankfurter Hefte”, nr 7/8, 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. (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., *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., *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M., *Wspólnota euroatlantycka i jej perspektywy w nowym systemie międzynarodowym*, część II, „Studia Polityczne”, nr 2, 2015.
- 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.
- Fücks R., *Koniec z wygodnictwem*, Heinrich Böll Stiftung, Warszawa, 11.VII.2014, <http://boell.org/pl/2014/07//02/koniec-z-wygodnictwem>
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, nr 7, 2011.
- Greiner J., *Rechtspopulismus als sozialdemokratische Herausforderung – Das Beispiel Skandinavien*, „Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte”, nr 7/8, 2015.

- Grochalski M., *Wykorzystanie form demokracji bezpośredniej w procesach integracyjnych Unii Europejskiej*, [w:] S. Wróbel (red.), *Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Grosse T.G., *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Grzeszczak R., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Góralczyk B. (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Habermas J., *The Crisis of the Ruroopean Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, „European Journal of International Law”, nr 2, 2012.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, 20.03.2013, <http://www.msz.gov.pl>
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*, 8.05.2014, <http://www.msz.gov.pl>
- Janicki M., *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, 26.III–1.IV.2014.
- Ja po prostu mam szczęście. Donald Tusk o wyborach, Polsce na tle Europy, drugorzędności ideologii, siedmiu latach rządzenia i bilansie osobistym*, „Polityka”, 3–9.XII.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*, 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.
- Kabat Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.
- Kałużyńska M., Karbownik P., Burkiewicz W., Janiak K., Jatczak M. (red.), *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
- Knopek J. (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Toruń 2009.



- Komunikat CBOS – Polacy oceniają 10 lat w Unii Europejskiej*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory/artykuly/457183.cbos-polacy-oceniaja-10-lat-w-unii.html>
- Kopka A., *Populizm lewicowy w Europie na przykładzie partii „Die Linke” w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV(20), 2011.
- 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.
- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, nr 7, 2012.
- Krasowski R., *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, 7–13.V.2014.
- Krastew I., *Najpierw farsa, potem rozpacz*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19.VII.2015.
- Krzemiński A., *Martin Schulz i jego pomysły na Europę*, „Polityka”, 27.XII.2013–7.I.2014.
- Krzemiński A., *Gule i bóle*, „Polityka”, 16–22.VII.2014.
- Krzemiński A., *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.VII–5.VIII.2014.
- Krzemiński A., *Car jest nagi*, „Polityka”, 10–16.XII.2014.
- Kupiecki R., *Unia Europejska i problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2014.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Kuźniar R., *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.
- Lewandowski J., *Unia Europejska – to ostatni dzwonek...*, „Puls Biznesu”, 31.I.2013.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differential Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013.
- Lutkowski L., *Rozpad strefy euro – ponura wizja czy realna możliwość?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizmy, drogi wyjścia*, Warszawa 2013.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

- Madej M., *Wpływ udziału w Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkievicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Majewski P., *Europy nie zdiwią nasi eurosceptycy*, „Rzeczpospolita”, 30.V.2014.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przełom Politolologiczny”, nr 4/2010.
- Michałowska G., *Polska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.
- Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Krastewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, 31.V–1.VI.2014.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007.
- Moroska A., *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce)*, Wrocław 2010.
- Nowak A., *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014.
- Nowak B., *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE (Raporty i Analizy, nr 2)*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012.
- 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) [22.05.2014].
- Orzelska-Stączek A., *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] Fiszler J. M. (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Ostrowski M., *Koniec marzeń*, „Polityka”, 4–10.VI.2014.
- Przemówienie Jana Pawła II w Parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku*, „Rzeczpospolita”, 12 czerwca 1999.
- Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
- Rolnicy wyszli na swoje*, [w:] *10 lat w Unii*, dodatek specjalny „Polityki”, 28.IV–5.V.2014.
- Rosati D.K., *Czy strefa euro przetrwa kryzys?*, [w:] L. Oręziak, D.K. Rosati (red.), *Kryzys finansów publicznych. Przyczyny, mechanizmy, drogi wyjścia*, Warszawa 2013.
- Rotfeld A.D., *Porządek międzynarodowy. Parametry zmiany*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2014.

- Roubini N., Stephen M., *Ekonomia kryzysu*, Warszawa 2011.
- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.
- Schimmelfenning F., *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationist Theory of Democratization*, „European Political Science Review”, nr 2, 2010.
- Schimmelfennig F., *EU Enlargement and Differentiation: Discrimination or Equal Treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21/5, 2014.
- Schulz M., *Skępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014.
- Sejm RP, Kadencja VII, *Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu RP*, 15 grudnia 2011 (drugi dzień obrad, Warszawa 2011, <http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/BC8CC970>).
- Sługocki W., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013.
- Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo: PRESSCOM, Wrocław 2014.
- Słowikowski M., *Rosja wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Lublin 2008.
- Smoczyński W., *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI–5.VII.2011.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Szymczyński T.R., *Horyzonty sporu wokół zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Tatham A.F., *Enlargement of the European Union*, Kluwer, London 2009.
- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Wedel-Domaradzka A., *Parlament Europejski a prawa człowieka – uwagi na tle postępującej integracji, demokratyzacji i norm prawa międzynarodowego*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1955–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

- Wessels W., *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, „Jurnal of Common Market Studies”, nr 2, 1997.
- Willa R., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Athenaeum – Polski Przegląd Politologiczny”, t. 23, 2010.
- Wojciechowski M., *Suwerenność tkwi w portfelu*, „Gazeta Wyborcza”, 21.XII.2011.
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2011.
- Wojtaszczyk K.A., Mizerska-Wrotkowska M., Jakubowski W. (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Wódka J., *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, Warszawa 2013.
- Wójcik Ł., *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015.
- Wójcik Ł., *Strefa bólu*, „Polityka” 1–7.VII.2015.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Zajac J., *Role międzynarodowe państwa średniego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2013.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2006.
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.

## PRÓBA BILANSU CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ I NOWE WYZWANIA DLA POLITYKI INTEGRACYJNEJ POLSKI

### Streszczenie

Jak wskazuje tytuł, celem niniejszego artykułu jest próba pokazania z perspektywy 11 lat, które upłynęły od momentu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, znaczenia tego faktu dla polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jednak nie chodzi tutaj tylko o dokonanie bilansu dotychczasowego członkostwa Polski w UE, ale przede wszystkim o ukazanie nowych zagrożeń dla Unii i na tym tle pokazanie nowych wyzwań i zadań dla polskiej polityki integracyjnej. Tezą główną artykułu jest konstatacja, że akcesja Polski do UE

była i jest nadal jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach najnowszych Polski. Stała się wręcz cezurą w polskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej. Polska dzięki akcesji do UE umocniła swoją pozycję w Europie i na świecie, ale dziś musi wypracować nową strategię i wyznaczyć dalsze cele dla naszej działalności w UE, które powinny być adekwatne do szybko zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

#### ATTEMPT TO ASSESS THE RESULTS OF THE MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION AND NEW INTEGRATION POLICY CHALLENGES FOR POLAND

##### Summary

As the title suggests, the article aims to show the significance of Poland's accession to the European Union for the Polish domestic and foreign policy from the perspective of its 11-year membership. However, it does not only aim to assess Poland's membership so far but, first of all, show new threats to the EU and – from this perspective – new challenges and tasks for the integration policy of Poland. The main thesis of the article is a statement that Poland's accession to the EU was, and still is, one of the most important events in the modern history of Poland. It became a turning point in the Polish domestic and foreign policy. Thanks to the accession to the EU, Poland has strengthened its position in Europe and the world. However, it must work out a new strategy today and determine further objectives for our activities in the EU, which should be adequate to the quickly changing international reality.

#### ПОПЫТКА БАЛАНСА ЧЛЕНСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ ДЛЯ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ПОЛЬШИ

##### Резюме

Как указывает заголовок, целью настоящей статьи является попытка показать, подытоживая одиннадцать лет, прошедшие с момента принятия Польши в Европейский союз, значение этого факта для польской внешней и внутренней политики. Речь идёт, однако, не только о том, чтобы произве-

сти баланс членства Польши в ЕС, но прежде всего о том, чтобы обратить внимание на новые угрозы для Евросоюза и на этом фоне – на новые вызовы и задачи, стоящие перед польской интеграционной политикой. Главным тезисом статьи служит констатирование факта, что вступление Польши в ЕС было и остаётся одним из важнейших событий в новейшей истории государства. Знаменует собой настоящий переломный момент в польской внутренней и внешней политике. Польша благодаря вступлению в ЕС укрепила свои позиции в Европе и в мире, однако в настоящий момент ей нужно разработать новую стратегию и определить дальнейшие цели для нашей деятельности в составе ЕС, которые должны соответствовать международным реалиям, меняющимся в быстром темпе.

**Agnieszka Orzelska-Stączek**

## WSPÓŁPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

### WPROWADZENIE

Wraz z przeobrażeniami ładu międzynarodowego zmieniała się rola współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) w polskiej polityce zagranicznej. Na początku lat 90. Polska silnie angażowała się w budowanie nowych struktur, takich jak Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE), Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), Trójkąt Wyszehradzki i CEFTA. W miarę zbliżania się do NATO i UE jej zainteresowanie działalnością tych ugrupowań słabło. Po wstąpieniu do UE w 2004 r. uwaga polskiej dyplomacji skoncentrowała się na Grupie Wyszehradzkiej (V4), która pozostała ważnym narzędziem współpracy czterech państw – Polski, Czech, Słowacji i Węgier – w obszarze ich wspólnych interesów. Jej znaczenie okazało się jednak niewielkie w obliczu kwestii o charakterze strategicznym.

W sumie współpraca regionalna w EŚW zajmowała ważne, ale drugoplanowe miejsce z perspektywy Warszawy. Polska nie promowała własnych koncepcji budowania nowej jakości w tej części Europy, nie miała też aspiracji, by odgrywać rolę regionalnego mocarstwa opartego na nowych strukturach. W dużym stopniu traktowano je w sposób instrumentalny jako krok ku zbliżeniu do UE i NATO. Ugrupowaniom tym nie przyświecała chęć realizacji głębszej, środkowoeuropejskiej idei. Wręcz obawiano się, by nie były one odbierane jako próba utworzenia organizacji integracyjnej stanowiącej alternatywę dla zbliżenia z UE.

Rozwój współpracy regionalnej w EŚW wprowadzał nowy element w polskiej polityce zagranicznej. Wskutek zacieśniania relacji bilateralnych i multilateralnych z południowymi i północnymi sąsiadami umocnił się jej południkowy wymiar północ-południe. Niezmiennie jednak silnie opierała się

ona na kontynentalnej osi Wschód–Zachód, w której priorytetowe znaczenie przypisywano relacjom z sąsiadami – Rosją i Niemcami, a także Stanami Zjednoczonymi jako gwarantem bezpieczeństwa.

## I. SILNE ZAANGAŻOWANIE POLSKI W ROZWÓJ WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W EŚW (1989–1993)

Nadrzędnym celem pierwszego niekomunistycznego rządu pod kierownictwem Tadeusza Mazowieckiego było przywrócenie pełnej niepodległości państwa i zapewnienie mu bezpieczeństwa. Był to czas, gdy dominowała wizja zagrożenia z czasów układu blokowego – za główne niebezpieczeństwo uznawano potencjalny konflikt między NATO a Układem Warszawskim, w przypadku którego obszarem decydujących walk byłaby Europa Środkowa, w szczególności Polska jako obszar strategiczny<sup>1</sup>. Za najlepszą drogę ku bezpieczeństwu uznawano zacieśnienie więzi z Zachodem. Premier T. Mazowiecki we wrześniu 1989 r. mówił, że:

„musimy nadrobić zaległości, zwłaszcza we współpracy z krajami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Stanami Zjednoczonymi”<sup>2</sup>.

Przez wiele lat wysiłki dyplomacji koncentrowały się na akcesji do UE i NATO. Jednocześnie Polska aktywnie wspierała rozwój współpracy regionalnej, która wpisywała się w realizację priorytetów jej polityki zagranicznej z kilku powodów.

Po pierwsze, nowe ugrupowania odgrywały rolę pomostu łączącego EŚW z państwami zachodnimi i służyły budowaniu więzi między krajami należącymi przez kilkadziesiąt lat do przeciwstawnych bloków. Z perspektywy Polski były postrzegane jako krok ku zbliżeniu z NATO i UE. Przykładowo Quadragonale, zwane też Inicjatywą Czterostronną, utworzone w listopadzie 1989 r. w Budapeszcie, obejmowało Włochy, będące członkiem Wspólnoty Europejskiej i NATO, neutralną Austrię, należącą wówczas do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), Węgry, wchodzące w skład Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz Jugosławię – lidera Ruchu Państw Niezaangażowanych. Natomiast Rada Państw Morza Bałtyckiego, utworzona

<sup>1</sup> Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P., 16 marca 1990, [www.monitorpolski.gov.pl/M1990009006501.pdf](http://www.monitorpolski.gov.pl/M1990009006501.pdf)

<sup>2</sup> Oświadczenie prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego w sprawie proponowanego składu rządu i programu prac Rządu, 12 września 1989, [w:] R. Stempłowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2007, tom II, s. 163.



w 1992 r. w Kopenhadze, początkowo łączyła trzech członków NATO – Niemcy, Danię i Norwegię, neutralne Finlandię i Szwecję, państwa postkomunistyczne – Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę, Rosję oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej.

Po drugie, nowe ugrupowania były krokiem ku uniezależnieniu się EŚW od bloku radzieckiego.

„Narody Środkowej i Wschodniej Europy zniosły podział narzucony naszemu kontynentowi. Współpraca między państwami, które są sobie bliskie, nie podlega już żadnym ograniczeniom”

– tłumaczył minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski w maju 1991 r.<sup>3</sup> Państwa EŚW, które wkroczyły na drogę głębokich przekształceń systemowych i ustrojowych, stały przed wieloma problemami. Ich skoordynowana współpraca mogła być skuteczniejsza niż wysiłki jednego kraju na drodze do uzyskania członkostwa UE, pokonania zależności od Moskwy, zwiększenia wymiany handlowej itp. Obok potencjalnych korzyści łączyło je też poczucie zagrożenia w obliczu istniejącego wciąż ZSRR (do grudnia 1991 r.), RWPG i Układu Warszawskiego (do lipca 1991 r.).

Po trzecie, udział w nowych ugrupowaniach przyczyniał się do poprawy relacji między państwami z EŚW i do stabilizacji w tym regionie, silnie zróżnicowanym pod względem językowym, religijnym i kulturowym, a także podzielonym w wyniku burzliwej historii. Współpraca zmniejszała ryzyko, że po rozpadzie bloku radzieckiego odżyją dawne spory. Było to zgodne z interesami całej Europy, stanowiąc ważny składnik bezpieczeństwa na kontynencie. Jak mówiła premier H. Suchocka: „zdolność współdziałania państw ‘trójkąta’ będzie sprawdzianem stabilności naszego regionu Europy”<sup>4</sup>. Z kolei szef dyplomacji w pierwszym niekomunistycznym rządzie K. Skubiszewski uzasadniał, że:

„uczestnicząc aktywnie w pracach Trójkąta Wyszehradzkiego, we współpracy bałtyckiej i środkowoeuropejskiej, Polska pragnie przyczynić się do zapewnienia stabilizacji i rozwoju w tej części kontynentu, także w układzie Północ–Południe, od Bałtyku do Adriatyku – linia dotąd nie rozwijana, a w okresie zimnej wojny wyraźnie wyeliminowana”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji parlamentarnych państw Pentagonale, Bolonia 18 maja 1991 r., K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 131.

<sup>4</sup> Prezes Rady Ministrów Hanna Suchocka, Oświadczenie prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac Rządu, 10 lipca 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/20035C1B>

<sup>5</sup> Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7A793856>

Po czwarte, rozwój współpracy regionalnej umacniał pozycję państw EŚW, pozytywnie wpływał na ich wizerunek, ukazując zdolność do pokonywania różnic i osiągnięcia kompromisu.

„Zdolność do podejmowania współpracy regionalnej jest dowodem ich żywotności i wiarygodności jako nowych partnerów Zachodu”<sup>6</sup>

– twierdził K. Skubiszewski. Polska dyplomacja aktywnie zabiegała, aby nie być wykluczonym z procesu budowania nowych struktur. Było to tym ważniejsze zważywszy na fakt, że Polska nie miała pozytywnych doświadczeń w tej sferze – w okresie międzywojennym nie należała do Małej Ententy (obejmującej Czechosłowację, Rumunię i Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, przemianowane w 1929 r. na Jugosławię), Ententy Bałkańskiej ani Ententy Bałtyckiej. Wysunięta przez Polskę koncepcja Międzymorza, czyli budowy bloku państw od Bałtyku do Morza Czarnego i Śródziemnego, zdolnego przeciwstawić się Niemcom i ZSRR, nie znalazła poparcia w innych krajach regionu, w szczególności w Czechosłowacji oraz na Litwie, gdzie przed II wojną światową Polakom przypisywano mocarstwowe aspiracje i zaborcze zamiary. Po zimnej wojnie Polska starała się o zupełnie inny wizerunek – państwa środkowoeuropejskiego, aktywnie współpracującego z sąsiadami z północy i południa.

Szef dyplomacji K. Skubiszewski w 1990 r. w kontekście w powiązań współpracy regionalnej w EŚW akcentował trzy kierunki: po pierwsze, trójkąt Czechosłowacja–Polska–Węgry, po drugie, kierunek południowy, po trzecie, kierunek bałtycki<sup>7</sup>. Na tych podstawach powstały Grupa Wyszehradzka, IŚE i RPMB. Ugrupowania te nie mieściły się w klasycznej definicji organizacji międzynarodowych, nie miały bowiem statutu ani stałych struktur. Taka formuła z jednej strony pozwalała na dużą otwartość i elastyczność, ale z drugiej – stwarzała ograniczenia. Luźny charakter współpracy nie wykluczał jednak ich dalszej instytucjonalizacji.

W EŚW Polska od początku szczególne znaczenie przypisywała relacjom z Czechosłowacją i Węgrami, uznając, że:

„jednym z pierwszoplanowych kierunków polskiej polityki zagranicznej pozostaje trójstronna współpraca polsko-czecho-słowacko-węgierska”<sup>8</sup>.

Relacje z tymi państwami rozwijano na poziomie stosunków dwustronnych, trójstronnych (Trójkąt Wyszehradzki) i multilateralnych (m.in. IŚE).

<sup>6</sup> Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji..., *op. cit.*, s. 133.

<sup>7</sup> Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, *op. cit.*

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

## 2. OD QUADRAGONALE DO IŚE

Do najstarszych form współpracy regionalnej w EŚW tworzonych w okresie tzw. nowego regionalizmu, należała wspomniana wyżej Inicjatywa Cze-rostronna (obejmująca: Włochy, Austrię, Węgry i Jugosławię) z 1989 r. Po dołączeniu Czechosłowacji przekształciła się w Pentagonale. Było to ugrupowanie służące zbliżeniu tych pięciu państw, a także umocnieniu ich pozycji w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym. Z perspektywy Włochów istotną rolę odgrywały ich obawy przed zdominowaniem regionu przez nową potęgę, jaką stały się zjednoczone Niemcy.

Od początku polskie władze wyrażały zainteresowanie nawiązaniem bliskiej współpracy z Pentagonale, a także uzyskaniem w nim pełnego uczestnictwa. Dążenia te spotykały się jednak z różnymi reakcjami. Wynikało to z jednej strony z obawy przed zmianami, jakie przyniosłoby przyjęcie Polski ze względu na jej potencjał – większej terytorialnie od Włoch, a także od Czechosłowacji i Węgier razem wziętych. Z drugiej strony, było efektem sprzecznych koncepcji rozwoju tego ugrupowania – dążenie do umacniania wąskiej, zamkniętej i ekskluzywnej struktury ścierało się z wizją otwarcia na przyjęcie wielu nowych członków.

Cele Pentagonale zostały sformułowane w tzw. dokumencie politycznym z 1 sierpnia 1990 r. w Wenecji, przyjętym przez premierów pięciu rządów, co w Polsce obserwowano z „wielką uwagą”<sup>9</sup>. Położono w nim nacisk na rozwój harmonijnych relacji między krajami postkomunistycznymi a zachodnioeuropejskimi.

Ostatecznie Polska dołączyła do tego ugrupowania w lipcu 1991 r., w związku z czym jego nazwę zmieniono na Heksagonale. Stało się to tuż po wybuchu wojny w Jugosławii (1991–1995), której członkostwo zawieszono w listopadzie 1991 r. W związku z przyjęciem kolejnych państw w 1992 r. podjęto decyzję o zmianie nazwy ugrupowania na IŚE. W 1996 r. liczyła ona już 16 państw – w tym 14 krajów pozaunijnych. Eskalacja konfliktu na Bałkanach wprawdzie nie zahamowała jej rozszerzenia, ale ukazała słabość tej struktury. IŚE nie była zdolna do podjęcia działań, by ustabilizować sytuację w jednym z założycieli tego ugrupowania, jakim była Jugosławia. Włochy, aspirujące do roli lidera w tym ugrupowaniu, były zbyt słabe, aby nadać mu większą dynamikę. Ponadto ich interesy i zainteresowania koncentrowały się wokół zagadnień, które nie należały do priorytetów polskiej polityki. W rezultacie z perspektywy Polski IŚE schodziła na trzeci plan.

<sup>9</sup> Przemówienie wygłoszone na spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych i delegacji parlamentarnych państw Pentagonale, Bolonia 18 maja 1991, *op. cit.*, s. 131.

### 3. OD TRÓJKĄTA WYSZEHRADZKIEGO DO GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Coraz większego znaczenia nabierał Trójkąt Wyszehradzki. W 1991 r. K. Skubiszewski mówił:

„Przywiązuję wielką wagę do współpracy w trójkącie Budapeszt-Praga-Warszawa. Są obiektywne powody, które dyktują bliskie więzy między tymi trzema państwami”<sup>10</sup>.

Fundamentem tej współpracy była deklaracja o współpracy w dążeniu do integracji europejskiej podpisana 15 lutego 1991 r. w Wyszehradzie na Węgrzech przez prezydenta RP Lecha Wałęsę, prezydenta Czechosłowacji Vaclava Havla i premiera Węgier Jozsefa Antalla. Państwa te miały harmonizować działania: „na rzecz ukształtowania współpracy i ścisłych kontaktów z instytucjami europejskimi”<sup>11</sup>, a także prowadzić konsultacje w sprawach dotyczących ich bezpieczeństwa. Trójkąt Wyszehradzki nie został wyposażony w żadne formalne struktury, a współpraca miała być w założeniu realizowana: „poprzez spotkania i konsultacje na różnych szczeblach i w różnych formach”<sup>12</sup>.

Kilka miesięcy po podpisaniu deklaracji wyszehradzkiej w EŚW nastąpiły głębokie zmiany. Rozpadał się blok radziecki: 28 czerwca 1991 r. podpisano decyzję o likwidacji RWPG, a 1 lipca 1991 r. formalnie przestał istnieć Układ Warszawski. W nowych uwarunkowaniach państwa Trójkąta Wyszehradzkiego w deklaracji krakowskiej 6 października 1991 r. podkreśliły, że priorytetem ich polityki zagranicznej jest rozwój stosunków ze Wspólnotami Europejskimi, a za zasadniczy cel współpracy ponownie uznano włączenie do europejskiego systemu politycznego, gospodarczego, prawnego i do systemu bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

W ocenie ministra Skubiszewskiego z czerwca 1992 r. odnośnie do relacji z Czechosłowacją i Węgrami:

„współpraca nasza nabrała trwałego charakteru i służy obiektywnym interesom trzech państw. Potrzebujemy lepszej koordynacji wspólnych działań na arenie międzynarodowej, w tym starań o członkostwo we Wspólnotach oraz starań o dalsze zbliżenie do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a z czasem o uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>11</sup> *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, tekst dokumentu: <http://www.visegradgroup.eu/historia-v4>

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

<sup>13</sup> *Deklaracja krakowska*, [w:] P. Deszczyński i M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 104–107.

<sup>14</sup> Przemówienie wygłoszone w Senacie RP w dniu 25 czerwca 1992 r., K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 243.

Sukcesem Trójkąta Wyszehradzkiego na drodze do WE było zawarcie Układów Europejskich o stowarzyszeniu ze WE przez Polskę, Czechosłowację i Węgry 16 grudnia 1992 r. Wprawdzie umowy te zostały podpisane przez poszczególne kraje indywidualnie, ale fakt ten został odebrany jako osiągnięcie całej grupy.

Równoległe trwały starania o powołanie specjalnej strefy wolnego handlu. Na początku lat 90.:

„w zasadzie jedynie Polska w sposób aktywny postulowała wyjście w sferze współpracy gospodarczej poza ogólne deklaracje”<sup>15</sup>.

Mogła liczyć na Węgry, które pozytywnie odniosły się do polskiej propozycji utworzenia strefy wolnego handlu, natomiast stosunek Czechosłowacji był pełen rezerwy. Pierwszym oficjalnym dokumentem, w którym trzy kraje zadeklarowały wolę zawarcia umów o liberalizacji handlu, stała się wspomniana deklaracja krakowska z 6 października 1991 r.<sup>16</sup> Ostatecznie wysiłki w tej sprawie zostały uwieńczone podpisaniem Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA) 21 grudnia 1992 r. przez Republikę Czeską, Republikę Słowacką (choć podział Czechosłowacji formalnie nastąpił dopiero 1 stycznia 1993 r.), Węgry i Polskę. W ten sposób powstała CEFTA, dzięki której miała powstać strefa wolnego handlu, służąc zdynamizowaniu wymiany handlowej. CEFTA nie miała żadnego zaplecza instytucjonalnego, nie dysponowała:

„nawet najskromniejszym sekretariatem, koniecznym do załatwienia spraw technicznych oraz wykonywania niezbędnych opracowań analitycznych, choćby statystycznych”<sup>17</sup>.

Jej jedynym organem statutowym był Wspólny Komitet, zbierający się w razie konieczności, nie rzadziej niż raz w roku. Taki model funkcjonowania wynikał z chęci zaakcentowania, że nie jest to regionalna organizacja gospodarcza o charakterze integracyjnym, która mogłaby być uznawana za substytut UE.

Wraz z rozpadem Czechosłowacji na Czechy i Słowację Trójkąt Wyszehradzki został przekształcony w Grupę Wyszehradzką (V4). Po przeniesieniu problematyki handlowej na forum CEFTA V4 mogła koncentrować się na współpracy o charakterze politycznym. Nie przyniosło to jednak impulsu do

<sup>15</sup> J. Rutkowski, *Pięć lat funkcjonowania CEFTA; stan rzeczywisty i potencjalne możliwości*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999, s. 20.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>17</sup> J. Rowiński, *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA...*, op. cit., s. 30.

jej rozwoju, który uległ zahamowaniu (o czym mowa niżej). W opinii ministra spraw zagranicznych Andrzeja Olechowskiego z 1994 r.:

„Osłabienie grupy wyszehradzkiej – współpracy regionalnej dla wymiany poglądów i ewentualnie ich wspólnego wyrażania – oceniamy jako niekorzystne. Pobudza ono poszukiwanie innych związków w Europie Środkowej. Nie odpowiada nam to, gdyż nie znajdujemy lepszej definicji niż właśnie grupa wyszehradzka. (...). Poszukujemy projektów, które mogłyby ożywić współpracę w grupie”<sup>18</sup>.

Próby ożywienia tej współpracy nie powiodły się. W latach 1993–1995 odbywały się spotkania ministrów różnych resortów (np. spraw wewnętrznych, ministrów obrony narodowej), ale fakt, że były one organizowane w ramach V4, nie wprowadzał nowej jakości. Do najważniejszych wydarzeń w tym okresie należało spotkanie szefów czterech państw i ich ministrów spraw zagranicznych z prezydentem USA B. Clintonem w Pradze 12 stycznia 1994 r.<sup>19</sup> Kolejne spotkanie na szczepku szefów rządów V4 nastąpiło dopiero w 1998 r. W praktyce współpraca wyszehradzka nie zapewniała rozwiązań instytucjonalnych koniecznych dla pogłębienia wzajemnych stosunków.

#### 4. RADA PAŃSTW MORZA BAŁTYCKIEGO

Na początku lat 90. Polska zaangażowała się też w rozwój współpracy w regionie Bałtyku, choć był to kierunek przez lata nieobecny w polskiej polityce zagranicznej. Wraz z władzami Szwecji wysunęła propozycję zorganizowania konferencji poświęconej ochronie środowiska Morza Bałtyckiego, w czasie której w dniach 2–3 września 1990 r. w Ronneby w Szwecji szefowie rządów przyjęli Deklarację Morza Bałtyckiego. W kolejnych miesiącach trwały prace nad zacieśnieniem współpracy bałtyckiej. Ostatecznie z inicjatywy władz Niemiec i Danii w marcu 1992 r. w Kopenhadze odbyła się konferencja, na której powołano RPMB. Miała zajmować się m.in. wspieraniem instytucji demokratycznych, współpracą gospodarczą, ochroną środowiska, energetyką, kulturą, oświatą, turystyką, transportem, komunikacją, ochroną zdrowia itp. Z tego szerokiego obszaru współpracy wyłączono kwestie bezpieczeństwa.

<sup>18</sup> Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

<sup>19</sup> Kalendarium najważniejszych wydarzeń: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before>

Z polskiej perspektywy, w myśl słów K. Skubiszewskiego z 1992 r.:

„W regionie bałtyckim zwracamy szczególną uwagę na kwestie gospodarcze, ochronę środowiska, zwiększenie bezpieczeństwa elektrowni atomowych, których tam jest wiele, planowanie regionalne, a także wspomaganie instytucji demokratycznych w całym regionie”<sup>20</sup>.

Z jednej strony Polska podkreślała swe zainteresowanie działalnością RPMB, ale z drugiej strony na tle państw należących do tego ugrupowania (Rosja, Niemcy, Szwecja, Norwegia itp.) należała do mniejszych graczy. Nie miała silnych więzi z państwami skandynawskimi, a Bałtyk traktowała jako obszar północnych peryferii Europy, oderwany od wyzwań kumulujących się na osi wschód–zachód.

Początkowo RPMB nie miała własnego, stałego zaplecza instytucjonalnego. Najważniejsze decyzje miały zapadać na dorocznych sesjach Rady na szczeblu ministrów spraw zagranicznych z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej. Między sesjami kilka razy w roku zbierał się Komitet Wyższych Urzędników.

## 5. SŁABNĄCE ZAINTERESOWANIE POLSKI WSPÓŁPRACĄ REGIONALNĄ (1994–2004)

Po kilku latach intensywnego rozwoju nowe ugrupowania utraciły swój dynamizm. W dużej mierze wynikało to z pozytywnych przeobrażeń ładu światowego po zimnej wojnie. Rozpad ZSRR i bloku radzieckiego nastąpił pokojowo, a perspektywa akcesji krajów EŚW do UE i NATO stała się coraz bliższa. W nowych uwarunkowaniach zadziałał mechanizm opisywany przez teorię realistyczną, w myśl którego w obliczu braku zagrożenia i wyraźnych wspólnych interesów współpraca międzynarodowa słabnie.

W polskiej polityce regionalnej w EŚW największe znaczenie przypisywano trzem ugrupowaniom: Grupie Wyszehradzkiej, IŚE i RPMB, ale ich rola malała.

„Rozwijają się, czasem zbyt nieśmiało, instytucje współpracy regionalnej – Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Bałtyckich [chodziło o RPMB], Inicjatywa Środkowoeuropejska promujące klimat dobrego sąsiedztwa i współpracy”

– zauważał minister spraw zagranicznych A. Olechowski w styczniu 1994 r.<sup>21</sup> Polska nie przejawiała szczególnej aktywności, aby rozwój współpracy regio-

<sup>20</sup> Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/40DC5CDB>

<sup>21</sup> Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja ministra spraw zagranicznych o bieżącej sytuacji międzynarodowej i ewentualnych zagrożeniach dla Polski z niej wynikających, 21 stycznia 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/04D7B994>

nalnej w EŚW zintensyfikować, a swoją uwagę koncentrowała raczej na innych zagadnieniach – na akcesji do NATO i UE, relacjach z USA, Rosją i Niemcami. Minister spraw zagranicznych D. Rosati, prezentując w 1996 r. priorytety polskiej polityki zagranicznej, nie wspomniał ani o V4, ani o IŚE, bądź RPMB. W kontekście współpracy regionalnej w EŚW mówił tylko o dalszej liberalizacji handlu w ramach CEFTA<sup>22</sup>. Z kolei premier Jerzy Buzek, wymieniając w 1997 r. ugrupowania regionalne na pierwszym miejscu, mówił o CEFTA, następnie o RPMB, a na końcu o IŚE<sup>23</sup>.

Reasumując, przedstawiciele władz deklarowali, że współpraca w regionie Morza Bałtyckiego stanowi ważny i obiecujący kierunek polskiej polityki zagranicznej, zwracali uwagę na wielkie perspektywy przed RPMB, ale w ślad za tymi deklaracjami nie podejmowano konkretnych działań. Podobne stanowisko zajmowano wobec IŚE, prezentowane jako pożyteczne ugrupowanie, które może:

„odegrać istotną rolę w realizacji wspólnych interesów regionalnych, w tym projektów z dziedziny transportu, zwalczania zorganizowanej przestępczości, ochrony środowiska i wspierania przedsiębiorczości”<sup>24</sup>.

Szerokie spektrum działalności RPMB, zajmującej się praktycznie wszelkimi dziedzinami stosunków międzynarodowych, z wyjątkiem problematyki militarnej, wpływało na problem z określeniem jej tożsamości. RPMB stało się dogodnym, ale mało wyrazistym forum dla rozwoju wszechstronnych kontaktów między tworzącymi ją państwami. Dzieliły je nie tylko różnice polityczne, ale też rozwojowe.

Zarówno RPMB, jak i IŚE, miały problem z określeniem swej własnej roli i konkretnych celów. W ocenie ministra D. Rosatego IŚE: „nadal poszukuje trwałych i powszechnie akceptowanych wyróżników swej tożsamości”<sup>25</sup>. W dyskusji nad przyszłością IŚE Polska stała na stanowisku, że ugrupowanie to powinno koncentrować się na uzyskiwaniu środków na realizację konkretnych projektów w dziedzinie rolnictwa, gospodarki żywnościowej, współpracy

<sup>22</sup> Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 9 maja 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/03F73D54>

<sup>23</sup> Prezes Rady Ministrów J. Buzek, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10 listopada 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/729F7293>

<sup>24</sup> Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 maja 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/6456F097>

<sup>25</sup> *Ibidem*.



naukowo-badawczej, itp. W obliczu poszerzenia IŚE Polska popierała przyjmowanie nowych państw, co z jednej strony umacniało potencjał ugrupowania, ale z drugiej stwarzało nowe wyzwania. Zmuszało do wypracowania porozumienia w coraz szerszym gronie i utrudniało określenie celów, jakie IŚE ma realizować.

Bez względu na niedoskonałości, RPMB i IŚE stanowiły ważny element wzmacniający pozycję Polski na scenie międzynarodowej i służyły wciąż jako łącznik między krajami postkomunistycznymi a Europą Zachodnią. Aspekt ten akcentował minister W. Bartoszewski, mówiąc, że IŚE

„ze względu na udział w niej Austrii i Włoch, traktujemy jako pomost między Europą Środkową a Unią Europejską oraz jako praktyczny instrument przewyżczania podziału Europy”<sup>26</sup>.

RPMB i IŚE pozostały luźnymi ugrupowaniami, ale w drugiej połowie lat 1990. powołano ich stałe organy administracyjne – w 1996 r. Sekretariat Wykonawczy IŚE w Trieście (wcześniej noszący nazwę Centrum Informacji i Dokumentacji IŚE), a w 1998 r. Stały Sekretariat RPMB w Sztokholmie. W Polsce podobne instytucje nie powstawały, o co zresztą jej władze się nie starały.

Po 1993 r. wyraźnemu osłabieniu uległa V4, co wynikało głównie ze sporów w stosunkach bilateralnych między Słowacją a Węgrami, a także z polityki władz Słowacji i Czech. Polskie władze obserwowały osłabienie V4 z pewnym niepokojem. Uznawały, że w regionie nie ma lepszej konfiguracji niż V4, która grupuje:

„nasze państwa nie tylko dlatego, że są sąsiadami, ale dlatego, że są liderami reform politycznych i gospodarczych wśród państw postkomunistycznych i jednoznacznie opowiadając się za integracją z UE i NATO”<sup>27</sup>.

Szef polskiej dyplomacji W. Bartoszewski z rozczarowaniem stwierdził, że:

„Mimo naszych starań współpraca polityczna w ramach Grupy Wyszehradzkiej nie osiągnęła oczekiwanej przez nas dynamiki i poziomu”<sup>28</sup>.

W drugiej połowie lat 90. w polskiej polityce zagranicznej akcentowano konieczność rozwoju relacji z państwami regionu przede wszystkim na płaszczyźnie bilateralnej, a w dalszej kolejności – multilateralnej. Od 1996 r. aż do 1999 r.

<sup>26</sup> Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 24 maja 1995, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/45B65BDC>

<sup>27</sup> Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

<sup>28</sup> Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski..., *op. cit.*

w najważniejszych wystąpieniach polskich premierów i szefów dyplomacji nie było żadnej wzmianki o V4. Ze względu na swój niezinstytucjonalizowany charakter, współpraca ta była ściśle uzależniona od stanu stosunków między czterema tworzącymi ją państwami. V4 nie miała własnych struktur administracyjnych, np. sekretarza, który mógłby w razie potrzeby odgrywać rolę mediatora między członkami. Gdy przez kilka lat nie odbyło się żadne spotkanie na najwyższym szczeblu w gronie V4, pojawiły się wątpliwości, czy ta grupa nadal istnieje.

Zainteresowanie Polski przesunęło się w kierunku CEFTA. W przeciwieństwie do V4, CEFTA była otwarta na przyjęcie nowych państw i poszerzała się – w 1996 r. dołączyła do niej Słowenia, w 1997 r. Rumunia, w 1999 r. Bułgaria, w 2003 r. Chorwacja, w 2006 r. Macedonia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Serbia, Czarnogóra i Kosowo. Z jednej strony oczekiwano, że jej znaczenie będzie rosło:

„CEFTA stanie się rynkiem wolnego handlu na obszarze zamieszkanym przez 70 milionów ludzi, ciągnącym się od Morza Bałtyckiego do Śródziemnego. Od 1998 r. organizacja ta będzie praktycznie formą integracji gospodarczej. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję Polski w staraniach o przystąpienie do Unii Europejskiej”<sup>29</sup>.

– mówił minister Bartoszewski. W podobnym tonie wypowiadał się premier W. Cimoszewicz:

„Do rozwoju CEFTA przywiązujemy znaczenie szczególne jako do wielkiej szansy dla wszechstronnej i intensywnej współpracy gospodarczej krajów sąsiedzkich”<sup>30</sup>.

Z drugiej strony, istnienie CEFTA było uzależnione od tempa rozszerzenia UE. Ze względu na unijną wspólną politykę handlową każdy kraj wstępujący do UE musiał opuścić CEFTA, co Polska uczyniła w 2004 r., podobnie jak Czechy, Słowacja, Węgry i Słowenia.

Pod koniec lat 90. nastąpiła rewitalizacja współpracy wyszehradzkiej i V4 powróciła na naczelne miejsce w sferze polskiej polityki regionalnej w EŚW. Zmiana była możliwa po wyborach parlamentarnych w 1998 r. w Czechach i Słowacji. Od władzy odszedł premier Czech Vaclav Klaus, który nie krył rezerwy wobec współpracy wyszehradzkiej, a także premier Słowacji V. Meciar, któremu zarzucano łamanie zasad demokracji i niejasną politykę zagraniczną, prowadzącą do wykluczenia Słowacji z pierwszej grupy państw przyjętych do NATO i zaproszonych do negocjacji akcesyjnych z UE. Polskie władze popierały dążenia nowego słowackiego rządu Mikuláša Dzurindy do

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Prezes Rady Ministrów W. Cimoszewicz, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, 12 lutego 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/4EFBC019>

wstąpienia do NATO i UE. Minister B. Geremek mówił wprost, że: „Ważnym zadaniem grupy jest aktywne promowanie kandydatury Słowacji do członkostwa w NATO”<sup>31</sup>. Żywością interes w osiągnięciu tego celu miały wszystkie sąsiadujące z nią państwa V4.

W Polsce z zadowoleniem przyjęto renesans współpracy wyszehradzkiej. Po doświadczeniach z wcześniejszych lat, gdy nie miała ona żadnego zaplecza instytucjonalnego, postanowiono wprowadzić zmiany. Z jednej strony istniejący luźny model współpracy był krytykowany, ale z drugiej strony wizja silnej instytucjonalizacji, ewentualnego przekształcenia ją w organizację międzynarodową też nie cieszyła się poparciem. Wybrany został wariant pośredni. W maju 1999 r. na szczycie premierów w Bratysławie na nowo określone zostały ramy współpracy wyszehradzkiej. Od 2000 r. wprowadzono zasadę prezydencji w V4, a także powołano Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie. Polska stała na stanowisku, że V4 powinna być oparta na:

„mocnym fundamencie konkretnych projektów, w tym w dziedzinie infrastruktury, polityki wizowo-konsularnej oraz gospodarki. Sukces grupy wyszehradzkiej będzie mierzony przede wszystkim jej praktycznymi osiągnięciami”<sup>32</sup>.

V4 pozostawała najważniejszym elementem polskiej polityki regionalnej w EŚW, mimo sporów i przejawów braku lojalności wewnątrz tej grupy, o czym otwarcie mówił minister W. Cimoszewicz w expose w 2002 r.<sup>33</sup>

## 6. MARGINALIZACJA WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W EŚW W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ (PO 2004 R.)

Zmiany, jakie zaszły w środowisku międzynarodowym wraz z poszerzeniem UE w 2004 r., przyniosły nowe spojrzenie na współpracę regionalną. Polska wystąpiła z CEFTA, nie potrzebowała już ani RPMB, ani IŚE jako pomostu łączącego ją z krajami UE. Jej dalszy udział w V4 wymagał nowego fundamentu, bo grupa ta szukała nowej racji bytu po osiągnięciu celu wyznaczonego w deklaracji wyszehradzkiej z 1991 r. o współpracy na drodze do integracji europejskiej.

<sup>31</sup> Minister spraw zagranicznych B. Geremek, Informacja rządu o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 kwietnia 1999, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/48BD8E19>

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 14 marca 2002, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/79E78E11>

Konieczne stało się zdefiniowanie nowego miejsca współpracy regionalnej w EŚW w polskiej polityce zagranicznej i wytyczenie jej nowych celów. Wiązało się to z potrzebą znalezienia odpowiedzi na takie pytania, jak: czy Polska powinna zwiększyć swoją aktywność w RPMB, IŚE i V4, dążąc do zdynamizowania tej współpracy? Czy powinna starać się o wzmocnienie swojej obecności w regionie Bałtyku, Karpat i Bałkanów? Czy współpraca w ramach RPMB, IŚE i V4 powinna być tylko funkcją polityki bezpieczeństwa, czyli przede wszystkim być traktowana jako czynnik umacniający pozycję Polski w relacjach z Rosją i Niemcami? Czy może polityka regionalna powinna stać się dla Polski zapleczem dla jej ambicji politycznych na forum UE?

W praktyce Polska starała się kontynuować dotychczasową politykę regionalną w EŚW. W obliczu akcesji do UE szef polskiej dyplomacji W. Cimoszewicz w 2004 r. akcentował konieczność „pogłębionej refleksji nad rolą tych organizacji w nowych europejskich realiach oraz redefinicji ich celów i zadań”<sup>34</sup>. Polska nie miała skonkretyzowanej wizji przyszłości RPMB ani IŚE. Ograniczała się do ogólnych deklaracji, że RPMB będzie traktowana

„jako instrument integracji gospodarczej i społecznej z partnerami skandynawskimi oraz państwami bałtyckimi, a także intensyfikacji współpracy z Rosją, przede wszystkim z Obwodem Kaliningradzkim”<sup>35</sup>.

W ocenie MSZ z 2012 r., RPMB ewoluowała z profilu *stricte* ekologicznego na bardziej ogólny – dotyczący efektywnej gospodarki, a współpraca bałtycka:

„z zagadnień dotyczących ochrony środowiska wyraźnie przesunęła się w kierunku rozwijania nowoczesnych technologii, budowy odpowiadającym współczesnym standardom systemów edukacji, a także tworzeniu coraz silniejszych powiązań gospodarczych”<sup>36</sup>.

Polska była zainteresowana dalszym uczestnictwem w tych procesach.

Mniejsze zainteresowanie budziła IŚE. W tym kontekście zapowiadano, że Polska będzie współdziałać w kształtowaniu nowej roli tego ugrupowania, przede wszystkim ukierunkowując jego działania na rzecz zapobiegania podziałom po rozszerzeniu UE. IŚE w dalszym ciągu pełniła funkcję pomostu łączącego kraje unijne i pozaunijne – w 2014 r. obejmowała 18 członków (Albanię, Austrię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czarnogórę, Czechy,

<sup>34</sup> Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, 21 stycznia 2004, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/4A199911>

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, MSZ, Warszawa marzec 2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>

Macedonię, Mołdowę, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię, Ukrainę, Węgry i Włochy), z których większość (10) należała już do UE, część do UE kandydowała, ale dla niektórych (Białoruś, Ukraina i Mołdowa) perspektywa członkostwa w UE pozostawała odległa. Największe zaangażowanie w prace ISE i gotowość do ponoszenia związanych z tym kosztów przejawiały niezmiennie Włochy, które wraz z Austrią nadawały kierunek działania tej strukturze. Przejawiało się to m.in. w fakcie, że funkcję sekretarza generalnego ISE lub jego pierwszego zastępcy (*alternate secretary general*) obejmowali dotąd tylko Włosi lub Austriacy. Silna pozycja Włoch została zresztą formalnie zagwarantowana w art. 23 „Wytycznych i zasad działania”<sup>37</sup>. Zapisano w nim, że jedno z najważniejszych stanowisk na szczeblu wykonawczym ma być obsadzone przez *host country*, czyli państwo, w którym siedzibę ma Sekretariat Wykonawczy ISE. Z punktu widzenia Polski ISE stało się jedną z wielu płaszczyzn spotkań, o niewielkim znaczeniu na scenie politycznej.

Zainteresowanie polskich władz skoncentrowało się na V4, która stała się ugrupowaniem wewnętrznym w UE. Współpraca między tymi czterema państwami w przeważającym stopniu przeniosła się na poziom unijny, dlatego pojawiało się pytanie o sens kontynuowania dotychczasowej formuły. Polska wspierała „ideę odnowienia przesłania Grupy w nowych warunkach, w oparciu o realistyczną ocenę oczekiwań i możliwości”<sup>38</sup>. Przywiązywała dużą wagę:

„do współdziałania z Czechami, Słowacją i Węgrami w zabieganiu o wspólne interesy w ramach Unii, a także w rozwijaniu współpracy w regionie, zwłaszcza w dziedzinie infrastruktury, ruchu osobowego i kultury”<sup>39</sup>. Poza wymiarem praktycznym akcentowała dążenie do „utrwalenia tożsamości naszego regionu w ramach rozszerzonej Unii”<sup>40</sup>.

Odpowiedź na pytanie o przyszłość V4 przyniosła deklaracja przyjęta na szczycie w Kromierzyżu 12 maja 2004 r., w której premierzy czterech krajów zapewniali o ich dalszej współpracy. Miała być ona oparta na konkretnych projektach, przy zachowaniu jej elastycznego i otwartego charakteru<sup>41</sup>. V4 mogła stać się ważnym instrumentem, zwiększającym wpływ tych państw w UE, a także na scenie międzynarodowej. Wzmacniała ich pozycję, bo głos

<sup>37</sup> „One of the posts of the Executive Level will be filled by the host country of the organisation”. Guidelines and Rules of Procedure, [http://www.cei.int/sites/default/files/CEI\\_Guidelines\\_2008\\_web\\_new.pdf](http://www.cei.int/sites/default/files/CEI_Guidelines_2008_web_new.pdf)

<sup>38</sup> Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> <http://www.visegradgroup.eu/2004/declaration-of-prime>

V4 miał większą wagą niż samej Polski albo Słowacji. Przykładowo w latach 2004–2014, tj. gdy obowiązywał nicejski system głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, te cztery państwa miały razem 58 głosów ważonych, zatem tyle samo co wspólnie Niemcy i Francja (do 2017 r. nicejski system głosowania może być stosowany w szczególnych przypadkach). Pod względem liczby mieszkańców (64,4 mln) V4 ustępowała tylko Niemcom i Francji, a jej obszar (532 tys. km kw.) na tle krajów unijnych był mniejszy jedynie od Francji, znacznie przewyższając terytorium Niemiec (357 tys. km kw.).

Minister spraw zagranicznych Anna Fotyga deklarowała, że:

„Wielką wagę przywiązujemy do zacieśniania współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej, forum współdziałania czterech sąsiadujących ze sobą państw Europy Środkowej. Opowiadamy się za zachowaniem integralności grupy, pozostając otwarci na propozycje podejmowania przez nią współpracy z innymi państwami”<sup>42</sup>.

Współpracę taką podejmowano w formule „Wyszehrad plus”, przyjętej pod koniec lat 90., która umożliwiała państwom trzecim aktywny udział w spotkaniach wyszehradzkich i ścisłą współpracę w konkretnych obszarach, wzmacniając siłę oddziaływania grupy. Była to z jednej strony odpowiedź na starania o dołączenie do V4 kilku państw środkowoeuropejskich, wśród których wymieniano Litwę, Słowenię, Rumunię, Bułgarię i Chorwację, a z drugiej strony – wynik decyzji państw wyszehradzkich, by nie poszerzać samej grupy.

W polskiej polityce zagranicznej rosło znaczenie V4, a jednocześnie słabła rola RPMB i IŚE. Przykładowo w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. podkreślono dążenie do zacieśnienia współpracy w ramach V4, nie było natomiast wzmianki o IŚE ani o RPMB – wspomniano jedynie o wsparciu dla rozwoju „innych instytucji subregionalnych, przyczyniających się do demokratyzacji regionu oraz zwiększenia bezpieczeństwa i stabilności”<sup>43</sup>, nie wymieniając tych instytucji z nazwy. W „Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016” najwięcej uwagi poświęcono V4, pojawił się fragment dotyczący RPMB, ale o IŚE nie było mowy<sup>44</sup>.

Współpraca wyszehradzka stała się znaną marką – mimo przeszkód funkcjonowała od kilkunastu lat. Wciąż jednak nie brakowało głębokich różnic zdań między czterema państwami, co ograniczało jej znaczenie. Przykładowo władze Polski, Czech, Słowacji i Węgier nie zdołały zająć wspólnego sta-

<sup>42</sup> Minister spraw zagranicznych A. Fotyga, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., 11 maja 2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/36154D8E>

<sup>43</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007.

<sup>44</sup> Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, *op. cit.*

nowiska ani w kwestii projektu konstytucji unijnej, ani w sprawie budżetu unijnego, gdy UE znalazła się w kryzysie w drugiej połowie 2005 r. Wprawdzie w ramach V4 próbowano wypracować wspólne stanowisko w sprawie budżetu, by wzmocnić pozycję negocjacyjną, ale rezultat tych wysiłków można było ocenić na szczycie UE w grudniu 2005 r., gdzie dochodziło do otwartej wzajemnej krytyki przez przedstawicieli państw wyszehradzkich. Lista spraw, w których ich stanowiska zasadniczo się różniły, obejmowała m.in. uznanie niepodległości Kosowa, budowę tarczy antyrakietowej, a także konflikt Ukrainy z Rosją. Kraje V4 różniły się w ocenie zagrożeń, co przekładało się na trudność w osiągnięciu konsensusu między nimi i powodowało małą spójność działań tych państw na scenie międzynarodowej w ważnych dla bezpieczeństwa kwestiach.

Przejęcie władzy przez PO i PSL w 2007 r. przyniosło głębokie zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Po dwuletnim okresie dominującej pozycji PiS (2005–2007) rozpoczął się okres kohabitacji (2007–2010), gdy prezydentem był Lech Kaczyński, związany z PiS, a premierem Donald Tusk, lider PO. Prezydent starał się kontynuować linię polityki zagranicznej wyznaczoną przez poprzedni rząd, przywiązując dużą wagę do wzmocnienia aktywności Polski w EŚW. Aktywność ta przejawiała się przede wszystkim na płaszczyźnie bilateralnej. Stosunki polsko-czeskie rozwijały się z niespotykaną wcześniej siłą, do czego przyczyniały się dobre relacje prezydentów obu krajów. Różnice w podejściu do Rosji nie przeszkadzały im podejmować wspólnych działań na forum UE. Prezydent L. Kaczyński uznawał prezydenta V. Klausea za znakomitego partnera w grze o to, aby UE nie zmieniła się w zdominowane przez RFN i Francję superpaństwo<sup>45</sup>. Polska starała się też budować dobre relacje z państwami bałtyckimi – w szczególności z Litwą, a także Łotwą, Estonią, „bo w Unii zawsze lepiej nie występować pojedynczo”<sup>46</sup>. Współpraca ta przynosiła konkretne efekty – gdy prezydent L. Kaczyński w sierpniu 2008 r. udał się do Gruzji, która znalazła się w stanie wojny z Rosją, towarzyszyli mu prezydenci Litwy, Estonii i Ukrainy oraz premier Łotwy. Była to bezprecedensowa akcja, ukazująca w niespotykanym dotąd wymiarze zdolność do współdziałania między krajami EŚW.

Rząd D. Tuska miał inną wizję polityki zagranicznej. Głównym punktem odniesienia dla PO była UE, ze szczególną rolą Niemiec. W myśl programu tej partii:

<sup>45</sup> Lech Kaczyński w wywiadzie z Łukaszem Warzechą, Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 245.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 244.

„większość naszej aktywności na polu polityki zagranicznej jest realizowana za pośrednictwem Unii Europejskiej. Skutecznie realizować naszą rację stanu można tylko poprzez umiejętne wpisanie naszego interesu w szerszy interes europejski”<sup>47</sup>.

Na tym tle słabło znaczenie współpracy w EŚW. Ogłoszenie przez ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego końca tzw. „polityki jagiellońskiej” zostało przyjęte jako rezygnacja z aktywnej polityki w EŚW i odwrócenie się od mniejszych graczy<sup>48</sup> na rzecz zacieśniania relacji z Niemcami. W ocenie prezydenta L. Kaczyńskiego, minister R. Sikorski:

„wprowadził Polskę do głównego nurtu, czyli podporządkowanego całkowicie przede wszystkim Niemcom, a także Francji”<sup>49</sup>.

Po kilku latach w obliczu niekorzystnych przemian zachodzących w środowisku międzynarodowym, wynikających m.in. z kryzysu w UE, problemów w NATO, zmian w polityce USA i Rosji, minister R. Sikorski zredefiniował swoje stanowisko wobec EŚW, choć niezmiennie podkreślał, że kluczowym partnerem politycznym Polski pozostają w Europie Niemcy. W exposé w 2013 r. zwracał uwagę na duży potencjał polityczny i ekonomiczny czterech państw wyszehradzkich, mówiąc m.in.:

„Stopa wzrostu gospodarczego Polski, Czech, Słowacji i Węgier przekroczyła w ubiegłych latach średnią unijną. W połowie lat dziewięćdziesiątych PKB czterech państw Grupy Wyszehradzkiej wynosił niecałe 270 miliardów dolarów. Dziś jest to prawie cztery razy tyle. Jesteśmy także zbiorowo najważniejszym partnerem handlowym Niemiec, wyprzedzając między innymi Francję. Chcemy dodawać impetu tym sprzyjającym trendom”.

W 2014 r. zaznaczał, że:

„W formule wyszehradzkiej rozwijamy współpracę w dziedzinie energetyki. Z Czechami, Słowacją i Węgrami łączą nas nie tylko wspólna historia i cele polityczne, ale również rosnąca wymiana handlowa. (...) Razem z partnerami wyszehradzkimi otwieramy się na Północ – ku krajom nordyckim i bałtyckim”.

Wzmocnienie pozycji Polski dzięki jej aktywności w EŚW mogło być ważnym atutem w kształtowaniu jej relacji z europejskimi potęgami.

<sup>47</sup> Program wyborczy PO z 2011: *Następny krok. Razem*, [w:] I. Słodkowska, M. Dołbakowska (red.), *Wybory 2011. Partie i ich programy*, Warszawa ISP PAN, 2013, s. 461.

<sup>48</sup> P. Ukielski, *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Warszawa–Kraków 2010, s. 364–365.

<sup>49</sup> Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński...*, *op. cit.*, s. 246.



We wspomnianym wyżej dokumencie programowym MSZ, określającym cele polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016, wskazywano potrzebę rozwoju zarówno współpracy bilateralnej, jak i wzmocnienia struktur regionalnych. W opinii MSZ:

„W świetle narastającej konkurencji zewnętrznej i długofalowych skutków kryzysu gospodarczego należy dążyć do umacniania wspólnego głosu państw Grupy Wyszehradzkiej, krzewić poczucie wspólnoty interesów oraz podejmować działania na rzecz konsolidacji stanowisk w kwestiach politycznych”<sup>50</sup>.

Okazją do nadania nowej dynamiki współpracy środkowoeuropejskiej miała być polska prezydencja w V4 w okresie 1 lipca 2012 r. – 1 lipca 2013 r. Przejmując po raz czwarty rotacyjne przewodnictwo Polska wyznaczyła za cel m.in. umocnienie współpracy na rzecz zintegrowanej Europy, wzmocnienie pozycji V4 na arenie międzynarodowej, potwierdzenie wartości współpracy regionalnej w realiach trwającego w Europie kryzysu gospodarczego<sup>51</sup>. Pojawiły się ambicje, aby V4 „stała się znakiem regionalnym nie mniej rozpoznawalnym niż Beneluks czy współpraca nordycka”<sup>52</sup>.

Jednak głębokie różnice, które ujawniały się wobec kwestii o znaczeniu strategicznym dla regionu, sprawiały, że w praktyce V4 nie zabierała głosu wówczas, gdy mógł on być najbardziej znaczący. W szczególności ukazała to wojna Rosji z Ukrainą w 2014 r. – podczas gdy Polska postrzegała ten konflikt w kategoriach „twardego” bezpieczeństwa, z akcentem na zagrożenie militarne, to dla Czech, Węgier i Słowacji głównym wyzwaniem była przyszłość ich współpracy gospodarczo-energetycznej z Rosją. Odmienne stanowiska uniemożliwiły V4 prowadzenie skoordynowanej polityki w sprawie o żywotnym znaczeniu dla regionu. W rezultacie doszło do marginalizacji współpracy regionalnej w EŚW w polskiej polityce zagranicznej, coraz bardziej skupionej na kwestiach bezpieczeństwa.

Ważnym determinantem zewnętrznym, który dezintegrująco wpływał na politykę państw wyszehradzkich, była silna pozycja Rosji i Niemiec w regionie. Troska o dobre relacje z tymi potęgami miała większe znaczenie dla państw wyszehradzkich niż ich dążenie do zacieśnienia wzajemnych relacji. W konsekwencji budowanie więzi w ramach V4 było możliwe tylko w obszarze,

<sup>50</sup> Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, *op. cit.*

<sup>51</sup> Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej: Grupa Wyszehradzka na rzecz Integracji i Spójności, MSZ, Warszawa, 2012.

<sup>52</sup> Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej, MSZ, Warszawa 2013, s. 15.

w którym nie kolidowało z interesami Rosji i Niemiec. Mimo tych ograniczeń, V4 w swej luźnej formie była ważną strukturą, umacniającą pozycję Polski, Czech, Węgier i Słowacji w środowisku międzynarodowym.

## PODSUMOWANIE

Po zimnej wojnie współpraca regionalna w EŚW rozwijała się z niespotykaną wcześniej dynamiką. W pierwszej połowie lat 90. Polska stała się członkiem Pentagonale, przekształconym ostatecznie w IŚE, ponadto należała do RPMB, V4 i CEFTY, ale ich znaczenie słabło. W połowie lat 90. pojawiły się nawet wątpliwości, czy V4 nadal istnieje, lecz pod koniec dekady nastąpiła rewitalizacja tego ugrupowania.

Po poszerzeniu UE w 2004 r. pojawiło się pytanie o rolę współpracy regionalnej w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych. Polska w dalszym ciągu uczestniczyła w RPMB, koncentrującej się w coraz większym stopniu na sprawach gospodarczych, w której silną rolę odgrywała Szwecja. Pozostała też członkiem IŚE, gdzie szczególną aktywność przejawiały Włochy. Z polskiego punktu widzenia ugrupowanie to stało się jedną z wielu płaszczyzn dyplomacji wielostronnej o niewielkim znaczeniu politycznym. Największą wagę polskie władze przywiązywały do współpracy z Czechami, Słowacją i Węgrami w ramach V4.

Polska nie miała ani odpowiedniego potencjału, ani też woli, aby promować i realizować własne koncepcje regionalne w wymiarze środkowoeuropejskim. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych nie powołano żadnej specjalnej komórki odpowiedzialnej za współpracę regionalną. Ten obszar – obok wielu innych – należał do kompetencji Departamentu Polityki Europejskiej MSZ, który zajmował się m.in. sprawami związanymi z członkostwem Polski w UE w odniesieniu do rozwoju politycznego i instytucjonalnego UE, reformami traktatowymi UE, politycznymi aspektami rozwoju polityk wewnętrznych i zewnętrznych UE, polityką rozszerzenia UE, strategiami makroregionalnymi UE, wymiarem zewnętrznym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, a także relacjami dwustronnymi z państwami Europy, z wyjątkiem państw Europy Wschodniej<sup>53</sup>.

W polityce zagranicznej Polski priorytetowe miejsce zajmowało bezpieczeństwo. Szczególne znaczenia nabrała ta kwestia w obliczu niekorzystnych zmian, jakie miały miejsce w związku z podważeniem przez Rosję w 2014 r.

<sup>53</sup> <http://www.msz.gov.pl>

fundamentalnych zasad ładu międzynarodowego, takich jak nienaruszalność granic, niestosowanie siły w sporach międzynarodowych, respektowanie suwerenności państw.

„W Europie ożyły zagrożenia, z którymi zmagaliśmy się przed 1989 rokiem – widmo agresji zbrojnej, nieobliczalności wielkiego mocarstwa, wreszcie pogardy dla praw suwerennych narodów, ryzyko podziału kontynentu na strefy wpływu”.

– mówił minister spraw zagranicznych G. Schetyna w Sejmie w 2014 r.<sup>54</sup> Polska intensyfikowała swą aktywność w NATO, starała się zacieśniać współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i wzmocnić współpracę obronną w ramach UE, dużo uwagi poświęcając relacjom z Niemcami i Rosją.

W istniejącym układzie sił znaczenie współpracy regionalnej w EŚW osłabło. Przyczyniły się do tego różnice w ocenie szans i zagrożeń wynikających ze zmian sytuacji międzynarodowej. Doceniając znaczenie struktur regionalnych w EŚW, należy zauważyć, że nawet w wąskim gronie czterech państw wyszehradzkich nie udało się wypracować wspólnego stanowiska w kwestiach o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa regionu. Z tego powodu współpraca regionalna w wymiarze środkowoeuropejskim schodziła na dalszy plan w polskiej polityce zagranicznej.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, [www.visegradgroup.eu/historia-v4](http://www.visegradgroup.eu/historia-v4)

Central European Initiative, Guidelines and Rules of Procedure, [www.cei.int/sites/default/files/CEI\\_Guidelines\\_2008\\_web\\_new.pdf](http://www.cei.int/sites/default/files/CEI_Guidelines_2008_web_new.pdf)

Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja ministra spraw zagranicznych o bieżącej sytuacji międzynarodowej i ewentualnych zagrożeniach dla Polski z niej wynikających, 21 stycznia 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/04D7B994>

Minister spraw zagranicznych A. Olechowski, Informacja rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 12 maja 1994, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/06F62854>

<sup>54</sup> Minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna, Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)

- Minister spraw zagranicznych A. Fotyga, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 r., 11 maja 2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/36154D8E>
- Minister spraw zagranicznych B. Geremek, Informacja rządu o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 8 kwietnia 1999, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/48BD8E19>
- Minister spraw zagranicznych D. Rosati, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 9 maja 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/03F73D54>
- Minister spraw zagranicznych G. Schetyna, Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)
- Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, 8 maja 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7A793856>
- Minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/40DC5CDB>
- Minister spraw zagranicznych W. Bartoszewski, Informacja ministra spraw zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 24 maja 1995, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/45B65BDC>
- Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 14 marca 2002, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/79E78E11>
- Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz, Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, 21 stycznia 2004, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/4A199911>
- Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów T. Mazowieckiego w sprawie proponowanego składu rządu i programu prac rządu, 12 września 1989, [w:] R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2007, tom II.
- Prezes Rady Ministrów H. Suchocka, Oświadczenie prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu, 10 lipca 1992, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/20035C1B>
- Prezes Rady Ministrów J. Buzek, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10 listopada 1997, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/729F7293>

- Prezes Rady Ministrów W. Cimoszewicz, Przedstawiony przez prezesa Rady Ministrów program działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, 12 lutego 1996, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/4EFBC019>
- Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, MSZ, Warszawa marzec 2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>
- Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej: Grupa Wyszehradzka na rzecz Integracji i Spójności, MSZ, Warszawa 2012.
- Raport polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej, MSZ, Warszawa 2013.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2007.
- Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P., 16 marca 1990.

#### Prace zwarte i artykuły

- Deszczyński P., Szczepaniak M., *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995.
- Rowiński J., *Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach CEFTA*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999.
- Rutkowski J., *Pięć lat funkcjonowania CEFTA; stan rzeczywisty i potencjalne możliwości*, [w:] P. Bożyk (red.), *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, SGH, Warszawa 1999.
- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997
- Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.), *Wybory 2011. Partie i ich programy*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Ukielski P., *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Warszawa–Kraków 2010.
- Warzecha Ł., *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010.

#### Wybrane strony internetowe

- [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) – oficjalna strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP
- [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – oficjalna strona Sejmu RP
- [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu) – oficjalna strona Grupa Wyszehradzkiej
- [www.cei.int](http://www.cei.int) – oficjalna strona Inicjatywy Środkowoeuropejskiej
- [www.cbss.org](http://www.cbss.org) – oficjalna strona Rady Państw Morza Bałtyckiego

## WSPÓLPRACA REGIONALNA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W POLSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ

### Streszczenie

Wraz z przeobrażeniami ładu międzynarodowego zmieniała się rola współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej w polskiej polityce zagranicznej. Na początku lat 90. XX wieku Polska silnie angażowała się w budowanie nowych struktur, takich jak Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Trójkąt Wyszehradzki. Nowe ugrupowania w dużym stopniu traktowano w sposób instrumentalny jako krok ku zbliżeniu do UE i NATO. Polska nie promowała własnych koncepcji budowania nowej jakości w tej części Europy, nie miała też aspiracji, by odgrywać rolę regionalnego mocarstwa opartego na nowych strukturach. Po wstąpieniu do UE w 2004 r. uwaga polskiej dyplomacji skoncentrowała się na Grupie Wyszehradzkiej (V4), która pozostała ważnym narzędziem współpracy czterech państw – Polski, Czech, Słowacji i Węgier – w obszarze ich wspólnych interesów. Jednak ze względu na duże rozbieżności jej znaczenie pozostawało niewielkie w kwestiach strategicznych dla bezpieczeństwa regionu. W sumie współpraca regionalna w EŚW zajmowała ważne, ale drugoplanowe miejsce z perspektywy Warszawy.

## REGIONAL CO-OPERATION IN EAST-CENTRAL EUROPE IN THE POLISH FOREIGN POLICY

### Summary

With the changes in international order, the role of regional co-operation in East-Central Europe in the Polish foreign policy changed too. In the early 1990s, Poland was deeply involved in the development of new structures such as the Central European Initiative, the Council of the Baltic Sea States, and the Visegrad Triangle. The new organisations, to a great extent, were treated instrumentally as a step on the way to rapprochement with the EU and NATO. Poland did not promote its own concepts of developing a new value in this part of Europe and did not aspire to play the role of a regional power based on the new structures either. After the accession to the EU in 2004, the attention of Polish diplomacy focused on the Visegrad Group

(V4), which was a key tool in the co-operation of the four countries – Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary – in the field of their common interests. However, due to big divergences, its role in the areas that are strategic for the security of the region was of little importance. In essence, the regional co-operation in the East-central Europe was important but from the perspective of Warsaw, it was of secondary importance.

## РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ В ПОЛЬСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ

### Резюме

В связи с преобразованием международного порядка изменилась роль регионального сотрудничества в Центрально-Восточной Европе в польской внешней политике. А начале 90-х годов XX века Польша активно ангажировалась в образование новых структур, таких, как Центрально-Европейская Инициатива, Совет государств Балтийского моря, Вышеградский треугольник. Новые объединения в большой степени инструментально воспринимались как шаг к сближению к ЕС и НАТО. Польша не продвигала собственных концепций создания нового качества в данной части Европы, не имела также амбициозных планов исполнения роли региональной державы с опорой на новые структуры. После вступления в 2004-м году в ЕС внимание польской дипломатии сконцентрировано на Вышеградской Группе (V4), остающейся важным инструментом сотрудничества четырёх государств – Польши, Чехии, Словакии и Венгрии – в сфере их общих интересов. Однако по причине больших разногласий её значение в вопросах, стратегических для безопасности региона, было невелико. В общем региональное сотрудничество в Центрально-Восточной Европе занимало важное, однако второстепенное место для Варшавы.

**Piotr Kocyba, Rafał Riedel**

## POLSKIE PARTIE POLITYCZNE WOBEC KWESTII ŚLĄSKIEJ NA PRZYKŁADZIE STOSUNKU DO RUCHU AUTONOMII ŚLĄSKA

### WPROWADZENIE

W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z przyspieszeniem w zakresie budowy i konsolidacji świadomości tożsamościowej Ślązaków<sup>1</sup>. Śląskie deklaracje tożsamościowe przestały być niszową ekstrawagancją, stały się coraz bardziej świadome i coraz bardziej masowe<sup>2</sup>. Zjawisko to przekłada się m.in. na rosnący sukces Ruchu Autonomii Śląska (RAŚ), który stanowi jedną z instytucjonalnych emanacji „śląskiego przebudzenia”<sup>3</sup>. Jednak RAŚ spotkał się z całkowicie negatywną reakcją świata polityki. Nawet jak na warunki polskie, gdzie poziom agresji politycznej na samą obecność RAŚ w regionalnej polityce jest względnie wysoki – zjawisko to wydaje się być symptomatyczne i skłania do refleksji na temat źródeł, uwarunkowań i interpretacji zjawiska całkowitej negacji świata polityki wobec RAŚ i jego postulatów. Dlatego celem niniejszego artykułu jest ukazanie postaw głównych partii politycznych (na poziomie centralnym i regionalnym) wobec Ruchu Autonomii Śląska wraz z dyskusją ich determinant, ewolucji i spodziewanych konsekwencji.

---

<sup>1</sup> *Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?*, L. Nijakowski (red.), Warszawa 2002.

<sup>2</sup> Szerzej patrz: T. Supik, *Ślązak, buntownik z różnych powodów*, wypowiedź dla „Dziennika Zachodniego” (źródło: <http://slaskie.naszemiasto.pl/artukul/slajak-buntownik-z-roznych-powodow,761106,art,t,id,tm.html>) [dostęp: 30.05.2014].

<sup>3</sup> Dlatego też postawy wobec RAŚ będą w niniejszym tekście przeplatać się z postawami wobec manifestowanych przejawów śląskości – autorzy uznają, że są one ściśle ze sobą powiązane (aczkolwiek nie tożsame) i w wielu obszarach spójne.



Od strony metodologicznej niniejsza praca powstała według trzech zintegrowanych ze sobą metod. Po pierwsze, autorzy przeprowadzili w lutym oraz marcu 2015 roku półustrukturyzowane wywiady pogłębione z liderami Ruchu Autonomii Śląska, jak również przedstawicielami regionalnej i krajowej polityki oraz z ekspertami zajmującymi się regionalizmem, polityką lokalną i regionalną. Po drugie, została dokonana krytyczna analiza dokumentów (jak np. programy i dokumenty partyjne), według kryterium stosunku do Ruchu Autonomii Śląska oraz problematyki Śląskości jako takiej. Po trzecie wreszcie – ze względu na fakt, że wiele partii nie prezentuje względem powyższej kwestii żadnego oficjalnego stanowiska wyartykułowanego w postaci programowej – dokonano analizy zawartości prasy, selekcyjnie wybierając wypowiedzi przedstawicieli różnych środowisk politycznych na temat Ruchu Autonomii Śląska, jego liderów, programu czy samej kwestii śląskiej. Ostatecznie w niniejszej pracy zostały zaprezentowane najbardziej reprezentatywne wypowiedzi w adekwatny sposób ilustrujące postawy poszczególnych partii i innych ugrupowań aktywnych w krajowej, bądź regionalnej polityce.

Transformacja systemowa 1989 roku i towarzyszące jej przemiany polityczne przyniosły nie tylko demokratyzację w polskim życiu publicznym, ale również poprawę w zakresie standardów praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych i etnicznych. Jednak w opinii liderów Ruchu Autonomii Śląska<sup>4</sup>, jak również w opinii niektórych ekspertów<sup>5</sup>, postawa władz polskich wobec mniejszości śląskiej gwałci europejskie standardy w tym zakresie. Po 25 latach funkcjonowania w demokratycznym systemie, 10 latach członkostwa w Unii Europejskiej mniejszość śląska nie może doczekać się uznania gwarantującego jej pozycję wynikłą z praw mniejszości<sup>6</sup>. Wobec powyższego problemu, kluczowa wydaje się postawa poszczególnych partii politycznych (i ich przedstawicieli) wobec kwestii śląskiej oraz wobec RAŚ. Ona bowiem będzie kluczowa dla przyszłych relacji RAŚ z innymi podmiotami regionalnej i krajowej polityki, jak również dla przyszłości statusu Ślązaków<sup>7</sup> w ramach umowy społecznej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Wywiad A/02/2015

<sup>5</sup> M. Myśliwiec, *Ślōnskō godka – praśny folklor czy język regionalny?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 3 (15)/2013, s. 101–102 oraz: Wywiad C/02/2015, Wywiad B/02/2015.

<sup>6</sup> T. Słupik, *Województwo śląskie – 10 lat w Unii Europejskiej. Próba bilansu*, [w:] *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, R. Riedel (red.), Racibórz–Wrocław 2014, s. 235–244.

<sup>7</sup> E.A. Sekuła, *Po co Ślązakom potrzebny jest naród? Niebezpieczne związki pomiędzy autonomią i nacjonalizmem*, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> Szerzej patrz: W. Konarski, *Żeby Polska była Polską, powinni w niej być Ślązacy*, [http://wyborcza.pl/2029020,97863,9402219.html?sms\\_code=](http://wyborcza.pl/2029020,97863,9402219.html?sms_code=) [dostęp: 31.05.2014].

## 1. „UKRYTA OPCJA NIEMIECKA”

Najbardziej wyrazistą, jednoznaczną i nie pozostawiającą cienia wątpliwości konstatacją ujawniającą stosunek do RAŚ jest stwierdzenie, które znalazło się w „Raporcie o stanie Rzeczypospolitej” – dokumencie Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości (PiS) z 2011 roku, nazywającego śląskich autonomistów „zakamuflowaną opcją niemiecką”. Jest to wypowiedź o tyle istotna, że nadała ona ramy debacie publicznej na ten temat. PiS, ze względu na swoją pozycję w systemie partyjnym RP i związaną z tym siłę „przebiecia medialnego”, był w stanie zasygnalizować temat w dyskursie publicznym w sposób, który był i jest poza zasięgiem RAŚ. Warto tutaj dodać, że mimo iż wypowiedź ta była przyjęta jako stosunek PiS do RAŚ, to precyzyjne przytoczenie fragmentu raportu bezdyskusyjnie ujawnia, iż (przynajmniej w pierwotnej wersji raportu<sup>9</sup>) była to postawa wobec śląskości jako takiej:

„Można dodać, że śląskość jest po prostu pewnym sposobem odcięcia się od polskości i przypuszczalnie przyjęciem po prostu zakamuflowanej opcji niemieckiej”<sup>10</sup>.

Liderzy RAŚ zgodnie przyznają, że postawa ta ma charakter polityczny i stanowi przejaw negatywnego stosunku do ich ugrupowania, jednak sama logiczna zawartość stwierdzenia, jak również kontekst, w którym się pojawia, nie pozostawiają złudzeń, iż jest to postawa PiS wobec śląskości. Manifestacja śląskości w percepcji Prawa i Sprawiedliwości to odcinanie się od polskości, a wręcz przyjęcie (przypuszczalne) opcji niemieckiej. W opinii lidera RAŚ, Jerzego Gorzelika, jest to stwierdzenie po wielokroć obraźliwe. Po pierwsze obraźliwe dla tej części Ślązaków, którzy deklarują tylko i wyłącznie śląską identyfikację tożsamościową (a nie śląsko-polską czy śląsko-niemiecką – jak było to również dopuszczone w spisie powszechnym z 2011 roku<sup>11</sup>). Po drugie, jest to obraźliwe – zdaniem lidera RAŚ – dla Niemców (co samo w sobie stanowi pewien problem chociażby w wymiarze dyplomatycznym – PiS, największa opozycyjna partia w Polsce, główny pretendent do objęcia władzy po Platformie Obywatelskiej, w oficjalnym dokumencie programowym „straszy Niemcem”). Rzeczywiście, należy uznać, że odwoływanie się do antyniemiec-

<sup>9</sup> Po burzy medialnej wywołanej tzw. kwestią śląską, Prawo i Sprawiedliwość wprowadziło poprawkę do swojego raportu. W zaktualizowanym dokumencie podkreślono, że „zakamuflowaną opcją niemiecką” jest śląskość „która odrzuca polską przynależność narodową”.

<sup>10</sup> „Raport o stanie Rzeczypospolitej”, Warszawa 2011, s. 34.

<sup>11</sup> Porównaj z: E.A. Sekuła, *Wybrali narodowość śląską, ale czują się także Polakami*, wywiad dla „Dziennika Zachodniego”, 25.10.2011.

kich fobii i lęków części elektoratu, o ile skuteczne z punktu widzenia marketingu politycznego, nie powinno mieć miejsca z punktu widzenia dobra aktualnych i przyszłych stosunków polsko-niemieckich czy po prostu z punktu widzenia dobrych obyczajów w polityce.

Jeden z liderów Mniejszości Niemieckiej Diethmar Brehmer zareagował natychmiast:

„Prezes PiS ocenia nas bardzo niesprawiedliwie. Nie zasłużyliśmy na to. Jako mniejszość zawsze deklarowaliśmy lojalność wobec Polski i bardzo o nią dbamy. Kiedy w województwie opolskim doszło do pewnych incydentów – natychmiast je potępiliśmy”<sup>12</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że w opinii liderów RAŚ, siła i skala ataku PiS na Śląskość jest jedynie manifestacją polskiej koncepcji państwa narodowego. Jak zauważa Jerzy Gorzelik, jest to koncepcja trwała, zakotwiczona w polskiej myśli państwowej, bez względu na ustrój. Już komuniści budowali – wbrew marksistowskiej koncepcji internacjonalizacji – model państwa narodowego. W jego opinii współczesna prawica, mimo że próbuje budować swój wizerunek na etosie antykomunistycznym, kontuuje pod tym względem politykę władz PRL. Jest to polityka nierozumiejąca „ludzi pogranicza”<sup>13</sup>, którzy nie pasują do jednej z oficjalnych narracji historycznych (np. polskiej lub niemieckiej). Niewątpliwie częścią „śląskiego przebudzenia”<sup>14</sup> jest proces budowy własnej narracji historycznej. Tymczasem w pewnych punktach jest ona rażąco sprzeczna z tradycyjną polską narracją historyczną. Za przykład może posłużyć kwestia interpretacji III Powstania Śląskiego, które ze śląskiego punktu widzenia traktowane może być jako klasyczna wojna domowa. Czy – jeszcze bardziej nieakceptowalna z perspektywy polskiej – kwestia polskich obozów koncentracyjnych. Nie chodzi tutaj o błędy i lapsusy językowe, często popełniane przez zachodnich polityków na temat nazistowskich obozów zakładanych na terytorium dzisiejszej Rzeczypospolitej Polskiej, wynikłe z ignorancji historycznej. Określenie „polskie obozy koncentracyjne” intencjonalnie używane jest przez Jerzego Gorzelika, w odniesieniu do obozów powstałych po II Wojnie Światowej na terytorium Górnego Śląska (np. Zgoda – Świętochłowice), w których zostali zamordowani Niemcy, Ślązacy i Polacy (wrogowie reżimu komunistycznego). Zdaniem lidera RAŚ-u zbrodnia ta miała znamiona czystki etnicznej i dopóki

<sup>12</sup> A. Pustułka, A. Minorczyk-Cichy, *Wielka burza po słowach Jarosława Kaczyńskiego na temat Ślązaków*, „Dziennik Zachodni”, 1.04.2011.

<sup>13</sup> Wywiad A/02/2015.

<sup>14</sup> J. Gorzelik, *Pozytywny kod śląskości – śląska tożsamość w kontekście integracji europejskiej. Integracja europejska „śląskie przebudzenie”*, [w:] *Śląsk – 10 lat..., op cit.*, s. 85–92.

„(...) polski Prezydent nie stanie przy bramie na Zgodzie, nie uzna ofiar ‘Śląskiej Tragedii’, nie potępi jej i nie odetnie się od niej, będą świadomie mówił nie o ‘komunistycznych obozach koncentracyjnych’, ale o ‘polskich obozach koncentracyjnych’. Rzeczpospolita Polska jest w końcu prawnym spadkobiercą Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”<sup>15</sup>.

Jak wynika z powyższych stwierdzeń, konflikt na temat interpretacji historycznych wydaje się być zakodowany wręcz w dialog pomiędzy Ślązakami (jedyną grupą we współczesnej Polsce, pozwalającą sobie na inną niż – a czasami skrajnie odmienną od tradycyjnie propolskiej – oficjalną narrację historyczną) a Polakami. Problem polega oczywiście na tym, że do takiego dialogu właściwie nie dochodzi – w związku z tym pojednanie polsko-śląskie wydaje się odległe i coraz bardziej odległe.

Wracając jednak do głównego nurtu tego fragmentu wywodu, czyli do wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego na temat „ukrytej opcji niemieckiej”, należy zauważyć, iż mimo tak ewidentnego braku taktu i wyczulenia na specyfikę regionu o wieloetnicznym obliczu<sup>16</sup>, wątek ten (obraźliwy wobec Niemców) właściwie przeszedł niezauważony. Za to większość komentatorów skupiała się na PR-owskim aspekcie niefortunnego stwierdzenia. Przez większość obserwatorów stwierdzenie to zinterpretowane zostało jako przejaw kampanii wyborczej – za reprezentatywny należy uznać tutaj komentarz Agaty Pustułki i Aldony Minorczyk-Cichy:

„(...) Ostre słowa prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, oceniające Ślązaków jako krypto-Niemców, jasno pokazują, że trudne dylematy związane z narodowością stały się tematem wyborczym dla PiS, które na antyniemieckim straszaku buduje swój wizerunek w rozporządzonej – jak widać na całym – kampanii wyborczej”<sup>17</sup>.

Wydaje się jednak, że to coś więcej niż tylko i wyłącznie taktyka wyborcza budowana na, ciągle skutecznym w części elektoratu PiS, antyniemieckim populizmie i polaryzacji społecznej. Biorąc pod uwagę trwałość tej postawy, należy ją uznać za stały element światopoglądu nie tylko Jarosława Kaczyńskiego, lidera Prawa i Sprawiedliwości, ale całego obozu politycznego polskiej prawicy, jak również – w mniej wyrazistej formie i treści – całego spektrum polskiej sceny politycznej<sup>18</sup>.

Tak jak zostało już zasygnalizowane wcześniej, stwierdzenie to miało swoją ogromną wagę w procesie konstruowania debaty publicznej na temat

<sup>15</sup> Wywiad A/02/2015

<sup>16</sup> R. Riedel, *Tradycyjne identyfikacje tożsamościowe wobec tendencji post-etnicznych we współczesnej Europie*, [w:] *Śląsk – 10 lat...*, op. cit., s. 71–84.

<sup>17</sup> A. Pustułka, A. Minorczyk-Cichy, *Wielka burza...*, op. cit.

<sup>18</sup> Wywiad A/02/2015.

RAŚ i Śląska i większość jakichkolwiek innych opinii ujawnionych w tym czasie budowana była w relacji do tej wypowiedzi. Dlatego warto przyjrzeć się reakcjom regionalnych liderów politycznych na przywołaną powyżej opinię z „Raportu o stanie Rzeczypospolitej”, która następnie pojawiała się w wielu wypowiedziach medialnych prezesa PiS oraz innych przedstawicieli tej partii. Reakcje na tak skrajną opinię o śląskości pozwalają na skonstruowanie swego rodzaju mapy postaw wobec problematyki Śląska, śląskości i głównego postulatu RAŚ, a więc daleko idącej autonomii<sup>19</sup> dla Śląska i docelowo regionalizacji Polski.

Po pierwsze, wypowiedź przedstawiciela PiS w regionie, paradoksalnie dość powściągliwa (jak na standardy panujące w PiS), wręcz odcinająca się od kontrowersyjnego stwierdzenia – mimo iż pochodząca ze strony posłanki PiS z Zagłębia Ewy Malik:

„Prezes Kaczyński ma prawo do wyrażania własnej opinii i nie będę jej komentować. Nie uczestniczyłam w tworzeniu tej części raportu. Ślązacy, w ramach obowiązującej Konstytucji, mają prawo do pielęgnowania swojej kultury. Postulaty dotyczące autonomii idą jednak zbyt daleko”<sup>20</sup>.

## 2. POZOSTAŁE PARTIE POLITYCZNE WOBEC KWESTII ŚLĄSKOŚCI I RUCHU AUTONOMII ŚLĄSKA

Z kolei Tomasz Tomczykiewicz, przewodniczący śląskiej PO, wykorzystał zaistniałą burzę medialną do ataku na PiS:

„Wypowiedź pana Kaczyńskiego jest po prostu haniebna, świadczy o jego kompletnej nieznajomości Śląska. Taką właśnie retoryką posługiwali się bolszewicy i to z jej powodu tysiące Ślązaków wywieziono na Syberię. Prezes PiS obraża wszystkich Ślązaków”<sup>21</sup>.

W odniesieniu do tej wypowiedzi należy zwrócić uwagę, że wszyscy uczestnicy wywiadów, pytani o ewolucję stosunku poszczególnych partii do RAŚ, wskazywali iż postawa PO jest najbardziej koniunkturalna<sup>22</sup>. Postawa regionalnych struktur PO znacznie poprawiła się podczas współtworzenia z RAŚ koalicji w Śląskim Sejmiku Wojewódzkim (2010), a następnie pogorszyła się

<sup>19</sup> Szerzej na temat rozumienia pojęcia autonomii, patrz: J. Iwanek, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spoleczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, J. Liszka (red.), Ustroń 2000, s. 176.

<sup>20</sup> A. Pustułka, A. Minorczyk-Cichy, *Wielka burza...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Wywiad A/02/2015; Wywiad B/02/2015; Wywiad C/02/2015.

kiedy RAŚ wyszedł z lokalnej koalicji (2012). Co więcej, obserwujemy tutaj ciekawą korelację regionalnego i centralnego poziomu polityki, tzn. postawa PiS w miarę upływu czasu łagodniała (choćby ze względu na fakt, iż lokalni i regionalni kandydaci zorientowali się, że postawa władz centralnych partii bardziej szkodzi niż wspomaga ich wynik wyborczy), podczas gdy postawa regionalnej PO, radykalizowała się. Lokalni i regionalni politycy PO – jako partii władzy – licząc na awanse poprzez struktury partyjne, nie tyle łagodzili, ale wręcz zaostrozili swoje stanowisko – wpisując się w główną linię swojej partii, wytyczoną przez takich jej liderów, jak Jerzy Buzek (eurodeputowany ze Śląska) czy Bronisław Komorowski (Prezydent RP, były polityk PO, identyfikujący się z PO i przez nią popierany). Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że liderzy RAŚ potrafią bardziej docenić programową anty-śląskość PiS-u, która wynika – w ich przekonaniu – z negatywnej postawy wobec autonomii jako takiej, sympatii wobec scentralizowanej struktury państwowej, obawy przed „landyzacją” Polski. Podczas gdy ich zdecydowanie mniejszym uznaniem cieszy się postawa polityków PO, którzy w opinii Jerzego Gorzelika

„(...) albo myślą tak samo jak PiS, a mówią co innego, albo są całkowicie bezrefleksyjni, albo z przyczyn koniunkturalnych, bądź PR-owskich budują swój stosunek do RAŚ i tematyki śląskiej”<sup>23</sup>.

Tymczasem najbardziej negatywna wypowiedź, co wydaje się dość zaskakujące z punktu widzenia domniemanej lewicowej tolerancji na wszelkiego rodzaju różnorodność, odmienność i prawa do autodefinicji, pojawiła się z kolei z ust lidera lewicy w regionie. Zbyszek Zaborowski, przewodniczący SLD na Śląsku nie tylko nie potępił prezesa PiS, ale wskazał na winnych w PO i RAŚ – polaryzacji społecznej na Śląsku:

„Ta opinia to efekt podkręcania w okresie spisu powszechnego atmosfery nowego plebiscytu i przeciwstawiania Ślązaka – Polakowi. Przestrzegałem, jakie to niebezpieczne. Ale to nie Kaczyński wywołał sprawę, tylko PO i RAŚ, które zaproszono do współrządzenia województwem”<sup>24</sup>.

Interesująca jest również ewolucja postaw wobec RAŚ i „śląskości”. O ile postawa przedstawicieli PiS wydaje się być w miarę stała, o tyle inne ugrupowania i aktorzy sceny politycznej wykazują pod tym względem pewną, jak zostało już zauważone powyżej, koniunkturalną zmienność.

Za przykład posłużyć może tutaj postawa regionalnych liderów Platformy Obywatelskiej, którzy w czasie budowania i trwania koalicji w Sejmiku Samo-

<sup>23</sup> Wywiad A/02/2015

<sup>24</sup> A. Pustułka, A. Minorczyk-Cichy, *Wielka burza...*, *op. cit.*

rządowym Województwa Śląskiego, zaprzestali swoich negatywnych opinii o swoim mniejszościowym koalicjancie. Spotykała ich oczywiście za to krytyka ze strony polskich środowisk „patriotycznych”:

„(...) W PO nie budzą protestu postawy jawnie antypolskie, wręcz obrażające Polaków. (...) Ważny jest też stosunek do Ruchu Autonomii Śląska, którego członkowie kandydowali z list PO, mimo że ta formacja jawnie odcina się od polskości. (...) Niezwykle charakterystyczna jest też bardzo agresywna reakcja czołowego polityka PO, szefa klubu Tomasza Tomczykiewicza, na formułowaną w Sejmie krytykę decyzji zawarcia koalicji z RAŚ w samorządzie wojewódzkim, a także stała opcja tej partii na współpracę z Mniejszością Niemiecką na Śląsku Opolskim. I to mimo powtarzających się incydentów wskazujących na to, że przynajmniej niektórzy działacze tej mniejszości ostentacyjnie demonstrują nielojalność wobec państwa polskiego (zdejmowanie polskich flag i godła w gminach rządzonych przez MN)”<sup>25</sup>.

Kiedy RAŚ opublikował w 2010 roku swoją propozycję statutu organicznego dla Polski, pt. „Autonomia 2020”, lider PiS w regionie śląskim Wojciech Szarama zareagował natychmiastowo i negatywnie, uznając iż zmiana statusu województwa to chybiony i groźny pomysł.

Z kolei reakcja SLD zaprezentowana została tuż po wyborach w 2010 roku przez ówczesnego lidera tego ugrupowania Zbigniewa Napieralskiego, podtrzymała SLD-owski, mocno negatywny ton:

„Ruch Autonomii Śląska chce oczywiście autonomii Śląska, co uważam za rzecz bardzo niebezpieczną, bo zagraża integralności państwa polskiego. Jeżeli dla władzy, dla stanowisk, zawiązuje się takie koalicje, to obnaża tak naprawdę podejście do polityki Platformy Obywatelskiej”<sup>26</sup>.

Warto zauważyć, że wraz z upływem czasu, nawet publicystyka Kazimierza Kutza, tradycyjnie bardzo krytyczna, zaczęła być uznawana za antypolską, po tym jak zaczął on umiarkowanie przychylnie wypowiadać się na temat RAŚ i jego lidera Jerzego Gorzelika.

Ważne jest również, aby przywrócić się głównemu postulatowi RAŚ, czyli daleko idącej autonomii regionów (nie tylko Śląska). Odwołując się do bogatych tradycji historycznych śląskiej autonomii RAŚ, nawołuje do autonomii regionów Rzeczypospolitej Polskiej (Działania Ruchu na rzecz autonomii Śląska nie zmierzają do zmiany granic państwowych)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Za: M. Krutak, *Regionalizm śląski w ujęciu Ruchu Autonomii Śląska*, <http://polskie-dzieje.pl/pozostale-artykuly/regionalizm-slaski-w-ujeciu-ruchu-autonomii-slaska.html> [dostęp: 11.02.2015].

<sup>27</sup> § 5 Statutu Ruchu Autonomii Śląska.

Należy zauważyć, że jest to postulat sprzeczny z aktualną sytuacją prawno-ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, która pozostaje państwem silnie scentralizowanym. Dlatego też należy widzieć negatywną reakcję przedstawicieli świata polityki wobec RAŚ jako reakcję wobec jednej z zasad ustrojowych konstytuujących współczesną polską republikę. Trudno ocenić, na ile jest to przejaw przywiązania czy przekonania do takiej formy rządów, a na ile oznaka kunktatorstwa polityków, dla których naturalnym ekosystemem funkcjonowania zawodowego jest Warszawa i scentralizowany system polityczny RP. Niemniej jednak należy odnotować zdecydowanie jednolity blok postaw wobec tego postulatu politycznego. Znajdziemy tutaj cały repertuar wypowiedzi, wśród nich warto przytoczyć te, ukazujące spójność pomiędzy reprezentantami koalicji rządowej i opozycji:

Donald Tusk (PO):

„(...) Dyskusja o autonomii regionów w Polsce to ślepa uliczka. Donikąd nie prowadzi, nie rozwiązuje żadnych realnych problemów, a jedynie zwiększa poziom emocji w debacie publicznej. Niepotrzebnie. Żeby uzyskać dobre efekty nie musimy od razu wywracać ustroju naszego państwa do góry nogami. (...) bycie Ślązakiem nie stoi w sprzeczności z byciem Polakiem. To nie jest alternatywa: albo Ślązak, albo Polak”<sup>28</sup>.

Jarosław Gowin, prominentny polityk prawicy (dawniej PO) o RAŚ:

„(...) W mojej opinii stronnictwo to wykazuje zbyt daleko idące postulaty, a w publicznych wypowiedziach jego liderzy wprost dystansują się od lojalności wobec Polski. Uważam, że poza tak postawioną granicę odpowiedzialny polityk wykroczać nie powinien”<sup>29</sup>.

Na podstawie rozmów z ekspertami, w części wywiadu poświęconej determinantom postaw partii politycznych wobec RAŚ, ujawniła się jako dominująca determinanta w postaci siły danego ugrupowania w regionie. A mówiąc bardziej precyzyjnie relatywnej siły – tzn. uczestnicy wywiadów wskazywali, iż coś co może zmienić postawy wobec RAŚ jest „czysta arytmetyka” – im silniejszy będzie RAŚ (np. stanie się niemożliwym do uniknięcia koalicjantem), tym bardziej będą się liczyć z nim poszczególne partie. I w drugą stronę – im silniej czuje się dana partia w regionie, tym bardziej negatywnie formułuje swoje postawy wobec RAŚ. Na tej podstawie uczestnicy wywiadów poproszeni zostali o pozycjonowanie na mapie obrazującej siłę dwóch zmiennych:

<sup>28</sup> „Dyskusja o autonomii regionów w Polsce to ślepa uliczka”, portal: wpolityce.pl, <http://wpolityce.pl/polityka/164511-gowin-dyskusja-o-autonomii-regionow-w-polsce-to-slepa-uliczka> [dostęp: 10.02.2015].

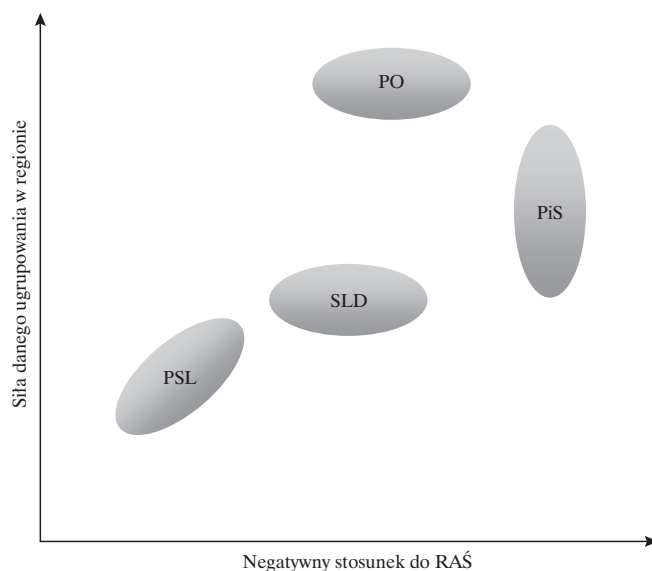
<sup>29</sup> *Ibidem*.



(negatywnego<sup>30</sup>) stosunku wobec RAŚ oraz pozycji i siły danego ugrupowania w regionie (rozumianej jako wypadkowa liczby posłów z regionu, liczby radnych w sejmiku, pozycji w samorządach gminnych, powiatowych, oraz inne czynniki). Uśredniony wynik tej części wywiadu może zostać zaprezentowany w postaci następującej wizualizacji:

Rysunek 1

### Pozycjonowanie postaw partii politycznych wobec RAŚ



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych.

Ze względu na ograniczoność formuły niniejszego tekstu w powyższym zestawieniu zostały uwzględnione jedynie największe partie parlamentarne, obecne również w polityce na poziomie regionalnym. Tytułem uzupełnienia nadmienić jedynie należy, że wśród mniejszych ugrupowań reprezentujących część lokalnych i regionalnych środowisk politycznych znaleźć możemy zarówno takie, które prezentują skrajnie negatywny stosunek wobec RAŚ – np. RO „Polski Śląsk”<sup>31</sup>,

<sup>30</sup> Jak się okazało, zdecydowana większość uczestników wywiadów wskazywała, że stosunek wobec RAŚ jest zawsze negatywny i skalowaniu podlegać może jedynie siła tej negatywnej postawy.

<sup>31</sup> A. Pustułka, *Ruch anti-RAŚ w październiku. Działacze wymyślają nazwę*, „Dziennik Zachodni”, <http://www.dziennikzachodni.pl/artokol/664517,ruch-antyras-w-pazdzierniku-dzialacze-wymyslaja-nazwe,id,t,html> [dostęp: 11.02.2015].

jak również znany również z polityki krajowej „Twój Ruch” (wcześniej „Ruch Palikota”).

Bardzo interesująco przedstawia się stosunek mniejszości niemieckiej do RAŚ. Należy zwrócić uwagę, że kolejne spisy powszechne ujawniają silną tendencję negatywną jeśli chodzi o niemieckie deklaracje tożsamościowe w województwach śląskim i opolskim. Jest to z jednej strony związane z procesami demograficznymi oraz z migracjami, ale z drugiej strony również ze zmianą identyfikacji tożsamościowych części byłych członków mniejszości niemieckiej, którzy dotychczas deklarowali przynależność do narodowości niemieckiej, natomiast po pojawieniu się alternatywnej tożsamości śląskiej, uznali ją za bliższą i zaczęli wskazywać w rozmowach z rachmistrzami spisu powszechnego. W konsekwencji postawa mniejszości niemieckiej wobec RAŚ jest skomplikowana – należy pamiętać, że nie jest to jedna organizacja, ale konglomerat ugrupowań o charakterze politycznym, społeczno-kulturowym i innych. Generalnie jednak uczestnicy wywiadów wskazywali<sup>32</sup>, iż stosunki z mniejszością z województwa śląskiego układają się poprawnie (w końcu RAŚ broni wielokulturowości, której beneficjentem jest również mniejszość niemiecka), podczas gdy stosunki z mniejszością z województwa opolskiego zdecydowanie gorzej. Jest to również konsekwencja silnych różnic programowych i poglądowych pomiędzy RAŚ a opolskimi strukturami mniejszości niemieckiej, jak np. w kwestii połączenia województwa śląskiego z opolskim, uznania narodowości śląskiej, itp.

## PODSUMOWANIE

W podsumowaniu należy zauważyć, że zdecydowana większość najważniejszych partii politycznych w Polsce zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie regionalnym jest zdecydowanie negatywnie nastawiona do Ruchu Autonomii Śląska jako ruchu politycznego, jak również do jego głównych postulatów – w tym regionalizacji Polski, uznania Ślązaków za mniejszość narodową, czy statusu mowy śląskiej. Postawa ta zmienia się tylko pod względem intensywności negatywnego nastawienia – jest wtedy pochodną zmiany lokalnych liderów partyjnych (SLD), koniunktury i kalkulacji politycznej (PO), czy koniunktury wyborczej (PiS). Ewentualna zmiana takiej negatywnej postawy możliwa jest (w ocenie ekspertów – uczestników wywiadów) jedynie poprzez wzrost znaczenia RAŚ, a ten z kolei determino-

<sup>32</sup> Wywiad A/02/2015; Wywiad B/02/2015; Wywiad C/02/2015.

wany jest takimi czynnikami, jak wzrost zasobów politycznych RAŚ, zarówno materialnych (np. środki finansowe), jak i niematerialnych (profesjonalizacja działań ruchu). Odpowiadając na pytanie, co musiałoby się zmienić, aby taki negatywny stosunek mógł się zmienić, eksperci wskazywali na różne scenariusze – np. powstanie ogólnopolskiej partii regionalnej (skupiającej Kaszubów, Ślązaków, etc.), regionalizacja państwa (w konsekwencji zmiana ordynacji wyborczej zmieniałaby pozycję RAŚ i w rezultacie stosunek do niego innych partii). Sami przedstawiciele RAŚ odpowiadają na to pytanie w kategoriach działań taktycznych – założenie Śląskiej Partii Regionalnej, czy przebicie się ze swoim przekazem do mediów szczebla centralnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartoszek A., *Ślązak, buntownik z różnych powodów*, wypowiedź dla „Dziennika Zachodniego” (źródło: <http://slaskie.naszemiasto.pl/artukul/slajak-buntownik-z-roznych-powodow,761106,art,t,id,tm.html> [dostęp: 30.05.2014].
- „Dyskusja o autonomii regionów w Polsce to ślepa uliczka”, portal: wpolityce.pl, <http://wpolityce.pl/polityka/164511-gowin-dyskusja-o-autonomii-regionow-w-polsce-to-slepa-uliczka> [dostęp: 10.02.2015].
- Gorzeliak J., *Pozytywny kod śląskości – śląska tożsamość w kontekście integracji europejskiej. Integracja europejska „śląskie przebudzenie”*, [w:] *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, R. Riedel (red.), Racibórz–Wrocław 2014.
- Iwanek J., *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, J. Liszka (red.), Ustroń 2000.
- Konarski W., *Żeby Polska była Polską, powinni w niej być Ślązacy*, [http://wyborcza.pl/2029020,97863,9402219.html?sms\\_code=](http://wyborcza.pl/2029020,97863,9402219.html?sms_code=) [dostęp: 31.05.2014].
- Krutak M., *Regionalizm śląski w ujęciu Ruchu Autonomii Śląska*. <http://polskie-dzieje.pl/pozostale-artykuly/regionalizm-slaski-w-ujeciu-ruchu-autonomii-slaska.html> [dostęp: 11.02.2015].
- Myśliwiec M., *Ślōnskō godka – przasný folklor czy język regionalny?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 3 (15)/2013.
- Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?*, L. Nijakowski (red.), Warszawa 2002.
- Pustułka A., *Ruch anty-RAS w październiku. Działacze wymyślają nazwę*, „Dziennik Zachodni”, <http://www.dziennikzachodni.pl/artykol/664517,ruch-antyras-w-pazdzierniku-dzialacze-wymyslaja-nazwe,id,t,html> [dostęp: 11.02.2015].

- Pustułka A., Minorczyk-Cichy A., *Wielka burza po słowach Jarosława Kaczyńskiego na temat Ślązaków*, „Dziennik Zachodni”, 1.04.2011.
- „Raport o stanie Rzeczypospolitej” – dokument przyjęty uchwałą Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości w styczniu 2011.
- Riedel R., *Tradycyjne identyfikacje tożsamościowe wobec tendencji post-etycznych we współczesnej Europie*, [w:] *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, R. Riedel (red.), Racibórz–Wrocław 2014.
- Sekuła E.A., *Po co Ślązakom potrzebny jest naród? Niebezpieczne związki pomiędzy autonomią i nacjonalizmem*, Warszawa 2009.
- Sekuła E.A., *Ślązak, buntownik z różnych powodów*, wypowiedź dla „Dziennika Zachodniego” (źródło: <http://slaskie.naszemiasto.pl/arttykul/slajak-buntownik-z-roznych-powodow,761106,art,t,id,tm.html> [dostęp: 30.05.2014]).
- Sekuła E.A., *Wybrali narodowość śląską, ale czują się także Polakami*, wywiad dla „Dziennika Zachodniego”, 25.10.2011.
- Słupik T., *Województwo śląskie – 10 lat w Unii Europejskiej. Próba bilansu*, [w:] *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*, R. Riedel (red.), Racibórz–Wrocław 2014.
- Supik T., *Ślązak, buntownik z różnych powodów*, wypowiedź dla „Dziennika Zachodniego” (źródło: <http://slaskie.naszemiasto.pl/arttykul/slajak-buntownik-z-roznych-powodow,761106,art,t,id,tm.html> [dostęp: 30.05.2014]).
- Statut Ruchu Autonomii Śląska (<http://autonomia.pl/n/statut-ruchu-autonomii-slaska> [dostęp: 9.09.2015]).

## POLSKIE PARTIE POLITYCZNE WOBEC KWESTII ŚLĄSKIEJ NA PRZYKŁADZIE STOSUNKU DO RUCHU AUTONOMII ŚLĄSKA

### Streszczenie

Niniejszy tekst podejmuje analizę postaw polskich partii politycznych wobec kwestii śląskiej na przykładzie stosunku do Ruchu Autonomii Śląska (RAŚ). Metodą analizy zawartości prasy, dokumentów oraz bezpośrednich zindywidualizowanych wywiadów pogłębionych artykuł dostarcza wiedzy na temat aktualnego stanu wiedzy na ten temat. Zdecydowana większość najważniejszych partii (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym) jest negatywnie nastawiona do RAŚ, jak również jego głównych postulatów – jak np. regionalizacji Polski, uznania Ślązaków za mniejszość narodową,

czy statusu mowy śląskiej. Niniejsza praca stanowi próbę usystematyzowanie stanowiska polskich partii politycznych wobec kwestii śląskiej na przykładzie stosunku do Ruchu Autonomii Śląska.

## POLISH POLITICAL PARTIES' STAND ON THE SILESIAN ISSUE EXEMPLIFIED BY THEIR ATTITUDE TOWARDS THE SILESIAN AUTONOMY MOVEMENT

### Summary

The article analyses the attitudes of the Polish political parties towards the 'Silesian issue' based on their attitude towards Ruch Autonomii Śląska (RAŚ) [the Silesian Autonomy Movement]. Using the available data analysis as well as the method of individual semi-structured in-depth interviews, the paper provides up-to-date knowledge about the above-mentioned field. The predominant majority of Polish political parties (both at the central and the regional level) have a negative attitude towards RAŚ and its postulates – among others: the autonomy for the regions, recognition of the Silesians as a separate nation or the status of the Silesian language. The paper attempts to systematise the Polish political parties' position on the 'Silesian issue' exemplified by their attitudes towards RAŚ.

## ПОЛЬСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ ПО СИЛЕЗСКОМУ ВОПРОСУ НА ПРИМЕРЕ ОТНОШЕНИЯ К ДВИЖЕНИЮ ЗА АВТОНОМИЮ СИЛЕЗИИ

### Резюме

Настоящая статья представляет собой попытку анализа позиций польских политических партий по силезскому вопросу на примере отношения к Движению за Автономию Силезии. Посредством метода анализа содержания прессы, документов, а также прямых, персонализированных углубленных интервью статья предоставляет информацию на тему актуального состояния знаний в данной области. Подавляющее большинство важнейших партий (как

на центральном, так и региональном уровне) настроена негативно по отношению к Движению за Автономию Силезии, также к его главным постулатам – таким, как, например, регионализация Польши, признание силезцев национальным меньшинством, либо статусу силезского наречия. Настоящее исследование представляет собой попытку систематизирования позиции польских партий в отношении силезского вопроса на примере отношения к Движению за Автономию Силезии.

Oskar Pietrewicz

## AMERYKAŃSKI ZWROT W KIERUNKU AZJI I PACYFIKU: PROBLEMY I WYZWANIA

### WPROWADZENIE

Azja i Pacyfik jest regionem, który u progu XXI w. odgrywa coraz istotniejszą rolę w stosunkach międzynarodowych, co nie powinno dziwić jeśli spojrzeć się na jego potencjał na wielu płaszczyznach<sup>1</sup>. O rosnącym znaczeniu tego regionu USA zdały sobie sprawę w latach 80. XX w., ale dopiero w następnej dekadzie, w wyniku głębokich zmian geopolitycznych, amerykańskie władze zaczęły coraz wyraźniej podkreślać kluczowe znaczenie Azji i Pacyfiku dla USA. Świadomość rozpoczęcia Wieku Pacyfiku jest jeszcze bardziej widoczna szczególnie w czasach globalnego kryzysu, którego przezwycięzenie będzie możliwe tylko dzięki aktywnej postawie azjatyckich gospodarek<sup>2</sup>.

W pierwszej kadencji administracja prezydenta Baracka Obamy wykonała wiele gestów świadczących o rosnącym znaczeniu regionu Azji i Pacyfiku w amerykańskiej polityce zagranicznej. Znamiennym potwierdzeniem amerykańskich intencji był opublikowany w listopadzie 2011 r. w „Foreign Policy” artykuł *America’s Pacific Century*, w którym sekretarz stanu Hillary Clinton nakreśliła główne interesy USA w regionie Azji i Pacyfiku, który jest postrzegany jako kluczowy dla amerykańskiego bezpieczeństwa i dobrobytu.

<sup>1</sup> B. Skulska (red.), *Biznes międzynarodowy w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 16; J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 9–10; P.M. Cronin et al., *The Emerging Asia Power Web, The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, Center for a New American Security, czerwiec 2013, s. 7, [www.cnas.org](http://www.cnas.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>2</sup> M. Grabowski, *Wiek Pacyfiku – polityka Stanów Zjednoczonych wobec regionu Azji i Pacyfiku po roku 1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 13.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie głównych motywów, założeń i wymiarów realizowanej polityki zagranicznej USA w regionie Azji i Pacyfiku. Hipotezą pracy jest stwierdzenie, że amerykański zwrot w kierunku azjatycko-pacyficznym jest podyktowany w przeważającej mierze czynnikami gospodarczymi i służy utrzymaniu stosunkowo silnej pozycji USA w regionie w obliczu rosnącej mocarstwowości Chin. Potwierdzeniu hipotezy służy struktura pracy, która została podzielona na pięć części. W pierwszej przywołałem główne przyczyny, które legły u podstaw amerykańskiego zwrotu ku Azji i Pacyfikowi. W drugiej przedstawiłem założenia amerykańskiej polityki wobec omawianego regionu. W trzeciej części zwróciłem uwagę na trzy wymiary analizowanego zagadnienia: militarny, dyplomatyczny i gospodarczy. W czwartej przyjrzałem się roli, jaką odgrywają Chiny w amerykańskiej strategii wobec Azji i Pacyfiku. W piątej części zastanowiłem się nad ciągłością polityki zagranicznej USA w regionie i tym, czy jest on jednoznacznie skazany na rywalizację amerykańsko-chińską. Mimo wątpliwości zasianych w ostatniej części pracy, została ona napisana w duchu paradygmatu realistycznego, który jest tradycyjnym elementem na gruncie wschodnioazjatyckim i wydaje się najlepiej oddawać sposób myślenia decydentów w państwach regionu.

## 1. PRZYCZYNY STRATEGICZNEGO ZWROTU USA W KIERUNKU AZJI I PACYFIKOWI

Na wstępie należy zaznaczyć, że zainteresowanie USA regionem Azji i Pacyfiku ma długą tradycję historyczną, sięgającą jeszcze XIX w.<sup>3</sup> Nie ulega jednak wątpliwości, że w ostatnich latach Amerykanie zaczęli podnosić z nieznaną na tę skalę w XXI w. determinacją potrzebę wykonania strategicznego zwrotu w kierunku azjatycko-pacyficznym. Zdecydowało o tym kilka czynników.

### 1.1. Rosnące znaczenie gospodarcze Azji i Pacyfiku oraz jego wpływ na przeszłość amerykańskiej gospodarki

Zauważalne od wielu lat trendy gospodarcze jednoznacznie wskazują, że region Azji i Pacyfiku będzie miał coraz większe znaczenie w gospodarce światowej. W ciągu ostatnich 30 lat Azja stała się kluczowym regionem

<sup>3</sup> E. Haliżak, *Zmiana układu sił USA-Chiny a transformacja porządku międzynarodowego*, „Żurawia Papers”, zeszyt 7, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 19–28; E. Haliżak, *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, „Żurawia Papers”, zeszyt 8, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 45–56.



dla międzynarodowego handlu towarami – między 1980 r. a 2010 r. udział tego regionu w światowym eksporcie i imporcie wzrósł niemal dwukrotnie. Rosnące znaczenie Azji w światowym handlu sprawiło, że szlaki handlowe przebiegające przez Ocean Indyjski i Pacyfik stały się kluczowe dla kondycji i stabilności światowej gospodarki. Zgodnie z prognozami międzynarodowych instytucji finansowych Azja i Pacyfik pozostaje najdynamiczniej rozwijającym się regionem świata<sup>4</sup>.

Zdumiewające tempo i skala zmian, jakie zaszły w ostatnich 20 latach, sprawiają, że do 2025 r. Azja i Pacyfik będą najprawdopodobniej miejscem niemal połowy produkcji światowej, a także dynamicznie rozwijających się społeczeństw, silnie zintegrowanych ze światową gospodarką<sup>5</sup>. Gospodarcza rola regionu sprawia, że Amerykanie postrzegają Azję i Pacyfik jako miejsce, które może być podstawą dla pobudzenia i ożywienia ich gospodarki. W 2010 r. amerykański eksport do Azji po raz pierwszy w historii przewyższył eksport do Europy<sup>6</sup>. 28% amerykańskich towarów i 27% amerykańskich usług jest eksportowanych do Azji. Azjatyckie państwa są najszybciej rozwijającymi się rynkami, których popyt ma być istotnym czynnikiem pobudzenia amerykańskiego eksportu<sup>7</sup>. W ostatniej dekadzie amerykańskie inwestycje w Azji i azjatyckie w USA uległy podwojeniu – cztery z dziesięciu najdynamiczniej inwestujących państw w USA pochodzi z Azji (Singapur, Indie, Chiny, Korea Południowa)<sup>8</sup>. Co więcej, azjatyckie państwa są głównymi kredytodawcami

<sup>4</sup> Co prawda ciągle niestabilna sytuacja na rynkach światowych sprawiła, że w prognozach na lata 2013 i 2014 Bank Światowy obniżył przewidywane wartości dotyczące wzrostu PKB w regionie Azji i Pacyfiku (z 7,8% na 7,1% w 2013 r. i z 7,6% na 7,2% w 2014 r.), to i tak żaden inny region nie wykazuje takiej dynamiki gospodarczej. Główną siłą napędową pozostają Chiny, które zgodnie z prognozami w 2014 r. mają rozwijać się w tempie 7,7%; *Developing East Asia slows, but continues to lead global growth at 7.1% in 2013*, The World Bank, 7 października 2013, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>5</sup> *Australia in the Asian Century, White Paper*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, październik 2012, s. 6–7.

<sup>6</sup> A. Siirila, *U.S. Exports to Asia Surpass those to Europe for first time ever*, Asia Matters for America, 17 maja 2010, [www.asiamattersforamerica.org](http://www.asiamattersforamerica.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>7</sup> W 2012 r. 32% zakładów pracy produkujących na eksport zależało od eksportu do Azji; *Asia Matters for America/America Matters for Asia*, East-West Center, kwiecień 2013, s. 6, [www.asiamattersforamerica.org](http://www.asiamattersforamerica.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 10.

obsługującymi amerykański dług publiczny<sup>9</sup>. Niesamowicie ważny dla stosunków amerykańsko-azjatyckich jest również wzrost relacji międzyludzkich<sup>10</sup>.

Znaczenie rosnącej siły gospodarczej Azji i Pacyfiku dla przyszłości amerykańskiej gospodarki sprawia, że w samym społeczeństwie amerykańskim coraz bardziej zauważalne jest przekonanie o konieczności dokonania zwrotu w polityce zagranicznej w stosunku do tego regionu. W raporcie *Transatlantic Trends 2011* po raz pierwszy Amerykańcy ankietowani stwierdzili, że ich interesy narodowe są bardziej związane z Azją niż Europą<sup>11</sup>.

## 1.2. Wyzwania dla bezpieczeństwa USA, związane zwłaszcza ze wzrostem potęgi Chin

Poza niespotykaną dynamiką gospodarczą, która stwarza ogromne szanse dla amerykańskiej gospodarki, w regionie Azji i Pacyfiku istnieje wiele zjawisk, które stanowią istotne wyzwanie dla bezpieczeństwa USA. Jednym z trudniejszych problemów, w który bezpośrednio jest zaangażowany Waszyngton, pozostaje sytuacja na Półwyspie Koreańskim i dalsza rozbudowa arsenału rakietowego i nuklearnego Korei Północnej. Do tego dochodzą problemy, takie jak nielegalne połowy, piractwo, terroryzm, przemysł narkotyków i zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia. Ponadto Azja i Pacyfik są miejscem występowania wielu nietradycyjnych zagrożeń, takich jak katastrofy naturalne czy zmiany klimatu, które w ocenie admirała Samuela J. Lockleara będą największym problemem regionu w perspektywie długoterminowej<sup>12</sup>.

Wydaje się jednak, że największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa zarówno regionu, jak i USA, jest rosnąca mocarstwowość Chin, które po trzech dekadach wysokiego wzrostu gospodarczego wykazują coraz poważniejsze

<sup>9</sup> Szerzej zob. *Major Foreign Holders Of Treasury Securities*, U.S. Treasury Department, [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>10</sup> W 2011 r. 64% zagranicznych studentów studiujących w USA pochodziło z Azji – oznacza to wzrost o 50% w porównaniu z 2002 r. Rośnie również zainteresowanie Amerykanów studiami w Azji – w 2011 r. studiowało tam 45 tys. amerykańskich studentów, a więc 16% wszystkich, którzy podjęli studia zagraniczne. Jest to wzrost o niemal 110% w porównaniu z dekadą wcześniej. W 2011 r. USA odwiedziło 8,5 mln turystów z Azji, co oznaczało zyski 41 mld dol. Ponadto 17 mln amerykańskich obywateli (5,6% ogółu) uważa się za Azjatów lub Amerykanów azjatyckiego pochodzenia; *Asia Matters for...*, *op. cit.*, s. 12–23.

<sup>11</sup> Szerzej zob. *Transatlantic Trends 2011*, German Marshall Fund, [www.gmfus.org](http://www.gmfus.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>12</sup> B. Bender, *Chief of U.S. Pacific forces calls climate biggest worry*, „The Boston Globe”, 19 marca 2013, [www.bostonglobe.com](http://www.bostonglobe.com) [dostęp: listopad 2013].

ambicje polityczne i konsekwentnie modernizują siły zbrojne. Uznaje się, że modernizacja chińskiej armii w połączeniu z coraz mniej skrywanymi aspiracjami mocarstwowymi tego państwa stanowi poważne wyzwanie dla amerykańskiej pozycji w regionie, choćby ze względu na zagrożenie dla wolności żeglugi i możliwości projekcji siły przez amerykańską armię w regionie<sup>13</sup>. Duże znaczenie ma również to, że zauważalna asertywność Chin, zwłaszcza w kwestii sporów terytorialnych na Morzach Południowo- i Wschodniochińskim, wywołuje obawy państw regionu, w tym amerykańskich sojuszników<sup>14</sup>. W dłuższej perspektywie równie problematyczny z punktu widzenia Waszyngtonu może okazać się rozwój wydarzeń w Cieśninie Tajwańskiej.

### 1.3. Zaangażowanie militarne na świecie i cięcia w amerykańskim budżecie obronnym

Po ponad dekadzie zaangażowania w Iraku i Afganistanie amerykańskie władze zdecydowały się na zakończenie długotrwałych i wyczerpujących operacji wojskowych w tych państwach<sup>15</sup>. Wycofywanie amerykańskich sił z Afganistanu i Iraku stwarza możliwość przeorientowania preferencji militarnych w inny region świata i przeznaczenia większych środków na Azję i Pacyfik<sup>16</sup>. Zakończenie zaangażowania militarnego w Afganistanie i Iraku jest impulsem do odejścia od priorytetowego traktowania sił lądowych na rzecz najmocniejszych stron amerykańskiej armii, a więc sił morskich i powietrznych<sup>17</sup>.

Z drugiej strony poważnym problemem amerykańskich władz są kwestie natury wewnętrznej dotyczące trudnej sytuacji finansowej. Konieczność doko-

<sup>13</sup> R. Weitz, *Obama's Asia Pivot and the Koreas*, „International Journal of Korean Studies”, t. XVII, nr 1, s. 8.

<sup>14</sup> Jest to zwłaszcza istotne w świetle ostatnich deklaracji, że amerykańskie zobowiązania sojusznicze wobec Japonii obejmują sporny obszar Senkaku/Diaoyu; *Remarks With Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera*, U.S. Department of State, 3 października 2013, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>15</sup> *Chicago Summit Declaration*, NATO, 20 maja 2012, [www.nato.int](http://www.nato.int) [dostęp: listopad 2013].

<sup>16</sup> J.K. Park, *The US Pivot to Asia and Asia's Pivot to the US*, „Asia Pacific Bulletin”, nr 173, 19 lipca 2012, s. 2.

<sup>17</sup> Warto pamiętać, że o ile w 2000 r. budżet obronny przewidywał 54% wydatków na siły morskie i powietrzne, o tyle w 2008 r. zaledwie 41%; S. Cohen, R. Ward, *Asia Pivot: Obama's Ticket out of Middle East?*, „The Diplomat”, 21 sierpnia 2013, [thediplomat.com](http://thediplomat.com) [dostęp: listopad 2013].

niania licznych cięć wydatków nie ominęła również budżetu obronnego, który w latach 2012–2021 ma zostać zredukowany o co najmniej 487 mld dol.<sup>18</sup> Problemy natury finansowej sprawiły, że pojawiły się realne obawy związane z utrzymaniem silnej militarnej obecności USA w regionie Azji i Pacyfiku, zwłaszcza związane z niepodważalną na chwilę obecną amerykańską dominacją na morzach. W obliczu powyższych problemów Waszyngton stoi przed trudnym zadaniem pogodzenia ograniczonych możliwości finansowych z rosnącymi wymogami obecności wojskowej w regionie Azji i Pacyfiku<sup>19</sup>.

## 2. ZAŁOŻENIA AMERYKAŃSKIEGO UKIERUNKOWANIA NA AZJĘ I PACYFIK

Wymienione wyżej przesłanki sprawiły, że od początku funkcjonowania administracji Baracka Obamy jej członkowie wyrażali duże zainteresowanie regionem Azji i Pacyfiku. Ich zdaniem USA doszły do momentu, w którym potrzebują zrównoważenia swojej polityki zagranicznej przez zwiększenie zaangażowania w tym regionie<sup>20</sup>. Wyraźny wzrost zainteresowania tematyką azjatycką i polityczna zgoda co do konieczności zintensyfikowania działań w tym regionie świata sprawiły, że zaczęły się pojawiać hasła „powrotu do Azji”, co było uzasadnione ze względu na różnice między republikańską a demokratyczną polityką wobec tego regionu<sup>21</sup>. Z drugiej strony niektórzy

<sup>18</sup> W przypadku dalszych problemów budżetowych możliwe jest, że w ramach tzw. sekwestracji cięcia w budżecie obronnym USA mogą wynieść w perspektywie 10 lat łącznie 500 mld dol.; Panetta: *Congress 'On The Clock' to Avert Sequestration*, U.S. Department of Defense, 25 października 2012 r., [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013]; A.H. Cordesman, *US Defense Budget Cuts and the FY2014 Budget Submission*, Center for Strategic & International Studies, 29 kwietnia 2013, [csis.org](http://csis.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>19</sup> Szczegóły dotyczące budżetu obronnego na rok 2014 zob. *Defense Budget Priorities and Choices Fiscal Year 2014*, U.S. Department of Defense, kwiecień 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013]. Trzeba mieć na uwadze, że cięcia w budżecie obronnym mają w najmniejszym stopniu dotknąć priorytetowe w kontekście obecności w Azji i Pacyfiku siły morskie i powietrzne; E. Bumiller, *Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia*, „The New York Times”, 10 listopada 2012, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>20</sup> *Press Briefing Previewing the President's Trip to Hawaii, Australia and Indonesia, 11/9/2011*, The White House, 9 listopada 2011, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>21</sup> S. Tay, R. Ho, *If Republicans ran US-Asia Relations*, „The Nation”, 21 stycznia 2012, [www.nationmultimedia.com](http://www.nationmultimedia.com) [dostęp: listopad 2013].

podkreślali, że ów „powrót” był określeniem niefortunnym, gdyż Amerykanie nigdy nie opuścili tego regionu<sup>22</sup>.

Należy pamiętać o słowach Winstona Lorda, byłego asystenta sekretarza stanu ds. Azji i Pacyfiku, który już w 1993 r. podkreślał, że żaden inny region na świecie nie jest i nie będzie w XXI w. ważniejszy dla USA niż Azja i Pacyfik<sup>23</sup>. Nie ulega wątpliwości, że administracja Obamy od początku nie ukrywała, że region ten zajmuje wyjątkowe miejsce w jej strategii<sup>24</sup>. Nie zmienia to faktu, że polityka obecnych amerykańskich władz w wielu kwestiach stanowi kontynuację działań podejmowanych przez poprzednie administracje George’a Busha, Billa Clintona i George’a W. Busha<sup>25</sup>. Odkąd jednak w 2009 r. władzę przejęła ekipa Baracka Obamy, USA zaczęły podkreślać potrzebę bardziej zintegrowanego i kompleksowego podejścia do regionu. Zapowiedzią przewartościowania priorytetów polityki zagranicznej USA była publikacja *National Security Strategy* z 2010 r., w której wyraźnie zaakcentowano rosnące znaczenie Azji z punktu widzenia rozwoju gospodarczego USA i roli w globalnym układzie sił. Ponadto podkreślając kluczowe znaczenie porozumień z azjatyckimi sojusznikami, zapowiedziano nie tylko potrzebę utrzymania, ale także rozszerzenia współpracy obronnej i obecności amerykańskich sił zbrojnych w Azji i Pacyfiku<sup>26</sup>.

## 2.1. America’s Pacific Century

Wydarzeniem, które zintensyfikowało dyskusję nad amerykańską polityką w regionie Azji i Pacyfiku, była publikacja artykułu Hillary Clinton zatytułowanego *America’s Pacific Century* w „Foreign Policy” w listopadzie 2011 r. Amerykańska sekretarz stanu precyzyjnie opisała motywy, cele i założenia

<sup>22</sup> K. Campbell, B. Andrews, *Explaining the US ‘Pivot’ to Asia*, Chatham House, sierpień 2013, s. 2, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>23</sup> W. Lord, *A New Pacific Community: Ten Goals for American Policy*, „Foreign Policy Bulletin”, t. 3, nr 6, maj 1993, s. 49–53.

<sup>24</sup> M. Manyin et. al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” Toward Asia*, CRS Report for Congress, R42448, 28 marca 2012, s. 10, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>25</sup> Pomimo wpływu czasu fundamentalne interesy USA wobec Azji i Pacyfiku, takie jak pokój i stabilność regionu, gwarancja wolności żeglugi i handlu, promocja demokracji i praw człowieka, pozostają niezmiennie. Cele i założenia kolejnych administracji wobec Azji i Pacyfiku zob. M. Grabowski, *Wiek Pacyfiku...*, op. cit., s. 98–107.

<sup>26</sup> *National Security Strategy*, The White House, maj 2010, s. 42, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].

strategii USA względem regionu, które zawarła w sześciu priorytetowych filarach<sup>27</sup>:

- 1) zaangażowanie w regionalne instytucje wielostronne,
- 2) rozwój handlu i inwestycji,
- 3) promowanie demokracji i praw człowieka,
- 4) pogłębienie relacji z tzw. wschodzącymi mocarstwami (ang. *emerging powers*),
- 5) stworzenie szeroko zakrojonej obecności militarnej,
- 6) wzmocnienie bilateralnych sojuszy militarnych.

Co ciekawe, mimo że w samym tekście słowo *pivot* zostało wymienione zaledwie trzykrotnie, to szybko stało się najczęściej komentowanym terminem dotyczącym amerykańskiej polityki w regionie Azji i Pacyfiku<sup>28</sup>. Publikacja artykułu okazała się załącznikiem kolejnych działań podejmowanych przez amerykańską dyplomację od jesieni 2011 r., z których najważniejsza była azjatycka podróż prezydenta Baracka Obamy, który podczas pobytu w Australii w listopadzie 2011 r. *expressis verbis* zapowiedział strategiczny zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku, dodatkowo nazywając siebie „pierwszym pacyficznym prezydentem USA”<sup>29</sup>.

## 2.2. Strategiczne wytyczne dla obronności 2012

Ważnym dokumentem, który stanowił potwierdzenie wcześniejszych deklaracji politycznych, były opublikowane w styczniu 2012 r. strategiczne wytyczne obronności (ang. *Defense Strategic Guidance*) zatytułowane *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*<sup>30</sup>. W dokumencie zaznaczono, że istotnymi przesłankami opracowania wytycznych były zarówno cięcia w budżecie obronnym, jak i wzrost znaczenia Azji i Pacyfiku oraz Bliskiego Wschodu<sup>31</sup>.

Wydźwięk dokumentu oraz akcentowane w nim postulaty jednoznacznie wskazują, że dla zachowania globalnego przywództwa USA będą musiały zrów-

<sup>27</sup> H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, 10 listopada 2011, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>28</sup> J.K. Park, *The US Pivot...*, *op. cit.*, s. 1.

<sup>29</sup> *Remarks by President Obama to the Australian Parliament*, The White House, 17 listopada 2011, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>30</sup> *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, U.S. Department of Defense, styczeń 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>31</sup> A. Juszczak, *Strategiczne wytyczne w sprawie obronności USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21 (I), 2012, s. 143.

noważyc swoją strategię przez wzrost zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku<sup>32</sup>. Przekonanie o kluczowym znaczeniu tego regionu wynika z tego, że:

„amerykańskie interesy gospodarcze i bezpieczeństwa są nierozdzielnie związane z sytuacją na obszarze od Zachodniego Pacyfiku, przez Azję Wschodnią, po Ocean Indyjski i Azję Południową”<sup>33</sup>.

W dokumencie stwierdzono, że podstawowym elementem zwrócenia się w kierunku Azji i Pacyfiku będzie wzmocnienie własnej obecności wojskowej i dalsza realizacja istniejących zobowiązań sojuszniczych, które uznano za podstawę utrzymania bezpieczeństwa regionu<sup>34</sup>. Ponadto zadeklarowano wolę rozwijania zdolności obronnych sojuszników i współpracę z pozostałymi państwami regionu<sup>35</sup>.

Istotne miejsce w wytycznych zajęły Chiny, których rosnąca mocarstwość będzie w perspektywie długoterminowej wielowymiarowo oddziaływać na amerykańską gospodarkę i bezpieczeństwo<sup>36</sup>. Zwrócono uwagę, że relacje Waszyngtonu z Pekinem będą miały decydujący wpływ na pokój i stabilność Azji Wschodniej. Równocześnie zauważono, że dla uniknięcia nieporozumień i napięć w regionie rozwojowi chińskiej armii powinna towarzyszyć większa transparentność i jasność strategicznych zamiarów<sup>37</sup>. Ponadto zaznaczono, że modernizacja chińskich sił zbrojnych stanowi wyzwanie dla amerykańskich zdolności projekcji siły w regionie<sup>38</sup>.

Pomimo wielokrotnego podkreślania znaczenia Azji i Pacyfiku w nowej strategii, region ten jest tylko jednym z elementów wymienionych w wytycznych. Równie dużo miejsca poświęcono terroryzmowi, który zgodnie z treścią dokumentu nadal stanowi największe zagrożenie dla USA, a także wskazano, że to Europa nadal jest głównym partnerem w utrzymaniu globalnego ładu gospodarczego i bezpieczeństwa<sup>39</sup>. Ponadto wśród strategicznie istotnych regionów dla bezpieczeństwa USA wymieniono obok Azji i Pacyfiku również Bliski Wschód<sup>40</sup>. Warto mieć również na uwadze, że w komentarzach po

<sup>32</sup> *Sustaining U.S. Global...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>35</sup> Wymieniono m.in. potrzebę długoterminowego partnerstwa z Indiami; *ibidem*, s. 1–2.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> W tym kontekście poza Chinami w dokumencie wymieniono również Iran; *ibidem*, s. 4.

<sup>39</sup> M.A. Piotrowski, B. Wiśniewski, *Strategiczne wytyczne w zakresie obronności Stanów Zjednoczonych: założenia, kontekst, implikacje*, „Biuletyn PISM”, nr 8 (873), 26 stycznia 2012, [www.pism.pl](http://www.pism.pl) [dostęp: listopad 2013].

<sup>40</sup> M.D. Swaine, *Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot*, „China Leadership Monitor”, nr 38, s. 4.

publikacji wytycznych wysocy przedstawiciele administracji Obamy podkreślali, że pomimo zauważalnego wzrostu zainteresowania sytuacją w Azji, USA, jako „jedynе globalne mocarstwa o globalnych interesach”, nie zamierzają ograniczać się do jednego regionu<sup>41</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, że strategiczny zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku jest świadomie i konsekwentnie realizowaną polityką, co jest regularnie podkreślane przez przedstawicieli administracji Obamy. Należy przy tym odnotować, że na przestrzeni miesięcy zaszły pewne zmiany w amerykańskiej retoryce. Po miesiącach używania określenia *pivot* Amerykanie zdali sobie sprawę, że nie jest ono adekwatne i wywołuje zbyt dużo negatywnych skojarzeń, włącznie z podgrzewaniem rywalizacji amerykańsko-chińskiej<sup>42</sup>. Dlatego też od połowy 2012 r., a dokładniej czerwcowej wizyty sekretarza obrony Leona Panetty w Singapurze, amerykańska strategia wobec Azji i Pacyfiku jest określana mianem *rebalance*. Owo „równoważenie” w ocenie ekspertów lepiej oddaje cele amerykańskiej polityki, a zwłaszcza działań podejmowanych w kwestiach militarnych<sup>43</sup>.

Niezależnie od zmiany retoryki administracja Obamy od kilku lat podejmuje wobec regionu Azji i Pacyfiku wiele kroków na rzecz pogłębienia amerykańskiego zaangażowania w obszarach gospodarki, dyplomacji i wojska. Wyraźnym sygnałem kontynuowania tej strategii i wskazaniem jej podstawowych filarów było przemówienie doradcy ds. bezpieczeństwa Toma Donilla z marca 2013 r.<sup>44</sup> Podsumowując to wystąpienie, a także wcześniejsze deklaracje czołowych amerykańskich polityków, można powiedzieć, że złożona i wielokierunkowa strategia USA wobec Azji i Pacyfiku opiera się na takich filarach, jak<sup>45</sup>:

- wzmacnianie relacji z tradycyjnymi sojusznikami,
- zwrócenie większej uwagi na rosnące znaczenie Azji Południowo-Wschodniej i Oceanu Indyjskiego,
- budowa głębszych więzi z tzw. wschodzącymi mocarstwami,

<sup>41</sup> *Defense Strategic Guidance Media Roundtable at the Pentagon*, U.S. Department of Defense, 5 stycznia 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>42</sup> R.A. Cossa, B. Glosserman, *Return to Asia: It's Not (All) About China*, „PacNet”, nr 7, 30 stycznia 2012.

<sup>43</sup> R. Weitz, *Pivot Out, Rebalance In*, „The Diplomat”, 3 maja 2012, [thediplomat.com](http://thediplomat.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>44</sup> *Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: „The United States and the Asia-Pacific in 2013”*, The White House, 11 marca 2013, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>45</sup> P.M. Cronin et al., *The Emerging...*, *op. cit.*, s. 8.



- budowa stabilnych i konstruktywnych relacji z Chinami,
- zaangażowanie w wielostronne instytucje regionalne,
- zróżnicowanie amerykańskiej obecności militarnej w regionie,
- zwiększenie handlu i powiązań gospodarczych oraz współtworzenie regionalnej architektury gospodarczej,
- promocja demokracji i praw człowieka.

### 3. WYMIARY AMERYKAŃSKIEGO ZAANGAŻOWANIA W REGIONIE AZJI I PACYFIKU

#### 3.1. Wymiar militarny

Najczęściej podnoszonym elementem nowej azjatyckiej strategii USA jest jej wymiar militarny. Zwiększenie amerykańskiego zaangażowania wojskowego w Azji i Pacyfiku jest zasadniczym założeniem nowej amerykańskiej strategii wobec tego regionu. Nie powinno to dziwić, tym bardziej jeśli zauważy się, że w oficjalnych stanowiskach przedstawiciele Departamentu Obrony i Departamentu Stanu otwarcie przyznają, że siły zbrojne nadal są podstawowym narzędziem realizacji amerykańskiej polityki zagranicznej<sup>46</sup>.

W odpowiedzi na wątpliwości co do zaangażowania militarnego, jakie pojawiły się w związku z zapowiedziami cięć w budżecie obronnym, administracja Obamy wyraźnie zastrzegła, że zapowiadane oszczędności nie odbiją się negatywnie na obecności militarnej w Azji i Pacyfiku, która ma być nie tyle utrzymana, co wręcz wzmocniona<sup>47</sup>. W oficjalnych dokumentach podkreśla się, że celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której postawa militarna USA w regionie będzie „geograficznie rozproszona, operacyjnie wytrzymała i politycznie zrównoważona”. Oznacza to, że w obrębie regionu Amerykanie będą dążyć do szerszej dystrybucji sił zbrojnych<sup>48</sup>. Nie chcąc być ograniczonym w znacznej mierze wyłącznie do stałej obecności wojsk w Korei Południowej i Japonii, Waszyngton uznał za konieczne rozwinięcie współpracy wojskowej

<sup>46</sup> H. Clinton, *21st Century Defense Priorities*, U.S. Department of State, 5 stycznia 2012, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>47</sup> W. Pincus, *Gauging The Asia-Pacific Region's Defense Levels*, „Washington Post”, 29 listopada 2011, [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>48</sup> *DOD Officials Detail Defense Posture in Asia-Pacific*, U.S. Department of Defense, 3 sierpnia 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

z pozostałymi państwami azjatyckimi. Uzupelnieniem silnej flanki w Azji Północno-Wschodniej jest zwrócenie się ku Azji Południowo-Wschodniej<sup>49</sup>.

Reorientacja geograficzna militarnego zaangażowania ma przełożyć się również na rozwijanie zdolności jak najbardziej odpowiednich do sprostania wyzwaniom i zagrożeniom występującym w regionie Azji i Pacyfiku. Ocenia się, że kluczowe będzie rozwijanie zdolności uderzeń dalekiego zasięgu, projekcji siły oraz dalekosiężna logistyka i transport. Z tego względu główny nacisk ma być położony na utrzymanie przewagi w zakresie sił morskich i powietrznych. Co ważne, są to rodzaje sił zbrojnych, które w najmniejszym stopniu mają być objęte cięciami budżetowymi<sup>50</sup>.

O znaczeniu komponentu morskiego świadczyły słowa sekretarza obrony Leona Panetty, który podczas pobytu w Singapurze w czerwcu 2012 r. zapowiedział, że do 2020 r. 60% jednostek amerykańskiej marynarki wojennej zostanie rozmieszczonych na wodach Pacyfiku<sup>51</sup>. W przemówieniu w Singapurze Leon Panetta zaznaczył również, że Amerykanie rezygnują z zakładania nowych dużych baz wojskowych, a zamiast tego zamierzają kłaść większy nacisk na współpracę militarną z sojusznikami, głównie w formie wspólnych ćwiczeń i działania na rzecz zwiększenia interoperacyjności i współdziałania na wypadek konfliktów. Wiązać się to będzie z uzyskaniem dostępu do baz wojskowych sojuszników, co ma zwiększyć możliwość prowadzenia w przyszłości elastycznych działań bojowych<sup>52</sup>. Dla realizacji tych działań konieczna jest modernizacja sił zbrojnych pod kątem zwiększenia ich mobilności i możliwości szybkiego reagowania<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> R. Weitz, *Obama's Asia Pivot...*, *op. cit.*, s. 10; A.B. Carter, *The Rise of Asia and New Geopolitics in the Asia-Pacific Region*, U.S. Department of Defense, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>50</sup> M. Manyin et. al., *Pivot to the Pacific...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>51</sup> Zgodnie z planami Pentagonu, na Oceanie Spokojnym na stacjonować większość kluczowych jednostek, a więc lotniskowców, krążowników, niszczycieli, okrętów podwodnych i okrętów walki przybrzeżnej; *Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore*, U.S. Department of Defense, 2 czerwca 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013]; L. Panetta, *The US Rebalance Towards the Asia-Pacific*, International Institute for Strategic Studies, 2 czerwca 2012, [www.iiss.org](http://www.iiss.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>52</sup> W odróżnieniu od stałych baz w Japonii i Korei Południowej, w przypadku Azji Południowo-Wschodniej Amerykanom zależy na tymczasowej dyslokacji sił, która zapewni krótkoterminowy dostęp do poszczególnych miejsc pod kątem wspólnych ćwiczeń, szkoleń, wizyt w portach, dialogów obronnych itp.

<sup>53</sup> D. Blumenthal et al., *Securing US interests and values in the Asia-Pacific*, American Enterprise Institute, 4 czerwca 2013, [www.aei.org](http://www.aei.org) [dostęp: listopad 2013].

Przejawem zwrotu na Pacyfik ma być nie tylko zwiększenie liczby jednostek amerykańskiej marynarki wojennej, przebazowanie w rejon azjatycki nowych typów uzbrojenia, ale również poszerzony zakres realizowanych zadań zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z sojusznikami w regionie. Z tego względu istotne i podstawowe znaczenie będzie miało zacieśnienie sojuszy z partnerami w regionie<sup>54</sup>. Poza rozwijaniem współpracy z najważniejszymi sojusznikami w regionie, w tym zwłaszcza Japonią i Koreą Południową, USA są zainteresowane pogłębieniem relacji z „południowymi” sojusznikami oraz nawiązaniem bliższej współpracy z innymi państwami regionu. Ponadto Waszyngton popiera zazębiającą się współpracę obronną amerykańskich sojuszników w regionie, którzy biorą udział m.in. w manewrach RIMPAC i Cobra Gold<sup>55</sup>. Poza intensyfikacją współpracy istotnym elementem jest wzmocnienie zdolności militarnych państw azjatyckich, co ma nie tylko zwiększyć ich samodzielność<sup>56</sup>, ale również okazać się korzystne dla amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego<sup>57</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że sojusze z **Japonią** i Koreą Południową są najważniejszymi filarami amerykańskiej obecności militarnej w regionie. Pomimo problemów związanych z wycofaniem części amerykańskich żołnierzy z Okinawy<sup>58</sup>, relacje w dziedzinie bezpieczeństwa między Japonią a USA są stopniowo zacieśniane<sup>59</sup>, czego dowodem było najważniejsze od 16 lat porozumienie, które podpisano w październiku 2013 r.<sup>60</sup> Ponadto amerykańskie

<sup>54</sup> M. Jarocki, *Amerykański „pivot” ku Azji – rola US Navy*, „FAE Policy Paper”, nr 24/2013, s. 2.

<sup>55</sup> *Training and Exercise Initiatives*, Commander Naval Surface Force, U.S. Pacific Fleet, [www.public.navy.mil](http://www.public.navy.mil) [dostęp: listopad 2013].

<sup>56</sup> L. Panetta, *The US Rebalance...*, *op. cit.*

<sup>57</sup> D. Blumenthal et. al., *Securing...*, *op. cit.*

<sup>58</sup> W kwietniu 2012 r. stronom udało się porozumieć w sprawie wycofania ok. 9 tysięcy marines, z których 5 tys. ma być przeniesionych na Guam. W marcu 2013 r. dowódca Dowództwa Pacyfiku (PACOM) poinformował Kongres, że przeniesienie żołnierzy na Guam nastąpi do 2020 r., natomiast na Hawaje na 2026 r. Problem ten jest jak najbardziej istotny z punktu widzenia amerykańskiej strategii na Pacyfiku, gdyż już od 2000 r. amerykańscy wojskowi wyraźnie wskazywali na potrzebę rozlokowania większej liczby sił zbrojnych na Guam; S.A. Kan, *Guam: U.S. Defense Deployments*, CRS Report for Congress, RS22570, 27 września 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>59</sup> T. Smura, B. Wiśniewski, *Japońsko-amerykańska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa: test dla sojuszniczej wiarygodności USA?*, „Biuletyn PISM”, nr 47 (1023), 9 maja 2013, [www.pism.pl](http://www.pism.pl) [dostęp: listopad 2013].

<sup>60</sup> Na mocy porozumienia strony nie tylko zobowiązały się do dalszego wzmocnienia współpracy wojskowej, ale także zapowiedziały odnowienie do końca 2014 r. wytycznych dotyczących współpracy w dziedzinie obronności z 1997 r. USA podkreśliły, że

władze z zadowoleniem przyjęły japońskie zapowiedzi dot. chęci odgrywania bardziej aktywnej roli w utrzymaniu bezpieczeństwa w regionie<sup>61</sup>.

W przypadku stosunków z **Koreą Południową** USA również stopniowo rozwijają współpracę w zakresie obronności, w czym pomaga niewątpliwie pogłębienie współpracy w innych obszarach, w tym zawarcie umowy o wolnym handlu i solidarne stanowiska wobec północnokoreańskich prowokacji<sup>62</sup>. Ponadto w październiku 2013 r. przedstawiciele resortów obrony obu państw przyjęli deklarację dotyczącą nowej strategii przeciwko rosnącemu zagrożeniu nuklearnemu ze strony Korei Północnej<sup>63</sup>. Niezależnie od umacniania relacji bilateralnych Waszyngtonu z Tokio i Seulem niekorzystne z punktu widzenia amerykańskich interesów są antagonizmy w relacjach Japonii z Koreą Południową, co starają się wykorzystać Chiny.

Uznany amerykańskim sojusznikiem w regionie jest także **Australia**, która zarówno w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa, jak i w najnowszej edycji Białej Księgi Obronności uznaje sojusz z USA za jeden z kluczowych filarów swojego bezpieczeństwa i podkreśla konieczność utrzymania odpowiedniej

---

wzmocnienie więzi wojskowych z Japonią jest dowodem przemyślanego wdrażania strategii równoważenia w kierunku Azji i Pacyfiku; *Joint Statement of the Security Consultative Committee, Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 3 października 2013, [www.mofa.go.jp](http://www.mofa.go.jp) [dostęp: listopad 2013].

<sup>61</sup> W kwestiach technicznych najistotniejsze było potwierdzenie podkreślanej od dłuższego czasu relokacji amerykańskich sił stacjonujących w Japonii do baz na Guam i Mariany Północne (ok. 9 tys. marines) po 2020 r. *Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*, U.S. Department of Defense, 3 października 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013]; J. Steinhauer, M. Fackler, *U.S. and Japan Agree to Broaden Military Alliance*, „The New York Times”, 3 października 2013, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>62</sup> Testem wiarygodności sojuszu była zdecydowana postawa USA przy okazji kryzysu na Półwyspie Koreańskim wiosną 2013 r.; *Carter Reaffirms U.S. Commitment to South Korea*, U.S. Department of Defense, 18 marca 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>63</sup> Poza wzmocnieniem nuklearnego parasola USA nad Koreą Południową, Seul i Waszyngton zapowiedziały dokonanie strategicznego przeglądu, który pozwoli ocenić, kiedy Korea Południowa powinna przejąć od USA pełną kontrolę operacyjną na czas wojny. W związku ze stale obecnym zagrożeniem północnokoreańskim pojawiają się wątpliwości, czy proponowany wcześniej termin 2015 r. jest możliwy do zrealizowania; *Joint Communiqué The 45th ROK-U.S. Security Consultative Meeting*, U.S. Department of Defense, 2 października 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

liczby amerykańskich wojsk w regionie<sup>64</sup>. Ponadto Australijczycy wskazują, że amerykański zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku<sup>65</sup> stwarza nowe możliwości współpracy, czego załączkiem była wizyta Obamy w Australii w listopadzie 2011 r. i podpisanie porozumienia o rotacyjnym stacjonowaniu 2500 żołnierzy amerykańskiej piechoty morskiej w bazie Darwin<sup>66</sup>. Ponadto mówi się o możliwości rotacyjnego stacjonowania amerykańskich sił powietrznych na północy Australii<sup>67</sup>. Co istotne, Australia i USA podzielają pogląd, zgodnie z którym rosnące znaczenie dla bezpieczeństwa całego regionu będzie miała sytuacja na Oceanie Indyjskim, dlatego obie strony zamierzają w przyszłości działać na rzecz stabilności tego akwenu<sup>68</sup>. Ważne z punktu widzenia Waszyngtonu jest również to, że Australia bardzo entuzjastycznie zapatruje się na pogłębioną współpracę obronną z innym amerykańskim sojusznikiem, czyli Japonią<sup>69</sup>.

Pomimo zamknięcia amerykańskich baz Clark i Subic Bay w 1992 r. więzi militarne między USA a **Filipinami** pozostają silne. Dowodem na to są m.in. regularnie przeprowadzane wspólne ćwiczenia wojskowe, w tym najważniejsze „Balikatan”, a także współpraca w kwestii zwalczania terroryzmu<sup>70</sup>. Dodatkowym impulsem do zintensyfikowania współpracy było zaognienie sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim. Filipiny, jako państwo będące stroną sporu o Wyspy Spratly, z niepokojem zaczęły spoglądać na większą aktywność Chin w tej sprawie. Zaowocowało to rozpoczęciem rozmów na

<sup>64</sup> *Australia's National Security Strategy*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, 2013, s. 22–23, [www.dpmc.gov.au](http://www.dpmc.gov.au) [dostęp: listopad 2013].; *Defence White Paper 2013*, Department of Defence, Australian Government, 2013, s. 56–57, [www.defence.gov.au](http://www.defence.gov.au) [dostęp: listopad 2013].

<sup>65</sup> Australia od kilku lat daje dowód postrzegania Azji i Pacyfiku jako regionu kluczowego z jej punktu widzenia, a także dynamiki zmian na świecie. Najbardziej dobitnym tego potwierdzeniem jest obszerny raport *Australia in the Asian Century, White Paper*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, październik 2012.

<sup>66</sup> Pierwszych 200 żołnierzy przybyło w kwietniu 2013 r., a pozostali mają pojawić się do 2017 r.; G. Arthur, *US Marine Deployment in Darwin – „Bordering on the Remarkable!”*, International Relations and Security Network, 28 listopada 2012, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) [dostęp: listopad 2013].

<sup>67</sup> *U.S., Australia expand military relations*, U.S. Army, 16 listopada 2011, [www.army.mil](http://www.army.mil) [dostęp: listopad 2013].

<sup>68</sup> Mówi się m.in. o potencjalnej możliwości dodatkowych manewrów wojskowych, w tym korzystania przez USA z australijskiego portu HMAS Stirling na Oceanie Indyjskim; *Defence White Paper 2013*, *op. cit.*, s. 57.

<sup>69</sup> C. Mark, *Politics of the 'closest friend': Abbot, Japa and the Asia-Pacific*, „The Conversation”, 11 października 2013, [theconversation.com](http://theconversation.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>70</sup> J. Tomaszewski, *Traktatowi sojusznicy USA w regionie Azji i Pacyfiku*, „Bezpieczeństwo Międzynarodowe”, nr 1 (25), 2013, s. 30.

temat rotacyjnej obecności wojsk USA na terytorium Filipin<sup>71</sup>. Wspomina się również o możliwej obecności sił japońskich, co stanowiłoby potwierdzenie zauważalnej współpracy militarnej Manili z Tokio<sup>72</sup>.

Chociaż amerykańsko-tajlandzkie relacje obronne sięgają 1954 r., a od 2003 r. **Tajlandia** posiada status *major non-NATO ally*, to współpraca obronna między tymi państwami oceniana jest jako najmniej rozwinięta<sup>73</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że na tle pozostałych azjatyckich sojuszników USA Tajlandia wyróżnia się jako państwo mające dobre relacje z Chinami, również w zakresie współpracy wojskowej<sup>74</sup>. Niezależnie od tego Tajlandia entuzjastycznie odnosi się do amerykańskiego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku, włącznie z amerykańską obecnością wojskową w regionie, czego potwierdzeniem było odnowienie w listopadzie 2012 r. sojuszu obronnego<sup>75</sup>.

Poza umacnianiem relacji z traktatowymi sojusznikami w regionie USA podejmują kroki na rzecz nawiązania bliższych kontaktów z pozostałymi państwami. Z pozatraktatowych partnerów najpoważniejsze kroki Waszyngton wykonał w kierunku **Singapuru**, z którym od wielu lat utrzymuje silne relacje w zakresie obronności<sup>76</sup>. Nowością w relacjach z tym państwem jest decyzja o otwarciu stałej bazy okrętów walki przybrzeżnej (ang. *Littoral Combat Ships*, LCS), a także zgoda Singapuru na stacjonowanie czterech fregat klasy LCS<sup>77</sup>. Pomimo poparcia tego kraju dla aktualnej polityki Waszyngtonu wobec Azji

<sup>71</sup> W połowie sierpnia 2013 r. Waszyngton i Manila rozpoczęły rozmowy na temat udostępnienia amerykańskim siłom zbrojnym instalacji wojskowych dla marynarki wojennej i wojsk lotniczych, w tym opuszczonych przez Amerykanów baz Clark i Subic Bay.

<sup>72</sup> *Philippines Backs Rearming of Japan*, „Financial Times”, 9 grudnia 2012, [www.ft.com](http://www.ft.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>73</sup> X. Dormandy, *Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region*, Chatham House, czerwiec 2012, s. 11, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>74</sup> I. Storey, *From Strength to Strength: Military Exercises Bolster Sino-Thai Relations*, „China Brief”, t. 12, nr 12, 22 czerwca 2012.

<sup>75</sup> W deklaracji podkreślono potrzebę współpracy na rzecz bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz utrzymywania interoperacyjności sił zbrojnych; *U.S., Thai Leaders Move Defense Alliance Into 21st Century*, U.S. Department of Defense, 15 listopada 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>76</sup> Należy pamiętać, że w Singapurze stacjonują również amerykańscy żołnierze – chodzi o szkolną eskadrę USAF (obsługa samolotów przylatujących na wspólne ćwiczenia), a także dowództwo grupy logistycznej, która zajmuje się zaopatrzeniem 7. Floty; T.S. de Swielande, *The Reassertion of the United States in the Asia-Pacific Region*, „Parameters”, nr 42(1), wiosna 2012, s. 81.

<sup>77</sup> Pierwszy z tych okrętów, *USS Freedom*, dotarł do bazy Changi w kwietniu 2013 r., a pozostałe mają dotrzeć do 2017 r.; *Joint Statement from Secretary Panetta and Sin-*

i Pacyfiku należy mieć na uwadze, że Singapur i USA są dla siebie partnerami strategicznymi<sup>78</sup>, a nie sojusznikami<sup>79</sup>.

Od pewnego czasu USA zabiegają o poważniejszą współpracę wojskową z **Wietnamem**, wykazując zainteresowanie portem Cam Ranh Bay<sup>80</sup>. Pomimo oznak poprawy w relacjach wzajemnych<sup>81</sup> Wietnam nadal pozostaje w trudnej sytuacji „zawieszenia” między Chinami a USA<sup>82</sup>. Ponadto USA podejmują działania na rzecz wzmocnienia relacji z **Indonezją**<sup>83</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, że Indonezyjczycy nie są jednoznacznie entuzjastycznie nastawieni do amerykańskiego zwrotu w kierunku Azji<sup>84</sup>. Wpisuje się to w bezaliansowość, która jest jedną z podstawowych wartości w indonezyjskiej polityce zagranicznej od początku istnienia tego państwa<sup>85</sup>.

---

gapore Minister for Defence Ng, U.S. Department of Defense, 4 kwietnia 2012, www.defense.gov [dostęp: listopad 2013].

<sup>78</sup> Dla sformalizowania współpracy w 2005 r. USA i Singapur podpisały *U.S.-Singapore Strategic Framework Agreement for a Closer Cooperation Partnership in Defense and Security* (SFA). Szerzej o relacjach amerykańsko-singapurskich zob. E. Chanlett-Avery, *Singapore: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, RS20490, 26 lipca 2013, www.fas.org [dostęp: listopad 2013].

<sup>79</sup> Podobnie jak wiele państw regionu w obliczu rywalizacji amerykańsko-chińskiej Singapur nie chce jednoznacznie stawać po którejś ze stron; *Singapore and the US: Security Partners, Not Allies*, International Institute for Strategic Studies, 27 sierpnia 2013, www.isn.ethz.ch [dostęp: listopad 2013].

<sup>80</sup> *Panetta's Cam Ranh Bay Visit Symbolizes Growing U.S.-Vietnam Ties*, U.S. Department of Defense, 3 czerwca 2012, www.defense.gov [dostęp: listopad 2013].

<sup>81</sup> C.A. Thayer, *The US-Vietnam Comprehensive Partnership: what's in a name?*, „The Strategist”, 31 lipca 2013, www.aspistrategist.org.au [dostęp: listopad 2013].

<sup>82</sup> D.C. McCornac, *Vietnam's foreign policy tightrope*, East Asia Forum, 12 października 2013, www.eastasiaforum.org [dostęp: listopad 2013].

<sup>83</sup> Dotychczas współpraca z Indonezją ogranicza się do kontraktów zbrojeniowych, wspólnych ćwiczeń i szkoleń. Niektórzy podkreślają, że USA powinny zabiegać o możliwość stacjonowania rotacyjnie amerykańskich sił zbrojnych na terenie jednej z 18 tys. indonezyjskich wysp; D. Blumenthal et. al., *Securing...*, *op. cit.*

<sup>84</sup> Niektórzy przedstawiciele władz i część środowisk opiniotwórczych nie kryją krytycznych uwag dotyczących zwiększonej obecności militarnej USA, podkreślając, że może ona negatywnie odbić się na relacjach amerykańsko-chińskich i pośrednio na relacjach Indonezji z Chinami; D. Fortuna Anwar, *An Indonesian Perspective on the U.S. Rebalancing Effort toward Asia*, The National Bureau of Asian Research, 26 lutego 2013, www.nbr.org [dostęp: listopad 2013].; N. Sambhi, *Has Indonesia welcomed the US pivot?*, „The Strategist”, 28 czerwca 2013, www.aspistrategist.org.au [dostęp: listopad 2013].

<sup>85</sup> G. Mendiolaza, C. Hardjakusumah, *Aspects of Indonesia's Foreign, Defence and Trade Policies: Current Developments and Future Expectations*, Stratfor, 31 lipca 2013, www.stratfor.com [dostęp: listopad 2013].

### 3.2. Wymiar dyplomatyczny

Poza militarnym elementem strategii wobec regionu Azji i Pacyfiku ważną rolę od początku zainicjowania zwrotu odgrywa aktywność dyplomatyczna. Szczególną aktywnością w podejmowaniu zabiegów dyplomatycznych wykazała się stojąca na czele Departamentu Stanu Hillary Clinton, która przez trzy pierwsze lata urzędowania odbyła więcej wizyt w państwach Azji i Pacyfiku niż jej trzej poprzednicy (Madeleine Albright, Colin Powell, Condoleezza Rice) łącznie<sup>86</sup>. Oznaką nowej jakości w działalności dyplomatycznej USA stało się zwrócenie baczniejszej uwagi na Azję Południowo-Wschodnią. Wymowne w tym względzie było, że zaledwie 48 godzin po zapewnieniu sobie reelekcji prezydent Barack Obama ogłosił, że w pierwszą zagraniczną wizytę udaje się właśnie do Azji Południowo-Wschodniej. Tym samym administracja Obamy potwierdziła, że dostrzega rosnące znaczenie Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) jako inicjatywy regionalnej i Azji Południowo-Wschodniej jako regionu odgrywającego coraz większą rolę gospodarczą. Co ważne, z punktu widzenia USA istotne jest również to, że wiele państw tego regionu sceptycznie i podejrzliwie podchodzi do rosnącej potęgi Chin<sup>87</sup>.

Choć w trakcie licznych podróży amerykańskiej sekretarz i innych przedstawicieli administracji Obamy (włącznie z prezydentem) dochodziło do spotkań bilateralnych, to nową jakością, dotychczas nieeksponowaną w takim wymiarze, stał się udział USA w regionalnych inicjatywach wielostronnych, takich jak Regionalne Forum ASEAN i Szczyty Azji Wschodniej. Ponadto amerykańska dyplomacja na nowo zaczęła podkreślać znaczenie Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (ang. *Asia-Pacific Economic Co-operation*, APEC).

W lutym 2009 r. Hillary Clinton jako pierwszy amerykański sekretarz stanu w historii odwiedziła sekretariat ASEAN w Dżakarcie<sup>88</sup>. Kilka miesięcy później USA dołączyły do Traktatu o Przyjaźni i Współpracy ASEAN<sup>89</sup>, który był negocjowany już za kadencji George'a W. Busha. Podpisanie tej umowy zostało bardzo pozytywnie odebrane przez liderów ASEAN. Entuzjastyczne podejścia przywódców państw Azji Południowo-Wschodniej wynikało również z przekonania, że przez wiele lat USA nie traktowały poważnie ASEAN,

<sup>86</sup> M. Manyin et. al., *Pivot to the Pacific...*, op. cit., s. 17.

<sup>87</sup> R. Weitz, *Obama's Asia Pivot...*, op. cit., s. 3.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>89</sup> Ratyfikacja tego traktatu jest jednym z warunków wstępnych uczestnictwa w spotkaniach Szczytu Azji Wschodniej, ustanowionych przez ASEAN wiosną 2005 r.



regularnie obniżając rangę przedstawicieli amerykańskich, którzy odwiedzali region<sup>90</sup>. Dlatego też zorganizowanie w listopadzie 2009 r. pierwszego w historii szczytu przywódców ASEAN–USA z udziałem Baracka Obamy zostało odczytane jako jakościowa zmiana w obustronnych relacjach<sup>91</sup>. Zwiększona współpraca z ASEAN zaowocowała również udziałem USA w Szczycie Azji Wschodniej, w agendzie którego dzięki zabiegom amerykańskiej dyplomacji została umieszczona kwestia sporów morskich<sup>92</sup>.

Zauważalnie większa uwaga skierowana na regionalne inicjatywy wielostronne jest wyraźnym sygnałem, że USA zaczęły zdawać sobie sprawę z drzemącego w nich potencjału<sup>93</sup>. Aktywny udział Waszyngtonu w wielostronnych forach współpracy regionalnej zwiększył zaufanie Azjatów do Amerykanów, którzy pod rządami Baracka Obamy zaczęli popierać rozwiązania multilateralne, co było zupełnie lekceważone przez administrację George’a W. Busha<sup>94</sup>. Determinacja administracji Obamy pokazuje, że azjatyckie instytucje wielostronne stanowią dla amerykańskich władz niezbędne uzupełnienie dotychczasowych sojuszy dwustronnych. Liczne partnerstwa, instytucje i fora współpracy mają służyć budowie regionalnej architektury gospodarczej i bezpieczeństwa, które będą służyły realizacji amerykańskich interesów<sup>95</sup>.

Wielostronne spotkania były też okazją do pogłębienia relacji bilateralnych z państwami regionu. Poza wzmacnianiem relacji z tradycyjnymi sojusznikami Amerykanom zależy na podniesieniu rangi stosunków z pozostałymi państwami azjatyckimi. Podróż Baracka Obamy w listopadzie 2012 r. była namacalnym dowodem na to, że USA są gotowe nawiązywać relacje z pań-

<sup>90</sup> Ł. Fijałkowski, *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 238; *Beginning a New Era of Diplomacy in Asia*, U.S. Department of State, 18 lutego 2009, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>91</sup> W trakcie szczytu doszło do podpisania Wspólnej Deklaracji Wzmocnionego Partnerstwa dla Umacniania Pokoju i Dobrobytu; *Overview of ASEAN-US Dialogue Relations*, ASEAN, czerwiec 2013, [www.asean.org](http://www.asean.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>92</sup> Potwierdziło to akcentowaną w poprzednich miesiącach zdecydowaną i jednoznaczną postawę USA wobec napięć na Morzu Południowo- i Wschodniochińskim; J. Szczudlik-Tatar, *China’s Response to the United States’ Asia–Pacific Strategy*, „PISM Policy Paper”, nr 41, październik 2012, s. 3, [www.pism.pl](http://www.pism.pl); *Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities*, U.S. Department of State, 12 stycznia 2010, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: listopad 2013].

<sup>93</sup> M. Kawai, *Clear benefits in stronger Asian regional institutions*, East Asia Forum, 26 października 2011, [www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>94</sup> P. M. Cronin et. al., *The Emerging...*, *op. cit.*, s. 14.

<sup>95</sup> R. Weitz, *US Pivot Pitfalls and Prospects*, International Relations and Security Network, 22 listopada 2012, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) [dostęp: listopad 2013].

stwami, które przez wiele lat były izolowane. Przełomowa pod tym względem była historyczna wizyta amerykańskiego prezydenta w Birmie, gdzie spotkał się zarówno z przedstawicielami władz, jak i liderką opozycji Aung San Suu Kyi<sup>96</sup>. Co istotne, dialog z Birmą jest również elementem amerykańskiej strategii promowania demokracji i praw człowieka, co wpisuje się w cele, które postawili sobie Amerykanie w ramach zwrotu ku Azji i Pacyfikowi<sup>97</sup>. Innym ważnym państwem, o którym wspomina się przy kontaktach z tzw. mocarstwami wschodzącymi, są Indie<sup>98</sup>. W celu pogłębienia współpracy administracja Obamy otwarcie deklaruje poparcie dla indyjskiej *Look East Policy*<sup>99</sup> i zachęca Indie do odgrywania poważniejszej i bardziej konstruktywnej roli nie tylko w Azji Południowej, ale również Azji Wschodniej<sup>100</sup>.

### 3.3. Wymiar gospodarczy

Niezbędnym i dotychczas najmniej rozwiniętym elementem strategii USA wobec Azji i Pacyfiku jest wymiar gospodarczy. Podkreśla się, że budowa gospodarczej architektury w regionie, a więc dalsze kroki na rzecz integracji gospodarczej i liberalizacji handlu powinny być podstawowym elementem utrzymania stabilności i pokoju w regionie<sup>101</sup>. Zwiększenie amerykańskiego zaangażowania gospodarczego jest również istotne z punktu widzenia rywalizacji USA z Chinami, które jako największa gospodarka azjatycka aspirują do odgrywania roli gospodarczego lidera regionu. Konieczność podjęcia dodatkowych zabiegów na rzecz zwiększonej aktywności gospodarczej USA wynika przede wszystkim

<sup>96</sup> Nowa ofensywna dyplomatyczna pokazała, że Amerykanie są gotowi otworzyć się na państwo, które jeszcze kilka lat temu wydawało się być w pełni zdominowane przez wpływy Chin; M.F. Martin, *U.S. Policy Towards Burma: Issues for the 113th Congress*, CRS Report for Congress, R43035, 12 marca 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>97</sup> K. Campbell, B. Andrews, *Explaining...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>98</sup> Pomimo podejmowanych od wielu lat zabiegów na rzecz strategicznego partnerstwa, współpracy wojskowej, wspólnych ćwiczeń militarnych i wielokrotnych spotkań na najwyższych szczeblach, Waszyngton i New Delhi nie postrzegają siebie jako najważniejszych partnerów; R. Azizian, *United States and the Asia-Pacific: Balancing Rhetoric and Action* [w:] R. Azizian, A. Lukin (red.), *From APEC 2011 to APEC 2012: American and Russian Perspectives on Asia-Pacific Security and Cooperation*, Asia-Pacific Center for Security Studies Honolulu, Far Eastern Federal University Vladivostok, 2012, s. 122.

<sup>99</sup> P.M. Cronin et. al., *op. cit.*, s. 13.

<sup>100</sup> R.M. Hathaway, *Completing the Asia Pivot*, „Policy Brief”, Wilson Center, listopad 2012, s. 2–3, [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>101</sup> E.S. Morse, *Pivot to Asia: Calculus and Consequences*, „The National Strategy Forum Review”, t. 21, nr 4, jesień 2012, s. 4.

z gospodarczego potencjału Azji i Pacyfiku<sup>102</sup>. Ponadto Amerykanie zdają sobie sprawę, że dla poważnego zaistnienia w regionie muszą być obecni w gospodarczych inicjatywach integracyjnych, zwłaszcza związanych z ASEAN<sup>103</sup>.

Potrzeba skupienia się na aspekcie gospodarczym wynika również z tego, że dotychczasowe osiągnięcia USA w kwestii negocjacji handlowych są zdecydowanie niewystarczające<sup>104</sup>. W związku z tym amerykańska administracja podkreśla konieczność zarówno dialogu wielostronnego w ramach APEC, jak i dwustronnego z poszczególnymi państwami<sup>105</sup>.

Centralnym punktem gospodarczego wymiaru strategii wobec Azji i Pacyfiku są negocjacje nad Partnerstwem Transpacyficznym (ang. *Trans-Pacific Partnership*, TPP), które prezydent Obama określił mianem:

„porozumienia handlowego wysokiego standardu, będącego modelowym rozwiązaniem dla gospodarczych wyzwań XXI w.”<sup>106</sup>

Sukcesem amerykańskiej dyplomacji jest przekonanie kolejnych państw (w tym Japonii, która zgodziła się dołączyć w marcu 2013 r.) do przystąpienia do rozmów nad porozumieniem, dzięki czemu obecnie w negocjacjach bierze udział łącznie 12 państw<sup>107</sup>. Mimo że od zainicjowania rozmów w 2010 r. strony odbyły już 19 rund negocjacyjnych, to dotychczasowe rezultaty są oceniane jako niewystarczające<sup>108</sup>. Ponadto istotnym problemem dla amerykańskie-

<sup>102</sup> Wystarczy tylko wspomnieć, że cztery z dziesięciu głównych rynków dla realizacji ogłoszonej w 2011 r. Narodowej Strategii Eksportu to gospodarki azjatyckie (Chiny, Indie, Indonezja, Wietnam).

<sup>103</sup> Rynek Azji Południowo-Wschodniej, którego łączne PKB wynosi ponad 2,2 bln dol., z populacją 620 mln osób, jest czwartym największym rynkiem eksportowym USA (198 mld dol. w 2012 r., a w 2009 r. 145 mld dol.). Dla porównania wymiana handlowa Chiny–ASEAN to 400 mld dol. w 2012 r. (w 2002 r. było 55 mld dol.). Szerzej zob. W.S. Cohen, M.R. Greenberg, *Developing and Enduring Strategy for ASEAN*, Center for Strategic and International Studies, styczeń 2012, csis.org [dostęp: listopad 2013].

<sup>104</sup> Obecnie USA zawarły umowy o wolnym handlu tylko z trzema państwami azjatyckimi (Australia, Singapur, Korea Południowa).

<sup>105</sup> Wynegocjowane w porozumieniach zniesienie ograniczeń barier w wymianie handlowej i pobudzenie inwestycji mają zapewnić stabilny wzrost gospodarczy i przyczynić się do stworzenia miejsc pracy w USA. Jako przykład podawana jest umowa o wolnym handlu z Koreą Południową; *Remarks By Tom Donilon...*, *op. cit.*

<sup>106</sup> *Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference*, The White House, 16 listopada 2011, www.whitehouse.gov [dostęp: listopad 2013].

<sup>107</sup> Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Wietnam i USA.

<sup>108</sup> W związku z tym postuluje się przyspieszenie dotychczasowych działań oraz podjęcie prób pozyskania kolejnych partnerów. Wśród państw, które potencjalnie byłyby zain-

go zaangażowania gospodarczego w regionie jest konkurencyjna propozycja umowy o wolnym handlu (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), w dyskusji nad którą biorą udział wszystkie państwa Szczytu Azji Wschodniej poza Rosją i USA<sup>109</sup>.

Choć USA skupiają się głównie na negocjacjach nad TPP, to ze względu na ogrom wyzwań natury gospodarczej amerykańskie ośrodki analityczne zalecają przeprowadzenie przez amerykańską administrację przeglądów, które pozwolą ocenić perspektywy i szanse rozwoju stosunków z poszczególnymi partnerami gospodarczymi w regionie. Ze względu na rozmiar rynku mówi się o potrzebie zintensyfikowania relacji z Indiami<sup>110</sup>.

#### 4. CHINY – FAKTYCZNY CEL AMERYKAŃSKIEJ STRATEGII W REGIONIE?

Omówienie amerykańskiej polityki wobec regionu Azji i Pacyfiku wymaga oddzielnego spojrzenia na Chiny, które stanowią poważne, jeśli nie najpoważniejsze, wyzwanie dla USA. Co ważne, czynnik chiński ujawnia się przy każdej warstwie amerykańskiego zaangażowania w Azji – zarówno w wymiarze militarnym, dyplomatycznym, jak i gospodarczym. W oficjalnym przekazie USA jednoznacznie wskazują, że relacje z Chinami okażą się kluczowe dla przyszłości regionu, dlatego liczą na konstruktywny dialog na wielu płaszczyznach. Nie zmienia to faktu, że w wielu kwestiach Amerykanów i Chińczyków więcej dzieli niż łączy<sup>111</sup>. W amerykańskim myśleniu o Chinach istotną rolę odgrywają poglądy, według których Państwo Środka będzie próbowało dominować w regionie Azji i Pacyfiku, co stanowi naturalne zagrożenie dla amerykańskich interesów<sup>112</sup>.

---

teresowane udziałem w negocjacjach nad TPP wymienia się: Tajwan, Republikę Korei, Indonezję, Kolumbię, Laos, Tajlandię, Filipiny i Kostarykę; E.S. Morse, *Pivot to...*, *op. cit.*, s. 4.

<sup>109</sup> Projekt RCEP, choć nie ma antyamerykańskiego charakteru, jest aktywnie wspierany przez Chiny, gdyż z ich perspektywy jest atrakcyjniejszą ofertą niż TPP; M. Thomson, *Trade partnership competition: TPP vs RCEP*, „The Strategist”, 16 kwietnia 2013, [www.aspistrategist.org.au](http://www.aspistrategist.org.au) [dostęp: listopad 2013].

<sup>110</sup> Podkreśla się potrzebę dążenia do podpisania umowy o wolnym handlu. W ostatnich 10 latach eksport USA do Indii wzrósł czterokrotnie, a obroty w 2012 r. przekroczyły 100 mld dol., co jest jednak niewielkim osiągnięciem jeśli spojrzeć na potencjał obu gospodarek; D. Blumenthal et. al., *Securing...*, *op. cit.*

<sup>111</sup> R. Weitz, *Obama's Asia Pivot...*, *op. cit.*, s. 8.

<sup>112</sup> J.J. Mearsheimer, *The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia*, „The Chinese Journal of International Politics”, t. 3, 2010, s. 389.

#### 4.1. Regionalna strategia Chin

Poza relacjami z wielkimi mocarstwami (chiń. *daguo shi guanjian*), w tym zwłaszcza z USA<sup>113</sup>, w chińskiej polityce zagranicznej główną rolę odgrywają stosunki z państwami tzw. kręgu otaczającego (chiń. *zhoubian shi shouyao*)<sup>114</sup>. Pomimo deklarowanych aspiracji globalnych, matecznikiem Chin pozostaje Azja Wschodnia, która stanowi fundament chińskiej wielkiej strategii (chiń. *Zhongguo da zhenlie*)<sup>115</sup>. Chińczycy zdają sobie sprawę, że ich rola w świecie nie będzie odpowiednio silna, dopóki nie ugruntują dominującej pozycji w regionie<sup>116</sup>. Największym wyzwaniem dla regionalnej strategii Chin są nie tylko oczekiwania, dążenia i ambicje pozostałych państw Azji Wschodniej, lecz także zaangażowanie USA w regionie. Co więcej, wielu azjatyckich sąsiadów Chin wyraża zainteresowanie silną obecnością USA w regionie – dotyczy to zwłaszcza państw Azji Południowo-Wschodniej, które oczekują równoważenia rosnących wpływów chińskich<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> O wadze, jaką Pekin przywiązuje do relacji z Waszyngtonem, świadczyła choćby niedawna (czerwiec 2013 r.) wizyta przewodniczącego Xi Jinpinga w USA, w trakcie której chiński przywódca podkreślał chęć ustanowienia „nowego rodzaju relacji między wielkimi mocarstwami” (*xinxing daguo guanxi*); B. Glosserman, *A ‘new type of great power relations’? Hardly*, „PacNet”, nr 40, 10 czerwca 2013. Wskazuje się, że polityka Waszyngtonu jest i będzie największym determinantem regionalnej i globalnej strategii ChRL; Y. Zhang, S. Tang, *China’s Regional Strategy*, [w:] D. Shambaugh (red.), *Power Shift. China and Asia’s New Dynamics*, University of California Press, Berkeley 2005, s. 56.

<sup>114</sup> Do tzw. kręgu otaczającego należy zaliczyć obszary określające najważniejszą strefę bezpieczeństwa i wpływów Chin, czyli Azję Południowo-Wschodnią, Północno-Wschodnią, Północną, Środkową i Południową oraz, w mniejszym stopniu, Australię i Oceanię. Zgodnie z deklaracjami chińskich władz relacje z tymi państwami powinny być oparte na zasadach dobrego sąsiedztwa (przyjaznego, bezpiecznego i prosperującego), przy utrzymaniu twardego, ale możliwie bezkonfrontacyjnego, stanowiska w kwestiach związanych z interesami narodowymi; J. Rowiński, *Ewolucja polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej (1949–2011)*, [w:] K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Wielkie przemiany w Chinach. Próba bilansu reform Deng Xiaopinga*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej, Warszawa 2012, s. 238–239.

<sup>115</sup> Szerzej na temat wielkiej strategii Chin zob. P. Sokala, *Wizja, polityka i siła w służbie wielkiej strategii Chin*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2010.

<sup>116</sup> Y. Zhang, S. Tang, *China’s Regional...*, *op. cit.*, s. 51–52.

<sup>117</sup> Dlatego silne w tych państwach jest zainteresowanie „powrotem” USA oraz otwartość na liczne inicjatywy gospodarczo-finansowe Japonii. Trudna sytuacja w regionie sprawia, że również Korea Południowa i Japonia są zainteresowane trwałą obecnością USA; J.Y.S. Cheng, *China’s Regional Strategy and Challenges in East Asia*, „China Perspectives”, nr 2, 2013, s. 58.

## 4.2. Chińska reakcja na amerykańskie zaangażowanie

Amerykański zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku odbił się szerokim echem w Chinach<sup>118</sup>. Niektórzy amerykańscy analitycy zwracają uwagę, że hasło „amerykańskiego powrotu” wyzwoliło w Chinach antyamerykańskie sentymenty, włącznie z nawoływaniem o podjęcie zdecydowanych kroków w związku z narastającą presją USA na Chiny<sup>119</sup>. W opracowaniach chińskich badaczy poświęconych amerykańskiej polityce można znaleźć takie określenia, jak „powstrzymanie”, „równoważenie”, „izolowanie” lub „okrażanie” Chin<sup>120</sup>. Podkreślają oni, że stopniowy wzrost mocarstwowości Państwa Środka będzie powodował coraz silniejszy opór ze strony USA, które będą gotowe użyć wszelkich narzędzi dla utrzymania swojej pozycji<sup>121</sup>.

W odróżnieniu od analiz eksperckich oficjalnie chińskie władze wyrażają nadzieję na konstruktywne zaangażowanie USA w rozwiązywaniu problemów w regionie Azji i Pacyfiku<sup>122</sup>. Zwracają jednak przy tym uwagę na konieczność poszanowania chińskich interesów. Oznacza to, że amerykańska obecność może być interpretowana przez Chiny jako zagrożenie dla ich pozycji mocarstwa regionalnego i przyszłego mocarstwa globalnego<sup>123</sup>.

W obawie przed nadmiernym zaangażowaniem USA w Azji Południowo-Wschodniej Chiny zintensyfikowały swoje powiązania z państwami ASEAN, m.in. oferując wsparcie kredytowe w wysokości 10 mld dol. na inwestycje

<sup>118</sup> Zdaniem chińskich analityków amerykańska strategia ma dwa cele: 1) wykorzystać potencjał ekonomiczny regionu po kryzysie gospodarczym dla wzmocnienia amerykańskiej gospodarki, 2) stworzyć przeciwwagę dla Chin, które uważane są za potencjalne wyzwanie dla supremacji USA w świecie; M.D. Swaine, *Chinese...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>119</sup> B.S. Glaser, *Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences*, 2012 Global Forecast, Center for Strategic and International Studies, 11 kwietnia 2012, csis.org [dostęp: listopad 2013].

<sup>120</sup> J. Szczudlik-Tatar, *China's Response...*, *op. cit.*, s. 4.

<sup>121</sup> Zaznaczają oni, że amerykańskie nawoływania o przestrzeganie praw człowieka, demokrację, wolność żeglugi itd. są tylko zasłoną dymną dla prawdziwych intencji, którymi jest powstrzymanie chińskiego wzrostu; A.F. Nathan, A. Scobell, *How China Sees America*, „Foreign Affairs”, t. 91, nr 5, wrzesień/październik 2012, s. 32–47.

<sup>122</sup> Przykładowo zob. J. Wu, C. Zhang, *US 'must respect our regional interests'*, „China Daily”, 7 marca 2012, www.chinadaily.com.cn [dostęp: listopad 2013].

<sup>123</sup> Było to widoczne choćby w krytyce chińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych pod adresem USA po oświadczeniach amerykańskich dotyczących sporów na Morzu Południowochińskim; J. Szczudlik-Tatar, *China's Response...*, *op. cit.*, s. 4.

infrastrukturalne<sup>124</sup>. Ponadto Pekin stara się nie dopuszczać do powstania jednolitego stanowiska państw ASEAN w kwestiach będących przedmiotem szczególnego zainteresowania Chin<sup>125</sup>. Dodatkowo Chińczycy wstrzymęliwie odnoszą się do amerykańskiego projektu Partnerstwa Transpacyficznego i zamiast niego preferują rozwiązania w ramach ASEAN+3, a więc bez udziału Waszyngtonu<sup>126</sup>.

Z drugiej strony zauważalne są oznaki tego, że Chiny i USA byłyby gotowe do podjęcia poważniejszej współpracy. Wśród możliwych płaszczyzn porozumienia wymienia się m.in. tak ważne dla sytuacji w Azji Wschodniej współdziałanie w kwestii Korei Północnej<sup>127</sup>. Henry Kissinger podkreśla, że pomimo zauważalnych różnic interesów Chiny i USA nie są skazane na konflikt. Choć były amerykański sekretarz stanu dostrzega we współpracy Pekinu z Waszyngtonem podstawowy mechanizm radzenia z wyzwaniem globalnymi, takimi jak zmiany klimatu, nieprolifracja broni masowego rażenia czy bezpieczeństwo energetyczne, to zauważa też liczne przeszkody w funkcjonowaniu tej współpracy<sup>128</sup>.

Wydaje się, że w obecnej sytuacji ogromnej współzależności podejście Chin do USA będzie dwutorowe. Dopóki amerykańskie działania nie będą zagrażały kluczowym interesom chińskim, dopóty Pekin będzie skłonny rozwijać „normalne” stosunki, przy równoczesnym akcentowaniu sprzeciwu wobec zachowań Waszyngtonu, które będą sprzeczne z deklarowaną aktualnie chińską racją stanu, i powściągliwości w kwestiach włączonych w sferę znacznie dalej idących aspiracji<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Wen Jiabao Attends Meeting of East Asian Leaders: For Peace and Prosperity in East Asia, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 20 listopada 2011, [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn) [dostęp: listopad 2013].

<sup>125</sup> Przykładem obrazującym tego typu zachowanie był szczyt ASEAN w lipcu 2012 r. – pod wpływem nacisków Chin władze Kambodży nie zgodziły się wówczas na przyjęcie wspólnego stanowiska ASEAN wobec sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim. Tym samym podczas szczytu w Phnom Penh po raz pierwszy od 45 lat ugrupowaniu nie udało się przyjąć wspólnego komunikatu na zakończenie obrad; J. Szczudlik-Tatar, *China's Regional...*, *op. cit.*, s. 5–7.

<sup>126</sup> J.Y.S. Cheng, *China's Response...*, *op. cit.*, s. 53–55.

<sup>127</sup> X. Wu, *China and the United States: Core Interests, Common Interests, and Partnership*, United States Institute of Peace, Special Report 277, czerwiec 2011, s. 4–5, [www.usip.org](http://www.usip.org) [dostęp: listopad 2013].

<sup>128</sup> H. Kissinger, *The Future of U.S.-Chinese Relations*, „Foreign Affairs”, t. 91, nr 2, marzec/kwiecień 2012, s. 44–55.

<sup>129</sup> J. Rowiński, *Chiny i zmieniający się układ sił w Azji na progu XXI wieku. Strategia regionalna ChRL w warunkach globalizacji*, [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.),

## PODSUMOWANIE

Wydarzeniem, które wywołało nieco zamieszania w kontekście amerykańskiego zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku, było spotkanie APEC w Brunei w październiku 2013 r., w którym z powodu problemów budżetowych nie wziął udziału prezydent Barack Obama. W związku z tym pojawiły się komentarze o słabnącym zainteresowaniu USA regionem czy wręcz końcu zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku<sup>130</sup>. Ze względu na aktywność obecnego na szczycie przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga<sup>131</sup>, zastanawiano się, czy nie jest to symboliczne potwierdzenie, że Azja Południowo-Wschodnia staje się coraz bardziej zależna od wpływów chińskich.

Takie opinie wydają się zdecydowanie na wyrost. Wynika to z tego, że podczas październikowego szczytu Chińczycy nie uczynili nic, aby zwiększyć zaufanie państw regionu w kwestii bezpieczeństwa, a dokładniej sporów terytorialnych, co jest osią problemów politycznych Chin z kilkoma państwami Azji Południowo-Wschodniej<sup>132</sup>. W odpowiedzi na komentarze o możliwym „końcu amerykańskiego zaangażowania” obecny na szczycie sekretarz stanu John Kerry jednoznacznie zadeklarował, że amerykańska strategia większego zaangażowania w Azji zupełnie się nie zmieniła, gdyż Waszyngton nadal zamierza działać na rzecz pokojowego rozwiązywania sporów, wolności żeglugi i niezakłócania handlu<sup>133</sup>. Wydaje się, że tymi słowami Kerry skutecznie wstrzełił się w oczekiwania azjatyckich przywódców. Wymowna była wypo-

---

*Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 446.

<sup>130</sup> D.J. Karl, *The Pivot Under Pressure*, „The Diplomat”, 8 października 2013, thediplomat.com [dostęp: listopad 2013].

<sup>131</sup> Xi zapowiedział, że do 2020 r. wymiana handlowa Chin z państwami ASEAN wzrośnie do 1 biliona dolarów. Ponadto należy wspomnieć, że Chiny zasygnalizowały wolę jak najszybszego podpisania umowy o wolnym handlu z Australią; Ł. Sarek, *Ile warte są chińskie obietnice?*, „Forbes”, 11 października 2013, www.forbes.pl [dostęp: listopad 2013].

<sup>132</sup> Warto pamiętać, że miesiąc wcześniej, we wrześniu 2013 r., podczas spotkania w Suzhou Chiny doprowadziły do fiaska dyskusji nad tzw. zasadami postępowania na Morzu Południowochińskim. Dodatkowo nawarstwia się spór chińsko-filipiński, który został przekazany przez Filipiny do Stałego Sądu Arbitrażowego. Chiny odmówiły udziału w postępowaniu.

<sup>133</sup> Służyło temu wystosowanie wspólnie z Australią i Japonią deklaracji przeciwko jednostronnym akcjom siłowym na rzecz zmiany *status quo* na Morzu Południowochińskim.



wiedź singapurskiego premiera Lee Hsien Loonga, który zaznaczył, że żadne państwo nie może zastąpić amerykańskiego zaangażowania w regionie<sup>134</sup>.

Mimo wszystko wydaje się, że amerykański zwrot nieco stracił na swojej dynamice, zwłaszcza w wymiarze militarnym. Duży wpływ na to mają cięcia budżetowe i, mimo wszystko, niechęć amerykańskich władz do zaogniania relacji z Chinami. Z perspektywy czasu wydaje się, że amerykańska polityka równoważenia jest w głównej mierze ukierunkowana nie na odgrywanie przywódczej roli, lecz wzmocnienie potencjału obronnego sojuszników i aktywizowanie ich do ponoszenia większej odpowiedzialności za regionalne bezpieczeństwo. Szczególnie duże nadzieje Amerykanie mogą wiązać z Japonią i to nie tylko z punktu widzenia polityki obronnej. Japonia to też państwo, które w Azji Południowo-Wschodniej ma dużo lepszy wizerunek niż Chiny<sup>135</sup>. Odwołanie się do resentymentów historycznych przez propagandę chińską znajduje ograniczone oddziaływanie w regionie (poza Koreą Południową). Aktywna postawa Tokio od czasu objęcia władzy przez gabinet premiera Shinzo Abe jest ciekawym zjawiskiem, które może nieco zachwiać często podnoszonymi twierdzeniami o tym, że Azja Południowo-Wschodnia czy też cała Azja i Pacyfik są skazane na rywalizację amerykańsko-chińską.

Należy więc ocenić, że zauważalne przy okazji październikowego szczytu mówienie o końcu amerykańskiej ofensywy w Azji jest zdecydowanie przedwczesne i mocno przesadzone. Równie wiele wątpliwości budzą słowa o zdecydowanych i jednoznacznych sukcesach Chin – należy podkreślić, że mają one w dużej mierze wydźwięk propagandowy i ograniczone są do tego, czym Pekin od wielu lat stara się zdobyć uznanie sąsiadów i regionu, a więc siły pieniądza. Tymczasem sygnały płynące z azjatyckich państw sugerują, że poza atrakcyjnymi perspektywami gospodarczymi równie ważne są podstawowe interesy bezpieczeństwa. Ponadto aktywizacja polityki zagranicznej Japonii w regionie jest mocnym dowodem na to, że region wcale nie jest skazany na zależność od rywalizacji amerykańsko-chińskiej<sup>136</sup>. Nie ulega wątpliwości,

<sup>134</sup> Warto jednak zauważyć, że równocześnie singapurski premier nie krył rozczarowania z powodu nieobecności prezydenta Baracka Obamy na szczycie APEC; *Transcript of Prime Minister Lee Hsien Loong's Remarks at the APEC CEO Summit 2013 Panel Discussion*, Prime Minister's Office Singapore, [www.pmo.gov.sg](http://www.pmo.gov.sg) [dostęp: listopad 2013].

<sup>135</sup> I. Reynolds, K. Shimodoi, *Abe Shunned by China Gets Warmer Welcome Southeast Asia*, „Bloomberg”, 4 października 2013, [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>136</sup> J. Ryall, *Japan key to diplomatic encirclement of China*, „Deutsche Welle”, 15 października 2013, [www.dw.de](http://www.dw.de) [dostęp: listopad 2013].

że czynnik japoński nadal będzie odgrywać istotną rolę w rywalizacji Pekinu z Waszyngtonem.

Wydaje się, że dużym wyzwaniem dla amerykańskiej strategii wobec Azji i Pacyfiku będzie sytuacja wewnętrzna w USA. Przede wszystkim chodzi o podstawy finansowe, które mogą sprawić, że choćby głośne deklaracje przeniesienia większości jednostek marynarki wojennej okażą się nie do zrealizowania i Amerykanie nie podołają wyzwaniom w regionie ze względów budżetowych, tj. utrzymania i zwiększenia sił morskich w regionie<sup>137</sup>. Chociaż na razie obecność w tym regionie nie jest kontestowana, to nie wiadomo, czy w przypadku wygranej Republikanów wytyczne Obamy będą konsekwentnie realizowane. Dlatego dla utrzymania zwrotu ku Pacyfikowi konieczne wydaje się ugruntowanie przez obecną administrację doktryny azjatyckiej na tyle, aby stała się ona integralną częścią amerykańskiej polityki zagranicznej. Silnym krokiem w tym kierunku będzie z pewnością wzmocnienie gospodarczego filaru obecności, a więc doprowadzenie do podpisania TPP. Jeśli Amerykanom nie uda się do końca kadencji Obamy doprowadzić do ratyfikowania porozumienia przez wszystkie strony, to może okazać się to problem nie do przeskoczenia w przyszłości<sup>138</sup>.

Odrębną kwestią jest to, na ile amerykańskie władze utożsamiają się z regionem Azji i Pacyfiku. Nie umniejszając znaczenia regionu z punktu widzenia amerykańskich interesów gospodarczych i bezpieczeństwa, należy pamiętać, że Amerykanie wyrastają z zupełnie innego kręgu cywilizacyjno-kulturowego. Co więcej, nawet w tak ważnym eseju jak *America's Pacific Century* autorstwa Hillary Clinton można odnieść wrażenie, że USA co prawda widzą konieczność zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku, ale nie uważają siebie za jego część<sup>139</sup>. Mając to na uwadze, trudno oczekiwać, aby przedstawiciele administracji w Waszyngtonie mieli głęboko zakorzoną potrzebę odgrywania przywódczej roli w Azji i Pacyfiku. Tym bardziej, że region ten nie jest wcale skazany na dominację jednego mocarstwa.

<sup>137</sup> Szerzej zob. R. O'Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, RL33153, 5 września 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013]; L. Bell, *Is America's Naval Supremacy Sinking?*, „Forbes”, 28 lipca 2013, [www.forbes.com](http://www.forbes.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>138</sup> S. Goto, *U.S. shutdown costs longer-term relations with Asia*, „UPI”, 11 października 2013, [www.upi.com](http://www.upi.com) [dostęp: listopad 2013].

<sup>139</sup> P. Kozłowski, *Integracja regionalna w Azji Wschodniej*, praca doktorska, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 233–235.

W kolejnych miesiącach 2014 r. doszło do wydarzeń, które każą się zastanowić nad trwałością i istotą amerykańskiego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku. Kryzys na Ukrainie i działalność Państwa Islamskiego na terytorium Iraku i Syrii to tylko niektóre z sytuacji, które zmuszają USA do większego zaangażowania w innych regionach świata. Ponadto należy się zastanowić, w jakim stopniu negocjowane porozumienie w sprawie wolnego handlu między USA a UE przełoży się na pozycję Waszyngtonu w Azji. Mimo wszystko z perspektywy czasu wydaje się, że podstawowe założenia amerykańskiej polityki wobec regionu Azji i Pacyfiku pozostają w mocy. Wyrazem tego było m.in. przemówienie Johna Kerry'ego na Hawajach w sierpniu 2014 r. poświęcone amerykańskiej wizji zaangażowania w regionie. Sekretarz stanu nie tylko potwierdził dotychczasowe wytyczne, lecz także położył większy nacisk na integrację regionalną, niemilitarne aspekty bezpieczeństwa i ekonomizację polityki zagranicznej<sup>140</sup>. Tym samym wydaje się, że mimo zauważalnych problemów w innych regionach świata Amerykanie są zdeterminowani, aby kontynuować swoje zaangażowanie w Azji i Pacyfiku.

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty

*Australia in the Asian Century, White Paper*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, październik 2012.

*Australia's National Security Strategy*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, 2013, [www.dpmc.gov.au](http://www.dpmc.gov.au) [dostęp: listopad 2013].

*Chicago Summit Declaration*, NATO, 20 maja 2012, [www.nato.int](http://www.nato.int) [dostęp: listopad 2013].

*Defense Budget Priorities and Choices Fiscal Year 2014*, U.S. Department of Defense, kwiecień 2013, <http://www.defense.gov> [dostęp: listopad 2013].

*Defence White Paper 2013*, Department of Defence, Australian Government, 2013, [www.defence.gov.au](http://www.defence.gov.au) [dostęp: listopad 2013].

*Joint Communiqué The 45th ROK-U.S. Security Consultative Meeting*, U.S. Department of Defense, 2 października 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

---

<sup>140</sup> *Remarks by Secretary of State John Kerry: "U.S. Vision for Asia-Pacific Engagement"*, U.S. Department of State, 13 sierpnia 2014, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: wrzesień 2014].

- Joint Statement from Secretary Panetta and Singapore Minister for Defence Ng*, U.S. Department of Defense, 4 kwietnia 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].
- Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*, U.S. Department of Defense, 3 października 2013, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].
- Joint Statement of the Security Consultative Committee, Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 3 października 2013, [www.mofa.go.jp](http://www.mofa.go.jp) [dostęp: listopad 2013].
- National Security Strategy*, The White House, maj 2010, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].
- Remarks by Secretary of State John Kerry: "U.S. Vision for Asia-Pacific Engagement"*, U.S. Department of State, 13 sierpnia 2014, [www.state.gov](http://www.state.gov) [dostęp: wrzesień 2014].
- Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: "The United States and the Asia-Pacific in 2013"*, The White House, 11 marca 2013, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) [dostęp: listopad 2013].
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, U.S. Department of Defense, styczeń 2012, [www.defense.gov](http://www.defense.gov) [dostęp: listopad 2013].

#### Książki i druki zwarte

- Fijałkowski Ł., *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
- Grabowski M., *Wiek Pacyfiku – polityka Stanów Zjednoczonych wobec regionu Azji i Pacyfiku po roku 1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Haliżak E., *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, „Żurawia Papers”, z. 8, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006.
- Haliżak E., *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego*, „Żurawia Papers”, z. 7, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Kozłowski P., *Integracja regionalna w Azji Wschodniej*, praca doktorska, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Nakonieczna J., Zajączkowski J. (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Skulska B. (red.), *Biznes międzynarodowy w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Sokała P., *Wizja, polityka i siła w służbie wielkiej strategii Chin*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2010.

Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych

Azizian R., *United States and the Asia-Pacific: Balancing Rhetoric and Action*, [w:] R. Azizian, A. Lukin (red.), *From APEC 2011 to APEC 2012: American and Russian Perspectives on Asia-Pacific Security and Cooperation*, Asia-Pacific Center for Security Studies Honolulu, Far Eastern Federal University Vladivostok, 2012.

Cheng J.Y.S., *China's Regional Strategy and Challenges in East Asia*, „China Perspectives”, nr 2, 2013.

Cossa R.A., Glosserman Brad, *Return to Asia: It's Not (All) About China*, „PacNet”, nr 7, 30 stycznia 2012.

de Swielande Tanguy S., *The Reassertion of the United States in the Asia-Pacific Region*, „Parameters”, nr 42(1), wiosna 2012.

Glosserman B., *A 'new type of great power relations'? Hardly*, „PacNet”, nr 40, 10 czerwca 2013.

Jarocki M., *Amerykański „pivot” ku Azji – rola US Navy*, „FAE Policy Paper”, nr 24/2013.

Juszczak A., *Strategiczne wytyczne w sprawie obronności USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21 (I), 2012.

Kissinger H., *The Future of U.S.–Chinese Relations*, „Foreign Affairs”, t. 91, nr 2, marzec/kwiecień 2012.

Lord W., *A New Pacific Community: Ten Goals for American Policy*, „Foreign Policy Bulletin”, t. 3, nr 6, maj 1993.

Mearsheimer J.J., *The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia*, „The Chinese Journal of International Politics”, t. 3, 2010.

Morse E.S., *Pivot to Asia: Calculus and Consequences*, „The National Strategy Forum Review”, t. 21, nr 4, jesień 2012.

Nathan A.F., Scobell A., *How China Sees America*, „Foreign Affairs”, t. 91, nr 5, wrzesień/październik 2012.

Park J.-K., *The US Pivot to Asia and Asia's Pivot to the US*, „Asia Pacific Bulletin”, nr 173, 19 lipca 2012.

Rowiński J., *Chiny i zmieniający się układ sił w Azji na progu XXI wieku. Strategia regionalna ChRL w warunkach globalizacji*, [w:] J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach*

*międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Rowiński J., *Ewolucja polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej (1949–2011)*, [w:] K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Wielkie przemiany w Chinach. Próba bilansu reform Deng Xiaopinga*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej, Warszawa 2012.

Storey I., *From Strength to Strength: Military Exercises Bolster Sino-Thai Relations*, „China Brief”, t. 12, nr 12, 22 czerwca 2012.

Swaine M.D., *Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot*, „China Leadership Monitor”, nr 38.

Tomaszewski J., *Traktatowi sojusznicy USA w regionie Azji i Pacyfiku*, „Bezpieczeństwo Międzynarodowe”, nr 1 (25), 2013.

Weitz R., *Obama's Asia Pivot and the Koreans*, „International Journal of Korean Studies”, t. XVII, nr 1.

Zhang Y., Tang S., *China's Regional Strategy*, [w:] D. Shambaugh (red.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, University of California Press, Berkeley 2005.

#### Raporty

Chanlett-Avery E., *Singapore: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, RS20490, 26 lipca 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

Cohen W.S., Greenberg M.R., *Developing and Enduring Strategy for ASEAN*, Center for Strategic and International Studies, styczeń 2012, [csis.org](http://csis.org) [dostęp: listopad 2013].

Cordesman A.H., *US Defense Budget Cuts and the FY2014 Budget Submission*, Center for Strategic & International Studies, 29 kwietnia 2013, [csis.org](http://csis.org) [dostęp: listopad 2013].

Cronin P.M. et al., *The Emerging Asia Power Web, The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, Center for a New American Security, czerwiec 2013, [www.cnas.org](http://www.cnas.org) [dostęp: listopad 2013].

Kan S.A., *Guam: U.S. Defense Deployments*, CRS Report for Congress, RS22570, 27 września 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

Manyin M. et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, CRS Report for Congress, R42448, 28 marca 2012, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

Martin M.F., *U.S. Policy Towards Burma: Issues for the 113th Congress*, CRS Report for Congress, R43035, 12 marca 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].

- O'Rourke R., *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, RL33153, 5 września 2013, [www.fas.org](http://www.fas.org) [dostęp: listopad 2013].
- Szczudlik-Tatar J., *China's Response to the United States' Asia-Pacific Strategy*, „PISM Policy Paper”, nr 41, październik 2012.
- Wu X., *China and the United States: Core Interests, Common Interests, and Partnership*, United States Institute of Peace, Special Report 277, czerwiec 2011, [www.usip.org](http://www.usip.org) [dostęp: listopad 2013].

Oficjalne strony rządowe i organizacji międzynarodowych

Association of Southeast Asian Nations, [www.asean.org](http://www.asean.org)

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn)

Prime Minister's Office Singapore, [www.pmo.gov.sg](http://www.pmo.gov.sg)

The White House, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)

The World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

U.S. Department of Defense, [www.defense.gov](http://www.defense.gov)

U.S. Department of State, [www.state.gov](http://www.state.gov)

U.S. Army, [www.army.mil](http://www.army.mil)

U.S. Navy, [www.public.navy.mil](http://www.public.navy.mil)

U.S. Treasury Department, [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov)

Pozostałe źródła

Anwar D.F., *An Indonesian Perspective on the U.S. Rebalancing Effort toward Asia*, The National Bureau of Asian Research, 26 lutego 2013, [www.nbr.org](http://www.nbr.org) [dostęp: listopad 2013].

Arthur G., *US Marine Deployment in Darwin – “Bordering on the Remarkable!”*, International Relations and Security Network, 28 listopada 2012, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) [dostęp: listopad 2013].

Bell L., *Is America's Naval Supremacy Sinking?*, „Forbes”, 28 lipca 2013, [www.forbes.com](http://www.forbes.com) [dostęp: listopad 2013].

Bender B., *Chief of U.S. Pacific forces calls climate biggest worry*, „The Boston Globe”, 19 marca 2013, [www.bostonglobe.com](http://www.bostonglobe.com) [dostęp: listopad 2013].

Blumenthal D. et al., *Securing US interests and values in the Asia-Pacific*, American Enterprise Institute, 4 czerwca 2013, [www.aei.org](http://www.aei.org) [dostęp: listopad 2013].

Bumiller E., *Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia*, „The New York Times”, 10 listopada 2012, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) [dostęp: listopad 2013].

- Campbell K., Andrews B., *Explaining the US 'Pivot' to Asia*, Chatham House, sierpień 2013, s. 7, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: listopad 2013].
- Clinton H., *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, 10 listopada 2011, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com) [dostęp: listopad 2013].
- Cohen S., Ward R., *Asia Pivot: Obama's Ticket out of Middle East?*, „The Diplomat”, 21 sierpnia 2013, [thediplomat.com](http://thediplomat.com) [dostęp: listopad 2013].
- Dormandy X., *Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region*, Chatham House, czerwiec 2012, s. 11, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: listopad 2013].
- Glaser B.S., *Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences*, 2012 Global Forecast, Center for Strategic and International Studies, 11 kwietnia 2012, [csis.org](http://csis.org) [dostęp: listopad 2013].
- Goto S., *U.S. shutdown costs longer-term relations with Asia*, „UPI”, 11 października 2013, [www.upi.com](http://www.upi.com) [dostęp: listopad 2013].
- Hathaway R.M., *Completing the Asia Pivot*, „Policy Brief”, Wilson Center, listopad 2012, s. 2–3, [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org) [dostęp: listopad 2013].
- Karl D.J., *The Pivot Under Pressure*, „The Diplomat”, 8 października 2013, [thediplomat.com](http://thediplomat.com) [dostęp: listopad 2013].
- Kawai M., *Clear benefits in stronger Asian regional institutions*, East Asia Forum, 26 października 2011, [www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org) [dostęp: listopad 2013].
- Mark C., *Politics of the 'closest friend': Abbot, Japa and the Asia-Pacific*, „The Conversation”, 11 października 2013, [theconversation.com](http://theconversation.com) [dostęp: listopad 2013].
- McCornac D.C., *Vietnam's foreign policy tightrope*, East Asia Forum, 12 października 2013, [www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org) [dostęp: listopad 2013].
- Mendiolaza G., Hardjakusumah Cherika, *Aspects of Indonesia's Foreign, Defence and Trade Policies: Current Developments and Future Expectations*, Stratfor, 31 lipca 2013, [www.stratfor.com](http://www.stratfor.com) [dostęp: listopad 2013].
- Panetta L., *The US Rebalance Towards the Asia-Pacific*, International Institute for Strategic Studies, 2 czerwca 2012, [www.iiss.org](http://www.iiss.org) [dostęp: listopad 2013].
- Philippines Backs Rearming of Japan*, „Financial Times”, 9 grudnia 2012, [www.ft.com](http://www.ft.com) [dostęp: listopad 2013].
- Pincus W., *Gauging The Asia-Pacific Region's Defense Levels*, „Washington Post”, 29 listopada 2011, [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com) [dostęp: listopad 2013].
- Piotrowski M.A., Wiśniewski Bartosz, *Strategiczne wytyczne w zakresie obronności Stanów Zjednoczonych: założenia, kontekst, implikacje*, „Biuletyn PISM”, nr 8 (873), 26 stycznia 2012, [www.pism.pl](http://www.pism.pl) [dostęp: listopad 2013].



- Reynolds I., Shimodoi K., *Abe Shunned by China Gets Warmer Welcome Southeast Asia*, „Bloomberg”, 4 października 2013, [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) [dostęp: listopad 2013].
- Ryall J., *Japan key to diplomatic encirclement of China*, „Deutsche Welle”, 15 października 2013, [www.dw.de](http://www.dw.de) [dostęp: listopad 2013].
- Sambii N., *Has Indonesia welcomed the US pivot?*, „The Strategist”, 28 czerwca 2013, [www.aspistrategist.org.au](http://www.aspistrategist.org.au) [dostęp: listopad 2013].
- Sarek Ł., *Ile warte są chińskie obietnice?*, „Forbes”, 11 października 2013, [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl) [dostęp: listopad 2013].
- Siirila A., *U.S. Exports to Asia Surpass those to Europe for first time ever*, Asia Matters for America, 17 maja 2010, [www.asiamattersforamerica.org](http://www.asiamattersforamerica.org) [dostęp: listopad 2013].
- Singapore and the US: Security Partners, Not Allies*, International Institute for Strategic Studies, 27 sierpnia 2013, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) [dostęp: listopad 2013].
- Smura T., Wiśniewski B., *Japońsko-amerykańska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa: test dla sojuszniczej wiarygodności USA?*, „Biuletyn PISM”, nr 47 (1023), 9 maja 2013, [www.pism.pl](http://www.pism.pl) [dostęp: listopad 2013].
- Steinhauer J., Fackler M., *U.S. and Japan Agree to Broaden Military Alliance*, „The New York Times”, 3 października 2013, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) [dostęp: listopad 2013].
- Tay S., Ho R., *If Republicans ran US-Asia Relations*, „The Nation”, 21 stycznia 2012, [www.nationmultimedia.com](http://www.nationmultimedia.com) [dostęp: listopad 2013].
- Thayer C.A., *The US-Vietnam Comprehensive Partnership: what's in a name?*, „The Strategist”, 31 lipca 2013, [www.aspistrategist.org.au](http://www.aspistrategist.org.au) [dostęp: listopad 2013].
- Thomson M., *Trade partnership competition: TPP vs RCEP*, „The Strategist”, 16 kwietnia 2013, [www.aspistrategist.org.au](http://www.aspistrategist.org.au) [dostęp: listopad 2013].
- Transatlantic Trends 2011*, German Marshall Fund, [www.gmfus.org](http://www.gmfus.org) [dostęp: listopad 2013].
- Weitz R., *Pivot Out, Rebalance In*, „The Diplomat”, 3 maja 2012, [thediplomat.com](http://thediplomat.com) [dostęp: listopad 2013].
- Weitz R., *US Pivot Pitfalls and Prospects*, International Relations and Security Network, 22 listopada 2012, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) [dostęp: listopad 2013].
- Wu J., Zhang C., *US 'must respect our regional interests'*, „China Daily”, 7 marca 2012, [www.chinadaily.com.cn](http://www.chinadaily.com.cn) [dostęp: listopad 2013].

## AMERYKAŃSKI ZWROT W KIERUNKU AZJI I PACYFIKU: PROBLEMY I WYZWANIA

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie głównych motywów, założeń i wymiarów realizowanej polityki zagranicznej USA w regionie Azji i Pacyfiku. W opinii autora amerykański zwrot w kierunku azjatycko-pacyficznym jest podyktowany w przeważającej mierze czynnikami gospodarczymi i służy utrzymaniu stosunkowo silnej pozycji USA w regionie w obliczu rosnącej mocarstwowości Chin. Dla zobrazowania charakteru amerykańskiego zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku skupiono się na trzech wymiarach analizowanego zagadnienia: militarnym, dyplomatycznym i gospodarczym. W pracy zwrócono również uwagę na ciągłość polityki zagranicznej USA w regionie i zastanowiono się, czy jest on jednoznacznie skazany na rywalizację amerykańsko-chińską.

## AMERICAN TURN TOWARDS ASIA AND THE PACIFIC: PROBLEMS AND CHALLENGES

### Summary

The article aims to outline main motives, assumptions and dimensions of the US foreign policy in the region of Asia and the Pacific. In the author's opinion, American turn towards Asia and the Pacific is mainly caused by economic factors and serves the maintenance of a relatively strong position of the USA in the region in the face of the growing power of China. In order to illustrate the character of American involvement in the region of Asia and the Pacific, the author focuses on three dimensions of the discussed issue: military, diplomatic and economic ones. He also emphasises the continuity of the US foreign policy in the region and wonders whether it is doomed to American-Chinese rivalry.

## СМЕЩЕНИЕ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИТИКИ В СТОРОНУ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА: ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

### Резюме

Целью настоящей статьи является ознакомление с главными мотивами, предположениями и параметрами реализуемой внешней политики США в Азиатском и Тихоокеанском регионах. По мнению автора, возврат США к Азиатско-Тихоокеанскому вектору в значительной степени продиктован экономическими факторами и служит удержанию относительно сильной позиции США в регионе в условиях роста империальной значимости Китая. Для освещения характера американского участия в регионе Азии и Тихого океана, внимание автора сосредоточено на трёх измерениях анализируемого вопроса: военном, дипломатическом и экономическом. В исследовании также подчёркивается преемственность внешней политики США в регионе; также имеют место рассуждения о том, однозначно ли он обречён на американско-китайское соперничество.

**R E C E N Z J E**

---



MARIAN GUZEK  
*CAPITALISM ON THE EDGE*

WYDAWNICTWO BONAMI,  
POZNAŃ 2015, SS. 238

Profesor Marian Guzek od wielu już lat prowadzi intensywne badania naukowe nad szeroko rozumianym kapitalizmem, a szczególnie interesują go geneza, przesłanki, efekty oraz skutki utylitarne systemu gospodarczego państw opartego na doktrynie neoliberalnej. Doktryna ta, oparta na zasadzie „jak najmniej państwa w państwie, jak najwięcej rynku”, od lat 80. XX wieku sukcesywnie wdrażana do praktyki gospodarczej Stanów Zjednoczonych i pozostałych państw demokratycznych na przełomie XX i XXI wieku, ma swoich zagorzałych zwolenników i tyle samo zdeklarowanych przeciwników. Akceleratorem dyskursu nad tą odmianą współczesnego kapitalizmu stał się kryzys finansowo-gospodarczy, który rozpoczął się na przełomie lat 2007/2008 i szybko ogarnął cały zachodni świat. Wielu badaczy, tak ekonomistów, jak i politologów przyczyn tego kryzysu upatruje właśnie w doktrynie neoliberalnej i opartym na jej zasadach modelu gospodarczym. Do tej grupy ekonomistów, czyli zdecydowanych przeciwników modelu społeczno-gospodarczego opartego na neoliberalnej doktrynie, należy też Profesor Marian Guzek, który na ten temat opublikował już wiele prac zwartych i artykułów naukowych. Jedną z nich jest książka pt. *Kapitalizm na krawędzi*, która ukazała się nakładem Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego w 2014 roku. Miałem przyjemność być recenzentem wydawniczym tej publikacji. Zgłosiłem wówczas wiele życzliwych, acz krytycznych uwag i sugestii, które Autor w większości uznał za zasadne i wprowadził do przygotowywanej wówczas do druku ostatecznej wersji książki pt. *Kapitalizm na krawędzi*.

Po ukazaniu się publikacji, która spotkała się z dobrym przyjęciem w wielu środowiskach naukowych w Polsce, zwłaszcza wśród ekonomistów, Profesor Marian Guzek postanowił uzupełnić ją i wydać również w języku angielskim,

co jest posunięciem zasadnym. Dzięki temu bowiem książka ta stanie się obiektem zainteresowań szerokiego grona ekonomistów, teoretyków i praktyków oraz elit politycznych, którym wciąż dający o sobie znać kryzys finansowy i gospodarczy w Europie i na świecie spędza sen z powiek. W ten też sposób polska myśl ekonomiczna, dotąd ślepo przyswajająca rozwiązania systemowe płynące z Oceanu, ma szansę na aktywne włączenie się do światowego dyskursu nad przyszłością nie tylko kapitalizmu, ale w ogóle demokracji, która dziś również znajduje się w głębokim kryzysie i budzi coraz większe niezadowolenie społeczne. Wyrazem tego jest rosnący w siłę „ruch oburzonych” w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie, głównie wśród młodych ludzi upatrujących źródła postępującej stratyfikacji w ustroju neoliberalnym. Zaś Profesor Marian Guzek, wybitny ekonomista, może przejdzie do historii nauk ekonomicznych, tak jak przeszli do niej polscy ekonomiści tej klasy, co profesorowie Oskar Lange i Michał Kalecki.

Recenzowaną książkę, którą – po licznych uzupełnieniach i poprawkach, które wprowadził do wersji anglojęzycznej Autor – oceniam pozytywnie i cieszę się, że ukazała się w języku angielskim. Publikacja ta pokazuje, że współczesny, neoliberalny kapitalizm znalazł się w ślepej uliczce i wymaga, jeśli ma przetrwać, daleko idącej modernizacji, tak w aspekcie teoretycznym, jak i pragmatycznym. Podobnego zdania jest dziś wielu wybitnych politologów, m. in. Francis Fukuyama, który w artykule pt. „Czy liberalna demokracja przetrwa schyłek klasy średniej?”, opublikowanym na łamach „Przeglądu Politycznego” (nr 111, 2012) pisze, że:

„W dzisiejszym świecie dzieje się coś bardzo dziwnego. Zarówno globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 roku, jak i obecny kryzys euro stanowią efekt funkcjonowania modelu kapitalizmu pozbawionego wyraźnych regulacji, który pojawił się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. (...) Poważnej debaty potrzebujemy zaś bardzo pilnie, zglobalizowany kapitalizm w swej obecnej postaci podważa bowiem społeczną bazę liberalnej demokracji, jaką jest klasa średnia”(s. 41).

W podobnym duchu wypowiadają się też europejscy eksperci i badacze, m.in.: niemiecki socjolog Claus Offe, wychowanek tzw. szkoły frankfurckiej, ideowo związany z ruchem socjaldemokratycznym<sup>1</sup>, włoski politolog Giandomenico Majone<sup>2</sup>, od wielu lat związany z Europejskim Instytutem we Florencji, czy polski historyk i politolog Jan Zielonka<sup>3</sup>, od wielu lat związany z Uniwersy-

<sup>1</sup> C. Offe, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.

<sup>2</sup> G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

<sup>3</sup> J. Zielonka, *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014.

tetem w Oksfordzie. Badacze ci piszą nie tylko o zagrożonych perspektywach integracji Europy w dobie kryzysu finansowo-gospodarczego, ale także o kryzysie demokracji i kryzysie kapitalizmu, co prowadzi dziś do kryzysu państwa, zwłaszcza opierającego się na doktrynie neoliberalnej.

W recenzowanej książce Autor nie dokonuje apriorycznej krytyki neoliberalnej doktryny, ale w rzeczowy sposób ukazuje jej słabe strony i błędy popełnione przy urzeczywistnianiu jej w praktyce gospodarczej Stanów Zjednoczonych, a także w innych krajach. Profesor Marian Guzek próbuje tutaj udowodnić tezę, że kapitalizm w obecnej formie nie przetrwa, gdyż już dziś znalazł się na tytułowej „krawędzi”. Przekonuje, że zglobalizowany kapitalizm w swojej obecnej postaci podważa bowiem społeczną bazę liberalnej demokracji, jaką jest klasa średnia.

Autor w recenzowanej pracy wnikliwie analizuje systemowe czynniki kryzysogenne we współczesnej gospodarce światowej, szczególnie zaś w gospodarce Stanów Zjednoczonych, które uważa za „pierwszą ofiarę neoliberalizmu” i zastanawia się, czy „USA zdołają przetrwać do swego rozkwitu”. Ukazuje neoliberalny typ kapitalizmu również na przykładzie Polski oraz zagrożenia, jakie niesie ten system dla Unii Europejskiej i innych państw. Ponadto Autor próbuje tutaj udowodnić tezę, że kapitalizm w obecnym kształcie (formie) nie przetrwa, gdyż oparty jest na fałszywej ideologii, zwanej libertarianizmem, której celem nadrzędnym jest jeśli nie wyeliminowanie, to ograniczenie do minimum roli państwa w gospodarce, a także w pozostałych dziedzinach życia społecznego, co doprowadzi do powstania nowego systemu, zwanego anarchokapitalizmem.

W podrozdziale drugim rozdziału pierwszego recenzowanej książki, zatytułowanym „Frontalny atak na państwo” (*All-out attac on the state*), Autor pisze, że:

„Prawdziwym zagrożeniem dla państwa jest (...) ideologia kwestionująca w ogóle jego istnienie, ze względu na to, że uniemożliwia ono prawidłowe funkcjonowanie rynku, jako regulatora zachowań zbiorowości jednostek nie tylko wolnych, lecz i suwerennych, to znaczy takich, które powinny mieć prawo działać zgodnie ze swą wolną wolą. Jest to docełowa reguła libertarianizmu, natomiast neoliberalizm to wstępny etap przygotowywania społeczeństw do zmierzania w tym kierunku” (s. 28).

Jak już wspominałem, prof. Guzek stawia wiele ciekawych, oryginalnych, ale też i kontrowersyjnych tez, które zasługują na uwagę, gdyż pobudzają do głębszej refleksji i polemiki. Wśród nich, ciekawa jest teza, wedle której to właśnie doktryna neoliberalna w wydaniu teoretyków Hayeka–Friedmana przyczyniła się do ostatniego kryzysu finansowo-gospodarczego, który ukazał



zarazem jej różne słabości i mankamenty. Szczególnej krytyce Autor poddał neoliberalny dogmat o „zdolności każdej gospodarki rynkowej jako całości do samoregulacji i samorównoważenia się”, widząc w nim „jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego na świecie”. W związku z tym profesor pisze, że należy jak najszybciej podjąć zdecydowane działania tak o charakterze teoretycznym, jak i pragmatycznym, aby ratować kapitalizm przed jego ostatecznym upadkiem. Zdaniem Autora, kapitalizm powinien mieć prospołeczne oblicze i służyć państwu, jako instytucji politycznej dobra nadrzędnego, odpowiedzialnej za byt i egzystencję danego społeczeństwa (narodu).

Marian Guzek w recenzowanej pracy nie ogranicza się tylko do krytyki doktryny neoliberalnej i jej praktycznych aspektów, ale także próbuje znaleźć odpowiedź na pytanie, jak ratować zagrożony dziś ustrój kapitalistyczny i jaką trzeba mu nadać formę, aby służył on wszystkim ludziom, a nie tylko korporacjom i określonym kręgom (elitom) społecznym. W kolejnych dwunastu rozdziałach, napisanych w układzie problemowym, Autor wnikliwie analizuje różne zjawiska i procesy, zwłaszcza te negatywne, które zagrażają kapitalizmowi i prowadzą do jego bankructwa. Jednocześnie zgłasza własne pomysły i sposoby na ratowanie zagrożonego dziś kapitalizmu. Proponuje oparcie go na filozofii liberalnej Lorda Actona oraz postuluje powrót do koncepcji tzw. państwa dobrobytu (*welfare state*), zakładającej rozwój współpracy (partnerstwa) między pracodawcami i pracownikami, a także dokonywanie na ich rzecz cesji, czyli przekazywanie im uprawnień do partycypowania w majątku firmy w ramach akcjonariatu pracowniczego, a tym samym prawa do udziału w zarządzaniu firmą i jej zyskiem.

*Summa summarum*, recenzowana praca jest oryginalna, a przy jej lekturze czytelnik nie nudzi się. Jest napisana poprawnym, prostym i zrozumiałym językiem, choć dotyczy spraw natury filozoficzno-ekonomicznej i politologicznej, a więc trudnych, zwłaszcza dla nie specjalistów. Może być dobrym uzupełnieniem lektur dla studentów i doktorantów, a także publicystów i decydentów (polityków). Jestem przekonany, że przyczyni się ona do zintensyfikowania dyskursu naukowego na temat przyszłości kapitalizmu i demokracji w Polsce, Europie i na świecie.

Józef M. Fiszer

PIOTR MADAJCZYK

*MIĘDZY FUNDAMENTALIZMEM A ASYMILACJĄ. MUZULMANIE W NIEMCZECH*

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN,

WARSZAWA 2015, ss. 266

Recenzowana tu praca Piotra Madajczyka zasługuje na uwagę przynajmniej z kilku względów. W książce napisanej przez uznanego znawcę w zakresie problematyki niemcoznawczej poruszono niezwykle ważną i aktualną tematykę, będącą obiektem żywołowego dyskursu społeczno-politycznego zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach Europy Zachodniej. Każdy z krajów, w którym żyje liczna społeczność muzułmańska, jak: Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Holandia czy Austria, prowadzi dziś nieco inną politykę wobec przedstawicieli tej grupy religijnej. Należy zauważyć, że żadnemu z nich nie udało się jednak wypracować skutecznej koncepcji opartej na tzw. modelu wielokulturowości, dotyczącej pełnej integracji społeczności muzułmańskiej. Wynika to z wielu przyczyn, o których także pisze w swojej książce Autor, analizując sytuację muzułmanów w Republice Federalnej Niemiec.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszą część pt. „Kształtowanie się społeczności imigrantów w Niemczech”, należy traktować jako wprowadzenie do głównych rozważań będących przedmiotem niniejszej publikacji. P. Madajczyk koncentruje się tu na historycznych aspektach migracji w Niemczech.

„Punkt ciężkości stanowią imigranci muzułmańscy, gdyż w ich przypadku szczególnie duże są różnice kulturowo-cywilizacyjne między migrantami a społeczeństwem w nowym kraju zamieszkania”

– wyjaśnia na początku swojej pracy (s. 7). Autor w ciekawy sposób przedstawia historię migracji, głównie w wiekach XIX i XX, przypominając m.in. historię niemieckich *gastarbeiterów*. P. Madajczyk zauważa, że jeszcze w XIX wieku tysiące niemieckich imigrantów opuszczało swoje rodzinne strony udając się przede wszystkim do Stanów Zjednoczonych (s. 8–9). Oprócz Niemiec, opisuje też w zarysie politykę imigracyjną prowadzoną przez Wielką Brytanię, Francję czy Holandię.

W drugim rozdziale pt. „Muzułmańscy imigranci. Islam” Autor podejmuje się próby ukazania w syntetycznej formie najważniejszych elementów i zasad dotyczących islamu, wyjaśniając m.in. znaczenie pojęcia „dżihad” (s. 51–52) i cytując wybrane wersety Koranu. Powyższe elementy zawarte w książce zasługują na szczególną uwagę, ponieważ wiele osób w Polsce czerpie swoją wiedzę na temat islamu jedynie z krótkich doniesień medialnych, w których trudno doszukać się pogłębionych informacji na temat samej religii. W tej części pracy Autor wskazuje też na istotne różnice dotyczące koncepcji prac człowieka między chrześcijańską Europą a społecznością muzułmańską. Przedstawia też krytyczne opinie na temat islamu prezentowane w przeszłości m.in. przez Oriane Fallaci czy Francis Fukuyamę. Autor zwraca też uwagę na narastający w Europie od początku XXI w. problem z fundamentalizmem islamskim i zamachy, do których dochodziło m.in. w Madrycie (11 III 2004 r.), Londynie (7 VII 2005 r.) czy Paryżu (7 I 2015 r.).

Trzecia część, dotycząca sytuacji niemieckich muzułmanów po zjednoczeniu państw Niemieckich w 1990 r., jest najobszerniejsza (liczy ponad 100 stron). Analizie została tu poddana sytuacja demograficzna i polityka imigracyjna RFN. Jednym z problemów, na który zwraca uwagę P. Madajczyk, jest notowany już od 2002 r. ujemny przyrost ludności w tym państwie. Przy rosnącej populacji osób wyznających islam taka sytuacja prowadzi do pogłębiania się różnic na tle etnicznym oraz kulturowym. Autor skupia się na niemieckich doświadczeniach dotyczących integracji imigrantów, zaznaczając że największa liczba muzułmanów mieszka obecnie w zachodnich krajach związkowych – Nadrenii Północnej-Westfalii, Badenii-Wirtembergii, Bawarii i Hesji. W tej części pracy znajdziemy również krótką charakterystykę kilkunastu największych organizacji muzułmańskich, które funkcjonują w Republice Federalnej Niemiec. Należą do nich m.in.: Turecko-Islamska Unia Urzędu ds. Religii, Alewicka Gmina Niemcy, Niemiecka Liga Muzułmańska, Turecko-Demokratyczna Federacja Idealistów w Niemczech, Islamska Rada RFN, Związek Islamskich Centrów Kultury czy Centralna Rada Muzułmanów w Niemczech. Autor zwraca jednak słusznie uwagę na to, że tylko niewielka część mieszkających po zachodniej stronie Odry wyznawców islamu należy do muzułmańskich organizacji. Szacuje się, że ich liczba nie przekracza 20% mieszkających tam muzułmanów (s. 133). P. Madajczyk opisuje ponadto emocjonalną debatę związaną z wydaniem latem 2010 r. książki napisanej przez Thilo Sarrazina pt. „Niemcy likwidują się same: Jak wystawiamy nasz kraj na ryzyko”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> T. Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München 2010.

Czwarty rozdział został w całości poświęcony Turcji i aspiracji tego państwa do członkostwa w UE, bowiem, jak trafnie zauważa Autor, temat ten jest od wielu lat łączony w Niemczech w bezpośredni sposób z sytuacją muzułmańskich imigrantów, którzy w zdecydowanej większości pochodzą z tego państwa. Wielu czołowych niemieckich polityków, szczególnie reprezentujących ugrupowania chadeckie, z kanclerz Angelą Merkel na czele, od lat wyraża swój sceptycyzm wobec perspektywy członkostwa Turcji w tej organizacji, optując jednocześnie za tzw. koncepcją uprzywilejowanego partnerstwa.

W ostatniej części pracy Autor koncentruje się na eskalacji napięć na tle religijnym, do których doszło w 2012 r. Były one związane przede wszystkim z działalnością kilkutysięcznej grupy salafitów, reprezentujących skrajny odłam islamu. P. Madajczyk zwraca uwagę na działalność niemieckich radykalnych ugrupowań, jak „Pro Köln” i „Pro NRW”, czy powstałego w 2014 r. ruchu Pegida. W książce opisane są wydarzenia do roku 2014 włącznie.

W recenzowanej monografii znajdziemy też liczne mapy, rysunki, tabele, wykresy oraz zdjęcia, które stanowią istotne uzupełnienie zawartych w niej treści. Ich spis znajdziemy pod tekstem właściwym, gdzie umieszczono także wykaz skrótów. W książce brakuje jedynie indeksu nazwisk. Przy pisaniu tej książki P. Madajczyk korzystał z licznych opracowań polsko- i niemieckojęzycznych, m.in. takich znawców tematu jak Janusz Danecki, Piotr Buras czy Klaus J. Bade. Istotnym źródłem okazały się też teksty opublikowane w większości na stronach internetowych czołowych niemieckich gazet i czasopism, m.in. „Die Welt”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Süddeutsche Zeitung”, „Die Zeit”, „Die Tageszeitung” czy „Der Spiegel”.

Przedstawiona w monografii w rzetelny sposób problematyka dotycząca społeczności muzułmańskiej w Niemczech jest też istotna z polskiego punktu widzenia. Z książką powinni zapoznać się w szczególności polscy decydenci polityczni, odpowiedzialni za kwestie związane z tematyką imigracji. Niemieckie doświadczenia w tym zakresie powinny też pomóc stronie polskiej w lepszym przygotowaniu się wobec wyzwań dotyczących współczesnej imigracji w Europie. Fakt ten jest istotny choćby w kontekście toczącej się w ostatnim czasie dyskusji na temat przyjmowania przez poszczególne państwa członkowskie UE, w tym także Polskę, uchodźców z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, wśród których przeważają wyznawcy islamu. Praca została napisana przystępnym językiem, dzięki czemu może być ona polecana nie tylko ekspertom zajmującym się na co dzień tą tematyką, ale również szerokiemu gronu potencjalnych odbiorców, których interesuje problematyka związana z polityką wielokulturowości i życiem muzułmanów we współczesnej Europie. W książce przedstawiono zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty

niemieckiej polityki wielokulturowości. Autor wskazuje na wiele przykładów udanej integracji muzułmanów, poświęcając przy tym również sporo miejsca analizie działań radykalnych islamistów w tym państwie.

Książka Piotra Madajczyka to ważny głos we współczesnej dyskusji na temat roli jaką odgrywa społeczność muzułmańska nie tylko w Republice Federalnej Niemiec, ale również w innych państwach Europy Zachodniej. Niniejszą monografię można polecić wszystkim osobom, które interesuje współczesny dyskurs na temat samego islamu oraz jego wyznawców w Europie. Autor w rzetelny sposób przedstawił losy tej społeczności w RFN, ukazując przy tym najważniejsze elementy i punkty zwrotne niemieckiej debaty na temat muzułmanów w tym państwie.

Drobne niedociągnięcia, jak np. błędne tłumaczenie nazwy ruchu Pegida („Patriotyczni Europejczycy przeciw Europeizacji Zachodu”, zamiast „przeciw islamizacji”, s. 236), nie umniejszają jednak w żadnym wypadku wysokiego poziomu merytorycznego tej monografii. Książka posiada duży walor poznawczy. Autor w interesujący sposób przedstawił najważniejsze elementy debaty na ten temat, wskazując zarówno na czynniki wewnętrzne, jak i międzynarodowe wpływające na niemiecką dyskusję na temat żyjących tam muzułmanów. P. Madajczyk, ukazując pozytywne oraz negatywne aspekty integracji, nie stara się narzucać jednej wizji w tym zakresie, a jego opinie są w tej materii wyważone.

Pewien niedosyt pozostawia brak szerszego podsumowania. Autor tłumaczy ten fakt następująco:

„Trudno tutaj o zakończenie, stanowiące podsumowanie wcześniejszych rozważań, poruszamy się bowiem w sferze procesów trwających nadal obecnie. Są one szczególnie trudne, gdy integracja blokowana jest przez podziały religijne (islam), petryfikujące odmienności kulturowe i społeczne. Nie sposób określić, jak przebiegać będą w takiej sytuacji procesy integracji w kolejnych pokoleniach, procesy obejmujące obszar polityczny, społeczny, ekonomiczny i kulturowy. Eskalacja konfliktu w Syrii i Iraku, a następnie Państwo Islamskie proces ten utrudniły, gdyż napięcia religijne zostały przeniesione także do Niemiec” (s. 235).

Trudno polemizować z tą opinią. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja zarówno w samych Niemczech, jak również w takich państwach, jak Francja, Wielka Brytania czy Holandia, a także rozwój wydarzeń związanych w działalnością tzw. Państwa Islamskiego, z pewnością nie ułatwiają postawienia trafnej diagnozy w tym zakresie. Wydaje się jednak, że napięcia na tle religijnym, coraz bardziej widoczne w ostatnich latach nie tylko w Niemczech, ale również w innych państwach zachodnioeuropejskich, będą się w najbliższej przyszłości nasilać, co negatywnie wpłynie na procesy kulturowe i społeczno-polityczne zarówno w RFN, jak i w innych państwach zachodnioeuropejskich. Wynika

to zarówno w czynników wewnętrznych, związanych z przybywaniem coraz większej liczby wyznawców islamu w ten rejon świata, jak i zewnętrznych wynikających przede wszystkim z sytuacji w wielu państwach Afryki Północnej i na Bliskim Wschodzie. Czynniki te nie będą sprzyjały złagodzeniu napięć na tle kulturowym w poszczególnych państwach europejskich. Coraz większa liczba muzułmanów migrujących do Europy Zachodniej w obecnych realiach społeczno-politycznych prowadzi bowiem do coraz bardziej widocznej radykalizacji ze strony części europejskich muzułmanów, którzy nie są zainteresowani asymilacją, jak również skrajnie prawicowych ruchów, które w Europie Zachodniej stają się w tej materii coraz bardziej aktywne.

*Krzysztof Garczewski*

J.M. FISZER (RED.)  
*DZIESIĘĆ LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ.*  
*PRÓBA BILANSU I NOWE OTWARCIE*

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN,  
WARSZAWA 2015, ss. 463

1 maja 2004 roku Polska stała się pełnoprawnym państwem członkowskim Unii Europejskiej. Wydarzenie to było zwińczeniem marzeń znacznej części Polaków i większości klasy politycznej. Droga Polski do zachodnioeuropejskiej rodziny nie była jednak krótka i przyjemna, ale długa i wyboista. Ten stan rzeczy powodowało kilka czynników, z których najważniejszy to nierówności polityczno-gospodarczo-społeczne wynikające z zapóźnienia cywilizacyjnego Polski względem państw Europy Zachodniej, które w moim przekonaniu wynikały głównie z braku pomocy w ramach tzw. planu Marshalla, którą to otrzymało większość państw tzw. starej piętnastki. Nie da się także ukryć, że część otoczenia międzynarodowego Polski była przeciwna naszej integracji najpierw z NATO, a później z UE. Jednak kolejne rządy sukcesywnie kontynuowały negocjacje z Unią Europejską, aby zakończyć je 13 grudnia 2002 roku w trakcie szczytu UE w Kopenhadze. Już 16 kwietnia 2003 roku na szczycie w Atenach premier Leszek Miller i minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz podpisali traktat akcesyjny. Pozostało tylko czekać na wynik referendum akcesyjnego z czerwca 2003 roku. Jego wynik (77,45% na TAK przy frekwencji 58,85%<sup>1</sup>) był, w moim odczuciu, jednym z największych sukcesów polskiego okresu transformacji od 1989 roku.

1 maja 2014 roku minęło 10 lat od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jest to zatem dobry czas, aby dokonać podsumowań, analiz i ocenić, jakie w rzeczywistości było te 10 lat Polski w UE i to nie tylko na gruncie politycznym, ale także i społecznym. Odwołując się bezpośrednio do tych drugich,

---

<sup>1</sup> Dane ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)

należy powołać się na badania opinii publicznej. Według nich aż 89% Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Przeciwnych temu jest zaś tylko 7%<sup>2</sup>. Po części wpływ na taki wynik badania mają także wydarzenia na Ukrainie i związane z nimi kwestie bezpieczeństwa. Jednak uważam, że w żadnym wypadku nie wypacza to pozytywnej tendencji związanej z akceptacją prounijnego kierunku Polski, mimo że istnieje pewna grupa sceptycznie odnosząca się do faktu członkostwa. Ich argumenty są jednak niewspółmierne do osiągniętych przez Polskę korzyści wynikających z faktu przynależności do Unii Europejskiej. Należy bowiem zadać sobie fundamentalne pytanie: jak wyglądałaby współczesna Polska gdyby była poza strukturami Unii Europejskiej? Pytanie to stawiają sobie także autorzy tekstów w recenzowanej tu publikacji wydanej pod redakcją Józefa M. Fiszera, zatytułowanej *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*. Jest ona zbiorem ciekawych artykułów naukowych, analizujących ostatnie 10 lat członkostwa Polski w UE<sup>3</sup>. Redaktorowi naukowemu udało się zebrać zespół doświadczonych i kompetentnych badaczy-teoretyków, jak i praktyków, którzy nadali jej odpowiednio wysoki poziom merytoryczny. Autorzy poszczególnych tekstów to pracownicy tak uznanych jednostek naukowych, jak m.in.: Instytut Studiów Politycznych PAN, Uniwersytet Warszawski, Akademia Obrony Narodowej, Szkoła Główna Handlowa, Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II czy też Uniwersytet Łódzki.

Struktura pracy odzwierciedla jej problemowy charakter. Rozpoczyna ją obszerny wstęp przygotowany przez Józefa M. Fiszera, w którym dokonano nie tylko wprowadzenia do problematyki książki, ale także głębszej analizy postawy Polski na forum Unii Europejskiej w pierwszych 10 latach jej członkostwa. Część merytoryczna została podzielona na dwie części. Część pierwsza, *Akcesja Polski do Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa – próba bilansu* obejmuje jedenaście artykułów. Część druga, *Polska w Unii Europejskiej. Nowe otwarcie i perspektywy rozwoju* – siedem artykułów. Spis treści oraz streszczenia opracowane są w trzech wersjach językowych: polskiej, angielskiej i rosyjskiej. Zważywszy na liczbę zagranicznych studentów w Polsce, znacząco dzięki temu zwiększono grupę potencjalnych odbiorców książki.

<sup>2</sup> *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, komunikat z badań, nr 52/2014, s. 1.

<sup>3</sup> Na ten temat w ostatnim czasie ukazało się także kilka innych publikacji, patrz: *10 lat PL–UE. Polskie 10 lat w Unii*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014; J. Sługocki, *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wrocław 2014.



Ramy niniejszej recenzji powodują, że niemożliwe jest odniesienie się do wszystkich artykułów zawartych w tej pracy. Warto jednak przyrzeć się kilku wybranym tekstom, które w rzeczowy sposób oddają jej ideę. Książkę otwiera artykuł zatytułowany *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej* Józefa M. Fiszera. Autor słusznie zauważa, że głównym problemem, z którym musi się uporać Polska, jest likwidacja luki cywilizacyjnej dzielącej nasz kraj od państw najwyżej rozwiniętych (s. 27). Wpisuje się to w twierdzenia z początkowych fragmentów niniejszej recenzji. Polska, mimo że jest już w UE 10 lat, w dalszym ciągu nie zlikwidowała różnic jakie dzielią nas wobec Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii, a co najwyżej je zmniejszyła. Nie jest to jednak takie proste zadanie, zważywszy na złożoność instytucjonalno-prawną Unii Europejskiej i rządzących nią biurokratycznych mechanizmów, o czym także pisze autor tego artykułu (s. 29–39). Dokonując jednak bilansu polskiego członkostwa w UE należy uznać, że jest on dodatni (s. 40). Profesor Józef M. Fiszler w swoim tekście ukazuje tego konkretne przykłady, jak zwiększenie bezpieczeństwa, poprawa wzrostu gospodarczego, rozwój inwestycji. Nie sposób nie wspomnieć też o pozytywnie ocenianej prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku<sup>4</sup>. Autor krytycznie odnosi się natomiast do poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez poszczególne rządy, wskazując raport Komisji Europejskiej, w którym to zajęliśmy miejsce czwarte od końca, jeśli idzie o ich wykorzystanie (s. 44). Przyczyn tego stanu rzeczy należy doszukiwać się z jednej strony w braku doświadczenia Polski w przygotowywaniu, realizacji i rozliczaniu wniosków o finansowanie, a z drugiej w nieudolności i braku należytych kompetencji urzędników.

Kolejnych sześć artykułów dotyka ważnego, z polskiego punktu widzenia, obszaru bezpieczeństwa i obronności. Artykuły kolejno: Krzysztofa Miszczaka, Marka Madeja, Stanisława Zarobnego, Andrzeja Ciupińskiego, Beaty Piskorskiej i Agnieszki Leguckiej analizują te zagadnienia z wielu perspektyw, ukazując przy tym różne wnioski. Niezwykle ciekawie na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) pisze Krzysztof Miszczak,

<sup>4</sup> Na temat polskiej prezydencji patrz: J.M. Fiszler (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2014; J.J. Węc (red.), *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012; S. Konopacki (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. Bilans osiągnięć*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012; A. Legucka (red.), *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2012.

który przez długi czas pełnił funkcję dyrektora Departamentu Spraw Zagranicznych w Kancelarii Rady Ministrów. W swoim tekście stwierdza on, że mimo ograniczonego wpływu Polski na rozwój WPBiO od przejęcia władzy przez koalicję PO–PSL zwiększyło się zainteresowanie polskiej strony kwestiami bezpieczeństwa (s. 61). W zakończeniu słusznie twierdzi, że głównym gwarantem bezpieczeństwa Polski jest NATO, zaś zdolności cywilno-militarne UE są co najwyżej jego uzupełnieniem – tzw. miękkie i hybrydowe aspekty bezpieczeństwa (s. 70–71). W zdaniu kończącym artykuł, autor napisał, że WPBiO pozostaje kluczowym, ale nie spełnionym celem działań UE (s. 71). W pełni zgadzając się z tak przedstawioną diagnozą można postawić tezę, iż skoro WPBiO jest jeszcze „niezagospodarowanym” obszarem w UE, to rolę Polski winno być jego zaktywizowanie, a zarazem przejęcie prowadzenia negocjacji służących rozwojowi tego obszaru polityki integracyjnej w UE i to na poziomie znacznie bardziej zaawansowanym niż miało to miejsce w okresie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

W kolejnych artykułach Ilona Łukaszuk i Andrzej Gąsowski poruszają rzadko analizowane w Polsce takie zagadnienia, jak wykorzystanie procedury żółtej kartki przez parlamenty narodowe oraz udział Polski we Współpracy Rozwojowej Unii Europejskiej. W kontekście polskiej racji stanu niepokoić może zwłaszcza to drugie zagadnienie. Andrzej Gąsowski możliwości zwiększenia udziału Polski w kształtowaniu i wykorzystaniu pomocy rozwojowej ocenia za wątpliwe, głównie za sprawą braku polskich firm skutecznie lobujących w Brukseli za interesami (m.in. gospodarka, ekonomia, energetyka, regulacje prawne – dod. A.Ch.) ważnymi z naszego punktu widzenia (s. 223). Przywołuje także problemy z obsadą unijnych stanowisk przez Polaków, np. w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych<sup>5</sup>, co także zmniejsza szanse podejmowanie korzystnych dla Polski decyzji.

Część pierwszą kończą dwa artykuły odnoszące się do bilateralnych stosunków Polski z wybranymi państwami członkowskimi UE w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej. Krzysztof Garczewski podnosi kwestię stosunków polsko-niemieckich, zaś Ryszard Żelichowski rzadko poruszaną w polskiej nauce kwestię stosunków polsko-holenderskich<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Interesującą analizę na ten temat przeprowadziły Ryszarda Formusewicz i Dorota Liszczyk, patrz: D. Formusewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, PISM, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> Na temat stosunków polsko-holenderskich patrz: R. Żelichowski, *Stosunki polsko-holenderskie w Europie pojaltańskiej*, ISP PAN, Warszawa 2014.

Część drugą rozpoczyna artykuł Filipa Tereszkiwicza dotyczący działalności zewnętrznej Unii Europejskiej w kontekście zmieniającego się ładu międzynarodowego. Autor ukazuje nie tylko zachowanie Unii Europejskiej wobec ewolucji ładu międzynarodowego, ale także wpływ środowiska międzynarodowego na jej globalną pozycję. Przedstawia także rekomendacje dla Polski na najbliższą dekadę uznając, że najważniejszym zadaniem kolejnych rządów winno być zdefiniowanie jasnego stanowiska w obszarze zmian zachodzących w samej UE (s. 287). Ponadto autor uważa, że jednym z warunków włączenia Polski do „centrum decyzyjnego” w UE jest przyjęcie waluty euro, co w obecnych realiach politycznych jest raczej mało prawdopodobne. W kolejnych artykułach Agnieszka Cianciara i Paweł Borkowski dotyczą ważnego tematu przyszłości Unii Europejskiej i jej formy kształtu instytucjonalnego. Uzupełnieniem ich rozważań jest tekst Stanisława Konopackiego dotyczący tożsamości europejskiej w czasach kryzysu. Publikację kończą artykuły Roberta Rajczyka na temat wyzwań polskiej dyplomacji cyfrowej, Agaty Ludery-Ruszel na temat wyzwań Polski wobec polityki zatrudnienia i spraw społecznych oraz tekst autorstwa Mariusza Ruszela dotyczący ważnego tematu wpływu Polski na kształtowanie polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Ocena merytoryczna recenzowanej tu pracy jest jak najbardziej pozytywna. Autorzy stanęli na wysokości zadania i zrealizowali cele postawione w projekcie badawczym. Na zasadzie podpowiedzi można tylko dodać, że jej cennym uzupełnieniem byłaby osobna część poświęcona zagadnieniom *stricto* ekonomicznym i gospodarczym, które także uległy znaczącej ewolucji w czasie pierwszych 10 lat polskiego członkostwa w Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługuje obszerna bibliografia, złożona z zarówno polsko, jak i obcojęzycznych publikacji, co bez wątpienia jest zaletą tej pracy. Pod kątem edytorskim książka została wydana w pełni poprawnie, a oceny tej nie zmieniają nawet nielicznie pojawiające się „literówki”.

Publikacja ta jest nie tylko dobrym podsumowaniem 10 lat polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, ale także dobrym przyczynkiem do debaty na temat wizji naszego członkostwa w kolejnej dekadzie. Pamiętajmy, że perspektywa finansowa na lata 2014–2020 jest ostatnią tak korzystną dla Polski. Należy zatem zrobić wszystko, aby jej „dobrodziejstwa” maksymalnie wykorzystać. Bez wątpienia takie książki jak ta (o ile decydenci polityczni zaczną je w końcu czytać) przyczynią się do lepszego kreślenia scenariuszy dla polskiej polityki zagranicznej oraz sprawią, że po 15 latach w NATO i 10 latach w UE,

doczekamy się wreszcie jednej, spójnej i ponadpartyjnej koncepcji polityki zagranicznej, obejmującej także obszar polityki europejskiej. Recenzowaną książkę polecam nie tylko politykom, ale także pracownikom naukowym i studentom. W Polsce brakuje wyważenia między pozytywną a krytyczną oceną polskiego członkostwa w UE. Ta książka jest zaś spojrzeniem obiektywnym i nie politycznym, dedykowanym do każdego rodzaju odbiorcy.

*Adrian Chojan*

## NOTY O AUTORACH

**Gavin McFarlane** – dr, były pracownik Głównego Urzędu Cei i Akcyzy Wielkiej Brytanii

**Marian Guzek** – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Martin Dahl** – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Beniamin Kostrubiec** – prof. dr, w latach 1993–2000 kierownik Katedry Geografii Teoretycznej Uniwersytetu L. Pasteura w Strasburgu

**Ewelina Nojszewska** – dr hab., prof. nadzw. SGH w Warszawie

**Katarzyna Kolasa** – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Agnieszka Gawlik** – dr, asystent Politechniki Opolskiej w Opolu

**Adrian Chojan** – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

**Józef M. Fiszer** – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Agnieszka Orzelska-Stączek** – dr hab., prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**Piotr Kocyba** – dr, adiunkt Uniwersytetu Opolskiego w Opolu

**Rafał Riedel** – dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Opolskiego w Opolu

**Oskar Pietrewicz** – mgr, doktorant Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

**Krzysztof Garczewski** – dr, adiunkt Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku

## NOTES ON THE AUTHORS

**Gavin McFarlane** – PhD, former employee of HM Customs and Excise

**Marian Guzek** – Professor of Lazarski University in Warsaw

**Martin Dahl** – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

**Beniamin Kostrubiec** – Professor, PhD, head of the Department of Theoretical Geography of Louis Pasteur University in Strasbourg in 1993–2000

**Ewelina Nojszewska** – PhD, Professor of Warsaw School of Economics

**Katarzyna Kolasa** – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

**Agnieszka Gawlik** – PhD, professor assistant at Opole University of Technology

**Adrian Chojan** – MA, professor assistant in the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

**Józef M. Fiszer** – Full Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Agnieszka Orzelska-Stączek** – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Piotr Kocyba** – PhD, Assistant Professor of the University of Opole

**Rafał Riedel** – PhD, Professor of the University of Opole

**Oskar Pietrewicz** – MA, doctoral student in the Faculty of Journalism and Political Studies of the University of Warsaw

**Krzysztof Garczewski** – PhD, Assistant Professor of Pultusk Academy of Humanities

## ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Гэвин Макфарлейн** – кандидат наук, бывший сотрудник Центрального совета акцизов и таможи в Великобритании

**Марьян Гузэк** – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

**Мартин Дахль** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

**Бэньямин Кострубек** – профессор, кандидат наук, в 1993–2000 годах – заведующий Кафедрой Теоретической Географии Университета имени Луи Пастера в Страсбурге

**Эвелина Нойшевска** – доктор наук, доцент Главной коммерческой школы (SGH) в Варшаве

**Катажина Коляса** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

**Агнешка Гавлик** – кандидат наук, ассистент Опольского Политехнического университета в Ополе

**Адриан Хоян** – магистр, ассистент Института Политических Наук ПАН в Варшаве

**Юзеф М. Фишер** – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

**Агнешка Ожельска-Стончек** – доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

**Пётр Коцыба** – кандидат наук, преподаватель Опольского Университета в Ополе

**Рафал Ридель** – доктор наук, профессор Опольского Университета в Ополе

**Оскар Петревич** – магистр, аспирант факультета журналистики и политических наук Варшавского университета

**Кшиштоф Гарчевски** – кандидат наук, преподаватель Гуманитарной Академии имени Александра Гейштора в Пултуске

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. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
16. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
17. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
18. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
19. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015.
20. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
21. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
22. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
23. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
24. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
25. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.

26. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
27. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
30. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
31. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
32. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
33. „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.
34. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
35. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
36. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
37. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
38. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
39. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
40. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
41. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
42. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
43. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
44. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
45. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
46. 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

Uczelnia Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Dziś jest to jedna z najbardziej prestiżowych niepublicznych uczelni w Polsce. Prowadzi studia na sześciu kierunkach: prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość oraz zarządzanie.

W 2007 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, a obecnie czyni starania o uzyskanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych. Od 2012 roku na kierunku stosunków międzynarodowych działa Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytutu Studiów Politycznych PAN.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na trzech kierunkach: ekonomia, stosunki międzynarodowe i zarządzanie. Cztery programy studiów otrzymały akredytację Coventry University z Wielkiej Brytanii – ich absolwenci otrzymują dwa dyplomy: polski i angielski. Uczelnia prowadzi też współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse.

Nasza Uczelnia zajmuje czwarte miejsce w rankingach uczelni niepublicznych, a Wydział Prawa i Administracji od wielu lat jest liderem w rankingach wydziałów prawa uczelni niepublicznych. Realizowane u nas programy nauczania są współtworzone z wybitnymi praktykami i odpowiadają oczekiwaniom pracodawców. Dzięki temu 96% naszych absolwentów znajduje pracę w trakcie lub zaraz po studiach.

W ramach Uczelni działa również Centrum Kształcenia Podyplomowego, oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kształcenia podyplomowego, szkoleń i doradztwa dla firm, instytucji oraz jednostek administracji państwowej i samorządowej. Absolwentom studiów prawniczych oferujemy anglojęzyczne studia LL.M (odpowiednik MBA), umożliwiające zdobycie międzynarodowego dyplomu prawniczego.

Wykładowcy Uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w renomowanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. To również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego posiada certyfikaty „Wiarygodna Szkoła”, „Uczelnia walcząca z plagiatami”, „Dobra Uczelnia, Dobra Praca” oraz „Uczelnia Liderów”.